

## Capítulo 2

# Reforma fiscal para una economía mexicana más fuerte, más justa y más limpia

Con un crecimiento moderado y elevada desigualdad, México necesita inversiones en infraestructura, educación y políticas sociales. México ha aumentado el gasto en todas estas áreas, que se financió fácilmente gracias a las reformas fiscales de 2007 y 2009, así como a los elevados precios del petróleo en los últimos años. Los ingresos petroleros —que representan alrededor de un tercio de los ingresos presupuestarios— son muy volátiles, sobre todo por los movimientos en los precios, y las perspectivas de producción son inciertas aunque menos que en años pasados. México tiene los ingresos fiscales más bajos como proporción del PIB en la OCDE y en gran parte de América Latina, incluso si se consideran los ingresos derivados del petróleo. El gobierno debe aumentar la eficiencia de su gasto público. México gasta sumas importantes en subsidios a la energía que, en gran medida, son captados por los grupos con mayores ingresos. Por otra parte, estos subsidios no coinciden con las ambiciosas metas de México respecto a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Dichos subsidios deben retirarse gradualmente en consonancia con las metas del gobierno. En cambio, ampliar las transferencias en efectivo a los pobres sería mucho más eficiente para combatir la pobreza y ayudar a los ciudadanos y la economía en su conjunto a moderar los choques en el ingreso. El gasto agrícola debe reestructurarse para financiar más inversión en bienes públicos y menos apoyo a los productores, el cual ha resultado infructuoso para aumentar la productividad agrícola. La ampliación de la base impositiva retirando algunos de los gastos fiscales más distorsionantes sería una contribución importante para fortalecer los ingresos. Esto también ayudaría a simplificar el sistema fiscal, reduciendo tanto los gastos de cumplimiento como las oportunidades de evasión y defraudación fiscal. Los esfuerzos por mejorar la ejecución de la normatividad tributaria deben continuar.

## Principales desafíos

Con un crecimiento moderado y elevada desigualdad, México necesita mantener los niveles recientemente incrementados de inversión en infraestructura, educación y salud pública a fin de aumentar su capacidad productiva, y en políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad. El gasto de inversión pública en infraestructura y educación ha aumentado en los últimos años y en términos totales es comparable con el de los demás países de la OCDE, pero el gasto por alumno sigue siendo bajo si se equipara con otros países de la OCDE, incluso cuando se ajusta por el PIB per cápita. México ha desarrollado un innovador programa de transferencias condicionales en efectivo, llamado Oportunidades, para ayudar a la gente pobre a invertir en su salud y educación. Dicho programa ha sido muy exitoso; sin embargo, la cobertura sigue siendo limitada en las áreas urbanas y, por consiguiente, México necesita trabajar más a fondo para fortalecer su sistema de seguridad social, incluyendo una mejor protección a la ciudadanía contra los choques en el ingreso, como en el caso de la pérdida del empleo. Además, México hace esfuerzos importantes para ampliar la cobertura del seguro básico de salud a toda la población mediante el Seguro Popular, un programa financiado en buena medida con impuestos, dirigido a la gente que no tiene acceso a la seguridad social. Algunos estados y el gobierno federal han empezado a introducir pilares de pensión no contributivos para algunos grupos de pensionados.

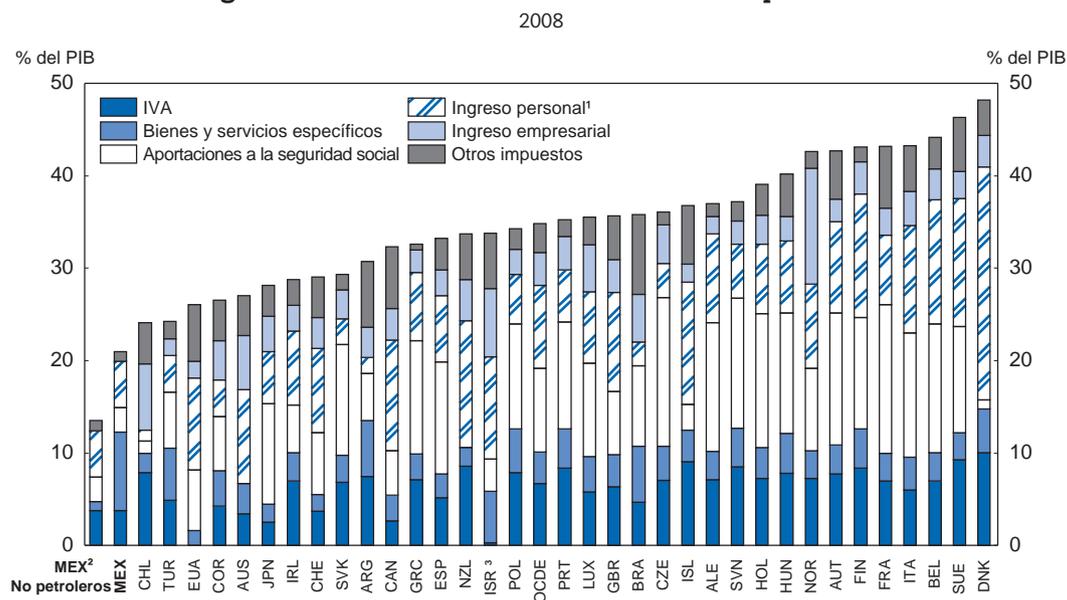
También existen desafíos en cuanto a la viabilidad fiscal a más largo plazo relacionados con el envejecimiento de la población y el consecuente aumento en los costos de los sistemas de pensiones con prestaciones definidas de los estados, y de los programas de servicios de salud de los institutos federales de seguridad social (el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE). Actualmente, el IMSS está reduciendo sus reservas financieras para cubrir los déficits operativos de sus cuentas de salud, aunque algunos de sus programas presentan cuentas superavitarias que potencialmente podrían compensar este faltante. La solución de estos retos requerirá reformas profundas, tales como la conversión de los sistemas de pensiones de beneficios definidos restantes en sistemas de contribuciones definidas, la adopción de un enfoque que acentúe la prevención en los servicios de salud y de medidas para que las instituciones de seguridad social sean más eficientes. Sin embargo, también es necesario contar con mayores ingresos, ya sea a través de impuestos o de aportaciones más altas.

No deben dejarse pasar las oportunidades para aumentar la eficiencia del gasto. México gasta cantidades considerables en subsidios a la energía, pero éstos son ineficientes cuando se trata de reducir la pobreza, ya que una gran parte es captada por los grupos con mayores ingresos. Al mismo tiempo, tales subsidios son nocivos para el medio ambiente ya que fomentan el consumo excesivo y aumentan las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esto es contrario a las ambiciosas metas de México en el combate al cambio climático. Por ello, los subsidios a la energía deben retirarse. El gobierno ha reducido paulatinamente los subsidios a la gasolina y el diésel a lo largo de 2010 y esto es muy positivo. Proteger a los pobres mediante transferencias en efectivo focalizadas, por ejemplo, ampliando

Oportunidades o —con el tiempo— estableciendo una prestación de asistencia social, sería mucho más eficiente que los subsidios a la energía. La segunda alternativa sería muy difícil de administrar y es algo que debe considerarse en el más largo plazo. Si bien un sistema de este tipo no vendría sin costo, medidas para aumentar la eficiencia del gasto (como retirar los subsidios a la energía) y fortalecer los ingresos fiscales (como ampliar la base tributaria del IVA) podrían contribuir a financiarlo. El sistema de impuestos y transferencias también se volvería más progresivo si estos instrumentos se sustituyeran por una transferencia en efectivo focalizada. Entre otras áreas en las que México puede aumentar la eficiencia del gasto público está la agricultura, donde los gastos están orientados a los productores más grandes con poco efecto positivo en la productividad total. México está haciendo ya esfuerzos por aumentar la eficiencia del gasto en la administración pública, al reducir la duplicación de estructuras y programas y reducir el número de procedimientos.

Con objeto de asegurar un financiamiento sostenible para las inversiones que aumentan el crecimiento y las políticas sociales, es necesario que México fortalezca sus ingresos fiscales, que son inferiores a los del resto de los países de la OCDE y de gran parte de América Latina (Gráfica 2.1). Más de un tercio de estos ingresos dependen de la producción petrolera. El petróleo introduce volatilidad y está sujeto a un panorama incierto, aunque la producción parece haberse estabilizado recientemente y México ha aumentado la flexibilidad de los arreglos contractuales de PEMEX. México ha realizado ya importantes esfuerzos para aumentar los ingresos fiscales en los últimos años, y gracias a las reformas emprendidas desde 2007 los ingresos estructurales pueden haber aumentado

Gráfica 2.1. Ingresos tributarios de diversas fuentes en países seleccionados



1. La recaudación del impuesto sobre la renta personal al ingreso incluye impuestos sobre ingresos/utilidades empresariales en México.
  2. Excluyendo ingresos petroleros.
  3. Los datos estadísticos para Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes bajo su responsabilidad. El uso de esos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y las colonias israelíes en Cisjordania de acuerdo con los términos de la ley internacional.
- Fuente: OCDE, *Revenue Statistics Database*; Ministerio de Finanzas para Brasil; Ministerio de Economía y Producción para Argentina.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383584>

en 2 puntos porcentuales del PIB, de acuerdo con estimaciones del gobierno. Sin embargo, es preciso realizar mejoras adicionales para reducir la volatilidad de los ingresos y financiar de manera sostenible los ambiciosos planes de México para aumentar el crecimiento económico, reducir la pobreza y asegurar una cobertura más completa de la población en cuanto a pensiones y servicios de salud.

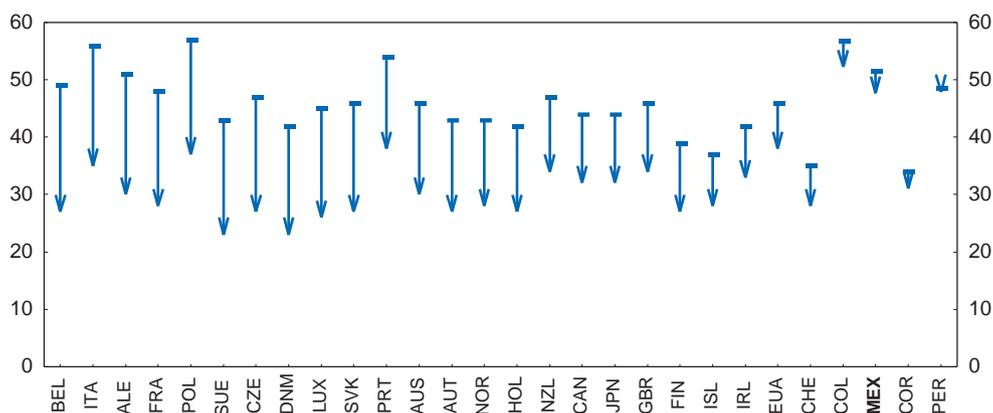
Los ingresos fiscales son bajos, sobre todo porque el sistema tributario es complejo con muchos regímenes especiales y gastos fiscales costosos que disminuyen la base impositiva. Esto también aumenta las oportunidades de evasión y defraudación fiscal, que siguen siendo altas pese a los importantes adelantos logrados recientemente. Por tanto, serán importantes las políticas para ampliar la base tributaria eliminando los gastos fiscales ineficientes y los regímenes especiales para simplificar el sistema. También es necesario redoblar los esfuerzos en el combate a la informalidad y la defraudación fiscal. A largo plazo, es necesaria una estrategia de crecimiento de amplio alcance para consolidar la productividad, sobre todo en el extremo inferior de la distribución. Esto aumentaría la capacidad de las empresas y los trabajadores con baja productividad para trabajar en el sector formal y generar un ingreso lo suficientemente alto que contribuya a los ingresos fiscales. Las políticas para fortalecer la productividad se presentan en el Capítulo 3, mientras que las políticas para combatir la informalidad se exponen en el Capítulo 4.

Este capítulo está estructurado de la siguiente forma: en la primera parte se exponen medios para aumentar la eficiencia del gasto, incluyendo la sustitución de subsidios a la energía por transferencias en efectivo focalizadas, y la orientación del gasto agrícola hacia bienes públicos productivos. También se analizan las perspectivas para aplicar un sistema de comercio de emisiones de carbono (ETS por sus siglas en inglés) o introducir impuestos generales a las emisiones de carbono tras retirar los subsidios a la energía. En la segunda parte se analizan los gastos fiscales y los regímenes especiales para evaluar si algunos de ellos deben limitarse o reducirse con objeto de ampliar la base tributaria y simplificar el sistema. También se exponen estrategias para aumentar la recaudación de impuestos en los gobiernos subnacionales. De ahí en adelante se exponen políticas para combatir la evasión fiscal.

## Aumentar la eficiencia del gasto

### ***México debe proponerse que el sistema de impuestos y transferencias sea más progresivo***

Aunque la desigualdad en los ingresos ha disminuido en los últimos años, el efecto del sistema de impuestos y transferencias de México sobre la desigualdad sigue siendo mucho más débil que en otros países de la OCDE. A pesar de que ha disminuido en los últimos años, la desigualdad sigue siendo alta para los estándares internacionales. Si bien los impuestos reducen la desigualdad en los ingresos de manera bastante considerable en casi todos los países de la OCDE, el coeficiente de Gini en México antes y después de impuestos es casi el mismo. Ello se debe principalmente a la baja proporción de impuestos progresivos sobre la renta en los ingresos fiscales totales (véase Gráfica 2.1). La informalidad es un factor que contribuye a este fenómeno, pues en un contexto de alta informalidad es en alguna medida más fácil cobrar impuestos indirectos, dado que las empresas informales en algunos casos necesitarán comprar insumos de empresas que cumplen con el pago de impuestos. Los bajos ingresos de gran parte de la población también dificultan aumentar los ingresos por el impuesto sobre la renta. En México, los dos deciles de ingresos más ricos pagan casi 80% de los impuestos sobre la renta y a causa de una deducción fiscal laboral, los tres primeros

Gráfica 2.2. **Coefficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias**A mediados de la década de los años 2000<sup>1</sup>

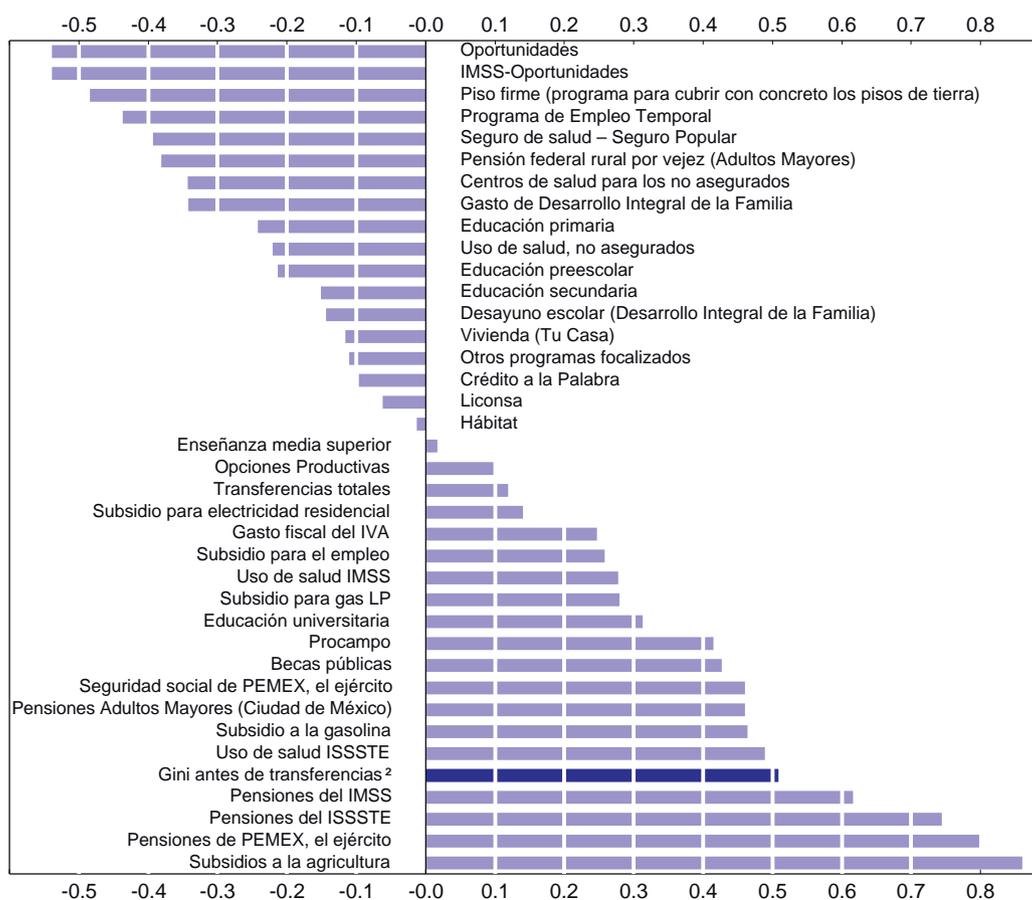
1. 2008 para México, 2003 para Colombia y 2004 para Perú.

Fuente: OCDE, *Income Distribution Database* y *Latin American Economic Outlook 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383603>

deciles de ingreso pagan impuestos sobre la renta negativos en promedio. Algunos autores sostienen que es casi imposible redistribuir el ingreso por medio del sistema fiscal en países con una elevada desigualdad, y que, en cambio, alcanzar metas distributivas a través del gasto sería más eficiente (Engel et al., 1999). En casi todas las economías de la OCDE el efecto de las transferencias en efectivo en el coeficiente de Gini es más fuerte que el de los impuestos, con un efecto total de más de 10 puntos porcentuales (Gráfica 2.2). La disminución de la desigualdad en México durante los últimos años le debe mucho al mayor y mejor dirigido gasto social (Esquivel et al., 2010). Sin embargo, el efecto de las transferencias en la distribución del ingreso en México es mucho menor que en otras partes de la OCDE (Gráfica 2.2). Esto es semejante en otros países latinoamericanos, reflejando en parte su débil capacidad de recaudación fiscal, lo cual no permite transferencias grandes (Goñi et al., 2008).

México ha mejorado la focalización del gasto social, pero es deseable avanzar más en este sentido. Algunas transferencias en efectivo en México están bien focalizadas y son muy progresivas, como Oportunidades, el Seguro Popular —un programa de salud financiado con impuestos para ciudadanos sin acceso a la seguridad social— y la pensión federal no contributiva para personas de la tercera edad de las zonas rurales, Adultos Mayores (Gráfica 2.3). No debe confundirse este último programa con el programa de la Ciudad de México de pensiones no contributivas, del mismo nombre. Debido a que para este último no hay estudio socioeconómico de los beneficiarios, es menos progresivo que el programa federal para adultos mayores de las zonas rurales (Gráfica 2.3). Sin embargo, el efecto de los programas más progresivos se ve compensado por otros que tienen por objetivo ayudar a los pobres, pero de hecho destinan más gasto a los hogares con mayores ingresos. Esto es cierto para los programas de seguridad social, ya que éstos sólo cubren a los trabajadores formales que en general tienen ingresos más altos que la gran proporción de trabajadores informales en México. La proporción del gasto dedicada a los individuos de mayores ingresos es especialmente alta para los trabajadores públicos afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y para los empleados de PEMEX, la empresa petrolera de propiedad estatal, que suelen tener sueldos relativamente altos. Los esfuerzos de México por ampliar la cobertura de servicios de salud

Gráfica 2.3. **Coficientes de concentración de determinados programas de gasto**<sup>1</sup>

1. Un coeficiente de concentración negativo implica que una mayor parte del gasto va a los deciles de menores ingresos en lugar de a los deciles de mayores ingresos y viceversa.
  2. Los programas con un coeficiente de concentración mayor que el de Gini empeoran la distribución del ingreso.
- Fuente: Scott (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383622>

a todos los trabajadores a través del Seguro Popular y para crear pilares de pensiones no contributivos están ayudando a hacer más progresivo el gasto en pensiones y servicios de salud. Sin embargo, los subsidios a la energía, incluidos los del gas LP, la gasolina y la electricidad que supuestamente son para ayudar a los hogares con menores ingresos, son captados por individuos con mayores ingresos y, por ende, son ineficientes como herramienta para combatir la pobreza. Un argumento similar es válido para algunos gastos fiscales, en especial los que pertenecen al sistema del IVA (Gráfica 2.3). Al igual que los subsidios a la energía, las exenciones del IVA son en realidad subsidios al consumo sin fines específicos y, por tanto, dependen del gasto de las familias en productos subvencionados, lo que tiende a aumentar con el ingreso. En 2008, estos subsidios al consumo representaron cerca de 5% del PIB, comparado con 0.7% del PIB para Oportunidades, el Seguro Popular y la pensión por vejez en las zonas rurales (Scott, 2010). Varios programas agrícolas empeoran la desigualdad —por ejemplo, el apoyo a los productores y los subsidios para la comercialización—, ya que la proporción del gasto que va a los grupos de mayores ingresos es incluso superior que su participación en los ingresos antes de la transferencia. Otros

programas, como Procampo, son progresivos respecto al ingreso, aunque en términos absolutos éste sigue destinando más gasto a los grupos con mayores ingresos que a los de menores ingresos. Reestructurar el gasto social para destinar una parte más grande de éste a programas dirigidos a los pobres ayudaría a que el sistema de impuestos y transferencias sea más progresivo y reducir así la pobreza y la desigualdad.

Una manera particularmente fácil de lograrlo sería retirar algunas de las partidas del gasto menos eficientes y en vez de ello gastar más en los programas bien focalizados. Por ejemplo, aumentar las transferencias en efectivo de Oportunidades sería una forma de compensar a los hogares con menores ingresos por el retiro de los subsidios al consumo, como los subsidios a la energía o los gastos fiscales en el IVA. Ampliar la cobertura de Oportunidades también es una meta importante. En 2008, cerca de 40% de los dos primeros deciles de la población no estaba cubierto con el programa Oportunidades, mientras que 70% de los que sí tenían cobertura no pertenecían al 20% más pobre así definido (Scott, 2010). La cobertura de los hogares con bajos ingresos es muy incompleta, en especial en las áreas urbanas, aunque el gobierno está haciendo esfuerzos importantes para mejorar en este sentido.

