

Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?

Enrique Valencia Lomelí
Gerardo Ordóñez Barba
(*Coordinadores*)

Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿Nuevas políticas sociales? / Enrique Valencia Lomelí, Gerardo Ordóñez Barba, coordinadores. – Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte , 2016.

512 p. ; 17 x 23 cm

ISBN: 978-607-479-236-2

1. México – Política social. 2. Finanzas públicas – México. 3. México – Política y gobierno – 2000- 4. Pobreza – México. I. Valencia Lomelí, Enrique. II. Ordóñez Barba, Gerardo. III. El Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, Baja California).

HN 113.5 N8 2016

ISBN 978-607-479-236-2

Primera edición, 2016

D. R. © 2016, El Colegio de la Frontera Norte
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560
Tijuana, Baja California, México
www.colef.mx

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez
Formación y edición: DDO Producciones
Diseño de portada: DDO Producciones/Érika Bautista
Última lectura: Luis Miguel Villa Aguirre /

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Introducción, <i>Enrique Valencia Lomelí</i>	7
--	---

I

NUEVAS REFORMAS ESTRUCTURALES: NARRATIVAS AGOTADAS

Viejas y recientes reformas: Trayectoria de un mismo ciclo, <i>Enrique Valencia Lomelí</i>	13
Para ir más allá de la pobreza: Una reforma macroeconómica del Estado para el desarrollo, <i>Rolando Cordera Campos</i>	31
Grandes expectativas, pobres resultados: El regreso del PRI y el mito de las reformas, <i>Alberto Aziz Nassif</i>	47
Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto. ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana?, <i>Carlos Barba Solano</i>	85
Las reformas estructurales y el empleo: De la prioridad discursiva al desdén efectivo, <i>Luis Ignacio Román Morales</i>	123

II

ENFOQUES HISTÓRICOS Y SOCIALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA

El sistema tributario mexicano en perspectiva histórica e internacional después de la reforma de 2013, <i>Mónica Unda Gutiérrez</i>	155
Las finanzas públicas y el gasto social en las últimas tres décadas en México, 1982-2014, <i>Gerardo Ordóñez Barba</i>	177
Medición generalizada del efecto redistributivo del sistema fiscal en México: ¿sin recaudar y sin redistribuir, <i>Luis Huesca Reynoso, Arturo Robles Valencia y Abdelkrim Araar</i>	201

III

¿HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA SALUD?

La transformación de la seguridad social. ¿Hacia un modelo de subsistencia?, <i>Manuel Canto Chac y Tania Garduño Nando</i>	219
Aciertos, desaciertos y posibles mejoras en el diseño del seguro de desempleo en México, <i>Graciela Bensusán</i>	237
La seguridad social y la pensión universal, <i>Berenice P Ramírez López</i>	259
Sistema Nacional de Salud Universal: Universalidad de mercado y restricción de derechos, <i>Oliva López Arellano y José Alberto Rivera Márquez</i>	277

IV
REFORMAS RECIENTES EN LAS ACCIONES PÚBLICAS
FRENTE A LA POBREZA Y LA VULNERABILIDAD

Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria, <i>Iliana Yaschine Arroyo, Sara Ochoa León y Citlalli Hernández Juárez</i>	299
Conceptos y mediciones de pobreza y políticas públicas. La medición multidimensional del Coneval y la Cruzada Nacional contra el Hambre <i>Julio Boltvinik Kalinka</i>	329
Constelaciones de poder, los intelectuales y la transformación del Estado de bienestar y la política social en México, <i>Araceli Damián González</i>	355
Programa contra la sequía: Entre la construcción de resiliencia y la construcción de vulnerabilidad social, <i>Rodrigo Flores Elizondo</i>	373

V
REFORMAS ESTRUCTURALES: ¿HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD?

Los derechos humanos en las instituciones públicas. ¿Una nueva generación de instituciones para el bienestar?, <i>Alfonso Celestino Pérez</i>	401
Sociedad civil y desarrollo social: ¿Qué podemos esperar de la nueva administración?, <i>Israel Banegas González y Tania Hernández Ortiz</i>	423
Autonomía de hecho y autonomía de derecho: Los retos de la reforma política para el Coneval, <i>Gonzalo Hernández Licona</i>	451

VI
REFORMAS AUSENTES: LAS POLÍTICAS DEL CUIDADO

Envejecimiento, redes y protección social en México: Reflexiones a partir de estudios de caso, <i>Rocío Enríquez Rosas y David Foust Rodríguez</i>	465
Satisfacción de los beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles: Evaluación de la política social del gobierno federal en México, <i>Óscar Alfonso Martínez Martínez, Adolfo Rogelio Cogco Calderón y Jorge Alberto Pérez Cruz</i>	481
Acerca de los autores	499

El sistema tributario mexicano en perspectiva histórica e internacional después de la reforma de 2013

MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ

INTRODUCCIÓN

La reforma tributaria propuesta por el Ejecutivo en septiembre de 2013 generó mucho debate en los medios de comunicación. Fueron muchas y muy diversas las voces que se opusieron a los cambios tributarios. Pero es de llamar la atención que lo álgido de la discusión no se corresponde con lo que se estima alcanzará la reforma en términos de ingresos tributarios. Esta reforma es una más de las muchas que se han puesto en marcha durante el siglo xx y han dejado al sistema tributario (ST) sin un cambio sustancial que modifique su problema principal: la baja recaudación.

Este capítulo describe y analiza el proceso de reforma a las leyes de los impuestos principales del ST, enfatizando el papel del Ejecutivo y el Legislativo en dicho proceso. Así mismo, se quiere mostrar al lector cuál es la situación actual y cuál ha sido la trayectoria del ST mexicano en las últimas décadas, en comparación con los sistemas tributarios de otros países. Esto con la intención de dejar claro que el problema de la baja recaudación del ST es grave, añejo y muy distintivo del caso mexicano, lo que a su vez permite valorar los supuestos “alcances” de la reforma a la luz del tiempo y en comparación internacional.

LO PROPUESTO Y LO APROBADO

La propuesta de reforma elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fue presentada por el Ejecutivo al Congreso el 8 de septiembre de 2013 (Presidencia de la República, 2013a). Ésta incluía diversas modificaciones a los impuestos principales: el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS). La SHCP estimó que a través de las modificaciones recaudaría uno por ciento más del PIB en ingresos tributarios para 2014. Ello es muy poco, si se considera que México recaudó 8.5 por ciento de su PIB en 2012 y que países del mismo nivel de ingresos, como Brasil, Argentina, Sudáfrica y Turquía, recaudan 33.6, 30.7, 29.8 y 24.2 por ciento de su PIB, respectivamente. Las modificaciones más significativas propuestas por el Ejecutivo fueron:

- ISR empresarial. La SHCP se concentró en reducir las disposiciones legales que permiten disminuir, de una u otra manera, la base tributaria sobre la cual actúa el impuesto. Propuso eliminar el régimen simplificado y los regímenes especiales con que contaban algunos sectores.¹ Planteó también disminuir algunas deducciones, la consolidación fiscal e imponer una tasa de 10 por ciento a la distribución de dividendos.
- ISR personal. El Ejecutivo propuso aumentar la tasa máxima a 32 por ciento para ingresos anuales de 500 mil pesos y más; un nuevo régimen para incorporar a las personas físicas con actividad empresarial que están en la informalidad, disminuir las deducciones personales permitidas para las personas físicas y una tasa de 10 por ciento para la ganancia por la enajenación de acciones en la bolsa de valores.
- IVA. La SHCP planteó equiparar el impuesto que se cobra en la franja fronteriza a la tasa que aplica en el resto del país (16 %) y eliminar las exenciones a la compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación, a los servicios de enseñanza y a los espectáculos. También propuso eliminar la tasa cero de la que gozaban productos como chicles, alimentos para mascotas y joyería.
- IEPS. La propuesta incluía crear un impuesto de un peso por litro a bebidas saborizadas con azúcar, algunos impuestos ambientales² y la disminución del subsidio a la gasolina y el diésel.

