NÚMERO 28 / PRIMAVERA 2010

TERRITORIO y ECONOMÍA

El debate fiscal

SIREM
Sistema de Información Regional de México

SIREM

Sistema de Información Regional de México, S.A. de C.V.

En SIREM lo podemos orientar con información, análisis y proyecciones sobre el comportamiento de la economía mexicana

Suscríbase a nuestros modelos

Macroeconómico

Regional

Municipal

Sectorial

Proyectos e investigaciones especiales

Presentaciones e informes técnicos

Asesoría y consultoría

Visite nuestra página
Demostraciones en línea

www.sirem.info

sirem@sirem.com.mx

Teléfono / Fax 55-84-99-09

TERRITORIO y ECONOMÍA

NÚMERO 28 / PRIMAVERA 2010

Consejo editorial

León Bendesky, coordinador

Víctor M. Godínez

Carlos Césarman

Editor

Roberto González Amador

SIREM

Sistema de Información Regional de México

Socio director: **Víctor M. Godínez.**

***Socios*: León Bendesky y Carlos Césarman.**

Análisis: **Robert Burns, Sergio Garduño, Rodrigo Granovsky, Ricardo Zaragoza y Javier de Sayve Lastra.**

***Ventas*: David Ricardo Vizcarra.**

Informática: **Ricardo Huicochea y Olga Vargas**

Territorio y Economía **es una revista trimestral de SIREM S.A. de C.V. Editor responsable: Víctor Manuel Godínez Zúñiga. Número de certificado de reserva de título otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor: 04-2007-121712202700-102. Número de certificado de licitud de título otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 12417. Número de certificado de licitud de contenido otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 9987. ISSN: 1665-8795. SIREM S.A. de C.V. Atlixco 84-A. Colonia Condesa. Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06140, México D.F. Teléfono y fax (+52 55) 55 84 99 09 Distribución: SIREM S.A. de C.V. Prohibida la reproducción parcial o total del contenido de esta publicación sin autorización por escrito del director. Diseño e impresión: Hernán García Crespo** CAJA TIPOGRÁFICA

Correo electrónico: **sirem@sirem.com.mx**

Página web: **www.territorioyeconomia.com**

Contenido

DIGRESIÓN EDITORIAL 2

RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y REFORMAS EN MÉXICO 2010

León Bendesky 3

IMPUESTOS: UN DEBATE POLÍTICO

Carlos Césarman 15

LAS REFORMAS FISCALES REALIZADAS EN MÉXICO EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS Y LA REFORMA FISCAL QUE SE NECESITA

Pedro María Zugarramurdi Martiarena 21

LOS INGRESOS PETROLEROS 33

IMPUESTOS Y GASTOS FEDERALES: UNA MIRADA REGIONAL

Área de Análisis de SIREM 45

El Poder de imponer

(*The power to tax*)

Para el ciudadano ordinario, el poder de imponer impuestos es la manifestación más familiar del poder coercitivo del gobierno. Este poder comprende la capacidad de imponer, sobre los individuos y las instituciones privadas en general, cargas que pueden ser cubiertas sólo mediante una transferencia al gobierno de recursos económicos, o una obligación financiera sobre dichos recursos; cargas que conllevan la capacidad efectiva de aplicación bajo la definición misma del poder de imponer impuestos.

Por supuesto que los gobiernos pueden utilizar los ingresos de los impuestos para financiar bienes públicos o hacer transferencias a los ciudadanos que pagan impuestos. Pero debemos distinguir claramente entre una *racionalización* de la posesión gubernamental del poder de imponer impuestos y un *entendimiento* de ese poder en sí mismo. El poder de imponer impuestos, *per se*, no acarrea ninguna obligación de usar el ingreso obtenido de un modo particular. Ese poder no implica lógicamente la naturaleza del gasto.

Visto de esta manera, el poder de "imponer impuestos" es simplemente el poder de "tomar". Si el gobierno desea obtener una parte particular de la propiedad, no tiene que ver si lo hace sólo por medio de la apropiación directa o mediante la compra con su gravamen respectivo sobre el precio completo de compra. Tanto el gobierno como el dueño están en una posición idéntica después de la acción del primero, independientemente de los detalles de los mecanismos de apropiación.

Si hay alguna distinción entre tomar o poner impuestos que pueda hacerse, entonces la alternativa del impuesto debe contener algunos requisitos adicionales que no están presentes en la apropiación directa. Por ejemplo, si el poder de poner impuestos está constreñido por alguna generalidad o uniformidad que requiera que todos los individuos en circunstancias similares (es decir, con la misma riqueza neta agregada) deben pagar un impuesto idéntico, entonces puede ser que, si la alternativa de la apropiación directa puede sobrevivir al escrutinio electoral, la alternativa del impuesto no podrá hacerlo. En este caso, el requisito de la generalidad asegura (o de modo más preciso, acrecienta la posibilidad) de que el proceso electoral opere dentro de límites tolerables: las restricciones fiscales complementan a las restricciones electorales.

…En todos los casos, sin embargo, el papel de las reglas fiscales es el de limitar y dirigir apropiadamente el poder coercitivo del gobierno, tal y como se expresa de modo conspicuo en su poder de imponer impuestos

Geoffrey Brennan y James M. Buchanan; *The Power to Tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, NY, 1980. Fragmento.

El PIB, la recuperación económica y políticas públicas. México 2010

Una reconsideración del modo en que se mide el Producto Interno Bruto y los demás indicadores económicos relevantes que de él se desprenden es necesaria para el diseño, la implementación y la gestión de las políticas públicas.

León Bendesky

El concepto de recuperación es impreciso en el marco que hoy prevalece en la economía mexicana, ocurre lo mismo con las ideas respecto de la reforma económica en sus variados componentes. Aclarar estos conceptos es un paso para esclarecer el proceso de funcionamiento actual de la economía y el ajuste de su estructura que se requiere para provocar un crecimiento más rápido y sostenible.

De la misma manera, podría empezar a crear un marco de referencia compartido para el planteamiento de las políticas públicas, el seguimiento de su aplicación y sus resultados y, de modo relevante, para establecer las condiciones políticas para llegar a acuerdos que perfilen un escenario con objetivos de largo plazo y con pautas de rendición de cuentas. Esta es una fuente indispensable de la legitimidad de las acciones de gobierno y para acometer el arreglo institucional que hoy es crecientemente improductivo.

Una perspectiva de la recuperación económica

Luego de la abrupta caída del nivel de actividad económica en 2009 es necesario considerar el significado de la tasa de crecimiento del PIB esperada en 2010 e, incluso, lo que podría ser una fase de lo que se llama convencionalmente una recuperación.

Este no es un asunto meramente estadístico, ni puede por lo tanto quedarse en ese ámbito de consideración, aunque es el que se privilegia en las propuestas del gobierno, al que se le da vueltas en el Congreso para legislar y pactar, el que se plantea en las organizaciones empresariales, en los departamentos de análisis de los grupos financieros, en los organismos económicos y financieros interna-

cionales y el que se adopta en la prensa.

Hay cuestiones de naturaleza dinámica y estructural que no pueden eludirse para analizar el comportamiento de esta economía, en lo que concierne al carácter de una eventual –y por lo tanto incierta– recuperación del crecimiento. Igualmente, inciden en el quehacer de las reformas para redefinir y asentar su sostenibilidad en un entorno social propicio para la generación de riqueza y el aumento del bienestar colectivo.

Conforme a las estimaciones más recientes del Fondo Monetario Internacional y que son tan buenas como cualesquiera otras, pues todas convergen, el PIB crecerá entre 3.3 y 4% este año y alrededor de 4,7% en 2011. El PIB cayó 6.5% en 2009, de tal forma que, estadísticamente y en el caso más favorable, a finales del año entrante se podría alcanzar el nivel del producto de 2008. Pero eso sólo en términos estadísticos que nada dicen de las entrañas de los números, su significado económico y social y la medida y atributos del concepto mismo de PIB.

MÉXICO: PRONÓSTICOS RECIENTES DEL CRECIMIENTO DEL PIB EN 2010

Morgan Stanley 08 / Marzo / 2010	3.8% a 5.2%	* Crecimiento del PIB mayor al previsto en el IV trimestre de 2009 * Indicios de estabilización en el sector industrial, particularmente el automotriz * El sólido repunte desde el exterior se traducirá en una recuperación más amplia en 2010 * El crecimiento del empleo en el sector industrial que daría impulso al mercado interno
BBVA Bancomer 16 / Febrero / 2010	3.1% a 3.8%	* Recuperación de la demanda externa, principalmente desde Estados Unidos * Una dinámica más benévola del empleo que en otras recesiones, en especial en el sector formal privado * Recuperación en manufacturas empieza a permear en otras áreas de la economía, en particular áreas de servicios vinculadas a manufacturas
Secretaría de Hacienda y Crédito Público 17 / Febrero / 2010	3.0% a 3.9%	*Repunte significativo de las exportaciones no petroleras * Aumento de la producción automotriz, el resto de manufacturas, comercio y transporte *Ventas de tiendas de autoservicio y comportamiento de la importación de bienes de consumo * Recuperación del empleo formal desde julio de 2009
Fondo Monetario Internacional 26 / Enero / 2010	3.3% a 4.0%	*Revisión del pronóstico de crecimiento de Estados Unidos y su impacto en el sector externo mexicano

Para 2011, y estando ya tan cerca ese plazo, la economía mexicana será muy distinta. Es irreal y, también poco prudente, plantearse como escenario político y de gestión económica –y aun en términos intelectuales– que las cosas volviesen a semejar

la situación anterior a la fuerte crisis financiera desatada en la última parte de 2008.

Además, sería ingenuo ignorar el impacto social provocado en las condiciones de subsistencia de las familias, en el funcionamiento y rentabilidad de todo tipo de empresas e instituciones financieras, es decir, pensar que los procesos de reproducción del capital y de la fuerza de trabajo no se hayan alterado significativamente.

El impacto adverso de la crisis se acumula y no se borra con la estadística agregada del comportamiento de la economía. Una cuestión similar ocurre con el entorno político en un periodo de fuerte desgaste del gobierno y próximo ya a las elecciones presidenciales.

No puede hacerse una reforma económica en serio y sobre bases amplias en un ambiente político enrarecido como el que existe hoy en el país. A esto es a los que algunos suelen llamar como "fatiga" o "inacción" de las reformas.

No se olvide que el agregado que mide el desempeño de la economía es sólo eso y según la definición de las Cuentas Nacionales: PIB=consumo+inversión+gasto de gobierno+(X-M).

Esto no expresa de manera directa lo que sucede en el proceso de la asignación de los recursos laborales, materiales y financieros; la eficiencia de su uso; el carácter del financiamiento; el entramado de la productividad; en el proceso de determinación de los precios y la conformación de los precios relativos y, en general, de la estructura productiva y la distribución del ingreso. Es un resultado; una igualdad contable.

El impacto adverso de la crisis se acumula y no se borra con la estadística agregada del comportamiento de la economía

El costo de la recesión de 2009 se aprecia, por ejemplo, en el hecho de que en términos nominales el PIB (PIBN) fue 11.3 billones de pesos en 2009 y 11.8 en 2008, hubo pues una caída de 4.2 por ciento. Pero en ese mismo lapso la población pasó de 107.6 millones de personas a 108.5 millones. Esto indica que el PIB por habitante en términos corrientes fue de 104,499 pesos, perdiendo 4,479 pesos o 4.9% con a 2008. Medido en dólares la caída fue de 27% situándose en 7,731 dólares por persona (el tipo de cambio promedio anual fue 10.32 pesos por dólar y 13.51 respectivamente).

En cuanto al producto sectorial, las manufacturas representaron 17.3% del PIBN. Es dudosa la hipótesis de que seguirán siendo un estímulo principal del crecimiento asociado con las exportaciones. Cuando menos eso debe contraponerse con la tendencia del crecimiento en Estados Unidos en el marco de las restricciones de los estímulos públicos en el tiempo y la estrategia de salida que ya empezó a implementar la FED. Además habrá una recomposición del sector industrial y del mercado laboral, y no pueden descartarse cambios en las relaciones del comercio internacional (formas de proteccionismo).

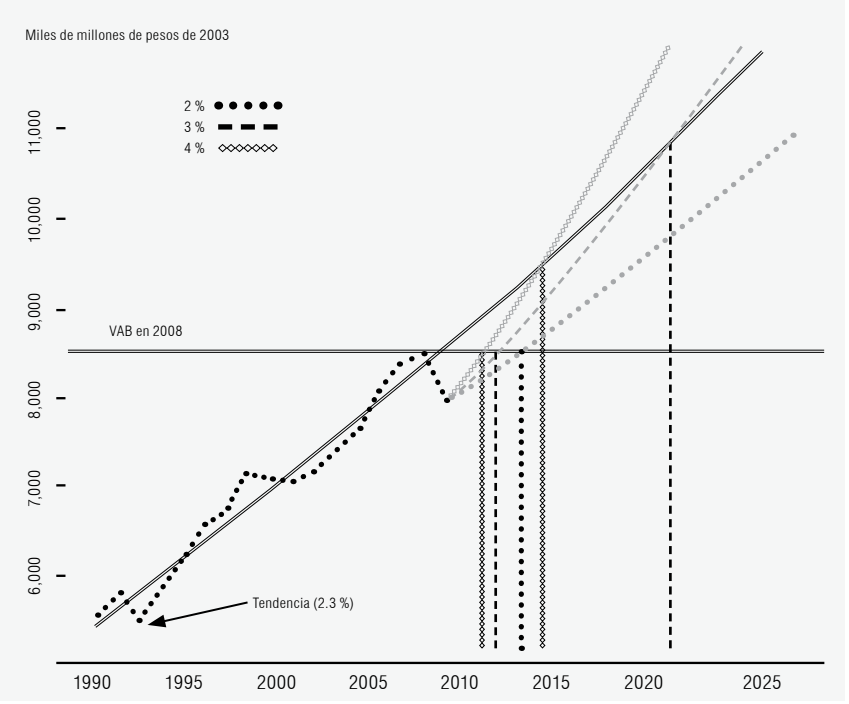
Sobre las fuentes internas del crecimiento no hay mucha claridad. Al respecto puede verse la presentación del vocero de la SHCP (del 15 al 19 de febrero de 2010) sobre "Las bases por las que esperamos un mayor crecimiento" y donde se presenta la evolución de diversos indicadores económicos de coyuntura y que responden ahora a un efecto estadístico de "rebote". No es suficiente para argumentar un proceso sostenible y suficiente. Lo mismo ocurre con otros indicadores generados por el sector privado.

En medicina suele decirse que el paciente empieza su recuperación aunque esté en un estado muy maltrecho. Los médicos consideran que es la vuelta a un estado saludable; o bien: "La autorregulación y fuerza vital de un paciente que está siendo devuelto a un estado balanceado normal: El paciente es considerado sano nuevamente". Es, así, la restauración de la salud luego de una enfermedad.

Esta concepción no puede aplicarse hoy linealmente a las condiciones de funcionamiento de la economía mexicana. Sobre todo porque se acarrean costos y distorsiones generadas durante casi 30 años y que no han sido superadas.

Hay una cuestión que tiene que ver, pues, con el hecho de alcanzar un nivel anterior al del padecimiento. Es debatible que ese sea el caso en la economía y es muy incierto cómo y cuándo se alcanzaría una recuperación bajo estas premisas.

Escenarios de recuperación en el Valor Agregado Bruto



Una forma de apreciar el asunto de la recuperación puede considerarse a partir de que se alcance el nivel del PIB registrado antes de la caída reciente, es decir, en 2008. Otra manera es se llegue nuevamente a la línea de tendencia de largo plazo, cuestión que, como puede se advertirse, es muy diferente; y de modo más complejo, sería arribar a una situación en la que se supere dicha tendencia.

Para hacer esta apreciación se consideran tres escenarios de crecimiento promedio en los próximos años y se estima con cada una de ellos cuándo se alcanza una situación que pueda señalarse como de recuperación económica en el país. Este ejercicio se muestra en la gráfica siguiente.