A más largo plazo, una opción sería complementar Oportunidades con una prestación de asistencia social que se base en un estudio socioeconómico anual directo, como los que se llevan a cabo en los países de la OCDE, aunque eso sería muy complejo desde el punto de vista administrativo. Oportunidades se diseñó como un programa con transferencias en efectivo relativamente reducidas, condicionadas a la asistencia escolar de los estudiantes y a revisiones médicas para que, en el largo plazo, los pobres desarrollen su capital humano. Ha sido muy exitoso. Quizá no sea la mejor solución agregarle más componentes, como proporcionar seguro contra pérdidas de ingreso repentinas, lo que en cierto modo sería más fácil de hacer con una prestación de tipo asistencia social. Complementar Oportunidades con una prestación de este tipo podría ser, por lo tanto, una opción atractiva a fin de destinar más dinero a las transferencias en efectivo focalizadas que ayudarían a combatir la pobreza, proporcionar un seguro contra choques al ingreso y hacer más progresivo el sistema de impuestos y transferencias. En un principio podría limitarse a las áreas urbanas, donde la cobertura de Oportunidades es muy incompleta y donde sería más fácil ponerla en práctica, ya que la alfabetización y el acceso a los servicios bancarios son mayores que en las áreas rurales. Por otra parte, no sería demasiado complicado montar una infraestructura administrativa que ayudara a las personas a solicitar la prestación, ya que podría vincularse con los centros que asesoran a la gente para presentar su declaración de impuestos que están instalándose en todo el país. La ampliación de Oportunidades en las zonas urbanas depende de que la gente solicite la prestación, porque los pobres están mucho más dispersos que en las áreas rurales. En este sentido, la complejidad extra de introducir una prestación de asistencia social que debería solicitar la gente a partir de las declaraciones de ingresos, como se indica en el Recuadro 2.1, sería menor que en las áreas rurales. Sin embargo, los costos del cumplimiento de las obligaciones fiscales aumentarían para la gran mayoría de los trabajadores, cuyos impuestos son retenidos y declarados por los patrones, sin necesidad de que el trabajador declare impuestos (Recuadro 2.1).

Si tiene éxito, la prestación podría ofrecerse más adelante a los trabajadores rurales como un complemento de Oportunidades en la medida en que la prestación social es mayor, pero su aplicación en las zonas rurales sería mucho más difícil considerando los bajos niveles de alfabetización y de acceso a los servicios bancarios. Requeriría la instalación de una infraestructura administrativa de apoyo para que la gente solicitara la prestación y para pagar en efectivo, si fuera necesario. Esto sería muy ambicioso, costoso y exigiría

### Recuadro 2.1. **Asistencia social en México**

Introducir una prestación de asistencia social basada en declaraciones de ingreso anual y en controles estrictos protegería a las familias contra la pobreza y los choques al ingreso, ya que serían elegibles para la prestación en cuanto sus ingresos descendieran por debajo de determinado umbral. Esto exigiría medidas para la disponibilidad inmediata de la prestación a las familias que sufran y declaren una caída abrupta de ingresos, por ejemplo, tras perder el empleo. Oportunidades comprende transferencias en efectivo, pero en realidad no protege a todos los hogares contra la pobreza y los choques al ingreso, como los causados por el desempleo. La cobertura no sólo sigue siendo incompleta, sino que la focalización se basa en indicadores indirectos, como las pertenencias de las familias y el tamaño y la calidad de la casa, que se revisan durante las entrevistas. Las actualizaciones no tienen la suficiente frecuencia para asegurar que las entradas y salidas de la pobreza se tomen en cuenta a tiempo para que la transferencia proteja a los hogares contra las pérdidas repentinas de ingreso (Mason *et al.*, 2008).

Introducir una prestación de asistencia social a partir de las declaraciones de ingresos no es tarea fácil en un país con una informalidad elevada en comparación con los estándares de la OCDE, y la deficiente alfabetización en grandes núcleos de la población. Es por ello que éste es un proyecto que puede desarrollarse a más largo plazo. Debería introducirse paso a paso, empezando en las áreas urbanas donde la formalidad y la alfabetización son mayores. En un contexto de alta informalidad y alfabetización deficiente, la realización de un estudio socioeconómico representativo tendría un papel importante en asegurar que las prestaciones en efectivo realmente lleguen a los pobres. Por esta razón Oportunidades no debe abandonarse, si ha de introducirse una prestación de tipo asistencia social. En especial, en las áreas rurales es un instrumento importante para asegurar que las transferencias en efectivo lleguen en realidad a los pobres.

No obstante, desarrollar un sistema de asistencia social con base en las declaraciones de ingreso anual para complementar Oportunidades sería una ocasión propicia para crear un seguro más eficaz contra los riesgos del ingreso, al abarcar también a los individuos que caen en la pobreza a causa de un choque a sus ingresos. Aunque a los trabajadores en México se les permite hacer retiros de sus cuentas de pensión durante periodos de desempleo, esto es limitado, ya que pueden retirar menos de 90 días de su último sueldo sólo cada cinco años. El sistema podría ampliarse. Al mismo tiempo, el sistema de pensiones también necesita fortalecerse para asegurar un ingreso por jubilación adecuado. Muchos de los trabajadores de más bajos ingresos a menudo se mueven dentro y fuera del empleo formal, y nunca logran ahorrar lo suficiente para obtener una pensión mínima. Para los trabajadores de ingresos medianos, en muchos casos los ahorros también son muy bajos como para asegurar un ingreso por jubilación adecuado. Puesto que ampliar el sistema lo suficiente para garantizar a la vez un ingreso por jubilación adecuado y un seguro contra el desempleo exigirá un financiamiento adicional cuantioso, México puede considerar también alternativas, como la prestación de asistencia social explicada en este recuadro.

Una prestación de asistencia social podría coadyuvar a reducir la pobreza en México y contribuir a amortiguar los choques macroeconómicos, al ayudar a los individuos a suavizar su consumo. La asistencia social también podría ayudar a evitar conductas de adaptación ineficientes a los choques al ingreso con efectos secundarios potencialmente negativos a largo plazo en la inversión y la productividad, como sacar a los niños de la escuela. La

por consiguiente un horizonte de tiempo mucho más prolongado para su aplicación. Empero, una prestación de este tipo podría ayudar a ampliar la base de contribuyentes si se administrara a través del sistema fiscal (Recuadro 2.1) y podría proporcionar incentivos a los trabajadores para que se formalizaran, aunque eso exigirá invertir en capacidad para su administración y ejecución. Una evaluación socioeconómica anual directa basada en las declaraciones de ingresos también ofrece ventajas, porque ayudaría a crear una prestación en efectivo que podría proteger mejor a las familias contra los choques al ingreso que lo que permite Oportunidades, pues no fue diseñado para este propósito, aunque serían necesarias medidas especiales para que los trabajadores dispusieran de manera inmediata de la prestación cuando tuvieran caídas repentinas en sus ingresos, como perder el empleo. Sin embargo, se necesitaría contar con fuertes controles para evitar que la gente declarara ingresos menores a los reales y trabajara en el sector informal al tiempo que recibe las prestaciones.

#### Recuadro 2.1. **Asistencia social en México** (cont.)

investigación para México muestra que los niños pobres tienen probabilidades de dejar la escuela como respuesta a los choques al ingreso, por ejemplo el desempleo de los padres, y eso tiene efectos duraderos en la asistencia escolar. Se ha demostrado que Oportunidades modera este efecto en parte o —según algunas cifras estimadas— casi completamente (De Janvry *et al.*, 2006). Sin embargo, las transferencias de Oportunidades sólo están disponibles para personas lo suficientemente pobres como para estar en el grupo beneficiario antes de experimentar un choque al ingreso. No cubre a los que caen en la pobreza a causa de esto, o al menos no lo suficientemente rápido, y una prestación de asistencia social donde el estudio socioeconómico se basa en las declaraciones de ingreso podría mejorar esto.

Administrar el proyecto a través del sistema tributario podría ayudar a mejorar la cobertura en comparación con Oportunidades e integrar a más trabajadores a la economía formal, pero eso implicaría mayores costos de cumplimiento y de observancia de la ley. El sistema podría administrarse a través del sistema tributario como un crédito fiscal reembolsable. Esto representaría una oportunidad de aumentar los incentivos para que las personas declaren el impuesto sobre la renta y presionen en sus fuentes de empleo para legalizar su situación. Si bien los trabajadores ya declaran sus ingresos en forma individual por su cuenta o a través de sus fuentes de empleo, la reforma exigiría encaminarse a declaraciones conjuntas del impuesto sobre la renta por familia a fin de tener una evaluación socioeconómica adecuada para la prestación. Esto sería una reforma de gran alcance, llevaría cierto tiempo aplicarla y sería administrativamente ardua. Sin embargo, es probable que promueva la aplicación de la ley, entre otras cosas porque permitiría ampliar la base de datos de contribuyentes. Los costos de cumplimiento para los trabajadores, cuyo ingreso actualmente es declarado por medio de sus empleadores, aumentarían. Pero exigirles declarar sus ingresos para ellos y sus familias permitiría cotejar mejor contra las declaraciones de impuestos y seguridad social presentadas por sus fuentes de empleo, a partir de una base de datos más amplia. Ello ayudaría a mejorar la aplicación de la ley aunque la autoridad fiscal necesitaría aumentar considerablemente su personal y mejorar aún más su formación para administrar la prestación de una asistencia social, combatir el abuso y ayudar a la gente con alfabetización deficiente a solicitarla. Sin embargo, esto podría contribuir a mejorar la cobertura de la población con prestaciones en efectivo a fin de combatir la pobreza, reducir la informalidad y ampliar la base de contribuyentes. Tales

Ampliar las transferencias en efectivo focalizadas, como Oportunidades o una prestación de tipo asistencia social, será costoso, pero las medidas para fortalecer los ingresos fiscales y aumentar la eficiencia del gasto propuestas en este capítulo ayudarían a financiarlo. El programa podría realizarse por etapas en forma gradual, primero en las áreas urbanas, y debe evaluarse minuciosamente al principio para corregir su diseño de ser necesario. Retirar los subsidios a la energía, las exenciones al IVA y las tasas cero comentadas más adelante debe liberar recursos suficientes para financiar este aumento en prestaciones. Un cálculo de los ahorros totales sería de alrededor de 2.5%–3% del PIB. Esto debería bastar para que México pudiera financiar un sistema de asistencia social, ya que los países de la OCDE gastan en promedio 2% del PIB en apoyos al ingreso por evaluación socioeconómica y este cálculo incluye las transferencias en efectivo para familias, el gasto basado en evaluación socioeconómica para los desempleados, los ancianos y los discapacitados. Aunque en los últimos años ha

#### Recuadro 2.1. **Asistencia social en México** (cont.)

beneficios podrían justificar plenamente la inversión requerida en capacidad para la aplicación de la ley. Con objeto de asegurar que el sistema se convierta en un fuerte incentivo para que los trabajadores se integren a la formalidad, tendría sentido que las prestaciones estuvieran disponibles sólo después de haber declarado ingresos positivos durante cierto tiempo. De cualquier manera, será necesaria la vigilancia estricta del cumplimiento de la ley para contrarrestar la subdeclaración de ingresos y a los trabajadores que combinen el recibo de la prestación con trabajo no declarado.

Usar un crédito al impuesto sobre la renta como prestación de asistencia social requeriría que se pusiera a disposición de los hogares, independientemente de su situación laboral. La investigación para los EUA muestra que un impuesto negativo que es independiente de la categoría de empleo aumentaría los ingresos de los trabajadores con bajos salarios más que una deducción fiscal laboral, ya que esta última aumenta la oferta de mano de obra de los trabajadores con bajos salarios, haciendo disminuir así los salarios (Rothstein, 2009). La desventaja de un impuesto sobre la renta negativo, independiente del empleo, es que desalienta el trabajo pero eso podría reducirse complementando el crédito fiscal para los hogares cuyos miembros trabajan para mejorar los incentivos al empleo. En la actualidad, México tiene un crédito fiscal laboral, el subsidio para el empleo, y una versión de éste podría usarse como complemento. Al igual que el Crédito Fiscal por Ingreso Devengado de los Estados Unidos de América, el crédito fiscal podría aumentar con el ingreso devengado hasta un límite máximo y luego podría retirarse paulatinamente. Sin embargo, puesto que también funciona como prestación de asistencia social, el crédito fiscal en México podría ser positivo para las familias sin ingreso del empleo formal, similar a la nueva *Revenue de Solidarité Active* (RSA) de Francia. Los complementos para los trabajadores con bajos salarios aumentarían los incentivos para tratar de obtener una situación de empleo formal. Sin embargo, los efectos positivos sobre el empleo se contrarrestan con los efectos positivos sobre el ingreso de los trabajadores con bajos salarios. Si los trabajadores aumentan su oferta de mano de obra en respuesta a una deducción fiscal laboral en el contexto de una demanda de mano de obra menos que perfectamente elástica, los salarios siempre caerán en cierta medida. Con el tiempo sería importante establecer un programa eficaz de asesoría para la búsqueda de empleo con medidas de activación para los desempleados que reciban la prestación de asistencia social con objeto de contrarrestar los menores incentivos de búsqueda de empleo.

aumentado considerablemente, el gasto en programas sociales en México sigue siendo bajo comparado con los países de la OCDE, y también lo es el gasto en transferencias en efectivo basadas en evaluaciones de ingreso (Cuadro 2.1). Mayores prestaciones —administradas a través de Oportunidades o de otros programas— exigirán crear un eficaz programa de asesoría para la búsqueda de empleo con medidas de activación para los desempleados que reciben estas prestaciones a fin de contrarrestar los menores incentivos al trabajo relacionados con dichas prestaciones.

**Cuadro 2.1. Gasto en programas con evaluaciones de ingreso y en gasto social público, 2007**

	Programas por ingreso evaluado como % del PIB	Gasto social público como % del PIB
Australia	5.6	16.0
Canadá	3.7	16.9
Corea	0.8	7.5
España	2.6	21.6
Estados Unidos de América	1.2	16.2
Finlandia	1.4	24.9
Grecia	2.2	21.3
Irlanda	4.3	16.3
Italia	1.2	24.9
Japón	0.6	18.7
<b>México</b>	<b>0.8</b>	<b>7.2</b>
Nueva Zelanda	3.3	18.4
Países Bajos	3.6	20.1
Polonia	0.9	20.0
Portugal	2.7	22.5
Promedio de la OCDE	2.1	19.3
Reino Unido	5.0	20.5
República Eslovaca	1.0	15.7
Suecia	1.1	27.3
Suiza	1.7	18.5
Turquía	0.5	10.5

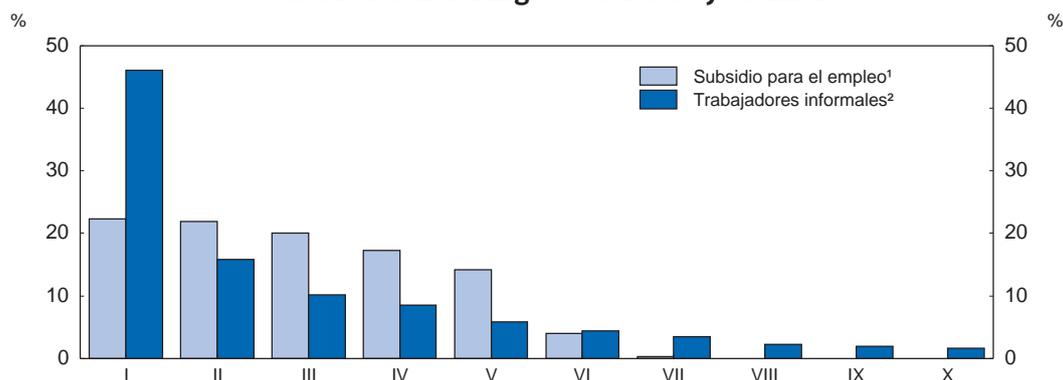
Nota: Se incluyen las siguientes partidas de gasto por ingreso evaluado: gasto en “otras contingencias – otras áreas de política social” como en la *Base de datos sobre gasto social de la OCDE (SOCX)*, gasto por ingreso evaluado en los desempleados (por ejemplo, pagos de ayuda por desempleo para Alemania), pagos de apoyo por ingreso evaluado a ancianos y discapacitados (por ejemplo, Bélgica y Reino Unido), otros pagos por ingreso evaluado (transferencias de efectivo a las familias), pero no incluyen subsidios específicos para la vivienda, gasto en Políticas Activas del Mercado Laboral, o apoyo médico por ingreso evaluado.

Fuente: Cálculos del Secretariado de la OCDE a partir de la *Base de datos sobre gasto social de la OCDE*. ([www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)).

### **El crédito fiscal laboral en México puede complementar las transferencias en efectivo a los pobres, pero debe revisarse**

El Subsidio para el Empleo de México puede ayudar a fortalecer el empleo formal por sí mismo o en combinación con la prestación de asistencia social propuesta (véase Recuadro 2.1). El recién aprobado Programa de Primer Empleo, que concede deducciones fiscales extras a las empresas que contraten trabajadores que se registran por vez primera en la seguridad social, se propone cumplir con el mismo objetivo. Sin embargo, la eficiencia de estos programas debe revisarse. Quizá sea necesario reconsiderar algunas características de su diseño. El Subsidio para el Empleo es una deducción fiscal laboral que disminuye con el ingreso salarial individual. Para los ingresos más bajos, esto da por resultado adeudos

Gráfica 2.4. **Subsidio para el Empleo y trabajadores informales por deciles de distribución del ingreso del trabajo formal**



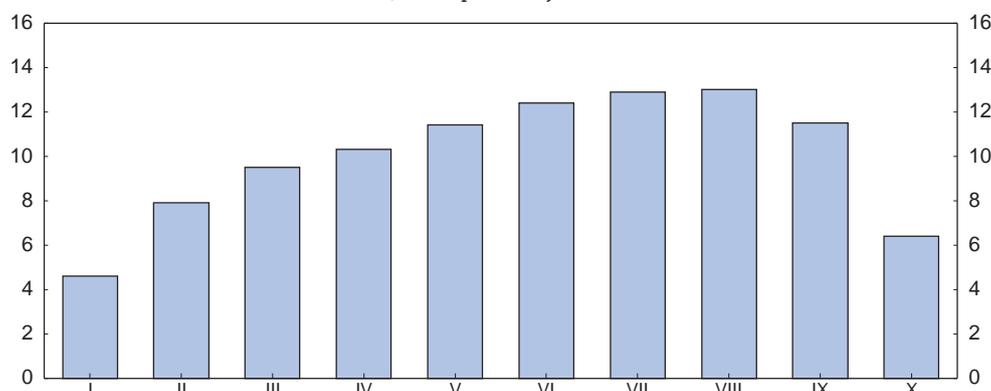
1. Participación de cada decil en el subsidio total.
2. Participación de los trabajadores informales con ingresos que corresponden a la escala de cada decil de ingreso del trabajo formal.

Fuente: Datos de la ENIGH.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383641>

Gráfica 2.5. **Distribución del Subsidio para el Empleo en los deciles del ingreso familiar**

2008, como porcentaje del total



Fuente: Scott (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383660>

tributarios negativos. En principio, el crédito fiscal podría ayudar a aumentar el ingreso de los trabajadores o a reducir los costos laborales para los empleadores dependiendo de la incidencia fiscal. Esto tiene la capacidad de reforzar el empleo formal, ya que lo haría más atractivo para los empleados mediante un mayor ingreso o para los empleadores a través de costos laborales más bajos. Si bien la deducción fiscal laboral es claramente progresiva respecto al ingreso del trabajo formal (Gráfica 2.4), no está bien focalizada hacia los ingresos más bajos, ya que subsidia aproximadamente a más de 60% de la distribución del ingreso del trabajo formal. Sin embargo, la mayor parte de los trabajadores informales se concentra en los ingresos laborales más bajos, con más de 60% clasificándose en los dos deciles más bajos de la distribución del ingreso del trabajo formal. La deducción fiscal laboral tampoco es muy eficaz como mecanismo para reducir la pobreza, lo que se demuestra por su distribución entre los deciles de ingreso familiar (Gráfica 2.5). Esto se debe a que el subsidio está dirigido a los trabajadores formales, quienes suelen tener salarios más

altos que sus pares en el sector informal, y el rango del ingreso subsidiado es bastante grande. Además, los trabajadores formales pueden vivir en familias relativamente ricas cuando otros miembros de la familia tienen salarios más altos u otras fuentes de ingreso. En México, más de 20% de los trabajadores con un salario que está entre el 30% más bajo dentro de la distribución de salarios formales vive en hogares que están entre el 30% más rico respecto al ingreso familiar per cápita.

México debe valorar la deducción fiscal laboral para evaluar en qué medida reduce la pobreza en el trabajo y promueve el empleo formal. El gobierno podría considerar concentrar más la deducción fiscal laboral en los ingresos más bajos para aumentar el efecto positivo en el empleo formal. Concentrar el subsidio en los dos deciles más bajos de la distribución de los salarios formales permitiría duplicarlo para cada trabajador y todavía ahorrar 10% del subsidio total.

Como otra opción, el gobierno también podría pensar en hacer que el crédito fiscal estuviera subordinado al ingreso familiar para enfocarlo mejor en las familias trabajadoras pobres. Sin embargo, esto sería administrativamente mucho más complicado ya que exigiría una transición hacia las declaraciones de impuesto sobre la renta por familia. Por otro lado, las deducciones fiscales laborales con base en el ingreso familiar han demostrado que reducen la pobreza en otros países de la OCDE (Immervoll y Pearson, 2009). Sin embargo, esto sería a costa de debilitar los incentivos al empleo para los trabajadores que perciben el segundo salario en las familias cuyo nivel de ingreso se encuentra en el intervalo en el que el subsidio se retira, pero hay formas de solucionarlo.

