



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA REFORMA HACENDARIA DE 2013

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

MARIO YUSUEL RÍOS RODRÍGUEZ

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. ILIANA MARCELA QUINTANAR ZÁRATE

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

Principalmente doy gracias a Dios por permitirme concluir satisfactoriamente mis estudios universitarios. Su palabra me guio y fortaleció durante todo este tiempo y me inspiró a seguir adelante a causa de su voluntad. El hombre propone y Dios dispone (Pr. 16, 1).

Agradezco a mis padres Mario y Martha por todo el esfuerzo que hicieron para poder conseguir todo lo que me propuse, por sus enseñanzas que me mantuvieron siempre en el camino correcto para continuar con mis sueños, y por toda la confianza depositada en mí que me hizo madurar y ser responsable de mis actos. Muchas gracias por todo su amor que fue pieza fundamental en este camino.

A mis hermanos Iván y Erick por ser mi fuente de inspiración y ejemplo para seguir adelante. A ellos les agradezco por la motivación y apoyo que recibí durante todo este tiempo, me animaron a seguir adelante sin importar las dificultades.

A mi compañera Paty por todo el amor y carácter que me condujo por este camino, gracias a ella fue más fácil de recorrer. Gracias por estar conmigo en las buenas y en las malas. Muchas gracias por todo el cariño y atención brindada, no podría haber hecho nada sin ellos.

Les agradezco a todos mis maestros por compartir su sabiduría y experiencia profesional, no cabe duda que me llevó una enseñanza de cada uno de ellos. Les agradezco por su paciencia y vocación al momento de dar clases. Principalmente agradezco a mi asesora de tesis Iliana por su responsabilidad.

A mis primeros empleadores, por darme la oportunidad de demostrar que soy capaz de aplicar mis habilidades ante cualquier escenario desafiante y en el ambiente laboral. Especialmente agradezco a Cira por su empatía.

Agradezco a la Fundación Telmex por ser parte de los becarios de su programa durante toda mi carrera, muchas gracias por su apoyo.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA REFORMA HACENDARIA DE 2013

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. LA REFORMA HACENDARIA DE 2013 EN MÉXICO	10
1.1. NECESIDAD DE UNA REFORMA HACENDARIA	10
1.1.1. LA REFORMA FISCAL DE 2010 COMO ANTECEDENTE.....	15
1.1.2. DIAGNÓSTICO DE LA HACIENDA PÚBLICA PREVIO EL 2013.	19
1.2. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA HACENDARIA DE 2013	31
1.3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA HACENDARIA DE 2013	41
1.3.1. MODIFICACIONES EN LOS INGRESOS PÚBLICOS.....	43
1.3.2. CAMBIOS RELEVANTES EN LOS EGRESOS.	48
1.4. CONSIDERACIONES DEL PRIMER CAPÍTULO	53
CAPÍTULO 2. IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA REFORMA FISCAL DE 2013	55
2.1. IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS	55
2.1.1. PANORAMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.	56
2.1.2. SOSTENIBILIDAD FISCAL.....	66
2.1.3. SUSTENTABILIDAD FISCAL.	74
2.2. IMPACTO EN LA SOCIEDAD	82
2.2.1. REALIDAD DE LOS CAUSANTES.....	84
2.2.2. INCIDENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO.	93
2.2.3. INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO.	97
2.3. CONSIDERACIONES DEL SEGUNDO CAPÍTULO	101
CAPÍTULO 3. DISCUSIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL DE 2013.....	103
3.1. DOCUMENTACIÓN EN LA PRENSA	104
3.1.1. REFORMA HACENDARIA ANUNCIADA.....	104
3.1.2. DISCREPANCIA SOCIAL DE LA REFORMA.	108
3.1.3. LOS CONTRAPESOS DEL PODER EJECUTIVO.	110
3.1.4. DEPRESIÓN Y RECUPERACIÓN A CAUSA DE LA REFORMA.....	113
3.1.5. CONSENSO INSATISFACTORIO.....	116
3.2. ¿SE SOLUCIONARON LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO?	120
3.2.1. INCREMENTO TRIBUTARIO IMPORTANTE PERO INSUFICIENTE.....	120
3.2.2. DESPETROLIZACIÓN FORZADA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	125
3.2.3. CENTRALISMO PERSISTENTE DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.	127
3.3. SUGERENCIAS PARA MEJORAR LA REFORMA HACENDARIA	131

3.3.1. PROPUESTA PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS PÚBLICOS.....	132
3.3.2. PROPUESTA PARA ELIMINAR LA DEPENDENCIA DEL PETRÓLEO EN LOS INGRESOS PÚBLICOS.	134
3.3.3. PROPUESTA PARA MEJORAR LAS FINANZAS ESTATALES Y MUNICIPALES.	136
3.4. CONSIDERACIONES DEL TERCER CAPÍTULO.....	137
CONSIDERACIONES FINALES.....	140
BIBLIOGRAFÍA.....	145
ANEXOS	152
ANEXO 1. TABLAS DE LAS PRUEBAS DE RAÍZ UNITARIA PARA LA DEUDA	152

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un análisis de la reforma hacendaria de 2013 y una evaluación de los resultados de su aplicación. Nos basamos en evaluar las políticas del *Paquete Económico* de 2014 que contiene la *Ley de Ingresos de la Federación* y el *Presupuesto de Egresos Federales* ex ante y ex post su establecimiento. Las reformas fiscales deben tener como objetivo mejorar el sistema tributario en el sentido que la política fiscal tenga un impacto mayor en los objetivos previamente definidos. Dichos objetivos en una sociedad democrática deben maximizar el bienestar social y ser acordes con el interés público. De esta forma se tendrá garantizado que la política fiscal está cumpliendo los objetivos que son acordes con el bienestar de toda la sociedad.

Nuestra hipótesis se basa en que las políticas de la reforma hacendaria fueron regresivas, ya que los que tuvieron un incremento de la carga fiscal fueron las personas con ingresos medios y bajos, porque la reforma hacendaria de 2013 se apoya en impuestos que gravan al consumo, los cuales son regresivos como analizamos teóricamente en el Capítulo 1 y con los datos observados en el Capítulo 2.

La explicación a esto se basa principalmente porque al incrementarse la base gravable del IEPS, los que tuvieron una mayor carga fiscal fueron las personas que perciben este tipo de ingresos. En el caso de los impuestos directos, estos no tuvieron cambios importantes que pudieran afectar las finanzas públicas, y aunque estos son eficientes para incrementar la distribución, en la reforma se prefirió enfocarse más a los impuestos indirectos.

Sin embargo, consideramos que la aplicación de estas políticas logró incrementar los ingresos tributarios del estado, logrando de esta forma, des-petrolizar las finanzas públicas, cosa que ya se venía planteando desde hace algunos años. Pero, esta despetrolización de los

ingresos, no fue solo por el incremento de los ingresos tributarios, sino también por la caída de los precios del petróleo, que empezaron su caída sustancial por la gran oferta.

El objetivo principal de este trabajo es evaluar los resultados de la reforma hacendaria de 2013 a partir de diversos indicadores, así como analizar en cuáles rubros de ingreso/gasto de las finanzas públicas existieron las modificaciones más importantes, y comprobar que tales modificaciones fueron regresivas para la sociedad.

Entre los objetivos particulares destacan: 1) Analizar las principales propuestas, antecedentes y paradigmas que iniciaron a construir la reforma hacendaria de 2013, así como el proceso por el cual pasó, hasta llegar a su implementación. 2) Examinar todas las características que tiene esta nueva reforma, así como los cambios más sustanciales que se hicieron en las finanzas públicas, de modo que se pueda identificar a quienes se les incrementó la carga fiscal y los nuevos contribuyentes. Estos dos primeros puntos son analizados en el primer capítulo. 3) Estudiar el efecto de la reforma en las finanzas públicas (esto midiendo los cambios en los ingresos y la sostenibilidad y sustentabilidad), y en la sociedad (mediante la estimación de la progresividad de las modificaciones en los impuestos. Este punto es analizado en el segundo capítulo. 4) Identificar las principales fallas del sistema tributario que distorsionaron negativamente el curso de la economía o que pudieron hacer que la reforma no alcanzará todo su potencial, y criticar las medidas que no fueron eficientes para la reforma. Este punto lo discutimos en el tercer capítulo.

Un análisis previo a la reforma fiscal nos permitirá detectar los problemas y fallas del sistema tributario del mismo modo esto nos permite el formular las políticas que sean las más acordes a la solución de estas alteraciones deficientes. Mientras que una evaluación ex post nos permitirá determinar si las medidas llevadas a cabo tuvieron los resultados esperados. Esta evaluación por medio de esta vertiente la aplicamos hacia las finanzas públicas y a la

sociedad; asimismo medimos el impacto de estos dos agentes a través de la política de ingresos y egresos públicos.

Los problemas en el sistema tributario mexicano reducen el potencial de acción de la política fiscal, para incrementar su impacto estos se tienen que subsanar. Una reforma en la hacienda pública que subsane estas fallas traería como resultado una mejora del bienestar social y en las finanzas públicas.

Para el análisis tenemos los siguientes insumos: para nuestro análisis previo nos basamos en publicaciones científicas relacionadas con el tema. De modo que serán nuestras guías para detectar los principales problemas del sistema tributario, así como si las medidas propuestas para la reforma son acordes para solucionarlos. También analizamos las publicaciones oficiales, en este caso la Ley de Ingresos de la Federación y el Paquete de Egresos Federales. También hacemos uso de estadísticas del sistema tributario para diagnosticar la situación antes de la reforma.

En el caso de los insumos para la evaluación ex post nos basamos principalmente en estadísticas de las finanzas públicas, también nos basamos en el trabajo de diferentes autores para profundizar el análisis de estos datos. Dentro de este análisis incorporamos toda la discusión por la que pasó el proceso de la reforma hacendaria a través de las publicaciones en la prensa.

De este modo, en el presente trabajo no enfocamos en los resultados de la reforma hacendaria del 2013, es decir, si los objetivos recaudatorios en hacienda y los redistributivos y de eficiencia en la sociedad se lograron y con ello, si hubo un incremento en el nivel de bienestar social. A continuación, presentamos el contenido de los tres capítulos:

Discutimos sobre el desarrollo de la Reforma Hacendaria de 2013 en el primer capítulo desde un análisis ex ante de su aplicación. De modo que evaluamos con base en

trabajos de diferentes autores, si las políticas propuestas mejorarían el diagnóstico del sistema tributario y sus consecuencias pronosticadas. Esto lo hicimos con base en el trabajo de diferentes autores que han escrito al respecto, donde inferimos si la reforma aplicada podría haber cumplido los objetivos establecidos. También con esto podemos predecir el comportamiento de las variables afectadas.

A través de analizar los datos más representativos de los ingresos y egresos públicos y de la distribución de los ingresos en la sociedad, hacemos una evaluación ex post en el segundo capítulo. Es decir, hacemos la evaluación desde dos vertientes: el impacto en las finanzas públicas y el impacto en la sociedad. En la primera parte se evaluó el impacto que tuvo la reforma en las finanzas públicas a través de sus indicadores generales y después se hace uso de indicadores que cuantifican la sostenibilidad de las finanzas públicas. También consolidamos la opinión de diferentes trabajos respecto a cuantificar la sustentabilidad fiscal. Después de esto hicimos la evaluación en la sociedad por medio de indicadores que indican la progresividad horizontal y vertical. La evaluación de esta reforma la hicimos por medio de las dos principales herramientas de política fiscal, es decir, por medio de los ingresos y de los gastos públicos. En el lado de los ingresos se abordaron los temas correspondientes a los impuestos y por el lado de los egresos se analizó el papel de las transferencias generalizadas y focalizadas.

A partir de las opiniones documentadas en la prensa, damos conocer la recepción que tuvo la reforma hacendaria en los diferentes sectores de la sociedad, así como del gobierno en el tercer capítulo. Las medidas adoptadas por la política fiscal también son discutidas en este capítulo, es decir, definimos que si al aplicar la reforma hacendaria se tuvieron los resultados esperados y si también se lograron corregir algunos problemas que ya tenía el sistema tributario. Así mismo, damos a conocer los problemas con los que ahora se enfrenta

el país en materia de política fiscal. Después de esto, se presentan los problemas con los que actualmente se enfrenta la política fiscal, aquellos que limitan su eficiencia y con ello el bienestar público. Una vez identificado esto agregamos algunas propuestas que pueden ayudar a mejorar el proceso de reformatión hacendaria.

La reforma hacendaria de 2013 fue un intento de reestructurar por completo las finanzas públicas del país, a partir de que era necesario eliminar los problemas y obstáculos con los que se enfrentaba la política fiscal. Este trabajo hace una contribución para evaluar la reforma hacendaria y en general cualquier reforma basada en la política fiscal, de modo que se enriquezca la teoría y práctica de esta.

CAPÍTULO 1. LA REFORMA HACENDARIA DE 2013 EN MÉXICO

A lo largo de la historia de México, ha habido muchas reestructuras en materia fiscal que han sido tema de análisis y evaluación tanto en la ejecución como en el planteamiento. En particular la adopción de política económica por medio de la política fiscal tiene un fuerte impacto en el desenvolvimiento de la economía nacional y es necesaria para lograr los objetivos de crecimiento con equidad. Esto, debido al tamaño del sector público en la economía nacional y a su capacidad de reformar el marco institucional.

El objetivo de este primer capítulo es hacer una evaluación ex ante de la reforma hacendaria al analizar la justificación de esta, y si esta contaba con los instrumentos para cumplir sus objetivos. En el primer apartado argumentamos la necesidad de aplicar una reforma hacendaria en ese año con base en un diagnóstico del sistema tributario previo la reforma hacendaria de 2013 y posterior a la reforma de 2010.

El análisis en el segundo apartado tratamos los objetivos establecidos en la reforma, asimismo evaluamos los posibles resultados por medio de premisas de diferentes trabajos. En el último apartado de este primer capítulo mostramos los principales cambios hechos al *Paquete Económico* de 2014 por medio de la *Ley de Ingresos de la Federación* y en el *Presupuesto de Egresos Federales* una vez aprobada la reforma hacendaria y sus probables consecuencias económicas.

El análisis lo realizamos con base en trabajos de diferentes autores, es decir, si la reforma aplicada podría haber cumplido los objetivos establecidos y predecir el comportamiento de las variables afectadas a través de la teoría ya existente sobre reforma fiscal y finanzas públicas.

1.1. NECESIDAD DE UNA REFORMA HACENDARIA

El manejo de las finanzas públicas no sólo se enfoca en percibir ingresos para programar el gasto, sino que se usan estos rubros como herramientas principales para intervenir en la economía. Los hacedores de política económica, por medio de la política fiscal buscan incrementar los ingresos públicos de manera equitativa¹ para después, mediante el gasto destinarlo a la sociedad y lograr una política fiscal que maximice el bienestar de la sociedad.

Al respecto cabe preguntarse ¿qué es una política fiscal óptima? Un aporte interesante es el de Jesús Seade, quien define este concepto a partir de su enfoque de economía del bienestar, lo define como un punto de eficiencia en el sentido de Pareto (Seade, 1983). Sin embargo esto tiene repercusiones teóricas muy importantes y nos deja como resultado que el único punto Pareto-óptimo es en ausencia de intervención fiscal.² El autor llegó a este resultado debido a que consideraba a la política fiscal como una pérdida de eficiencia.

Pero la intervención fiscal es necesaria, por el hecho de que los bienes y servicios que ofrece el Estado son necesarios para la sociedad. En este sentido no podemos considerar puramente la característica de eficiencia en el sentido de Pareto a la política fiscal. A pesar de ello, Seade introdujo en el mismo trabajo, la teoría de imposición óptima, en donde se trata de encontrar el balance perfecto entre los objetivos de eficiencia y distribución. Aplicando esta premisa por el lado del gasto, establecemos que el gasto público óptimo es aquel que encuentra el equilibrio en los objetivos de eficiencia y distribución.

De esta manera, consideramos que una política fiscal que resulta óptima es la que genera la menor distorsión con la mejor distribución posible. Ello implica que se maximiza

¹ El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “la obligación de todo ciudadano a contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los estados y municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

² Este resultado es debido a que todo impuesto conlleva a una ineficiencia, una pérdida de excedente del consumidor, ya que este individuo podría estar pagando lo del impuesto total y obtener una canasta de consumo que él prefiera (Seade, 1983, pág. 207).

el bienestar social debido a que se satisfacen las necesidades de distribución y eficiencia en el sentido de Pareto. Sin embargo, hay diferentes obstáculos que no nos permitirían aplicar una política fiscal óptima.

Una reforma hacendaria debe tener como objetivo principal, eliminar estos obstáculos. En el caso de México, hace ya algunos años que no se aplica una reforma hacendaria a fondo que trate este problema; el cual se expresa en las debilidades sustanciales de Hacienda. Cabe señalar que una reforma hacendaria eficiente no se aplica de manera frecuente, sino “que cambia una vez durante mucho tiempo” (Hernández Mota, 2013, pág. 7) debido su impacto en el largo plazo.

Cuando menos eran ocho reformas las que México tenía pendientes para desarrollarse en años anteriores a 2013, mismas que permitirían romper con el estancamiento e impulsar un crecimiento más sostenido. Estas eran: la reforma hacendaria, la reforma de protección social, la reforma política institucional, la educativa, la de telecomunicaciones, la de competencia y la energética (Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, pág. 12).

La más importante y de mayor impacto en la economía era la reforma a la hacienda pública de aquellos años. Esta debió haber sido la que posteriormente financiara el desarrollo de las otras reformas, ya que era necesario eliminar los obstáculos con que se enfrentaba la política fiscal, así se contaría con una hacienda fuerte y con un sistema tributario sólido para no generar presiones en la deuda pública. Tello y Hernández (2010) reconocieron la necesidad de un Estado fiscalmente fuerte, y ello implica profundas reformas en los instrumentos tributarios, en la gestión tributaria, en el diseño de la política tributaria y su articulación con las políticas de gasto público y crecimiento económico.

Entre los intentos de Reforma Hacendaria el más reciente ocurrió en el año de 2013. La propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para un Reforma Hacendaria en

2013 tiene una estructura que es parte de muchas de las necesidades contemporáneas de las finanzas públicas y de la sociedad. Y si bien no existió una aceptación general de la reforma entre el poder ejecutivo y el legislativo ni de los principales empresarios de México (como analizamos en el tercer capítulo), el ejecutivo logró ejercer en la práctica un poder determinante en la definición de la política tributaria (Unda Gutiérrez, 2015, pág. 75).

El sistema tributario mexicano tenía muchas debilidades importantes que se trasladaban en las finanzas públicas. El principal problema era la ineficiencia recaudatoria,³ que acorde con Absalón y Urzúa (2013) era explicada por medio de una elevada evasión de impuestos, además de las excepciones y regímenes especiales integrados al sistema tributario. Unda Gutierrez (2015) definió todo esto como la porosidad del sistema tributario, que también es causa de la actividad productiva informal que tiene incentivos a seguir creciendo.

Otra característica que limita el potencial de la política fiscal era la alta dependencia de los ingresos del petróleo. Ramírez Cedillo (2013, pág. 77) argumentó que “el petróleo ha sido un factor que ha retrasado la reforma fiscal. Este es un claro ejemplo de como un beneficio externo, en lugar de ofrecer una condición de mayor competitividad, se puede transformar en un escenario de confort”. En este contexto se ha desarrollado “el fenómeno de una enfermedad holandesa fiscal” (CEEY, 2012, págs. 29-30).

Es de gran importancia discutir este problema, no sólo porque dejaba las finanzas públicas a merced de los vaivenes del precio internacional del petróleo, sino porque es de índole estructural. El CEEY (2012, pág. 31) advirtió que el problema central “surgió del considerar a un ingreso no recurrente (en este caso la venta de un activo no renovable) como

³ La eficiencia recaudatoria es la diferencia de lo que se recauda y lo que se ingresa, es decir, que el costo de recaudación sea el más bajo posible, Andrade Muñoz (1951) hace un comentario acerca de esto.

un ingreso permanente para financiar gasto público recurrente”. Esta es una situación que pone en peligro el desarrollo económico futuro, ya que en algún momento esto dejará de ser sostenible⁴ por la naturaleza de estos ingresos.