Con una tasa promedio anual de crecimiento de 4% se llegaría al nivel del PIB de 2008 a fines de 2011, esto es lo que ahora se atiende primordialmente en la postura del gobierno, pero es, a todas luces insuficiente. Este nivel de actividad económica que queda por debajo del aumento tendencial del producto desde 1993 que indica una tasa de expansión de 2.3 por ciento. Para llegar al crecimiento de tendencia se requeriría hasta el año 2014.

Si la tasa anual promedio fuese de 3%, el nivel de antes de la recesión se obtendría en 2012, pero el de tendencia sólo hasta 2019. Por supuesto que un crecimiento a tasas menores a 2.3% estarían totalmente fuera de foco como condición de largo plazo.

De tal manera que una recuperación considerada con un criterio meramente estadístico es sumamente simplista. No obstante se convierte en una forma de discurso económico y de política pública se vuelve una especie de "sabiduría convencional" y, en efecto, reduce de modo severo el horizonte del análisis de funcionamiento de la economía mexicana y de las pautas políticas para contrarrestar la tendencia secular al cuasi estancamiento, la perdida de competitividad en los mercados de productos y de los flujos de capital y la acumulación de grandes desigualdades sociales.

LA DISPUTA POR EL SIGNIFICADO DEL PIB Y SUS LIMITACIONES ANALÍTICAS

Las decisiones económicas y la incertidumbre

El estado en que se encuentra una economía se expresa usualmente con la medición del Producto Interno Bruto (o del Valor Agregado Bruto si se excluyen los impuestos). El PIB da cuenta del valor corriente del conjunto de los bienes y servicios producidos en una economía en un periodo determinado (generalmente se mide de modo trimestral y anual).

El PIB se representa, como se señaló antes, como una igualdad definida contablemente, ya sea por el lado del ingreso o del gasto. En el primer caso se suman las percepciones de los trabajadores, las ganancias brutas de las empresas y los impuestos (menos los subsidios) que recauda el gobierno. En el caso del gasto se suma lo destinado al consumo y la inversión sean privados o públicos, las exportaciones y se restan las importaciones.

Los resultados expresados en el PIB indican una situación denominada como "ex post", literalmente: después de los hechos, e indican la naturaleza incierta del proceso económico que se está midiendo. Esa es la contabilidad nacional.

Así, los modelos macroeconómicos proyectan las variables agregadas a partir de la situación en la que dicha incertidumbre se va "resolviendo", por así decir, en el curso de los acontecimientos que involucran las decisiones de los agentes económicos en el periodo considerado.

Pero eso ocurre una vez que se habían planeado las decisiones "ex ante", o sea, con anterioridad al proceso mismo de producción y al conjunto de las transacciones que conforman el PIB, precisamente en un entorno de incertidumbre existente por el hecho de que transcurre el tiempo en un marco de conocimiento y de información imperfecto. En el campo de la economía hay una distinción clave, pero no necesariamente clara, entre riesgo e incertidumbre[1].

Medir el producto

Además, está el problema práctico de la medición de las actividades y las transacciones que se consideran en la definición del PIB y que puede contener amplias zonas de imprecisión. Ella se deriva de la manera en que se recoge la información, de la serie de actividades que quedan fuera del registro contable por ejemplo, la informalidad[2], actividades delictivas como el narcotráfico, lavado de dinero o contrabando, así como el conjunto de actividades de producción que no están destinadas al mercado.

La medición convencional de la actividad económica en un periodo determinado, es decir, el PIB, incluye los valores monetarios del conjunto de los bienes y servicios que se producen, de los ingresos que se reciben o de los gastos que se realizan. No entra en la medición, el impacto que los procesos productivos tiene sobre la base material en la que ocurren: el medio ambiente y la cantidad y calidad de los recursos que se utilizan. Tampoco se considera la repercusión que se tiene sobre la calidad de vida de los habitantes del país cuya economía se observa. Dicho de un modo extremo, en ocasiones, la medida del PIB puede convertirse en un acto de fe[3].

La Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social considera que: "El PIB es principalmente una medida de la producción para el mercado y de la actividad económica en un país…Pero el PIB no es una medida del bienestar económico"[4].

1 Una referencia clásica sobre el tema es J.M. Keynes; A Treatise on Probability….Un texto clave pero poco usado es el de …Risk, Uncertainty and Profit…y otro más de moda es Taleb…

2 Un estudio reciente preparado en SIREM arrojó consideraciones sobre el mercado informal de trabajo que indican que: a) lo conforman alrededor de 29 millones de personas, lo que significa que en el país seis de cada diez individuos con posibilidades de generar un ingreso se encuentran en la informalidad; b)una persona en informalidad esta usualmente auto empleado o trabaja para una micro empresa; c) Desde 2000, la informalidad se ha incrementado a una tasa media anual de 3.1%, lo que implicaría en promedio una incorporación anual cercana a 880,000 nuevos integrantes; d) 42% de la población en informalidad –equivalente a más de11 millones– se concentra en cinco entidades federativas (Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Veracruz y Jalisco; e) más de la mitad de la población informal se encuentra en zonas metropolitanas siendo el Valle de México la que concentra la tercera parte.

3 Para consultar unos comentarios no técnicos acerca de la discusión actual sobre la medición del PIB pueden verse: Megan McArdle; Misleading Indicator, The Atlantic, Noviembre de 2009 y Elizabeth Kolbert, Better Measures, The New Yorker, publicado en línea el 15 de Septiembre de 2009.

4 Commission on the Measurement of Economic performance and Social Progress; J.

El PIB no da cuenta de la depreciación de los bienes de capital (que llevaría al concepto de producto interno neto y cuya estimación entraña problemas técnicos diversos). Tampoco incluye el agotamiento de los recursos naturales o la degradación del medio ambiente (este sería el PIN "verde"). Otra cuestión, siguiendo la propuesta de la Comisión corresponde a las transferencias que hacen los residentes al exterior o que reciben de fuera.

Las transferencias externas conducen a la medida de ingreso nacional neto. Ahí se incluyen también las ganancias que generan las empresas transnacionales; estas se contabilizan en términos brutos en el PIB, pero finalmente no contribuyen al incremento del poder de gasto de los habitantes del país.

El ingreso nacional, considerado en términos de los hogares, se asocia con la política fiscal y la eficacia del gasto público

De la misma manera, la medición del PIB tiene que ver con las variaciones del tipo de cambio que provocan alteraciones que no se miden de manera completa en el poder de compra. Esto tiene que ver con el hecho de que "el ingreso real derivado de la producción depende también de la tasa a la cual las exportaciones se intercambian por las importaciones"[5].

El ingreso nacional, considerado en términos de los hogares, se asocia con la política fiscal y la eficacia del gasto público. Parte del ingreso de las personas se sustrae por la vía de los impuestos, pero el gobierno devuelve parte de esos recursos mediante la provisión de bienes públicos y una serie de servicios y al transferir ingreso a otros individuos.

De tal manera, la gestión fiscal de una economía es un aspecto más vasto y complejo que la mera cuestión del balance financiero del gobierno y debe considerar elementos tales como la eficacia del gasto, la auditoría de la transacciones asociadas con los impuestos y los subsidios, el entorno institucional y político existente y, sin duda, los procesos de la rendición de cuentas de los responsables en la ejecución pero, también, de la legislación presupuestal.

De tal forma: "Una medida usualmente utilizada suma y sustrae esos pagos por transferencias, pero no hace ajustes por el valor de los bienes y servicios proveídos por el gobierno"[6]. A eso habría que añadir la calidad y oportunidad de esas provisiones, de tal manera que el saldo de esta relación con el gobierno puede incluso ser negativa en términos del ingreso disponible de las personas y de su bienestar.

Y debe considerarse, por supuesto, el asunto de la distribución del ingreso generado y que se mide mediante el PIB. El ingreso disponible promedio no da una indicación útil de cómo se distribuyen los recursos entre la personas y los hogares. El ingreso por habitante puede ser el mismo y a la par empeorar la distribución. Se requiere información de la disponibilidad por distintos segmentos del ingreso. En el caso de México hay información disponible al nivel de deciles de los hogares, pero en una situación de muy elevada concentración del ingreso

Stiglitz (chair); A: Sen (chair adviser); J. P: Fitoussi (coordinator). Issues Paper, julio 25. 2008. Página 8.

5 Ibid. Página 10. El asunto no se resuelve enteramente mediante las estimaciones de la paridad del poder de compra.

6 Ibid. Página 10.

sería más útil contar con los datos a nivel de percentil. Eso nos daría la relación, más real, del valor del PIB que concentran los hogares más ricos.

Este es un asunto relevante para pasar de la información agregada del PIB a sus repercusiones sociales. No todos los grupos u hogares resienten de la misma manera los cambios en el PIB en su situación específica y, por lo tanto en su capacidad de ajuste (o de resistencia). Eso tiene un impacto en las condiciones del mercado que enfrentan distintos tipos de negocios o de empresas y en la capacidad del gobierno de recaudar impuestos.

De manera especial, el PIB no mide la sostenibilidad del medio ambiente o la inclusión social, y hay que tener en cuenta estas limitaciones cuando se utiliza en análisis y debates sobre las políticas

Los hogares generan producto que no se destina al mercado. "La producción y el ingreso medido en las cuentas nacionales no incluye las diversas actividades de servicios que los hogares realizan para sí mismos como son: limpieza, cocina, cuidado de los niños, trasladarse por medios propios al trabajo y otros. En principio, el tiempo que se gasta en estas actividades productivas puede medirse, valuarse e integrarse con las cuentas nacionales tradicionales y las mediciones del ingreso"[7].

En ciertos casos, tal y como reporta el documento de la Comisión al que hemos estado haciendo referencia, estos servicios representan una elevada proporción de la producción en especie y pueden alterar el nivel que se mide del PIB, su distribución y la tasa de crecimiento del ingreso disponible de los hogares (se ha estimado que en Alemania y Finlandia puede significar entre 30% y 40% del PIB convencional).

La Comisión Europea ha creado también una iniciativa para ampliar la consideración habitual sobre la medición y el análisis de la actividad productiva. Esta iniciativa se denomina "Más allá del PIB: Evaluación del Progreso en un mundo cambiante" y señala en su parte introductoria lo siguiente:

"El producto interior bruto (PIB) es la forma más conocida de medir la actividad macroeconómica. Desde su desarrollo en los años treinta del pasado siglo, el PIB se ha convertido en una referencia corriente para los responsables políticos de todo el mundo, a la que se recurre con frecuencia en los debates públicos. El PIB es el total agregado del valor añadido de todas las actividades económicas basadas en el dinero. Se calcula según una metodología clara que permite que se realicen comparaciones entre países y regiones a lo largo del tiempo" [8].

El PIB también se ha llegado a considerar un indicador indirecto del desarrollo global de la sociedad y del progreso en general. Sin embargo, por su concepción y propósito, no puede confiarse en él como referencia en todos los asuntos de debate político. De manera especial, el PIB no mide la sostenibilidad del medio ambiente o la inclusión social, y hay que tener en cuenta estas limitaciones cuando se utiliza en análisis y debates sobre las políticas.

7 Ibid. Página 15

8 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo; Más allá del PIB: Evaluación del progreso en un mundo cambiante, Bruselas, 20 de agosto de 2009.

El PIB potencial

Otro aspecto del problema es que la recesión de la economía provoca el surgimiento (cuando menos conceptualmente) de una brecha entre el producto potencial y el actual. En términos convencionales se argumenta que con ello se abre un espacio para una posible recuperación que no genere un alza en el nivel general de los precios.

La estimación de la magnitud de esta brecha sirve como una herramienta para analizar el desempeño macroeconómico. "En el corto plazo, la medición del tamaño y la persistencia la brecha productiva es una guía sobre el balance de las influencias entre la oferta y la demanda y, por ende, una consideración sobre las presiones inflacionarias. En el mediano plazo, la medida del producto potencial –que incorpora información acerca del desenvolvimiento de tendencia del acervo de capital, la fuerza de trabajo y el cambio tecnológico– proveen una guía útil de las capacidades de la oferta agregada de la economía y de la apreciación de una senda sostenible de crecimiento no inflacionario del producto y del empleo[9].

Una recesión profunda, como la de 2009, genera una pérdida de producto que no es sencilla de calcular, pues involucra un efecto sobre el precio de los activos, la generación de empleo y la deuda pública

Una recesión profunda, como la de 2009, genera una pérdida de producto que no es sencilla de calcular, pues involucra un efecto sobre el precio de los activos, la generación de empleo y la deuda pública. La información acerca de los cambios en el producto, es decir, su naturaleza, sus fuentes y las consecuencias de largo plazo es lo que se denomina como producto potencial o brecha del producto.

El Banco de México, por ejemplo, utiliza este concepto para sostener que opera como un atenuante en contra del aumento de la inflación en el marco del crecimiento esperado para 2010. Pero la noción misma de producto potencial es controvertida, en términos teóricos y de la implementación de las políticas públicas.

El producto potencial no se puede observar de manera directa, sino que significa depender de estimaciones que pueden ser muy imperfectas para basar en ellas la implementación de las políticas económicas. Así pues, varios años de crecimiento rápido del PIB pueden interpretarse como una nueva tendencia sustentable en el largo plazo, pero que en efecto no sea así. Suelen así interpretarse los auges de corta duración como nuevos patrones de expansión, lo que lleva a no hacer los ajustes necesarios en las políticas monetaria y fiscal de modo oportuno[10].

La cuestión que aparece en el marco de una recesión fuerte como la recientemente experimentada en México se refiere a "¿cual es el efecto preciso de la crisis en el producto potencial y cuanto durará?" y, además, "¿qué tan inciertas son las respuestas a estas cuestiones?"[11]

9 C. Giorno, et al, Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances, OECD, Economic Department Working Papers No. 152, Paris 1995.

10 Véase, Fondo Monetario Internacional, Regional Economic Outlook. Europe: Securing Recovery. Capítulo 2, The Crisis and potencial Output. Octubre 2009. Página 31.

11 Ibidem

No se puede, pues, advertir a partir de las mediciones del PIB que se genera anualmente, ni tampoco de las mediciones del PIB potencial que se afectan de modo que puede ser muy severo en el entorno de una crisis, la repercusión sobre las condiciones de la oferta agregada de la economía en el mediano plazo. Por eso es muy limitada la atención que se da a los efectos inflacionarios del aumento del nivel de la actividad productiva que se genera después de la recesión.

Esa capacidad de la oferta agregada está sujeta a los efectos adversos de la caída de la inversión y las consecuencias del desempleo estructural, de manera que estimar el PIB potencial es un asunto difícil técnicamente y plagado de incertidumbre.

No obstante tales dificultades, vale la pena plantear las repercusiones de un escenario en el que el PIB potencial de Estados Unidos caiga como consecuencia de la crisis financiera de 2008 y que esa condición se prolongue en el mediano plazo, por ejemplo, 5 a 10 años. Entonces más valdría repensar de modo más específico cuáles son las fuentes del crecimiento de la economía mexicana tanto externas como internas y planear las medidas de política económica que reduzcan las fuerzas que tienden a generar un estancamiento crónico en medio de crecientes desajustes en el proceso de formación de los precios, en las finanzas públicas y el financiamiento de la actividad productiva.

Vale la pena plantear las repercusiones de un escenario en el que el PIB potencial de Estados Unidos caiga como consecuencia de la crisis financiera de 2008 y que esa condición se prolongue en el mediano plazo, por ejemplo, 5 a 10 años

No se puede hoy afirmar que hay una posibilidad de que crezca esta economía aprovechando la brecha del producto y en un entorno de estabilidad financiera que se sostenga. Tampoco es posible afirmar que ese "nuevo" crecimiento se pueda mantener en el tiempo.

Actualmente, el Banco de México estima que existe tal brecha de producto y que puede haber una expansión sin afectar la estabilidad financiera de la economía. No obstante esto está ocurriendo en un periodo de aumento del nivel de la inflación que se atribuye a las políticas de precios del sector público y al alza de los impuestos. Esta presión inflacionaria no se puede disociar de las condiciones en que opera el sector productivo y, aunque se absorba su efecto habrá ya provocado distorsiones en la asignación de los recursos. Otra vez, un asunto clave es el de la situación de la oferta en medio de un entorno recesivo y qué relación hay entre ella y la gestión de la demanda agregada. Este es el marco más general en el que se desenvuelve la política económica.