Pero la iniciativa de la SHCP, para ser aprobada, incorporó algunas modificaciones por parte de los legisladores. Los cambios más importantes hechos por el Congreso³ son los siguientes:

- IVA. No se aceptó imponer IVA a colegiaturas, espectáculos y joyería, ni a la compra, renta y pagos de hipoteca de casas habitación, excepto a la compra de casas con un valor mayor a 3 500 000 pesos.
- IEPS. El Legislativo aprobó todo lo propuesto por el Ejecutivo en cuanto a IEPS, aunque modificó la manera en que se iría reduciendo el subsidio a la gasolina y el diésel, y también creó una tasa de ocho por ciento a los alimentos chatarra.⁴
- ISR. Diputados y senadores avalaron la mayoría de las modificaciones al ISR, pero con

¹Como los sectores minero, agrícola y ganadero, los transportes de carga o pasajeros, las sociedades cooperativas, las sociedades inmobiliarias de bienes raíces, las desarrolladoras inmobiliarias y las instituciones de crédito, fianzas y seguros.

²Impuestos a combustibles fósiles, a los que, de acuerdo con su contenido de carbono, se les carga un gravamen en centavos por litro o pesos por tonelada de combustible. Y un impuesto a plaguicidas, que va de nueve a seis por ciento según su toxicidad.

³Estas modificaciones se aprecian al contrastar la propuesta de *Ley de ingresos del Ejecutivo* (Presidencia de la República, 2013a) con la ley de ingresos aprobada por el Legislativo y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (Congreso de la Unión, 2013a).

⁴Éstos son definidos como los productos que contienen más de 275 calorías por cada 100 gramos.

cambios. La tónica de los ajustes realizados por los legisladores fue ser “más suave” con el contribuyente de lo que había planteado la SHCP. En cuanto al ISR cobrado a las personas físicas, los diputados aumentaron la tasa máxima a 35 por ciento y estratificaron más los niveles de altos ingresos, especificando como ingresos más altos a los que superen los tres millones de pesos anuales. Establecieron un límite a las deducciones personales en lo que resulte menor: 10 por ciento del salario anual de la persona física o cuatro salarios mínimos anuales (94 549 pesos). Así mismo, ampliaron el período de regularización de seis a años 10 para los contribuyentes que entrarían al régimen de incorporación fiscal para personas físicas con actividad empresarial.

Como se puede apreciar, el Legislativo modificó las intenciones del Ejecutivo en cuanto a leyes tributarias se refiere. Así, el Poder Legislativo parece ser un contrapeso del Ejecutivo, como sucede desde 1997 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Pero ¿qué tan relevante fue la intervención del Legislativo?

En términos del total de ingresos tributarios, las modificaciones hechas por el Poder Legislativo no son muy relevantes, pues recortan los ingresos estimados para 2014 en 4.62 por ciento (cuadro 1).

Cuadro 1. Ingresos tributarios para 2014 según la propuesta del Ejecutivo y lo aprobado por el Legislativo

	Millones de pesos	Porcentaje del PIB 2013
Ingresos tributarios 2014, propuesta del Ejecutivo	1 855 858	11.85
Ingresos tributarios 2014, aprobado por Legislativo	1 770 163	11.3
Diferencia entre ingresos según Ejecutivo y Legislativo	85 695 (4.62 % menos)	

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República (2013b) y Congreso de la Unión (2013a).

Sin embargo, en términos de los montos que pretendía recaudar la SHCP con las modificaciones al ISR, IVA e IEPS, los legisladores sí que parecen aplacar las pretensiones de la SHCP. La propuesta del Ejecutivo planteó un aumento en la recaudación de 162 800 millones de pesos, pero los diputados y senadores recortaron, a través de los cambios que hicieron, 85 695 millones de pesos; más de la mitad del incremento propuesto originalmente.

Cuadro 2. Aumento estimado en ingresos tributarios para 2014 propuesto por el Ejecutivo y recorte de ingresos tributarios aprobado por el Legislativo

	Aumento en recursos estimado por el Ejecutivo	Recursos eliminados por el Legislativo	Porcentaje que implica la eliminación de recursos por el Legislativo
	Millones de pesos		
ISR	75 000	-32 648	-43.53 %
IVA	54 000	-22 976	-42.55 %
IEPS	33 800	-30 070	-88.97 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Presidencia de la República (2013b) y Congreso de la Unión (2013a).

Cabe mencionar que los datos de los cuadros 1 y 2 provienen de contrastar lo estipulado por la Exposición de motivos para la reforma de las leyes del ISR, IVA e IEPS y la *Ley de ingresos* de 2014. Desafortunadamente, ni la SHCP ni el Legislativo muestran datos numéricos a detalle. Por ejemplo, la propuesta de la SHCP no explicitó cuánto exactamente iban a aumentar los ingresos del IVA por equiparar la tasa en la zona fronteriza o cuánto aumentaría la recaudación de ISR por el cobro del impuesto a los dividendos o a las ganancias de personas físicas por la enajenación de acciones en la bolsa de valores.

Los datos que se dan en la propuesta de la SHCP son montos agregados por impuesto, no por cada una de las modificaciones propuestas en cada impuesto. Del mismo modo, las modificaciones del Congreso no detallan su impacto con datos desagregados, sólo presentan un monto global de recaudación por impuesto. Esta falta de información, ya sea porque no la tienen (lo que implica que no hacen cálculos al respecto) o porque no la transparentan, es una falta grave, puesto que no se ofrecen elementos para analizar y valorar la reforma a profundidad, y tampoco permiten un mecanismo esencial en cualquier democracia: la rendición de cuentas.

LO BUENO, LO MALO Y LO QUE QUEDÓ DE LA REFORMA...

A partir de lo que se propuso y aprobó se puede decir que la reforma tuvo algunos aspectos positivos y otros negativos. Sin embargo, el balance global es más bien negativo, puesto que los problemas estructurales del ST no son abordados; en consecuencia, la recaudación seguirá siendo extremadamente baja.

El mayor de los aciertos de la reforma fue lo que no incluyó: la eliminación de la exención del IVA a los alimentos y medicinas. Esto es un resultado político importante. En el análisis de reformas es también muy relevante aquello que está en la mesa de discusión, pero que en la etapa previa a la presentación de una propuesta al Legislativo (que es lo

menos visible) es desechado. Se presume que en este proceso de negociación política anterior al 8 de septiembre de 2013 dicha propuesta quedó fuera de lo que se consideró admisible presentar ante los legisladores.

No haber presentado el proyecto de IVA a alimentos y medicinas es un acierto también en términos distributivos. Esta opción, como lo muestran Minzer y Solís (2013), es regresiva, pues “afecta fuertemente a los estratos socioeconómicos bajos y medios [deciles I a VI], que son precisamente los que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos al rubro de alimentos”. Además, estos autores calculan que, de eliminar la exención, “la tasa de pobreza del país aumentaría de 47.7 por ciento a 50.8 por ciento [...] dejando así en evidencia el carácter regresivo de la medida” (Minzer y Solís, 2013).