Una tercera característica que tenía como consecuencia una hacienda más débil, era el alto grado de centralización de los ingresos, causado por los pocos incentivos a recaudar de los diferentes niveles de gobierno sub-nacionales. Tello y Hernández (2010, pág. 45) mencionan que “la administración de los tributos está altamente centralizada debido a que es reducida la cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno”. Aunque México es una república federal, pareciera que en el caso del cobro de impuestos está centralizada⁵ y no es un problema del marco institucional sino de la alta dependencia de las entidades federativas a los ingresos federales (participaciones y aportaciones).

Ante estos problemas, era necesaria una reforma hacendaria en el año de 2013, que llegara a solucionarlos y optimizara la capacidad de acción de la política fiscal. Esta reforma “no se debería de ligar tácitamente a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes del sector público respecto a su gasto” (Hernández Mota, 2013, pág. 3), sino de reestructurar a fondo la hacienda pública para que se generen las condiciones de desarrollo económico no sólo en el corto plazo, también en el mediano y largo plazo. La reforma de la hacienda pública también en su “aspecto institucional, administrativo y fiscal, debió caminar a la par de la renovación ética y profesional del ejercicio de la administración pública” (Tello & Hernández, 2010, pág. 56).

⁴ Chávez Presa (2013) aborda este tema analizando el balance patrimonial, y como resultado obtiene que desde 1982 el gobierno federal en lugar de acumular patrimonio ha vendido patrimonio, como consecuencia de los déficits continuos de este balance.

⁵ Aunque autores como Hernández Mota (2013) sugieren que se considere la reforma en su vertiente referida al federalismo fiscal debido a su importancia, en este trabajo no se hará un análisis profundo en lo correspondiente al federalismo.

1.1.1. LA REFORMA FISCAL DE 2010 COMO ANTECEDENTE.

Suárez Dávila menciona que no ha habido una reforma hacendaria profunda sino misceláneas fiscales (Suárez Dávila, 2013, pág. 27), lo cierto es que se han realizado cambios sustanciales en la estructura fiscal en los años previos al 2013. En este sentido un antecedente importante fue la reforma fiscal de 2010, sin embargo, esta no fue tan profunda porque no representó un cambio paradigmático que repercutió en la estructura de las finanzas públicas. Esto se debió a la falta de un consenso político entre el poder Ejecutivo y Legislativo.

El consenso no sólo se hace presente cuando existe la mayoría de un partido político en las cámaras legislativas, es posible un consenso entre todos los partidos políticos si buscan mejorar el bienestar de la sociedad. Hernández Rodríguez y Pansters mencionaron que los principales partidos “se han ocupado mucho más de la protección de sus intereses partidistas (que tienden a ir más allá de las diferencias ideológicas y las disputas electorales entre ellos) que de la articulación de las demandas ciudadanas” (Hernández & Pansters, 2012, pág. 757). Ello pone como resultado la falta de un consenso, el cual podría facilitar la aplicación de una verdadera reforma hacendaria.⁶

Aunque desde un punto de vista teórico, el cambio en la estructura fiscal propuesto en 2010 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es uno tan relevante, se pueden examinar muchas causas y resultados importantes que pudieron ser base para la planeación de la reforma de 2013. La explicación a esto, es porque ambas reformas se estructuraron en un contexto parecido (insuficiencia recaudatoria y disminución de los precios del petróleo), con características económicas similares (alto empleo informal y crecimiento moderado) y en un lapso de tiempo corto entre éstas (3 años).

⁶ Si bien ambiente político contemporáneo a este periodo es muy importante, no me detendré a profundizar mucho en ello, ya que nos desviaría del objetivo principal de este trabajo.

Como se mencionó con anterioridad, una debilidad sustancial de las finanzas públicas es la dependencia de los ingresos del petróleo, tales ingresos han sido importantes para el desarrollo del país y piedra angular del crecimiento económico en las últimas décadas. Sin embargo, estos ingresos empezaron a tener un peso tan importante para el gobierno, que empezaron a ser imprescindibles para las finanzas públicas del país.

Aunado a esto, tenemos a una hacienda sujeta a lo que pasa en el exterior, lo cual se pudo apreciar cuando en el 2009 se produjo un desequilibrio fiscal ocasionado por una disminución de los ingresos petroleros, debido a una caída en el precio de esta materia prima. El producto de esto fue un déficit que hizo notable la debilidad de hacienda.

Como respuesta se planteó una reforma fiscal que estableciera una base sólida de ingresos recurrentes. Absalón y Urzúa (2013) explicaron que el objetivo de la reforma de 2010 era generar estos ingresos que disminuyera la dependencia de ingresos petroleros y compensara su caída. Todo esto implicaba modificar algunos impuestos, así como la creación de otros para incrementar la base gravable.

Siguiendo el trabajo de Absalón y Urzúa (2013) y a manera de resumir los cambios más relevantes en los impuestos: en el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR) se incrementó la tasa de empresas del régimen general, donde la tasa máxima aumentó de 28% a 30%; con relación al Impuesto al Valor Agregado (IVA) se incrementó la tasa general del impuesto de 15% a 16%, y en zonas fronterizas del 10 al 11% manteniéndose la tasa del cero por ciento aplicado a los alimentos y medicinas. En el Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE) la tasa aumentó a 3% de 2%. El Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) tuvo incrementos en las bebidas alcohólicas de 50% a 53%, en tabaco y cigarrillos se incrementaron 80 centavos por gramo y se amplió el impuesto a servicios de telecomunicaciones. También la creación de una nueva contribución (Contribución para el

combate a la pobreza). De manera resumida estos fueron los cambios más relevantes en estos impuestos.

Además, se aplicaron medidas importantes para evitar la evasión de impuestos, tales como emplear el estado de cuenta y facturas digitales como comprobantes fiscales, pagar impuestos con tarjeta de crédito y tramitar devoluciones por Internet. Todo esto con el objetivo de agilizar los trámites y hacer más eficiente el cobro de impuestos.

Las medidas fiscales adoptadas tendrían como resultado un incremento de los ingresos tributarios del 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que crearía ingresos sólidos para las finanzas públicas, y que no dependieran tanto de los choques del mercado externo. Para la deuda pública, se mantendrían los niveles de endeudamiento en comparación con el año anterior.⁷ Respecto al gasto público, no hay cambios importantes en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); se sigue poniendo énfasis en las estrategias de seguridad pública y mejoras en la calidad de vida por medio de programas sociales.

En los resultados de Absalón y Urzúa (2013) se estima que la reforma aplicada en el 2010 tiende a la progresividad. La explicación a esto, con base en sus resultados, es que la reforma se constituye principalmente de impuestos directos. También explica que los impuestos indirectos, los cuales incrementaron sus tasas, son regresivos pero su influencia en la reforma es muy limitada.

Asimismo, Scott (2014) hizo una evaluación relevante de la incidencia del gasto público, entre sus resultados encontró que la capacidad distributiva en el 2010, aunque muy

⁷ Se mantendría el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) constantes. Definidos por la SHCP como “el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles...”

poco, mejoró respecto a la del 2008. En su trabajo atribuyó esto a la reducción de subsidios generalizados que fueron compensados con transferencias directas (Scott, 2014, pág. 379).

Con la reforma de 2010 se tuvo entonces una hacienda menos dependiente del petróleo, con más ingresos sólidos y aunque poco, más distributiva. Estos mejoraron la posición del sistema tributario para las finanzas públicas y para la sociedad. En el caso de la deuda, se planteó que no creciera, con motivo de hacer sostenible la política fiscal. A pesar de esto no se solucionaron a raíz los problemas que ya tenía el sistema tributario mexicano, porque el incremento de los ingresos tributarios sólo cubrió un faltante y los problemas estructurales del sistema tributario no fueron resueltos. Esto demuestra que quedaba mucho por hacer en materia de reforma fiscal y que era necesaria una reforma que cumpliera con las necesidades apremiantes que el país requiere. La reforma de 2010 fue sólo una de las muchas que siguió ocultando las principales debilidades de hacienda, ya que su reestructuración sólo fue superficial y no generó las condiciones necesarias para un crecimiento con equidad.

Chávez Presa (2013) añade a esto que el gasto de operación del gobierno federal no alcanzaba a cubrirse con los ingresos recurrentes de la recaudación. En el 2011 el gasto de operación del gobierno federal superó en dos puntos porcentuales del PIB a la recaudación tributaria. Entonces no podemos hablar de una sostenibilidad, debido que, a pesar de no incrementar los niveles de endeudamiento, no se llegó a solucionar el problema que tiene Hacienda de solventar gastos recurrentes con ingresos no recurrentes.

La reestructuración de las finanzas públicas llevada a cabo en el 2013 retoma algunos puntos importantes de la reforma de 2010, se puso énfasis en la despetrolización de los ingresos públicos mediante la creación de ingresos recurrentes. Del mismo modo el papel de los diferentes poderes del Estado fue determinante para la consolidación de una reforma

hacendaria, debido a que la obligación no sólo recae en el Poder Ejecutivo, sino también en el Legislativo y la variedad de partidos políticos e ideas hace más difícil su consolidación.

1.1.2. DIAGNÓSTICO DE LA HACIENDA PÚBLICA PREVIO EL 2013.

Antes del planteamiento de la reforma de 2013 muchos analistas del tema conciben a México con varios problemas en el sistema tributario. Los cuales podemos agrupar en tres debilidades sustanciales que limitaban el campo de acción de la política fiscal, estas eran:

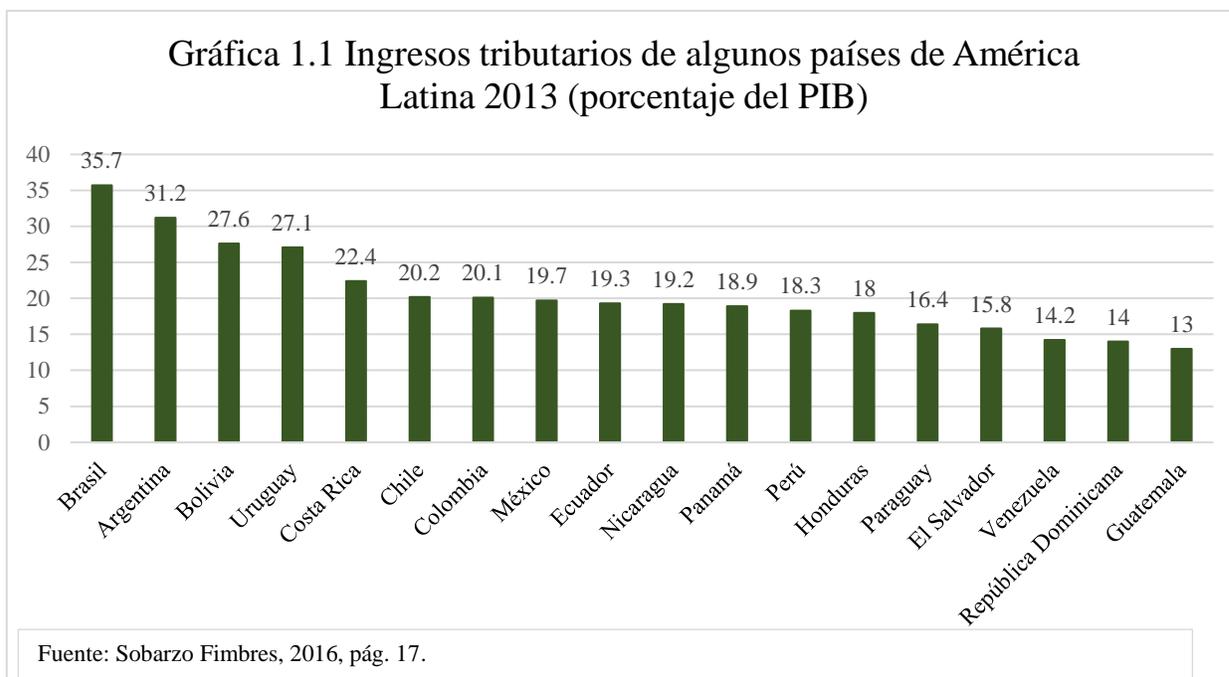
- La ineficiencia recaudatoria.
- La dependencia y estructura de los ingresos petroleros.
- Las finanzas públicas sub-nacionales.

A partir de estos tres principales problemas, se desglosaban todas las fallas del sistema tributario a los que México se enfrenta. Entonces una reforma hacendaria debería acabar con estos tres problemas mediante diferentes ejes de acción. A continuación, analizamos cada uno de estos problemas:

La ineficiencia recaudatoria. México es el país de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que menos impuestos recauda en relación con su PIB. En el año de 2013 recaudó 19.7% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE se situó en 33.80%. Huesca y Serrano argumentaron que el caso de México es el de un país con una reducida base gravable y de bajo nivel de imposición, lo que ocasionaba que el nivel relativo del presupuesto del gobierno sea bajo y por tanto que el gasto público no lograra cubrir cabalmente las necesidades inherentes al mismo (Huesca & Serrano, 2005).

Al comparar los ingresos tributarios de México respecto el promedio de la OCDE hay una enorme brecha que evidencia la baja recaudación, pero el excusar con el argumento de que los países de la OCDE tienen un nivel de desarrollo mayor al de México es refutable,

porque países latinoamericanos con características similares a México tienen una mayor recaudación respecto a su PIB. En la gráfica 1.1 se pueden observar los ingresos tributarios de diferentes países de América Latina, vemos que la recaudación tributaria de México se encuentra por debajo de Brasil, Argentina, Chile y Colombia, países con características económicas similares.



Países como Brasil, Argentina, Bolivia, Chile y Colombia se encuentran por arriba de México en lo que respecta a recaudación de impuestos, esto evidencia más el problema de la baja recaudación. Si el nivel de desarrollo determina la capacidad de recaudación del Estado, o inversamente, entonces se puede analizar que el nivel de recaudación de México es por debajo que el que debería ser y esto se puede apreciar por medio de las comparaciones de diferentes países.

Son muchas las explicaciones en torno al porqué de la tan baja recaudación en México. Absalón y Urzúa (2013) y Unda Gutiérrez (2015) atribuyen esto al alto nivel de

informalidad y evasión fiscal.⁸ Estas son las fugas más importantes del sistema tributario, ya que con el alto índice de economía informal, Hacienda deja de recaudar una vasta cantidad de recursos. Asimismo Sobarzo Fimbres hizo mención de que gravar la participación de la economía informal no representaría un incremento relevante en la tributación debido a que es un sector pequeño y la sociedad que forma parte de éste es de bajos ingresos (Sobarzo Fimbres, 2016). La economía informal representa casi una cuarta parte del PIB, por lo que existe una participación importante de este sector que al ser gravado sí repercutiría en un incremento relevante de los ingresos.

En adición a esto, se encuentran regímenes especiales, tarifas diferenciadas y subsidios generalizados los cuales forman parte de los gastos fiscales.⁹ Estos gastos fiscales fueron de alrededor de 3.87% del PIB en el año de 2013 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2013). Es decir, eliminar todos los gastos fiscales no incrementarían los ingresos tributarios en más del 19.5% del PIB. Aún quedaría un gran margen en comparación al promedio de la OCDE. Entonces una reforma hacendaria debería no sólo reducir los gastos fiscales, sino también la informalidad y la evasión, que sí tienen una gran participación en la economía.

El gasto fiscal en México es muy alto en comparación con el observado en gran parte de las economías con similar o mayor nivel de desarrollo. En realidad, es la falta de recursos públicos y no la insuficiencia de incentivos fiscales lo que limita el desarrollo económico (Tello & Hernández, 2010, pág. 46).

⁸ Para el caso de México, el porcentaje de la participación de la economía informal en el PIB es de 24.9%, para más información revisar <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/>

⁹ De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (Indicadores, 2013), el gasto fiscal son los montos que el erario federal deja de recaudar por conceptos de tasas diferenciadas, exenciones, deducciones, tratamientos y regímenes especiales, condonaciones, subsidios y créditos fiscales, facilidades administrativas y estímulos fiscales en los distintos impuestos federales.

Distintos analistas estiman que requerimos una recaudación adicional del 10% del PIB. Realizar los 95 compromisos del Pacto por México¹⁰ se ha cuantificado que requerirá entre 7% y 10% del PIB. Las reformas fiscales más ambiciosas emprendidas en México no han generado sino 2-3% del PIB (Suárez Dávila, 2013, pág. 29).

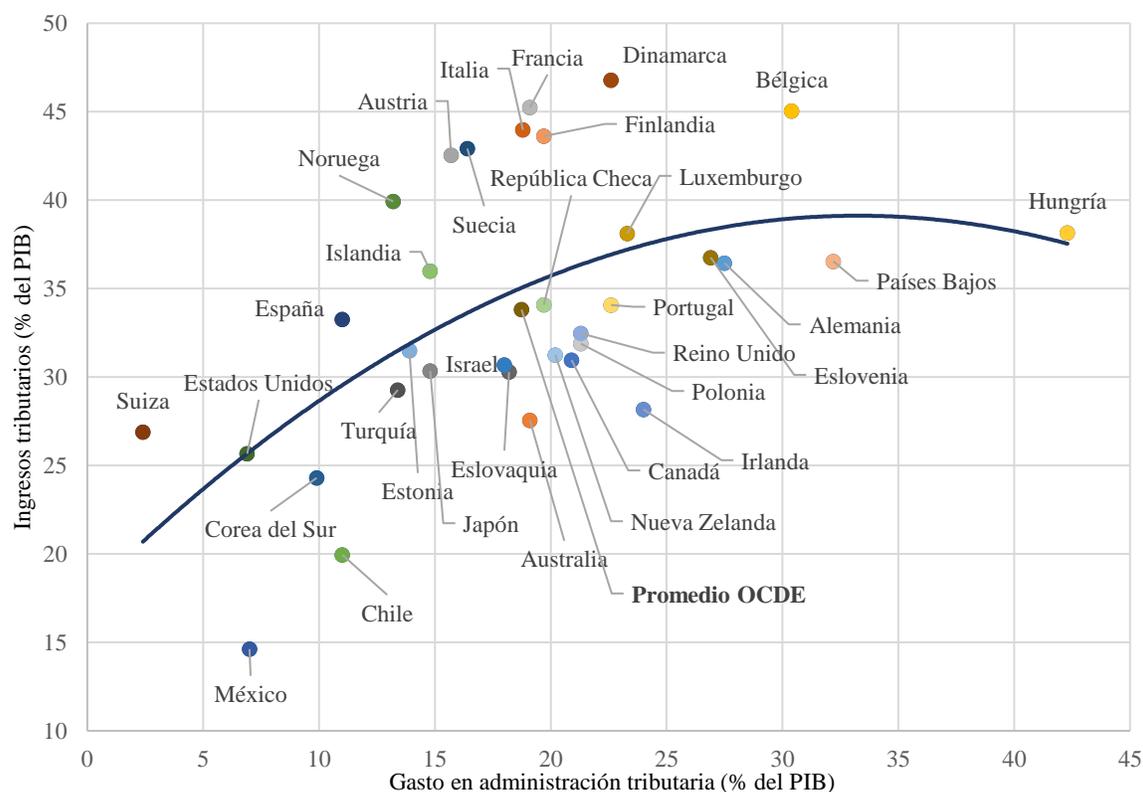
“Autores como Elizondo (1999) han sugerido que el nivel tan bajo del sistema tributario mexicano se debe a la presencia de los recursos petroleros” (Unda Gutiérrez, 2015, pág. 79), que si bien estos pueden servir para incrementar la inversión en infraestructura, se prefiere utilizarlos como un ingreso recurrente para evitar subir los impuestos y causar así una insatisfacción en la sociedad.

La baja recaudación de impuestos, asociada con los altos índices de informalidad y evasión, hace que el sistema tributario sea ineficiente. Andrade Muñoz explicó que el costo de la recaudación de los impuestos tiene que ser el más reducido posible, y esto sólo puede efectuarse a través de un sistema de impuestos debidamente estructurado, es decir, optimizar el costo y beneficio de impuestos en específico (Andrade Muñoz, 1951).

Estructurar debidamente un sistema tributario puede tener muy buenos resultados como un costo reducido de la recaudación. En la gráfica 1.1 se pueden apreciar las combinaciones de ingresos tributarios y gastos en administración tributaria de algunos países miembros de la OCDE para 2013.