En todo caso, el uso del potencial productivo y de la brecha de producto debe ubicarse en un horizonte de mediano plazo, sobre todo si, además de las condiciones de la estabilidad financiera, se vincula con la gestión del presupuesto del gobierno y de modo más general del sector público. Sólo así, la noción de una recuperación económica tiene algún fundamento analítico y político.

La Oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos estima el producto potencial sobre la base del requisito de proyectar los déficit públicos por un periodo de diez años. "El producto potencial –el crecimiento de tendencia de la capacidad productiva de la economía– es una estimación del nivel alcanzable del PIB cuando la economía opera con un alto nivel de utilización de los recursos. No es un techo técnico del producto que no pueda excederse. En cambio, es una medida del producto máximo sostenible – el nivel del PIB en un año

dado que es consistente con una tasa estable de inflación. Si el producto actual rebasa su nivel potencial, entonces las restricciones de la capacidad empiezan a actuar como atadura y se avivan las presiones inflacionarias; si el producto cae debajo del potencial, los recursos se quedan sin utilizar y se abaten las presiones sobre los precios"[12].

El PIB y el análisis de la economía

El argumento que se propone en este texto es que una reconsideración del modo en que se mide el PIB y los demás indicadores económicos relevantes que de él se desprenden es necesaria para el diseño, la implementación y la gestión de las políticas públicas.

Este asunto es también significativo para la estrategia de promoción del crecimiento económico en el ámbito sectorial y regional e, igualmente, para la planeación en las empresas productivas y financieras.

La idea de recuperación debe situarse en el ambiente económico en el que no necesariamente se superan las condiciones que impiden el crecimiento a tasas más elevadas y duraderas.

No está suficientemente establecido, por ejemplo, el vínculo entre el aumento esperado del nivel de la actividad económica con la cantidad de empleo que se puede generar

El PIB, considerado de modo convencional, es una herramienta con limitaciones cada vez más evidentes y que, por lo tanto, impide ampliar el horizonte en el que se toman las decisiones de muchos agentes económicos, sea el gobierno, las empresas o las familias. Un horizonte que está enmarcado necesariamente en un entorno de incertidumbre y en los conflicto políticos que se derivan de la apropiación de los recursos disponibles hoy y en el futuro.

Un tema asociado con el planteamiento que se hace de modo usual de la recuperación productiva tiene que ver con la forma en que se relaciona el desempeño de las variables económicas clave con el crecimiento esperado del PIB. Ilustramos esto, enseguida, con dos casos.

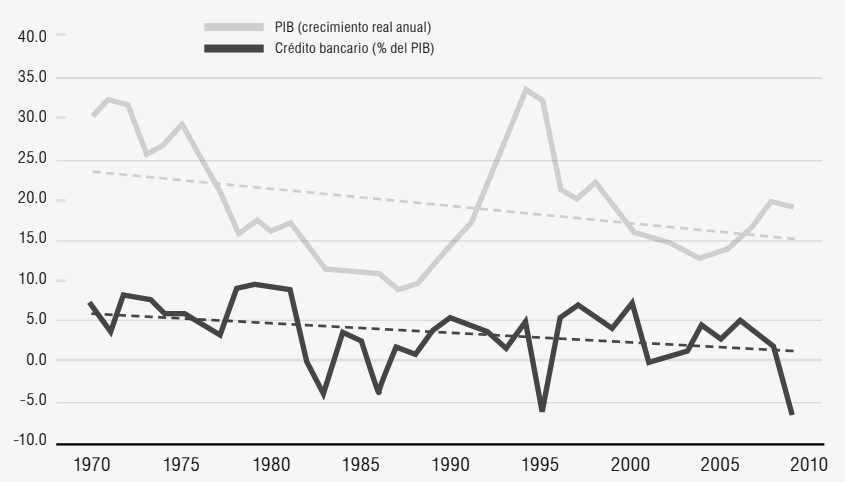
No está suficientemente establecido, por ejemplo, el vínculo entre el aumento esperado del nivel de la actividad económica con la cantidad de empleo que se puede generar (menos aún la calidad del mismo). El mercado laboral se ha distorsionado de manera estructural durante un largo periodo de tiempo, en particular desde la apertura de la economía y la operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Unas de esas distorsiones se advierten en el aumento de la informalidad y de la emigración y en la estructura salarial por ocupaciones.

Otro asunto tiene que ver con la relación entre el nivel de la actividad económica y el crédito de los bancos. Empíricamente debe distinguirse la correlación que puede haber entre las dos variables en un determinado periodo y, por otro lado, la relación de causalidad entre las dos. La evidencia empírica muestra que el vínculo es cuando menos muy errático.

12 CBO's Method for estimating Potential Output: an update August 2001. The Congress of the United States. Congressional Budget Office

Esta situación indica que el quehacer de la política monetaria y fiscal, así como la normatividad y la regulación aplicadas a las instituciones financieras requiere de ajustes constantes para que el financiamiento se adecue a las condiciones del crecimiento de la producción.

PIB Y CRÉDITO BANCARIO: 1970-2009 **(Tasa de crecimiento anual y % del PIB)**



Esto indica que existen restricciones diversas, y que aquí no ha sido la intención señalar y tratar, para estimar el nivel más alto posible del producto bruto real que se puede generar en el país. Además habría que considerar también que dicho nivel se pueda mantener por un periodo relativamente durable sin presionar al alza los precios. No hay pues una manera de proponer cuál es la "curva de posibilidad de producción" de la economía mexicana que pueda señalar las condiciones de eficiencia general, sectorial o regional del sistema.

El largo periodo de prácticamente tres décadas de lento crecimiento y crisis recurrentes ha modificado la estructura productiva, la forma de la competencia en el mercado, el patrón de asignación de los recursos y los precios relativos de los bienes y servicios.

En este sentido se puede plantear de nueva cuenta y en un marco distinto el tema de la recuperación, más allá de la referencia prácticamente única al nivel esperado del PIB. Una vez más, la interrogante puede ser planteada de la manera siguiente: ¿Cuándo y cómo se da una recuperación efectiva de la economía mexicana? y ¿cuándo y cómo se sientan las bases de un crecimiento sostenido y vinculado al aumento del bienestar general? La noción del tiempo es inescapable en estas consideraciones, así como una perspectiva suficientemente bien establecida sobre la incertidumbre.

Estas son consideraciones que necesariamente tienen que darse en términos que rebasen las meras expresiones coyunturales del desempeño económico y, en cambio, ubiquen los factores de naturaleza estructural de la base productiva con que se cuenta, el arreglo institucional en el que opera y con una perspectiva de largo plazo. De otra manera, lo más probable es que esta economía siga dando tumbos periódicos y no salga de un estancamiento crónico.

Impuestos: un debate político

La responsabilidad fiscal es de tipo legal para quienes deben pagar los impuestos y por tanto de índole coercitiva; no obstante, no hay una responsabilidad equiparable para quienes los cobran y los usan en nombre de todos.

"Los miembros de todo Estado deben contribuir con el soporte del gobierno, tanto como sea posible, en la proporción de sus respectivas habilidades; esto es, en proporción al ingreso del que gozan respectivamente bajo la protección del Estado". ***Adam Smith***

"Los impuestos son una proporción del producto de la tierra y el trabajo de un país que se pone a disposición del gobierno; y son finalmente pagados, sea del capital o del ingreso del país". ***David Ricardo***

"Evadir los impuestos es la única actividad intelectual que acarrea una recompensa". ***J. Maynard Keynes***

"Estoy a favor de cortar los impuestos bajo toda circunstancia y por cualquier excusa, por toda razón y siempre que sea posible". ***Milton Friedman***

"Los impuestos son diferentes de la mayoría de las transferencias de dinero de una persona a otra: mientras que las segundas se realizan voluntariamente, los primeros son obligatorios. Lo difícil es distinguir los usos legítimos del poder recaudador de los ilegítimos". ***Joseph Stiglitz***

"Dinos pues, ¿qué te parece? ¿es lícito dar tributo á César, ó no? Mas Jesús, entendida la malicia de ellos, les dice: ¿Por qué me tentáis, hipócritas? Mostradme la moneda del tributo. Y ellos le presentaron un denario. Entonces les dice: ¿Cúya es esta figura, y lo que está encima escrito? Dícenle: De César. Y díceles: Pagad pues á César lo que es de César, y á Dios lo que es de Dios". ***Mateo 22:17-21***

Carlos Césarman

No hay duda de que el pago de los impuestos es y ha sido siempre un asunto controvertido. Es, esencialmente, una expresión política del "contrato social" y, por cierto, de carácter conflictivo, puesto que incide en la distribución de los recursos entre los grupos de la población. No somos "contribuyentes", sino "pagadores de impuestos". El termino que suele darse a cierto tipo de obligación de ser "cautivo" permite entender que no hay salida de ellos y que a pesar de surgir de la representación de los individuos en el poder legislativo y en el propio gobierno, no siempre, ni necesariamente, representan su mayor interés.

El sentir se puede expresar de manera clara cuando entendemos que se trata de una imposición sobre nuestra riqueza, la cual generamos mediante un trabajo, una acción empresarial o una inversión (la toma de riesgo en la aventura de otro). Es la necesidad de compartir una parte de los ingresos, la riqueza y de nuestro esfuerzo con los demás e involucra la representación del gobierno. ¿A quien le gusta compartir algo a fuerzas?

Se dice que ni de la muerte ni de los impuestos se puede uno escapar. Está tan enraizado el fenómeno impositivo que prácticamente no se puede concebir que no existiese el momento en que el gobierno cobre los tributos a los ciudadanos. El tema no es en esencia si se deben o no cobrar y pagar los impuestos; no existe forma de realizar las acciones en pro del bien común que realiza el Estado sin recursos.

¿Quién se estaba apropiando de la riqueza, Robin Hood o el alguacil? ¿Quién la generaba? ¿Quién la utilizaba? ¿Cómo se usaban los recursos así apropiados?

La cuestión es, de un lado, fijar los montos y las proporciones de la apropiación pública de la riqueza y, de otro lado, cómo se dispone de esa apropiación. Una vez más, se trata de una relación compleja entre el interés individual y el bienestar colectivo. Es pues, finalmente, una cuestión asociada con la forma de gobierno prevaleciente y, por ello, un asunto político.

¿Estamos en una mejor condición si pagamos impuestos? ¿Contribuyen realmente a la promoción del crecimiento y el desarrollo de la economía y, con ello, al bienestar de la gente? No hay país en el que este tema no sea de un modo u otro motivo de debate político y objeto de posturas ideológicas encontradas.

En esta nota breve me aproximo a un tema que, insisto, es complejo pero que, al parecer, tiene hoy una respuesta afirmativa y hasta categórica por parte de quienes gobiernan y legislan en el país.

Parto de un planteamiento práctico desde el punto de vista individual y de los negocios; tiene que ver con el proceso de generación y apropiación de la riqueza. Así, antes de terminar la declaración anual de impuestos debemos hacer una pausa y repensar lo que significa cumplir con esta obligación, es decir, con un pago *impuesto* por la ley y al que estamos sujetos de una manera u otra todos los que participamos activamente en una sociedad, sea como trabajadores, productores, empleadores, inversionistas, ahorradores o consumidores.

La leyenda tiene que Robin Hood –el famoso ladrón ingles– robaba a los ricos para dar a los pobres. El alguacil de Nottingham protegía las rutas del comercio y cobraba grandes impuestos a los campesinos y pobladores de la zona. ¿Quién se estaba apropiando de la riqueza, Robin Hood o el alguacil? ¿Quién la generaba? ¿Quién la utilizaba? ¿Cómo se usaban los recursos así apropiados?

El debate de la propiedad, la apropiación y el usufructo de la riqueza en una nación acarrea severas discusiones entre políticos y causantes –sean estos empresarios o trabajadores. Todos se cuestionan por qué han de mantener al gobierno con el dinero que "justamente" ganan; aquí las comillas son sólo para puntualizar el calificativo y no involucran un juicio de valor.

La asignación de la riqueza generada de modo privado y apropiada de modo público es el asunto primordial de la relación entre lo público y lo privado, o bien, entre el Estado y el mercado que se establece mediante los impuestos como una forma de la intervención gubernamental. Esto ocurre, sobre todo, en un entorno

económico y político en el que las empresas públicas se exprimen para derivar ingresos públicos y, más aún cuando se subsidian. El problema al que aludimos tiene, además, un aspecto intergeneracional que debe hacerse explícito, en especial cuando se acrecienta la deuda pública y el gobierno reclama más impuestos.

El gobierno reclama una participación de la riqueza generada que debería expresarse en el sustento para recrearla y, también, en la provisión de bienes públicos suficientes y eficientes. De alguna manera puede decirse que la responsabilidad del empresario y del inversionista es la creación de riqueza y la del gobierno proveer de mayor bienestar. En todo caso esta interrelación debe asegurar de alguna manera la reproducción social en su conjunto.

La asignación de la riqueza generada de modo privado y apropiada de modo público es el asunto primordial de la relación entre lo público y lo privado, o bien, entre el Estado y el mercado

Cuando este proceso se entorpece resaltan de modo más evidente las contradicciones que caracterizan dicha relación que, por ahora, no se puede romper o incluso modificar de modo significativo. Esto se advierte claramente en el marco de una crisis financiera y económica como la que se desató a finales de 2008. Todos quieren una parte de los recursos disponibles y se los disputan en función de sus posiciones de poder relativo. El tan mentado principio de la escasez se manifiesta en dicha disputa.

Si las sociedades no son capaces de generar nueva riqueza, lo cual ocurre de manera cíclica según se advierte en la historia económica, ésta termina por destruirse y el bienestar de las generaciones venideras queda en suspenso.

El episodio altamente especulativo asociado con la reciente crisis inmobiliaria en Estados Unidos se propagó a escala mundial por los mecanismos de transmisión propios de esta fase de la globalización de los mercados. Sus repercusiones aún no terminan, como lo ha puesto en claro la crisis de la deuda griega y su efecto en otras economías y sistemas financieros de Europa.

Cuando todos exigen los rendimientos de sus inversiones convertidas en burbuja especulativa que finalmente revienta, entonces, no hay riqueza que adjudicarse. Los gobiernos no tienen recursos para gastar y cubrir sus necesidades, se generan grandes déficit fiscales y cargas extendidas por un futuro impredecible. Los bancos no tienen liquidez para prestar o restringen sus créditos en función de nuevos horizontes de riesgo y los empresarios no tienen recursos para invertir. Se establece un círculo vicioso de la acumulación de los capitales y se pospone la necesidad clave de generar riqueza.

Hay un cuestionamiento explícito acerca de a quién le pertenece el valor que se genera y por qué se ha de pagar una parte del mismo al gobierno, o la autoridad en las distintas formas que adopta. La recaudación en sí misma y, luego su repartición y la calidad del uso de los recursos derivados de los impuestos es una cuestión clave del orden social. La responsabilidad pública se abre al debate y surge la fricción política por el uso del excedente. Es ahí, pues, que se replantea el sustento de la intervención pública y los medios y la reproducción social (se replantea, por ejemplo, el gasto en educación, seguridad, salud, infraestructura y las formas de regulación de los mercados frente al poder monopólico de las empresas o sobre sectores clave como el financiero).

La disputa es permanente y ocurre en principio entre los más ricos y el gobierno. Los unos siempre quieren reformas para pagar menos y el otro quiere recaudar

cada vez más para sustentar su complicada estructura de gastos. Entre esos gastos se incluye, y en ocasiones incluso de manera prominente, el sustento de la propia burocracia y su reproducción como estrato social. Las formas que adopta este proceso son múltiples y llegan a distorsionar de manera significativa las relaciones sociales, la asignación de los recursos disponibles y en general el proceso económico.