La investigación sobre las deducciones fiscales laborales en los países de la OCDE ha demostrado que estas prestaciones claramente aumentaron el empleo entre las familias monoparentales y entre quienes perciben el salario principal familiar, al tiempo que reducen las horas trabajadas y, en algunos casos, las tasas de empleo entre los trabajadores que perciben el segundo salario del hogar (Immervoll y Pearson, 2009). Sin embargo, este impacto negativo del empleo se compensa con el efecto positivo sobre otros grupos. De cualquier manera, el efecto negativo en los trabajadores que perciben el segundo salario del hogar puede atenuarse. El nivel de ingreso a partir del cual el subsidio se retira podría aumentarse y podría retirarse el subsidio más gradualmente para los hogares en los cuales varias personas perciben salario. Alternativamente, el crédito fiscal complementario para cada miembro del hogar con empleo formal podría depender solamente del ingreso del miembro que perciba el salario más alto. Si bien esto podría diluir la focalización del crédito fiscal hacia las familias de más bajos ingresos, siendo por tanto también más costoso, mejoraría los incentivos al empleo. En el extremo, el crédito fiscal podría seguir dependiendo del ingreso individual de los trabajadores solamente sin evaluación socioeconómica respecto a otras fuentes de ingreso o salarios de otros miembros de la familia, como el Subsidio para el Empleo. Esto debilitaría la focalización en las familias de bajos ingresos, pero reduciría los incentivos negativos al trabajo para los trabajadores que perciban el segundo salario del hogar.

### ***Debe reestructurarse la ayuda para que las familias de bajos ingresos enfrenten mejor los costos de la energía***

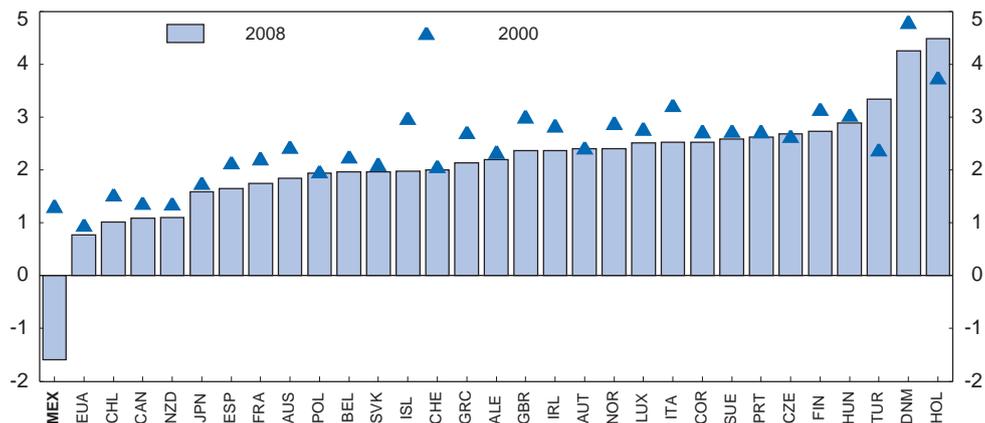
México gasta grandes sumas en subsidios a la energía. Los subsidios a la electricidad, gasolina, diésel y gas LP fueron mayores en alrededor de 1.5% del PIB en promedio por año durante el periodo 2005-2009, según cifras estimadas por el gobierno (Secretaría de Energía, 2010). Los subsidios a la electricidad en México se encuentran entre los más

grandes del mundo en términos absolutos, con costos de suministro superiores al precio promedio de la electricidad residencial en alrededor de 250%. Su costo es más del doble del presupuesto de la inversión federal para electricidad (Komives *et al.*, 2008). El subsidio se ha incrementado en las últimas décadas conforme se han agregado numerosas tarifas de verano, otorgando subsidios mayores a volúmenes más grandes en las regiones más cálidas, a un esquema de por sí complejo con base en tarifas por bloques crecientes que ofrecen subsidios más grandes a los consumidores con volúmenes más bajos. Sólo los consumidores con los volúmenes más altos no reciben subsidios, pero este grupo se ha reducido con el tiempo debido a la introducción de tarifas de verano subsidiadas adicionales en regiones cálidas y a la reclasificación de los consumidores. También hay cuantiosos subsidios a la electricidad para el sector agrícola, en especial un subsidio de más de dos tercios del costo de la electricidad para los agricultores que bombean agua para riego. Los subsidios a los combustibles fósiles también son considerables, aunque el gobierno ha trabajado recientemente para reducirlos. Un mecanismo de moderación de fluctuaciones (desliz) de precios para la gasolina y el diésel, que ajusta los precios internos con un rezago respecto a las fluctuaciones de los precios internacionales, puede dar por resultado subsidios implícitos importantes en periodos de alza de los precios del petróleo. En 2008, el subsidio equivalía a cinco veces el programa Oportunidades. También hay exenciones para los combustibles marinos.

En México los ingresos de los impuestos ambientales son bajos, lo que en parte se relaciona con los subsidios a la gasolina y el diésel. En 2008, México tenía ingresos negativos considerables por los impuestos ambientales, aunque éstos han disminuido desde entonces en términos absolutos en parte gracias a los esfuerzos por alinear mejor los precios internos de los combustibles fósiles con los costos de oportunidad internacionales (Gráfica 2.6). Esto se debe a que los subsidios a la gasolina y al diésel se registran como un impuesto negativo al consumo en la contabilidad fiscal de México. Los ingresos por impuesto al consumo para la gasolina y el diésel siguen siendo negativos, aunque en menor medida que en 2008, pues el gobierno aumentó gradualmente los precios al consumidor durante 2010. Esta medida es muy bienvenida. Los impuestos indirectos a la gasolina y el diésel pueden ser positivos si los precios internacionales de los combustibles se mantienen estables o a la baja, pero incluso entonces siguen siendo reducidos en la comparación internacional (Gráfica 2.7).

Los subsidios a la energía son ineficientes como mecanismo para disminuir la pobreza, porque una gran parte de ellos es captada por los grupos con mayores ingresos. La porción del subsidio a la electricidad que reciben los dos deciles de ingreso en el extremo superior es considerablemente mayor que lo que reciben los tres deciles de ingreso en el extremo inferior, aunque los subsidios más grandes se otorgan a los consumidores de menor volumen (Gráfica 2.8). Esto se debe a los mayores volúmenes usados por los consumidores más ricos más que a compensar el menor subsidio por kilovatio hora. El subsidio que beneficia a los grupos con mayores ingresos aumenta con el tamaño del subsidio de verano, ya que implica mayores subsidios por volúmenes más grandes (Komives *et al.*, 2008). Un argumento similar es válido para la gasolina y el diésel, ya que la porción de los deciles de mayor ingreso en el consumo total de estos combustibles es mucho más grande que para los deciles de menor ingreso (Gráfica 2.8). Los subsidios a la electricidad agrícola son muy regresivos, pues son más grandes para los agricultores con concesiones para bombear agua de riego, que son a su vez la parte de la población rural con una mejor situación económica. El coeficiente de Gini para los subsidios agrícolas se estima en 0.9, una cifra muy próxima a la desigualdad máxima, que sería 1 (Guevara-Sanguinés, 2006).

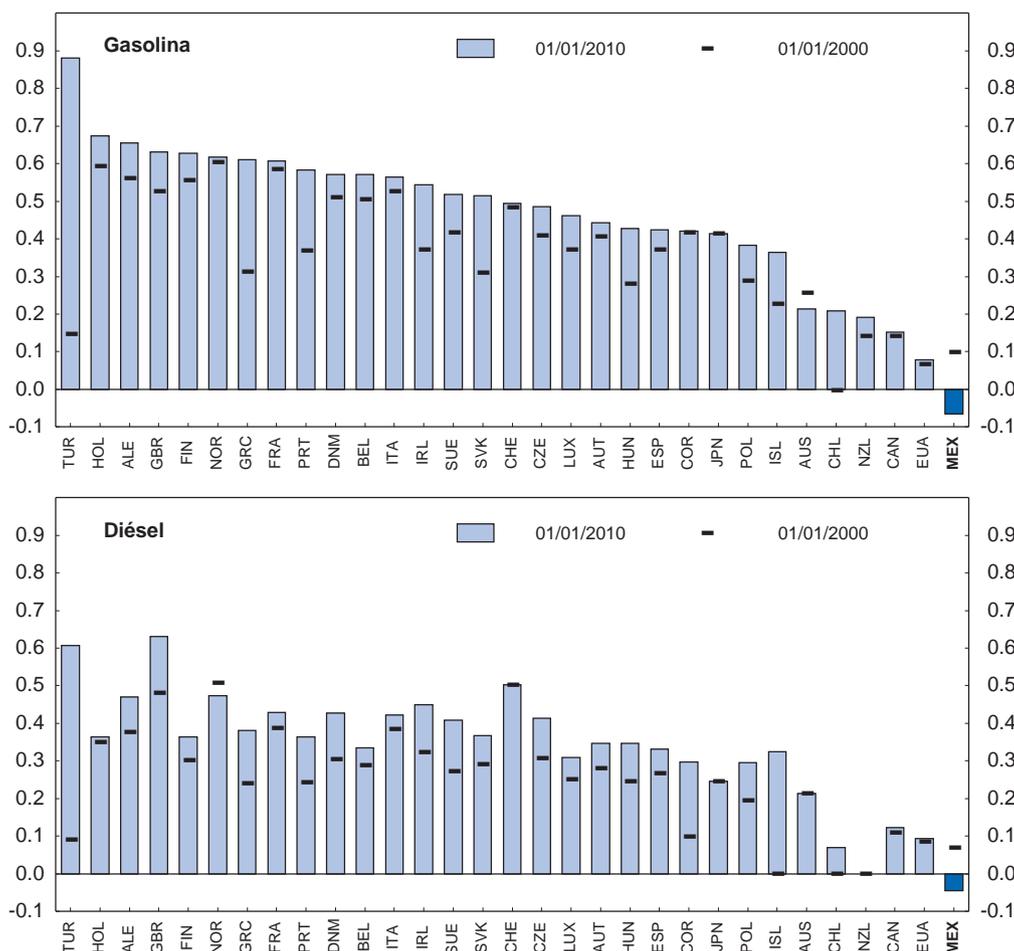
Gráfica 2.6. **Recaudación fiscal para la protección del medio ambiente**  
Como porcentaje del PIB



Fuente: Base de datos OCDE/EEA sobre instrumentos usados para la política ambiental.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383679>

Gráfica 2.7. **Impuesto a la gasolina y al diésel**  
Euros por litro<sup>1</sup>



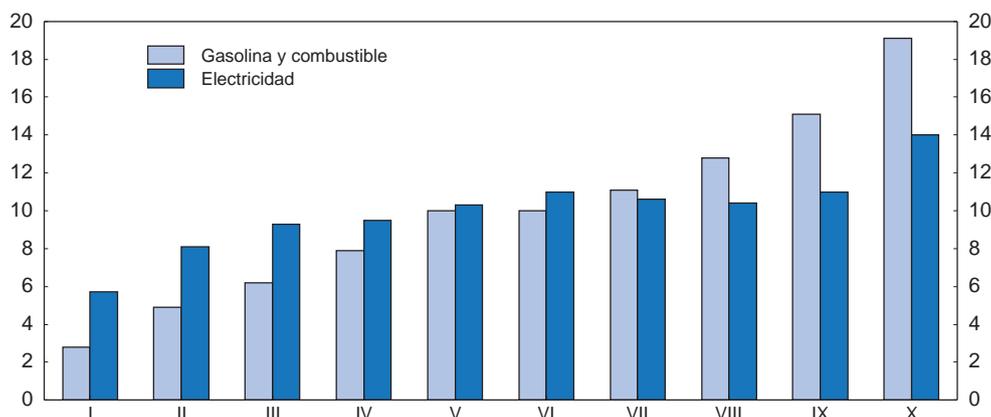
1. Usando tipos de cambio de 2009.

Fuente: Base de datos OCDE/EEA sobre instrumentos usados para la política ambiental.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383698>

Gráfica 2.8. **Distribución de los subsidios a la energía por deciles de ingreso**

Como porcentaje del total, 2008



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010), *Distribución del pago de impuestos y recepción de l gasto público por deciles de hogares y personas*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383717>

Los subsidios a la energía crean incentivos para consumir más energía e invertir menos en eficiencia energética, con efectos nocivos para el medio ambiente. Los precios de mercado para la energía generalmente no reflejan el costo social del consumo de energía, en especial las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y sus efectos en el cambio climático. Serían necesarios impuestos sobre el consumo de energía u otras formas de fijación de precios, como los sistemas de comercio de emisiones (ETS), para internalizar dichos efectos. Subsidiar la energía va, en contraste, en la dirección equivocada, con muchos más efectos secundarios no deseables para el medio ambiente. En México, los subsidios a la electricidad agrícola bajan artificialmente los precios para bombear agua de riego, lo que representa cerca de 80% del uso del agua del país. Esto ha dado lugar a una explotación excesiva de los mantos freáticos. De hecho, 100 de los 282 principales acuíferos de México están sobreexplotados (Comisión Nacional del Agua, 2010). Las consecuencias incluyen escasez de agua que pone en riesgo el suministro a hogares y agricultores, aumentando los costos de suministro, el desecado de tierras húmedas y ríos, con la subsecuente pérdida de ecosistemas acuáticos y la introducción de metales salinos y pesados en los mantos freáticos, con alteraciones graves para la producción agrícola y los medios de vida de los agricultores. El subsidio hace poco rentable la inversión en rociadores más eficientes o riego por goteo. La investigación muestra que disminuir el subsidio a sólo un tercio de los costos de electricidad daría por resultado una reducción de 19% en la extracción de agua (Guevara-Sanguinés, 2006; Muñoz *et al.*, 2006). Aunque la demanda del agua de riego es relativamente inelástica, esto bastaría para volver a equilibrar algunos acuíferos y ganar tiempo para otros. Del mismo modo, los subsidios a los precios de la electricidad residencial llevan a un mayor consumo de energía. De hecho, el consumo aumenta con el tamaño del subsidio de verano.

México está haciendo esfuerzos importantes para reducir las emisiones de GEI. Eliminar los subsidios será decisivo para asegurar congruencia de política pública. El gobierno promueve las energías renovables y las inversiones en eficiencia energética en las empresas paraestatales de petróleo y electricidad, así como en los sectores industrial, residencial, comercial y público. También hay subsidios a los hogares que invierten en

equipo y electrodomésticos de bajo consumo energético (Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el Ahorro de Energía), incluyendo refrigeradores y aire acondicionado. Además, existe un nuevo programa que se propone sustituir los focos incandescentes por lámparas fluorescentes que fue anunciado el pasado mes de diciembre junto con nuevos reglamentos para retirar paulatinamente la venta de focos ineficientes en los próximos años. Promover los electrodomésticos de bajo consumo ayuda a bajar los costos de los subsidios a la energía al reducir la demanda. Sin embargo, promover equipo y electrodomésticos de bajo consumo a través de subsidios mientras al mismo tiempo se subsidia el consumo de energía es costoso. Los subsidios a la energía también reducen los incentivos para empezar a usar electrodomésticos que ahorren energía. Eliminar los subsidios a la electricidad e introducir precios a las emisiones de carbono gradualmente sería más barato, desde el punto de vista fiscal. También sería más eficiente en cuanto a asegurar que los hogares aprovechen primero las estrategias de mitigación más baratas. Éstas quizá no siempre coinciden con las medidas que el gobierno ha elegido subsidiar, aunque un análisis costo-beneficio realizado por el gobierno indica que los beneficios netos de los programas actuales son bastante altos. Una política de ese tipo podría complementarse con subsidios para que los hogares de menores ingresos inviertan en electrodomésticos de bajo consumo energético, si esto es necesario para disminuir las restricciones de crédito. Por consiguiente, el gobierno debería redoblar sus esfuerzos para disminuir los subsidios a la demanda de energía al tiempo que promueve los electrodomésticos de bajo consumo.

Una mejor focalización de los subsidios a la energía es una de las metas declaradas de México en su estrategia energética y se ha avanzado, pero la aplicación sigue siendo políticamente difícil. Una meta de la Estrategia Nacional de Energía es encaminarse paulatinamente a esquemas de precios de la energía que reflejen los costos de oportunidad del consumo y, simultáneamente, proteger a los consumidores de menores recursos con subsidios mejor focalizados. El gobierno ha implantado un nuevo programa de transferencias en efectivo asociado a Oportunidades diseñado para ayudar a las familias pobres a cubrir sus necesidades energéticas. Sin embargo, es necesario redoblar los esfuerzos para que los precios de la energía estén más alineados a los costos. El gobierno ha aumentado con regularidad los precios de la gasolina y el diésel durante 2010 y esto ha sido muy positivo, aunque siguen siendo inferiores a sus costos de oportunidad. El retiro de los subsidios a la energía no es más rápido debido en parte a las dificultades para concitar apoyo político para aumentar los precios de la energía. La tentativa de 2002 de reducir los subsidios a la electricidad para los consumidores de alto volumen es testimonio de esto. Dio lugar a la introducción de una tarifa de verano aún más subsidiada y a una reclasificación de millones de consumidores hacia esquemas tarifarios más altamente subsidiados.

Sustituir los subsidios a la energía por transferencias en efectivo focalizadas a los hogares de menores ingresos, ya sea como una ampliación de Oportunidades o como una prestación de tipo asistencia social, aumentaría la eficiencia del gasto y ayudaría a México a alcanzar sus ambiciosas metas de mitigación del cambio climático. Considerando que los hogares con mayores ingresos actualmente captan la mayor parte de los subsidios a la energía, retirarlos y sustituirlos por transferencias en efectivo focalizadas que compensen plenamente a los hogares más pobres de hecho daría lugar a ahorros fiscales. Además, las transferencias en efectivo son mejores que los subsidios al consumo porque evitan distorsionar las señales de los precios. En el caso de los subsidios a la energía esto es de particular importancia, porque los precios artificialmente bajos llevan a un aumento en el consumo, cuando lo que se requiere para limitar las emisiones de gases de efecto

invernadero es disminuir el consumo. Con sus esfuerzos de mitigación al cambio climático, México está asumiendo un liderazgo entre los países no incluidos en el Anexo I del Protocolo de Kioto, que no se han comprometido con metas explícitas de reducción de emisiones. México fue sede de la conferencia de las partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizada en diciembre de 2010 y ha formulado ambiciosas metas propias para la reducción de emisiones (Recuadro 2.2). Las metas son aspiracionales y dependen de la ayuda financiera y tecnológica de los países desarrollados, de acuerdo con la estrategia de cambio climático del gobierno. Retirar por completo los subsidios a la energía sería una primera medida fundamental para establecer a México con más firmeza como un país emergente líder en la mitigación del cambio climático. Estudios de simulación de la OCDE muestran que suprimir los subsidios a la energía en los países en desarrollo sería una contribución importante para la reducción mundial de la emisión de gases de efecto invernadero (OCDE, 2009b).

Por tanto, las oportunidades para reducir paulatinamente los subsidios a la energía no deben desaprovecharse. En el caso de la gasolina y el diésel, podría eliminarse el mecanismo de suavización de precios o al menos acelerarse para garantizar una rápida convergencia con los precios de referencia internacionales. Asegurar que los precios al menudeo nacionales nunca sean inferiores a los precios de referencia internacionales contribuiría en cierta medida a acercar los precios de los combustibles a los costos sociales, aunque eliminar la diferencia exigiría impuestos sobre la energía más altos. Si bien el gobierno había anunciado aumentos sistemáticos a los precios en 2010, esto puede cambiarse en cualquier momento. Introducir una norma sobre cómo ajustar los precios al menudeo a los precios de referencia internacionales aislaría mejor el mecanismo de las presiones políticas. Introducir esta norma en tiempos de precios decrecientes de la energía haría la maniobra políticamente más fácil, pero de todas formas es necesario. Esto aumentaría la sensibilidad de los ingresos públicos a las fluctuaciones en los precios internacionales de la energía de acuerdo con la contabilidad fiscal de México, ya que los subsidios a la energía se registran como ingresos negativos. México podría pensar en acompañar un mecanismo de este tipo con una cobertura más grande de los precios del petróleo o, idealmente, con mayores ahorros en el fondo de estabilización. A su vez, los subsidios a la electricidad podrían suprimirse ajustando paulatinamente las tarifas en línea con los costos de producción, incluyendo un margen de utilidad. Los altos subsidios a la electricidad se deben en parte a los altos costos del suministro de electricidad. México ha aumentado la eficiencia del sector eléctrico, pero avanzar más en este sentido será una medida importante para reducir los subsidios en el sector. También limitaría el impacto de menores subsidios en los consumidores.

### ***Medidas complementarias podrían reducir el efecto en los consumidores de menores subsidios a la energía***

Si los subsidios a la energía se reducen gradualmente, podrían tomarse algunas medidas que disminuyeran su efecto en los consumidores, para que la reforma sea más aceptable. Éstas podrían incluir la modernización del sistema de transporte público o subsidios que ayuden a los hogares de bajos y medianos ingresos a usar materiales aislantes en sus casas e invertir en equipo y electrodomésticos de bajo consumo energético, a la par de los programas que ya están aplicándose en México. Estas medidas tendrían efectos benéficos adicionales en la reducción de emisiones, al tiempo que se aligera la carga, para los hogares, de precios más altos de la electricidad.

### Recuadro 2.2. **Objetivos de México para mitigar el cambio climático y formas de lograrlo**

Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero lo suficiente para limitar los aumentos de temperatura en el futuro requiere que tanto los países desarrollados como los emergentes tomen medidas importantes al respecto. En su Programa Especial de Cambio Climático (PECC), México anunció la meta aspiracional de reducir en 50% las emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2050, en comparación con 2000. Esto es muy ambicioso. México fue el primer país no incluido en el Anexo I en fijarse una meta de ese tipo y ha desempeñado un papel importante tendiendo puentes entre los países incluidos en dicho anexo y los que no figuran en él, en las negociaciones de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Dichos esfuerzos son muy encomiables.

Un estudio (Johnson *et al.*, 2009) indica que un número importante de proyectos de mitigación, como un mejor uso del potencial del transporte público o la cogeneración en PEMEX, que ayudarían a México a reducir sus emisiones de carbono tienen beneficios financieros netos incluso si no se considera la reducción de externalidades ambientales. Algunos de estos proyectos con un valor presente neto positivo están implementándose, pero otros no. Las razones incluyen obstáculos administrativos y barreras regulatorias. Por ejemplo, no todos los proyectos con un rendimiento neto positivo y un fuerte efecto sobre la reducción de emisiones están avanzando en PEMEX. Esto se debe a que las inversiones en exploración a menudo tienen rendimientos esperados mayores, las reglas de control interno para la inversión siguen siendo complejas y el gobierno quiere evitar aumentos desmedidos en la deuda de PEMEX, dado que la empresa ya está muy endeudada. El gobierno corporativo y la capacidad de gestión quizá también necesitan reforzarse para facilitar que PEMEX participe en todos los proyectos rentables de eficiencia energética.

