

Capítulo 3

Política fiscal para un desarrollo incluyente

Sean Dougherty y Bert Brys

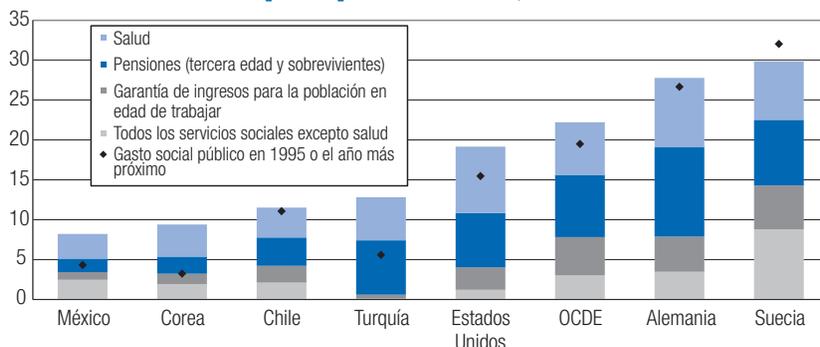
Las finanzas públicas de México son sanas, pero no facilitan un flujo de financiamiento suficiente para las políticas sociales y las políticas promotoras del crecimiento. Para que la política fiscal pueda apoyar de mejor forma un crecimiento más sustentable e incluyente, se necesitan reformas de gran calado, comenzando por aquellas que refuercen la prestación de servicios públicos de calidad. Si bien se han desarrollado programas innovadores para combatir la pobreza, el gasto social es aún bajo y menos focalizado de lo que hace falta para reducir sustancialmente la desigualdad; al mismo tiempo, la eficiencia del gasto también podría mejorarse. Aún se requiere eliminar los amplios subsidios al consumo de energía y muchos gastos fiscales de volumen considerable. A pesar de sucesivas reformas al marco tributario en los últimos años, aún es necesario ampliar más la base tributaria y eliminar las distorsiones. Aumentar los ingresos y las responsabilidades fiscales de los estados, en combinación con un esquema de nivelación fiscal eficiente es otro reto fundamental para aumentar la solidez del sistema hacendario y ayudar a reducir las disparidades regionales.

La política fiscal tiene un papel fundamental que desempeñar como soporte de los esfuerzos por elevar el nivel de vida en México. Un mayor gasto en infraestructura, educación, salud pública, programas sociales, innovación y apoyo a las PYMES puede incrementar el crecimiento de la productividad, lograr un crecimiento más incluyente y reducir la pobreza generalizada. No obstante, esto requiere la implementación de reformas fiscales de gran calado que mejoren la eficiencia y la equidad del gasto público, que hagan la base de ingresos más amplia y más estable. En su primer Mensaje a la Nación, el Presidente Peña Nieto anunció decisiones relacionadas con la responsabilidad fiscal así como medidas de austeridad en materia de gasto público. Esas medidas han sido respaldadas y desarrolladas con más detalle en el Pacto por México, un acuerdo nacional que firmaron los principales tres partidos políticos y que contempla una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca del desarrollo.

Las finanzas públicas son sanas, pero no facilitan un flujo de financiamiento suficiente para las políticas sociales y las políticas promotoras del crecimiento

Para reducir aún más la pobreza, México necesita aumentos adicionales en el gasto social, cuya proporción con respecto al PIB sigue siendo baja en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (véase la gráfica 3.1) y en particular, en las transferencias dirigidas a la población más pobre (véase el capítulo 2 sobre el Combate a la Pobreza y la desigualdad). Si bien el programa Oportunidades ha tenido un gran éxito, el sistema de asistencia social podría fortalecerse aún más para complementarlo y así proteger mejor a los hogares mexicanos y su economía en contra de los choques externos. De hecho, México ha extendido rápidamente la cobertura de un seguro de salud a aquellos trabajadores que no están amparados por la seguridad social mediante un programa en gran medida financiado con las aportaciones tributarias: el Seguro Popular. Sin embargo, aún es necesario hacer más. Por ejemplo, México es el único país de la OCDE que carece de un sistema de beneficios por desempleo y esto contribuye a la informalidad y la desigualdad (véase el capítulo 5 sobre la mejora del acceso al empleo formal). El Pacto por México prevé la creación de un esquema de seguro público de desempleo (compromiso 4).

Gráfica 3.1. **El gasto social de México (excluida la educación) tiene una baja participación en el PIB, 2009**



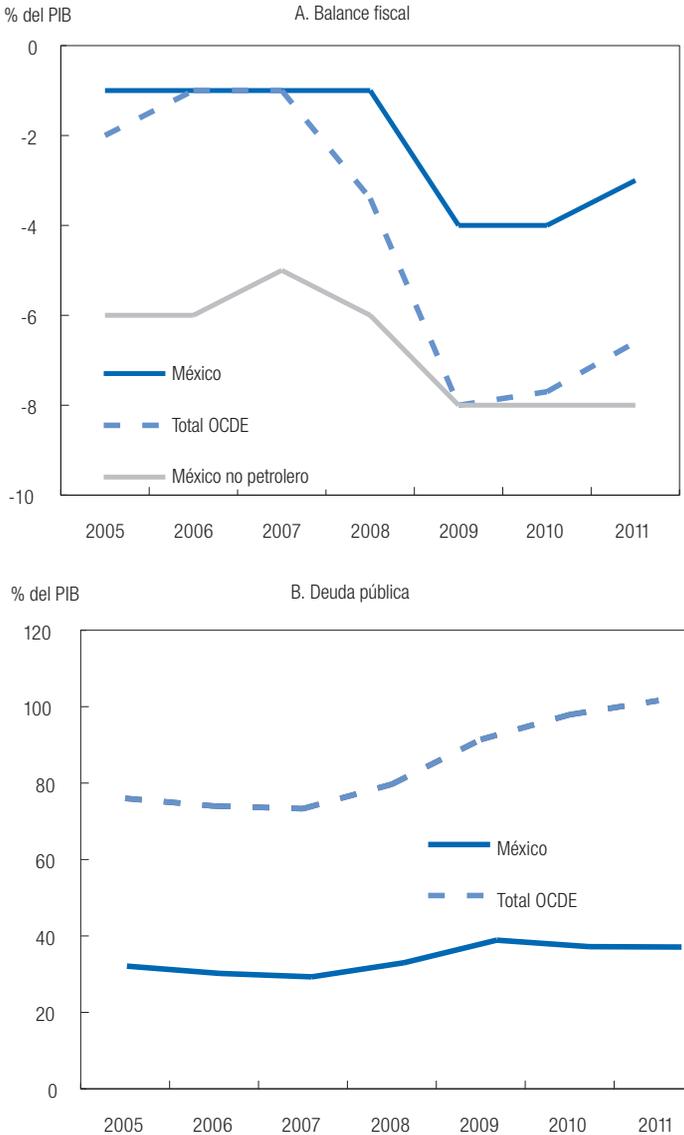
Fuente: Base de datos OECD Social Expenditure, 2012.