El sobreendeudamiento público ha generado cargas sobre la sociedades que tienden periódicamente a detener la creación de riqueza y el bienestar general. En buena medida ese es el plano en que se retoma hoy la plataforma keynesiana luego de que prácticamente se había decretado su defunción por parte de los economistas llamados neoclásicos y, especialmente, los proponentes de la hipótesis de los mercados eficientes, sobre la cual se edificó en periodo de expansión financiera de la última década.

Esto no significa, por supuesto, que no existan la inversión y los servicios públicos que son la bese de funcionamiento de una economía como la mexicana. Pero en ese terreno el debate es muy amplio acerca de qué, cómo y con qué se ejerce la actividad pública, lo resultados que se obtienen y las responsabilidades sobre las que debe rendirse cuentas.

El sobreendeudamiento público ha generado cargas sobre la sociedades que tienden periódicamente a detener la creación de riqueza y el bienestar general

UNA PREGUNTA ESENCIAL

Pero persiste la pregunta esencial acerca de cuánto se necesita recaudar y gastar para poder invertir y si son eficientes los gobiernos en lograr la consecución de las metas que se plantean en sus presupuestos. Aquí entran las tareas de legislación y las propias de carácter ejecutivo que realiza el gobierno. México no es un país en el que estos asuntos tengan una transparencia suficiente y en donde el balance de la actividad pública ofrezca saldos positivos.

La responsabilidad fiscal es de tipo legal para quienes deben pagar los impuestos y por tanto de índole coercitiva; no obstante, no hay una responsabilidad equiparable para quienes los cobran y los usan en nombre de todos, tampoco una rendición de cuentas efectiva, suficiente y oportuna. Debemos ser tan estrictos con los que gastan los recursos públicos como aquellos que los generan y se convierten en pagadores de impuestos. La auditoría sobre ambas partes debe tener alguna relación explícita y, sobre todo, que sea legítima en términos políticos y sociales.

Los impuestos representan un conflicto entre la necesidad individual (y la forma natural de ser del hombre, por ejemplo, a la manera planteada por Smith en la *Teoría de los Sentimientos Morales*) y el derecho social y la necesidad de la existencia colectiva que se ha postulado en Locke, Hobbes o Rousseau. Ya Marx planteó de modo muy directo el enfrentamiento entre el Estado y los tenedores de la deuda pública en su tratamiento del régimen de Luis Napoleón Bonaparte.

Si afirmáramos que la riqueza tiene sentido en cuanto se tiene una capacidad para consumir y entendemos que lo racional puede ser consumir el máximo posible, entendemos el conflicto que entrañan los impuestos. Pero, incluso, se puede pensar que el consumo colectivo puede ser una forma de maximizar el consumo individual.

Un asunto controvertido tiene que ver con cuánto se debe gastar en la promoción del bienestar social; cómo se debe repartir la riqueza o transferirla

de una parte de la sociedad a otra. El factor redistributivo de los impuestos es complejo pero tiene que ver con el bienestar general social y por tanto con la sustentabilidad de las estructuras que conforman las relaciones sociales. Cómo concebir entonces el tema de la justicia social.

De manera más práctica, los ingresos y los gastos públicos que se expresan en la Ley correspondiente y en el Presupuesto Federal, constituyen una permanente discusión abierta en una sociedad como la mexicana. La reforma fiscal queda consistentemente trunca y las misceláneas aplicadas por la Secretaría de Hacienda son incluso inconsistentes, cambiantes y, finalmente, ineficientes como base de una política fiscal y financiera de largo plazo que contribuya al objetivo de la creación de riqueza y su mejor distribución.

Los impuestos son el cimiento para generar el mejor entorno posible de bienestar social, mismo que tiene, además, una manifestación individual y esta conexión no debe pasarse por alto

Los impuestos son el cimiento para generar el mejor entorno posible de bienestar social, mismo que tiene, además, una manifestación individual y esta conexión no debe pasarse por alto. De ahí se deriva la categoría política clave de ciudadano que aun no está suficientemente asentada en el entramado político del país. Deben ser un bien cuasi "sagrado". En México, la política fiscal no funciona como base de la reproducción social y lo hace sólo provocando fuertes distorsiones en la asignación de los recursos privados y públicos y una gran desigualdad entre los grupos sociales. Su costo en el corto plazo es muy elevado y también se proyecta de modo oneroso en un horizonte intertemporal e intergeneracional.

Si el gobierno se apropia de los impuestos para mantener una costosa burocracia y crear rentas para sindicatos y otros grupos de poder, eso equivale a utilizar la fuerza extirpando recursos colectivos y provocando ineficiencias. En el sector privado esto se expresaría en pérdidas, falta de productividad y arrastraría la desaprobación de los accionistas (en condiciones propicias de gobierno corporativo). Y si bien un gobierno y una empresa no son estrictamente asimilables en sus funciones y objetivos, tampoco pueden existir criterios absolutamente disímiles, sobre todo en una sociedad (y no sólo en una economía) de mercado.

Es relevante en cuanto a la organización política existente y en especial en un marco democrático como el que se pretende establecer en el país, fijar el tamaño, las funciones las responsabilidades y la rendición de cuentas de la burocracia. Esta es parte de la cuestión fiscal entendida de manera amplia y de la relación entre quienes gobiernan y los gobernados, siempre en un marco de desigualdad intrínseca y que es motivo de análisis particular.

La deuda pública es un instrumento de gestión de los asuntos sociales, pero se convierte en una carga debido a la mala gestión y al uso de los recursos involucrados. Los programas de salvamento de empresas, proyectos de inversión o crucialmente de los bienes propiedad de la nación son parte de este conflicto. En México este aspecto de la práctica hacendaria y de la misma estructura de poder y de gobierno ha sido muy ostensible en los últimos treinta años, mismos que coinciden con un estancamiento crónico de largo plazo de la economía.

El libre mercado tiene sus tropiezos, eso se sabe desde siempre y más aún con los acontecimientos recientes y la quiebra de un modo de concebirlo a partir de una eficiencia intrínseca que racionalmente no se puede sostener. El carácter y la velocidad de los hechos económicos (y de las transacciones financieras hoy en

particular) complica mucho las respuestas en términos temporales y estructurales a los periodos de crisis. Unos privilegian las fallas del gobierno por encima de las fallas del mercado. Esta puede ser una discusión un tanto espuria; al final son formas del conflicto esencial de las relaciones sociales. Este es un aspecto que tiende a prevalecer sobre las formas acordadas de orden colectivo; la armonía esencial de las fuerzas del mercado es cuando mucho una hipótesis de trabajo. Los agentes económicos reacomodan constantemente su fuerza relativa y además el gobierno interviene siempre, sea por acción u omisión, y esto transforma constantemente la operación de los mercados (que no son entes autónomos y con vida propia).

El gobierno tiene un papel complejo como fuerza de equilibrio, pero suele provocar distorsiones y pasa de ser un contrapeso a ser parte del problema. Desde un punto de vista económico esto se proyecta en la incapacidad de crecer y en la forma en que distribuyen las ganancias y las pérdidas entre los individuos y el conjunto de la sociedad (ganancias privadas y pérdidas colectivas en situaciones de crisis como las que han surgido recientemente).

Se trata de una lucha por la apropiación de los recursos que se crean y su efecto en un gasto cuyas propiedades deben ser plenamente vigiladas conforme a la ley, legitimadas políticamente mediante el voto y socialmente validadas en un entorno habitable y decente. Por eso en un país como México es tan sensible el despilfarro de los recursos petroleros en el marco de una empresa que se ha convertido en un ente cada vez menos útil productivamente como generador de rentas y como mecanismo de distribución. Su funcionamiento en el mercado así lo demuestra, al igual que la dependencia de los ingresos del gobierno de los rendimientos petroleros. Una cosa similar ha pasado con la apertura de la economía y la liberalización financiera, con el bono demográfico y, en general con la capacidad de generar riqueza. El "pastel" no se ha hecho más grande, no de manera suficiente, y el dilema sigue siendo el crecimiento y la competitividad de la economía, la creación de empleos y de oportunidades. La deuda pública tiene esta expresión que va mucho más allá del ámbito financiero.

El gobierno tiene un papel complejo como fuerza de equilibrio, pero suele provocar distorsiones y pasa de ser un contrapeso a ser parte del problema

Los esfuerzos por tener más contribuyentes cautivos o aumentar la base gravable enfrentan límites constantes y exhiben las contradicciones de la economía política de la fiscalidad. Así, si una de las maneras de medir la calidad de vida es mediante la capacidad de consumo y, por lo tanto, de la generación de ingresos sostenibles en el tiempo, incluyendo la formación del patrimonio de las familias coarta en efecto la libertad individual menoscaba los acuerdos sociales. La política pública en su conjunto está entonces en cuestionamiento.

El gobierno aparece como un Leviatán hambriento que se satisface de los recursos de la gente: los trabajadores, las empresas más vulnerables y la población más desfavorecida. La exigencia abarca un replanteamiento de la Nación, de su proyecto y de su organización.

Las reformas fiscales realizadas en México en los últimos 10 años y la reforma fiscal que se necesita

Pedro María Zugarramurdi Martiarena
Socio de Impuestos y Servicios Legales, Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C. Deloitte México

No obstante el evidente ánimo recaudatorio de las reformas fiscales realizadas en los últimos años, resulta evidente que han sido insuficientes, toda vez que los ingresos tributarios en México han disminuido en forma significativa

INTRODUCCION

Diversos intentos se han realizado a lo largo de los años para poder llevar a cabo una reforma fiscal integral que permita al Estado aumentar significativamente la recaudación tributaria y al mismo tiempo impulsar un mayor desarrollo económico de México. Año con año se analiza y se discute sobre la necesidad de aprobar una reforma fiscal que, por una parte, permita una fiscalización eficiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, por otra, sea sencilla de aplicar por parte de los contribuyentes, de forma tal que fomente el cumplimiento y desincentive la evasión y elusión fiscal.

Sin embargo, aunque los paquetes fiscales finalmente aprobados año con año han incluido modificaciones a las diversas leyes, actualizándolas al entorno económico vigente e, incluso, como ha ocurrido con la Ley del Impuesto sobre la Renta, (reduciéndose del 35% en el año 2001 hasta el 28% en el año de 2009 e incrementada para 2010, 2011 y 2012 al 30%, y que probablemente será reducida al 29% en 2013 para regresar al 28% en 2014), las medidas aprobadas anualmente tienen principalmente un carácter recaudatorio, dejando de lado la simplificación fiscal.

En este sentido, una de las reformas de mayor impacto y trascendencia en los últimos años ha sido la correspondiente al año de 2008. Con ella, se eliminó uno de los impuestos más importantes y controvertidos, como era el impuesto al activo (IMPAC), y se sustituyó por otro que tal vez sea aún más controvertido como lo es el impuesto empresarial a tasa única (IETU). Este fue establecido

como un impuesto mínimo respecto del impuesto sobre la renta pero calculado sobre base de flujos de efectivo y ha generado un efecto relevante en las empresas del país; sobre todo en un entorno económico recesivo como el que oprevaleció desde mediados del 2008 y en 2009.

Así las cosas, y no obstante el evidente ánimo recaudatorio de las reformas fiscales realizadas en los últimos años, resulta evidente que han sido insuficientes, toda vez que los ingresos tributarios en México han disminuido en forma significativa en los últimos años. Mientras en 1980 representaban el 13.3% del PIB, para 2008 se ubicaron en 9.6%, lo cual representa un nivel muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, que en promedio recaudan el 24.7% del PIB. Incluso México se ubica muy abajo en los niveles de recaudación comparado con países de desarrollo económico similar como Polonia, Chile, o Argentina, cuyos porcentajes de recaudación se ubican en el 20.1%, 22.15 y 20.3% respectivamente[1].

En este artículo comentaremos los principales aspectos que fueron reformados en las diferentes leyes fiscales en los últimos años, a fin de ofrecer una perspectiva del tipo de reforma fiscal en la que se ha centrado la atención del Estado, y posteriormente comentaremos el tipo de reforma fiscal que necesita México, de acuerdo con la OCDE.

REFORMAS FISCALES DE 2000 A 2010

2000

La Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para ese año señalaba que se proponía una política fiscal cuyo objetivo era fortalecer la capacidad de gestión y que permitiera reaccionar con la oportunidad y firmeza que se requiriera y la cual estaría sustentada sobre diversas líneas de acción tales como son:

- Promover la solidez de las finanzas públicas;
- Promover el cambio estructural; y
- Continuar el esfuerzo para reducir la inflación.

Para estos efectos se establecieron como metas: alcanzar un crecimiento real del PIB del 4.5%, reducir la inflación al 10% y mantener un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de aproximadamente el 3.1% del PIB.

Por otra parte, en la Exposición de Motivos del Decreto de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales se señalaba que la propuesta del Ejecutivo buscaba introducir adecuaciones técnicas cuyo único objetivo era hacer más eficiente y equitativo el sistema tributario mexicano, otorgar mayor certeza jurídica a los contribuyentes aclarando el alcance y contenido de las diversas normas, y fortalecer el marco legal que hace posible la lucha contra la evasión y elusión fiscales. Las medidas propuestas estaban dirigidas a:

1 Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

- Simplificar el sistema fiscal
- Fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente
- Combatir la elusión y evasión fiscal
- Adecuar las disposiciones fiscales al entorno económico
- Fortalecer el federalismo fiscal

No obstante lo señalado en las Exposiciones de Motivos, esta reforma se caracterizó por ser eminentemente recaudatoria al reducir o limitar ciertos conceptos deducibles, establecer menores tasas de deducción de ciertas inversiones, limitar la deducción de ciertas pérdidas en la consolidación fiscal, así como también se caracterizó por ser moderada en cuanto a la simplificación administrativa, técnicamente compleja en diversos aspectos y escasa en las medidas tendientes a atacar a la economía informal.

Las reformas que hubiesen podido ser más importantes en aquel año tenían que ver con las correspondientes al régimen que en materia de intereses se comenzó a aplicar a las UDIS; la exención para intereses que derivaban de títulos bursátiles y bancarios a plazo mayor de tres años; diversas modificaciones al régimen de consolidación fiscal; modificación a la mecánica de acreditamiento del IVA y una nueva estructura para la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS). Se mantuvieron diversos estímulos fiscales como el relativo a gastos e inversiones adicionales en investigación y desarrollo de tecnología; y algunos relativos a la exención del Impuesto al Activo (IMPAC) y al acreditamiento del IEPS para contribuyentes del sector primario (agrícola, ganadero, pesquero y minero).

2001

Para este año, la Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos de la Federación fue aprobada por primera vez en muchos años sin la presión de una crisis sexenal e incluso con mejores perspectivas económicas. Dicha ley señalaba que se proponía una política fiscal cuyo objetivo era fortalecer la fiscalización mediante medidas que permitieran promover el pago de impuestos tales como la amnistía fiscal y el perdón de ciertas deudas fiscales, la promulgación de un decreto de repatriación de capitales, así como la continuación del esfuerzo para adecuar las disposiciones fiscales a fin de otorgar mayor certeza jurídica a los contribuyentes, y del esfuerzo para combatir la elusión y evasión fiscal.

Nuevamente, la Exposición de Motivos del Decreto de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales señalaba que la propuesta del Ejecutivo buscaba introducir adecuaciones técnicas cuyo único objetivo era hacer más eficiente y equitativo el sistema tributario mexicano, aclarando el alcance y contenido de las diversas normas, así como fortalecer el marco legal que hace posible la lucha contra la evasión y elusión fiscales.

No obstante lo señalado en las Exposiciones de Motivos, esta reforma se caracterizó por ser muy limitada en los cambios a las diferentes leyes fiscales siendo que las reformas que pudieran haber resultado más importantes en este año hu-

biesen sido las correspondientes al cambio en la tasa de retención aplicable a los intereses pagados a ciertos bancos residentes en el extranjero y a los derivados de ciertos instrumentos financieros y la permanencia de diversos estímulos fiscales al igual que en el año anterior.