Además de lo anterior, se puede considerar también como positivo de la reforma que el Congreso no aceptara el cobro de IVA a las colegiaturas, esto porque la educación es un bien preferente, por lo cual no hay que desincentivar su consumo. También fue favorable que los legisladores aumentaran la tasa máxima a los ingresos de personas físicas y que estratificaran más los niveles de ingresos altos. Esto es un acierto distributivo ya que, al menos en términos de diseño de la estructura de tasas del ISR, una mayor estratificación y una tasa máxima más alta abren la puerta para una mayor progresividad.

Pero basta decir que lo que se ha analizado hasta aquí, que fue discutido y aprobado por el Legislativo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2013 (Congreso de la Unión, 2013b), ya fue modificado por el Ejecutivo mediante dos decretos del 26 de diciembre de 2013 (Presidencia de la República, 2013c y 2013d).

En efecto, el Ejecutivo tiene en la práctica facultades que configuran un poder determinante en la definición de la política tributaria. El Artículo 39 del *Código fiscal de la federación* lo avala para “condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios”, y para “conceder subsidios o estímulos fiscales” que, al final de cuentas, acaban afectando la efectividad de las leyes tributarias. Eso es exactamente lo que hacen estos dos decretos publicados por el Ejecutivo (Congreso de la Unión, 2015).

De manera silenciosa, lo que había sido discutido y aprobado a la luz pública, queda en gran parte sin efecto debido a las modificaciones que significan estos dos decretos para las leyes del ISR, IVA e IEPS. En otras palabras, los decretos “desdican” lo que había propuesto el Ejecutivo y aprobado el Legislativo. Evidentemente, algunas voces (aunque pocas) en el Congreso fueron críticas de esta decisión. Veamos.

En la opinión de la diputada RoxanaLuna, que trajo a colación el tema (8 de enero de 2014) y que exhortó a la SHCP a hacer público el impacto en las finanzas públicas de dichos cambios, los decretos son producto de la presión de distintos grupos de interés sobre el ejecutivo. En sus palabras: “Es evidente que una vez aprobada la reforma hacendaria, los cabilderos del sector privado siguieron presionando al Ejecutivo y lograron el beneficio para sectores, como es el transporte de carga y de pasajeros, los alimentos chatarra, las mineras, las escuelas particulares y las tiendas departamentales” (Cámara de Diputados, 2014).

Del mismo modo, la diputada considera inadmisibles que los decretos no provean información cuantitativa desagregada sobre el efecto de cada modificación estipulada en los mismos. Para ella es inaceptable que el decreto: “no presente ninguna cuantificación del impacto que significa ceder el cobro de recursos que forman parte de la hacienda pública [...] es obvio que las modificaciones van a significar menos ingresos para el país [...] este paquete de concesiones tiene un entorno de opacidad y discrecionalidad” (Cámara de Diputados, 2014).

Considerando lo anterior, el cuadro 3, que desglosa la estimación de ingresos tributarios para 2014, ya no es vigente y además, como mencionó la diputada, no se sabe de qué magnitud será el impacto en cada uno de los impuestos. Los dos decretos publicados a finales de diciembre 2013 afectarán la recaudación del ISR, IVA e IEPS a través de los múltiples estímulos fiscales, deducciones y exenciones que conceden estos instrumentos a distintos sectores (véase anexo 1).⁵

Cuadro 3. Composición de los ingresos tributarios 2014

	Millones de pesos	Proporción del total, ingresos tributarios (%)
ISR	1 006 376.9	56.9
IVA	609 392.5	34.4
IEPS	134 441.6	7.6
ISAN	6 703.3	0.4
Impuestos al comercio exterior	26 758.6	1.5
Accesorios	20 562.2	1.2
Otros impuestos (rendimientos petroleros)	1 501.2	0.1
Impuestos no comprendidos en <i>Ley de ingresos</i> causados en ejercicios anteriores pendientes de pago	-35 573.3	-2
Total de impuestos	1 770 163	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso de la Unión (2013a).

El proceso de negociación y discusión entre poderes de la reforma tributaria de 2014 deja al menos tres conclusiones. Una, el Legislativo está lejos de definir en la práctica la política tributaria y con esto se pone en entredicho que el Poder Legislativo sea un contrapeso del Ejecutivo en el tema de impuestos. Dos, el Ejecutivo en materia tributaria tiene facultades que le permiten moldear la efectividad de las leyes en este rubro, en otras palabras, la SHCP es una secretaría con amplio poder discrecional en estos temas. Tres, los efectos de la reforma en la recaudación no significarán cambio sustancial alguno en el ST.

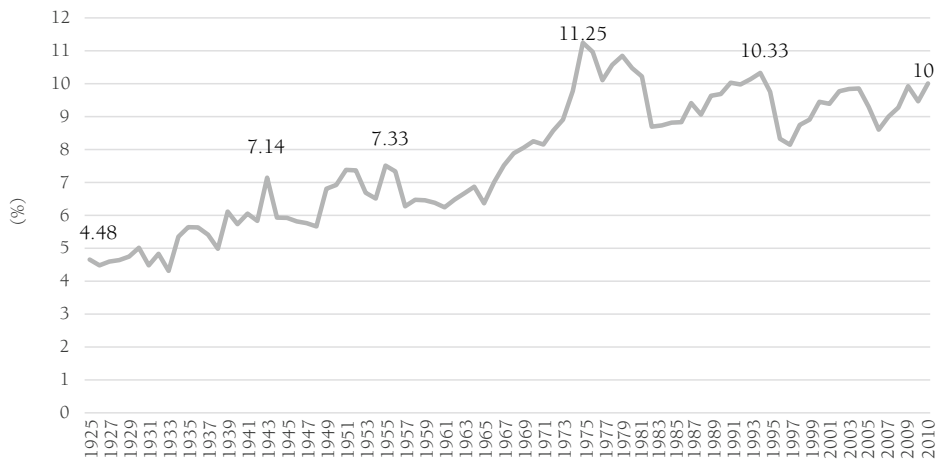
⁵El anexo 1 da algunos ejemplos de los beneficios fiscales que otorgan los decretos referidos. Lo ideal sería cuantificar lo que estos estímulos o exenciones significan, pero es información no transparentada por la SHCP.

Lo propuesto, lo aprobado y lo que dejó en efecto el Ejecutivo después de sus decretos dejan en claro que no se tiene la intención ni el compromiso (ni la seriedad) necesarios para hacer frente a los problemas del ST mexicano. Y estos problemas no son menores ni nuevos, como se muestra en los siguientes apartados. Éstos tienen el objetivo de explicar al lector cómo se compara el ST mexicano con el de otros países a lo largo del tiempo y en sus principales características (nivel de recaudación y composición tributaria, entre otras). Al delinear la trayectoria tributaria de México y contrastarla con la de otros países se muestra el rezago profundo del ST mexicano y su muy baja recaudación.