En términos generales, los proyectos de mitigación que ayudarían a México a lograr sus metas de reducción de emisiones pueden dividirse en tres categorías principales. Una parte de 30% de la reducción de emisiones respecto a los valores iniciales que necesitarán alcanzarse en 2030 para continuar según lo planeado con las metas de atenuación del cambio climático, puede obtenerse realizando proyectos con valor presente neto positivo, lo que podría ser factible si se eliminan los obstáculos administrativos y de reglamentación. Otra parte podría lograrse con proyectos que tienen un valor presente neto positivo pero fuertes costos de inversión iniciales que requerirían cierta ayuda financiera de países más desarrollados. Esto podría provenir de un mecanismo de financiamiento de respuesta rápida que se está preparando como parte de las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Por último, hay un grupo de proyectos con valor presente neto negativo reducido o costos netos a los precios actuales de la energía. Para que estos proyectos se vuelvan rentables, sería necesario fijar el precio de las emisiones a la par de su costo social a través de un mercado de carbono, que podría implicar derechos de emisión negociables o impuestos a las emisiones de carbono. En especial, estos últimos tienen sentido sólo cuando se retiren los subsidios actuales a la energía.

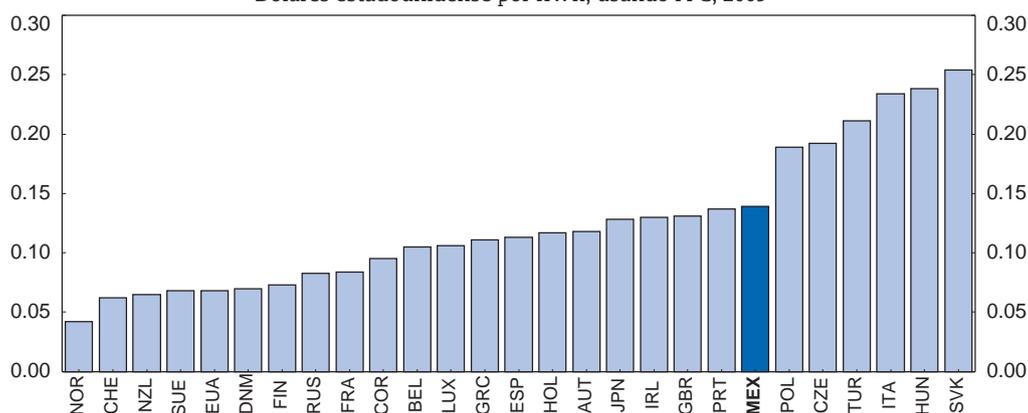
Un estudio encomendado por el gobierno señala elevados costos de no hacer nada en esta materia. En un escenario, estos costos alcanzan 6% del PIB actual (basándose en una tasa de descuento de 4%) que se calcula en el triple de los costos de mitigación (Galindo, 2008).

Aumentar la eficiencia del sector eléctrico también sería otro paso importante para aligerar la carga de menores subsidios en las familias, al reducir los precios de la electricidad. Recientemente el gobierno declaró la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), una empresa de electricidad muy ineficiente, de propiedad estatal. Ésta requería considerables subsidios directos del gobierno federal cada año para cubrir pérdidas de operación cada vez mayores, incluidos compromisos por pensiones muy generosas y subsidios a los clientes. Los apagones eran frecuentes y las pérdidas en la distribución de energía considerables, relacionadas en muchos casos con el robo de energía. La otra compañía del Estado, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), se ha hecho cargo de los clientes de LyFC, lo cual debe ayudar a conseguir incrementos de eficiencia. Esto ya ha ayudado a reducir el tiempo que deben esperar los clientes en la Ciudad de México para tener servicio de electricidad, de un promedio de diez a cuatro meses (Banco Mundial, 2010). La CFE es más eficiente y ha logrado avanzar más en los últimos años. Ha invertido en nueva capacidad de generación y modernizó su red de transmisión al tiempo que reformó su alguna vez demasiado generoso sistema de pensiones para homologarlo con los sistemas de aportaciones definidas financiados con capital que predominan en el sector privado y la administración federal.

Sin embargo, es posible avanzar más. Esto se comprueba con los precios no subsidiados de la electricidad que se proporciona a la industria, los cuales son más altos que en la mayoría de los países de la OCDE, lo que limita la competitividad del país (Gráfica 2.9). Si bien hasta cierto punto eso se debe al hecho de que México necesita generar la mayor parte de su electricidad mediante hidrocarburos o carbón a causa de sus características geográficas, las empresas siguen percibiendo a la infraestructura energética como inadecuada (Gráfica 2.10). El gobierno podría trabajar más para mejorar el gobierno corporativo y la gestión de la CFE, por ejemplo, estableciendo metas a partir de indicadores de desempeño y usando como parámetros compañías internacionales de electricidad que sean eficientes. A más largo plazo, el gobierno podría tomar medidas para introducir más competencia en la generación de electricidad, por ejemplo, siguiendo la estrategia resumida en la edición de 2007 de *Estudios Económicos de la OCDE: México*, lo que implicaría establecer a cabalidad un mercado al mayoreo con un operador del sistema independiente sin interés en los activos generadores, que ajustaría la oferta y la demanda.

Gráfica 2.9. Precios de la electricidad para la industria

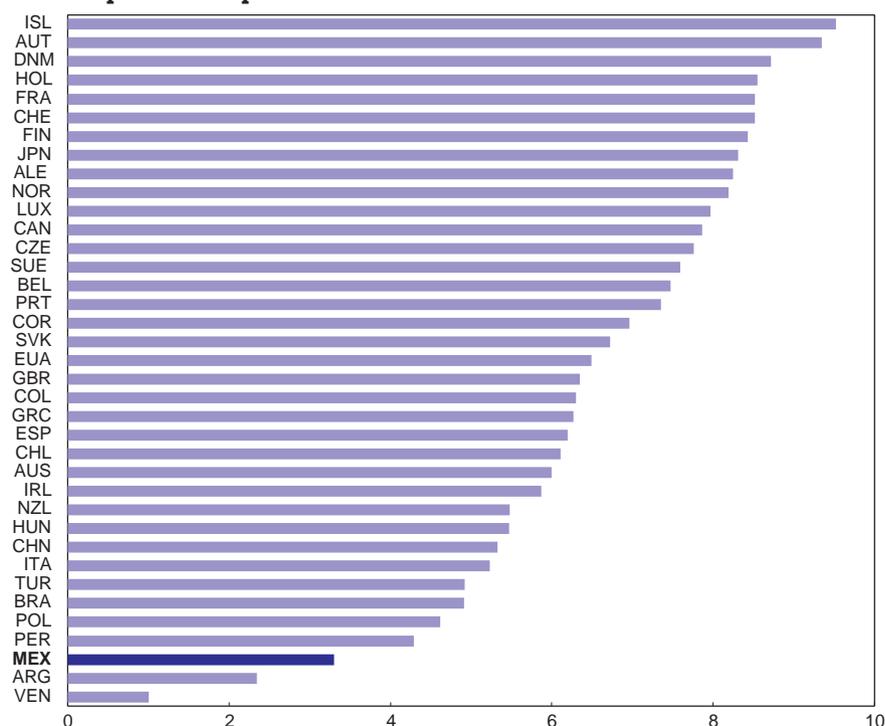
Dólares estadounidense por KWh, usando PPC, 2009<sup>1</sup>



1. 2008 para Austria, Bélgica, Nueva Zelanda y España.

Fuente: AIE, Base de datos Energy Prices and Taxes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383736>

Gráfica 2.10. **Opinión empresarial sobre la infraestructura de la electricidad**<sup>1</sup>

1. "¿La infraestructura energética es adecuada y eficiente?" El valor 10 indica la percepción más positiva.

Fuente: IMD, *World Competitiveness Yearbook* 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383755>

### **México también debería considerar un sistema de comercio de emisiones o impuestos ambientales más altos**

Una vez que se eliminen los subsidios a la energía, introducir un sistema de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés) o impuestos generales a las emisiones de GEI sería un enfoque adecuado para empezar a ponerles precio a las emisiones en línea con sus costos sociales. En cierta medida, la participación en los sistemas de comercio de emisiones puede ser más atractiva para México que aumentar los impuestos a las emisiones de carbono, ya que abre la posibilidad de obtener recursos del exterior para financiar inversiones en eficiencia energética. Por otra parte, es más fácil aplicar impuestos porque ya existe una infraestructura para esto. México participa ya en los esfuerzos mundiales para reducir las emisiones a través del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (CDM, por sus siglas en inglés), del Protocolo de Kioto. Aunque a las emisiones en México no se les fija un límite, como en otros países no incluidos en el Anexo 1, México puede obtener créditos por proyectos que lleven a la reducción de emisiones de GEI. A dichos créditos se les denomina reducciones certificadas de emisiones (CERs, por sus siglas en inglés). Estos créditos pueden venderse a los países que tengan compromisos de reducción de emisiones. Si bien esto no genera reducciones adicionales de emisiones por parte del país que compra el crédito, ayuda a los países con compromisos de reducción de emisiones a alcanzar sus metas al aprovechar las posibilidades de disminución más baratas en los países no incluidos en el Anexo 1. Al mismo tiempo, los países no incluidos en el Anexo 1 obtienen financiamiento para participar en las reducciones mundiales de emisiones. Tres cuartas partes de todos los proyectos del CDM se ubican en cuatro países: China, India,

Brasil y México. Sin embargo, los proyectos del CDM en México han creado menos créditos de lo esperado. Muchos directores de proyecto encuentran tedioso y difícil demostrar que su proyecto es una inversión adicional que no se hubiera hecho en ausencia del mecanismo. Aunque México representa alrededor de 4.5% de todos los proyectos registrados del MDL, su participación en las reducciones certificadas de emisiones es sólo 1.6% de las CERs.\* El futuro incierto del MDL y del Protocolo de Kioto en general también han aumentado el escepticismo del mercado respecto a este mecanismo. Otra oportunidad que podría surgir en algún momento sería un sistema de comercio de emisiones de América del Norte. Aun cuando la perspectiva de un sistema nacional de comercio de emisiones en los Estados Unidos de América se ha vuelto más lejana, hay mejores posibilidades de que surjan otros sistemas de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión en América del Norte.

De instituirse un sistema de comercio de emisiones en los Estados Unidos de América, puede convenirle a México participar en él. En especial, al tener posibilidades de disminución más baratas que los EUA, México podría vender derechos de emisión a su vecino del norte. Eso ayudaría a financiar las inversiones en la reducción de emisiones. A falta de políticas federales, algunas regiones de los Estados Unidos de América y Canadá han desarrollado sus propios programas. Esto incluye la llamada Western Climate Initiative, en la que algunos estados del norte de México ya participan como observadores. México ha adquirido cierta experiencia a partir de un sistema interno de comercio de emisiones en PEMEX. Esto podría reactivarse y ampliarse primero al sector eléctrico y luego, en forma paulatina, a otras industrias clave. El gobierno ha incluido la introducción de un mercado nacional del carbono para el año 2011, como una meta de su programa nacional de cambio climático. El programa menciona tanto impuestos como programas para el comercio de emisiones, como instrumentos que habrán de estudiarse. Sin embargo, estos planes enfrentan desafíos. En México, los sectores de la electricidad y el petróleo están dominados por monopolios propiedad del Estado, que pueden tener restricciones presupuestarias “blandas”. Sus incentivos para reducir la producción en respuesta a los costos de emisiones más altos serían menores que en un mercado competitivo, y esto también puede aplicar a sus incentivos para invertir en nuevas tecnologías que ahorren energía. Por tanto, los precios a las emisiones del carbono podrían ir acompañados de una regulación y estándares de tecnología, a menos que México permitiera más competencia en estos sectores. Además, la presencia de los gobiernos estatales, municipales y el federal en la formulación de políticas para la protección del medio ambiente agrega otro nivel de complejidad a la aplicación de la ley. Es muy probable que el sector privado oponga resistencia a las medidas que puedan afectar la competitividad respecto a China. Por último, elaborar inventarios de emisiones de GEI empresariales no ha sido una práctica común en el sector privado y tampoco la verificación por parte de terceros, pese a la experiencia del gobierno en los inventarios de emisiones de GEI nacionales.

Otra opción serían los impuestos sobre las emisiones. En la actualidad hay dos impuestos sobre los automóviles y otros vehículos que podrían servir para fines ambientales, pero existen mejores opciones. Uno es el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), el segundo es el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV). El ISAN es un impuesto sobre el valor de los nuevos automóviles, incluyendo los importados. Esto puede aumentar los incentivos para comprar automóviles usados, que

\* Datos de [www.cdmpipeline.org](http://www.cdmpipeline.org).

potencialmente pueden ser más contaminantes. Una solución sería subordinar el ISAN a estándares técnicos, en particular a los niveles de contaminación. El ISTUV grava tanto vehículos viejos como vehículos nuevos en función de su valor y en algunos casos de su peso. El impuesto se ha reducido para los automóviles nuevos a nivel federal y se deroga para todos los vehículos en 2012, pero los estados tienen derecho a cobrarlo y algunos lo hacen. Es probable que otros aprueben la legislación al respecto antes de 2012. De cualquier manera, ninguno de estos impuestos aproxima bien las emisiones y, por consiguiente, no son un mecanismo muy eficiente para la fijación de precios a las emisiones de carbono.

Un impuesto a la gasolina y el diésel conforme al contenido de carbono, combinado con estándares obligatorios de tecnología, puede ser una buena opción. Esto se acerca a un impuesto sobre las emisiones de automóviles (Goulder y Parry, 2008). Para alcanzar la misma reducción de emisiones, un impuesto combinado con un estándar de tecnología puede ser menor que sin él. Esto puede ser deseable al menos al principio, ya que siempre es difícil aplicar nuevos impuestos, y empezar con una tasa alta no lo hace más fácil. Según un estudio reciente del Banco Mundial sobre las estrategias de bajo costo para proteger el medio ambiente, las inspecciones de vehículos en la frontera que restringieran la importación de automóviles usados con emisiones que rebasen ciertos estándares —junto con una inspección vehicular y programas de mantenimiento en las grandes ciudades, incluyendo restricciones a los vehículos más antiguos— podrían traer consigo importantes reducciones de emisiones (Johnson et al., 2009).

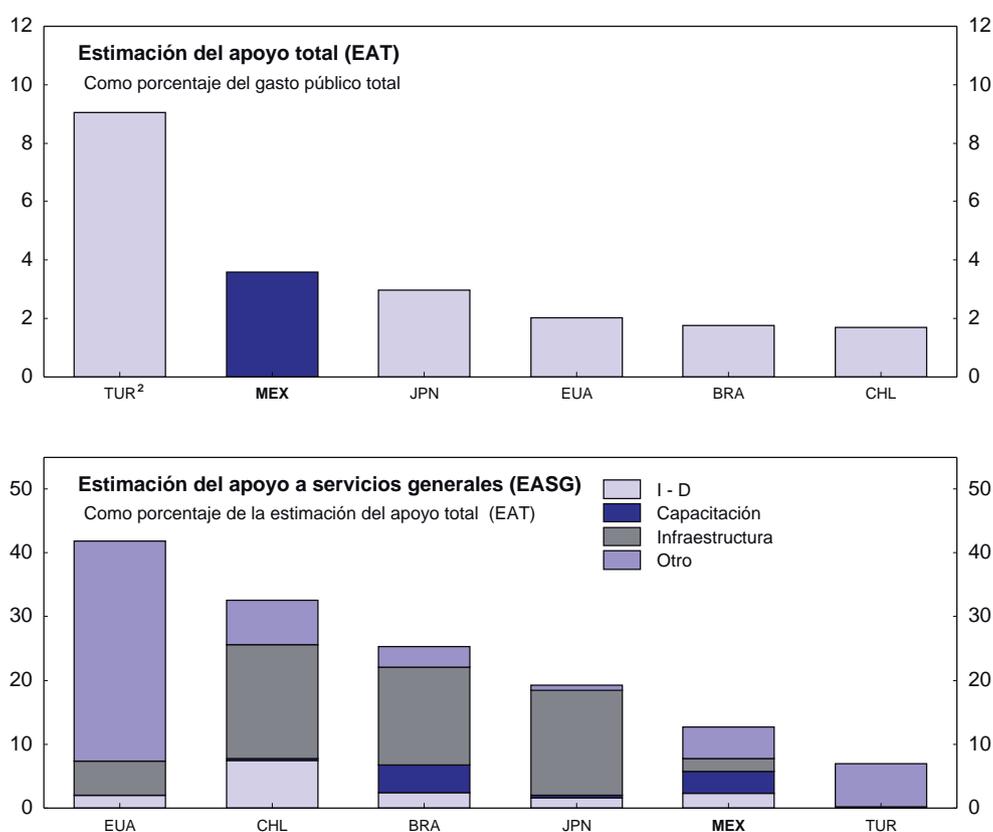
### **Hay margen para aumentar la eficiencia del gasto agrícola**

En el gasto agrícola pueden obtenerse importantes incrementos de eficiencia. Si bien el gasto público en agricultura como proporción del PIB agrícola es alto en México en comparación con otros países latinoamericanos (Banco Mundial, 2009) y de la OCDE (Gráfica 2.11), las tasas de crecimiento de la productividad son comparativamente bajas (Ávila y Evenson, 2004). Esto indica que el impacto del gasto público en la productividad agrícola es bajo. Además, una parte importante del gasto agrícola no es compatible con las metas de México para el cambio climático, como los subsidios a la electricidad para bombear agua del subsuelo y el programa de Ingreso Objetivo, un programa que apoya los precios dirigido a cultivos en su mayoría de poco valor y en algunos casos intensivos en agua, que usan los escasos recursos hídricos. Ambos programas distorsionan los patrones de producción, apartándolos del uso eficiente de recursos y de la ventaja comparativa (Banco Mundial, 2009). Tales programas también contradicen los objetivos de otros programas de gasto, incluyendo los que se proponen aumentar la eficiencia del uso del agua de riego. Esto revela una falta de planificación estratégica en las políticas agrícolas.

La baja productividad del gasto agropecuario en México probablemente se relaciona con una baja participación del gasto en bienes públicos productivos, tales como infraestructura, capacitación e investigación y desarrollo. Esto se comprueba con la baja participación del gasto en servicios generales —que incluye el gasto en investigación y capacitación, así como en infraestructura— en el apoyo total al sector agrícola (Gráfica 2.11). Lo anterior también incluye el apoyo a los productores —que en México, como proporción de los ingresos agrícolas brutos, está muy por debajo del promedio de la OCDE—, además del costo al contribuyente de los subsidios al consumo menos los aranceles de importación. Dentro de la categoría de gasto agrícola, más de 80% de los

Gráfica 2.11. **Estimaciones de subsidios agrícolas**<sup>1</sup>

Promedio 2005-2008



1. La estimación del apoyo total es el valor monetario anual de todas las transferencias brutas, basadas en políticas de los contribuyentes y los consumidores para apoyar al sector agrícola; la estimación del apoyo a servicios generales es el valor monetario anual de los servicios generales para los productores agrícolas conjuntamente, incluyendo investigación y desarrollo y capacitación.

2. 2006-2008.

Fuente: Base de datos de la OCDE, *Producer and Consumer Support Estimates, 1986-2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383774>

fondos se destinan a bienes privados, como los ingresos y el apoyo a los precios (Banco Mundial, 2009). Sería conveniente redirigir parte del gasto menos eficiente en actividades productivas hacia bienes públicos, como el mejoramiento y manejo del riego, el drenaje e infraestructura del transporte, la investigación y capacitación. La investigación indica que aumentar la proporción del gasto agrícola en bienes públicos en lugar de privados tiene un efecto significativamente positivo en el ingreso agrícola per cápita (López y Galinato, 2007).

El gasto que genera externalidades negativas graves —como los subsidios a la electricidad y el programa Ingreso Objetivo— es elevado y debe retirarse en forma gradual (Banco Mundial, 2009). Los efectos negativos de los subsidios a la electricidad ya se han expuesto. Ingreso Objetivo es un programa de pagos compensatorios que proporciona subsidios iguales a la diferencia entre el precio de mercado y una referencia, que supuestamente asegura un ingreso justo a los agricultores que producen dichos productos. Si bien tales medidas de apoyo a los precios pueden ser justificables en situaciones de

emergencia, se usan como un sistema de apoyo permanente en México que abarca diez cultivos básicos (sobre todo cereales) en determinados estados. Se ha demostrado que Ingreso Objetivo distorsiona mucho la producción hacia los cultivos apoyados, que no están entre los más rentables, en tanto que a menudo requieren un alto consumo de agua. Ingreso Objetivo también crea incentivos para la producción excesiva, ya que las transferencias dependen del nivel de producción, aunque sujetas a ciertos límites. Por consiguiente, el subsidio tiende a reducir la productividad y dañar el medio ambiente. El gobierno debería considerar poner fin a Ingreso Objetivo y a los subsidios a la electricidad y aplicar dichos fondos a usos que distorsionen menos y sean más productivos, por ejemplo, a inversiones en infraestructura rural, capacitación y educación. De hecho, las nuevas reglas de operación de la Secretaría de Agricultura fortalecerían el gasto en esas partidas. La Secretaría también le ha comisionado a la OCDE evaluar las herramientas de transferencia de tecnología y fortalecimiento de las capacidades en el sector agrícola mexicano. A pesar de que el gasto destinado a Ingreso Objetivo ha disminuido considerablemente desde 2007, eso ha sido un efecto automático de los mayores precios internacionales. Los ahorros se han usado en gran medida para adquirir coberturas de los mismos productos en los mercados de futuros. Sería preferible aprovechar la oportunidad para reducir significativamente el apoyo a los precios, mientras los precios internacionales son altos, y mantener esas reducciones del gasto de apoyo a los precios aun cuando los precios internacionales bajen. Durante un periodo de transición, los beneficiarios podrían recibir transferencias en efectivo como una medida de compensación temporal, pero éstas deben retirarse pronto, por ejemplo, a través de un calendario de pagos que disminuya paulatinamente con el tiempo. Ambos subsidios son captados en gran medida por los productores con mayores ingresos, ya que el 10% más rico recibe 60% de los subsidios a la electricidad y el 90% de un grupo de programas denominado Apoyos a la Comercialización, que incluye a Ingreso Objetivo (Scott, 2010). En la Gráfica 2.3 también se muestra que los subsidios agrícolas, que incluyen el programa Ingreso Objetivo, son regresivos. Por esta razón, no hay motivos para apoyar a los beneficiarios con transferencias en efectivo durante mucho tiempo. El ejemplo de otro programa de apoyo agrícola, Procampo, muestra que es importante volver a evaluar las transferencias compensatorias disociadas de la producción después de cierto tiempo.