¹⁰ El Pacto por México fue un acuerdo político firmado entre los presidentes de los tres principales partidos del 2013 (Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional) y el Poder Ejecutivo para establecer las reformas estructurales de ese sexenio.

Gráfica 1.2 Ingresos y Gastos tributarios de algunos^a países de la OCDE en 2013 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE Tax Administration Database, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>

a) Se omiten los países de Grecia y Letonia por falta de datos.

La gráfica 1.2 tiene un comportamiento esperado según el modelo de producción neoclásico¹¹, a medida que se incrementan los gastos en administración tributaria debe de haber más ingresos tributarios, pero con rendimientos marginales decrecientes. México está muy por debajo de su potencial recaudatorio, gastó en 2013 casi lo mismo como porcentaje del PIB que Estados Unidos, pero con una recaudación de casi la mitad.

¹¹ Cabe señalar que la línea de tendencia ilustrada en la gráfica 1.1 es para mostrar que existe una relación entre el gasto administrativo y los ingresos con rendimientos decrecientes y no representa un modelo econométrico.

Esto puede deberse a los gastos fiscales y a la informalidad le restan potencial a los impuestos, es decir, la baja productividad de recaudación. Tello y Hernández (2010), mencionaron que México es de los países que presenta uno de los niveles más bajos de productividad¹² en la recaudación de impuestos, principalmente en el ISR y el IVA. Se debe incrementar la productividad de los impuestos para que la recaudación llegue a su máximo potencial esto por medio de la reducción o eliminación de estas fugas.

Como resultado de la ineficiencia recaudatoria se tiene un limitado impacto redistributivo en la sociedad. “La capacidad redistributiva del sistema tributario en México es prácticamente nula. La comparación de la distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias, indica que en Europa el efecto redistributivo es significativo, y en México se mantiene” (Tello & Hernández, 2010, pág. 44).

La explicación que da Tello y Hernández (2010) al respecto es de dos orígenes, a) la limitada cantidad de recursos a distribuir y b) la estructura de los impuestos no es progresiva. Respecto al primero, se puede apreciar directamente en la cantidad de egresos del país al compararlos con otros países. La OCDE (2015) estimó que el gasto del gobierno en México es de aproximadamente 24.4% del PIB, cuando el promedio no ponderado de la OCDE es del 45.3% del PIB. Si se quiere tener un mayor impacto redistributivo es necesario tener una mayor eficiencia recaudatoria. Es indispensable tener mayores recursos para distribuir y generar la infraestructura que el país requiere.

*La enfermedad holandesa fiscal.*¹³ El descubrimiento y explotación del petróleo fue muy importante, ya que ayudó al financiamiento de las instituciones actuales de México. Sin

¹² “La productividad de un impuesto es el resultado del cociente de la carga tributaria entre la tasa general del impuesto” (Tello & Hernández, 2010, pág. 42).

¹³ Es conocido cuando en los años sesenta hubo un incremento de los ingresos en divisas de los Países Bajos ocasionado por el descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural. De forma paradójica la apreciación

embargo, a partir de 1980 el petróleo ha desempeñado un papel muy importante en el financiamiento del gasto público, hasta el punto de llegar a convertirse en un problema de finanzas públicas (Tello & Hernández, 2010, pág. 41).

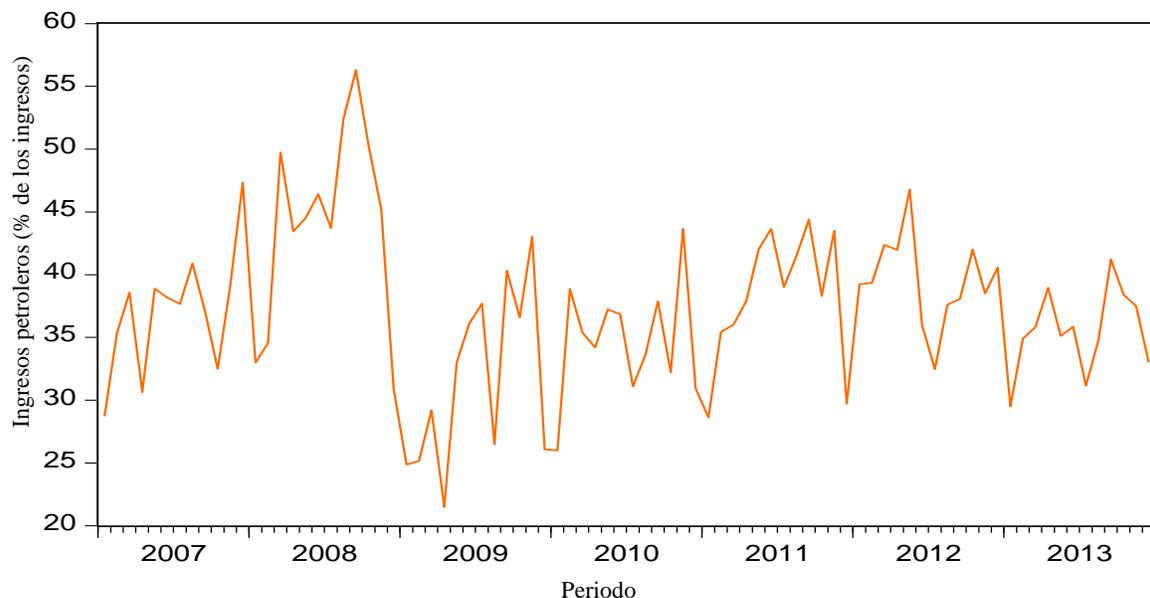
El término enfermedad holandesa fiscal que explicó el CEEY (2012) coincide para este caso. Esto explica cómo la riqueza de un recurso no renovable genera distorsiones en los tomadores de política económica. En el sentido que dejan a un lado las reformas pendientes que necesita el país para evitarse el problema de recaudar impuestos. Ya que esto, además de ser difícil en la práctica por todo el proceso regulatorio, es algo que los contribuyentes prefieren evitar debido a la desconfianza que tienen de los administradores de esos recursos.

Esto es explicado por la percepción negativa que tienen los causantes sobre la forma en que se comporta el gobierno en materia de gasto y manejo honesto y eficaz (Tello & Hernández, 2010, pág. 44) lo cual genera esta conducta de aversión a pagar impuestos. De este modo tenemos a una sociedad que no quiere pagar impuestos y a políticos que no quieren cobrarlos, esta negativa a pagar impuestos es retomada en el capítulo tres.

Los ingresos petroleros han tomado diferentes valores como proporción de los ingresos en los últimos años. En la gráfica 1.3 se aprecian las oscilaciones como proporción del total de los ingresos presupuestarios públicos. Se puede ver que no tienen un valor fijo por lo que vemos que tiene muchos cambios a través del tiempo y resulta difícil predecir el comportamiento de esta variable.

del florín neerlandés redujo la competitividad de muchas de las exportaciones del país causando una des-industrialización (Ebrahim-zadeh, 2003, pág. 50).

Gráfica 1.3 Ingresos petroleros como porcentaje de los ingresos presupuestarios del sector público



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Banco de Información Económica, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Podemos ver que a veces la proporción de los ingresos petroleros dentro de los ingresos totales es de alrededor de 40% y en algunos casos menor a 30%. El problema de esto no es que los ingresos petroleros varíen a lo largo del tiempo, sino que se consideran ingresos recurrentes cuando su comportamiento demuestra lo contrario. Los ingresos públicos no deben depender de estos movimientos volátiles.

Se tiene que considerar como desfavorable para las finanzas públicas que los ingresos del petróleo se engloban dentro de los ingresos totales cuando por su naturaleza debieran considerarse como extraordinarios. “Es recomendable dejar de consolidar las finanzas del gobierno federal con la de sus entidades paraestatales. De cambiar esta costumbre, se observará el verdadero balance fiscal del gobierno federal” (Chávez Presa, 2013, pág. 18).

Las finanzas públicas sub-nacionales. Un tercer problema acerca del sistema tributario mexicano es la falta de incentivos que tienen los gobiernos sub-nacionales a

recaudar impuestos. Cárdenas, Ventosa-Santaulària y Gómez mencionaron que “en México las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales son muy dependientes de las transferencias federales” (Cárdenas, Ventosa-Santaulària, & Gómez, 2008, pág. 520). La limitada autonomía financiera de los gobiernos sub-nacionales se puede notar en la proporción de las participaciones federales dentro de sus ingresos, “sus ingresos totales dependen en más del 76% de las participaciones y aportaciones federales” (Fonseca C., 2013, pág. 53).

Para el año de 2008, Cárdenas et al. llegaron a la conclusión que en tiempos de auge económico los gobiernos estatales no recibirían más recursos de forma considerable, e inversamente en tiempos de recesión no habría una disminución significativa.¹⁴ Lo que propusieron, fue que en la próxima reforma fiscal se busque fortalecer los “mecanismos que hagan que los estados también se beneficien del crecimiento económico” (Cárdenas et al., 2008, pág. 530)¹⁵ mediante la elasticidad de los principales impuestos federales.

Esta propuesta tendría sentido, ya que en tiempos de recesión los estados tendrían más incentivos a cobrar impuestos; sin embargo nuestra crítica es que en tiempos de auge no sería así. Además esta propuesta presenta la dificultad del cómo incrementar la elasticidad de estos impuestos. De modo que además de ser una solución parcial y cíclica, también es muy abstracta.

Sumado a esto, tenemos el problema de la deuda dentro de los gobiernos estatales y municipales. Este problema ha tomado una gran importancia a partir de 2008. “La deuda de estados y municipios alcanzó un monto de 406,765 millones de pesos en septiembre de 2012

¹⁴ Cárdenas et al. llegaron a estos resultados en el 2008 mediante el cálculo de las elasticidades de largo plazo de los impuestos federales más importantes (ISR, IVA e IEPS) con motivo de analizar su impacto dentro de los gobiernos estatales.

¹⁵ Esto se refiere a mecanismos que incrementen la elasticidad del ISR, IVA e IEPS.

un crecimiento de más del 100% respecto al 2008” (Fonseca C., 2013, pág. 52) y recalamos que incluso este dato está subestimado.

Fonseca C. también señaló los problemas que esto representa y corresponde a la capacidad de pago; hace mención que “el 40% de los municipios no tienen capacidad de pago de la deuda y que la mayor parte de los estados tiene casi totalmente comprometidas sus participaciones federales para su pago” (Fonseca C., 2013, pág. 52). Como resultado tenemos gobiernos subnacionales con poco margen de maniobra y capacidad redistributiva debido a su limitado presupuesto.

A pesar que en el artículo 117 constitucional¹⁶ se desprende un marco jurídico importante en materia de regulación de deuda, aún hacen falta muchas modificaciones que no sólo limiten la deuda en estados y municipios sino que también saneen las finanzas públicas de éstos. Entre las debilidades del marco jurídico se encuentran: “a) amplio grado de limitaciones para acceder a la información pública; b) dispersión y falta de criterios homogéneos de normas prudenciales; c) amplia discrecionalidad en el gasto corriente; d) falta de controles institucionales locales; e) ausencia de reglas fiscales” (Fonseca C., 2013, pág. 55).

De todas estas la más urgente de acabar debería ser el amplio grado de limitaciones para acceder a la información pública. “El 60% de los municipios que contratan deuda presentan opacidad en el manejo de la misma” (Fonseca C., 2013, pág. 55) y ello le resta confianza a la sociedad para pagar impuestos debido a la incertidumbre acerca de dónde van a parar todos estos recursos públicos.

¹⁶ El artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene los lineamientos para la normatividad de la deuda, entre lo que destaca la prohibición para contratar deuda extranjera y que la deuda no puede ser usada para gasto corriente.

Los cambios más importantes en materia de finanzas subnacionales se tienen que llevar a cabo en la misma Constitución, en la Ley de Coordinación Fiscal, en las respectivas constituciones o decretos estatales, y en la posterior Ley de Disciplina Financiera. El establecer un marco jurídico robusto para el manejo de este tipo de finanzas daría más confianza a los contribuyentes a pagar impuestos, así como una mayor legalidad del sistema.

En 2011 se eliminó el impuesto a la tenencia vehicular, con motivo de apoyar el sector automotriz mexicano. Esta medida pudo haber sido también una oportunidad para que los gobiernos estatales participaran más en el cobro de impuestos. Sin embargo, se hizo notoria la falta de incentivos que tienen los estados para cobrar impuestos y sólo unos pocos mantuvieron este gravamen. Urzúa criticó la eliminación de la tenencia y argumentó que “en un país donde se tiene como deporte nacional la evasión y la elusión fiscal, esa medida debilitó de un plumazo un impuesto fácilmente administrable y que reúne bondades tanto de los impuestos indirectos como de los directos” (Urzúa, 2013, págs. 65-66).

Respecto a esto, Chávez Presa argumentó que la concentración de potestades y recursos en el gobierno federal ha resultado algo negativo, debido a que esto “ha logrado convertir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la instancia para financiar funciones y proyectos que en un principio corresponden a los gobiernos y municipios” (Chávez Presa, 2013, pág. 22).

La disminución de los recursos de las participaciones en ingresos federales y del gasto federalizado programable en términos reales, en el periodo de 2008 a 2011, no se reflejó en medidas de impacto permanente para elevar los ingresos propios y reducir el gasto de las entidades federativas y municipios (Auditoría Superior de la Federación, 2012, pág. 29). Sin embargo durante este periodo sí se observó un incremento de la deuda de los estados con un

promedio de 67.9%. Además se siguió poniendo como garantía las participaciones federales con casi 80% (ver cuadro 1.1).

Cuadro 1.1 Participaciones federales como garantía de la deuda e incremento

Estado	Participaciones como garantía en 2011 (porcentaje)	Crecimiento real de la deuda de 2008 a 2011 (porcentaje)	Estado	Participaciones como garantía en 2011 (porcentaje)	Crecimiento real de la deuda de 2008 a 2011 (porcentaje)
Aguascalientes	91.2	10	Nayarit	53.4	213.7
Baja California	84.2	55.2	Nuevo León	52.4	87.5
Baja California Sur	96.6	114.9	Oaxaca	36.9	2.9
Campeche	73.9	2410.5	Puebla	72.3	28.5
Chiapas	57.5	75.6	Querétaro	100	8
Chihuahua	46.1	139.9	Quintana Roo	93.6	312.4
Coahuila	96	1639	San Luis Potosí	93.5	41.3
Colima	98.5	81.6	Sinaloa	100	1.9
Distrito federal	100	7.7	Sonora	100	7.4
Durango	81.6	22.5	Tabasco	78.9	22.4
Estado de México	89.1	1.5	Tamaulipas	28.9	552.9
Guanajuato	63.4	95.1	Tlaxcala	0	n.a
Guerrero	93.5	73.7	Veracruz	66.8	165.9
Hidalgo	99.7	32.5	Yucatán	97.7	199.1
Jalisco	99.5	72.3	Zacatecas	62.4	406
Michoacán	73.4	95.5	Promedio	79.7	67.9
Morelos	97.7	412.9			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Auditoría Superior de la Federación (2012).

Incluso tenemos estados que incrementaron su deuda de forma exponencial como Campeche y Coahuila. Esto refleja un problema más profundo acerca de la estructura de las finanzas públicas sub-nacionales: se prefiere seguir con la dependencia de los ingresos de la federación y contratar deuda, a cobrar más impuestos.

Entonces una reforma fiscal debería contemplar a) la inclusión de los tres niveles de gobierno en lo referido a la captación de ingresos y b) un manejo de la deuda más regulado. Estos serían los dos ejes por donde atacar a las malas finanzas sub-nacionales. Sin embargo “el tema de condicionar la deuda de los estados no es un tema menos, la experiencia

internacional indica que su regulación requiere un andamiaje constitucional que sienta las bases de concertación entre la federación y los gobiernos estatales” (Fonseca C., 2013, pág. 55).

1.2. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA HACENDARIA DE 2013

Ante estos graves problemas que debilitan la hacienda pública y la capacidad de la política fiscal, en el año de 2013 se formuló una reforma hacendaria con el propósito crear una base de ingresos fiscales sólidos y acabar con la dependencia hacia los ingresos petroleros a través de la modificación de los tres impuestos con ingresos más cuantiosos: IVA, ISR e IEPS.

El 8 de septiembre del 2013, el titular del Poder Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el paquete económico para el ejercicio fiscal 2014 (Tépach Marcial, 2013). Una vez discutida por el poder Legislativo se aprobó el 31 de octubre del mismo año con algunas modificaciones, que a pesar de haber sido pequeñas tuvieron un impacto distinto al que pudo haber tenido la propuesta por el Ejecutivo.

Tépach Marcial (2013) hizo una descripción la propuesta del Ejecutivo Federal, que de acuerdo al comunicado de prensa de la SHCP la reforma hacendaria tendría los resultados citados a continuación. Tales resultados planteaban resolver algunos problemas del sistema tributario mexicano. A continuación, serán analizados estos impactos pronosticados por hacienda:

- I. Establecen un sistema tributario más justo, simple y transparente, porque no afectará a los que menos tienen porque no aplicará el IVA en alimentos y medicinas, además de mantener las exenciones a los servicios médicos y transporte urbano.¹⁷

¹⁷ Sin embargo, el Informe Semanal del Vocero (2013) mencionó que el Ejecutivo Federal había propuesto gravar alimentos y medicinas con el IVA.

En este primer punto, la SHCP esgrimió este argumento debido a que se mantendrán las exenciones del IVA en alimentos y medicinas. Sin embargo, muchos autores no coincidían con esta idea. En un entorno donde las propuestas en la política fiscal se han centrado en la generalización del impuesto al consumo, Ramírez Cedillo (2013) hizo un análisis acerca del impacto que tendría la generalización del IVA, en su trabajo explicó que mantener exenciones en la Ley del IVA no necesariamente conllevaría a una mejor progresividad del sistema tributario.

Una tasa cero no beneficiaría a los más pobres ya que ésta implica un costo muy alto para la economía y el verdadero problema es de carácter político (Ramírez Cedillo, 2013, pág. 89). Esto se debe a que el costo de oportunidad de tener una tasa cero en alimentos y medicinas es la capacidad redistributiva que se consigue mediante el gasto público. La productividad del IVA queda reducida considerablemente y se recauda menos. De acuerdo al CEFP (Indicadores, 2013) el principal gasto fiscal del IVA era la tasa cero en alimentos, que representaban el 77% de los gastos fiscales para este impuesto.

De acuerdo a Ramírez Cedillo (2013, pág. 77) “el éxito de la generalización del impuesto al consumo en otros países, radica en su capacidad de recaudación, la estabilidad de los ingresos a pesar del ciclo económico y su fácil administración”. Sin embargo, más adelante advirtió que la capacidad recaudatoria disminuye en economías con altas tasas de informalidad (como es el caso de México).

Ramírez Cedillo llega a la conclusión de que una reforma al IVA que generalice la tasa impositiva no tendría efectos regresivos tan fuertes, por lo que con algunos mecanismos de transferencia se podría solventar el efecto de la reforma (Ramírez Cedillo, 2013, págs. 78-79). El punto central de donde parte la idea de la generalización del IVA es gracias a la

característica de “ser un buen recaudador y que se distribuye más eficazmente vía gasto social focalizado” (Suárez Dávila, 2013, pág. 33).

Entonces una exención del IVA en alimentos y medicinas no se traduce en un mayor bienestar para la sociedad en especial para las personas más pobres. Una tasa diferenciada tampoco garantiza un sistema más simple ni transparente. Por lo que mantener una tasa diferenciada en este impuesto puede no resultar en la mejor decisión para la sociedad ni para la hacienda.

- II. Un impacto esperado fue que sería justa porque pagan más a los que más tienen, se gravan las ganancias en bolsas y dividendos, se eliminan tres cuartas partes de los tratamientos preferenciales, casi la mitad de los regímenes fiscales especiales y el régimen de consolidación fiscal.

Según este punto, pagarían los que más tienen, se eliminarían tratamientos preferenciales y además se gravarían las ganancias de la bolsa y dividendos para hacer más justa la tributación. Para hacer un análisis de esto es necesario partir del concepto de equidad vertical y horizontal. “El principio de equidad horizontal establece que individuos iguales deben ser tratados por el sistema fiscal de la misma forma (Feldstein, 1976) mientras que la equidad vertical instituye la capacidad de pago como diferenciación principal del contribuyente” (Huesca & Serrano, 2005, pág. 90).