Más aún, el envejecimiento de la población ejercerá presión adicional sobre el gasto social en el futuro, en particular sobre los sistemas de pensiones con prestaciones definidas de los estados y los programas de salud de los institutos federales de seguridad social (IMSS e ISSSTE). Actualmente el IMSS utiliza sus reservas financieras para cubrir el déficit operativo de sus cuentas de salud, con lo que pone en riesgo la sustentabilidad de los programas, aunque algunos de sus otros programas operan con superávit (véase el capítulo 7 sobre Política de salud). El Pacto por México incluye el compromiso de realizar reformas para integrar los esquemas dispersos de servicios de salud en el nivel federal, pero también es necesario atender de manera directa el tema de la sostenibilidad del IMSS y los sistemas de pensiones de los estados.

Sostener un crecimiento más vigoroso e incluyente requerirá también de mayor inversión en capital humano (véase el capítulo 6 sobre Educación) y apoyo a las PYMES (véase el capítulo 10 sobre PYMES y espíritu emprendedor). Estas inversiones, también contempladas en el Pacto por México, son esenciales para complementar los esfuerzos por reducir la informalidad mediante las reformas en curso al ambiente de negocios y al funcionamiento del mercado laboral. Más allá de estas reformas, existe un espacio considerable para inversiones en infraestructura promotoras del crecimiento (véase OECD *Going for Growth*, 2009).

No obstante, como bien reconoce el propio Pacto por México, la situación fiscal actual no permite incurrir en el mayor gasto requerido para que el crecimiento sea más vigoroso e incluyente. México ha seguido una política fiscal prudente que ha mantenido bajo control el déficit de la deuda pública, misma que debe continuar. Después de la crisis económica global de 2009, el gobierno ajustó su política, elevando los impuestos y conteniendo el crecimiento del gasto. En 2012 la medición amplia del déficit (los Requerimientos Financieros del Sector Público o RFSP) se redujo al 3% del PIB (véase la gráfica 3.2). Para 2013,

Gráfica 3.2. Balance fiscal y deuda bruta de México



Nota: El balance fiscal corresponde a los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), incluidos los requerimientos de endeudamiento del gobierno central y de las empresas públicas, expresado como un porcentaje del PIB nominal. La deuda bruta es el balance histórico del requerimiento de endeudamiento neto del sector público, incluidos los requerimientos de endeudamiento del gobierno central y de las empresas públicas, expresado como un porcentaje del PIB nominal.

Fuente: Base de datos OECD Economic Outlook 92 y OECD (2012c), Restoring Public Finances: 2012 Update.

el gobierno ha planteado déficit presupuestal cero y que los RFSP registren un déficit de 2.4% del PIB. La meta es alcanzar el equilibrio en 2014, con base en dicha definición gubernamental no estándar, que excluye la inversión en PEMEX pero incluye diversas operaciones financieras. Si la recuperación tiene lugar de acuerdo con lo proyectado, el gobierno podría instrumentar sus planes de consolidación a cabalidad para evitar que se erosione la confianza de los mercados en la política fiscal de México. En este contexto, el techo para un mayor gasto está limitado a falta de una reforma fiscal de gran alcance.

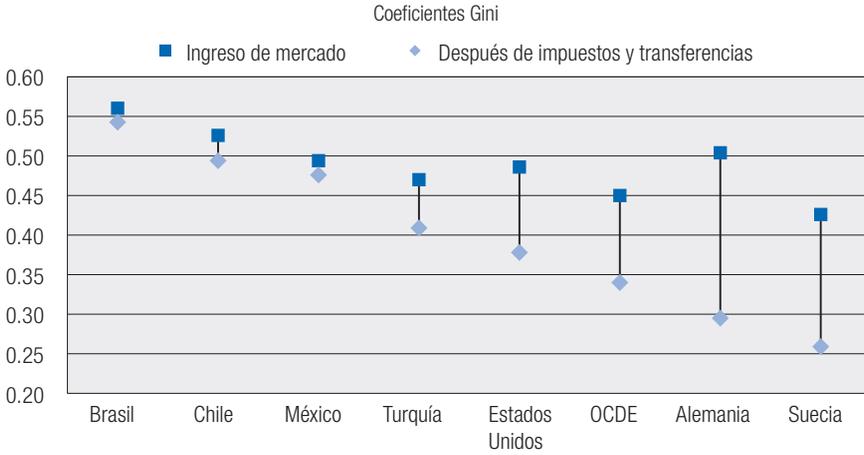
Adicionalmente, el presupuesto depende cada vez más de los ingresos petroleros en lugar de basarse en fuentes más sostenibles, lo que aumenta su vulnerabilidad a los cambios en las condiciones del mercado. Más de un tercio de la recaudación tributaria depende del petróleo, cubriendo gran parte del gasto presupuestal, como consta en el balance presupuestario no petrolero, el cual ha mejorado más lentamente que el balance global. Si bien la producción petrolera se ha estabilizado desde mediados de 2009, mantener los niveles actuales de producción por más de 10 años requerirá que continúen haciéndose inversiones sustanciales en exploraciones de alto costo y nuevos descubrimientos. En 2008, México emprendió una reforma para mejorar el gobierno corporativo de PEMEX, misma que ha intensificado la exploración de nuevos yacimientos petroleros (véase el capítulo 11, "Política energética"). El gobierno ha dado los primeros pasos para aumentar la flexibilidad de los mecanismos de contratación de PEMEX y permitirle operar de manera similar a otras empresas de su tipo, y el Pacto por México promete brindar aún más flexibilidad (compromisos 55-57). Sin embargo, dado que el futuro de los ingresos petroleros aún es incierto, se requiere con urgencia una estrategia que fortalezca la recaudación tributaria no petrolera.

Por otra parte, las desviaciones del PIB con respecto a su tendencia, han sido mayores en México que en la mayoría de los demás países de la OCDE, incluso durante la reciente crisis. Estas grandes fluctuaciones de la actividad económica y el empleo, para las cuales México no ha podido crear mecanismos de amortiguamiento eficaces, pueden ocasionar altos costos tanto para los individuos como para las empresas.