Procampo asigna transferencias por una suma fija a los propietarios de tierra que habían cultivado determinados cultivos antes del TLCAN para compensarlos por la eliminación de los programas de apoyo directo a los precios, conforme a la menor protección comercial. Más adelante, el programa se modificó para hacerlo más fácilmente accesible a los agricultores de subsistencia pobres, y aumentar las transferencias a este grupo para hacerlo más progresivo. Las transferencias por una suma fija han sido muy celebradas ya que están disociadas de la producción y los precios y, por consiguiente, distorsionan menos que el apoyo a los precios. Sin embargo, si el objetivo primordial de las transferencias es compensar a los agricultores por el retiro del apoyo a los precios, es poco probable que sean apropiadas para alcanzar otras metas y su razón de ser debe volverse a evaluar después de cierto tiempo. Procampo se diseñó originalmente para durar 15 años después de la introducción del TLCAN y amortiguar sus repercusiones, pero aunque ese periodo terminó en 2010, en la actualidad no hay planes para retirarlo antes de 2012. En términos generales, las transferencias en efectivo tendrían el propósito de servir como un mecanismo para disminuir la pobreza, pero como tal, Procampo no está bien focalizado. Al estar ligado a la propiedad de la tierra, excluye a un importante grupo objetivo —la gente de zonas rurales sin tierra— al tiempo que incluye a grandes agricultores comerciales. Procampo

destina beneficios a pequeños agricultores de subsistencia y, por ende, es menos regresivo que otros programas de subsidios agrícolas en gran escala (véase Gráfica 2.3). No obstante, una tercera parte de los beneficios van al decil rural más rico y 23% va a sólo 2.6% de los agricultores que están en el decil más rico de la distribución del ingreso nacional (OCDE, 2006). En contraste, los pequeños agricultores de subsistencia con menos de 2 hectáreas de tierra obtienen sólo 13% de los beneficios. Estudios más recientes confirman el hallazgo de que Procampo es captado en gran parte por unos pocos productores relativamente adinerados (Banco Mundial, 2009). Se supone que Procampo permitiría la conversión de la tierra para usarla en actividades con mayores rendimientos. Sin embargo, a diez años de su introducción casi la mitad de los beneficiarios —productores en pequeña y gran escala por igual— declaran ignorar que se les permitía usar su tierra para plantar cualquier cultivo, mientras que sólo un poco más de 5% reportó que habían hecho esa conversión (OCDE, 2006). Puesto que Procampo ha cumplido con el objetivo de amortiguar las repercusiones del TLCAN, es momento de volver a evaluar el programa. A menos que pueda rediseñarse para que cumpla otros fines, el programa ya debería retirarse para destinar esos recursos a un uso más productivo.

En términos generales, es probable que el gasto agrícola sea más regresivo de lo que indica el análisis de los programas individuales, ya que es posible que los grandes agricultores comerciales acumulen transferencias y subsidios de diferentes programas. En la actualidad no se dispone de una base de datos integrada que permita al gobierno analizar los efectos de una acumulación de ese tipo; sin embargo, el gobierno está trabajando para crear dicha base de datos. Esto es positivo, ya que ayudaría a evaluar mejor el efecto redistributivo del gasto agrícola y podría usarse para limitar la cantidad total de apoyos que pueden recibir los agricultores individuales. Como una primera medida para retirar los programas más ineficientes, podría fijarse un límite al total de subsidios y transferencias que los agricultores individuales o las empresas pueden recibir, a partir de la nueva base de datos. Procampo ya limita la transferencia que los agricultores individuales pueden recibir como un programa individual.

También es necesario hacer una evaluación minuciosa y a largo plazo de la repercusión de los programas agrícolas y de su interacción para proporcionar una mejor planificación estratégica del gasto agrícola. Aunque el Programa Especial Concurrente (PEC) originalmente estaba previsto para funcionar como un mecanismo de planificación de ese tipo, a la fecha es poco más que un anexo del presupuesto donde se muestra el gasto agrícola y rural (Banco Mundial, 2009). Esto se debe en parte a la complejidad de la tarea, ya que el PEC contiene más de 90 programas ejecutados por 13 diferentes secretarías más los gobiernos subnacionales. Quizá sea posible cierta racionalización en la asignación de políticas agrícolas a distintas secretarías. Otro asunto es que la Secretaría de Agricultura preside la comisión que se supone dirige los recursos dentro del PEC. Para una secretaría sin autoridad sobre otros miembros de la comisión, ésta es una tarea formidable. Asignar la presidencia de la comisión a una secretaría más fuerte, como la Oficina de la Presidencia de la República o la Secretaría de Hacienda, que es responsable de inspeccionar la eficacia y la calidad del gasto público y tiene cierta autoridad para obtener la suspensión de los programas de gasto, podría ayudar en este sentido. Las secretarías de Hacienda y de Agricultura han logrado cierto progreso encomiable usando indicadores presupuestarios de desempeño para identificar los programas especialmente ineficaces o redundantes, lo cual ha ayudado a suspender algunos de ellos. Dichos esfuerzos son positivos y deben continuarse. Un segundo elemento consistiría en reestructurar las responsabilidades del gasto en desarrollo rural y agrícola para conseguir incrementos de

eficiencia y hacer menos pesada la tarea. Las evaluaciones son obligatorias, pero a menudo se hacen anualmente y pocas van más allá de comprobar la coherencia y revisar si el gasto ha llegado a su población objetivo. Se necesitan más evaluaciones de las repercusiones durante periodos más prolongados. Esto también debería abarcar evaluaciones del PEC en su conjunto, ya que los subprogramas a veces tienen efectos que se contrarrestan entre sí. México le ha comisionado a la OCDE preparar un estudio minucioso de los arreglos institucionales que rigen el diseño, la ejecución y la evaluación de la política agrícola, mismo que proporcionará recomendaciones sobre arreglos alternativos. Éstos darían por resultado una atribución más clara de responsabilidades y aumentarían la eficiencia, la eficacia, la transparencia, la coherencia y la estabilidad en la administración pública de la política agrícola en México.

### **El gobierno trabaja para reducir sus costos operativos y de personal**

El gobierno también ha emprendido un programa para reducir los costos operativos y de personal de la administración federal. Las medidas incluyen la centralización y reducción de las compras gubernamentales de material y de la contratación de servicios y de personal, así como el congelamiento de los salarios para los empleados públicos de menor rango. Para los empleados públicos de nivel superior ha habido congelación de sueldos desde 2003, y en 2006 se aplicó un recorte salarial de 15% junto con la eliminación de puestos. El gobierno también se propone identificar y eliminar la duplicación de tareas y servicios al interior de las secretarías y a lo ancho del gobierno. Varios programas subsecuentes de reducción de gastos han generado un ahorro acumulado de 145 mil millones de pesos en precios de 2010, aproximadamente 1.25% del PIB. Un programa adicional se propone reducir el gasto en salarios y el operativo en 40 mil millones de pesos durante el periodo 2010-2012. Algunas de las medidas de ahorro corresponden a la eliminación de puestos, incrementos de eficiencia en la operación del gobierno y en las compras y, por tanto, son permanentes. Los recursos se reasignarán a inversión en infraestructura pública y a programas sociales, de acuerdo con el gobierno.

Los esfuerzos para aumentar la eficiencia de la administración pública son loables y deben continuar; al mismo tiempo, el gobierno debería evitar los recortes del gasto que pudieran afectar la calidad de sus servicios. La oportunidad de obtener ahorros eliminando la duplicación de programas, tareas y servicios no debe dejarse pasar, y sigue habiendo un amplio potencial de llegar más lejos en esta dirección. Por ejemplo, dos secretarías son responsables de las políticas agrícolas, la de Agricultura y la de la Reforma Agraria, y muchas otras secretarías operan algunos programas de gasto agrícola y rural. Las dos secretarías ligadas a la agricultura podrían sin duda fusionarse y llevar la responsabilidad de la mayoría o de todas las políticas agrícolas y rurales con el objeto de que consigan incrementos de eficiencia. Hay varias secretarías menores, como la de Turismo y la de la Función Pública, que podrían integrarse en otras secretarías. El gobierno propuso varias de estas fusiones como parte de la reforma fiscal de 2009, pero no fueron aprobadas por el Congreso. La búsqueda de integración y racionalización de las tareas y estructuras administrativas al interior y entre las secretarías debe continuar. Al mismo tiempo, el gobierno debe ser cuidadoso para evitar los recortes del gasto que pongan en riesgo la calidad de su personal o de los servicios que prestan. Sería conveniente asignar el ahorro de los gastos administrativos y operativos a otras áreas con altos beneficios sociales, de las cuales hay muchas en México, en lugar de recortar el gasto general.

## Ampliar la base fiscal

### Deben conservarse sólo los gastos fiscales eficaces y eficientes

Las recientes reformas fiscales, incluyendo el aumento de la tasa del IVA, la introducción del impuesto empresarial a tasa única (IETU) y un impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) junto con un aumento temporal de la tasa del impuesto sobre la renta a personas morales y la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de las personas físicas (Recuadro 2.3), han ayudado a fortalecer los ingresos fiscales estructurales de México en aproximadamente 2 puntos porcentuales del PIB, según cifras estimadas por el gobierno. Sin embargo, México tiene necesidades importantes en materia de gasto relacionadas con sus esfuerzos por invertir más en capacidad productiva y mantener esos niveles superiores de gasto en infraestructura, al tiempo que también consolida sus políticas sociales. Es probable que el financiamiento de las pensiones y los servicios de salud plantee dificultades a largo plazo; por consiguiente, será necesario realizar esfuerzos adicionales para fortalecer los ingresos fiscales en el mediano plazo. Esto también reduciría la dependencia fiscal de México de los ingresos del petróleo, cuya volatilidad se vincula principalmente con las fluctuaciones de precios y están sujetos a la incertidumbre sobre los niveles de producción a largo plazo, aunque menos que en el pasado. La reforma fiscal debe centrarse principalmente en ampliar la base impositiva, ya que esto también ayudará a hacer más eficiente al sistema tributario. La mayoría de las tasas impositivas en México son similares a las de los países de la OCDE. Sólo la tasa máxima del impuesto sobre la renta de las personas físicas en México es menor que en casi cualquier lugar en la OCDE (Cuadro 2.2). México probablemente podría contemplar mayores tasas impositivas para los ingresos más altos, pero, en general, el nivel de las tasas no puede explicar los ingresos fiscales bajos.

Los gastos fiscales pueden ser costosos en términos de ingreso no percibido y crear oportunidades para la evasión y la planificación fiscal, ya que los contribuyentes pueden

Cuadro 2.2. Últimas estadísticas fiscales publicadas por la OCDE

	% DE LA RECAUDACIÓN FISCAL TOTAL					Tasa máxima por ley del impuesto sobre la renta personal en promedio en 2010	Tasa máxima del impuesto sobre la renta empresarial en enero 1 2010	Tasa estándar del IVA 2010
	Relación impuestos/PIB 2009 (provisional)	Impuesto sobre la renta personal 2008	Impuesto sobre la renta empresarial 2008	Contribución de la seguridad social 2007	Impuestos al consumo 2008			
<b>México</b>	<b>21<sup>1</sup></b>	<b>28</b>		<b>13</b>	<b>59</b>	<b>30.0</b>	<b>30.0</b>	<b>16.0</b>
Alemania	37	26	5	38	29	47.5	30.2	19.0
Australia	27 <sup>1</sup>	38	22	0	27	46.5	30.0	10.0
Canadá	31	37	10	15	24	46.4	29.5	5.0
Chile	18	46		6	51	40.0	17.0	19.0
Corea	26	15	16	22	32	38.5	24.2	10.0
Dinamarca	48	52	7	2	32	44.3	25.0	25.0
Estados Unidos	24	38	7	25	18	41.9	39.2	–
Francia	42	17	7	37	24	45.8	34.4	19.6
Grecia	29	15	8	38	35	45.0	24.0	19.0
Japón	28 <sup>1</sup>	20	14	39	18	50.0	39.5	5.0
Reino Unido	34	30	10	19	29	50.0	28.0	17.5
Suecia	46	30	6	25	28	56.0	26.3	25.0
Suiza	30	31	11	23	22	41.7	21.2	7.6
Turquía	25	17	7	25	45	35.7	20.0	18.0
<i>Promedio OCDE</i>	<i>35<sup>1</sup></i>	<i>25</i>	<i>10</i>	<i>25</i>	<i>32</i>	<i>43.4</i>	<i>25.8</i>	<i>18.0</i>

1. Información para 2008.

Fuente: *Taxing Wages* (OCDE, 2009); *OECD Tax Database*.

### Recuadro 2.3. El sistema tributario mexicano

El impuesto sobre la renta (ISR) aplica a empresas e individuos. Las empresas pagan una tasa fija de 30%. Los individuos tienen una tasa progresiva con una tasa de impuestos marginal máxima de 30% (Cuadro 2.3). La tasa se aumentó temporalmente de 28% durante el periodo 2010-2012 y bajará a 29% en 2013. Las empresas no constituidas en sociedad pagan impuesto sobre la renta personal sobre sus flujos de efectivo conforme a un esquema progresivo, pero las inversiones se amortizan a la par que en las empresas constituidas en sociedad.

Cuadro 2.3. Esquema del impuesto sobre la renta (en pesos mexicanos)

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Tasa marginal
0.01	5 952.85	0.00	1.92
5 952.86	50 524.92	114.24	6.40
50 524.93	88 793.04	2 966.76	10.88
88 793.05	103 218.00	7 130.88	16.00
103 218.01	123 580.20	9 438.60	17.92
123 580.21	249 243.48	13 087.44	21.36
249 243.49	392 841.96	39 929.04	23.52
392 841.97	Y mayor	73 703.40	30.00

Fuente: Sitio web del SAT.

También hay un crédito fiscal para empleados asalariados denominado Subsidio para el Empleo con el siguiente esquema.

Cuadro 2.4. Tabla del Subsidio para el Empleo (valores anuales)

Límite inferior	Límite superior	Crédito fiscal (MXN)
0	21 227.52	4 884.24
21 227.53	31 840.56	4 881.96
31 840.57	41 674.08	4 879.44
41 674.09	42 454.44	4 713.24
42 454.45	53 353.80	4 589.52
53 353.81	56 606.16	4 250.76
56 606.17	64 025.04	3 898.44
64 025.05	74 696.04	3 535.56
74 696.05	85 366.80	3 042.48
85 366.81	88 587.96	2 611.32
88 587.97	Y mayor	No elegible

Fuente: CEFP (2010).

El impuesto empresarial a tasa única (IETU) es sobre los flujos de efectivo con un crédito por salarios y cargas para la seguridad social. Sin embargo, el crédito no aplica a las prestaciones. Es un impuesto mínimo alternativo a una tasa impositiva de 17.5%. El impuesto sobre la renta es acreditable contra el IETU. Entró en vigor el 1° de enero de 2008, como una forma de limitar la planificación fiscal relacionada con las numerosas exenciones permitidas por el ISR.

PEMEX, la empresa petrolera paraestatal, está sujeta a un impuesto sobre la renta modificado respecto a sus actividades de manufactura, como refinación. Por otra parte, PEMEX paga varios cargos relacionados con actividades donde obtiene rentas, tales como la extracción de gas y petróleo, especificadas en la Ley Federal de Derechos.

### Recuadro 2.3. **El sistema tributario mexicano** (cont.)

El impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) entró en vigor el 1° de julio de 2008. El IDE se grava a una tasa de 3% sobre las cantidades superiores a 15 000 pesos. Es acreditable contra el impuesto sobre la renta.

El impuesto al valor agregado (IVA) de 16% se grava sobre los insumos gravables de bienes y servicios, así como sobre las importaciones hacia México de bienes y servicios gravables. Las exportaciones, los alimentos, las medicinas y algunos otros bienes tienen tasa cero. Algunas transacciones específicas, como servicios médicos y educativos, están exentas.

Impuestos específicos al consumo (impuesto especial sobre producción y servicios, IEPS) se gravan sobre bienes y servicios específicos. Los impuestos se gravan conforme a un sistema de valor agregado, hasta el nivel de mayoreo. Las ventas al consumidor final normalmente no están sujetas a impuesto. Los cigarrillos, la gasolina y el diésel se gravan sólo a nivel del productor o del importador. El IEPS sobre la gasolina y el diésel tiene dos elementos: el primero es un impuesto fijo por litro establecido por los estados, y el segundo corresponde a la diferencia entre los precios nacionales al menudeo, que establece el gobierno, y el precio de referencia internacional. Esta segunda parte puede ser negativa, cuando los precios de referencia internacionales suben rápidamente, porque el gobierno ajusta los precios nacionales al menudeo lentamente.

Un impuesto especial al consumo (impuesto sobre automóviles nuevos, ISAN) se aplica a los automóviles nuevos. Para los automóviles con capacidad máxima de 15 pasajeros, las tasas son progresivas y varían, de acuerdo con el precio de transferencia promedio, de 2% a 17%. La tasa para camiones con capacidad máxima de 4 250 kg, remolques y semirremolques es 5%.

Los estados y el Distrito Federal recaudan un impuesto sobre la nómina pagada por servicios de personal asalariado, generalmente a una tasa fija de 2%, aplicada sobre la cantidad bruta de salarios pagados por los empleadores a los trabajadores. Algunos estados pueden aplicar tasas entre 1% y 2.5%, y pueden conceder exenciones como una medida para promover la creación de empleos en regiones menos desarrolladas.

Tanto empleadores como trabajadores están obligados a hacer aportaciones bimestrales al sistema de seguridad social: al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para el sector privado, y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para el sector público. Además de pagar sus propias contribuciones, los empleadores deben retener y pagar las cuotas de sus trabajadores. Las cuotas se calculan sobre los ingresos del empleado. Los empleadores también están obligados a aportar una cantidad equivalente a 5% de los ingresos diarios del trabajador al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para financiar la construcción de viviendas de interés social. Empleadores y trabajadores deben contribuir a un sistema de pensiones de aportaciones definidas financiado con capital, administrado por proveedores privados. En total, las cargas sociales y los pagos obligatorios al seguro privado ascienden aproximadamente a 20% de los salarios brutos, más una contribución de base fija para servicios de salud de 20% del salario mínimo.

Los bienes raíces están sujetos a tributación municipal anual, el impuesto predial; la tasa fluctúa entre 0.05% y 1.2%. La adquisición de bienes raíces está sujeta a tributación municipal anual, habitualmente a tasas que van de 1% a 5%.

declarar falsamente sus ingresos conforme a una categoría fiscalmente preferencial. También provocan distorsiones al aumentar la demanda de bienes y servicios que gozan de ventajas fiscales. Si bien los gastos fiscales pueden ser un instrumento de política válido en algunos casos, deben usarse sólo si su eficacia y eficiencia están bien acreditadas.

Las pérdidas de ingresos a causa de los gastos fiscales se calculan en aproximadamente 20% de los ingresos fiscales del gobierno (alrededor de 4% del PIB), de acuerdo con la Secretaría de Hacienda (Cuadro 2.5). Hace poco el gobierno empezó a extraer una cifra estimada de evasión fiscal del cálculo de los gastos fiscales, para reflejar mejor la recaudación adicional que sería razonable esperar al ampliar la base impositiva. Esto es lo que explica en gran parte la disminución en la cifra estimada de gastos fiscales después de 2009. Como las empresas pagan IETU o el impuesto sobre la renta, las estimaciones de gastos fiscales dentro de estos dos regímenes se ponderan con su participación en los ingresos totales del impuesto sobre la renta cuando se suman al total. Ésta es una medida aproximada para eliminar la doble contabilidad. Para las empresas que pagan IETU, los gastos fiscales en los regímenes ordinarios de impuesto empresarial no están disponibles y no deben considerarse. De hecho, el IETU cierra esas lagunas hasta cierto punto.

Proporcionar un presupuesto de gastos fiscales es encomiable, pero el gobierno mexicano podría ir más lejos. Complementar el presupuesto con evaluaciones minuciosas de la eficiencia y la eficacia de algunos gastos fiscales individuales cada año sería útil. Ayudaría a los legisladores y al público en general a evaluar qué gastos fiscales funcionan bien y valen los ingresos no percibidos, y qué gastos podrían reducirse o sustituirse por instrumentos más eficientes y transparentes, como el gasto directo, para alcanzar el mismo objetivo. De hecho, algunos gastos fiscales como las tasas cero y las exenciones en el IVA se han analizado en forma extensa. Sin embargo, para otros, incluyendo algunos regímenes especiales para sectores específicos o tamaños de empresa, el crédito fiscal para los empleados o las tasas cero y reducidas para las prestaciones no hay evaluaciones completas disponibles.

**Cuadro 2.5. Tamaño de los gastos fiscales en relación con ingresos no percibidos**

En porcentaje del PIB a menos que se indique de otro modo

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impuesto sobre la renta	2.85	2.65	3.64	2.85	2.64	2.09	2.30	1.76
a) ISR a personas morales	1.35	1.38	2.32	1.71	1.27	1.31	1.44	1.09
b) ISR a personas físicas	1.49	1.27	1.32	1.14	1.37	0.77	0.85	0.66
Impuesto empresarial a tasa única						0.79	0.75	0.55
IVA	1.65	1.66	1.72	1.68	1.88	1.73	1.91	1.51
Impuestos específicos al consumo	0.71	0.27	0.16	0.16	0.42	1.64	1.12	0.56
Diferentes exenciones fiscales	0.32	0.17	0.21	0.14	0.24	0.11	0.12	0.06
Total	5.52	4.75	5.72	4.84	5.19	5.47	5.32	3.79
Total en % de ingresos fiscales	32	28	32	27	29	27	32	

Fuente: Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Hacienda, *Presupuesto de gastos fiscales*.