Un sistema tributario más justo tendría que ser equitativo tanto vertical como horizontalmente. Respecto a esto es importante tomar en cuenta que “no se pueden incrementar los ingresos tributarios cuando sus fuentes están deprimidas, o al menos eso nos ha demostrado la evidencia empírica” (Hernández Mota, 2013, pág. 12).

Cabe señalar que la equidad vertical implica progresividad de la incidencia de los impuestos. Esto quiere decir, que las personas más ricas tengan una mayor carga tributaria,

sin embargo, demasiada progresividad ya no sería justo ni equitativo. Esto trae consigo la dificultad para elegir impuestos progresivos, pero que no sean tan agresivos en el sentido que creen distorsiones en la conducta de los agentes. Es conocido que en Francia los impuestos son demasiados progresivos, “ello ha originado cambios de residencia e incluso de nacionalidad” (Suárez Dávila, 2013, pág. 34). Esto además de ser inequitativo verticalmente, tendría como repercusiones una disminución en la cantidad de ingresos que recaude Hacienda.¹⁸

Eliminar tratamientos preferenciales hace más equitativo el sistema tributario en términos de equidad horizontal, debido a que individuos iguales son tratados como tal por el sistema tributario. Esta medida además reduciría notablemente los gastos fiscales haciendo el cobro de impuestos más eficiente; entre los tratamientos preferenciales más importantes se encontraba el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS)¹⁹. Al respecto, Sánchez Vela y Valero Gil (2013) realizaron un estudio sobre la incidencia de la política fiscal; en el cual concluyeron que “los REPECOS generaban distorsiones que terminan por hacer más pequeñas las empresas e incrementaban el autoempleo” (pág. 146).

Más que hacer que las empresas tuvieran incentivos a reducir su tamaño, lo que hacía el REPECOS es que las empresas pequeñas tuvieran incentivos a no incrementar su tamaño. La estructura jurídica del REPECOS pone estos incentivos; por ejemplo “en el artículo 139, sección II y tercer párrafo de la LISR ordena que cuando los REPECOS dejan de serlo, ya no pueden volver a ser REPECOS” (Sánchez Vela & Valero Gil, 2013, pág. 120).

¹⁸La curva de Laffer (Wanniski, 1978) esquematiza este fenómeno.

¹⁹ El REPECOS se basaba en un impuesto de cuota fija para microempresarios con ingresos anuales menores a 2 millones de pesos, el principal objetivo de este era incorporar al sector financiero a todas estas microempresas y evitar su informalidad.

- III. Simplifica el sistema tributario y el pago de impuestos. Se presenta una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta que es más simple y corta que la vigente. Se elimina el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) que hacen particularmente complejo y costoso el sistema tributario.

La SHCP punto estableció que otro impacto de la Reforma Hacendaria sería una simplificación del sistema tributario y del pago de impuestos debido a la eliminación del IETU y del IDE, los cuales son impuestos que hacían complejo y costoso el sistema tributario. Un impuesto tiene que tener entre sus características ser fácil de administrar y con las menores distorsiones, en este caso el IETU y el IDE no cumplían con estas características.

Por un lado, El IETU “desde antes de su nacimiento fue un impuesto rechazado por empresarios, fiscalistas y contribuyentes” (Flores, 2013). Esto en primer lugar porque era un impuesto que hacía más complejo el sistema tributario y además no cumplió con las expectativas de recaudación (Verdusco, 2013). Por otro lado, el IDE fue un impuesto propuesto para combatir la informalidad y el lavado de dinero. De la misma forma no cumplió con las expectativas de recaudación y mucho menos ayudó a combatir la informalidad y el lavado de dinero (Verdusco, 2013).

Entonces si el impuesto no cumple con las expectativas recaudatorias y además hace más complejo y caro el sistema tributario, lo mejor es eliminarlo. El costo de oportunidad es muy alto como para tomarlo, es más efectivo dar paso a impuestos más baratos con alta capacidad recaudatoria. La eliminación de estos impuestos traería mayores beneficios para la sociedad y para Hacienda.

- IV. De acuerdo a Hacienda, la reforma promueve la formalidad, al establecerse un nuevo régimen de incorporación para nuevos emprendedores y microempresas.

Se disminuye la cuota de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos y se garantiza un ingreso para los trabajadores formales que pierdan su empleo.

En este punto se explica que se incentivará la formalidad al establecer el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Además, la SHCP explica que se reducen las cuotas para la seguridad social para trabajadores de bajos ingresos y un seguro de desempleo. Estas medidas sí podrían reducir la informalidad, sin embargo, esto representa también un gasto fiscal que hace al sistema tributario menos eficiente. Para este caso se debería analizar el costo de oportunidad de tener el RIF y si realmente cumple con las expectativas de combatir la informalidad.

Es una estructura tributaria sólida la que hace falta y no estímulos fiscales. El CEEY sugirió que se “deben aterrizar las modificaciones que permitan detectar y mejorar los problemas técnicos en todos sus ámbitos” (CEEY, 2012, pág. 35), con énfasis en cada uno de los instrumentos tributarios que facilitan el crecimiento de la economía informal. Es decir, no sólo se debería de crear incentivos para la economía formal, sino también es necesario acabar con los incentivos que tiene la informalidad.

La informalidad en la economía es una característica de los países en vías de desarrollo. Esta es explicada por la poca demanda de fuerza de trabajo formal, también es resultado de un gobierno con poca efectividad recaudatoria y un cumplimiento débil del marco jurídico. Así mismo, países en desarrollo son más susceptibles a padecer las dinámicas de los ciclos económicos en mayor medida. Esto quiere decir que en tiempos de recesión económica el impacto en el desempleo es mayor y ello origina un crecimiento de otras fuentes de trabajo no tan rígidas como en el mercado de trabajo informal.

Acabar con la informalidad requiere medidas fiscales que vayan por varios ejes. En primer lugar, la informalidad va de la mano con la poca inversión directa que hay en México.

Esto se expresa en la poca demanda laboral formal que mueve a los oferentes de mano de obra a buscar trabajo por la vía informal. Otro aspecto importante que incentiva la informalidad es la calidad de los servicios públicos y la poca confianza hacia el destino de los recursos públicos (Tello & Hernández, 2010, pág. 44). Este es el principal incentivo físico que tienen los individuos a pagar impuestos. También se debe de tomar en cuenta la realidad de los causantes (Hernández Mota, 2013, pág. 3), una gran parte de la población está en algún tipo de pobreza y ello limita la capacidad de pagar impuestos.

Una reforma hacendaria tiene que eliminar el problema de la informalidad por estos ejes y hacer que el trabajo formal sea más atractivo a la población. La necesidad de insertar a la formalidad a todas estas personas que forman parte de la economía informal radica en que son recursos que hacienda deja de recaudar y por lo tanto limita la capacidad de la política fiscal.

- V. Apoya al medio ambiente y a la salud al incluir impuestos ambientales al consumo de combustibles y plaguicidas, así como impuestos a las bebidas azucaradas para reducir la obesidad y los riesgos de salud a la población.

En este punto, la SHCP hace mención que la vía por la que pretende apoyar al medio ambiente y la salud es por medio del IEPS. La inclusión de impuestos en combustibles, plaguicidas y bebidas azucaradas debe ser analizada a profundidad para determinar si esta medida de facto desincentivará el daño al medio ambiente o sólo es para incrementar la recaudación.

Una característica de los impuestos es que causan distorsiones en la economía, en general un impuesto tiene que causar la menor distorsión posible en el comportamiento de los agentes. Sin embargo, esto va a depender de los objetivos del impuesto, ya que no siempre un impuesto debe de tener motivos estrictos de recaudación. En este caso el papel

fundamental del impuesto es cambiar la conducta de los agentes en el consumo de bienes que hagan daño al medio ambiente y a su propia salud, después con lo que se recaude ejercer el gasto en el tratamiento de estos problemas.

Se debe de tener cuidado acerca de la tasa por la que se vaya a aplicar este impuesto ya que de acuerdo con muchos estudios estos bienes resultan inelásticos. Fuentes y Zamudio (2014) hicieron un análisis de la elasticidad precio de la demanda de diferentes bebidas, entre sus resultados encontraron que las elasticidades cambiaban cuando se analizaban los bienes de forma general y por separado.

Esto tiene como repercusión que un impuesto en bebidas azucaradas no tendrá el mismo efecto en cada tipo de bebida. Entonces sí el objetivo del impuesto es reducir el consumo de estos bienes, tiene que ser lo suficiente agresivo. Si el impuesto no es tan agresivo para reducir la demanda de estos bienes, se tendría que encontrar la tasa óptima de imposición que maximice la recaudación y ejercer el gasto de estos recursos a programas de prevención y educación y tratamiento para el daño al medio ambiente y la salud.

En este caso, se tiene que establecer de forma concreta cuál es el objetivo de este tipo de impuestos, si el desincentivar el consumo o resarcir el daño que se hace por medio de estos bienes, porque cada objetivo cambia por completo la estructura del impuesto y con ello la forma de evaluarlo.

- VI. La reforma fiscal disminuye el desliz de las gasolinas y elimina su subsidio que beneficia a la población que pertenece a los segmentos de altos ingresos y que daña al medio ambiente.

Este punto habla de la eliminación del subsidio a la gasolina, el cual se argumenta que es regresivo y además daña al medio ambiente. En general un subsidio generalizado, como es el caso del perteneciente a la gasolina, tiene repercusiones negativas en la economía

y la evidencia empírica lo ha demostrado para el caso de México.²⁰ De acuerdo con Hacienda la eliminación de este subsidio tendría consecuencias positivas en la economía; en primer lugar porque representa un gasto público que es regresivo y que además tiene efectos nocivos en el medio ambiente.

De acuerdo con Scott (2014), los subsidios generalizados tienen una muy poca capacidad redistributiva. Él analizó el impacto redistributivo que tienen las diferentes herramientas de gasto público para los años de 2008 y 2010. Comparando estos años obtuvo como resultado que “a pesar de una reducción importante de subsidios indirectos, compensado con una pequeña expansión de las transferencias directas, el efecto del sistema fiscal redujo la inequidad ligeramente en esos dos años” (Scott, 2014, pág. 379). Con lo anterior concluye que cambiar los subsidios indirectos por transferencias directas hace más eficiente al sistema tributario si hablamos de capacidad redistributiva.

Del mismo modo Chávez Presa (2013) llegó a la conclusión de que los subsidios generalizados son en gran medida regresivos. Argumentó que este tipo de subsidios contribuyen a la inequidad imperante del sistema tributario y que además dejan al estado mexicano sin los recursos para revertir las desventajas de acceso a los derechos sociales ni para elevar la capacidad productiva de la economía. “En el decil 10 cada persona recibe por concepto de subsidios generalizados aproximadamente 14 mil pesos; mientras que en los deciles más bajos cada persona recibe 2 mil 50 pesos” (Chávez Presa, 2013, pág. 12).

El CEEY hizo mención de que “desde 2005 a 2008 el precio de los combustibles se utilizó como un mecanismo para entregar subsidios indiscriminados, los cuales beneficiaron

²⁰ “No es a base de subsidios generalizados como se debe apoyar al aparato productivo. En muchos casos, la experiencia negativa en México ha sido muy clara: provocan graves distorsiones en los mercados, no contribuyen a aumentar la productividad, se generan mercados negros y son altamente regresivos” afirmó la Sagarpa en Cámara de Diputados (2014).

a los estratos más altos de ingresos” (CEEY, 2012, pág. 32). Por lo tanto, la eliminación de un subsidio que es ineficiente en términos de redistribución del ingreso traería consecuencias positivas tanto para las finanzas públicas como para la sociedad.

Los recursos obtenidos por medio de la eliminación del subsidio deberían de ser canalizados a los estratos más bajos de la población por medio de transferencias directas o subsidios focalizados. También, estos recursos pueden ser utilizados en la mejora del transporte público y de esta forma reducir las emisiones que dañan al medio ambiente.

VII. La reforma establece un nuevo régimen fiscal para PEMEX igual al de cualquier otra empresa petrolera del mundo. Con el nuevo régimen fiscal, las utilidades de PEMEX después de impuestos serán mayores, lo que le permitirá impulsar su inversión.

En este último punto, Hacienda propuso establecer un nuevo régimen fiscal para PEMEX, con el principal objetivo de incrementar su inversión. A lo largo del trabajo he recalcado la importancia que tienen los ingresos petroleros en las finanzas públicas y cómo esto se vuelve en un punto débil para Hacienda. Para solucionar este problema es necesario tratar los ingresos petroleros como lo que son: ingresos no recurrentes. Por sus características físicas, el petróleo es un recurso no renovable y por lo tanto en algún momento se acabará. Esto hace que la venta de este activo sea limitada y parte del patrimonio natural del país. Por estos motivos el petróleo es un ingreso no recurrente.

Sawyer (1997) propuso una regla de oro en política fiscal que establece una normativa básica para el gasto del gobierno. La idea principal que sigue la regla de oro de Sawyer es que la deuda sólo se debe de utilizar para financiar gasto en capital y nunca en gasto corriente. Lo anterior parte del supuesto que la deuda es un ingreso no recurrente y que eventualmente

tendrá que ser pagado, por lo tanto, se tiene que destinar al gasto en capital para generar las condiciones de desarrollo que permitan amortizarla.

Debido que los ingresos del petróleo no son recurrentes y patrimonio del país, éstos deben destinarse a gasto de capital de tal forma que se reponga el patrimonio perdido de su extracción. También se debería considerar que lo que se ingrese de PEMEX, “debe de ser lo que a la empresa le sobre una vez atendidas sus necesidades de operación, conservación, mantenimiento, expansión e investigación y desarrollo” (Tello & Hernández, 2010, pág. 55). Sólo de esta forma se lograrán superávits en el balance patrimonial (esto es acumulación de activos de capital), que de acuerdo con Chávez Presa (2013, pág. 17) han sido deficitarios desde 1982. De modo que se ha perdido patrimonio en lugar de acumularlo.

El nuevo régimen fiscal que se planteó para PEMEX no consideró estos problemas estructurales en lo que se refiere a los ingresos petroleros. El considerar a estos ingresos como recurrentes tiene repercusiones negativas en las finanzas públicas de México. Es necesario llevar a cabo las reformas que permitan que PEMEX sea una empresa petrolera al nivel de las más grandes del mundo. La innovación de esta empresa es un tema que compete a Hacienda.

Con base en los impactos previstos por la Secretaría de Hacienda, vemos que hay un gran potencial de reestructurar por completo las finanzas públicas y de este modo acabar con muchos de los problemas que enfrenta. Sin embargo, es necesario hacer un análisis ex ante más detallado de la estructura de la reforma, para después hacer un análisis ex post de sus resultados, dicho análisis ex post se hace en el segundo capítulo.

1.3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA HACENDARIA DE 2013

Ante un panorama con debilidades estructurales en las finanzas públicas, el ejecutivo planteó una reforma hacendaria. El 31 de octubre del 2013 la reforma fue avalada por el poder

legislativo después de realizar algunas modificaciones. De acuerdo al *Informe Semanal del Vocero*, “al concluir el proceso legislativo, el Congreso de la Unión ha construido una Reforma Hacendaria responsable, que fomenta el crecimiento económico y es más justa y progresiva” (Informe Semanal del Vocero, 2013, pág. 1). Unda Gutiérrez mencionó que el legislativo estuvo lejos de ser un contrapeso importante en la política tributaria, y con esto se puso en entredicho que sea un contrapeso del Ejecutivo en el tema de impuestos y que por tales motivos, este último tuvo facultades que le permitieron moldear las leyes tributarias (Unda Gutiérrez, 2015, pág. 78).

Ante estos argumentos se nos presenta la incógnita de que si el Poder Legislativo es un contrapeso del Ejecutivo. Unda Gutiérrez también hizo un análisis del impacto que tuvieron las modificaciones del Legislativo, al respecto menciona que “la SHCP planteó un aumento en la recaudación de 162,800 millones de pesos, pero el Legislativo recortó, a través de los cambios que hizo 85,695 millones de pesos” (Unda Gutiérrez, 2015, pág. 73). Esto implicó un recorte de alrededor de la mitad de lo que tenía planeado Hacienda. Lo que representa el gran impacto que tuvo la modificación por parte del Legislativo.

A pesar de aquel recorte tan alto, los ejes que seguía la reforma ya modificada eran los mismos que la que presentó el Ejecutivo. Entonces en realidad se tiene a un Poder Legislativo que en efecto sí fue un contrapeso del Ejecutivo en lo relacionado al recorte de ingresos, pero no lo fue al momento de hablar de medidas que cambiaran el rumbo de la reforma. La intención de los legisladores fue suavizar el impacto de la reforma en lugar de proponer nuevas modificaciones.

De acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (Aspectos, 2013), la Reforma Hacendaria se planteó con dos supuestos clave: un tipo de cambio de 12.5 pesos por dólar y un precio de la mezcla mexicana de exportación de 81 dólares para el 2014. Estos

supuestos daban un panorama muy positivo y estable para la economía mexicana que con base en datos anteriores se pronosticaba una tendencia al alza para el precio del petróleo y una apreciación del tipo de cambio. A partir de esto, con la reforma se esperaba un crecimiento de la recaudación de 1.4% del PIB que llegaría a crecer hasta 2.9% en el 2018. A continuación, se hará un análisis más detallado de los cambios más relevantes en los ingresos públicos.

1.3.1. MODIFICACIONES EN LOS INGRESOS PÚBLICOS.

En este apartado, los cambios están descritos en dos rubros: ingresos tributarios e ingresos no tributarios. Los primeros son la fuente económicamente sostenible para financiar el gasto público, por lo que una reforma hacendaria que mantenga la sustentabilidad requiere de la suficiencia tributaria en donde los impuestos deben generar los ingresos apropiados a los requerimientos del gasto público (Hernández Mota, 2013, pág. 5).

Ingresos tributarios. La ineficiencia recaudatoria la hemos definido como el resultado de diferentes problemas que enfrenta el país, tales como informalidad, gastos fiscales, opacidad en el manejo de los recursos públicos y pocos incentivos políticos. “La recaudación nacional es precaria no sólo por las instituciones, sino por la cultura tributaria” (Chávez Presa, 2013, pág. 21). A partir de esto nos encontramos con cambios en los tres principales impuestos de México que de acuerdo con Unda Gutiérrez (2015) incrementarían los ingresos tributarios en un 10% más respecto al año anterior.

En el caso del ISR para personas morales se eliminaron muchas deducciones impositivas y en algunos casos se limitaron, se redujeron y eliminaron los tratamientos y regímenes especiales tal como las Sociedades Cooperativas de Producción; Sociedades Inmobiliarias de Bienes Raíces (SIBRAS); Desarrolladores Inmobiliarios; Sector Minero; Ventas a Plazo; y, reservas de Instituciones de Crédito, Fianzas y Seguros. En términos

generales, la reforma propuso eliminar los gastos fiscales y la posibilidad de elusión para el ISR empresarial. Aunque se propuso una tasa del 10% adicional al momento de distribuir dividendos, la tasa se mantuvo en 30%.

El ISR en personas morales es preferible que no sea tan alto como la tasa en personas físicas, esto a que podría tener repercusiones en la atracción de empresas extranjeras. Podría ser decisivo al momento de elegir la localización entre un país y otro; por lo tanto, la tasa de este ISR tiene que ser competitiva respecto a países con características similares, de modo que no se creen distorsiones que puedan afectar la inversión directa.

El ISR en personas físicas sí tuvo cambios relevantes. En un inicio se propuso un incremento de la tasa marginal del 32% para personas con ingresos superiores a 500 mil pesos anuales y mantener la tasa máxima de 30% para personas con ingresos a partir de 392 mil pesos anuales. Sin embargo, “los legisladores aprobaron una tasa máxima a 35% y estratificaron más los niveles de altos ingresos” (Unda Gutiérrez, 2015, pág. 72). Del mismo modo que el empresarial, el ISR para personas físicas redujo y limitó considerablemente algunas deducciones. Otro aspecto relevante es el establecimiento de una tasa del 10% sobre las ganancias derivadas de la bolsa de valores.