Por último, en comparación con otros países de la OCDE, el sistema de impuestos y transferencias de México influye poco en la reducción de la desigualdad del ingreso, la cual es aún muy grande (véase la gráfica 3.3). Si bien las reformas educativas y laborales para garantizar mejores oportunidades para todos juegan un papel relevante en abatir estas desigualdades, el sistema de impuestos y transferencias podría contribuir a este objetivo de forma más contundente.

Para afrontar estos retos se requieren reformas fiscales en varias direcciones: mejorar el marco fiscal; mejorar el proceso presupuestario y fortalecer la eficiencia de la administración pública; mejorar la eficiencia y la focalización del gasto público; ampliar la base tributaria, y fortalecer el federalismo fiscal.

Gráfica 3.3. **El sistema de impuestos y transferencias podría reducir más la desigualdad del ingreso**



Fuente: Base de datos OECD Income Distribution and Poverty.

Mejora del marco fiscal

Para mitigar el impacto de las fluctuaciones en los ingresos fiscales ante la volatilidad de los precios del petróleo y del PIB, el gobierno mexicano podría adoptar una estructura fiscal que tome en cuenta la naturaleza cíclica de los ingresos tributarios y petroleros, por ejemplo, como en Chile. Una regla de este tipo sería más eficaz si la contabilidad gubernamental se sujetara a los estándares internacionales de cuentas nacionales, pues en la actualidad es difícil identificar los ingresos estrictamente transitorios (como las coberturas de precios del petróleo), en tanto que algunas operaciones de financiamiento se reportan como ingresos. Los excedentes de ingresos generados durante los auges económicos o periodos de altos precios del petróleo deberían acumularse en un fondo de estabilización. A su vez, con reglas transparentes y simples de ahorro y retiro de dicho fondo, aumentaría la transparencia de la gestión de los ingresos petroleros. Actualmente ya existe en México un sistema de fondos de estabilización de los ingresos, pero las reglas de ahorro y gasto son complejas y los máximos que se aplican a estos fondos son modestos. Lo anterior provocó que se acumularan reservas por un valor de menos del 2% del PIB, aun cuando hubo periodos de altos precios del petróleo. En el caso de Chile, la regla de superávit estructural de 1% del PIB permitió que entre 2001 y 2007, se acumularan reservas que ascendieron al 20% del PIB. De este modo, en 2008, al principio de la crisis, pudieron usarlas para ofrecer un gran estímulo fiscal. Como uno de los primeros pasos hacia el establecimiento de un auténtico fondo de estabilización económica, la eliminación temporal de los límites puestos a los

activos acumulados en los fondos de estabilización del petróleo (en 2010 y 2011) debería volverse permanente.

No obstante, estas mejoras al marco fiscal necesitarán completarse con reformas en los sectores fiscal y petrolero. Esto permitiría que el presupuesto dependiera menos de los ingresos petroleros, fortaleciendo así la sostenibilidad presupuestal.

Mejora de la eficiencia y la focalización del gasto público

Durante los últimos años, México ha introducido un amplio rango de reformas que apuntan a una administración pública más eficiente y al aumento del impacto de las políticas de gasto. Dichas reformas abarcan el incremento de la responsabilidad fiscal y la transparencia en el proceso presupuestario; mejores mecanismos de adquisiciones públicas; mejor administración de recursos humanos, y medidas para evitar la corrupción. Aunque muchas de estas reformas ya están en marcha, se requiere un liderazgo político consistente para que estas nuevas leyes se implementen efectivamente y generen ahorros y aumentos reales en la productividad (véase el capítulo 4 sobre Gobernanza en todos los niveles).

Continuar con las mejoras al proceso presupuestario

México debe tomar medidas para que las decisiones presupuestales estén mejor vinculadas con el desempeño. Esto podría lograrse transitando hacia un proceso presupuestario más interactivo e informado con evaluaciones de desempeño y otras herramientas relacionadas, como revisiones de eficiencia o de estrategias de gasto. Estas herramientas pueden integrarse al proceso regular de presupuestación como un mecanismo para generar espacio fiscal. Si bien la iniciativa debería provenir del Poder Ejecutivo, debería alentarse al Congreso y en particular a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a hacer mayor uso de las evaluaciones de desempeño durante la etapa de aprobación del presupuesto y a supervisar la instrumentación del mismo. De hecho, el Congreso dio el paso inicial para las evaluaciones de desempeño cuando redactó el requisito de que el gasto social debe evaluarse anualmente, en la ley de desarrollo social de 1998; no obstante, estas evaluaciones no se han usado ampliamente. En consecuencia, la Ley de de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) de 2006 y la Reforma Fiscal Integral (RFI) de 2007 crearon un marco para las evaluaciones y ampliaron el volumen de la información sobre el desempeño que el Ejecutivo debe presentar al Congreso, por ejemplo, en sus informes trimestrales. El Congreso tiene acceso a una sólida capacidad de análisis por medio tanto del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) como de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Esta última, creada por el Congreso en 1988, anticipándose a muchos países de la OCDE, tiene el mandato de proveer análisis objetivo, imparcial y oportuno de

asuntos relacionados con las finanzas públicas. De manera más específica, el CEFP está a cargo de analizar: i) los informes trimestrales del Ejecutivo; ii) el informe anual sobre la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo; y iii) las implicaciones fiscales de las nuevas legislaciones. Una parte del análisis de la CEFP se sirve de un acuerdo formal de intercambio de información y metodologías con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La ASF ha estado facultada desde 2008 para realizar auditorías de desempeño e incluirlas en el informe final de la Cuenta Pública que presenta al Congreso (y que también está disponible para el escrutinio público en Internet).

Otra medida benéfica sería discontinuar la práctica de destinar partidas de gasto específicas por parte del Congreso (en especial aquellas asignaciones dirigidas a una organización o proyecto particular en distritos electorales en lo particular), concentrando la atención de los legisladores en garantizar que se alcancen los objetivos fundamentales de sostenibilidad, equidad y eficiencia.

Además, México necesita desarrollar un enfoque presupuestal de más largo plazo, multianual, el cual adapte el gasto y el financiamiento a los planes y metas gubernamentales para los distintos sectores y que, al mismo tiempo, se prepare mejor ante eventualidades que puedan presentarse, como la baja de los ingresos por ventas de petróleo o los cambios demográficos.