2002

Durante este año se llevó a cabo un importante intento de elaborar una Reforma Fiscal Integral mediante una iniciativa denominada Nueva Hacienda Pública Distributiva. Dicha iniciativa estaba integrada por una reforma tributaria, otra financiera, y una presupuestaria, y tenía como principales fines:

- Lograr una mayor redistribución del ingreso en favor de los pobres
- Recaudar más de quienes generan más ingreso
- Otorgar incentivos para la inclusión de los informales
- Desaparecer la carga fiscal sobre las utilidades distribuidas
- Canalizar más recursos hacia los gobiernos estatales
- Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes
- Reducir la deuda pública
- Hacer posible un financiamiento mayor y más barato para las empresas emisoras mexicanas
- Proporcionar mayor seguridad jurídica a los accionistas minoritarios de la BMV
- Obligar al gobierno a una mejor rendición de cuentas.

Una de las principales propuestas era la homologación de las tasas del IVA (gravar con la tasa general todos los bienes y servicios, incluyendo alimentos procesados y medicamentos); proponiendo restituir a los más pobres el efecto adverso por el pago del IVA en la compra de medicinas y alimentos, con créditos al salario y subsidios mediante los programas sociales del Gobierno.

Pudiera argumentarse que esta no era la reforma idónea, pero por lo menos era un primer paso importante en esta materia; sin embargo, durante la discusión que se tuvo en el Congreso de la Unión, la iniciativa fue radicalmente modificada concluyendo en la aprobación de una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, la introducción del llamado Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, la creación del Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, la causación del Impuesto al Valor Agregado en base al flujo de efectivo, la aplicación del IEPS a la telefonía celular y a los refrescos bajo ciertas consideraciones.

Así las cosas, lejos de ser una reforma fiscal integral, la iniciativa acabó siendo una miscelánea fiscal más como las que se venían presentando en los años anteriores, y en la que se pretendía nuevamente la simplificación fiscal sin conseguirla, y en la que se podía apreciar el mismo carácter eminentemente recaudatorio de todos los años.

En este caso, la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta resultó más bien una recopilación de los artículos contenidos en la ley abrogada y de las contenidas en el Reglamento de dicha ley y en la Resolución Miscelánea Fiscal, aunque con algunas

novedades como fueron la reducción paulatina de la tasa de ISR del 35% al 32% para el año 2005; una nueva mecánica para el cálculo del costo fiscal de las acciones y para el cálculo del ajuste por inflación; el regreso de la deducción inmediata; la obligación para las personas físicas de acumular los intereses a sus demás ingresos y la reestructura de las tasas de retención aplicables a los pagos a residentes en el extranjero.

2003

La Ley de Ingresos de la Federación para este año señalaba en esencia la misma política fiscal que en los años anteriores, tal como fue: introducir adecuaciones técnicas cuyo único objetivo era hacer más eficiente y equitativo el sistema tributario mexicano, facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales e introducir medidas para continuar con el combate a la evasión y elusión fiscales.

Después de la reforma del año anterior, ésta se caracterizó por ser bastante limitada en los cambios a las diferentes leyes fiscales siendo que las reformas más relevantes pudieran haber sido las correspondientes al cambio de las regulaciones en materia de previsión social, tanto para las empresas como para los trabajadores, el tratamiento en materia de intereses para las sociedades de inversión y las modificaciones en materia de precios de transferencia para las maquiladoras de exportación.

2004

Para este año, se realizó un nuevo intento para aprobar una reforma fiscal cuyo eje central estaba en una reducción en la tasa del IVA y el gravamen progresivo de alimentos y medicinas. No obstante, nuevamente el Congreso aprobó un paquete de reformas que no incluyó las modificaciones propuestas al IVA y cuyo resultado se trató nuevamente de una simple miscelánea fiscal, aunque con algunos cambios al Código Fiscal de la Federación.

Al final, dentro de los cambios realizados a las diferentes leyes fiscales destacó la derogación del impuesto sustitutivo del crédito al salario, como consecuencia de la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que concluyó que dicho impuesto era inconstitucional. Asimismo, destacó la incorporación de diversas disposiciones que pretendían promover el mercado inmobiliario mexicano, mediante la incorporación de un estímulo específico basado en la utilización de fideicomisos inmobiliarios, así como también resultó importante la eliminación del IEPS a ciertos servicios de telecomunicaciones y a la enajenación de aguas mineralizadas.

En cuanto a los cambios más importantes al Código Fiscal de la Federación destacaron los relativos a los requisitos para no considerar como enajenación fiscal la realizada por la fusión y escisión de sociedades, así como los cambios al régimen de las asociaciones en participación. Se incluyeron diversas disposiciones para regular el uso de medios electrónicos para la presentación de declaraciones, promociones, avisos y trámites en general ante las autoridades fiscales. Asimismo, se creó la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a fin de proteger y defender los derechos de estos últimos en asuntos administrativos y fiscales.

2005

En esta ocasión, nuevamente se presentaron serias diferencias entre el Congreso y el Ejecutivo para la aprobación de una reforma fiscal integral y se desecharon las propuestas realizadas por la sociedad a través de las Convenciones Nacionales Hacendaria, de Gobernadores y de Contribuyentes, por lo que la reforma fiscal resultante no permitió ampliar la base gravable de contribuyentes y acabó siendo otra vez una simple miscelánea fiscal más.

Una de las reformas más trascendentes de este año fue en materia del impuesto sobre la renta y comprendió la eliminación de la deducción de las compras, reintroduciendo la deducción del costo de lo vendido. Dicha reforma fue justificada en la Exposición de Motivos con argumentos de supuesta simplicidad administrativa y de facilidad de fiscalización, mismos que en su momento fueron esgrimidos para incorporar la deducción de las compras. Asimismo, se incluyó una nueva mecánica que buscaba limitar la deducción de intereses y que es conocida como subcapitalización o capitalización delgada, así como un cambio importante en el régimen aplicable a los ingresos obtenidos en los denominados Regímenes Fiscales Preferentes (paraísos fiscales).

En cuanto al IVA, se incluyeron cambios en cuanto a la mecánica de acreditamiento del impuesto que dificultaron a los contribuyentes la recuperación del impuesto pagado, y en cuanto al IMPAC se permitió la deducción de las deudas con el sistema financiero y con residentes en el extranjero.

2006

Siguiendo la misma tendencia de todos los años anteriores, la iniciativa presentada por el Ejecutivo se vio modificada tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores, resaltando en esta ocasión la incorporación de un nuevo estímulo fiscal cuyo principal objetivo era fomentar la inversión y crecimiento de las PYMES. Dicho estímulo consistía en la constitución de un fideicomiso de capital de riesgo que permitiría a diversos inversionistas otorgar financiamiento o invertir en el capital de estas sociedades.

Adicionalmente y dado el poco impacto que tuvo en el mercado la inclusión en 2004 de los fideicomisos inmobiliarios, por lo complicado de los requisitos y lo limitado de los beneficios que originalmente se establecieron, se modificó radicalmente el régimen fiscal de dichos fideicomisos.

En este año se intentó reformar el Código Fiscal de la Federación, a fin de incluir modificaciones que pretendían limitar la independencia de los contadores públicos y evitar que los contribuyentes utilizaran figuras jurídicas cuya única finalidad fuera el ahorro fiscal; sin embargo, aunque al final dichas reformas no fueron concretadas, se mostraron las intenciones del gobierno de tener mayor control y facultades en este sentido.

2007

El tema más destacable en la reforma de este año es la que concerniente al IMPAC, toda vez que fue cambiada la manera de determinar la base de dicho impuesto, excluyendo la posibilidad de disminuir las deudas que tuvieran los contribuyentes, del valor de los activos. Asimismo, se modificó la tasa de dicho impuestos del 1.8% al 1.25%, justificandolo por el rendimiento que debería generar para una entidad una inversión en CETES, sin relacionar esta reducción con la posibilidad de deducir las deudas del valor de los activos.

Otro de los aspectos importantes de la reforma fueron las modificaciones de la mecánica para determinar los efectos del esquema de capitalización delgada o insuficiente, las modificaciones al régimen fiscal de los fideicomisos inmobiliarios y la limitación del derecho para amortizar pérdidas fiscales generadas por una sociedad cuando cambie su control accionario.

Adicionalmente y siguiendo la tendencia de los años anteriores, se realizaron diversas modificaciones al Código Fiscal de la Federación con objeto de dar mayor poder a las facultades de las autoridades fiscales e inhibir a los contribuyentes que pretendan interponer medios de defensa en contra de resoluciones de dichas autoridades.

2008

Se abandonó la idea de insistir sobre la homologación del IVA que había sido la apuesta del Ejecutivo en los anteriores intentos de realizar una Reforma Fiscal significativa, y en su lugar se abrogó el IMPAC y se creó un nuevo impuesto mínimo denominado Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el cual grava básicamente las mismas actividades que el IVA y funciona también con base en un esquema de flujos de efectivo como aquel. Sin embargo, en este caso el impuesto no se traslada al siguiente eslabón de la cadena productiva como en el caso del IVA, sino que el efecto se queda en la persona que realizó la actividad gravada.

Este impuesto ha resultado ser en muchos casos más costoso que el impuesto sobre la renta para una gran cantidad de empresas, toda vez que no permite la deducción de diversos conceptos necesarios para la operación de las mismas y aunque se permite la aplicación de créditos contra el impuesto, el efecto final sigue siendo muy gravoso para las empresas. En efecto, al ser un impuesto complementario al ISR y fungir como un impuesto de control para el Estado, aun cuando las empresas obtuvieran una pérdida fiscal en el año, por tener gastos mayores a sus ingresos, estarían sujetas al pago del IETU por los pagos que reciban a una tasa que en el 2008 fue del 16.5% y que se incrementará hasta el 17.5% a partir del 2010.

Adicionalmente, se incorporó otro impuesto de control denominado Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), el cual tiene por objeto evitar la evasión fiscal en el mercado informal y que grava a la tasa del 2% los depósitos en efectivo en cuentas que las personas físicas y morales tengan abiertas en las

instituciones del sistema financiero, y el cual podrá ser acreditado contra el ISR del contribuyente, de tal forma que al final el efecto de dicho impuesto únicamente sea pagado por aquellos que no presenten su declaración anual. Para estos efectos se obligó a las instituciones del sistema financiero a recaudar y enterar el impuesto, así como a entregar diversa información a este respecto a la Secretaría de Hacienda.

2009

Por primera vez en 15 años, no se realizaron reformas en las diversas Leyes fiscales, sino que el Ejecutivo Federal únicamente sometió a la consideración del Congreso de la Unión las Iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación, Ley Federal de Derechos, así como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009 y los Criterios Generales de Política Económica correspondientes.

El marco macroeconómico con el que se presupuestó en 2009 comparativamente con el resultado de las cifras de 2008 fue el siguiente:

	2008	2009	Diferencia porcentual
Producto Interno Bruto %	2.4	3.0	25.00%
Inflación %	5.5	3.8	-44.76%
Tipo de cambio	10.4	10.6	1.92%
Tasas de interés (Cetes 28 días) %			
Nominal	8.2	8.0	-0.025%
Real	2.3	4.4	91.30%
Cuenta corriente (% del PIB)	-0.6	-1.1	83.00%
Variables de apoyo:			
Balance final (% del PIB)	0.0	0.0	
PIB EEUU	1.6	1.5	-0.06%
Inflación EEUU	4.4	2.9	-51.72%
Petróleo (canasta mexicana dls./barril)	96.5	80.3	-20.17%
Tasas de interés externas:			
LIBOR %	2.9	3.7	27.58%
Tasa de Fondos Federales	2.3	2.7	17.39%

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para 2009

El paquete económico presentado en esta ocasión no incluyó propuestas de modificaciones sustantivas a la legislación, normatividad y procedimientos que regían el marco fiscal, sino que las modificaciones se realizaron por medio de reglas misceláneas, emisión de criterios por parte de las autoridades fiscales y de decretos por parte del Ejecutivo.

En la Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos para 2009, el Ejecutivo señaló que debido al entorno internacional desfavorable y al hecho de que la economía global experimentó una desaceleración, principalmente por los problemas en los sectores hipotecario y financiero de Estados Unidos y otras naciones industriales, el Gobierno Federal aplicó una política contra-cíclica basada en:

- El incremento en el gasto público aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008
- La creación del Fondo Nacional de Infraestructura
- La implementación del Programa de Apoyo a la Economía

El hecho de que no existiera una reforma fiscal podía verse como una situación positiva, toda vez que otorgaba a los contribuyentes una cierta seguridad jurídica al no existir cambios fiscales que afectaban sus proyectos de inversión y que incrementaran su carga fiscal. No obstante, debido al complicado entorno económico se veía necesario realizar reformas que permitieran estimular a la economía y aligerar la carga fiscal de los contribuyentes, situación que no ocurrió.

2010

El carácter eminentemente recaudatorio de la política fiscal no fue la ecxepción en este año. Considerando el complicado entorno económico mundial, la reducción en los ingresos petroleros y el la baja en la recaudación, el gobierno optó en 2010 por el incremento en la tasa de los impuestos existentes y por gravar a los mismos contribuyentes, en lugar de promover una reforma fiscal que ampliara la base de contribuyentes.

Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión el paquete económico para el ejercicio en el que destacaron:

- La creación de una nueva contribución para el combate a la pobreza que grava todas las actividades al 2% con un esquema similar al del IVA;
- El incremento de la tasa del ISR al 30%
- El plazo de cinco años que tendrían las sociedades controladoras para pagar el impuesto diferido por la consolidación fiscal
- La eliminación del acreditamiento por pérdida IETU del ejercicio contra el ISR causado en el mismo ejercicio en el que se generó dicho crédito
- El incremento de la tasa del IDE del 2% al 3% y la reducción al límite de depósitos exentos en el mes de 25,000 a 15,000 pesos
  Incrementos considerables a la tasa del IEPS.

El marco macroeconómico con el que se presupuestó para 2010 fue el siguiente:

Producto Interno Bruto	**2009**	**2010**
Crecimiento % real	-6.8	3.0
Nominal (miles de millones de pesos)	11,847.0	12,793.2
Deflactor del PIB	5.0	4.8
Inflación		
Dic. /dic.	4.3	3.3
Tipo de cambio nominal		
Promedio	13.6	13.8
Tasa de interés (CETES 28 días)		
Nominal fin de periodo, %	4.5	4.5
Nominal promedio, %	5.4	4.5
Real acumulada, %	1.2	1.2
Cuenta Corriente		
Millones de dólares % del PIB	-13,709.7 -1.6	-16,835.8 -1.8
PIB EE.UU. (Var. Anual)	2.1	2.5
Variables de apoyo		
Balance fiscal % del PIB PIB EE.UU.	2.1	2.5
Crecimiento % real Producción Industrial EE.UU.	-2.6	2.3
Crecimiento% real	-10.3	2.5
Inflación EE.UU. Promedio	-1.2	0.8
Tasa de interés internacional Libor 3 meses (promedio)	1.1	2.0

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para 2010

Al final, el nuevo impuesto para el combate a la pobreza que gravaba todas las actividades al 2% con un esquema similar al del IVA, y que no era más que un nuevo intento de homologar este último impuesto, no fue aprobado, siguiendo la misma suerte que las anteriores iniciativas.

LA REFORMA FISCAL QUE MÉXICO NECESITA

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la que México forma parte, es indispensable incrementar la recaudación fiscal del gobierno, toda vez que en este tema el país tiene uno de los porcentajes de recaudación más bajos.

Ninguna reforma fiscal en el mundo es un proceso sencillo en términos políticos, pero en algunos países como México es un asunto urgente si consideramos que la recaudación fiscal en es de sólo 18.9% del PIB contra un promedio de la OCDE de 36.9%, además de la marcada dependencia de los ingresos petroleros.

Los altos precios del petróleo registrados en los últimos años, sirvieron para obtener ingresos extraordinarios que permitieron cubrir los gastos del gobierno sin necesidad de implementar una reforma fiscal integral que incrementara la recaudación fiscal como porcentaje del PIB; sin embargo, tal como lo señala la OCDE estos recursos adicionales no son permanentes y el decremento en las reservas petroleras en México indica la exigencia de una verdadera reforma que permita ampliar la base tributaria y eliminar o reducir significativamente la evasión o elusión fiscal.