### **Los regímenes fiscales especiales deben reconsiderarse**

México tiene una cantidad importante de regímenes especiales que dan trato impositivo preferencial a las empresas de ensamblaje de exportaciones (maquila), las agrícolas y las dedicadas al transporte, así como a pequeñas y medianas empresas (Recuadro 2.4). Si bien las pérdidas fiscales relacionadas con esos regímenes especiales no son demasiado grandes según el presupuesto de gastos fiscales de México (alrededor de 0.5% del PIB

en 2009), su costo total no se limita a esto. En primer lugar, el presupuesto de gastos fiscales no contabiliza en su totalidad las pérdidas de ingresos respectivas, sobre todo para el régimen que beneficia a las maquilas. En segundo, los regímenes especiales y otros gastos fiscales complican el sistema tributario y pueden facilitar que las empresas lleven a cabo planificación o evasión de impuestos, al declarar de manera incompleta o incorrecta sus ingresos, aumentando los costos en términos de ingresos no percibidos. También pueden llevar a distorsiones al desviar una cantidad ineficientemente elevada de recursos a sectores que se benefician del trato fiscal preferencial. Teniendo en cuenta las desventajas de la dependencia de México del sector altamente volátil de ensamblaje de exportaciones descritas en el Capítulo 1, parece cuestionable que haya una justificación para subsidiar a las maquiladoras con un régimen fiscal especial. El propósito original del régimen de maquiladoras era evitar la doble tributación para las empresas extranjeras que subcontrataban actividades de ensamblaje en México. En la medida en que ahora esto se toma en cuenta en los tratados de doble tributación, México debe revisar el régimen de maquiladoras y pensar en retirarlo con el tiempo. En términos más generales, los costos y los beneficios de todos los regímenes fiscales especiales deben evaluarse cuidadosamente y sólo conservar aquellos que han probado su eficiencia.

Puede haber una justificación para los regímenes fiscales especiales para las empresas pequeñas y poco productivas, sobre todo en países con alta informalidad, porque una buena parte de los costos del cumplimiento de las obligaciones fiscales son esencialmente fijos y, por tanto, más difíciles de soportar para esas empresas (OCDE, 2009a). Ésta es una justificación para los procedimientos simplificados de declaración fiscal para las pequeñas empresas, por ejemplo, al gravar los ingresos previstos aligerando así la carga contable. La baja productividad de las pequeñas empresas informales también puede justificar los regímenes fiscales simplificados, con algunas reducciones en la carga tributaria para permitirles sobrevivir una vez que legalicen su situación. Es probable que esto sea un tema relevante en México, donde muchas empresas pequeñas e informales son mucho menos productivas que las formales y en especial que sus contrapartes de mayor tamaño, como se expone en el Capítulo 4. Por ello, ofrecer un régimen simplificado con una carga tributaria reducida puede ayudar a integrar a esas empresas en el conjunto de sujetos, bienes y actividades que pagan impuestos. Sin la exención fiscal podrían elegir seguir en la informalidad, porque su carga fiscal no les permitiría sobrevivir. Por otra parte, también hay una razón para limitar el tiempo durante el cual las empresas pueden beneficiarse de una carga tributaria reducida, porque apoyar a empresas improproductivas que no pueden mejorar su rendimiento durante un periodo prolongado probablemente distorsionará la asignación de recursos, bajará la productividad agregada y, por consiguiente, los ingresos fiscales. Sin embargo, hay que encontrar un equilibrio en un país como México, donde muchos trabajadores con pocas habilidades simplemente no pueden mejorar su productividad lo suficiente como para hallar empleo en el sector formal. Por tanto, obligar a las empresas a graduarse de los regímenes fiscales simplificados después de varios años debe combinarse con alguna asesoría técnica para ayudarlos a cumplir con la regulación y legislación fiscal y laboral, a fin de evitar un alto costo en cuanto a actividad y empleo perdidos. La exención fiscal en los regímenes especiales debe calibrarse cuidadosamente para asegurar que los ingresos de la integración de más empresas pequeñas en el conjunto de sujetos, bienes y actividades que pagan impuestos sean mayores que las pérdidas debido a las menores tasas o a los procedimientos simplificados. También es necesaria la efectiva ejecución de la normatividad tributaria para asegurar que por lo menos la carga tributaria reducida se recaude efectivamente.

Existen algunas dudas de que el régimen especial para las pequeñas empresas en México sea eficaz para combatir la evasión de impuestos; al mismo tiempo, el régimen es costoso. El régimen especial mexicano para las pequeñas empresas, denominado régimen para pequeños contribuyentes (REPECO), es bastante generoso con una elevada exención tributaria y tasas bajas (Recuadro 2.4). Aun así, las empresas que se benefician del REPECO evaden 95% de sus obligaciones tributarias (Fuentes et al., 2010), lo que indica que este régimen no es muy eficaz para combatir la evasión de impuestos.

#### Recuadro 2.4. Regímenes fiscales especiales en México

Las pequeñas empresas con ingresos hasta de aproximadamente 150 000 dólares estadounidenses se benefician de un régimen especial, el régimen para pequeños contribuyentes (REPECO). Los ingresos de hasta cuatro salarios mínimos están exentos de impuestos y arriba de eso hay una tasa impositiva de sólo 2% sobre ingresos previstos. Cada mes se paga una cantidad fija de MX\$ 100 como IVA. Los estados que han suscrito un acuerdo de colaboración con el gobierno federal sobre la recaudación de impuestos pueden cobrar el REPECO, estimando el ingreso sujeto a impuestos de las pequeñas empresas y estableciendo cuotas fijas que han de pagarse con base en el mismo, cada mes.

Hay un régimen intermedio para las empresas no constituidas en sociedad con ingresos justo por encima de dicho umbral y hasta cuatro millones de pesos (aproximadamente 300 000 dólares estadounidenses). Estas empresas se benefician de la contabilidad de flujos y, por consiguiente, de la deducción inmediata de gastos de capital. El umbral para la deducción inmediata de gastos de capital es considerablemente mayor (MX\$10 millones) para algunas empresas agrícolas y de transporte.

Los profesionales y los empresarios no constituidos en sociedad pueden presentar declaraciones basándose en la contabilidad de flujos, pero con reglas de amortización equivalentes a las de las empresas que presentan declaraciones basadas en la contabilidad acumulada.

También existen regímenes fiscales especiales para las empresas de los sectores agrícola y de transporte, y para las empresas de ensamblaje de exportaciones (maquiladoras). Los empresarios agrícolas disfrutan de la deducción inmediata o acelerada de los gastos de capital, incluida la tierra, de una exención tributaria especial de 20 salarios mínimos por cada socio de las empresas agrícolas constituidas en sociedad hasta un límite máximo, y de una reducción de más de 30% de sus obligaciones tributarias. Algunas empresas de transporte no constituidas en sociedad pueden deducir de 10% a 15% de sus ingresos de su base gravable. Las maquiladoras pagan impuestos sobre una fracción de sus activos o sus costos de operación más gastos, en vez de hacerlo sobre sus utilidades. Además, hace un par de años su base gravable se redujo más a través de una exención de impuestos, y su tasa de IVA es cero al igual que para todas las exportaciones.

No obstante, la exención fiscal proporcionada a las pequeñas empresas puede generar beneficios en cuanto a una mayor integración en la economía formal. España tuvo cierto éxito con una unidad especializada de la autoridad fiscal con el objeto de atender a los contribuyentes en su régimen especial para pequeñas empresas, realizar auditorías fiscales, y al mismo tiempo proporcionar apoyo técnico a las empresas para que cumplieran

con las normas fiscales. Las instituciones financieras, las asociaciones comerciales y los gobiernos subnacionales también participan en este tipo de apoyo (Junquera y Pérez, 2001; IADB, 2005). Junto con mayores esfuerzos en materia de aplicación de la ley, incluyendo la creación de un órgano especial y de tribunales para combatir la evasión de impuestos (Recuadro 2.5), estas medidas han ayudado a España a aumentar los ingresos fiscales procedentes de las pequeñas empresas en más de 70% (Farrell, 2004; Capp et al., 2005). Como a veces es difícil verificar los ingresos, algunos países —entre ellos España— han tenido éxito al usar características físicas, por ejemplo, cantidad de empleados o consumo de energía para determinar las obligaciones tributarias de las pequeñas empresas (OCDE, 2009a; Farrell, 2004).

Recientemente se transfirió a los estados la administración tributaria de las empresas sujetas al REPECO, por lo que es importante que las entidades fortalezcan su capacidad de ejecución de la normatividad tributaria. La recaudación de impuestos en el segmento del REPECO de hecho ha aumentado un poco desde que los estados asumieron esa responsabilidad, pero la evasión sigue siendo considerable. A los estados se les permite retener los ingresos extras que obtienen al auditar a las empresas sujetas al REPECO, como un incentivo para aumentar el uso de sus atribuciones en la ejecución de la normatividad tributaria, y esta medida ha tenido cierto éxito. México deberá tomar medidas adicionales para mejorar la capacidad estatal de ejecución de la normatividad tributaria, por ejemplo, ofreciendo capacitación conjunta tanto al personal a nivel federal como a nivel estatal en técnicas de auditoría. También será importante que los distintos niveles de gobierno y los órganos de la seguridad social sigan esforzándose en compartir y comparar fuentes de

#### Recuadro 2.5. **Una reforma amplia. Fortalecimiento de los ingresos fiscales en España**

España aumentó sus ingresos fiscales de 15% a cerca de 35% del PIB entre 1970 y 2000. En la década de los ochenta, los ingresos fiscales aumentaron 10 puntos porcentuales del PIB. Un enfoque general, incluyendo una política impositiva, la administración tributaria y una reforma de la seguridad social contribuyeron a este éxito. Parece que también influyó una mejora importante en la disposición de la ciudadanía para pagar impuestos, lo que puede relacionarse con una mayor calidad en los servicios públicos y un sistema tributario considerado más justo que el que existía antes de la reforma.

Antes de que España emprendiera una serie de reformas en 1977, su sistema tributario estaba fragmentado con muchos regímenes y tratamientos especiales, además de la baja contribución de los impuestos personales sobre la renta a la recaudación total. Sólo 1% de la población estaba sujeta a un impuesto “general” sobre la renta, mientras un sistema cédular de tributación predominaba, el cual gravaba distintos tipos de ingresos con tasas diferentes. En cambio, la participación de las aportaciones sociales era elevada, recaudando ingresos equivalentes a 10% del PIB. Abundaban las oportunidades para evadir impuestos, en especial para los individuos de altos ingresos, y la evasión implicaba poco riesgo porque no era un delito penal, las multas eran bajas y la administración tributaria centralizada tenía poco personal en comparación con sus contrapartes internacionales. Tomando en cuenta la evasión fiscal generalizada entre los individuos con mayores ingresos, es probable que el sistema fiscal español haya sido, en general, regresivo (Onrubia, 2006; Martínez-Vázquez y Torgler, 2005).

### Recuadro 2.5. **Una reforma amplia. Fortalecimiento de los ingresos fiscales en España** (cont.)

En la década de los ochenta, España emprendió reformas de amplio alcance, como la introducción del IVA y de un impuesto general sobre la renta personal, centrándose en la equidad vertical y en la progresividad, así como un impuesto empresarial sin los tratamientos ni regímenes especiales que habían caracterizado al sistema anterior.

Un esfuerzo mayúsculo para modernizar la administración tributaria siguió a esas reformas con la descentralización de la entidad recaudadora de impuestos, un aumento importante de personal, actualización de las carreras profesionales de los funcionarios del fisco, servicios automatizados y mejor asistencia a los contribuyentes. Por consiguiente, la cantidad de contribuyentes se multiplicó casi por 40 entre 1977 y 2003: de 400 000 a 15.5 millones (Onrubia, 2006). Más tarde, la administración tributaria se convirtió en un órgano semiautónomo, concediéndole cierta independencia adicional de gestión, la evasión se convirtió en un delito penal y se instituyeron tribunales especiales responsables de la evasión de impuestos.

Al mismo tiempo, el sistema de servicios de salud se reestructuró. A mediados de la década de los ochenta, España convirtió su sistema de servicios de salud de seguridad social —que era financiado con cargas sociales y estaba limitado a los aportantes— en un sistema de servicios de salud nacional abierto a todo mundo. La cobertura aumentó de manera asombrosa, en consecuencia. El financiamiento fue cambiando poco a poco de cargas sociales a impuestos generales. Hay ciertos indicios de que esta mejora en la cobertura de los servicios de salud tuvo un efecto positivo en la disposición de la ciudadanía para pagar impuestos.

Durante el periodo de reformas, aproximadamente de 1980 a 1995, la disposición para pagar impuestos aumentó considerablemente, la cantidad de gente que afirmaba que la evasión de impuestos “nunca se justificaba” aumentó de 50% a 70% (Martínez-Vázquez y Torgler, 2009). En 2007 llegaba a 65%. Una mejor calidad de los servicios sociales, incluyendo un sistema de servicios de salud menos fragmentado con una cobertura más amplia, y una mayor percepción sobre la justicia del sistema tributario pudieron haber contribuido a este progreso. Según datos de encuestas y experimentos de laboratorio, la eficiencia del gobierno, la calidad de los servicios públicos y la percepción sobre la justicia de la administración tributaria influyen de manera positiva en la disposición para pagar los impuestos y acatar la ley (Cummings et al., 2007).

datos, ya que el acatamiento de la ley puede aumentarse mediante el cotejo sistemático de la información de varias fuentes, como los registros de la seguridad social, las declaraciones de impuestos e información de los bancos. La administración tributaria federal, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), usa ya técnicas de cotejo, pero esto puede desarrollarse más a fondo. El personal de las administraciones tributarias en los estados puede requerir capacitación extra para usar estas herramientas con eficacia.

Hay motivos para considerar la reestructuración de la carga tributaria en las pequeñas empresas. La relativamente alta exención tributaria de los empresarios sujetos al REPECO aumenta sus incentivos para no declarar la totalidad de trabajadores, porque no pueden deducir las aportaciones sociales de su base tributaria, que alcanza casi 40% del ingreso salarial para los trabajadores de más bajos ingresos. Esto crea incentivos para que las empresas

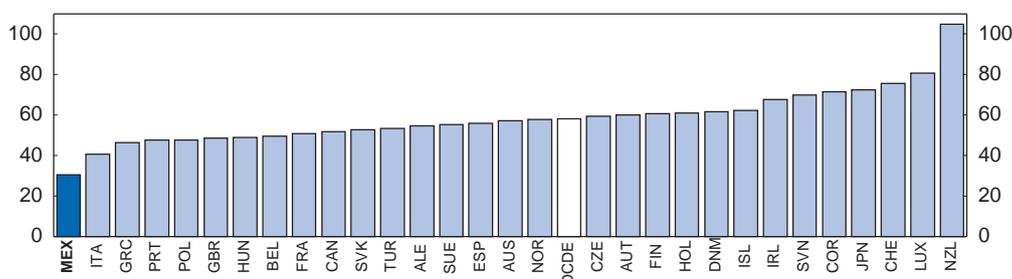
cuenten con los servicios de trabajadores independientes o no declarados. Los trabajadores también enfrentan el incentivo del autoempleo o de trabajar como comisionistas en la medida en que no valoran plenamente los beneficios relacionados con la seguridad social, que puede ser un problema en México, como se expone en el Capítulo 4. Éstas son razones para considerar si parte de la carga del financiamiento de la seguridad social puede trasladarse de los ingresos del trabajo formal a otras bases gravables, incluyendo por lo menos en cierta medida los ingresos de los propietarios de las pequeñas empresas. Desde 2008, las empresas sujetas al REPECO tienen que pagar el IETU (Recuadro 2.3) y esto debería haber aumentado su carga tributaria en la mayoría de los casos, ya que la tasa es mayor y no hay exención fiscal. Ésta es una buena oportunidad para evaluar cuánta exención fiscal se necesita para las pequeñas empresas, a fin de promover la integración en la economía formal.

Por ende, sería deseable una evaluación minuciosa para revalorar las características del REPECO. Dicha evaluación debe incluir en sus consideraciones si la exención fiscal otorgada a las pequeñas empresas es mayor de la necesaria, y el cómo instituir un mecanismo de graduación eficaz. Por ejemplo, México podría exigir una recalificación mediante una auditoría cada cinco o diez años, o incluso limitar completamente el periodo de elegibilidad. México podría considerar la derogación del régimen intermedio (véase Recuadro 2.4), ya que un régimen especial bien diseñado para las pequeñas empresas, con apoyos y un mecanismo de graduación eficaces debería bastar. La justificación para tener varios regímenes especiales para distintos tamaños de empresas, en cambio, es poco clara. También valdría la pena considerar créditos fiscales suficientemente altos o desgravaciones en el marco del sistema tributario ordinario que permitan acomodar a las empresas pequeñas menos productivas, y derogar los regímenes especiales en su conjunto.

### ***La base tributaria del IVA debe ampliarse con compensaciones para los hogares de menores ingresos***

Los gastos fiscales en el IVA incluyen bienes con tasa cero, bienes exentos y tasas reducidas en las regiones fronterizas. Según estimaciones del gobierno, esto genera ingresos fiscales no percibidos equivalentes a 2% del PIB (Cuadro 2.5) o en alrededor de 1.5% cuando se toma en cuenta la evasión fiscal. Dalsgaard (2000) calcula que los ingresos no percibidos relacionados con el IVA tasa cero sólo en alimentos ascienden a 1.8% del PIB, que es alrededor de medio punto porcentual del PIB mayor que la cifra estimada por la Secretaría de Hacienda. Fuentes et al. (2010) encuentran un valor incluso superior a 2.2% para esta categoría, y calculan gastos fiscales totales en el régimen del IVA de 5.4%. Estos estudios se basan en las cuentas nacionales, no en microdatos. Sin embargo, no consideran ajustes para explicar el consumo que no se grava, como la producción en el hogar, partes del consumo público y la evasión de impuestos. Tomar en cuenta estas partidas reduciría sus estimaciones y las ajustaría más con las del gobierno. El cociente de recaudación efectiva del IVA o tasa efectiva del IVA, que mide los ingresos observados del IVA como porcentaje de los ingresos potenciales que podrían obtenerse si se aplicara la tasa general de IVA a la totalidad del consumo final, es de alrededor de 30% en México, más baja que en cualquier otro país de la OCDE (Gráfica 2.12). Este cociente es una medida combinada del tamaño de los gastos fiscales y de la evasión e indica de manera implícita que, conjuntamente, representan alrededor de 7% del PIB.

Las menores tasas del IVA aplicadas en las regiones fronterizas, aunque menos costosas —con ingresos no percibidos calculados en 0.13% del PIB— pueden implicar distorsiones importantes. La justificación inicial para las tasas reducidas en la frontera era disminuir

Gráfica 2.12. Efectividad del impuesto al valor agregado medida por el cociente de recaudación efectiva del IVA<sup>1</sup>2005<sup>2</sup>

1. El cociente de recaudación efectiva del IVA o tasa efectiva del IVA se define como la relación entre el ingreso observado por el impuesto al valor agregado (IVA) recaudado y el ingreso teórico que resultaría si se aplicara el IVA a la tasa general de todo el consumo final. Esta relación da una idea de la eficiencia del régimen del IVA en un país en comparación con una norma estandarizada. El cálculo para Canadá se refiere sólo al IVA federal, y el agregado de la OCDE es un promedio no ponderado de los datos para los países mostrados.
2. Estimaciones de 2009 para México y 2007 para Eslovenia.

Fuente: OCDE, *Consumption Tax Trends*; OECD Revenue Statistics Database y Ministerio de Finanzas de Eslovenia.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383793>

los incentivos para las compras fronterizas en los Estados Unidos de América, donde los impuestos sobre las ventas al menudeo son más bajos que las tasas del IVA mexicanas. La zona preferencial al principio cubría un territorio que se adentraba veinte kilómetros en el país, a partir de la frontera. Sin embargo, con el tiempo se ha ampliado para incluir estados completos. Un estudio reciente encontró indicios moderados de que el valor agregado es 12%–15% más alto en las zonas inicialmente favorecidas por este gasto fiscal, indicando que puede haber afectado la distribución de la actividad económica dentro del país (Davis, 2010). Sería conveniente que México reconsiderara la tasa reducida del IVA en las regiones fronterizas.

La justificación para las exenciones fiscales y las tasas cero en el sistema del IVA es limitar el impacto regresivo del IVA. De hecho, la proporción del gasto fiscal en el ingreso de los hogares es mayor para los hogares con menores ingresos, aunque esto es menos pronunciado para los bienes exentos que para los que tienen tasa cero (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Incidencia fiscal de los gastos fiscales del IVA

Decil	IVA tasa cero (alimentos y medicinas)		IVA exento (pagos de vivienda y educación y servicios médicos)	
	Participación en el gasto fiscal (%)	en % del ingreso familiar	Participación en el gasto fiscal (%)	en % del ingreso familiar
I	6.9	34.9	3.5	15.6
II	8.3	22.6	5.2	12.7
III	9.3	17.7	6.6	11.2
IV	9.6	14.5	7.5	10.1
V	10.0	12.3	7.9	8.6
VI	10.0	9.7	8.7	7.6
VII	10.5	8.2	9.7	6.8
VIII	10.3	6.3	11.4	6.3
IX	11.2	4.8	14.9	5.7
X	14.0	2.1	24.6	3.3
Nacional		6.5		5.8

Fuente: Basado en el CEFP (2010).

Sin embargo, las exenciones y las tasas cero en el IVA son ineficientes como medidas para reducir la pobreza. Si bien son progresivas en tanto que los beneficios constituyen una mayor porción de los ingresos de los hogares con bajos ingresos, los hogares con mayores ingresos captan la mayor parte del beneficio en términos absolutos (véase Cuadro 2.6). Es decir, de forma similar a los subsidios a la energía, están focalizados de manera deficiente. Por tanto, sería deseable sustituir las tasas cero y las exenciones en el sistema del IVA por transferencias en efectivo focalizadas a las familias pobres, como la prestación de asistencia social propuesta anteriormente. Dalsgaard (2000) calcula que gravar los alimentos con la tasa ordinaria del IVA podría generar ingresos fiscales adicionales que corresponden a 1.8% del PIB, mientras que compensar plenamente a los dos deciles de ingresos más bajos costaría sólo alrededor de 0.25% del PIB. En cambio, si México quisiera recaudar alrededor de 1.5% extra del PIB en ingresos del IVA al aumentar la tasa ordinaria del IVA sin ampliar la base gravable, mientras compensa a los dos deciles de ingreso más bajos, requeriría incrementar la tasa del IVA en cerca de 8 puntos porcentuales (Banco Mundial, 2007).