Mejora de la eficiencia del gasto público

El gasto público total de México es de alrededor de la mitad del promedio de la OCDE. Hay espacio para mejorar la calidad y la focalización del gasto en muchas áreas, entre ellas las políticas sociales y la educación (véanse los capítulos 2, 6 y 7). Podría haber significativas ganancias en eficiencia provenientes notablemente de la mejora de las adquisiciones públicas, que constituyen una parte fundamental del gasto público (véase el capítulo 4).

Mejorar la eficiencia de los servicios sociales no sólo liberaría recursos financieros para ejercer un mayor gasto sino que también contribuiría a reducir la informalidad (véase el capítulo 5). Una seguridad social con servicios de mayor calidad y mejor valorados por los trabajadores crearía sin duda mayores incentivos para entrar al sector formal. En particular, los esfuerzos por reestructurar el paquete de seguridad social e integrar beneficios clave con otros esquemas podrían aumentar los incentivos para que los trabajadores rurales y los de bajos ingresos se trasladen al sector formal.

Enfrentar los retos que plantea el envejecimiento de la población requerirá reformas a fondo del sistema de pensiones y de salud, como la conversión de los sistemas de pensiones que aún existen con beneficios definidos en sistemas de aportaciones definidas, la concentración de esfuerzos en la prevención de la

salud y el tomar medidas para que las dependencias de seguridad social sean más eficientes.

Eliminación de los subsidios a la energía

México gasta sumas considerables en subsidios a la electricidad, gasolina, diésel y gas licuado de petróleo, los cuales en conjunto representaron más del 1.5% por ciento del PIB en promedio, cada año, entre 2005 y 2009. Si bien su intención es ayudar a la población con ingresos más bajos, los subsidios a la energía son ineficaces como herramienta para aminorar la pobreza ya que gran parte de su valor es capturado por los grupos de mayores ingresos, de tal forma que no contribuyen a reducir la desigualdad (véase el capítulo 11 sobre Crecimiento Verde). Más aún, los subsidios a la energía generan incentivos para un mayor consumo de energía y para una menor inversión en eficiencia energética, con lo que se reduce la seguridad energética y se elevan las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto no concuerda con la ambiciosa meta de México de reducir las emisiones de gas de efecto de invernadero a nivel nacional en un 50% para 2050 en comparación con el año 2000 (véase el capítulo 11 sobre Crecimiento Verde). Dado que estos subsidios cuestan más del doble de lo que se gasta en programas para combatir la pobreza, deberían reemplazarse con gasto social directo orientado a dotar de mayores beneficios a los más pobres, ya sea mediante la expansión del programa Oportunidades o la introducción de un beneficio de asistencia social basado en el ingreso. Esto también ayudaría a mejorar la progresividad del sistema fiscal y de transferencias de México. A pesar de que el Pacto por México prevé una reducción de subsidios para las personas de mayores ingresos (compromiso 73), sería preferible eliminar todos los subsidios regresivos y realizar transferencias de efectivo no condicionadas a las personas más pobres.

Un mecanismo administrativo de moderación de la volatilidad de los precios de la gasolina y el diésel puede producir ingresos adicionales cuando bajan los precios del petróleo, pero da lugar a grandes subsidios implícitos en tiempos de altos precios del petróleo. Desde 2005 los precios de la gasolina en México han estado por debajo de los que se observan en sus principales socios comerciales. México debería permitir que los precios de la gasolina siguieran su referencia internacional mediante la abolición del sistema de moderación de precios, y debería incluso considerar gravar su consumo mediante un impuesto especial.

Una de las metas declaradas por México en su estrategia energética es mejorar la focalización de los subsidios a la energía para acercar más los precios a su costo real. El gobierno ha comenzado a instrumentar un nuevo programa de transferencias de efectivo relacionado con Oportunidades para ayudar a las familias pobres a cubrir sus necesidades de energía con menos distorsiones que las experimentadas con el sistema actual. México también ha emprendido un interesante programa piloto para reemplazar los subsidios a la electricidad para

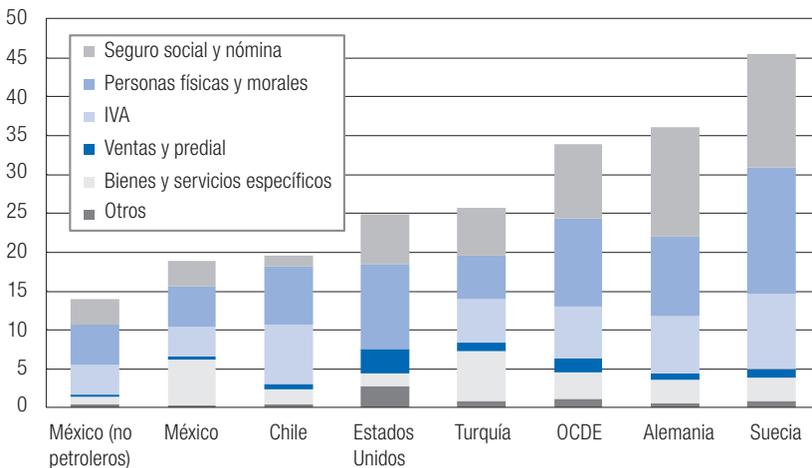
el bombeo de agua de riego por transferencias directas en efectivo en algunos estados, eliminando así la distorsión de precios (véase el capítulo 14 sobre la Gestión del Agua). No obstante, es necesario emprender más acciones para alinear mejor los precios de la energía a los costos. A pesar de los esfuerzos realizados para incrementar gradualmente los precios de la gasolina, el diésel y el gas LP, los subsidios siguen operando y es probable que aumenten al subir los precios internacionales. Se ha hecho poco por eliminar el subsidio a la electricidad.

Los esfuerzos por mejorar la eficiencia en la producción, que traen consigo menores precios y una mejor calidad en el sector eléctrico podrían atenuar el efecto sobre el consumidor de menores subsidios (véase el capítulo 11). En 2009, el gobierno declaró la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), una empresa estatal muy ineficiente, lo que representa un paso en la dirección correcta. Hacer esfuerzos por mejorar la eficiencia de la otra empresa estatal, CFE, así como permitir una mayor competencia en el sector en el largo plazo, en combinación con la implementación de una regulación de alta calidad, podría ser la estrategia correcta para reducir los precios al consumidor.