Para lograrlo, debe disponerse de un sistema simple de cumplir para los contribuyentes con las menores excepciones posibles y al mismo tiempo fácil de fiscalizar para el gobierno, que permita incrementar la recaudación ampliando la base de contribuyentes, y disminuir la dependencia de los ingresos provenientes del petróleo por parte del gobierno. Evidentemente, en conjunto con el incremento en la recaudación, la reforma fiscal debe incluir una disminución considerable en el gasto corriente y una mejora significativa en eficiencia en la aplicación del gasto público tanto a nivel federal como estatal y municipal.

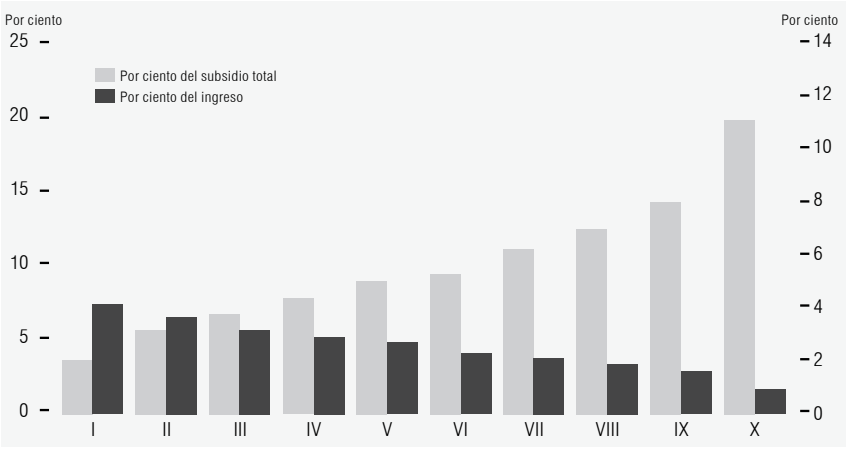
La OCDE ha señalado su preocupación acerca de los regímenes preferenciales existentes en las leyes fiscales en México, toda vez que además de disminuir los ingresos complican la recaudación y crean hoyos que facilitan la evasión, razón por la cual considera como una potencial área que debe ser reformada.

La OCDE no deja de advertir que el hecho de que en materia de IVA no ha sido posible implementar las reformas que permitan incrementar la base de contribuyentes con la eliminación de excepciones y de bienes y servicios a los cuales le son aplicables la tasa del 0%, lo cual implica que sólo una pequeña parte de la base potencial de contribuyentes es realmente gravado. La eliminación de exenciones, de la tasa del 0% y de las tasa preferencial en la zona fronteriza generarían ingresos adicionales sustanciales y reducirían la posibilidad para la evasión fiscal.

En efecto, de acuerdo con la OCDE, la eliminación de las exenciones en el IVA y de la tasa del 0% sería un modo de cobrar los impuestos a la población con mayores ingresos. Considerando la muy sesgada distribución por deciles de ingresos de la población, los dos más altos aportarían la mitad de los impuestos adicionales debido a la ampliación de la base fiscal, mientras los dos deciles más bajos sólo aportarían el 3.1% de la carga adicional pudiendo ser compensados de otra forma por el propio gobierno, a través de los programas sociales.

De acuerdo con la gráfica siguiente, las categorías de mayores ingresos son realmente las que son altamente subsidiadas por la exención o aplicación de la tasa del 0% a diversos servicios y bienes de consumo. La distribución por ingresos muestra que los dos deciles más altos obtienen cerca del 20% del valor del subsidio implícito, mientras los dos más bajos reciben menos del 10%, aunque como porcentaje de ingresos el subsidio sea más alto para los ingresos bajos.

"SUBSIDIO" AL IVA, 2000



Fuente: Inegi, "Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2000". Cálculos de la OCDE

Otra área que puede ser reformada de acuerdo con la OCDE es la correspondiente al ingreso predial, ya que aunque es un ingreso que le corresponde a los municipios, la recaudación de este impuesto es muy baja en comparación con lo obtenido por los demás miembros de la OCDE.

CONCLUSION

Como se puede apreciar, la propia OCDE señala a la reforma que se pueda hacer al IVA como su principal propuesta para una reforma fiscal en México que permitiría incrementar realmente la base de contribuyentes y la recaudación fiscal en México, situación que como se ha mencionado a lo largo de este artículo, se ha intentado en muy diversas ocasiones en los últimos diez años. Aun cuando la situación económica actual y la continua disminución en los ingresos petroleros podría ayudar a flexibilizar las posiciones de algunos partidos políticos respecto de la homologación del IVA, la experiencia de estos últimos años y el clima político actual del país no permiten asegurar nada al respecto.

El gobierno mexicano ha tenido que recurrir a la creación de nuevos impuestos como el IETU que grava básicamente las mismas actividades que el IVA y funciona también con base en un esquema de flujos de efectivo como aquel, complicando el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes en lugar de simplificarlo, lo cual propicia la evasión fiscal, además de que se sigue gravando a los mismos contribuyentes de siempre.

Será necesario esperar entonces al paquete económico para el año de 2011 que el Ejecutivo Federal presente en septiembre de 2010 al Congreso, para saber si finalmente se llevará a cabo la tan esperada reforma fiscal que necesita México, o bien, otra vez se quedará simplemente en una nueva miscelánea fiscal en la que se creen nuevos impuestos que complique aún más el ya de por sí complicado sistema fiscal mexicano.

Los ingresos petroleros[1]

Cuatro de cada diez pesos de ingresos del Estado tienen su origen en la actividad petrolera. Esa dependencia fue objeto de discusión en el último año, cuando el gobierno federal planteó la necesidad de reformas a la actividad energética y al sistema fiscal. Aquí una revisión a la estructura de los tributos a la actividad petrolera.

Actualmente los ingresos petroleros en México están comprendidos por impuestos, derechos y los ingresos propios de Petróleos Mexicanos (Pemex). Entre los impuestos que paga Pemex al Gobierno Federal se encuentran los siguientes:

- El Impuesto a los Rendimientos Petroleros
- El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que se paga por la venta de gasolina y diesel
- El Impuesto al Valor Agregado
- Los impuestos al Comercio Exterior

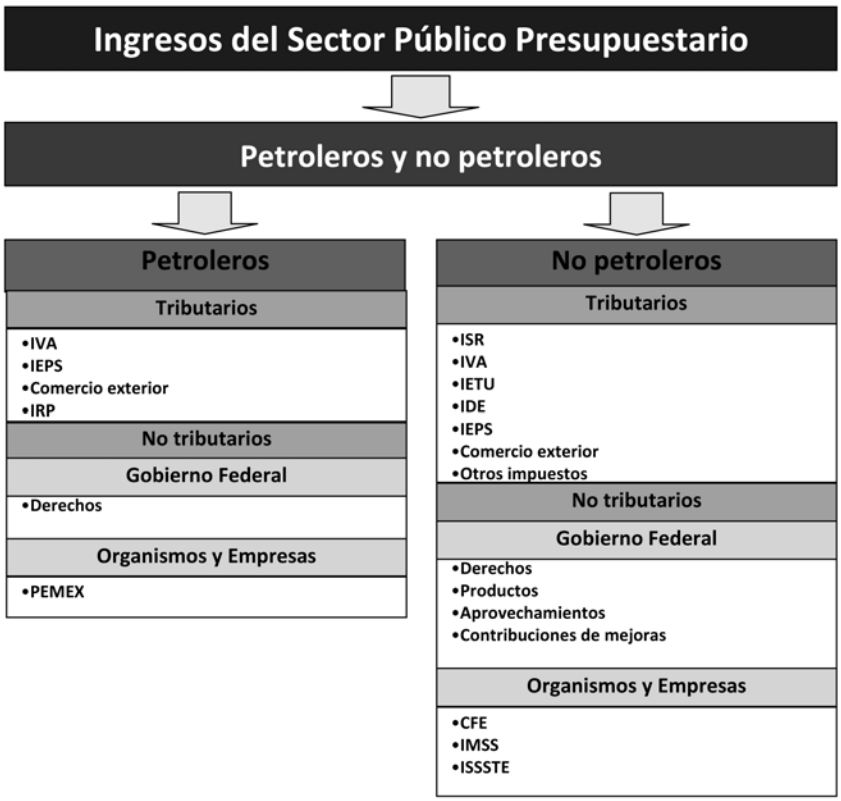
En materia de derechos petroleros, se encuentran aquellos que recibe el Gobierno Federal de Pemex por la extracción y exportación de hidrocarburos, a través del régimen fiscal, mismos que se enlistan a continuación:

- Derecho ordinario sobre hidrocarburos
- Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización
- Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo
- Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía
- Derecho para fiscalización petrolera
- Derecho único
- Derecho sobre extracción de hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)
- Derecho especial sobre hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)
- Derecho adicional sobre hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)

Por último, se tiene los ingresos propios de Pemex, los cuales son el resultado de restar el pago de derechos e impuestos a las ventas de crudo, gas y sus derivados.

1 El texto que se reproduce es parte de un estudio elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Selección de Roberto González Amador

ESQUEMA 1



IMPUESTO A LOS RENDIMIENTOS PETROLEROS (IRP)

Este impuesto está regulado por la Ley de Ingresos de la Federación, es relativamente pequeño y debe ser pagado por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, a excepción de Pemex Exploración y Producción (PEP).

De acuerdo con la Ley en comento, cada organismo debe calcular este impuesto aplicando al rendimiento neto[2] del ejercicio la tasa del 30 por ciento.

IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS QUE SE PAGA POR LA VENTA DE GASOLINA Y DIESEL (IEPS)

La Ley de Ingresos de la Federación[3] establece que Petróleos Mexicanos deberá pagar por conducto de Pemex Refinación, los montos que correspondan a dicho impuesto por la enajenación de gasolinas y diesel.

2 El rendimiento neto se determina restando de la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen y en ningún caso podrá disminuirse el rendimiento con las pérdidas de ejercicios fiscales anteriores.

3 Véase el artículo 7° de la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2000 a 2010.

El IEPS al consumo de gasolinas y diesel está comprendido por dos impuestos, mismos que a continuación se detallan.

I) El primero se cobra aplicando la tasa mensual que publica la SHCP para la venta final de gasolina y diesel[4], tasa que varía cada mes dependiendo del precio spot de referencia (precio de la costa del Golfo de los Estados Unidos de América).

   La recaudación observada por este impuesto está inversa mente relacionada al precio del petróleo crudo en los mercados internacionales y a la evolución de los precios de las gasolinas en los mercados de referencia[5]. Cuando las tasas de este impuesto resulten negativas, Pemex podrá acreditar el monto a su favor dellEPS contra el lVA o el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, conforme se establece en el artículo 7, fracción 11 de la Ley de Ingresos de la Federación 2010[6]

   Por su funcionamiento, éste puede considerarse como un impuesto de ajuste, ya que el precio de las gasolinas y del diesel son administrados. El importe del IEPS a estos productos podría entenderse como el diferencial entre el precio internacional de referencia y el precio máximo al público establecido para el mercado interno.

A continuación, se muestra de manera esquemática cómo es que estaría funcionando este impuesto, suponiendo un precio máximo de venta al público y diferentes niveles de precio de referencia, que implican diferentes niveles de impuesto o subsidio al comprador final de estos productos.

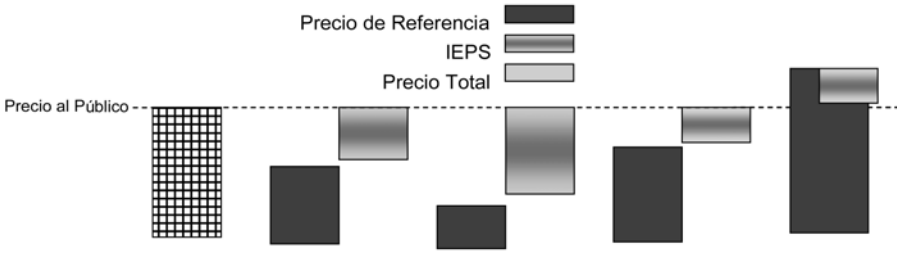
4 Artículo 2-A fracción I de la Ley del IEPS.

5 De acuerdo con el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el precio de referencia que se utilizará es el de la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América en el caso de las gasolinas y el diesel automotriz e industrial, el vigente en Houston, Texas, en el caso del diesel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo y la de los Ángeles, California en el caso del diesel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico.

6 La LIF 2010 menciona en la fracción 11 del artículo 7°, que "Cuando la determinación de la tasa aplicable, de acuerdo con el procedimiento que establece la fracción 1 del articulo 20.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios resulte negativa, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán disminuir el monto que resulte de dicha tasa negativa del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a su cargo o del Impuesto al Valor Agregado, si el primero no fuera suficiente. En caso de que el primero y el segundo no fueran suficientes el monto correspondiente se podrá acreditar contra el derecho ordinario sobre hidrocarburos que establece el articulo 254 de la Ley Federal de Derechos."

ESQUEMA 2

Situación 1	Situación 2	Situación 3	Situación 4	Situación 5
No hay IEPS	IEPS Positivo			IEPS Negativo
Precio de referencia y al público iguales	Precio de referencia menor que el precio al público. En estos casos elIEPS es positivo pues el precio al público está dado			Precio de referencia mayor que el precio público



II) El segundo impuesto es el aprobado en diciembre del 2007 por el Congreso de la Unión; este gravamen, al igual que el anterior, se aplica a las gasolinas y el diese!. Sin embargo, consiste en una tarifa a la venta final al público de gasolinas y diesel, que será de 36 centavos por litro para la gasolina Magna, de 43.92 centavos por litro para la gasolina Premium UBA, y de 29.88 centavos por litro para el diesel, aplicado de manera mensual en 1/18 del total para cada caso.

El Impuesto al Valor Agregado

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán efectuar individualmente los pagos del impuesto al valor agregado correspondiente a las ventas de cada subsidiaria, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Los impuestos al comercio exterior

En esta materia, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios están obligados a enterar los impuestos por la importación de mercancías y demás contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realizan las subsidiarias.

Derecho ordinario sobre hidrocarburos

Este derecho está regulado por la Ley Federal de Derechos (LFD) y grava la producción de petróleo y gas natural. Un porcentaje de este derecho se considera como recaudación federal participable y los ingresos adicionales a los estimados en la LIF correspondiente, se consideran para el reparto de ingresos excedentes a que hace referencia la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización

Este derecho se calcula sobre los ingresos por extracción de petróleo crudo, aplicando una tasa que varía entre 1 y 10 por ciento, dependiendo del precio del petróleo observado y la recaudación se destina al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP).[7]

Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo

Es el único derecho que paga Pemex por la exportación de petróleo. La recaudación se debe destinar al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, a excepción de la establecida en las disposiciones transitorias de las leyes de ingresos para los ejercicios fiscales de 2007 a 2009.[8]

Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía

Este derecho se crea para fomentar la investigación científica y el desarrollo de recursos humanos en el sector. La recaudación que se obtiene de este derecho se distribuye entre el CONACYT, ellMP y la Secretaría de Energía conforme a las proporciones establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Derecho para fiscalización petrolera

Este derecho se destina para la fiscalización; por tal motivo, se otorga la totalidad de los recursos a la Auditoria Superior de la Federación.

Derecho único

Se paga sólo por la producción de los campos abandonados o en proceso de abandono. Estos deben cumplir con las siguientes características.

- Que el campo tenga un porcentaje significativo de pozos cerrados en relación con los pozos en operación o que no hayan sido explotados durante 2005 y 2006, en comparación con el resto de los campos productivos.
- Que registren una extracción promedio por pozo no mayor a 300 barriles de crudo por día, durante los años 2005 y 2006.
- Que sus costos de explotación sean mayores a 13.5 dólares por barril.