NIVEL DE RECAUDACIÓN

La constante en la historia fiscal mexicana del siglo XX ha sido tener una hacienda pobre. La recaudación tributaria en México ha sido y es muy baja en términos absolutos y relativos. Véase. La recaudación en 1925 era equivalente a 4.5 por ciento del PIB y en 2010 aumenta a 10 por ciento del mismo; es decir, en 85 años la recaudación aumentó 2.23 veces, un incremento distante del dinamismo de la producción económica per cápita del país en gran parte del período.⁶

Gráfica 1. Recaudación tributaria en México 1925-2010 (% del PIB)

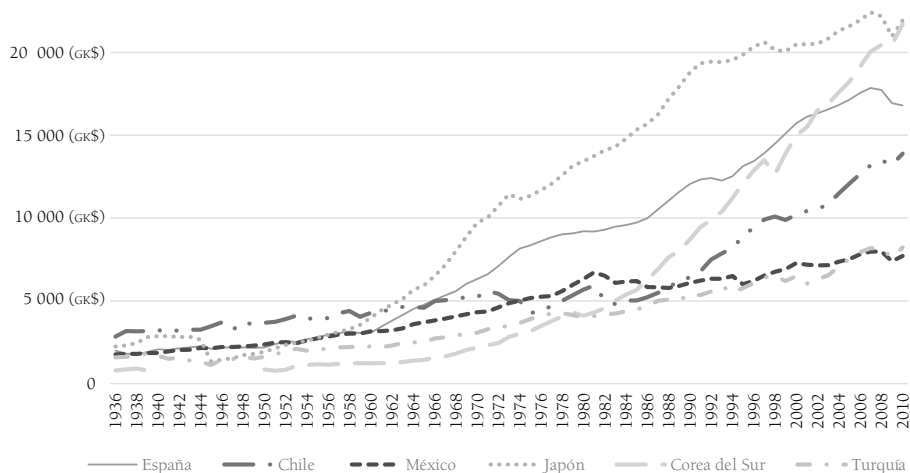


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2000) y Banco de México (2013).

⁶El PIB per cápita de 1925 a 1997 (en pesos de 1970) creció de 3 666 a 13 507, lo que significa un incremento real de 3.68 veces.

Y ¿cómo se compara este nivel de recaudación con otros países? Para responder a esta pregunta se contrasta la recaudación mexicana con dos grupos de países. El primer grupo lo conforman aquellos de industrialización tardía y que comparten con México un nivel de desarrollo económico similar antes de la segunda guerra mundial, en 1936.⁷ Los países seleccionados son: España, Chile, Japón, Corea del Sur y Turquía. La gráfica 2 muestra, principalmente, lo siguiente: niveles “de arranque” de PIB per cápita similares en 1936;⁸ un despegue explosivo a inicios de la década de 1970 de Japón y España; el despegue más marcado de Corea del Sur a inicios de la década de 1980 y de Chile a finales de la misma década y el rezago de México y Turquía en comparación con los demás integrantes del grupo.

Gráfica 2. PIB per cápita 1936-2010 (GK\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de The Maddison Project (2013). GK\$ expresados en dólares Geary-Khamis.

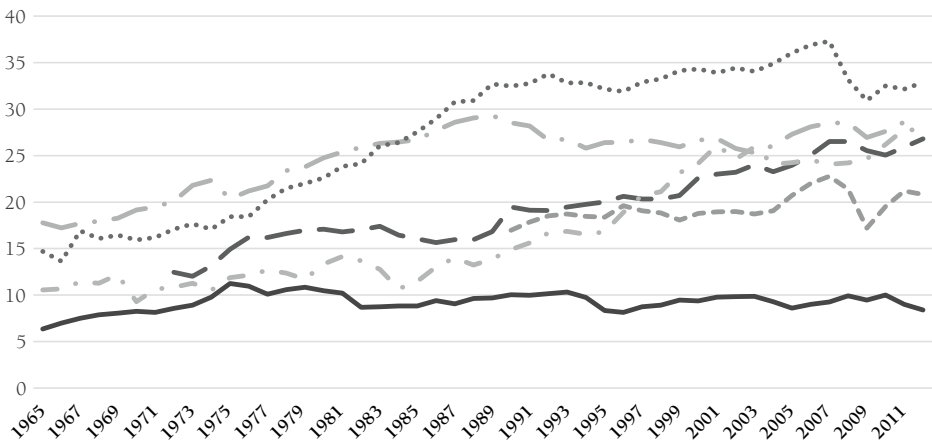
La gráfica 3, por su parte, muestra cómo la recaudación mexicana se ha quedado rezagada del conjunto de países en los últimos 47 años, siendo España y Japón con quienes México tiene una divergencia mayor. En 2010 el nivel de recaudación como porcen-

⁷Los datos sobre PIB per cápita provienen de la base de datos de The Maddison Project (2013), llamada así en honor a su iniciador, Angus Maddison, y están expresados en dólares Geary-Khamis (GK) de 1990 o dólares internacionales, mismos que se utilizan para hacer comparaciones entre países y con series de tiempo largas (la base de datos incluye cálculos de PIB per cápita, para algunos países, desde el año uno).

⁸El PIB per cápita para Chile, Japón, España, México, Turquía y Corea del Sur en GK dólares en 1965 era de 2 847; 2 244; 1 989; 1 768; 1 588 y 802, respectivamente.

taje del PIB de España era de 32.2, de Japón 28.6, de Turquía 27.83, de Corea del Sur 25.9, de Chile 21.2 y de México de 10.⁹ Es evidente que el nivel de recaudación tributaria en México es muy bajo. Aún Turquía, con quien México comparte una tendencia de desarrollo económico similar tiene un nivel de recaudación por encima del mexicano, 19.8 puntos del PIB más.

Gráfica 3. Recaudación tributaria 1965-2011 (% PIB)

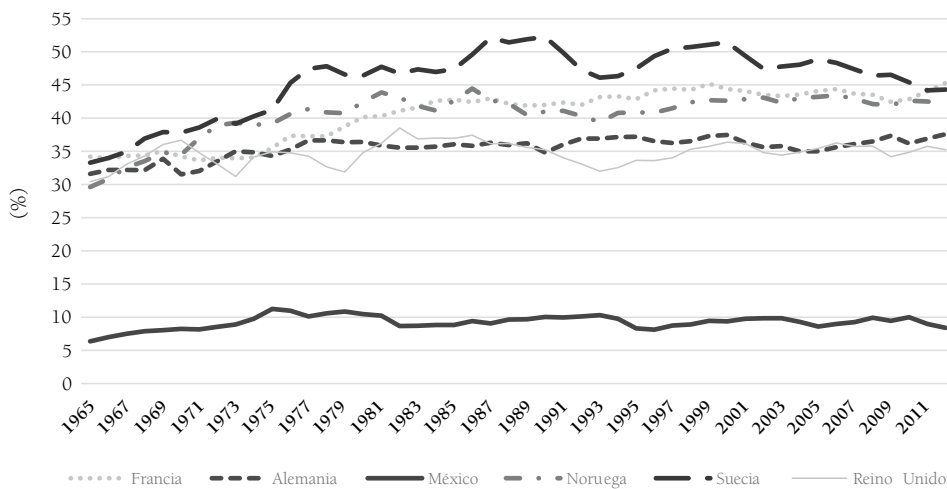


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2014) y SHCP (2014).

El segundo grupo de países lo conforman los que tienen los niveles más altos de recaudación, los cuales son a su vez países avanzados. Éstos, obviamente, para 1936 ya tenían un nivel de desarrollo económico mucho más alto (adelantado) que México. Pero se juzga igualmente relevante apreciar su trayectoria en términos recaudatorios. La gráfica 4 muestra que Suecia, Francia, Noruega, Alemania y el Reino Unido recaudaban entre 30 y 35 por ciento de su PIB en 1965; que Suecia es el país que tuvo el crecimiento recaudatorio más marcado y que este conjunto de países aumenta de manera moderada y constante su recaudación hasta la actualidad. En 2011, Suecia, Francia Noruega, Alemania y Reino Unido recaudan 44.2, 44.1, 42.5, 36.9 y 35.8 por ciento de su PIB, respectivamente.