Reforma del sistema fiscal para su ampliación y simplificación

Aunque hay potencial para mejorar la eficiencia del gasto, dadas las presiones actuales y futuras sobre el gasto, México debe redoblar sus esfuerzos por aumentar la recaudación tributaria. La recaudación tributaria mexicana es baja comparada con la de otros países (véase la gráfica 3.4), a pesar de que

Gráfica 3.4. **La recaudación tributaria de México representa una baja participación en el PIB, 2010**



Fuente: Base de datos OECD Revenue Statistics 2012.

sus tasas de tributación no lo son. El motivo principal de los bajos ingresos es la reducida base tributaria que refleja importantes gastos fiscales (que representan casi el 4% del PIB o alrededor del 20% de los ingresos reales del gobierno). Esta baja recaudación también es resultado de debilidades en la aplicación de la legislación fiscal, las cuales deben abordarse a fin de aumentar la equidad y la transparencia del sistema tributario. Por consiguiente, la combinación de una base tributaria más amplia y una mejor gestión tributaria podría ayudar a aumentar la recaudación y reducir las pérdidas en bienestar asociadas a las cargas del sistema tributario. Asimismo, México debe aprovechar el proceso de cambio hacia un entorno fiscal más transparente a nivel internacional para lanzar una campaña eficaz en contra de la evasión y la erosión fiscales.

La informalidad también debilita la base tributaria, pero sus causas rebasan el ámbito de la tributación dado que los impuestos generales al trabajo son relativamente moderados en México. Aunque las cargas sociales regresivas, las cuales son resultado de una contribución fija para el sistema de salud, constituyen una carga significativa sobre los salarios más bajos, este efecto se compensa en parte con el subsidio para el empleo. Sin embargo, este programa requiere una revisión cuidadosa (véase más adelante). El nuevo Programa del Primer Empleo permite la reducción de costos para las empresas que contraten trabajadores inscritos por primera vez en las instituciones federales de seguridad social, aunque sus resultados han sido modestos. Hacer frente a la informalidad, por tanto, requerirá reformas estructurales adicionales, que incluyan educación y capacitación para ayudar a los trabajadores y empresas con baja productividad a alcanzar el éxito en la economía formal, así como a reducir los costos de pertenecer a dicho sector. Estas políticas, descritas en otros capítulos de este informe, desempeñarán un papel fundamental no sólo en lo que se refiere a impulsar la productividad y reducir la desigualdad de ingreso, sino también a ampliar la base tributaria y captar mayores ingresos fiscales; al mismo tiempo, se fortalecerá la capacidad para generar ingresos de empresas y trabajadores con baja productividad.

Reevaluación de los gastos fiscales y diversos regímenes especiales

Además de la pérdida de ingresos, los gastos fiscales complican el sistema tributario, dejando un amplio espacio para la planeación fiscal agresiva y la evasión, por ejemplo, por medio de la declaración falsa de ingresos en rubros que reciben un trato favorable. Eliminar los gastos fiscales ineficientes podría ampliar la base tributaria, simplificar y transparentar la gestión del sistema. En el Pacto por México, el gobierno se comprometió a ampliar la base tributaria y reducir los gastos fiscales (compromisos 69 y 72).

Los costos de los gastos fiscales en el sistema del IVA son particularmente altos. Este impuesto contempla una tasa cero para alimentos y medicinas, además de exenciones —como en los servicios educativos y médicos— y tasas reducidas

en la frontera. En conjunto, todo esto reduce el ingreso fiscal en alrededor del 2% del PIB. La gran magnitud de los gastos fiscales también se aprecia en la tasa efectiva de recaudación por IVA, la cual mide los ingresos efectivos obtenidos por IVA como porcentaje de los ingresos que podrían obtenerse si se aplicara una tasa estándar de IVA a todo el consumo final. En alrededor del 30%, esta medición, que contempla el impacto combinado de los gastos fiscales, la debilidad administrativa y la evasión, es más baja en México que en cualquier otro país de la OCDE. Como ocurre en el caso de los subsidios a la energía, los gastos fiscales por IVA son ineficaces como mecanismo para aliviar la pobreza porque las familias de ingresos más altos captan la mayor parte de los beneficios en términos absolutos. Sería deseable retirar gradualmente las tasas cero y las exenciones del sistema del IVA y afrontar los problemas sociales con transferencias en efectivo focalizadas, dado que las familias de menores recursos gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentos. Esto generaría ingresos netos más altos ya que se evitarían los costos de otorgar un subsidio efectivo a los hogares de más altos ingresos. No obstante, los intentos por ampliar la base tributaria mediante la eliminación de la tasa cero y exenciones de IVA han probado su dificultad política. La propuesta del gobierno anterior de tasar todos los bienes de consumo y al mismo tiempo incrementar los beneficios de Oportunidades fue rechazada por el Congreso. Sin embargo, dadas las ventajas de dicho paquete de reformas, los esfuerzos adicionales por ampliar los beneficios son bienvenidos. Un sistema ampliado de transferencias en efectivo para compensar a las familias de bajos recursos por medio de Oportunidades o programas complementarios podría ser un instrumento más eficiente para reducir la pobreza que las exenciones de IVA u otros subsidios al consumo, como en el caso de la energía.

México también debería hacer una evaluación adicional de los costos y beneficios de sus numerosos regímenes especiales de tributación. Existen regímenes especiales para empresas maquiladoras, empresas agrícolas y de transporte, cooperativas, así como empresas pequeñas y medianas, las cuales se benefician de tasas reducidas, regímenes de contabilidad simplificada, disposiciones de impuestos diferidos, depreciación acelerada y otras formas de desgravación fiscal. Además de causar la pérdida directa de ingresos, los regímenes especiales complican el código fiscal y facilitan que las compañías emprendan una planeación fiscal agresiva o la evasión fiscal declarando indebidamente que tuvieron menos ingresos. Los regímenes especiales también pueden distorsionar la asignación de recursos hacia sectores o áreas que no se benefician con los mismos. Los costos y beneficios de todos los regímenes fiscales especiales para comercios deberían evaluarse con cuidado y mantener sólo aquellos cuya eficacia se haya comprobado.