Los cambios que tiene la Ley del ISR estaban enfocados a incrementar su base gravable, porque a pesar de que se eliminan algunos gastos fiscales, la reforma a este impuesto se centra en gravar más a nuevos escalones de ingresos más altos. En este aspecto, la decisión del Legislativo indica que el ISR tiene un gran potencial para incrementar la eficiencia redistributiva.

En lo referente al IVA se realizaron más cambios que en los impuestos ya mencionados; causó controversia la tentativa de aplicar el impuesto en alimentos y medicinas. En la opinión de muchos analistas del tema, se ha llegado al resultado que a pesar

de que el IVA es un impuesto regresivo una tasa diferenciada en alimentos y medicinas no beneficia a la sociedad. Aunque esta medida no llegó a concretarse, sí se homologó la tasa del IVA en la frontera, la cual pasó de 11% a 16%. Los resultados redistributivos de la homologación en la frontera darían una idea de cómo sería la aplicación de este impuesto en alimentos y medicinas, debido a que ambos afectan las equidades horizontal y vertical del sistema tributario.

Al homologarse la tasa impositiva en la frontera, tendríamos de evaluar la tanto la equidad vertical como la horizontal. Esto nos daría los resultados necesarios para determinar el impacto redistributivo de esta medida. De entrada, tenemos que esta medida fue positiva en términos de técnica tributaria (Revilla, 2013), en primer lugar porque incrementó la equidad horizontal, debido a que cobra la misma tasa de impuesto a individuos en las mismas condiciones de ingresos; en segundo lugar porque incrementa la equidad vertical del sistema tributario; este análisis se hace en el siguiente capítulo.

Revilla (2013) advirtió que esta tasa diferenciada ya se había prestado a mecanismos de elusión y evasión fiscales; después aseguró que el impacto que tendría la homologación de este impuesto sería contar con un sistema tributario más equitativo, menos costoso de administrar y más recaudatorio. En realidad, no había motivos para tener una tasa diferenciada en la frontera, más bien se trataba de una medida con fines políticos.

A decir de Revilla, no se justificó la tasa diferenciada y no es posible sostener que los habitantes de Los Cabos, La Paz, Ensenada, Cancún o Playa del Carmen pagaran en sus consumos un IVA a 11%, mientras que los de Cuajinicuilapa en Guerrero, de Papantla, en Veracruz, o de Navolato, en Sinaloa, lo hicieran a 16% (Revilla, 2013).

Entre los cambios importantes que se llevaron a cabo en la Ley del IVA fueron la eliminación de exenciones y la tasa cero a ciertos bienes y servicios, como los espectáculos,

algunos alimentos chatarra y comida para mascotas. Sin embargo, algunas no se aprobaron con fue el caso de “colegiaturas, espectáculos ni joyería, ni a la compra, renta y pagos de hipotecas de casas habitación” (Unda Gutiérrez, 2015, pág. 72). Esto no reduciría los gastos fiscales y dejaría un espacio para la elusión y evasión.

También se eliminó el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y en su lugar se estableció un Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). En páginas anteriores habíamos comentado las desventajas de este régimen. Los REPECOS por su naturaleza y estructura creaban distorsiones no deseadas en el sistema tributario, “la evasión por este medio es considerable, hasta el 80% de la recaudación potencial por actividad empresarial” (Tello & Hernández, 2010, pág. 43). La eliminación de este régimen tiene que ser analizada ya que abre paso para utilizar otro medio similar, con potencial para reducir la informalidad.

En el caso de todas las modificaciones para el IEPS, tales como impuestos en alimentos y bebidas con alto contenido calórico, plaguicidas y la eliminación gradual del subsidio a combustibles, fueron aprobadas por el legislativo. Se estableció un impuesto a bebidas azucaradas, la cuota establecida fue de un peso por litro, las únicas excepciones a esto fueron los jarabes para la tos y algunos sueros orales. También se aprobó un impuesto a combustibles fósiles y plaguicidas dependiendo de su contenido de carbono. El objetivo que tiene el IEPS es corregir la conducta de los agentes en el consumo de sustancias que puedan afectar tanto a la salud como al medio ambiente. La elasticidad precio de la demanda de estos bienes es un indicador importante para hacer un análisis más detallado del impacto de este impuesto.

Estos fueron los principales cambios tributarios que se hicieron en la reforma de 2013. Parece ser que las medidas más fuertes propuestas por el Ejecutivo fueron canceladas por el

Legislativo y también por las quejas de la iniciativa privada. A continuación, veremos los cambios más importantes en los ingresos no tributarios.

Ingresos no tributarios. En lo que respecta a los ingresos tributarios, el cambio más significativo fue el nuevo régimen fiscal para Pemex. Aunque el subsidio a la gasolina y diésel forma parte de la Ley del IEPS, cabe señalar que por ser un recurso tan dependiente de los precios internacionales los consideraré como ingresos no tributarios. La eliminación de este subsidio se plantea en esta reforma y se había previsto que entrara en vigor a partir de 2015. Esto tendría muchas implicaciones en las finanzas públicas, en primera instancia tenemos a una hacienda que recaudaría más recursos y a un sistema tributario más eficiente; sin embargo, un alza en el precio de estos combustibles podría trasladarse al precio de bienes de la canasta básica y contribuir a generar una mayor inflación.

El objetivo principal que tendría el nuevo régimen fiscal de Pemex sería el incrementar su inversión interna, esto a través de gravar a la empresa después de cumplir sus necesidades de inversión. Los resultados que se hubieran esperado fueron una mayor capacidad productiva para la empresa y mejor administración de sus recursos, debido a la investigación en innovación y tecnología y a la exploración de nuevos yacimientos petroleros.

También tenemos la eliminación del subsidio de algunos combustibles que al ser generalizados, tienen un efecto regresivo en la distribución del ingreso (Scott, 2014). Además, podemos inferir que quienes se benefician más de este subsidio son las personas con más ingreso debido a que tienen mayor capacidad de tener auto particular. Como resultado tendríamos a un sistema tributario con más equidad vertical.

Todos estos cambios en materia energética impulsarían de forma gradual la innovación de Pemex; si bien se consideraba darle mayor libertad en lo que se refiere a

inversión, no se soluciona el problema de que estos ingresos se siguieran presupuestando como ingresos recurrentes. Aunque hubo cambios significativos en la estructura tributaria de Pemex, estos no solucionan las necesidades estructurales que tiene la hacienda pública.

Los cambios más relevantes de la reforma fueron hechos en los ingresos públicos, donde los tres principales impuestos fueron los que más modificaciones en sus leyes presentaron. A partir de esto nuestra perspectiva en torno a la reforma es que sólo se enfocó en recaudar más sin atender los problemas estructurales de la baja recaudación. Faltó a las autoridades hacendarias un marco institucional y mecanismos que redujeran la informalidad y mayores gastos fiscales.

1.3.2. CAMBIOS RELEVANTES EN LOS EGRESOS.

Referente al gasto público, la SHCP planteó que creciera un 9.1% real respecto al 2013. Cabe señalar que este incremento es el más grande de la última década. De acuerdo con lo publicado por el CEFEP (2013), en el escenario inercial, es decir, el escenario sin reformas a la Ley de Ingresos de la Federación, existiría una disminución al gasto programable de 354 mil millones de pesos y con ello muchos recortes en varios de los ramos del gasto público. Con este argumento, surge la necesidad de evaluar si la reforma hecha al sistema fiscal mexicano es en realidad con el objetivo de modernizar a Hacienda o un intento de cubrir un faltante.

Lo más relevante del presupuesto fue el incremento del gasto público, que se pueden notar en los incrementos reales del gasto programable de un 9.8% y del gasto no programable de un 6.8% respecto al año anterior. Los mayores incrementos del gasto programable se presentaban en las Cuotas al ISSSTE, Subsidios y Transferencias a Entidades de Control Directo, seguido de los Ramos Administrativos y de los Autónomos. En lo relacionado con los gastos no programables, hubo una reducción en las Erogaciones para los Programas de

Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca; y un incremento para los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.

De acuerdo a la clasificación económica del gasto (ver cuadro 1.2) la estructura del gasto programable era prácticamente igual a la del año anterior. Esto porque de acuerdo al CEFP se mantenían las mismas proporciones en lo referido al gasto corriente y al gasto de inversión. La estructura para el 2014 es del 76.8% para el gasto corriente y del 23.2% para el de inversión.

Cuadro 1.2 Gasto del gobierno como clasificación económica (millones de pesos)

	2013	2014	Variación Real %
TOTAL	3,060,775.5	3,486,884.7	9.8
Gasto Corriente	2,344,335.0	2,679,473.8	10.1
Servicios Personales	963,688.7	1,028,125.0	2.8
Pensiones y jubilaciones	441,168.7	529,000.6	15.5
Gasto de operación	538,014.5	628,186.0	12.5
Subsidios	401,643.6	494,162.2	18.6
Gasto de Inversión	716,440.0	807,410.9	8.6
Inversión física	613,547.9	717,139.2	12.6
Subsidios	78,262.8	66,394.5	-18.3
Otros de inversión	24,629.2	23,877.2	-6.6

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (Aspectos, 2013)

Asimismo, al analizar la estructura de los gastos programables en su clasificación funcional no hay cambios tan drásticos dentro de sus sub-ramos. Aunque sí hubo incrementos reales respecto al año 2013 la estructura no tuvo cambios sustanciales. Por ejemplo, el cambio más representativo lo tiene el Gobierno mientras que los ramos destinados a Desarrollo Económico y Desarrollo Social mantuvieron la misma participación con una muy ligera disminución. Dentro de esta clasificación el ramo que tuvo el mayor incremento respecto al año anterior fue el correspondiente a Minería, Manufactura y Construcción en Desarrollo Económico, sin embargo, su participación dentro del gasto no es relevante. El segundo ramo con el mayor incremento fue el de Asuntos Financieros y Hacendarios en Gobierno. Otros incrementos representativos fueron la Protección Ambiental, el Transporte; y el único

decremento registrado fue el correspondiente a la Recreación, Cultura, y Otras Manifestaciones Sociales. Cabe señalar que la estructura de los rubros quedó casi intacta.

Cuadro 1.3 Gasto del gobierno como clasificación funcional

	2013	2014	Variación Real %
TOTAL		3,486,884.7	9.8
Gobierno	279,756.2	334,050.2	15.1
Legislación	11,781.0	12,831.7	4.9
Justicia	85,604.2	98,343.5	10.7
Coordinación de la Política de Gobierno	22,747.7	24,593.5	4.2
Relaciones Exteriores	6,858.6	7,434.5	4.2
Asuntos Financieros y Hacendarios	26,093.5	44,460.2	64.2
Seguridad Nacional	75,705.5	86,689.0	10.3
Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	42,741.6	48,726.3	9.8
Otros Servicios Generales	8,224.1	10,971.1	28.5
Desarrollo Social	1,781,394.6	2,016,166.3	9.0
Protección Ambiental	27,719.7	37,118.4	29.0
Vivienda y Servicios a la Comunidad	208,988.4	225,244.5	3.8
Salud	443,729.1	485,086.7	5.3
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	27,746.7	18,676.7	-35.1
Educación	534,897.5	592,520.8	6.7
Protección Social	537,330.0	656,498.8	17.7
Otros Asuntos Sociales	983.2	1,020.5	0.0
Desarrollo Económico	999,624.5	1,136,668.2	9.6
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	23,072.3	24,367.3	1.8
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza	93,666.9	97,261.9	0.0
Combustibles y Energía	744,569.6	837,303.7	8.4
Minería, Manufacturas y Construcción	108.2	1,570.2	1298.2
Transporte	75,195.4	102,418.3	31.2
Comunicaciones	10,828.3	12,510.7	11.3
Turismo	5,157.2	5,960.5	11.4
Ciencia, Tecnología e Innovación	47,026.6	55,275.7	13.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (Aspectos, 2013)

En general la reforma hacendaria de 2013 es una reforma que se enfocaba principalmente en los ingresos y dejó a un lado las modificaciones en la estructura del gasto público. El no hacer cambios tan importantes en la estructura del gasto nos indica que ésta es la mejor forma de gastar, al menos desde la perspectiva del gobierno.

De acuerdo con el CEEY “la Hacienda Pública hace gastos poco eficientes; es decir, gasta mal y muy poco en relación con la demanda de servicios públicos de calidad que las actividades productivas requieren” (CEEY, 2012, pág. 16). Dos cuestiones son importantes de resolver al momento de hablar sobre el gasto público: cuánto y cómo. Es necesario entonces gastar más y mejor.

El tener un mayor gasto público que repercuta en un mayor nivel de bienestar depende de tener mayores ingresos públicos. Un mayor gasto público crearía un mayor impacto de la política fiscal y mayores grados de libertad para la política económica. El gasto público en México es ineficiente a causa de una tributación ineficiente. Para evitar presiones en la deuda, el incrementar el gasto público a niveles que se traduzcan en un mayor bienestar requiere de aumentar la efectividad de los impuestos.

Para mejorar el cómo se gasta, es necesario reestructurar los egresos de modo que el gasto público cumpla con los objetivos de mejorar el bienestar social y así con la estructura de los impuestos. De acuerdo a nuestro análisis de política fiscal óptima, los principales objetivos que se deben seguir es la eficiencia y la equidad, cabe señalar que entre estos dos objetivos existe un intercambio, de modo que en un punto óptimo el incrementar la eficiencia reducirá la equidad y viceversa.

Para incrementar la equidad mediante el gasto público la herramienta más eficaz es por medio de transferencias dirigidas en lugar de generalizadas. Chávez Presa reconoció esto y argumentó que “los subsidios dirigidos que se han construido en los últimos 15 años sí están logrando llegar a los estratos de población de ingresos más bajos” (Chávez Presa, 2013, pág. 12). Otros autores que reconocen el fuerte impacto redistributivo de este tipo de transferencias son Scott (2014) y Rodríguez Gómez y Patrón Sánchez (2017), aunque estos últimos encontraron que si bien ha habido una mejora, aún queda mucho por hacer en este

sentido, ya que los programas sociales sí mejoran la distribución del ingreso, pero no lo suficiente como en otros países.

Aunque México ha incrementado el presupuesto, la cantidad de programas y la cobertura de la política social, sus niveles de pobreza han tenido muy poca variación como como resultado de este proceso. Si bien hay indicadores que han mostrado un avance notable, la pobreza por ingresos se ha mantenido estancada (Rodríguez Gómez & Patrón Sánchez, 2017, pág. 4).

Para obtener mejoras en la equidad del gasto público es necesario profundizar las transferencias dirigidas a los grupos de más bajos ingresos. Esto garantizará que los individuos de la sociedad mexicana tengan las mismas oportunidades de movilidad social, sin embargo, es necesario mencionar que una política de transferencias muy agresiva puede crear un efecto sustitución entre ocio-trabajo, que resultaría en un escenario no tan equitativo.

También, un aspecto importante que se debe recalcar en lo referente al gasto público es que se deben de eliminar las transferencias generalizadas. “Los subsidios generalizados que se otorgan a través de impuestos y precios y tarifas de bienes y servicios públicos los concentran los estratos de mayor ingreso” (Chávez Presa, 2013, pág. 12). Por lo que la eliminación del subsidio a las gasolinas es un acierto importante que volvería al sistema más equitativo. Entonces un elemento clave para mejorar la equidad de la sociedad es optar por transferencias dirigidas más bien que generalizadas.

Un punto del que ha hecho énfasis este trabajo es el correspondiente a los ingresos petroleros, estos no deben ser utilizados para financiar el gasto corriente, en su lugar deben ser utilizados para financiar la inversión en obras públicas que el país requiere. Esto no quiere decir que las inversiones dependan puramente de los ingresos petroleros, sino que los ingresos de este tipo darían una inversión excedente. Pero esto se tiene que hacer de tal forma

que los auges y crisis del sector petrolero se suavicen, para que en épocas de auges se ahorre y en épocas de crisis se utilice lo ahorrado; con esto habría una inversión estable a lo largo del tiempo.

De forma general, los cambios en los egresos correspondientes a la reforma hacendaria no son tan radicales, pero de acuerdo con diferentes autores citados en este capítulo, estos cambios lograrían atenuar ligeramente la mala distribución del ingreso, aunque cabe señalar que se necesitan hacer cambios más radiales para mejorar la situación del sistema tributario. La estructura de la reforma hacendaria debería considerar cambios en las herramientas de egresos, en el caso de la reforma hacendaria de 2013 se carece de este enfoque y sólo se reestructuran las fuentes de ingresos públicos.

1.4. CONSIDERACIONES DEL PRIMER CAPÍTULO

El diagnóstico de las finanzas públicas de 2013 nos indicó que era necesaria la aplicación de una reforma fiscal para mitigar los obstáculos que limitan la política fiscal. Los tres principales problemas que detectamos, con base en diferentes trabajos de otros autores, fueron: baja recaudación y por ende bajo nivel de gasto público, alta dependencia de los ingresos petroleros y pocos incentivos para los gobiernos estatales y municipales a tener finanzas públicas sanas.

La reforma hacendaria se basa en cambios en los ingresos públicos, incremento de la tasa, ampliación de bienes gravados y homologación de tasa en ciudades fronterizas del IVA, en el ISR aumento de escalones para ingresos más altos y en el IEPS eliminación de subsidios en combustibles y ampliación a alimentos de alto contenido calórico. Estos cambios de acuerdo con la SHCP mejorarían las equidades vertical y horizontal además que permitiría incrementar los ingresos públicos no petroleros. Por el lado del gasto los cambios fueron insignificantes por lo que esta fue una reforma limitada en este sentido.

El que los gastos públicos no cambiaran de manera significativa implicaría también que la reforma hacendaria sólo se enfocaba en aumentar los ingresos públicos para cubrir un faltante. Esto podría explicar el por qué no se consideraron otras herramientas de redistribución vía gasto público o mayor gasto de capital.

Nuestro análisis ex ante nos indicó que la reforma no fue suficiente para explotar al máximo la capacidad de la política fiscal, sin embargo, las medidas aplicadas en los ingresos tributarios podrían mitigar la baja recaudación, así como la alta dependencia a los ingresos petroleros. Para ratificar los resultados esperados es necesario un análisis ex post el cual realizamos en el segundo capítulo.

CAPÍTULO 2. IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA REFORMA FISCAL DE 2013

La política fiscal es sin lugar a dudas una herramienta importante del estado para intervenir directamente en la economía; por medio de los ingresos y gastos crea distorsiones que pueden incentivar el crecimiento económico o desincentivarlo. La reforma hacendaria tendría como objetivo mejorar la aplicación de la política fiscal.

El objetivo principal de este capítulo es el análisis ex post a la aplicación de la reforma hacendaria con motivo de conocer su alcance máximo. Con esto se verá si las expectativas planteadas en el primer capítulo se cumplieron o no y porqué. El análisis se realizará desde dos vertientes: el impacto en las finanzas públicas y el impacto en la sociedad.

En la primera parte evaluamos el impacto que tuvo la reforma en las finanzas públicas a través de sus indicadores generales. Después hacemos uso de indicadores que cuantifican la sostenibilidad de las finanzas públicas, además, hacemos un intento de cuantificar la sustentabilidad. A continuación de esto se evalúa el impacto en la sociedad por medio de indicadores que indican la progresividad horizontal y vertical. La evaluación de esta reforma la hacemos por medio de las dos principales herramientas de política fiscal, es decir, por medio de los ingresos y de los gastos públicos. En los ingresos se incluyeron los temas correspondientes a los impuestos y en los egresos analizamos el papel de las transferencias generalizadas y focalizadas también llamadas directas.