Pese a las ventajas obvias, los intentos por ampliar la base del IVA acompañadas de compensaciones para los pobres han fracasado hasta la fecha, y quizá no haya una estrategia de éxito fácil. En 2009, el gobierno propuso una reforma para introducir un impuesto de 2% al consumo, incluyendo alimentos y medicinas, al tiempo que aumentaba los beneficios del programa Oportunidades. El Congreso la rechazó y decidió en lugar de ello, aumentar el IVA de 15 a 16%, manteniendo la estructura de bienes exentos y con tasa cero. Las transferencias de Oportunidades se incrementaron para compensar a los pobres por ese aumento, incluida la ampliación de la cobertura a las áreas urbanas. En ocasiones se han discutido propuestas que impondrían la tasa completa del IVA a casi todos los productos alimentarios al tiempo que excluyen un conjunto de alimentos básicos que forman una parte importante de la canasta de consumo de las familias con menores ingresos. Esta medida amortiguaría el efecto regresivo de una ampliación de la base del IVA. Sin embargo, negociar el conjunto de alimentos básicos que deben excluirse representa un reto, y la definición de una canasta de ese tipo podría dar lugar a problemas jurídicos importantes en los tribunales. Ampliar la base del IVA, al tiempo que se compensa a los pobres con transferencias de efectivo, evitaría caer en un toma y daca político. Empezar con una tasa reducida sobre bienes exentos o con tasa cero sería una medida transicional prudente. La experiencia anterior ha demostrado que no es fácil llevar a cabo una reforma de ese tipo, pero considerando sus ventajas se justifica continuar esfuerzos. La única estrategia que en un momento dado podría rendir frutos puede ser la perseverancia para explicar los beneficios de ampliar la base del IVA, y los esfuerzos reiterados para lanzar nuevas reformas que paulatinamente retirarían las tasas cero y las exenciones del IVA.

### **El gobierno debe tomar medidas para gravar los elementos salariales exentos**

Gravar todos los elementos salariales con la misma tasa sería una medida importante para ampliar la base del impuesto sobre la renta, simplificar el sistema y garantizar la equidad horizontal. Muchos elementos salariales y prestaciones están exentos total o parcialmente de impuestos para los trabajadores. Eso incluye salarios sobre horas extras, gratificaciones, ingresos de fondos de ahorro subvencionados por el empleador, así como becas financiadas por el empleador, vales de despensa subvencionados por el empleador, guarderías, actividades deportivas y culturales y reembolsos de gastos médicos. Las correspondientes pérdidas de ingresos sólo por impuestos sobre la renta sobre salarios

ascienden a alrededor de 0.5% del PIB, según cálculos del gobierno. Otras pérdidas fiscales que ocurren porque a las empresas se les permite deducir esos elementos de su base tributaria no están cuantificadas. Las prestaciones exentas de impuestos total o parcialmente pueden llegar hasta 30% de los salarios promedio de los trabajadores (Álvarez Estrada, 2010). Estas exenciones son difíciles de justificar y dejan un amplio margen para la planificación fiscal. Al mismo tiempo contribuyen a las desigualdades horizontales porque las empresas más pequeñas en muchos casos no pueden ofrecer paquetes salariales complejos con una contribución considerable de prestaciones libres de impuestos en la misma medida en que lo hacen las empresas más grandes. Desigualdades verticales surgen porque sólo los individuos con ingresos más altos que pagan impuestos pueden beneficiarse de esas medidas. Habría motivos para que México considerara tomar medidas para gravar más de estas prestaciones en la misma forma que los elementos salariales “ordinarios”, con objeto de limitar la planificación fiscal. Las soluciones intermedias incluirían gravar todas las prestaciones que controla el empleador, como en Australia; o rechazar la deducción de esas prestaciones contra las ganancias empresariales, como en Hungría (Webb, 2001). México adoptó una solución similar en su régimen del impuesto empresarial a tasa única, que se explica en la siguiente sección. En los casos en que los subsidios podrían considerarse justificados, como pudieran ser las guarderías, el gobierno podría considerar más bien los subsidios directos, ya que eso sería más transparente.

### ***La decisión sobre el modelo futuro de impuestos empresariales exige una evaluación minuciosa del impuesto empresarial a tasa única***

El gobierno introdujo un impuesto mínimo alternativo en 2008 (impuesto empresarial a tasa única, IETU) para limitar las pérdidas de ingresos generadas por la planificación fiscal en el sistema de impuestos empresariales (véase Recuadro 2.3). El IETU debe pagarse en la medida en que exceda las obligaciones fiscales con base en los impuestos empresariales de los esquemas ordinarios de impuesto sobre la renta a personas físicas y morales. Aunque hay un crédito fiscal para los salarios y las aportaciones a la seguridad social, que de hecho deja a ambos sin gravar, éste no aplica a los elementos salariales exentos de impuestos. Esto limita considerablemente las oportunidades de planificación fiscal. El impuesto empresarial a tasa única se introdujo, en parte, porque la alternativa de eliminar los gastos fiscales no era factible políticamente.

Como el IETU se introdujo poco antes de la crisis, es demasiado pronto para evaluar todo su potencial. De cualquier manera, ha ayudado a limitar las pérdidas de ingresos por lagunas tributarias, lo que es positivo. En consecuencia, el IETU debe mantenerse por el momento. Al mismo tiempo, México debería aprovechar la evaluación del IETU ordenada por el Congreso prevista para mediados de 2011, para desarrollar más las herramientas que amplíen la base tributaria y simplifiquen el sistema. La desventaja del sistema actual es que las empresas y los empresarios tienen que presentar dos tipos de impuestos empresariales al mismo tiempo, aunque debe notarse que esto no es una novedad en México, ya que el IETU tiene un predecesor que fue el impuesto al activo. No obstante, a largo plazo, sería ideal tener un sistema de impuestos empresariales más sencillo. Sin embargo, el IETU sólo resultaría innecesario si México lograra ampliar la base de su sistema tributario empresarial regular de manera significativa. De lo contrario, el IETU debe seguir desempeñando su importante función de subsanar lagunas tributarias. Retener sólo el IETU es otra opción que México podría considerar, aunque hacerlo no debería llevar a faltantes de recaudación, lo que podría requerir una tasa más alta. También deben tomarse

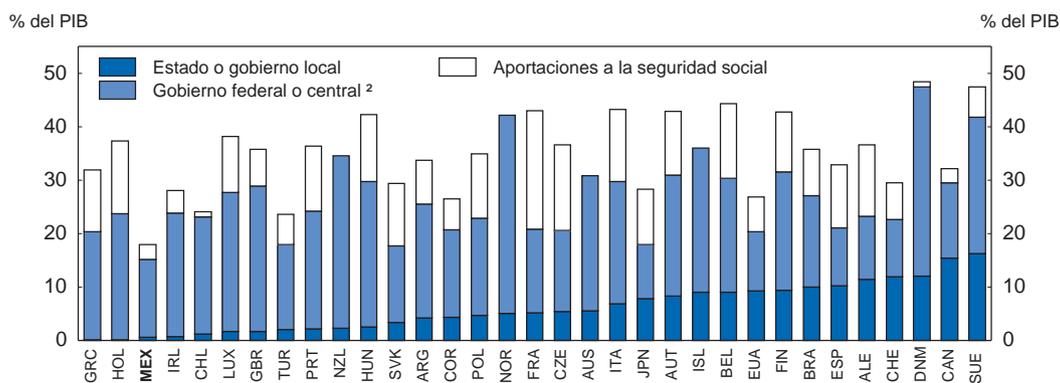
en cuenta los complicados costos de transición que se generarían al pasar a un sistema de deducción inmediata de gastos de inversión, como en el IETU, y su reconocimiento en los tratados de doble tributación sería un requisito previo, lo cual no está garantizado. Conservar ambos sistemas es otra alternativa, pero los beneficios tendrían que sopesarse contra la complejidad para los contribuyentes de presentar dos distintos tipos de impuestos empresariales. Las autoridades manifestaron que el atractivo del IETU en cuanto a subsanar lagunas tributarias radica en su coexistencia con los sistemas tradicionales de impuestos empresariales, porque la mayoría de las medidas de planificación fiscal son atractivas sólo bajo uno de los dos regímenes, pero no bajo el otro, lo que hace menos probable la acumulación de oportunidades de planificación fiscal.

### Aumentar los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales en México

Aun cuando los gobiernos subnacionales en México tienen pocas potestades tributarias, no las han explotado plenamente, debido en parte a la limitada capacidad y bajos incentivos para utilizarlas. Esto ha dado lugar a ingresos fiscales bajos a nivel subnacional. Un problema radica en que resulta más fácil para los estados presionar para obtener transferencias más altas del gobierno federal, que cargar con los costos políticos de aumentar ellos mismos los impuestos. En 2007, la participación de los estados y los municipios en los ingresos fiscales totales representaba sólo 2% y 1%, respectivamente (Gráfica 2.13), y los ingresos propios cubren sólo una pequeña parte del gasto de los gobiernos subnacionales. El resto es cubierto por transferencias del gobierno federal, que son administradas a través de distintos fondos. Los impuestos sobre la nómina representan la mayor parte de los ingresos propios de los estados. Aunque fáciles de recaudar, no son ideales, principalmente porque incrementan el costo de la mano de obra formal (OCDE, 2005). Las tentativas anteriores de permitir a los estados imponer un impuesto al consumo o una sobretasa a los impuestos sobre la renta se abandonaron, porque no se usaron. Esto probablemente se relaciona con la capacidad limitada para recaudar impuestos e incentivos débiles, ya que es más fácil para los estados presionar para obtener transferencias federales más altas que redoblar sus esfuerzos para recaudar impuestos. En fechas más recientes, se instituyó un impuesto al consumo estatal

Gráfica 2.13. Ingresos de los gobiernos subnacionales

Como porcentaje del PIB, 2008<sup>1</sup>



1. 2007 para Australia, Chile, Grecia, Japón, México, Países Bajos y Polonia.

2. Incluyendo impuestos supranacionales.

Fuente: OCDE, Revenue Statistics Database y Latin American Revenue Statistics.

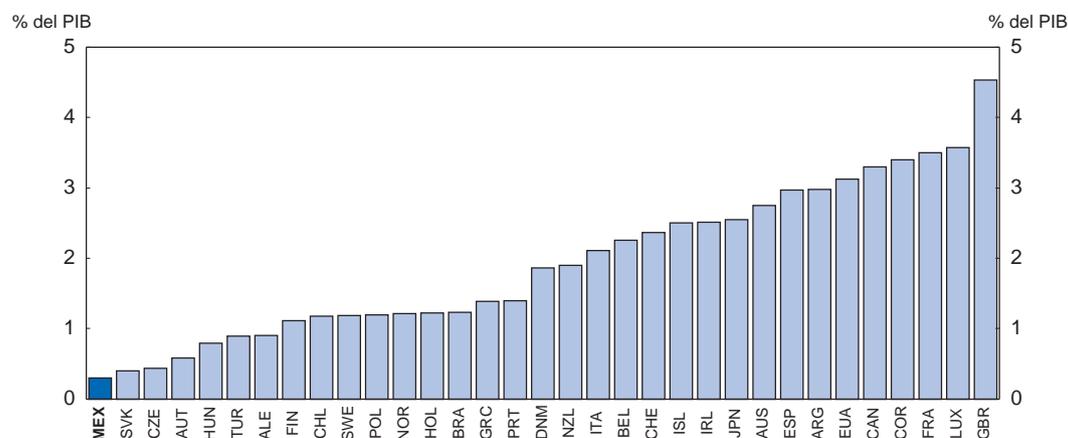
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383812>

sobre la gasolina y a los estados se les otorgó el derecho de imponer impuestos sobre las ventas de bienes que ya están sujetos a impuestos especiales al consumo federales. Sin embargo, salvo por el impuesto sobre la nómina, estos impuestos tienen una base más bien estrecha. Por otra parte, la mayoría de los estados no aprovechan plenamente estas oportunidades.

Los municipios recaudan impuestos sobre los bienes raíces, pero los ingresos son excepcionalmente bajos incluso en comparación con sus homólogos latinoamericanos (Gráfica 2.14). Un problema radica en los registros catastrales anticuados, lo que lleva a subvalorar los bienes inmuebles. Otro es la laxa administración y ejecución de la normatividad tributaria a nivel local. Ambos problemas se relacionan con la capacidad limitada, pero también con incentivos débiles para recaudar impuestos prediales más altos. Los presidentes municipales en México sólo pueden postularse para un periodo único de tres años, que es insuficiente para obtener los beneficios de tomar medidas impopulares para incrementar los impuestos prediales. Recientemente, el gobierno federal presentó una reforma política que permitiría la reelección de los presidentes municipales. Esto contribuiría mucho a mejorar esos incentivos.

Gráfica 2.14. **Impuestos sobre la propiedad**

2007



Fuente: OCDE, Tax Revenue Database y Latin American Revenue Statistics.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383831>

Una posibilidad para fortalecer los impuestos prediales es que los municipios participen en los programas estatales para actualizar los registros catastrales. Algunos municipios en México son excepcionalmente pequeños y carecen de personal bien capacitado. Sería más fácil que los estados contrataran y prepararan al personal y que proporcionaran la infraestructura necesaria para actualizar los registros catastrales. También sería más fácil que los presidentes municipales se involucraran en los impopulares incrementos de impuestos si éstos formaran parte de un programa estatal. Ampliar el mandato de tres años de los presidentes municipales, como lo propuso el gobierno federal, o derogar la disposición sobre no reelección también podría ayudar, aunque el problema de la capacidad deficiente seguiría siendo una dificultad en muchos municipios. Aumentar los impuestos a los bienes raíces también sería una opción relativamente eficaz. En principio, es relativamente fácil vigilar el cumplimiento de este impuesto, porque los impuestos a los bienes raíces son difíciles de evadir. Por otra parte, con un umbral de exención suficientemente alto, sería

posible lograr un esquema progresivo y cobrar impuestos a los hogares con altos ingresos, lo cual es importante en un país con fuerte desigualdad.

El gobierno central ha hecho un esfuerzo por aumentar la capacidad y los incentivos de los estados a fin de que recauden sus propios impuestos, pero los esquemas son relativamente complicados y algunos implican riesgos. Los incentivos para recaudar impuestos a nivel estatal se aumentaron en el pasado haciendo más estricta la normatividad para el endeudamiento subnacional, suspendiendo las transferencias extraordinarias a los estados y proporcionando información sobre los proyectos de inversión federales, incluyendo aquéllos con fuertes repercusiones locales. Sin embargo, las transferencias federales han seguido aumentando con el tiempo y eso debilita los incentivos para que los estados usen su propia potestad tributaria y cubran una mayor parte de su gasto. Por otra parte, las fórmulas para los diferentes fondos que distribuyen las transferencias federales no etiquetadas a los estados ahora incluyen tanto el nivel como el incremento en la recaudación de impuestos de los gobiernos subnacionales. La intención de esto es premiar los esfuerzos de los estados por recaudar impuestos. Un fondo distribuye dinero a los estados basándose en su recaudación fiscal dentro del régimen REPECO y en el valor de los bienes confiscados en la frontera. Autorizar a los estados para que auditen los impuestos federales y conserven la mayor parte de las ganancias también ha tenido cierto éxito. Además, el gobierno federal ha introducido ciertos incentivos para que sea más atractivo para los presidentes municipales recaudar impuestos más altos, como la posibilidad de bursatilizar futuros ingresos fiscales mediante un banco de desarrollo. Sin embargo, canalizar diversos incentivos a través de fondos diferentes es complicado y no es transparente, aunque es más fácil que emprender otras reformas al federalismo fiscal de mayor alcance. Por otra parte, permitir que los estados bursatilicen los ingresos fiscales futuros puede causar sorpresas desagradables ulteriores respecto a la viabilidad de las finanzas estatales, si no se cumplen las expectativas de los futuros aumentos en los ingresos.

A largo plazo, podrían contemplarse reformas más ambiciosas en el ámbito del federalismo fiscal, que combinen la equiparación fiscal con incentivos fuertes pero sencillos. Incrementos adicionales en las transferencias federales deben limitarse, de modo que los estados tengan un incentivo para recaudar más de sus propios ingresos para compensar el faltante. Otorgar potestades tributarias para bases fiscales más amplias a los estados —por ejemplo, vía sobretasas a los impuestos sobre la renta o al IVA— tendría, en ese caso, mayor éxito. Esto tiene que combinarse con un mecanismo de equiparación fiscal transparente y funcional, que asegure que los estados pobres tengan los recursos necesarios para fortalecer su potencial de crecimiento lo suficiente como para emparejarse. Al mismo tiempo, permitir que los estados se beneficien de ingresos más altos en el margen, a través de sus propios esfuerzos por recaudar impuestos, sería un mecanismo de incentivos eficiente para persuadir a los estados de mejorar su potencial de crecimiento y la ejecución de la normatividad fiscal. Esto separaría el aspecto redistributivo de los incentivos orientados a aumentar la eficiencia, lo que ha resultado exitoso en otros países de la OCDE (Bloechliger et al., 2007), como Canadá, Suiza y España, y es probable que funcione mejor que usar las fórmulas de distintos fondos de transferencias para crear incentivos similares.

### ***Progresar más en la lucha contra la evasión de impuestos***

Ha habido una mejora importante en la recaudación de impuestos en los últimos años, y continuar con estos esfuerzos ayudaría a fortalecer los ingresos fiscales de México. En el Cuadro 2.7 se indica que la evasión de impuestos total ha disminuido de cerca de 40% de los ingresos potenciales a poco más de 20%. Los factores que han contribuido a la reducción de la

Cuadro 2.7. Estimaciones de la evasión fiscal en México

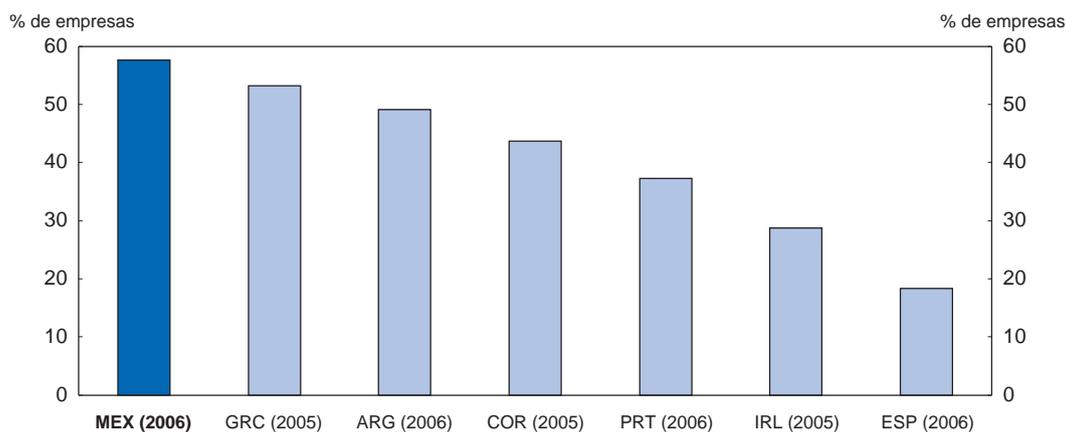
Impuesto	2000		2008	
	Como % de ingresos potenciales	Como % del PIB	Como % de ingresos potenciales	Como % del PIB
Valor agregado	23.22	0.97	17.7	0.81
ISR personal – profesionales y empresarios en el régimen para pequeñas empresas (REPECO)	86.19	0.24	95.7	0.19
ISR personal – profesionales y empresarios fuera del REPECO	84.48	0.53	77.2	0.54
ISR personal – ingresos por arrendamiento	93.53	0.41	80.7	0.34
ISR personal – empleados asalariados	31.38	0.77	15	0.37
Ingresos empresariales (ISR-PM)	48.26	1.55	13.4	0.32
<b>Total</b>	<b>39.61</b>	<b>4.57</b>	<b>23.3</b>	<b>2.6</b>

Fuente: Fuentes et al. (2010).

evasión fiscal observada en los últimos años incluyen las campañas de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realiza junto con las administraciones estatales, el uso de modelos de riesgo para identificar a los contribuyentes con altas probabilidades de evasión, y los esfuerzos para disminuir los costos de cumplimiento y combatir la corrupción al interior de la administración. Desde luego que es posible avanzar más, ya que los ingresos no percibidos a causa de la evasión fiscal siguen correspondiendo a más de 20% de los ingresos potenciales. Es difícil hacer comparaciones internacionales, porque los estudios sobre evasión de impuestos son escasos. Sin embargo, según un estudio de la década de los noventa (Nam et al., 2001), la evasión del IVA fue menor en casi todos los países europeos en ese periodo que hoy en México. Cinco de cada diez países tenían tasas de evasión por debajo de 5% de los ingresos potenciales y sólo Italia (35%) tenía una tasa de evasión más alta que México en la actualidad, mientras que España, Bélgica y Grecia tenían tasas de evasión de alrededor de 20%, similares a la de México. Al mismo tiempo, datos de encuestas indican que la evasión fiscal sigue siendo un problema mucho más pronunciado en México que en casi todos los demás países de la OCDE (Gráfica 2.15).