En particular, el régimen de las maquiladoras (IMMEX) debe delimitarse y evaluarse, ya que es probable que algunas de las concesiones fiscales sean ya en exceso generosas. Además de corregir diversas fallas del sistema, una

opción sería establecer una fecha fija de expiración y reconsiderar el tamaño de las concesiones fiscales. No obstante, esto debe hacerse pronto para que los negocios puedan tener mayor certeza sobre los impuestos que potencialmente deberán pagar. Adicionalmente, la ampliación del régimen puede haber abierto oportunidades de abuso, como el fraude en el IVA denominado “de carrusel” mediante el cual empresas en el régimen de maquiladoras trasladan el beneficio fiscal de importación a bienes que sí se comercian en el país y que por consiguiente debieran pagar IVA. Para corregir esto, debería cobrarse IVA sobre todas las importaciones y reembolsarse rápidamente cuando éstas sean reexportadas. Aunque podría existir alguna justificación para mantener dicho régimen, el problema original de doble imposición tributaria que había en Estados Unidos ya no está presente y la posición internacional de México en cuanto a competitividad de costos ha mejorado. Más aún, las tasas de los aranceles a la importación han bajado para todo tipo de empresas.

También hay motivos para evaluar y repensar el diseño del régimen para pequeños contribuyentes (REPECO), ahora gestionado por los estados. El REPECO también podría beneficiarse de un mecanismo obligatorio de terminación, por ejemplo una recalificación después de un par de años o una cláusula con fecha de expiración. Aunque la desgravación fiscal dentro del REPECO es muy generosa, las empresas evaden el 86% de sus responsabilidades fiscales, según un estudio de 2010 del ITESM, lo cual indica la necesidad de que los estados aumenten sus esfuerzos en la aplicación de la legislación. Los incentivos de los estados para recurrir a fuentes locales de ingresos también deben fortalecerse, aspecto que se aborda más adelante.

El subsidio para el empleo se instituyó, al igual que en otros países de la OCDE, para apoyar a los trabajadores con salarios bajos y evitar amplios desincentivos al trabajo formal. El programa subsidia alrededor del 60% de la distribución de los salarios formales con un crédito fiscal que disminuye con el ingreso laboral individual. El gobierno congeló recientemente el subsidio para el empleo en términos nominales. Aunque el beneficio es progresivo con respecto al ingreso laboral formal, el porcentaje del beneficio que se destina a la población de ingresos más bajos es relativamente pequeño. Esto se debe a que el subsidio al empleo no está dirigido a los trabajadores más pobres, sino que apoya a una amplia cantidad de trabajadores con ingresos laborales formales. De acuerdo con su diseño original, el crédito fiscal no está disponible para los trabajadores informales, quienes tienen los salarios más bajos. Más aún, este crédito fiscal se basa en el ingreso individual, pero algunos de los trabajadores con ingresos relativamente bajos pueden vivir en hogares de ingresos altos. Sería pertinente, por tanto, una evaluación detallada del subsidio para encontrar si tiene un impacto positivo sobre el empleo formal y en qué medida ayuda a incrementar el pago que los trabajadores de bajos ingresos llevan a casa. Esta evaluación podría ser la base para las reformas. Por ejemplo, México podría considerar dirigir el

subsidio con más precisión a los trabajadores de menores ingresos que tienen una mayor probabilidad de entrar y salir del sector formal, lo cual podría servir para promover el empleo formal.

Muchos componentes salariales y prestaciones están total o parcialmente exentos de impuestos para los trabajadores y al mismo tiempo pueden ser deducidos de la base tributaria de las empresas. Algunos ejemplos son los salarios por horas extra y los bonos. En total, estos componentes pueden llegar a representar hasta el 30% del salario promedio de un trabajador. Este aspecto crea incentivos para la planeación fiscal y al mismo tiempo contribuye a desigualdades horizontales y verticales, porque a menudo las empresas pequeñas no pueden ofrecer paquetes salariales tan sofisticados con una contribución sustancial de prestaciones exentas de impuestos como las grandes empresas. Las personas con ingresos más altos se benefician más de la desgravación fiscal que los más pobres. Por consiguiente, México debería hacer un cambio y gravar todos los componentes salariales a una misma tasa. En los casos en que se considere que los subsidios están justificados, como ocurre con las guarderías infantiles, el gobierno podría considerar otorgar subsidios directos, lo que sería más transparente.

Hasta cierto punto, el tema de las exenciones fiscales y las prestaciones se aborda con el impuesto mínimo alternativo sobre el ingreso empresarial, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Este impuesto de tasa única del 17.5% sobre el flujo de efectivo se estableció en 2008 para limitar las pérdidas de ingresos provenientes de la planeación fiscal dentro del sistema tributario empresarial. Tiene que pagarse si es mayor que el adeudo fiscal por el método regular de impuesto sobre la renta empresarial. El IETU ha servido para limitar las pérdidas de ingresos derivadas de las lagunas fiscales y funciona como un impuesto de control para el impuesto empresarial estándar. A largo plazo, sería ideal contar con un sistema de tributación empresarial uniforme y eficaz. Por tanto, la base del sistema tributario empresarial regular debería ampliarse (incluso a través de la reducción de la depreciación acelerada, que suele favorecer a las empresas ya establecidas en comparación con las que entraron recientemente) y la aplicación de la ley debe fortalecerse. Hasta que dichas reformas se pongan en práctica, el IETU debería seguir en operación. Mantener sólo el IETU es otra opción que México podría considerar, aunque esto implicaría un sistema tributario empresarial muy distinto del de la mayoría de los países de la OCDE. La ventaja es que este impuesto tiene una base amplia, es neutral y relativamente fácil de aplicar.

Algunas de las debilidades del sistema de impuesto sobre la renta empresarial implican complejas cuestiones de planeación fiscal; ciertos cambios en las reglas pueden ayudar a evitar el abuso. Un ejemplo de este cambio, y de hecho una reforma planteada en el Pacto por México, se refiere a las limitaciones a la consolidación de pérdidas de empresas recién adquiridas que pueden usarse

para compensar el gravamen de las utilidades dentro de grupos corporativos. Otro ejemplo es la deducibilidad de intereses que puede hacerse dependiente del EBITDA (o UAFIDA, utilidad antes de gastos financieros, impuestos, depreciación y amortización) y limitarse para las deudas entre empresas afiliadas cuando el préstamo es usado por una compañía para financiar la adquisición de acciones de otra empresa dentro de un grupo. Una práctica especialmente abusiva, ya común en México, es que las grandes empresas establecen líneas aéreas privadas, que sólo cobran tarifas de primera clase para vuelos en jets privados y generan fuertes pérdidas que después la empresa consolidada puede deducir.