7 De acuerdo con la Ley Federal de Derechos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, este derecho debe destinarse al FEIP; sin embargo, para los ejercicios fiscales de 2007, 2008 y 2009 se ha dispuesto en la Ley de Ingresos que parte de esos recursos se destinen a apoyar el gasto establecido en el PEF.

8 En dichas disposiciones transitorias se establece que parte de la recaudación se destinará a las entidades Federativas

Derecho sobre extracción de hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)

Se paga al 15 por ciento sobre el valor del petróleo crudo y el gas natural extraídos en los campos del Paleocanal de Chicontepec y de aguas profundas.

Derecho especial sobre hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)

Sustituye a los derechos especiales sobre hidrocarburos para el Paleocanal de Chicontepec y para aguas profundas, disminuyendo la tasa e incrementando las deducciones.

Derecho adicional sobre hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)

Este derecho grava el valor del petróleo crudo que se obtiene del diferencial del precio de petróleo que en su caso exceda de 60 dólares por barril de petróleo a una tasa del 52 por ciento.

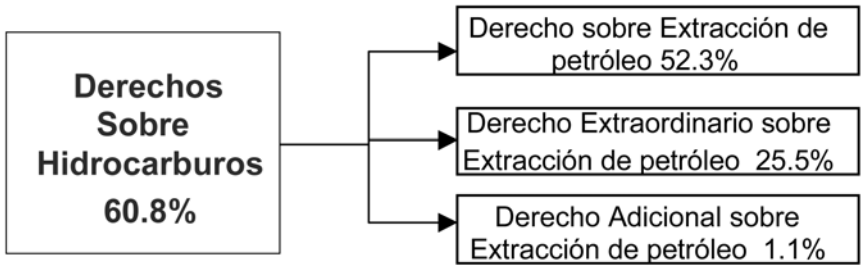
Régimen Fiscal de Pemex

El régimen fiscal de Pemex ha sido modificado en varias ocasiones por el Congreso de la Unión, en la mayoría de ellas, sólo se han realizado cambios en los derechos aplicables a la paraestatal. La primera modificación se registró en 2005, es ésta se eliminaron los derechos que pagaba Pemex y que estaban incluidos en la L1F y se crearon otros contenidos en la Ley Federal de Derechos (LFD). A partir de entonces, se han realizado cambios en los derechos aplicables, con los cuales se ha buscado mejorar la situación financiera de Pemex.

Régimen fiscal vigente hasta 2005

Hasta 2005, Pemex pagaba tres derechos referenciados en el artículo 7Q de la Ley de Ingresos de la Federación (L1F), los cuales gravaban los ingresos por venta de bienes y servicios de Pemex Exploración y Producción menos los costos y gastos en bienes y servicios. Los derechos en comento gravaban la misma base a tasa del 52.3 por ciento, en el caso del Derecho sobre Extracción de Petróleo, al 25.5 por ciento el Derecho Extraordinario sobre Extracción de Petróleo y al 1.1 por ciento el Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo; es importante aclarar que la suma de los tres derechos no podía ser mayor al resultado de aplicar la tasa del 60.8 por ciento sobre la venta de hidrocarburos y petroquímicos. (Véase esquema -)

ESQUEMA 3



RÉGIMEN FISCAL APLICABLE DURANTE 2006 Y 2007

Con la finalidad de reducir la carga fiscal a que estaba sujeto Pemex y permitirle contar con una mayor cantidad de recursos, se aprobó a finales del 2005 una serie de modificaciones al régimen fiscal de derechos aplicable a la paraestatal, las cuales se aplicaron durante 2006 y 2007.

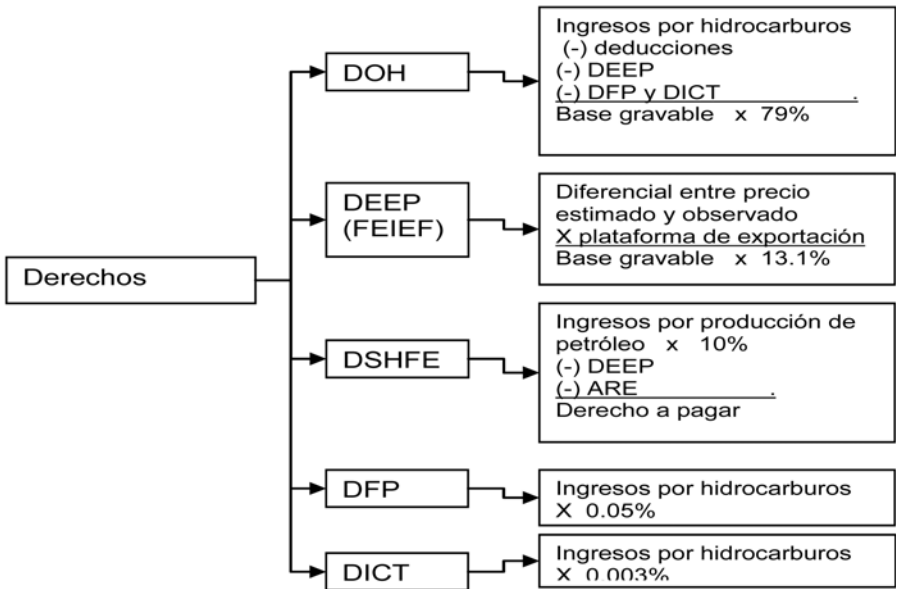
Entre los cambios realizados se contemplaba la eliminación de los cuatro derechos mencionados en el apartado anterior que fueron sustituidos por 6 nuevos derechos, a partir de entonces, contenidos en el Capítulo XII del Titulo Segundo, de la LFD.

Estos nuevos derechos se aplicaban tanto a la extracción de petróleo crudo y gas natural, como a la exportación de petróleo crudo. Los derechos aprobados eran los siguientes:

- Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH)
- Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo (DEEP)
- Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DSHFE)
- Derecho para Fiscalización Petrolera (DFP)
- Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en materia de energía(DICT)
- Derecho Único (DU) que sólo se pagaría en caso de que no se lograra el mínimo de producción fijado para la empresa.

En el siguiente esquema se puede observar la manera en que se calculaban estos derechos.

ESQUEMA 4



Con esta reforma, se estableció un destino específico para la mayoría de los derechos que debía pagar Pemex, conforme a lo establecido en la propia LFD.

1. En orden de importancia, del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, el 76.6 por ciento se destina a la Recaudación Federal Participable y el 20 por ciento de este monto a los estados y municipios. El resto de los recursos se destinaba a apoyar el PEF.
2. El Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DSHFE) se debía destinar al FEIP; sin embargo, durante 2006 el DSHFE se destinó a apoyar el gasto por un monto de 35 mil 353.5 millones de pesos, mientras que para 2007 se estableció que los primeros 20 mil millones de pesos se destinaran a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el PEF[9]; el resto se destinó al FEIP.
3. El DEEP se destinaría al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). Sin embargo durante 2006, los 13 mil 026.1 millones de pesos que se recaudaron por este derecho se destinaron en su totalidad a las entidades federativas y durante 2007 el monto recaudado por este derecho, hasta por un precio de 50 dólares por barril de petróleo, se transfirió a las Entidades Federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipa miento; el resto se destinó al FEIEF[10].

9 De acuerdo con lo establecido en el artículo décimo segundo transitorio de la LIF correspondiente al ejercicio fiscal de 2007.

10 De acuerdo con el artículo décimo primero transitorio de la LIF 2007.

4. El Derecho para Fiscalización Petrolera se destina a la Auditoria Superior de la Federación (ASF). Para 2006, el monto recaudado por este concepto ascendió a 18.9 millones de pesos.
5. El Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica se destina al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP). Por este concepto se obtuvieron 315.1 millones de pesos en 2006.

Régimen fiscal de Pemex vigente durante 2008

En septiembre de 2007 se aprobó modificar el régimen fiscal aplicable a la paraestatal con la finalidad de proveerla de un mayor financiamiento. Para ello, se contemplaron los siguientes cambios:

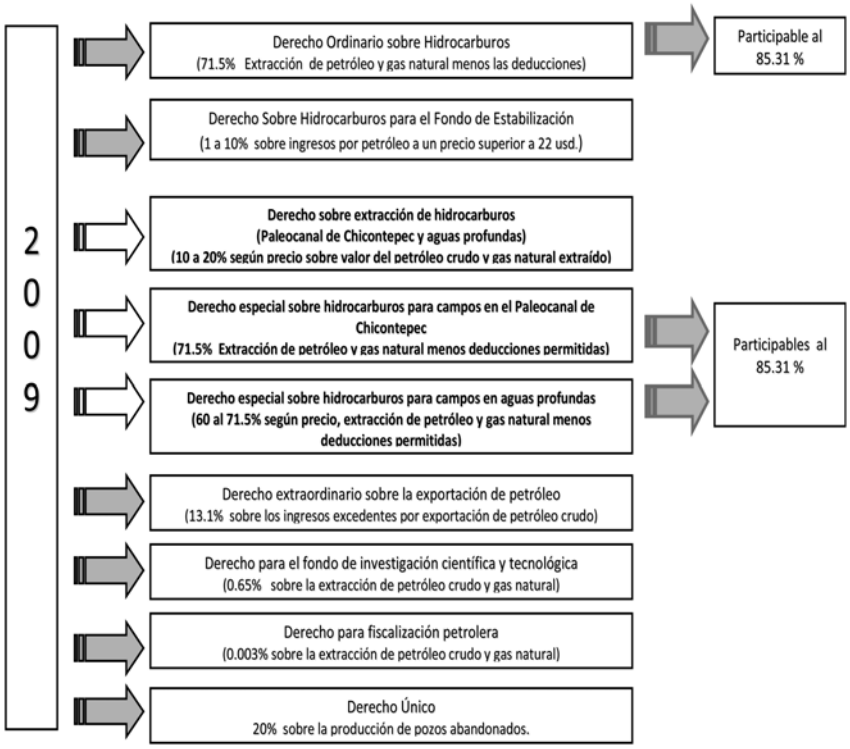
- Reducción de la tasa del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH) de 79 al 71.5 por ciento.
- Incremento en el porcentaje del DOH que forma parte de la Recaudación Federal Participable (RFP) de 76.6 al 85.31 por ciento.
- Modificación del factor aplicable al DOH que se destina a los municipios al pasar de 0.0133 a 0.0148.
- Derogación del Derecho Adicional que se pagaba como consecuencia de reducciones en la plataforma de producción de petróleo.
- Adición en el cuerpo de la Ley los límites máximos de deducción permitidos para el DOH (6.5 dólares para petróleo y 2.7 dólares para gas).
- Incremento en la tasa aplicable al Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica de 0.05 al 0.65 por ciento.
- Creación del Derecho Único que grava al 20 por ciento la producción de los pozos abandonados o en proceso de abandono.

Régimen fiscal de Pemex vigente en 2009

Dentro de los cambios legales destacan los realizados a finales del 2008, en los cuales se buscó distinguir aquellas zonas con altos costos de explotación y difícil acceso[11] de los demás campos. Para tal fin, se incorporaron tres derechos mediante los cuales Pemex pagaría por la producción que se obtuviera del Paleocanal de Chicontepec y de aguas profundas. Estos derechos distinguían entre ambas zonas por considerar los diferenciales entre los costos de extracción para cada una de ellas.

11 Entre las zonas que tienen una mayor complejidad se encuentran la del Paleocanal de Chicontepec y la zona comprendida en aguas profundas, estos son campos que por sus características, requieren de una mayor inversión.

ESQUEMA 5



Las modificaciones realizadas al régimen fiscal de Pemex han estado orientadas a otorgar mayores recursos financieros a la empresa e impulsar una serie de inversiones necesarias para la paraestatal.

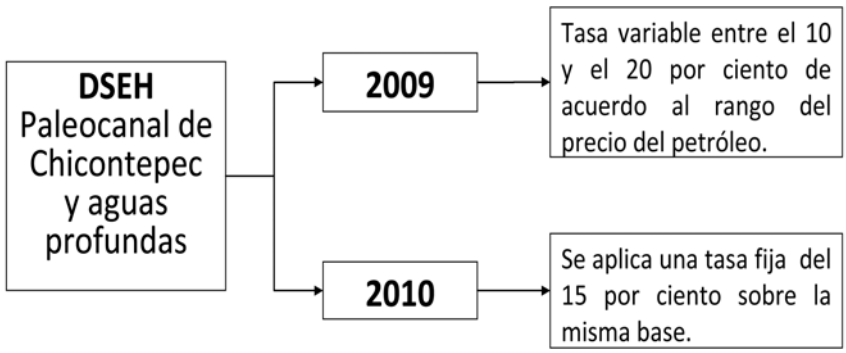
Aunque la reforma de 2009 ya impulsaba las zonas de difícil acceso, con las modificaciones aplicables para 2010 se añadieron tres nuevos derechos con los cuales se busca gravar específicamente la producción que se obtiene de la zona del Paleocanal de Chicontepec[12] o de aguas profundas. Estos derechos son los siguientes:

I. DERECHO SOBRE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS.

La reforma establece la modificación de la tasa aplicable a este derecho, sin alterar la base gravable. Dicha tasa es igual a la media entre la tasa mínima y la máxima aplicable en la Ley vigente hasta 2009; es decir, el 15 por ciento sobre el valor actual del petróleo crudo y el gas natural extraídos en los campos en comento.

12 El Paleocanal de Chicontepec abarca 12 municipios y se ubica al norte del Estado de Veracruz y al oriente de Puebla.

ESQUEMA 6



2. DERECHO ESPECIAL SOBRE HIDROCARBUROS.

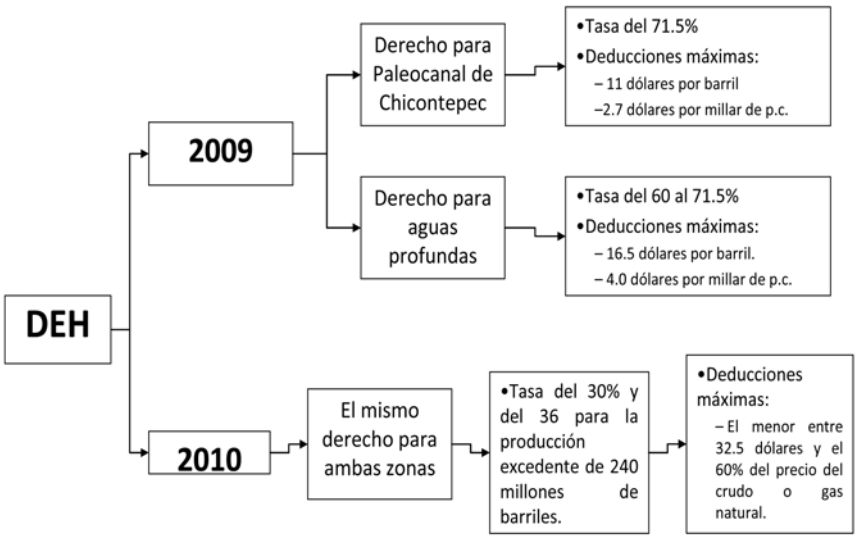
Este derecho sustituye a los derechos especiales sobre hidrocarburos para el Paleocanal de Chicontepec y para aguas profundas. En la Ley vigente hasta 2009, el primero de estos, contempla que se pagará un derecho del 71.5 por ciento sobre el valor de la producción de petróleo y gas, mientras que el segundo pagará una tasa que va del 60 al 71.5 por ciento, de acuerdo con el precio del petróleo observado en el mercado internacional.

Esta reforma aplica una tasa homogénea del 30 por ciento, misma que podría incrementarse a 36 por ciento para la producción que exceda los 240 millones de barriles.[13]

Otro cambio es la disminución de la base gravable mediante el aumento de las deducciones máximas permitidas. En el régimen de 2009, estas deducciones ascendían a 11 dólares por barril de petróleo y 2.7 dólares por millar de pies cúbicos de gas para campos del Paleocanal; así como, 16.5 dólares por barril de petróleo y 4 dólares por millar de pies cúbicos de gas en campos de aguas profundas. El régimen para 2010 contempla la deducción menor entre 32.5 dólares y el 60 por ciento del precio del crudo o gas extraídos. (Véase esquema 2)

13 Se refiere a la producción acumulada de petróleo crudo equivalente por cada campo en explotación. Para llegar a dicha producción se requeriría una producción diaria por campo de 657 mil 534 barriles diarios.