⁹No se toman los datos que la base de datos de la OCDE provee para México puesto que esta fuente considera dentro de la recaudación tributaria total a los ingresos tributarios petroleros, lo que distorsiona mucho las comparaciones.

Gráfica 4. Recaudación tributaria 1965-2011 de países avanzados y México (% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2014) y SHCP (2014).

CORRELACIÓN ENTRE NIVEL DE RECAUDACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

En el apartado anterior se mostró las trayectorias recaudatorias de distintos países en las últimas cinco décadas. Los niveles de recaudación son muy distintos entre unos y otros países y entre los dos grupos mostrados. Pero ¿qué es lo que determina el nivel de recaudación tributaria en un país? Este tipo de preguntas, y también las que tienen que ver con la composición tributaria, han sido abordadas por la literatura desde distintas perspectivas. Según Di John (2006), estas perspectivas se agrupan en tres: el enfoque administrativo, el económico y el de economía política. Aquí se pondrá atención al segundo enfoque.

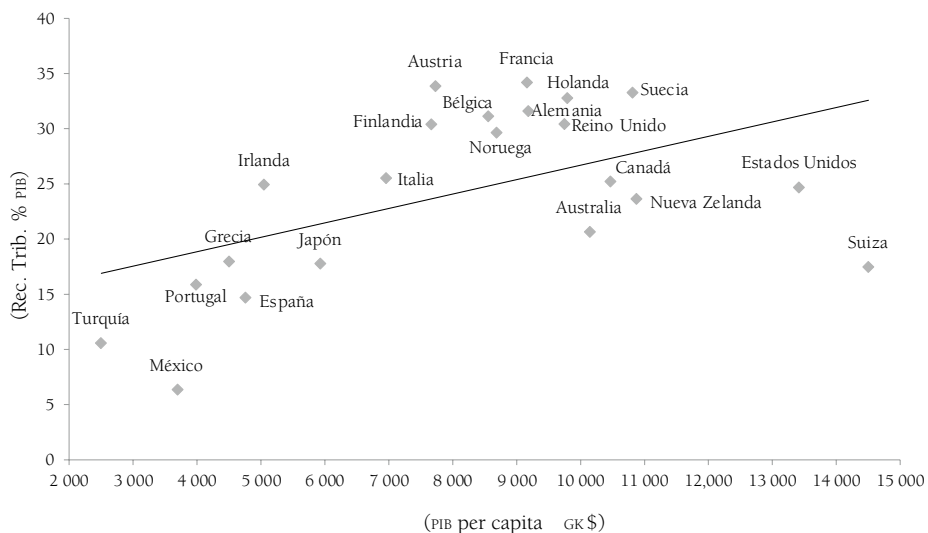
El enfoque económico establece que los determinantes del nivel de recaudación son variables económicas (Hinrichs, 1966; Musgrave, 1969; Lotz y Morss, 1970). Según esta perspectiva, el PIB per cápita, el nivel de exportaciones e importaciones, el tamaño del sector no agropecuario de la economía o la tasa de crecimiento poblacional son variables que determinan la recaudación.¹⁰ Por ejemplo, el PIB per cápita se toma como un proxy

¹⁰La lista de indicadores económicos que según este enfoque influyen en el nivel de recaudación puede ser todavía más larga. Burgess y Stern (1993:74), por ejemplo, consideran también las siguientes variables para explicar cargas tributarias nacionales: proporción de los ingresos no tributarios, tasas de escolaridad y urbanización, nivel de deuda, grado de monetización de la economía y nivel de apertura de la economía.

del nivel desarrollo, que a su vez indica la capacidad de pagar y recaudar impuestos; se considera que mientras más grande sea el tamaño del sector primario, menor será la recaudación, ya que la producción agropecuaria (especialmente en los países subdesarrollados) es más difícil de tasar y, por último, se considera que la intensidad del comercio internacional es positiva para la recaudación, debido a que tasar las importaciones y exportaciones de un país es relativamente más fácil que con otras fuentes de ingreso (gracias a las aduanas).

Aquí sólo se indagará sobre la correlación entre los niveles de desarrollo y recaudación de un país. La gráfica 5 muestra en 1965 una correlación positiva y estadísticamente significativa entre la recaudación tributaria y el PIB per cápita para el conjunto de países (22) para los cuales se tiene datos en ese año. Los resultados de la regresión lineal entre estas dos variables indican que 26.32 por ciento de la variación en el nivel de recaudación se explica debido al PIB per cápita.¹¹

Gráfica 5. Correlación entre los niveles de recaudación y desarrollo económico en 1965

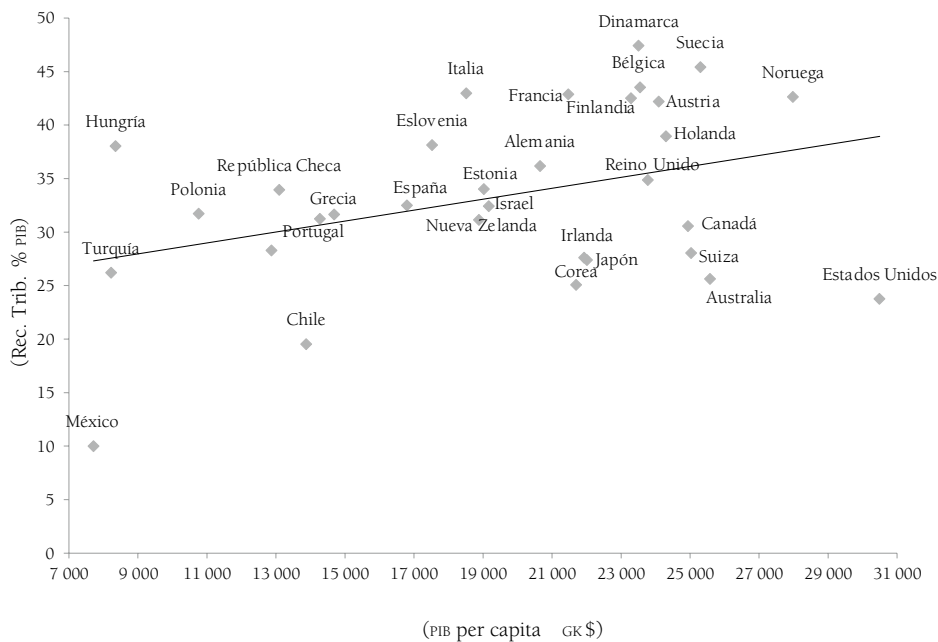


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2014) y SHCP (2014).

¹¹Los resultados estadísticos de la regresión más relevantes son: Pearson 0.5131; R cuadrada 0.2632; error típico 0.001046.

Pero ¿cuál es la correlación entre estas dos variables a lo largo del tiempo y especialmente en la actualidad? Para 2010, con una muestra más amplia, de 32 países, la correlación positiva se sostiene y es estadísticamente significativa, como se refleja en la gráfica 6.¹² La regresión indica que 13.5 por ciento de la variación en la recaudación del conjunto de 32 países se debe a su nivel del desarrollo económico.¹³

Gráfica 6. Correlación entre los niveles de recaudación y desarrollo económico en 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2014) y SHCP (2014).