Mejora de la aplicación de la ley en materia fiscal

México ha progresado en forma importante en el combate a la evasión fiscal al fortalecer la capacidad del Servicio de Administración Tributaria federal. Con base en estudios encargados por dicho organismo, entre 2000 y 2008 la evasión de IVA se redujo del 23% de los ingresos potenciales al 18%. Las campañas de registro, el uso de modelos de riesgo para identificar contribuyentes con alta probabilidad de evasión, los esfuerzos para reducir los costos de aplicación de la ley y el combate a la corrupción dentro de la administración han contribuido a este éxito. México debería perfeccionar y ampliar el uso de modelos de riesgo, aumentar la capacitación del personal de administración tributaria, en particular en lo que respecta a las técnicas de auditoría, y seguir desarrollando trayectorias profesionales y salarios atractivos. También existe margen para mejorar la eficiencia del proceso de recaudación fiscal, intención que se manifiesta repetidamente en los compromisos del Pacto por México (compromiso 69), y basarse en ejemplos de esfuerzos exitosos para reducir el tamaño de la economía informal. Los estados, donde el avance de la mejora de la capacidad de la administración tributaria es muy desigual, tendrán que emprender acciones similares.

Algunas reformas podrían darle a la administración tributaria federal una mayor capacidad para atender aspectos propios de los grandes contribuyentes. El establecimiento de reglas obligatorias que requieran la divulgación transparente de las estrategias fiscales empresariales, podría ayudar a la administración a mantenerse al día con estas complejas estrategias. También serían pertinentes otras obligaciones de información, por ejemplo con respecto a la intención de reclamar la deducción de ciertos gastos financieros adeudados a partes extranjeras relacionadas y no relacionadas. Más aún, es necesario ampliar el alcance de las atribuciones de la administración tributaria para llegar a acuerdos con los contribuyentes en el contexto de las auditorías. En la actualidad, se le prohíbe llegar a acuerdos con ellos, lo que fomenta los litigios. En ese caso, deberían desarrollarse mecanismos para evitar la colusión entre administradores fiscales y contribuyentes. Aunque las estimaciones de evasión de impuestos

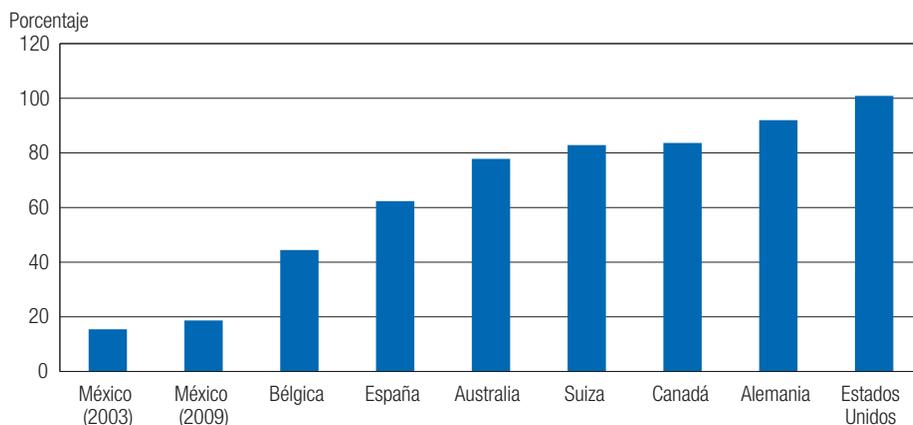
empresariales sugieren que sólo se pierde el 13% del ingreso potencial, es difícil estimar la totalidad de las ramificaciones de las muchas estrategias de planeación fiscal, en especial cuando hay falta de transparencia.

México se encuentra cerca de muchos paraísos fiscales que ofrecen a los contribuyentes mexicanos la oportunidad de evadir impuestos. Las recientes iniciativas de la OCDE y del G20 ofrecen al gobierno la oportunidad de contrarrestar el incumplimiento en el extranjero. México ya ha empezado a aprovechar estas oportunidades al negociar los Acuerdos de Intercambio de Información Fiscal (TIEA), ha firmado otros acuerdos fiscales y el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, que contemplan el intercambio completo de información. Los siguientes pasos serían lanzar una iniciativa de aplicación de la ley en el extranjero siguiendo el ejemplo establecido por el Reino Unido, Estados Unidos y otros países de la OCDE, aumentar los recursos de las autoridades competentes del SAT (Sistema de Administración Tributaria), desarrollar programas para capacitar auditores en la manera de aprovechar este entorno más cooperativo y explorar la posibilidad de establecer intercambios automáticos de información con otros países.

Fortalecimiento del federalismo fiscal

Las reformas orientadas al federalismo fiscal podrían proporcionar mejores incentivos para estados y municipios, así como mejorar la coordinación política en todos los niveles de gobierno. Hace dos décadas, México comenzó un proceso de descentralización de las responsabilidades de gastos centrales hacia los gobiernos locales, proceso que se encuentra a medio camino. Los estados tienen responsabilidades formales sobre las categorías principales de gasto, entre ellas áreas clave como la salud y la educación que representan casi la mitad de la totalidad del gasto público. No obstante, la descentralización de las responsabilidades de gasto no se ha reflejado en el lado de los ingresos: los estados y municipios dependen sobremanera de las transferencias federales (véase la gráfica 3.5), lo que reduce los incentivos para un gasto eficiente y una administración fiscal prudente a nivel subnacional. Las asignaciones de gastos entre los diversos niveles de gobierno están muy mal definidas y con frecuencia se traslapan, reduciendo así la eficiencia del gasto público. La información sobre el uso de los recursos financieros de los gobiernos subnacionales es escasa; no hay informes homogéneos y estandarizados de los presupuestos subnacionales a pesar de que la ley establece que todos los niveles de gobierno deben adoptar un marco de presupuestación basado en resultados. Esto reduce la transparencia y obstaculiza la evaluación de la actuación fiscal, lo cual resulta crucial para aumentar la responsabilidad de los gobiernos locales (véase el capítulo 4). La nueva reforma a la Ley de Contabilidad Gubernamental apunta en esta dirección y habrá que promover su aplicación a cabalidad.

Gráfica 3.5. Ingreso subnacional como porcentaje del gasto, 2010



Fuente: Base de datos OECD Fiscal Decentralisation 2012.