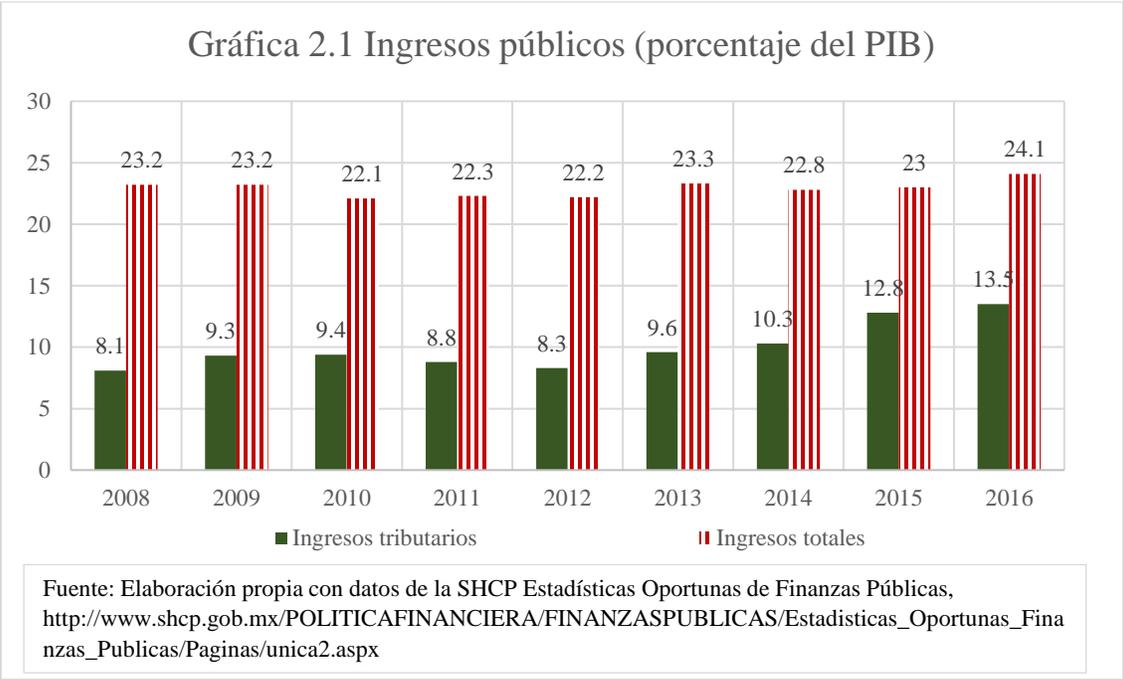
Cabe señalar que la reforma fue planteada en el año de 2013, pero entró en vigor a partir del 2014, por lo que es a partir ese año que se pueden ver los efectos de las medidas tomadas en la reforma de hacienda. Aunado a esto surge la limitante de la recolección de datos, que debido a lo reciente que es esta reforma, no están disponibles todavía.

2.1. IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

En este apartado hicimos una evaluación de las finanzas públicas a partir de tres vertientes, primero se hizo una evaluación general del impacto que tuvo la entrada en vigor de la reforma en los indicadores más importantes de hacienda; después se hizo un análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas; y en tercer lugar la sustentabilidad.

2.1.1. PANORAMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Para tener una perspectiva general del impacto de la reforma hacendaria en las finanzas públicas se pueden analizar diferentes indicadores, como es el caso de los ingresos públicos, haciendo énfasis en los ingresos provenientes de impuestos.



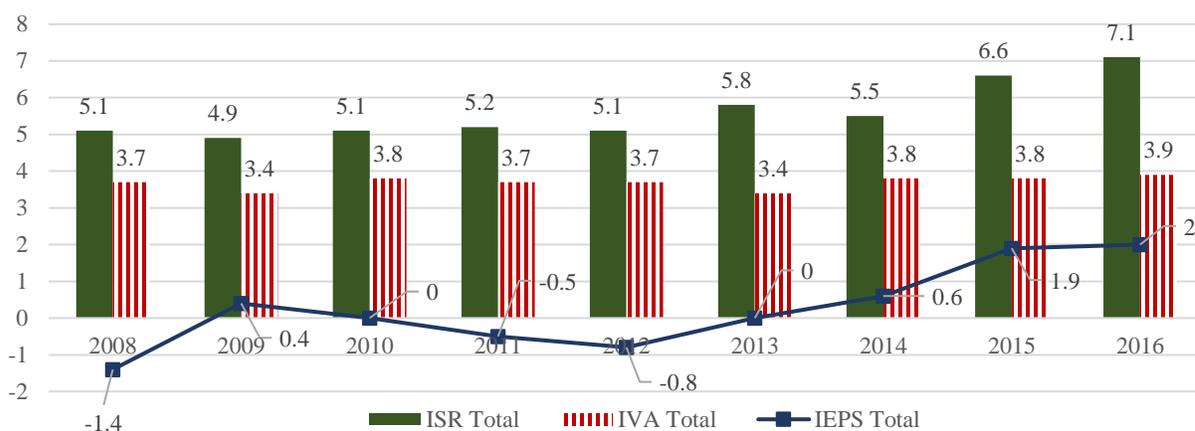
Vemos en la gráfica 2.1 dos series, los ingresos totales del gobierno mexicano, y los ingresos provenientes de recaudación fiscal. Lo más importante que nos enseña esta gráfica es que a partir de la reforma fiscal de 2013 sí hubo un incremento efectivo de la recaudación de los impuestos. Se puede notar que la recaudación respecto al PIB había estado estancada, hasta que a partir de la reforma la recaudación tuvo un ligero incremento.

Este incremento de 9.6% a 13.5% es reflejo de los cambios hechos en el IVA y en el IEPS. Es decir, en la gráfica anterior apreciamos el resultado de los incrementos en mayores escalones de ingreso en el ISR y la aplicación del IEPS a nuevos bienes como alimentos y refrescos altamente calóricos. Este es el logro más importante de la reforma hacendaria, empero este gran incremento no se refleja en los ingresos totales. Es necesario hacer una evaluación sobre qué tanto incrementaría la recaudación si se unificara la tasa del IVA a alimentos y medicinas, asimismo analizar el costo de oportunidad que estos ingresos sean destinados a gasto social.

En el caso de los ingresos totales del gobierno apreciamos que estos no se ven afectados por el incremento de los ingresos fiscales. La explicación a esto es que a partir de 2013 se dio una depreciación continua del barril del petróleo, con lo que se podría explicar que el incremento de los ingresos fiscales amortiguó la baja de los ingresos petroleros. La reducción de los ingresos totales que se ha dado desde el 2013 hubiera sido mayor si los ingresos fiscales se hubieran mantenido constantes.

Esto también se puede apreciar en los principales impuestos, en la siguiente gráfica (gráfica 2.2) expresamos los tres principales impuestos en México y su recaudación respecto al PIB:

Gráfica 2.2 Principales impuestos (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

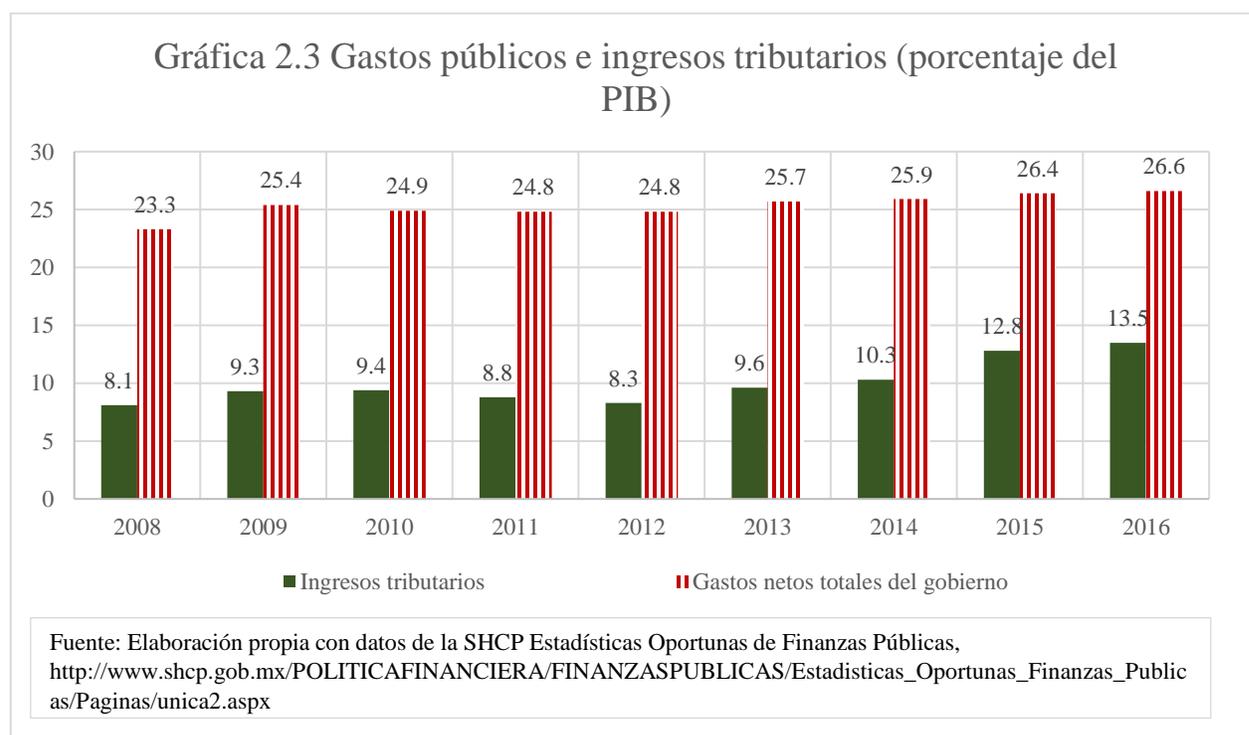
Vemos que en general existe un comportamiento al alza sobre todo en el IRS y el IEPS; en el caso del IVA, aunque el incremento es muy pequeño se puede ver que sí aumentó. Sin embargo, el incremento del IVA no fue tan significativo a pesar de las reformas que se llevaron a cabo, a pesar de la homologación de la tasa en las fronteras el incremento de este impuesto fue de 50 puntos base.

Para el caso del IVA podemos plantear la hipótesis de Laffer (Wanniski, 1978), lo que nos indica que la tasa impositiva está en su punto máximo y que por ello no se incrementa la recaudación total por este impuesto. Otra explicación para esto es que el IVA deprime la economía, por lo tanto, los datos al estar en porcentajes del PIB parecieran que se han estancado.

En el IRS se aprecia que las medidas tomadas dieron resultados importantes en la recaudación, vemos que se incrementó de manera significativa la recaudación respecto al PIB a partir de la reforma de 2013, sin embargo, para este impuesto aún se podrían crear escalones que hagan al sistema tributario más progresivo.

También el IEPS tiene resultados positivos en la recaudación, en este caso es notable el incremento de la recaudación por incrementar el gravamen a alimentos con alto contenido calórico, así como la eliminación del subsidio a la gasolina. Antes de 2013 observamos que hay años en los que este impuesto es negativo, debido al subsidio a combustibles, pero con las medidas de la reforma hacendaria se puede tener una buena recaudación a causa de estos bienes.

Otra variable que nos podría dar una idea de los resultados de la reforma es la del gasto público, que a continuación se nos muestra (gráfica 2.3):



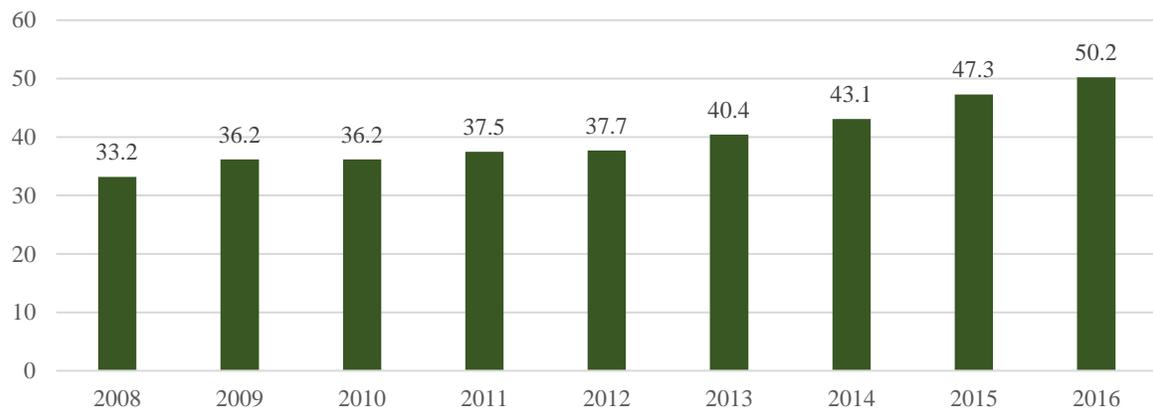
En la gráfica 2.3 apreciamos el gasto público comparado con los ingresos fiscales como porcentaje del PIB. Es notable que los ingresos que son puramente fiscales no alcanzan a cubrir la totalidad de los gastos. También podemos ver una tendencia al alza en el gasto público, pero los ingresos fiscales incrementan más proporcionalmente que los gastos, lo cual parece ser una buena señal para las finanzas públicas. Pero, aunque el nivel de ingresos

fiscales haya incrementado, aún queda una brecha muy amplia para que los impuestos financien por completo al gasto público.

Cabe señalar que a partir de la reforma hacendaria de 2013 los ingresos fiscales empujaron el gasto público, lo cual sugiere que hubo una despetrolización de las finanzas pública. Aunque los ingresos provenientes de impuestos crecieron significativamente, no sucedió lo mismo en los ingresos totales ni de los gastos totales del gobierno. Esto se debe a que la depreciación de los precios del petróleo y la caída en la producción de crudo mitigaron el crecimiento de los ingresos tributarios debido a que disminuyeron los ingresos petroleros.

También el incremento de la deuda pública es útil al interpretar el resultado que se obtuvo en lo referido a la reforma fiscal. Para este caso tomamos los datos correspondientes al Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público como análisis. De acuerdo con la SHCP (2014) los SHRFSP es “el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal” (pág. 5); es decir es una representación más amplia de la deuda pública.

Gráfica 2.4 SHRFSP (porcentaje del PIB)

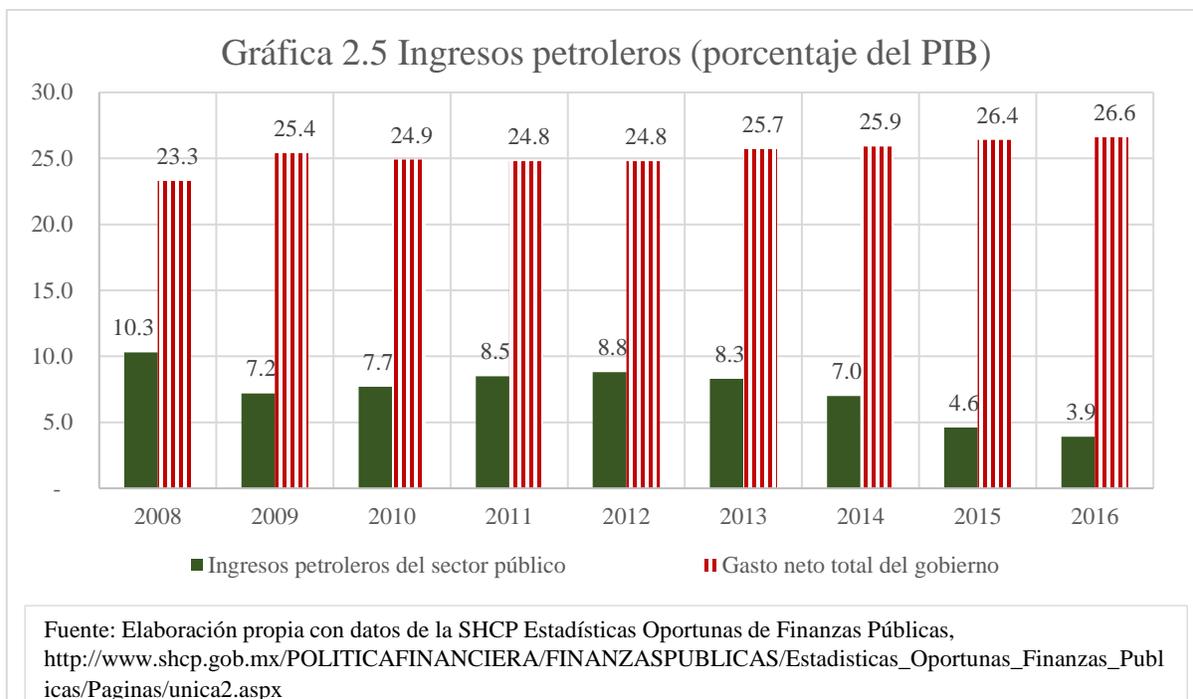


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

En la gráfica 2.4 se podemos ver que la deuda mexicana creció significativamente durante los últimos años, en especial durante el periodo de estudio de la reforma hacendaria de 2013. En este aspecto, consideramos que los incrementos del gasto público son financiados por medio de la deuda, lo cual no es un medio sostenible a través del tiempo debido a la naturaleza de la deuda.

Al respecto, el CEEY (2013, pág. 20) mencionó que “esta reforma no puede financiarse por los ingresos del petróleo o por mayor deuda pública”, esto debido a que no resulta sano para las finanzas públicas, “debe financiarse con recursos públicos provenientes de ingresos generales al consumo, a los ingresos y las ganancias, la eliminación de regímenes especiales y del subsidio a las gasolinas, y mediante la mayor eficiencia tributaria” (ídem).

Para el caso del comportamiento de los ingresos petroleros tenemos la siguiente serie comparada con el gasto total del gobierno:



En la gráfica 2.5 analizamos que a pesar de que el gasto público tiene una tendencia al alza, los ingresos provenientes del petróleo bajan incluso desde antes de la reforma hacendaria. Las causas de la reducción de los ingresos petroleros son exógenas, debido a que obedecen a los precios y producción internacionales de esta materia prima. Es por esto que se hace énfasis en la despétrolización de las finanzas públicas. Todas estas estadísticas nos dejan como resultado que a partir de la reforma hacendaria de 2013 se incrementó la recaudación de impuestos, así como la deuda, lo que incrementó el gasto público, aunque de manera menos que proporcional. Esto se debe a una caída de los ingresos petroleros ocasionada por la caída del precio del crudo a nivel internacional. La despétrolización de las finanzas públicas fue ocasionada por dos razones: 1) el incremento de la recaudación y 2) la caída de los precios internacionales del crudo.

Para tener una perspectiva de la causalidad del gasto público es necesario un análisis de correlación ex ante y ex post de la reforma hacendaria de 2013. Esto nos da como resultado

que tanto aumentó/disminuyó la correlación entre las variables. Para el análisis de correlación utilizaremos las siguientes variables, cuyas observaciones se pueden consultar en la página de la SHCP²¹ para un mayor detalle:

Tabla 2.1 Descripción de las variables

Variable	Periodicidad	Valores
Ingresos tributarios	Mensual	Millones de pesos reales de 2013
Ingresos petroleros	Mensual	Millones de pesos reales de 2013
Ingresos totales	Mensual	Millones de pesos reales de 2013
Gastos totales	Mensual	Millones de pesos reales de 2013
Deuda económica amplia	Mensual	Millones de pesos reales de 2013

Las variables descritas son similares a las que mostramos en las gráficas anteriores; pero para mayor veracidad del análisis de correlación son necesarios más datos a los presentados en las series, es por ello que se escogen con un periodo mensual. También estos datos están en valores reales, debido a que no se pueden representar como porcentaje del PIB por la limitante de que el PIB se calcula cuando menos trimestralmente. Se sustituyó el SHRFSP con la Deuda económica amplia, debido a que no hay datos mensuales. Sin embargo, estos datos representan verazmente a los mostrados arriba, sólo que en periodicidad y valores distintos.