Gráfica 2.15. Evasión fiscal por país

Como % de las empresas, expresando que una empresa típica reporta menos de 100% de las ventas para efectos fiscales

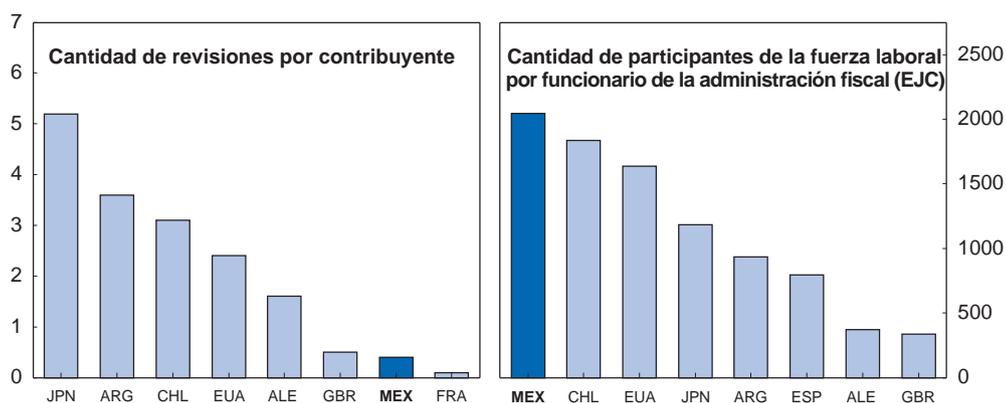


Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383850>

La autoridad encargada de la administración tributaria, el SAT, ha tomado varias medidas para aumentar la eficiencia de sus actividades de auditoría y estos esfuerzos deben continuar. Los modelos de riesgo han aumentado la capacidad del SAT para identificar a los contribuyentes con una alta probabilidad de evasión, lo que ha ayudado a aumentar la eficacia de las auditorías. En 2010 se recuperaron 47% de los costos de auditoría, en comparación con 26% en 2004. La recaudación fiscal adicional relacionada con las auditorías casi se ha duplicado desde entonces. Suponiendo que las auditorías más eficaces den por resultado un mejor cumplimiento, los ingresos totales probablemente son incluso mayores. Sin embargo, según datos de la OCDE sobre administración tributaria, el riesgo para los evasores de ser sometidos a una verificación es bajo en comparaciones internacionales, y lo mismo sucede con las multas. El porcentaje de contribuyentes cuyas declaraciones son revisadas cada año es relativamente bajo (Gráfica 2.16), aunque las comparaciones entre países deben interpretarse con cautela, ya que las definiciones de lo que constituye una verificación pueden diferir de un país a otro. Al mismo tiempo, la cantidad de personas económicamente activas en relación con el personal de auditoría fiscal parece bastante grande en México, aunque debe hacerse notar que sólo se reporta personal federal en la Gráfica 2.16. El límite máximo de las multas administrativas de 75% de los impuestos evadidos es bajo en comparación con muchos países de la OCDE, donde a menudo éste rebasa la cantidad de los impuestos evadidos, en algunos casos considerablemente (OCDE, 2008). México debe considerar aumentar su personal de auditoría fiscal y las multas. Sin embargo, lo que será incluso más importante es perfeccionar y ampliar el uso de los modelos de riesgo, intensificar la capacitación, sobre todo en técnicas de auditoría, y seguir promoviendo trayectorias profesionales y remuneraciones atractivas para personal calificado de la administración tributaria. Los estados, donde los avances en el mejoramiento de la capacidad de la administración tributaria es muy dispar, tendrán que participar en esfuerzos similares. México debería organizar capacitaciones conjuntas para personal de la administración tributaria estatal y federal, ya que frecuentemente tienen que trabajar en conjunto. El ejemplo de España (véase Recuadro 2.5) muestra que una administración tributaria descentralizada y calificada es decisiva para aumentar la recaudación fiscal.

Gráfica 2.16. **Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias por país**  
2007



Fuente: OCDE, Centro de Administración y Política Fiscal, Administración Fiscal en la OCDE y en países seleccionados que no pertenecen a la OCDE. Países: Comparative Information Series (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383869>

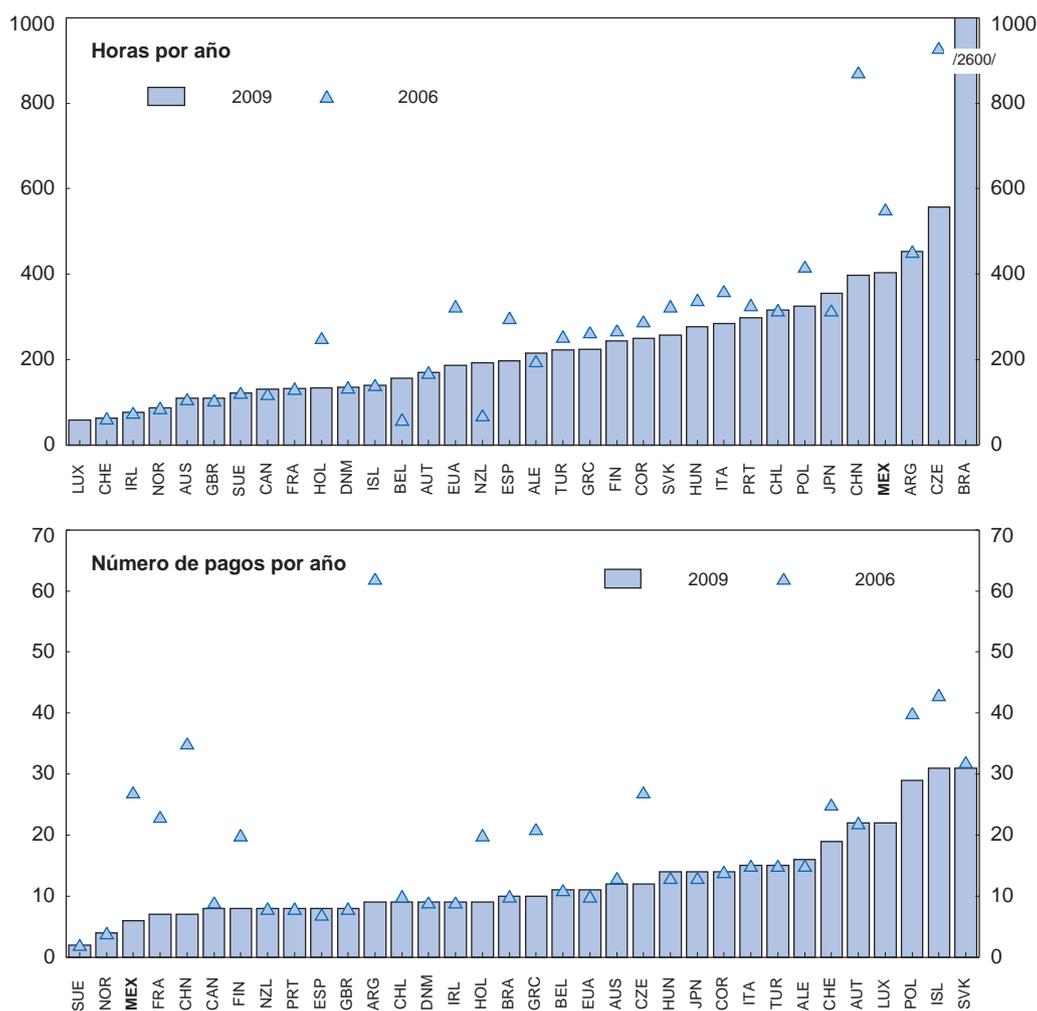
El SAT realiza campañas de inscripción junto con las autoridades tributarias estatales para ampliar la base de contribuyentes registrados. La intención es incluir a los empleados y empresarios del sector informal en la base de contribuyentes, y actualizar los datos de los trabajadores que están en el sector formal. La base de contribuyentes registrados ha aumentado en más del triple desde 2003 y correspondía a 62% de la población económicamente activa en 2009. La mayor parte del incremento corresponde a los empleados asalariados que han sido incluidos en la base de contribuyentes sólo desde 2004. Sin embargo, la cantidad de empresarios que trabajan por cuenta propia también se ha incrementado en más de 30%. Un registro de contribuyentes ampliado y actualizado, incluyendo a los empleados asalariados, ayuda a reducir la informalidad y facilita el cotejo con otras fuentes de datos, por ejemplo, el registro de la seguridad social del IMSS y el ISSSTE. Estos esfuerzos importantes deben continuar.

El nuevo impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), que se introdujo recientemente en México, ha ayudado a actualizar el registro de contribuyentes y a promover las auditorías. El IDE es un impuesto retenido en el origen que grava depósitos en efectivo, su tasa aumentó de 2% a 3% en 2010, y es completamente acreditable contra otros impuestos federales. Se reembolsará incluso si excede otras obligaciones tributarias. El principal atractivo de este impuesto es que facilita las auditorías fiscales, ya que las personas que no acreditan el IDE contra otras obligaciones tributarias es probable que evadan impuestos. El IDE también conlleva un incentivo para registrar o corregir datos obsoletos en el registro de contribuyentes, para poder acreditarlo contra otros impuestos. Por consiguiente, cerca de 400 000 contribuyentes han corregido sus datos de contribuyentes registrados. Sin embargo, el gobierno debe supervisar detenidamente si este impuesto lleva a conductas de elusión en cuanto a que los ciudadanos recurran a pagos en efectivo y a acumular efectivo fuera de los bancos. También debe ser cauteloso para disminuir al mínimo las disrupciones a la economía formal, continuando los esfuerzos para ofrecer reembolsos rápidos.

Durante mucho tiempo se ha considerado que los costos de cumplimiento son demasiado altos, pero el país está logrando avances importantes al respecto. México ha reducido mucho la cantidad de pagos por año que las empresas tienen que hacer (Gráfica 2.17) y ha facilitado el cumplimiento mediante las declaraciones de impuestos vía electrónica para impuestos sobre la nómina, predial y el pago de contribuciones a la seguridad social que recientemente se puso al día para hacer aún más amigable su uso. En 2009, 92% de las declaraciones de impuestos anuales se presentaron electrónicamente, en comparación con 9% en 2003. Sin embargo, el tiempo dedicado a la declaración de impuestos sigue siendo relativamente alto, según los últimos datos del Banco Mundial (Gráfica 2.17). Esto se debe en parte al nuevo impuesto empresarial a tasa única, que implica que hay que presentar declaraciones para dos tipos distintos de impuestos sobre los ingresos empresariales. Recientemente, México tomó otras medidas importantes para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Para el IETU, el gobierno pasó de una declaración mensual a una anual, y las declaraciones mensuales del IVA ya no tendrán que complementarse con una declaración anual. Ya no será necesario que un contador certificado apruebe los balances de las empresas para efectos de impuestos o de la seguridad social. Del mismo modo, ya no es necesaria la aprobación de un contador certificado para obtener los reembolsos del IDE. De este modo, el sistema se basará mucho más en la autoevaluación que antes. Según los indicadores Doing Business del Banco Mundial, esto ha ayudado a reducir el tiempo promedio anual que las empresas dedican a presentar los impuestos, de 517 a 404 horas. Estos esfuerzos son muy encomiables.

México también debe esforzarse por gastar el dinero de los impuestos de manera eficiente, conforme a las preferencias de los ciudadanos, para aumentar así su disposición en el pago de impuestos, que es un tanto débil en comparación con otros países

Gráfica 2.17. Número de pagos y tiempo usado en pagar impuestos



Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2006 y 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383888>

latinoamericanos. Según datos de encuestas obtenidos del *Latinobarómetro*, 60% de los mexicanos cree que la evasión de impuestos nunca es justificable, en comparación con 85% de los argentinos, 80% de los colombianos y 66% en América Latina en conjunto. Esto parece relacionarse hasta cierto punto con la percepción de que el dinero público no se gasta bien. El porcentaje de mexicanos que respondieron que la gente evade impuestos porque cree que están mal gastados fue de 35% en 2004, comparado con 18% en Chile y 27% en Brasil. Sin embargo, representa un adelanto importante comparado con el de finales de la década de los noventa, cuando este porcentaje fue mayor a 50% en México. Esto puede deberse a los esfuerzos de México por aumentar el valor de sus servicios públicos, incluyendo políticas sociales más eficaces, y por aumentar la rendición de cuentas en materia fiscal mediante la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2006, la introducción de presupuestación sujeta a resultados, así como las evaluaciones de los distintos programas de gasto. México debe continuar esforzándose para hacer que los servicios públicos sean más valiosos para los ciudadanos y para aumentar su transparencia fiscal.

## Conclusiones

Casi ninguna de las reformas expuestas en este capítulo es fácil de llevar a cabo. Sin embargo, aunque políticamente es difícil, México necesita seguir trabajando en ampliar su base tributaria y en simplificar más el sistema tributario para reducir la elusión y la evasión de impuestos, y en hacer que el sistema de impuestos y transferencias sea más progresivo

### Recuadro 2.6. Principales recomendaciones para fortalecer los impuestos y mejorar la eficiencia del gasto

- Retirar en forma gradual las tasas cero y las exenciones del IVA y los subsidios a la energía. Eliminar o acelerar el mecanismo de suavización de fluctuaciones de precios para la gasolina y el diésel. Ajustar los subsidios a la electricidad paulatinamente para que excedan los costos de producción por un margen de utilidad razonable.
- Aumentar las transferencias en efectivo focalizadas a los pobres, por ejemplo, a través de Oportunidades o mediante la introducción de un esquema de asistencia social.
- Eliminar de forma gradual los subsidios a la energía, así como la tasa cero y las exenciones dentro del IVA.
- Después de eliminar los subsidios a la energía, considerar la introducción de impuestos generales a las emisiones de gases de efecto invernadero o un sistema de comercio de emisiones.
- Suprimir gradualmente los programas de Ingreso Objetivo y Procampo y redirigir parte de los recursos al gasto en bienes públicos productivos. Como paso intermedio, considerar la posibilidad de limitar la cantidad de subsidios totales que pueden recibir los agricultores individuales.
- Continuar con los esfuerzos para racionalizar los programas de gasto agrícola.
- Continuar con los esfuerzos por aumentar la eficiencia del gasto en la administración pública, pero evitar los recortes de gasto que pudieran afectar la calidad de los servicios.
- Evaluar todos los regímenes tributarios empresariales especiales y conservar sólo aquellos que hayan demostrado su eficacia.
- Evaluar el régimen fiscal para pequeños contribuyentes (REPECOS), incluyendo si la exención fiscal es mayor de lo necesario para integrar a las pequeñas empresas en el conjunto de sujetos, bienes y actividades que pagan impuestos. Fortalecer la ejecución de la normatividad tributaria y considerar la recalificación después de varios años o una cláusula de vigencia.
- Evaluar el subsidio para el empleo y considerar dirigirlo más hacia las personas de menores ingresos.
- Transitar hacia un gravamen a todos los renglones salariales a la misma tasa.
- Evaluar el impuesto empresarial a tasa única (IETU). En el largo plazo, considerar cambiarlo por un impuesto a las empresas más sencillo, pero mantener vigente el IETU, a menos que la base tributaria del sistema regular pueda ampliarse de manera significativa. Alentar a los estados para que emprendan programas a fin de que los municipios actualicen los registros catastrales.
- Limitar el crecimiento de las transferencias a los estados y emprender una reforma de mayor alcance al federalismo fiscal con un mecanismo de equiparación fiscal eficiente, así como el otorgamiento de bases gravables más grandes a los estados.
- Mejorar la administración tributaria por medio del uso ampliado de modelos de riesgo, capacitación, y remuneraciones y trayectorias profesionales atractivas.

y eficiente. Sustituir los subsidios al consumo ineficientes, incluyendo los de la energía, por transferencias en efectivo mejor focalizadas ha resultado difícil en el pasado. Sin embargo, el país se beneficiaría mucho de una reforma de ese tipo en términos de una mayor eficacia para proteger a los pobres y al medio ambiente. Por consiguiente, los esfuerzos para llevar a cabo esa reforma no deben interrumpirse.

## Bibliografía

- Adema, W. y M. Ladaique (2009), "How expensive is the social welfare state? Gross and net indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 92, OCDE, París.
- Álvarez Estrada (2010), "México: la tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos", en J.P. Jiménez, J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (eds.), *Evasión y equidad en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Ávila, A.F. y R.E. Evenson (2004), "Total factor productivity growth in agriculture: The role of technological capital", en R.E. Evenson, P. Pingali y T.P. Schultz (eds.), *Handbook of Agricultural Economics*. Elsevier, Amsterdam.
- Bloechliger, H.-J., O. Merk, C. Charbit y L. Mizell (2007), "Fiscal equalisation in OECD countries", *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper No. 4*, OCDE, París.
- Banco Mundial, (2007), *Informality: Exit and Exclusion. Latin American and Caribbean Region*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2009), "Agriculture and rural development public expenditure review", *Report No. 51902- MX*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2010). *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- De Brauw A. y Hoddinott J. (2008), "Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico", *IFPRI Discussion Paper*, No. 757, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Capp, J., H.-P. Elstrodt y W.B. Jones (2005), "Reining in Brazil's informal economy", *McKinsey Quarterly*, No. 1, [www.mckinseyquarterly.com/PDFDownload.aspx?ar=1566](http://www.mckinseyquarterly.com/PDFDownload.aspx?ar=1566).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2010), "Diagnóstico del sistema fiscal mexicano", Palacio Legislativo de San Lázaro, México.
- Comisión Nacional del Agua (2010), "Atlas del agua", [www.conagua.gob.mx/atlas/](http://www.conagua.gob.mx/atlas/).
- Cummings, R., J. Martínez-Vázquez, M. McKee y B. Torgler (2006), "The effects of tax morale on tax compliance: Experimental and survey evidence", *Berkeley Program in Law and Economics, Working Paper Series*, No. 12, Berkeley, Cal., <http://escholarship.org/uc/item/8sh2w9fp>.
- Dalsgaard, T. (2000), "The tax system in Mexico: A need for strengthening the revenue-raising capacity", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 233, OCDE, París.
- Davis, L. (2010), "The effects of preferential VAT rates near international borders: Evidence from Mexico", *Working Paper*, University of California, Berkeley, Cal.
- Duflo E. (2004), "Grandmothers and granddaughters: Old age pensions and intra-household allocations in South Africa", *The World Bank Economic Review*, Vol. 17, No 1, pp. 1-25.
- Engel, E.M.R.A., A. Galetovic y C.E. Raddatz (1999), "Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, Vol. 59, No. 1, pp. 155-92.
- Esquivel, G., N. Lustig y J. Scott (2010), "Mexico – a decade of falling inequality – market forces or state action?", en L. López-Calva y N. Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America – a Decade of Progress?*, The Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Farrell, D. (2004), "The hidden dangers of the informal economy", *McKinsey Quarterly* No. 3, [www.mckinseyquarterly.com/Economic\\_Studies/Productivity\\_Performance/The\\_hidden\\_dangers\\_of\\_the\\_informal\\_economy\\_1448](http://www.mckinseyquarterly.com/Economic_Studies/Productivity_Performance/The_hidden_dangers_of_the_informal_economy_1448).
- Fuentes Castro H., A. Zamudio Carrillo y S. Barajas (2010), "Evasión global de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero", Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Centro de Estudios Estratégicos, [www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/51\\_17752.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_17752.html).
- Galindo, L. (2008), "La economía del cambio climático en México", *Synthesis Report*, Federal Government,

- Ciudad de México, [www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/publicaciones/Publicaciones/Sintesis2009cambioclimatico.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/publicaciones/Publicaciones/Sintesis2009cambioclimatico.pdf).
- Goñi, E., H. López y L. Servén (2008), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4487, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Goulder, L. e I. Parry (2008), "Instrument choice in environmental policy", *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 2, No. 2, pp. 152-174.
- Guevara-Sanguinés, A. (2006), "Water subsidies and aquifer depletion in Mexico's arid regions", *Human Development Report Office Occasional Paper* No. 26, UNDP, Nueva York, N.Y.
- IADB (2005), "Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica", <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=862057>.
- Immervoll, H. y M. Pearson (2009), "A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 81, OCDE, París.
- De Janvry, A., F. Finan, E. Sadoulet y R. Vakis (2006), "Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks?", *Journal of Development Economics*, Vol. 79, No. 2, pp. 349-373.
- Johnson, T., C. Alatorre, Z. Romo y F. Liu (2009), "Low-carbon development for Mexico", The World Bank, Washington, D.C.
- Junquera, R. y J. Pérez (2001), "Regímenes especiales para las pequeñas y medianas empresas en América Latina", *Documento* No. 18, Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Komives, K., T. Johnson, J. Halpern, J. Aburto y J. Scott (2009), "Residential electricity subsidies in Mexico: Exploring options for reform and for enhancing the impact on the poor", *World Bank Working Paper*, No. 160, Banco Mundial, Washington, D.C.
- López, R. y G. Galinato (2007), "Should governments stop subsidies to private goods? Evidence from rural Latin America", *Journal of Public Economics*, Vol. 91, pp. 1071-1094.
- Martínez-Vázquez, J. y B. Torgler (2009), "The evolution of tax morale in modern Spain", *Journal of Economic Issues*, Vol. 43, pp. 1-28.
- Mason, A., J. Saavedra, M. Escobar, G. López-Acevedo y M. Rubio Sánchez (2008), "Strengthening social protection in Mexico – Recent progress, future challenges", in *Mexico 2006-2012: Creating the Foundations for Equitable Growth*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Muñoz Piña C., S. Ávila Forcada, L. Jaramillo Mosqueira, J. Sainz Santamaría, A. Martínez Cruz, A. Guevara Sanguinés y O. Stabridis Arana (2006), "Agriculture demand for groundwater in Mexico: Impact of water right enforcement and electricity user-fee on groundwater level and quality", *INE-DGPEA Working Paper*, No. 3, Instituto Nacional de Ecología, Ciudad de México.
- Nam, C., R. Parsche y B. Schaden (2001), "Measurement of value added tax evasion in selected EU countries on the basis of National Accounts Data", *CESifo Working Paper*, No. 431, CESifo, Munich.
- OCDE (2005), *OECD Economic Surveys – Mexico*, OCDE, París.
- OCDE (2006), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico – Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, OCDE, París.
- OCDE (2008), "Tax administration in OECD and selected non-OECD Countries: Comparative Information Series", Centre for Tax Policy and Administration, OCDE, París.
- OCDE (2009a), "Taxation of SMEs", *OECD Tax Policy Studies*, No. 18. OCDE, París.
- OCDE (2009b), *The Economics of Climate Change Mitigation*, OCDE, París.
- Onrubia, J. (2006), "The reform of the tax administration in Spain", *International Studies Program Working Paper* No. 12. Georgia State University, Atlanta.
- Rothstein, J. (2010), "Is the EITC as good as an NIT? Conditional cash transfers and tax incidence", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 2, pp. 177-208.
- Secretaría de Energía (2010), *Estrategía nacional de energía*, Ciudad de México.
- Scott, J. (2010), "Gasto público para la equidad: del estado truncado hacia el estado de bienestar universal", *Working Paper for México Evalúa*, Ciudad de México.
- Torgler (2005), "Tax morale in Latin America", *Public Choice*, Vol. 122, pp. 133-157.
- Webb (2001), "Challenges and prospects for tax reform", en M. Giugale, O. Lafourcade y V. Nguyen (eds.), *Mexico – A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Banco Mundial, Washington, D.C.



**From:**  
**OECD Economic Surveys: Mexico 2011**

**Access the complete publication at:**  
[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-mex-2011-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en)

**Please cite this chapter as:**

OECD (2011), "Reforma fiscal para una economía mexicana más fuerte, más justa y más limpia", in *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264115934-5-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).