Por el lado de los ingresos, la participación de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales es muy baja en comparación con los estándares internacionales. Los impuestos a la nómina representan la mayor parte de los ingresos propios de los estados. Aunque su cobro resulta fácil, tienen la desventaja de que aumentan el costo del empleo formal. En el caso de los municipios, la fuente potencial de ingresos más importante es el impuesto predial, un impuesto comparativamente eficiente, que está subutilizado. Esto se debe a que los registros públicos de la propiedad y catastros no están actualizados, lo que ocasiona la subvaluación de los inmuebles y proporciona pocos incentivos para cobrar impuestos prediales más altos. Los presidentes municipales sólo pueden postularse por un periodo de tres años, lo cual no ayuda para motivarlos a tomar la impopular medida de aumentar el impuesto predial y proveer bienes públicos de mejor calidad. El gobierno federal debería lanzar un programa para ayudar a actualizar los catastros y registros públicos municipales como ya han hecho algunos estados; de este modo se les facilitará atraer y capacitar a un personal más calificado y establecer la infraestructura que requiere, lo cual podría servir para distribuir la responsabilidad política de favorecer el cobro de dichos impuestos.

El gobierno federal ha trabajado para aumentar los incentivos de los estados y municipios, así como su capacidad para cobrar sus propios impuestos. Los incentivos mejoraron gracias a que las reglas para la obtención de préstamos subnacionales se hicieron más estrictas, se suspendieron las transferencias extraordinarias a los estados y se proporciona información sobre los proyectos federales de inversión. Las fórmulas para las diversas transferencias federales

no etiquetadas (participaciones) ahora incluyen tanto el nivel como el aumento de los ingresos fiscales del gobierno subnacional para recompensar los esfuerzos de los estados para recaudar impuestos, aunque éstas aún no se han utilizado por completo. También se ofreció a los estados la oportunidad de cobrar un impuesto sobre las ventas o una sobretasa en el impuesto sobre la renta, pero estas facultades fiscales aún no ejercieron. Probablemente esto se deba a que los incentivos son aún débiles, a pesar de los esfuerzos recientes, ya que es más fácil para los estados cabildear mayores transferencias federales que aumentar su trabajo de recaudación. Deberían limitarse más los aumentos a las transferencias federales para que los estados tengan un mayor incentivo para recaudar sus propios ingresos. Así, el conferir a los estados mayores facultades tributarias sobre bases tributarias más amplias, como sobretasas en el impuesto sobre la renta de personas físicas, debería tener más éxito. La medida debe combinarse con un mecanismo de nivelación fiscal transparente y de buen funcionamiento que garantice que los estados más pobres tengan los recursos necesarios para fortalecer su potencial de crecimiento y ponerse al día. El Pacto por México ya contempla reformas sustanciales para otorgar mayores facultades de recaudación a los estados, apoyando la de impuestos prediales y revisando la Ley de Coordinación Fiscal para reequilibrar la relación entre el gobierno federal y los estados (compromisos 68 y 70). Si estas reformas se llevan a cabo, se lograrán mejoras importantes en el sistema de federalismo fiscal de México.

Recomendaciones clave de la OCDE

Marco fiscal

- Atender la volatilidad de los ingresos mediante mejoras adicionales al marco de la política fiscal, mediante la acumulación de reservas fiscales que pueden acumularse a través de una regla de equilibrio estructural.
- Mejorar el gobierno corporativo y la eficiencia operativa de PEMEX, eliminando las restricciones a la inversión y fortaleciendo la rendición de cuentas.
- Presentar la contabilidad gubernamental conforme a los estándares internacionales de cuentas nacionales, con miras a aumentar su comparabilidad y mejorar su transparencia.

Gasto

- Diseñar un proceso presupuestario multianual centrado en el desempeño y la efectividad del gasto, así como en los resultados del sector público.

- Aumentar las transferencias de efectivo a la población de ingresos bajos, por ejemplo, mediante el programa Oportunidades o la introducción de un programa de asistencia social.
- Mejorar la eficiencia gubernamental a través de la profesionalización del servicio público, dando pasos necesarios para mejorar la calidad del gasto y aumentando la transparencia y las iniciativas de gobierno abierto (véase el capítulo 4 sobre Fortalecimiento de la Gobernanza).
- Retirar gradualmente los subsidios a la energía y considerar un impuesto sobre el consumo de petróleo.

Política fiscal

- Incrementar la recaudación tributaria concentrándose en la ampliación de las bases tributarias del IVA y el impuesto sobre la renta para personas físicas y morales, eliminando algunos gastos fiscales y fortaleciendo la administración tributaria. Mejorar la aplicación de la ley en materia fiscal mediante un mayor uso de modelos de riesgo, capacitación y con sueldos y trayectorias profesionales atractivas.
- Recurrir más al nuevo impuesto empresarial a tasa única (IETU), posiblemente con una tasa más alta, y cerrando las brechas en el impuesto sobre la renta empresarial que facilitan la planeación fiscal agresiva. Fortalecer la cooperación fiscal internacional y combatir el uso de los paraísos fiscales por parte de los contribuyentes mexicanos.
- Revisar y delimitar los regímenes especiales de tributación para maquiladoras y pequeñas empresas, y considerar su eliminación gradual.
- Evaluar el subsidio al empleo, su impacto sobre el empleo formal y considerar dirigirlo más hacia los trabajadores con menores ingresos.
- Aumentar las responsabilidades fiscales de los estados al limitar las transferencias del gobierno federal y permitir una mayor retención de ingresos en el margen. Debe fomentarse un mayor uso del impuesto predial con el apoyo federal.

Bibliografía adicional

- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus y L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal*, vol. 121.
- Brandt, N. y R. Paillacar (2011), "Fiscal Reform for a Stronger Fairer and Cleaner Mexican Economy", OECD Economics Department Working Papers, núm. 904, París.
- OECD (2008), *Study into the Role of Tax Intermediaries*, OECD Publishing, París.

- OECD (2009a), "OECD Review of Budgeting in Mexico", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2009, suplemento 1, OECD Publications, París.
- OECD (2009b), *OECD Going for Growth: Economic Policy Reforms*, OECD Publications, París.
- OECD (2011a), *Tackling Aggressive Tax Planning through Improved Transparency and Disclosure*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011b), *Economic Surveys: Mexico*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012a), *OECD Economic Outlook 92*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012b), *Restoring Public Finances: 2012 Update*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012c), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing, París.
- OECD (2012d), *Hybrid Mismatch Arrangements: Tax Policy and Compliance Issues*, OECD Publishing, París.
- OECD-Korea Institute of Public Finance (2011), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, París.



From:
Getting It Right
Strategic Agenda for Reforms in Mexico

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264190320-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2013), "Política fiscal para un desarrollo incluyente", in *Getting It Right: Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190375-5-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.