A continuación, mostramos los resultados del análisis de correlación, para el primer cuadro, que representa las correlaciones ex ante, se utilizaron los valores correspondientes al periodo de 2008/01 hasta 2013/12; mientras que para el análisis ex post se tienen los valores de 2014/01 hasta 2016/12:

Cuadro 2.1 Análisis de correlación

<i>a) Análisis ex ante</i>					
	<i>Ingresos presupuestarios</i>	<i>Ingresos petroleros</i>	<i>Ingresos tributarios</i>	<i>Gasto público neto pagado</i>	<i>Deuda económica amplia</i>
Ingresos presupuestarios	1				

²¹http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

Ingresos petroleros	0.65289994	1			
Ingresos tributarios	0.55453324	0.07667833	1		
Gasto público neto pagado	0.78789371	0.45698831	0.42948374	1	
Deuda económica amplia	0.50893146	0.22008482	0.66355057	0.46926769	1

b) Análisis ex post

	<i>Ingresos presupuestarios</i>	<i>Ingresos petroleros</i>	<i>Ingresos tributarios</i>	<i>Gasto público neto pagado</i>	<i>Deuda económica amplia</i>
Ingresos presupuestarios	1				
Ingresos petroleros	0.096899775	1			
Ingresos tributarios	0.541773139	-0.504850166	1		
Gasto público neto pagado	0.691292572	0.015626924	0.389409788	1	
Deuda económica amplia	0.387243676	-0.418491839	0.705996661	0.398343973	1

Hasta antes de la reforma hacendaria de 2013, en el periodo comprendido de 2008-2013, la correlación más alta para los gastos públicos (sin contar los ingresos totales) es la que tiene con la deuda económica amplia; después le continúan los ingresos petroleros y por último los ingresos tributarios. Durante este periodo previo a la reforma hacendaria la deuda y el petróleo es lo que más empuja el gasto público, lo cual es un síntoma de debilidad, debido a que las finanzas públicas no son financiadas de forma sólida. También se puede ver que los ingresos totales están muy correlacionados con los ingresos del petróleo.

En la segunda parte del cuadro se notamos las correlaciones correspondientes al periodo de 2014-2016. Aquí se muestra que la correlación entre gasto público-ingresos petroleros bajó considerablemente al punto de no ser estadísticamente significativo. También observamos que el total de los ingresos públicos ha dejado de estar correlacionado con los ingresos del petróleo. Sin embargo, cabe señalar que la deuda sigue empujando al gasto público para este periodo.

También podemos ver en el cuadro de las correlaciones ex post la correlación negativa entre los ingresos petroleros y la deuda pública. La explicación a esto, es que para mantener el gasto público a los niveles planeados se tuvo que incrementar la deuda pública, debido a

que los ingresos petroleros cayeron drásticamente. Un modelo de política fiscal que utilice la deuda como sustituto de un ingreso considerado como no recurrente, no es sostenible en el largo plazo.

A partir del análisis de correlación de las variables podemos observar que hubo una reducción de la participación de los ingresos petroleros en las finanzas públicas. Sin embargo, la deuda jugó un papel muy importante en el gasto público. La reforma hacendaria de 2013 no puso énfasis en esto debido a que desde su aplicación observamos un crecimiento acelerado de los SHRFSP.

El problema de la deuda no es que sea dañina en la economía per se, incluso se acepta que incurrir en esta puede llevar a una sociedad a un nivel mayor de bienestar. El problema de este ingreso no recurrente es que hace más difícil lograr los objetivos de la política fiscal, ya que esto indica que se tienen que financiar déficits fiscales y cuando estos se hacen continuos la deuda y su costo financiero se hacen mayores.

La presencia de un déficit permanente en las finanzas públicas genera efectos negativos en el ahorro y la inversión, y en la capacidad de crecimiento de la economía a largo plazo (Catalán, 2013, pág. 139). Aunque la deuda en el corto plazo no tiene efectos negativos sobre la economía, a largo plazo puede comprometer las finanzas públicas. Una deuda creciente no sólo compromete recursos futuros, sino también existe el riesgo de que se vuelva un gasto corriente debido al crecimiento de los costos financieros.

Los indicadores correspondientes al nivel de deuda del sector público nos demuestran que ésta ha crecido de forma desproporcionada respecto al PIB. También podemos notar que, aunque la reforma de 2013 despetrolizó el gasto público, no se tomaron medidas delimitadas respecto a la deuda. Esta incrementó la correlación respecto los ingresos y los gastos totales, el principal problema de esta reforma fue que se incurrió en más deuda. La explicación del

incremento de la deuda se debe principalmente a la caída de los precios del petróleo, que desde antes de la reforma hacendaria ya se venía presentando una reducción de los ingresos petroleros; esta caída presionó el gasto público y los objetivos de la política fiscal, por lo que fue necesaria la deuda.

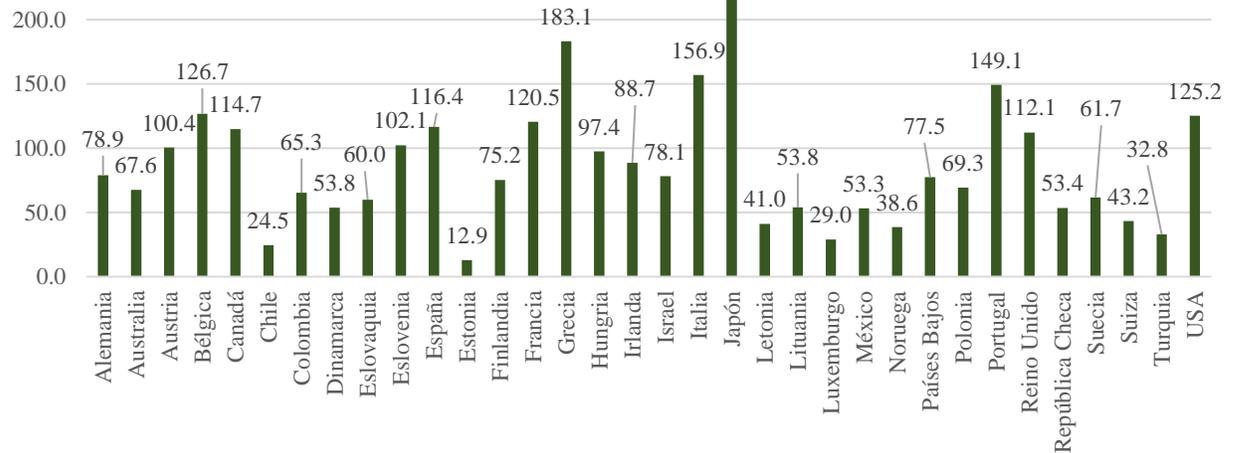
Aquí la evidencia explica que sustituir los ingresos petroleros por medio de deuda no es sostenible en el largo plazo, lo mismo aplicaría para cualquier tipo de ingreso público proveniente de recursos no renovables, la solución para evitar este tipo de presiones en la deuda pública es dejar de consolidar los ingresos provenientes del petróleo (CEEY, 2012; Chávez Presa, 2013).

2.1.2. SOSTENIBILIDAD FISCAL.

La deuda pública representa un aspecto importante dentro de las finanzas del país, es por ello que se debe poner especial atención sobre los movimientos en las cifras de la deuda pública. Esto garantizará que se esté cumpliendo la sostenibilidad del sistema tributario y que la deuda no sobrepase niveles que puedan deprimir la economía. En este apartado evaluamos si la reforma hacendaria afectó la sostenibilidad del sector público del país y si se puso en riesgo el crecimiento económico por esta causa.

En la actualidad no existe un consenso acerca de qué tamaño debe de ser la deuda de una economía. Aunque muchas veces la OCDE ha mencionado que es recomendable tener hasta un 50% de deuda respecto al PIB (Expansión, 2012), no existe suficiente evidencia empírica acerca de qué niveles se deben adoptar. Esto se debe a que el tamaño de la deuda obedece más a cuestiones estructurales de la economía de la que estamos hablando, es decir, el tamaño de la deuda no puede ser un indicador relevante cuando lo comparamos respecto a otros países. En el siguiente gráfico podemos ver la deuda de países miembros de la OCDE:

Gráfica 2.6 Deuda de países de la OCDE 2015 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, OECD Data. <https://data.oecd.org/>

Lo más importante que podemos apreciar aquí es que no hay algún paradigma sobre la cantidad óptima de deuda y en realidad vemos que a pesar de que la mayoría son considerados países desarrollados no hay un patrón específico para este grupo de países. Cabe señalar que esto no quiere decir que la deuda no sea un indicador importante para analizar la economía de un país; la clave es interpretar la deuda de la forma más adecuada y asegurar que no afecte el desenvolvimiento económico.

Al respecto, Catalán (2013, pág. 139) advirtió que “en las condiciones actuales de la política fiscal, caracterizada por una debilidad de los ingresos fiscales, el gobierno federal no puede utilizar de manera permanente el endeudamiento público como una forma de reactivar la economía”, es por ello que el incremento del endeudamiento público se vuelve una variable de interés.

En el caso de México vimos con anterioridad que la deuda de 2016 cerró como 50.2% del PIB; pero esta cifra no expresa más que la deuda total del país es de casi la mitad de lo

que se produce en un año. El punto principal aquí no es el monto total de la deuda, sino su rápido crecimiento, esto pasó de 37.7% a 50.2% del PIB en sólo cinco años. La caída de los ingresos petroleros llevó a las finanzas públicas a un incremento acelerado de la deuda pública; es necesario evaluar si este incremento afectó la capacidad de hacienda de hacer política fiscal.

Ante esto surge la necesidad de evaluar la sostenibilidad fiscal, esto nos ayudaría a conocer si la capacidad de hacienda resultó afectada al aplicarse la reforma fiscal. De acuerdo con Catalán (2013, pág. 140) “la sostenibilidad de la política fiscal a largo plazo se garantiza si el valor presente de los balances fiscales esperados en el futuro es igual al valor de la deuda pública total actual” esto quiere decir que la “deuda tiende a cero en el tiempo”.

Por su parte, Hernández Mota (2013, pág. 4) definió la sostenibilidad fiscal como “la política fiscal es sostenible si la deuda real respecto al PIB no crece más rápido que la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía”. Otros autores que plantearon la misma idea de sostenibilidad fiscal son Hidalgo de los Santos y Doimeadiós Reyes (2016).

Tanto como Catalán (2013) y Hernández Mota (2013) coinciden que la sostenibilidad fiscal implica que los gastos e ingresos públicos puedan mantener una trayectoria que satisfaga la restricción presupuestal intertemporal. Esto se basa en el trabajo de Hakkio y Rush (1991) quien había propuesto este enfoque para estimar si el déficit fiscal era muy grande, ya que tomaba las diferencias entre los ingresos y los gastos del gobierno a través del tiempo como variable de estudio.

En este apartado se evalúa la sostenibilidad de la política fiscal a través de la aplicación de la reforma hacendaria de 2013, por lo que estos enfoques nos ayudan a formalizar el procedimiento para medirla. De acuerdo a Catalán (2013) y Hakkio y Rush

(1991) una prueba que nos podría dar indicios de sostenibilidad en las finanzas públicas es un análisis de raíz unitaria en la serie histórica de la deuda. La interpretación de este análisis es que en caso de haber estacionariedad en la serie histórica se podría hablar de sostenibilidad en las finanzas públicas; mientras que la presencia de una raíz unitaria, es decir no estacionariedad de la serie, implica que no hay sostenibilidad en las finanzas públicas.

Este razonamiento parte de las propiedades del concepto de estacionariedad; una serie de tiempo que sea estacionaria implica que ante cualquier choque externo que la desvíe, ésta siempre volverá a su trayectoria anterior. Si la serie de tiempo corresponde a la deuda, entonces cualquier movimiento que la desvíe de su trayectoria será cancelado y la serie volverá a su trayectoria original. En este caso se puede hablar de sostenibilidad de las finanzas públicas, debido a que si la deuda incrementa existe capacidad de devolverla a su nivel inicial.

En Catalán (2013) se aplican las pruebas de raíz unitaria a la serie de la deuda como porcentaje del PIB, mientras que Hakkio y Rush (1991) hacen la prueba para diferentes representaciones de la deuda. En este trabajo se hace el análisis de raíz unitaria para la deuda representada como porcentaje del PIB y en valores reales. Las variables son las siguientes y pueden ser analizadas en la página de la SHCP²².

Tabla 2.2 Descripción de las variables

Variable	Periodicidad	Valores
Deuda económica amplia	Trimestral	Porcentaje del PIB
Deuda económica amplia	Mensual	Millones de pesos de 2013

Para este análisis de sostenibilidad fiscal, las series fueron separadas en dos periodos: antes de la reforma y después de esta. Para el analizar la sostenibilidad ex ante la reforma hacendaria hicimos las pruebas de Dickey-Fuller Aumentada y Phillips-Perron para el

²²http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

periodo de 2008 a 2013 en ambas variables; para el análisis ex post la reforma hacendaria hicimos estas mismas pruebas para el periodo de 2014 a 2016; también hicimos estas dos pruebas a todo el periodo de estudio.

A continuación, presentamos los resultados de las pruebas de raíz unitaria para los periodos señalados (las imágenes de las pruebas pueden verse en el anexo 1):

Cuadro 2.2 Resultados de las pruebas de raíz unitaria

Variable	Prueba Dickey-Fuller Aumentada (estadístico, valor p)	Prueba Phillips-Perron (estadístico, valor p)
Porcentaje Deuda-PIB ex ante	-1.943665, 0.5997	-1.654772, 0.7382
Porcentaje Deuda-PIB ex post	-3.687051, 0.0823	-4.828454, 0.0149*
Porcentaje Deuda-PIB total	-3.551244, 0.0497*	-2.621826, 0.2736
Deuda en millones de pesos de 2013 ex ante	-2.890535, 0.1719	-2.151729, 0.5084
Deuda en millones de pesos de 2013 ex post	-4.472527, 0.0058*	-2.701997, 0.2420
Deuda en millones de pesos de 2013 total	-2.297624, 0.4313	-2.523499, 0.3164

En ambas pruebas la hipótesis nula indica que existe una raíz unitaria, es decir no estacionariedad de la serie, mientras que la hipótesis alternativa indica que no hay raíz unitaria y con ello la serie es estacionaria. En el cuadro de resultados vemos que en ninguna serie ambas pruebas coinciden en rechazar la hipótesis nula a un nivel de significancia del 5%; se pueden ver los estadísticos que rechazan la hipótesis de raíz unitaria marcados con un *.

También, un aspecto que parece interesante en este análisis es que el estadístico se vuelve mayor en valores absolutos después de la aplicación de la reforma hacendaria. Es decir, en todas las pruebas y variables hay coincidencia de que el estadístico correspondiente se acerca más a la estacionariedad cuando se incorporan los datos después de la aplicación de la reforma hacendaria. Esto puede ser explicado a que la crisis de 2008 tuvo efectos negativos en la sostenibilidad de las finanzas públicas tal como argumentó Catalán en el 2013.

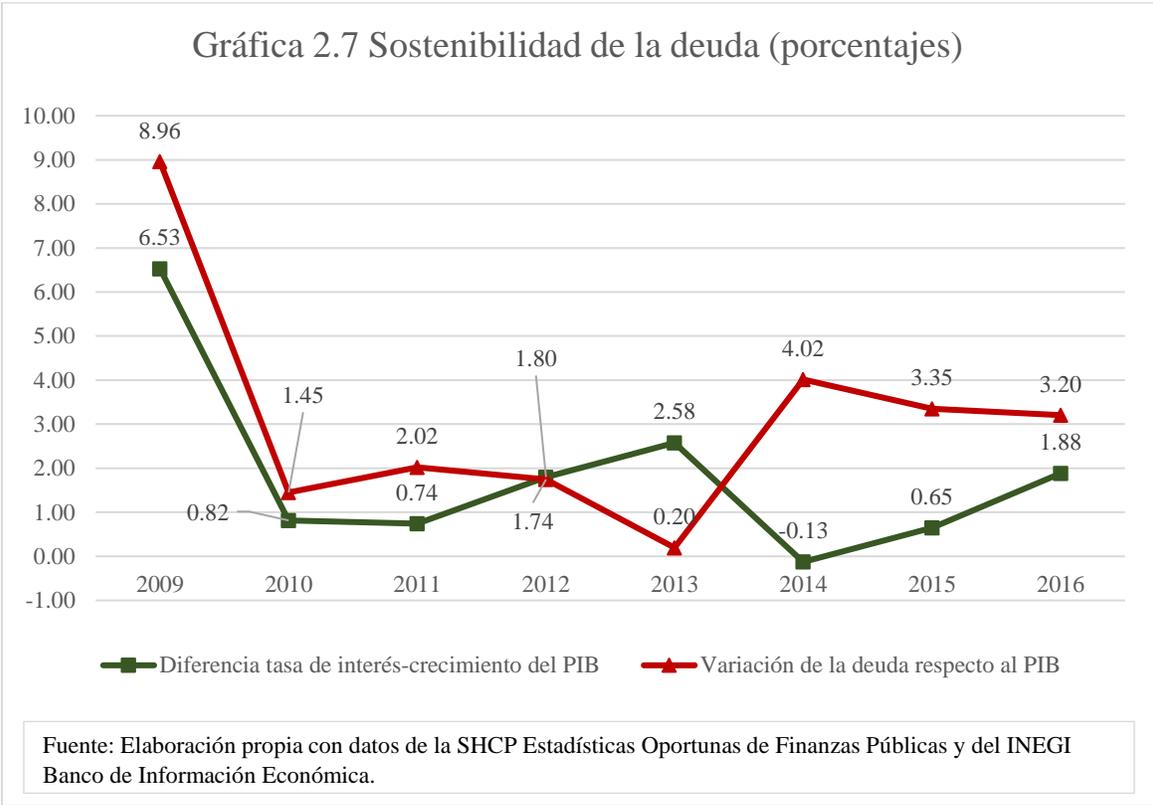
Entre las limitantes de este enfoque destaca que la serie puede ser muy volátil, esto puede afectar el análisis de raíz unitaria y darnos un resultado erróneo de la sostenibilidad en las finanzas públicas. De manera contraria, la serie podría comportarse con poca variabilidad y del mismo modo tendríamos un resultado erróneo. Es por ello que el resultado se le menciona como una evidencia débil de sostenibilidad o de no sostenibilidad.

De manera general, no podemos concluir con algún indicio de que haya estacionariedad en la deuda pública. Este resultado nos da una evidencia débil que la política fiscal no es sostenible en el tiempo. Además, en este enfoque no tenemos evidencia concreta de que la reforma fiscal haya cumplido el objetivo de la sostenibilidad de la deuda.

Además, otro enfoque para analizar la sostenibilidad de la política fiscal es el de Buitier y Blanchard que nos mencionó Hernández Mota (2013); en este enfoque se tiene que comprobar que el crecimiento de la deuda respecto al PIB no haya crecido más que la diferencia de la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía. Del mismo modo que en el enfoque anterior, esto implica que el endeudamiento público puede mantenerse en el largo plazo sin crear efectos recesivos en la economía.

Para el enfoque descrito por Hernández Mota (2013), en este apartado hacemos una comparación entre el crecimiento de la deuda como porcentaje del PIB y la diferencia entre la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio a 28 días (TIIIE28) respecto a la tasa del crecimiento del PIB; esta última diferencia es el punto de referencia, al cual la deuda debe equilibrarse. El crecimiento de la deuda no debe de ser mayor que la diferencia entre estas dos tasas, en primer lugar, porque un crecimiento de la tasa de interés puede encarecer los costos de la deuda y hacerla insostenible, también, si el crecimiento de la deuda se sustenta en una mayor actividad económica hay mayor margen de maniobra para responder a los efectos negativos de la deuda.

El enfoque que mencionó Hernández Mota (2013) es una variante más completa para analizar la sostenibilidad fiscal, debido a que toma como referencia otras variables que son determinantes del endeudamiento público. En el siguiente gráfico se puede analizar el comportamiento de las variables descritas con anterioridad:



En nuestro periodo de estudio vemos que la variación de la deuda respecto al PIB se mantuvo por arriba de la variable de referencia desde el 2009 hasta el 2012, el cual fue el punto de inflexión entre estas dos variables. Sin embargo, en el año de 2014, en el periodo de aplicación de la reforma hacendaria, la deuda vuelve a estar por encima de nuestra variable de referencia. De acuerdo con este enfoque sólo podríamos hablar de sostenibilidad fiscal en los años de 2012 y 2013, mientras que en los otros años existe un manejo inadecuado de la deuda, incluyendo el periodo de la reforma hacendaria de 2013.

Aunque el enfoque de sostenibilidad fiscal de Hernández Mota (2013) es más completo que el de Hakkio y Rush (1991) y Catalán (2013), este también tiene limitantes importantes que nos pueden dar un análisis erróneo del manejo de la deuda. Una limitante es que la comparación entre las dos variables de estudio puede ser distorsionada por una crisis económica. Esto se debe a que, si la deuda está sujeta a la diferencia entre la TIIIE28 y el crecimiento del PIB, esta incrementará en periodos de crisis y descenderá en periodos de auge; pero en el caso de una crisis muy profunda, la deuda crecerá muy rápido, aunque la diferencia TIIIE28-PIB no sea superada.