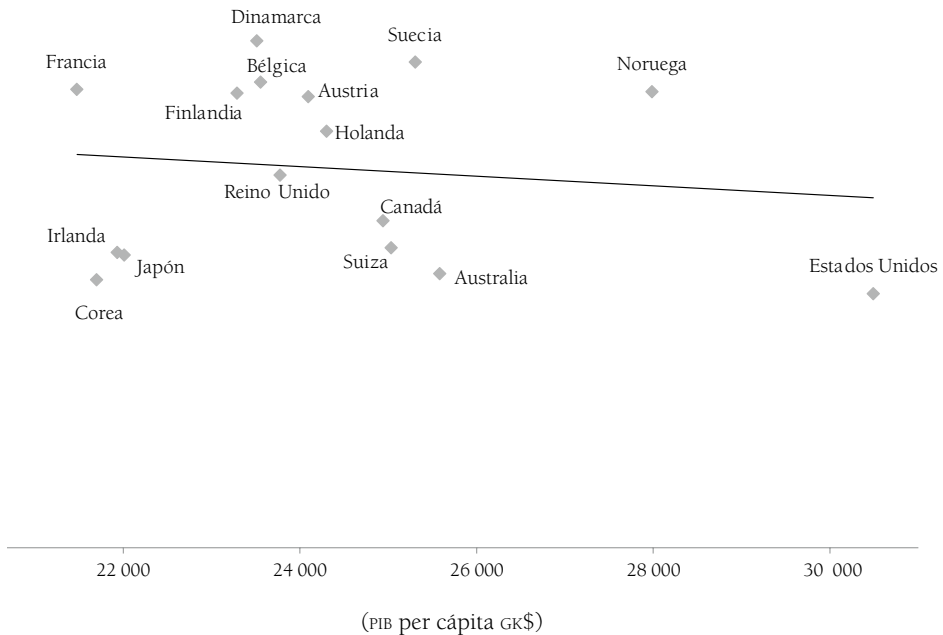
Las regresiones que sustentan las gráficas 5 y 6 reflejan una correlación positiva entre el nivel de desarrollo económico y el de recaudación, es decir, a mayor PIB per cápita mayor recaudación tributaria. Sin embargo, esta correlación positiva en tres momentos distintos de la línea de tiempo (1965, 1985 y 2010), al dividir la muestra en dos (los de

¹²También se corrió una regresión para 1985, la cual indica una correlación positiva y significativa para una muestra de 24 países, con valores de Pearson de 0.6222; R cuadrada de 0.387 y error típico de 0.00117.

¹³Los resultados estadísticos de la regresión para el año de 2010 más relevantes son: Pearson 0.36802; R cuadrada de 0.1354 y error típico de 0.03823.

recaudación más alta y los de más baja), no se sostiene para toda la muestra de países y es de hecho negativa para los que tienen los niveles de recaudación más altos (gráfica 7). Es decir, a lo largo de los últimos 45 años el resultado positivo de la correlación se debe más bien al comportamiento del grupo de países de baja recaudación.¹⁴

Gráfica 7. Correlación entre los niveles de recaudación y desarrollo económico en 2010 para los 16 países con el PIB per cápita más alto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2014) y SHCP (2014).

Vale la pena llamar la atención sobre tres puntos. En primer lugar, las variables económicas como el PIB per cápita u otros indicadores considerados por el enfoque económico pueden definir el potencial recaudatorio de un país, pero no necesariamente explican el nivel de recaudación. Si bien los indicadores económicos, al denotar los ciclos y la estructura económica de un país, marcan los límites a la recaudación (o el potencial

¹⁴Este grupo ha incluido, de manera más o menos constante, a México, Turquía, Chile, Corea del Sur, Japón, Suiza, Portugal, Estados Unidos, Australia, Grecia, España, Irlanda, Nueva Zelanda y Canadá. Estos países, en su promedio de recaudación de los últimos 47 años (o para el período del que se tienen datos), están por debajo del promedio de recaudación del grupo de la OCDE, es decir, debajo de 32 por ciento del PIB.

de ésta), no son suficientes para explicar el hecho de que países con variables económicas similares presenten niveles de recaudación distintos. Para muestra basta ver el comportamiento descrito aquí de México y Turquía (gráficas 2 y 3).

En breve, los determinantes económicos son útiles para identificar el nivel de recaudación potencial, pero carecen de suficiente poder explicativo para entender a qué se debe la diferencia entre el potencial recaudatorio y el nivel de recaudación real. Es aquí donde el enfoque de economía política es más provechoso. Si se recuerda la descripción y el análisis de la reforma tributaria de 2013 que se hizo en la primera parte de este texto, se puede intuir que el nivel de recaudación tan bajo se debe más bien a factores políticos. Entre ellos puede contarse la presión que tienen ciertos grupos de interés para bloquear reformas tributarias que busquen aumentar la recaudación o bien el propio nivel democrático del país, en términos del balance de poder existente entre los poderes, en este caso entre el Ejecutivo y el Legislativo. Estos aspectos son más promisorios para explicar el nivel de recaudación.

En segundo lugar, para los países que en el último medio siglo han sido los máximos recaudadores, su avance en términos de desarrollo económico (medido por el PIB per cápita) no contribuye a explicar su alta recaudación de 1965 a la actualidad. Probablemente antes de 1965 la variable de desarrollo económico sí era relevante para determinar el nivel de recaudación con mayor confianza, pero la historia dice que otros eventos experimentados por estos países, como las guerras mundiales, fueron cruciales para detonar el nivel de recaudación; y ésta, a partir de entonces, ha sido “simplemente” mantenida.

En tercera instancia, para los países con tasas de recaudación bajas (en la muestra de países analizada), el nivel de desarrollo económico ha explicado entre 13.5 y 38.7 por ciento de la variación en la recaudación, dependiendo del año que se tome como referencia en el periodo de 1965 a 2010; es decir, el resto está determinado por otros factores económicos, de corte administrativo y de economía política.

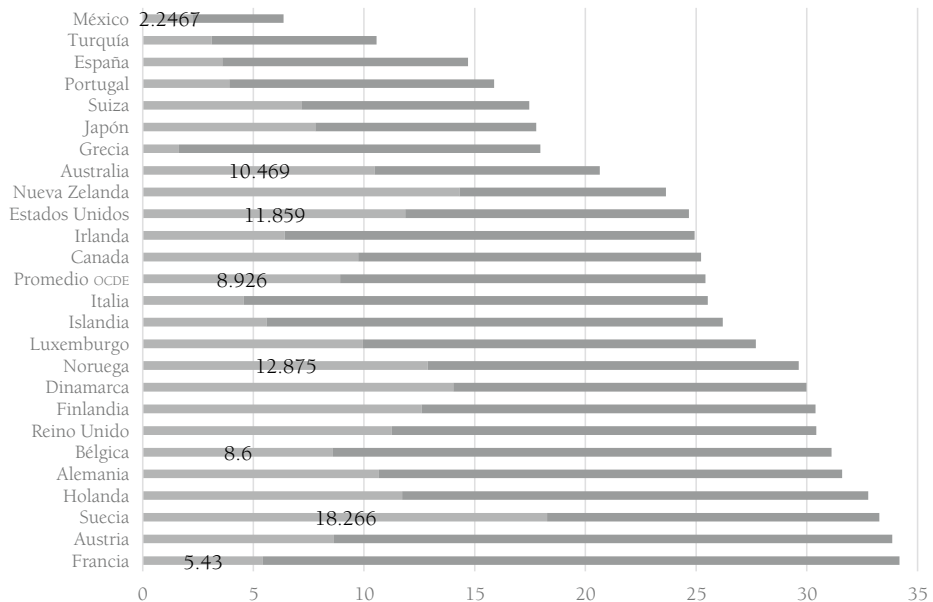
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