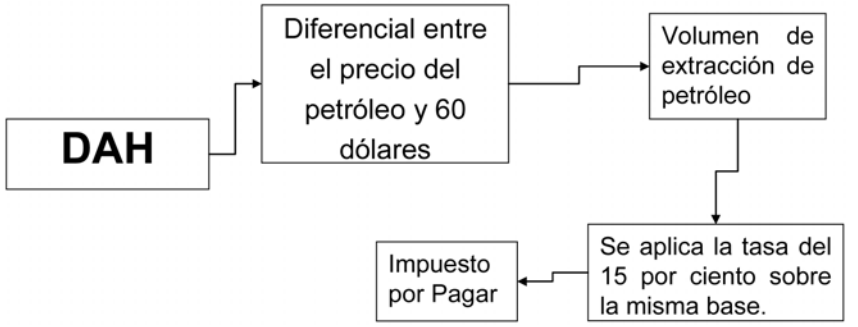
ESQUEMA 7



3. DERECHO ADICIONAL SOBRE HIDROCARBUROS

Éste se aplica a una tasa del 52 por ciento sobre el valor del petróleo crudo que se obtenga del diferencial del precio de petróleo que en su caso exceda de 60 dólares por barril de petróleo. (Véase esquema 2)

ESQUEMA 8



Impuestos y gastos federales: una mirada regional

Área de Análisis de SIREM[1]

Esta sección ilustra la dimensión regional de algunos conceptos fiscales de interés general. Por el lado de los ingresos fiscales del gobierno federal, se presenta la reca udación estatal del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto de Valor Agregado (IVA) durante el periodo 2002 a 2007. Con respecto a los egresos de la Federación, se muestra la distribución de las inversiones federales entre los estados para el periodo 2002 a 2007 y la asignación regional del Fondo General de Participaciones para 2009.

Estos datos se plasman en mapas especializados llamados *cartogramas*, donde el tamaño de cada estado y la intensidad de su color son proporcionales a la importancia del estado con respecto a la variable de interés.

1 Rodrigo Granovsky recopiló los datos y elaboró los mapas de esta sección.

INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

En el caso del ISR, el Distrito Federal es, por mucho, el recaudador principal, con casi 60 por ciento del total, seguido por Nuevo León, estado de México y Jalisco, con 7.9, 6.0 y 4.0 por ciento, respectivamente. Este patrón corresponde, *grosso modo*, con la participación de estas entidades en la actividad económica.

No obstante, el mapa del origen del IVA presenta un panorama muy distinto. Aunque el Distrito Federal sigue siendo el generador más importante, su participación en el total nacional es ligeramente menor (48 por ciento), y el segundo contibuyente es Tamaulipas, con 15.5 por ciento. Aqui se resalta la importancia de la recaudación del IVA a través de las aduanas, lo que se refleja también en la importancia relativa de Veracruz y Colima, con 5.5 y 3.1 por ciento del total, respectivamente.

Fuera de los principales estados contribuyentes mostrados en estos mapas, la participación de los demás es relativamente baja, lo que subraya los problemas de recaudación fiscal y del predominio de la economía informal en algunas regiones del país.

EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Del total de la inversión federal realizada durante el periodo 2002 a 2007, un 88 por ciento es asignada a los estados. El mapa sobre inversiones muestra la distribución regional de este monto asignable. El Distrito federal recibió 24 por ciento del total, pero el patrón de asignación entre los demás estados ahora refleja principalmente obras de infraestructura e inversiones en la industria petrolera. Vale la pena mencionar que Chiapas y Oaxaca recibieron 4.0 y 3.2 por ciento del total durante este periodo, respectivamente. La distribución general de las inversiones parece más equitativa que el patrón de recaudación mostrado en los mapas sobre ingresos fiscales.

El cartograma que reporta la distribución del Fondo General de Participaciones en 2009 indica que el estado de México fue el recipiente principal de estos fondos, seguido por el Distrito Federal, con 12.7 y 12.2 por ciento del total, respectivamente. Los tres siguientes fueron: Jalisco, Veracruz y Nuevo León. En sexto lugar se encuentra Chiapas, y los cuatro siguientes son Puebla, Tabasco, Guanajuato y Baja California. Aunque el patrón de distribución es más equitativo que el de recaudación, queda como una pregunta abierta si esto representa un esquema redistributivo adecuado frente a los problemas de pobreza y desigualdad que existen en México.

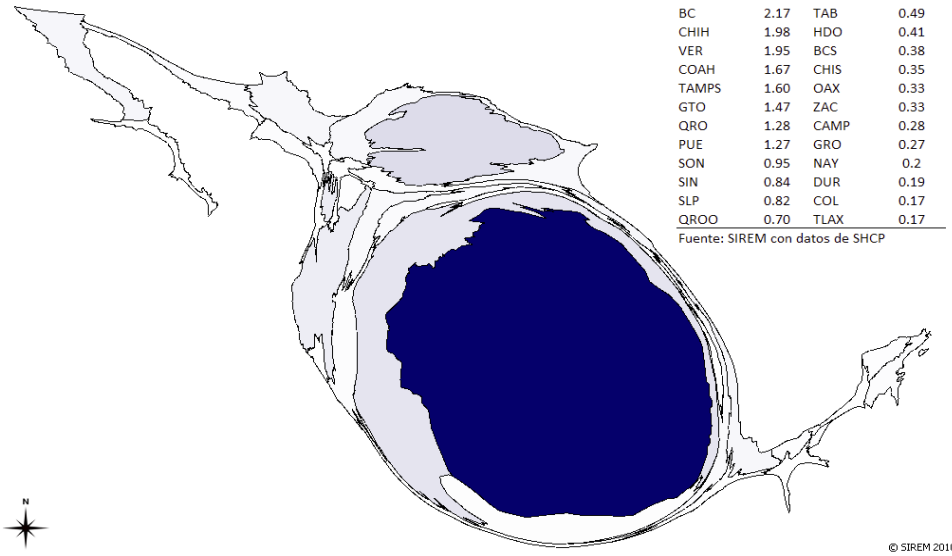
Ingresos del sector público: Impuesto Sobre la Renta (ISR)

(Participación porcentual sobre el total (%) promedio 2002-2007)

Ingresos por concepto de ISR
Proporción del total nacional (%), promedio 2002-2007

entidad	(%)	entidad	(%)
DF	59.45	MICH	0.67
NL	7.90	MOR	0.63
MEX	6.00	AGS	0.52
JAL	4.04	YUC	0.51
BC	2.17	TAB	0.49
CHIH	1.98	HDO	0.41
VER	1.95	BCS	0.38
COAH	1.67	CHIS	0.35
TAMPS	1.60	OAX	0.33
GTO	1.47	ZAC	0.33
QRO	1.28	CAMP	0.28
PUE	1.27	GRO	0.27
SON	0.95	NAY	0.2
SIN	0.84	DUR	0.19
SLP	0.82	COL	0.17
QROO	0.70	TLAX	0.17

Fuente: SIREM con datos de SHCP



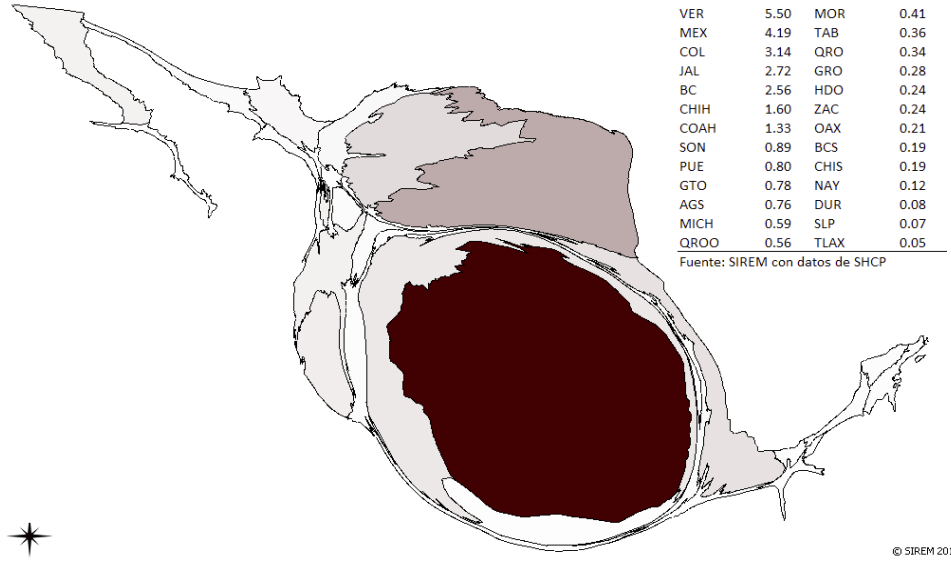
Ingresos del sector público: Impuesto al Valor Agregado (IVA)

(Participación porcentual sobre el total (%) promedio 2002-2007)

Ingresos por concepto de IVA
Proporción del total nacional (%), promedio 2002-2007

entidad	(%)	entidad	(%)
DF	48.44	SIN	0.44
TAMPS	15.54	CAMP	0.43
NL	6.53	YUC	0.43
VER	5.50	MOR	0.41
MEX	4.19	TAB	0.36
COL	3.14	QRO	0.34
JAL	2.72	GRO	0.28
BC	2.56	HDO	0.24
CHIH	1.60	ZAC	0.24
COAH	1.33	OAX	0.21
SON	0.89	BCS	0.19
PUE	0.80	CHIS	0.19
GTO	0.78	NAY	0.12
AGS	0.76	DUR	0.08
MICH	0.59	SLP	0.07
QROO	0.56	TLAX	0.05

Fuente: SIREM con datos de SHCP



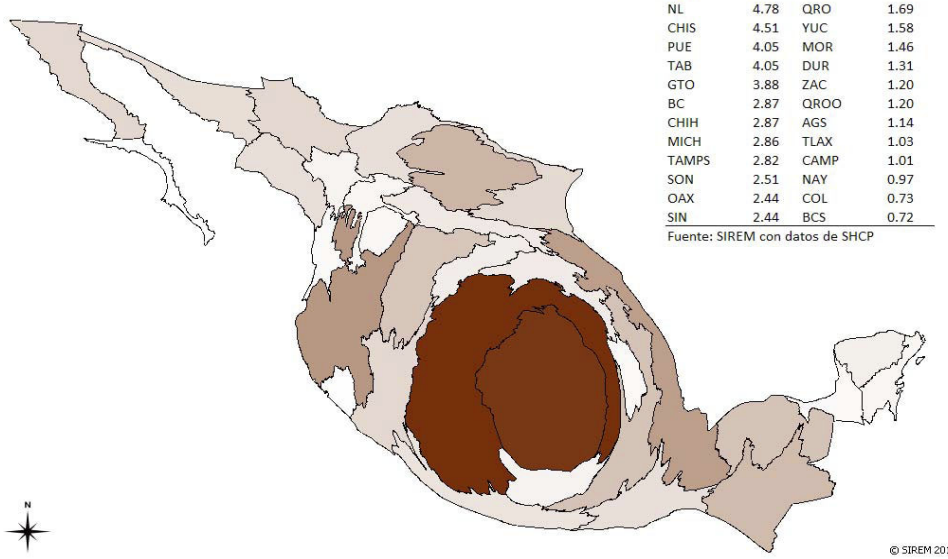
Fondo general de Participaciones

(Distribución porcentual (%), 2009)

Fondo General de Participaciones
Distribución porcentual (%), 2009

entidad	(%)	entidad	(%)
MEX	12.71	COAH	2.43
DF	12.25	GRO	2.24
JAL	6.48	SLP	1.88
VER	6.09	HDO	1.80
NL	4.78	QRO	1.69
CHIS	4.51	YUC	1.58
PUE	4.05	MOR	1.46
TAB	4.05	DUR	1.31
GTO	3.88	ZAC	1.20
BC	2.87	QROO	1.20
CHIH	2.87	AGS	1.14
MICH	2.86	TLAX	1.03
TAMPS	2.82	CAMP	1.01
SON	2.51	NAY	0.97
OAX	2.44	COL	0.73
SIN	2.44	BCS	0.72

Fuente: SIREM con datos de SHCP



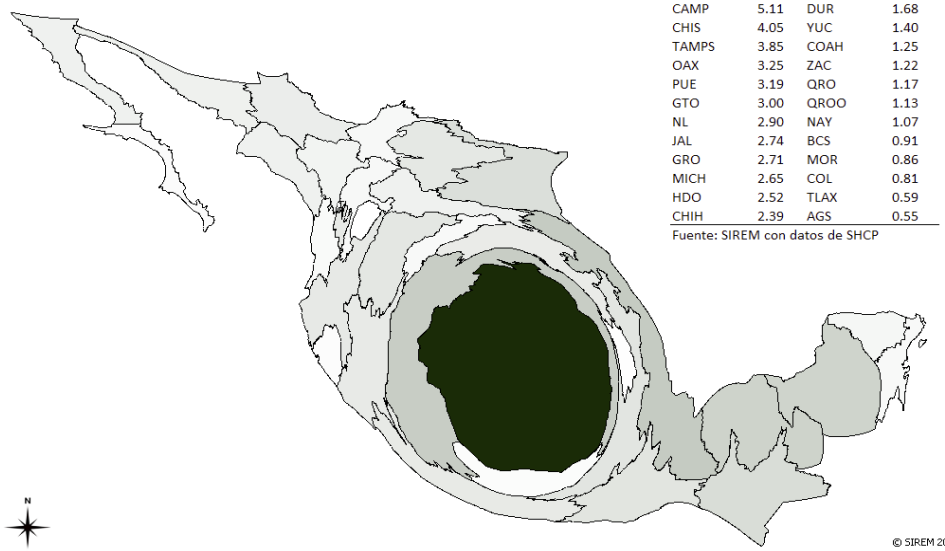
Inversión del sector público federal asignada a los estados

(Participación porcentual. Promedio 2002-2007)

Inversión del sector público federal
Proporción del total nacional (%), promedio 2002-2007

entidad	(%)	entidad	(%)
DF	24.03	SON	2.03
VER	6.04	BC	2.02
MEX	5.77	SIN	2.00
TAB	5.17	SLP	1.97
CAMP	5.11	DUR	1.68
CHIS	4.05	YUC	1.40
TAMPS	3.85	COAH	1.25
OAX	3.25	ZAC	1.22
PUE	3.19	QRO	1.17
GTO	3.00	QROO	1.13
NL	2.90	NAY	1.07
JAL	2.74	BCS	0.91
GRO	2.71	MOR	0.86
MICH	2.65	COL	0.81
HDO	2.52	TLAX	0.59
CHIH	2.39	AGS	0.55

Fuente: SIREM con datos de SHCP



C&M[MR]
Cal y Mayor y Asociados

Líderes en Latinoamérica en consultoría en trasporte e ingeniería.

Con más treinta años de experiencia profesional, Cal y Mayor y Asociados ha logrado convertirse en una organización altamente innovadora y competitiva, que es referencia inmediata de eficacia y certidumbre en los sectores financiero, público y privado de todo el continente.

Ofrece servicios en las áreas de:

- Planeación de transporte
- Ingeniería de tránsito
- Transporte público
- Administración de pavimentos
- Gerencia de proyectos
- Vías terrestres
- Infraestructura hospitalaria y edificaciones

Presencia continua en 10 países de América

Viaductos la Estampilla, Colombia.

Universidad Politécnica, México.

Metro Maracaibo, Venezuela.

Circuito Exterior Mexiquense, México.

Pumabus, México.

Túnel Sumergido Coatzacoalcos, México.

www.calymayor.com.mx
corporativo@calymayor.com.mx

México
commex@calymayor.com.mx

Colombia
comsur@calymayor.com.mx

EEUU
comusa@calymayor.com.mx

ISO 9001:2000
Calidad... un valor empresarial

SIREM

Sistema de Información Regional de México