El nivel de recaudación tributaria en un país es un indicador relevante. Para algunos, el monto de recursos económicos que un Estado es capaz de extraer de su sociedad denota la capacidad del Estado, mientras para otros, el nivel de recaudación resume el nivel de legitimidad del Estado. En cualquier caso, además del monto que recauden los Estados es igualmente significativo saber de qué impuestos se hace la recaudación tributaria, es decir, cuál es la composición tributaria del país. Por ejemplo, Brasil y Sudáfrica son países que para el nivel de ingresos que tienen recaudan por encima de sus similares (son *outliers*). Brasil recauda principalmente a través de impuestos al consumo y Sudáfrica de impuestos

al ingreso. Esto hace al ST brasileño mucho más regresivo que el sudafricano.¹⁵ Véase entonces cuál ha sido la evolución en la composición de la recaudación tributaria en distintos países y cómo se compara México en esta dimensión del ST.

De la gráfica 8 resaltan dos puntos: 1) que México en 1965, junto con Grecia y Turquía, son los que menos recaudaron en impuestos al ingreso como porcentaje del PIB. En el caso de México, esto se debe principalmente al bajo nivel de recaudación y no tanto a la relevancia que el ISR tenía dentro de la recaudación total. México recaudó 2.25 por ciento de su PIB en ISR pero esto significó también que la composición era directa en 35.4 por ciento. Para 1965 el promedio de composición directa de las recaudaciones de países de la OCDE era de 34.8 por ciento; es decir, México tenía una composición similar a la de esos países; 2) que no hay una correlación clara entre el nivel de recaudación y la composición tributaria. No se puede establecer que a mayor nivel de recaudación mayor composición directa o, al revés, que a menor recaudación menor participación de los impuestos directos en la recaudación.

Gráfica 8. Impuestos al ingreso en la recaudación total en 1965 (% del PIB)

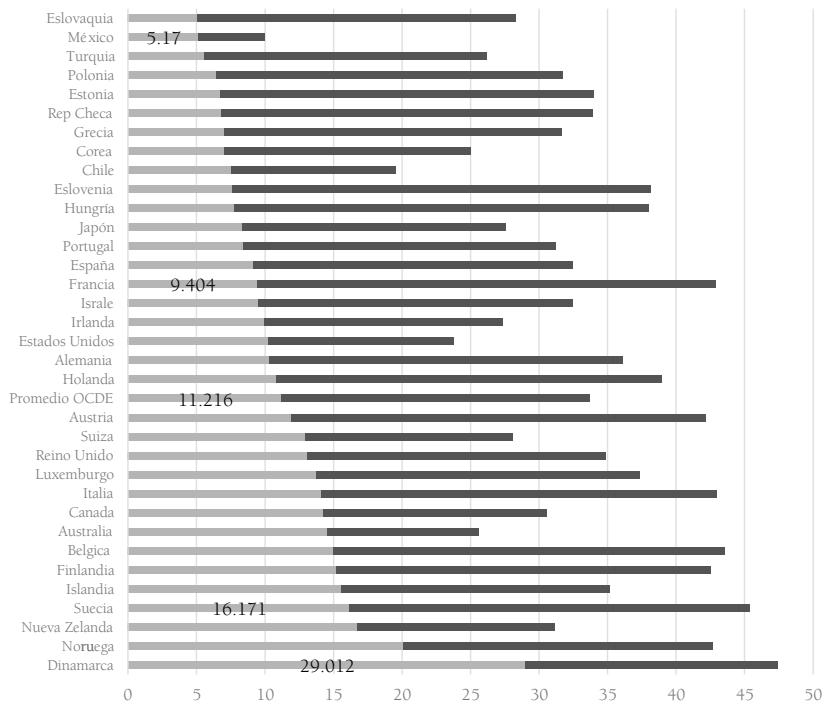


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2014) y SHCP (2014).

¹⁵Para abundar en la comparación entre los ST de Brasil y Sudáfrica, véase Lieberman (2003).

El contraste entre la gráfica 8 y la gráfica 9 muestra que la situación de México en el conjunto de países es casi la misma que en 1965. México recaudó en 2010 5.17 por ciento de su PIB en ISR y ello significó tener una composición tributaria directa en 51 por ciento. La comparación también deja ver que la proporción de los impuestos al ingreso en el total de recaudación de toda la muestra de países sigue siendo casi la misma que en 1965. El promedio de contribución de impuestos al ingreso al total de recaudación tributaria en el conjunto de países fue de 33.1 por ciento en 2010. Esto quiere decir también que la relevancia del ISR dentro de la recaudación total en México es muy alta en comparación con la composición tributaria del promedio de países (51 contra 33 %). Pero, ¿esta composición “muy directa” (o con alta relevancia del ISR en el total de la recaudación) es algo positivo? Es positivo a medias. Desde una perspectiva de equidad, es mejor que tener una composición hecha mayoritariamente de impuestos directos, pues éstos tienen un potencial progresivo más alto que los impuestos indirectos (impuestos al consumo). Pero no es tan positivo en el caso mexicano, debido a que el impacto distributivo que pudiera tener una composición más directa es mínimo si se considera el nivel de recaudación tan bajo.

Gráfica 9. Impuestos al ingreso en la recaudación total en 2010 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2014) y SHCP (2014).

Las gráficas 8 y 9 muestran que los países avanzados, con un desarrollo económico alto y que recaudan niveles elevados de impuestos, muestran constancia en su composición directa (alrededor de 34 % en el último medio siglo); lo que significa que en promedio más de la mitad de su recaudación ha sido provista y proviene de impuestos indirectos. ¿Esto indica –asumiendo que los países atrasados debieran tratar de replicar la trayectoria de los más avanzados– que sería positivo que México aumentara la proporción de impuestos indirectos de su recaudación total (como algunos sectores en los debates de la reforma tributaria de 2013 argumentaron)? No, debido al impacto regresivo inmediato que esta medida tendría en la población (Minzer y Solís, 2013) y al hecho de que México no gasta (progresivamente) como gastan los países desarrollados. Estos últimos, aún con una amplia recaudación de impuestos indirectos, cuentan con sistemas tributarios que tienen un efecto progresivo en la distribución del ingreso y además sus sistemas de transferencias (gasto público) son muy redistributivos; el efecto de las transferencias es aún de mayor progresividad que sus ST (Goñi, López y Servén, 2008).

En gran parte debido a esto, las valoraciones sobre los ST o las decisiones tributarias en general deben considerarse en función también de cómo se asigna el gasto, de cómo se van a canalizar los ingresos tributarios.

CONCLUSIONES

Este trabajo discutió en un primer momento el proceso de la reforma tributaria de 2013. Se describió y analizó lo que el Ejecutivo propuso, lo que aprobó el Legislativo y luego lo que el Ejecutivo, de nuevo, modificó mediante dos decretos publicados el 26 de diciembre de dicho año. Si bien la reforma aprobada por el Legislativo sólo iba a aumentar en uno por ciento del PIB los ingresos tributarios —y esto ya era un aumento pírrico considerando la recaudación tan baja que se padece—, después de los decretos el incremento estimado será todavía menor o nulo. La comparación del ST mexicano y su evolución con los ST de otros países deja en claro que el rezago en materia tributaria es amplio, grave y de largo cuño. Sin embargo, las leyes tributarias del ISR, IVA e IEPS que entraron en vigor en 2014 no implicarán ningún cambio sustancial que aborde realmente los problemas estructurales del ST. Entonces ¿para qué se reformó?, ¿para seguir igual?

Recuadro 1

Ejemplo de algunos de los beneficios concedidos en el decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 2013 (Presidencia de la República, 2013d).

CAPÍTULO 1: SOBRE EL ISR

- Se otorga un estímulo fiscal a las personas morales (Título II de la *Ley del ISR*) que consiste en disminuir de la utilidad fiscal el monto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el mismo ejercicio.
- Se otorga un estímulo fiscal equivalente a 80 por ciento del ISR a los contribuyentes que utilicen aviones con permiso para ser explotados comercialmente.
- Se mantiene el estímulo por los pagos por servicios de enseñanza correspondientes a los tipos de educación básico y medio superior, incluso sin tomarlo en cuenta para el límite global de las deducciones personales establecido en la nueva *Ley del impuesto sobre la renta*.
- Se establecen las mismas facilidades de comprobación que se otorgan al sector de autotransporte terrestre de carga federal y foráneo de pasaje y turismo para el sector de autotransporte terrestre de carga de materiales y el de autotransporte terrestre de pasajeros urbano y suburbano. (Deducir hasta el equivalente a ocho por ciento de los ingresos propios de su actividad.)

CAPÍTULO 2: SOBRE EL IVA

- Se le otorga un estímulo fiscal a los importadores o enajenantes de jugos, néctares, concentrados o en los que la leche sea un componente que se combina con vegetales, entre otros, pero sólo para presentaciones en envases menores a 10 litros. Se trata de un estímulo equivalente a 100 por ciento del impuesto.
 - Se otorga un estímulo fiscal equivalente a 100 por ciento del IVA a los prestadores de servicios de hotelería y semejantes a turistas extranjeros que ingresen al país para participar en congresos, convenciones, etcétera; así como a las personas que otorguen el uso temporal de estos centros de convenciones y los servicios que se proporcionen.
-

CAPÍTULO 3: SOBRE EL IEPS

- Se otorga un estímulo fiscal correspondiente a 100 por ciento del iepe a los importadores o enajenantes de turbosina.
 - Se otorga un estímulo fiscal correspondiente a 100 por ciento del IEPS a los importadores o enajenantes de chicles o gomas de mascar.
-

Fuente: elaboración propia con información de Presidencia de la República, 2013d.

REFERENCIAS

- BANCO DE MÉXICO (BANXICO) [sistema de consulta], 2013, “Estadísticas. Finanzas públicas”, México, en <<http://www.banxico.gob.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarDirectorioCuadros§or=9§orDescripcion=Finanza>>, consultado el 10 de septiembre de 2013.
- BURGESS, Robin y Nicholas STERN, 1993, “Taxation and Development”, *Journal of Economic Literature*, Nashville, Tennessee, American Economic Association vol. 31, núm. 2, junio, pp. 762-830.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, 2014, “Diario de los Debates”, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Comisión Permanente correspondiente al primer receso del segundo año de ejercicio, año II, sesión núm. 3, 8 de enero, en <<http://cronica.diputados.gob.mx/ddebates/62/2do/1p/cperma/ene/01L62A2cp03.html>>, consultado el 15 de abril de 2014.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, 2013a, “Decreto por el que se expide la *Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2014* y se reforma el primer párrafo del Artículo 2º de la *Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2013*”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, sección única, 20 de noviembre, pp. 2-32, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5322823&fecha=20/11/2013>, consultado el 10 de enero de 2014.
- Congreso de la Unión, 2013b, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley del impuesto al valor agregado*; de la *Ley del impuesto especial sobre producción y servicios*; de la *Ley federal de derechos*, se expide la *Ley del impuesto sobre la renta*, y se abrogan la *Ley del impuesto empresarial a tasa única*, y la *Ley del impuesto a los depósitos en efectivo*”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 1a. y 2a. sección, 11 de diciembre, pp. 1-112 y 1-128, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5325371&fecha=11/12/2013>, consultado el 24 de noviembre de 2015.
- CONGRESO DE LA UNIÓN [documento digital], 2015, “Código Fiscal de la Federación” (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de marzo de 2014, Cantidades actualizadas por Resolución Miscelánea Fiscal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 2015), México, Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff/CFF_cant16_07ene15.pdf>, consultado el 15 de abril de 2014.
- DI JOHN, Jonathan, 2006, *The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries*, Helsinki, Finlandia, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) (Research Paper, núm. 74).
- GOÑI, Edwin; J. Humberto LÓPEZ y Luis SERVÉN, 2008, *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, núm. 4487).

- HINRICHS, Harley, 1966, *A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Law School, International Tax Program.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 2000, *Estadísticas históricas de México*, Aguascalientes, Inegi.
- LIEBERMAN, Evan, 2003, *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOTZ, Joergen R. y Elliot R. MORSS, 1970, “A Theory of Tax level Determinants for Developing Countries”, *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, The University of Chicago Press, vol. 18, núm. 3, abril, pp. 328-341.
- MINZER, Rodolfo y Valentín SOLÍS, 2013 “Los posibles efectos del IVA en alimentos y medicinas”, *Nexos*, México, Cal y Arena, octubre, en <<http://www.nexos.com.mx/?p=15514>>, consultado el 15 de enero de 2014.
- MUSGRAVE, Richard, 1969, *Fiscal Systems*, New Haven, Yale University Press.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) [base de datos], 2014, “Revenue Statistics Database”, París, OCDE, en <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=rev>>, consultado el 15 de abril de 2014.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013a, “Iniciativa de *Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2014*”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año XVI, núm. 3857-A, anexo A, domingo 8 de septiembre, pp. I-XLVII y 1-61, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/sep/20130908-A.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013b, “Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley del impuesto al valor agregado, de la Ley del impuesto especial sobre producción y servicios* y del *Código fiscal de la federación*”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año XVI, núm. 3857-A, anexo C, domingo 8 de septiembre, pp. I-CXXXV y 1-142, en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/103_dof_09dic13.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013c, “Decreto que otorga estímulos fiscales a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 1a. sección, 26 de diciembre, pp. 5-7, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328027&fecha=26/12/2013>, consultado el 10 de enero de 2014.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013d, “Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 1a. sección, 26 de diciembre, pp. 7-27, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328028&fecha=26/12/2013>, consultado el 10 de enero de 2014.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), 2014, [sistema de consulta], “Estadísticas oportunas de finanzas públicas”, México, en <<http://www.shcp.gob.mx/politica-fi>>

nanciera/finanzaspublicas/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>, consultado el 15 de abril de 2014.

THE MADDISON PROJECT [base de datos], 2013, “The Maddison Project”, versión 2013, en <<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.

Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?, se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2016, en los talleres de Offset Rebován, S. A. de C. V., Av. Acueducto 115, Col. Huipulco Tlalpan, México, D. F., 14370.

El tiraje consta de 500 ejemplares.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Publicación de El Colegio de la Frontera Norte.