A partir de este análisis se puede ver que el incremento de la deuda no es consistente con nuestra variable de referencia en el periodo correspondiente a la aplicación de la reforma hacendaria, de hecho, se observa que ya había sostenibilidad en el 2012 y en el 2013, por lo que nuestro resultado nos indica que la reforma hacendaria desestabilizó la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En nuestros análisis acerca de la sostenibilidad de las finanzas públicas no se encontró evidencia de que la reforma fiscal llevada a cabo haya tenido efectos positivos en el desenvolvimiento de la deuda pública. Más bien lo que se encontró fue que a medida de la entrada en vigor de la reforma hubo un incremento de la deuda que no se sustentó ni tuvo efectos positivos dentro de la economía.

En nuestro primer análisis, de raíz unitaria, indicamos que la serie se acercaba más a la estacionariedad en el periodo correspondiente después de la reforma; pero en nuestro segundo análisis se observa que el incremento de la deuda está por encima del recomendado. La explicación a estos resultados contradictorios es que el primer análisis sólo nos indicó que la serie de tiempo se hizo menos volátil, debido a que la sostenibilidad no sólo se debe de basar en la estacionariedad de la deuda en el tiempo; en nuestro segundo análisis tenemos

evidencia más sólida de que la reforma de 2013 afectó de manera negativa la sostenibilidad fiscal.

Por lo tanto, entre los efectos más representativos de la reforma en las finanzas públicas destaca el incremento de la deuda, el cual no se refleja en la actividad económica sino más bien es resultado de una baja en los ingresos petroleros. La reforma hacendaria de 2013 no tuvo resultados positivos en la sostenibilidad de la deuda pública, más bien tuvo efectos negativos en este aspecto.

2.1.3. SUSTENTABILIDAD FISCAL.

A diferencia de la sostenibilidad, la sustentabilidad fiscal no tiene una definición consensuada. Por lo que en este apartado consolidamos las definiciones existentes de sustentabilidad y con esto la cuantificamos a partir de la reforma. Cabe señalar que hay una diferencia entre la sostenibilidad y la sustentabilidad fiscales, debido a que la primera se basa en la capacidad de responder a las obligaciones de deuda en el largo plazo mientras que la segunda abarca también el destino del gasto público como variable.

En primer lugar, “es necesario preguntarse si el Estado mexicano está capacitado para brindar los servicios que requiere la población de manera sustentable; si tiene la capacidad de estimular el crecimiento económico y la protección social para los mexicanos” (CEEY, 2013, pág. 11). Siguiendo al CEEY (2013, pág. 36), el que se haya recurrido a los ingresos petroleros y a la deuda pública implica que el gasto de operación para prestar servicios públicos no se alcanza a cubrir con nuestros impuestos; lo que dificulta la consolidación de una reforma hacendaria. Ante este escenario es necesario evaluar no sólo la sostenibilidad fiscal, sino también la sustentabilidad fiscal.

El pionero del concepto de sustentabilidad fiscal fue Hernández Mota quien en el 2013 argumentó que existe la necesidad de reestructurar las finanzas públicas desde una

perspectiva distinta a lo convencional de igualar ingresos con gastos. Entonces se debe de asumir “la hipótesis de que una reforma fiscal no se debe ligar tácitamente a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes del sector público respecto a su gasto” (Hernández Mota, 2013, pág. 3) sino se tiene que dejar a un lado “esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales de gran impacto en la política fiscal: la realidad de los contribuyentes y el gasto improductivo insostenible”.

Al respecto Chávez Presa (2013, págs. 23-24) hizo mención que entre “las características esenciales para hacer sostenibles las finanzas públicas se encuentra: construir una restricción presupuestaria sólida, rígida, independiente del ingreso petrolero”. Aunque se refirió a la sostenibilidad fiscal, estos aspectos se pueden considerar dentro de la sustentabilidad del sistema hacendario. Dentro de la sustentabilidad también deben analizarse las finanzas subnacionales, porque a pesar de no ser consideradas como tal dentro del análisis de sostenibilidad que se muestra en páginas anteriores, de la posición financiera de estados y municipios depende la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas (Fonseca C., 2013).

Entonces, para medir la sustentabilidad de las finanzas públicas es necesario considerar el destino de los recursos obtenidos, de modo que se evite que estos recursos se vuelvan gastos no productivos hacienda. En segundo lugar, se debe de tener presente el origen de estos recursos y poner atención en que si se tratan de recursos sólidos a largo plazo. En tercer lugar, es necesario monitorear el movimiento de la deuda en los estados y municipios, así como sus finanzas públicas para incentivar su recaudación. Estos tres objetivos nos delimitan una política fiscal sustentable, el que se tengan algunos de estos objetivos cumplidos indica que la política fiscal no es del todo sustentable y que aún faltan mejoras en las finanzas públicas.

En el apartado anterior mostramos que a pesar de la despetrolización de las finanzas públicas el monto de la deuda se incrementó en un periodo corto. Por lo tanto, el segundo objetivo consistente con la sustentabilidad no se llegó a cumplir y ello lo apreciamos en los análisis para calcular la sostenibilidad fiscal. Es por ello que la oferta de servicios públicos, se sigue realizando a costa de los recursos de las generaciones futuras (CEEY, 2013, pág. 36).

Para evaluar si el primer objetivo para lograr la sustentabilidad es necesario conocer el destino del gasto público, de modo que se pueda analizar si el gasto está siendo productivo. Esto requiere una “recomposición del gasto estrictamente necesario para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias y con efectos directos sobre el crecimiento económico, y con base en la estructura de generación de ingresos” (Hernández Mota, 2013, págs. 4-5). Por lo tanto, desde esta perspectiva no sólo importa cuánto se gasta, sino que también importa el cómo se gasta.

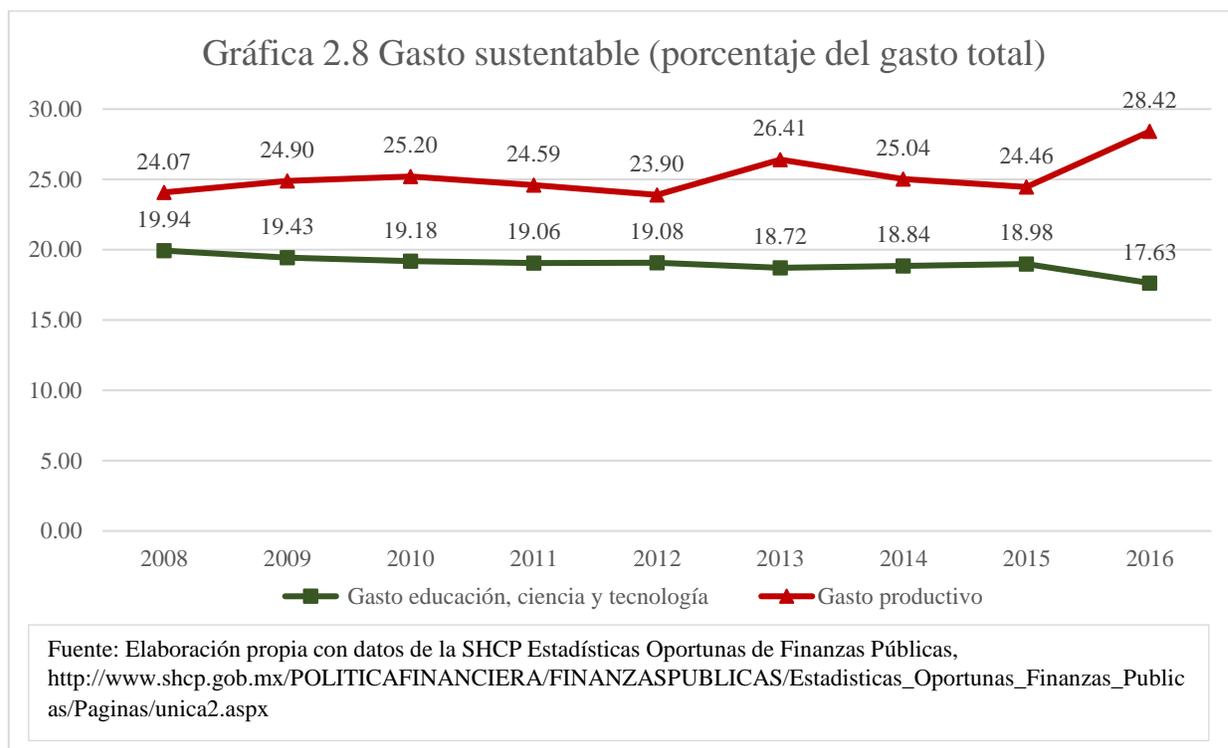
El principal problema que esto representa es definir de forma concreta qué rubros de gasto tienen estas características y se pueden considerar como gastos productivos. La definición más aceptada es que el gasto público productivo es toda la inversión directa pública (Hernández Mota, 2010) y esta tiene un impacto directo en el producto (Samaniego Gámez & Sánchez Juárez, 2013).

Pero definir al gasto público productivo sólo como inversión pública nos puede limitar nuestro análisis, ya que podríamos tener un sesgo en cuanto a nuestra estimación. Por un lado, un ejemplo de esto sería el gasto en armamento militar, el cual es un gasto de capital y sin embargo no es productivo ni tiene directa relación con el crecimiento económico. Por otro lado, tenemos la educación, innovación y tecnología que a pesar de ser un gasto corriente

genera una mayor productividad e incide directamente al crecimiento económico (Sawyer, 1997, pág. 10).

Por lo tanto, en el análisis son considerados dos indicadores como proporción del gasto total; uno de estos indicadores será toda la inversión pública expresada como gasto de inversión en la clasificación económica del gasto. También son analizados el desenvolvimiento de los ramos de educación y ciencia, tecnología e innovación en la clasificación funcional del gasto. De esta forma se hace un análisis más completo acerca de la productividad del gasto público.

En la gráfica siguiente se pueden ver los porcentajes correspondientes al gasto público de inversión considerado como productivo, también se encuentra el gasto en ciencia y educación el cual también tiene las características de un gasto de inversión:



En esta gráfica se nos muestran dos enfoques de gasto productivo; por un lado, tenemos todo el gasto de inversión y por otro tenemos el gasto en educación, ciencia y

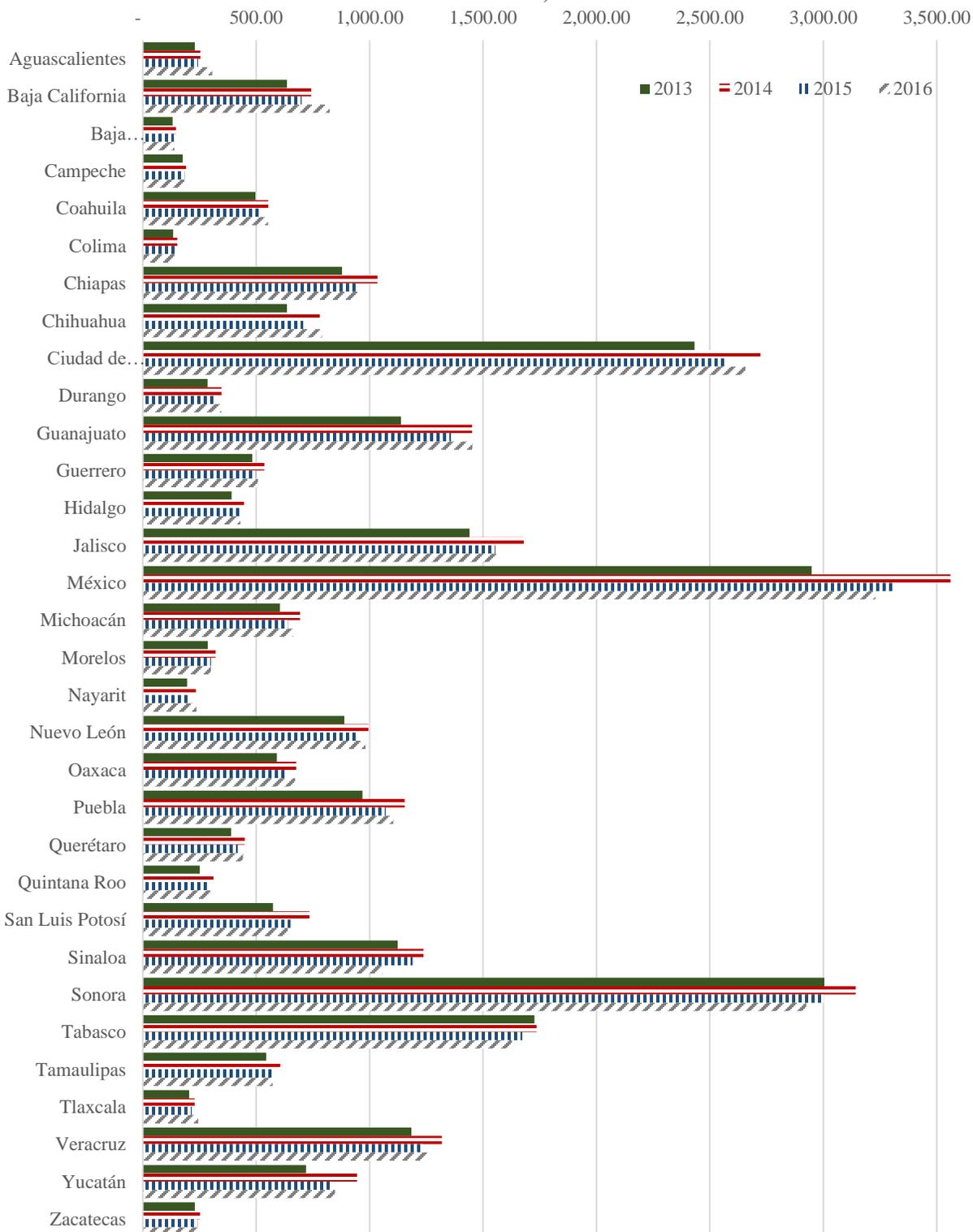
tecnología. Esta gráfica nos demuestra que en efecto el gasto en educación se ha quedado estancado en los últimos años, mientras que el gasto productivo, el cual es la inversión pública tiene altibajos con una tendencia al alza. En el periodo de aplicación de la reforma hacendaria, de 2013 a 2016 vemos que en lo que se refiere al gasto de inversión sí hubo un incremento respecto al total, mientras que en el gasto en educación hubo una caída.

De acuerdo con el enfoque de sustentabilidad que definimos anteriormente, no hubo mejoras en la productividad del gasto público, por lo que carece de sustentabilidad fiscal debido a que el gasto público no mejoró el ambiente para que la sociedad explotara al máximo sus capacidades. Esto repercute a la recaudación fiscal en el largo plazo, debido a que la sociedad carece de los bienes públicos suficientes y de la innovación que incremente su productividad.

También, otro enfoque que nos ayuda a determinar la sustentabilidad del sistema tributario es el correspondiente a las finanzas públicas de los estados y municipios. Unas finanzas sustentables tienen que tener una estructura sólida en sus finanzas subnacionales; debido a que unos estados y municipios con incentivos en recaudar tienen más grados de libertad para hacer política económica.

Para estimar qué tanto se han esforzado las entidades federativas en su recaudación, haremos una comparación del Fondo de Fiscalización que la SHCP otorga. De acuerdo a la SHCP el Fondo de Fiscalización “se integra con el 1.25 por ciento de la Recaudación Federal Participable, para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas” (SHCP, s.f., pág. 2). Por lo tanto, este fondo representa qué tan bien ha sido el desempeño fiscal de los estados. En la siguiente gráfica se muestra la cantidad en millones de pesos de 2013 que los estados recibieron por parte de este concepto:

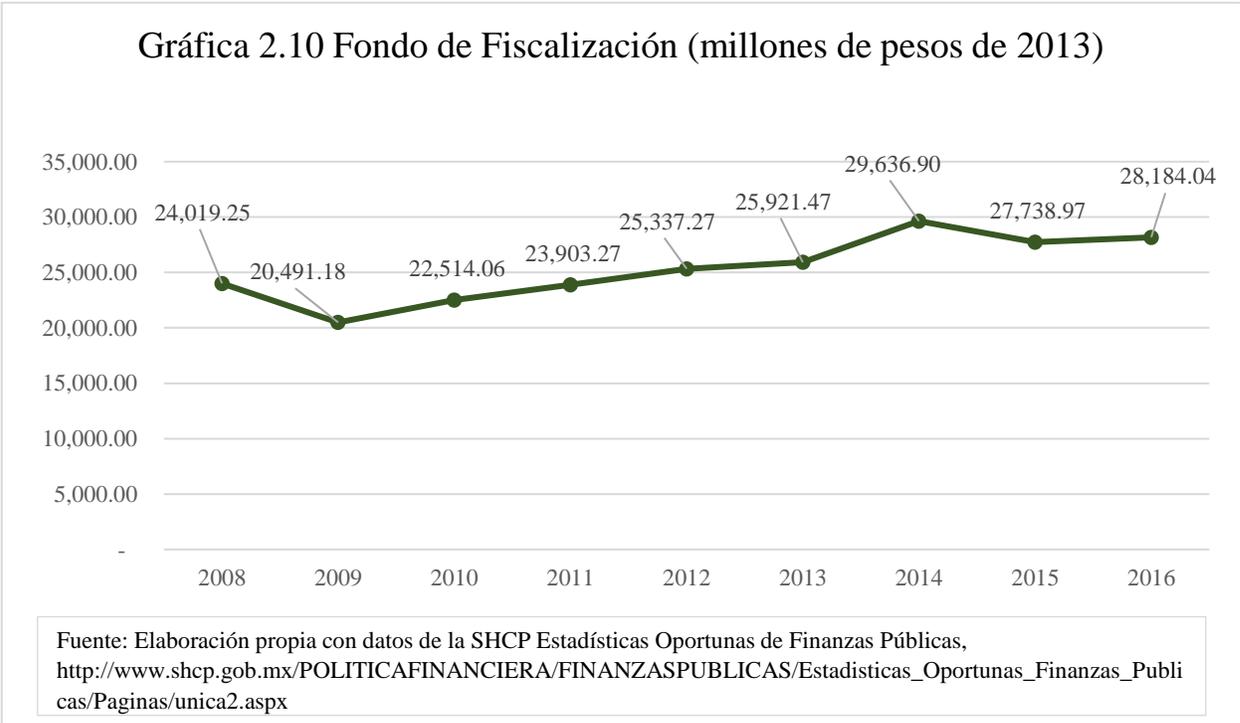
Gráfica 2.9 Fondo de fiscalización de estados (millones de pesos de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

Podemos apreciar que en general existe una tendencia al alza en lo que se refiere al desempeño fiscal, sin embargo, lo más notable es que hay una concentración importante en sólo tres estados. La mejora más importante la tuvo el estado de Guanajuato, que se ve de manera notable su incremento en lo relacionado al desempeño fiscal. También es notable como algunos estados se han quedado estancados o incluso empeoraron en lo que respecta a este tema, tal es el caso de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tabasco.

Ahora en el siguiente gráfico podemos ver el crecimiento del fondo de fiscalización total, que del mismo modo representa el desempeño fiscal, pero en este caso, de forma general debido a que es la suma de lo que le corresponde a cada estado.



Se puede apreciar que a partir de la aplicación de la reforma hacendaria sí hubo un incremento en el fondo de fiscalización, lo que se traduce en un incremento de la recaudación por parte de los estados y municipios. Sin embargo, vemos que la serie volvió a su tendencia,

por lo que parece que la reforma no tuvo un efecto considerable en incentivar a las entidades para mejorar sus finanzas públicas. En este aspecto no se mejoró significativamente el desempeño fiscal de los estados además que dicho incremento no se tradujo en mayores incentivos en todos los estados, como lo vimos anteriormente.

Una forma para incentivar que los estados y municipios tengan un mejor manejo de las finanzas pública y sustentabilidad fiscal, es incrementar el porcentaje del Fondo de Fiscalización dentro de la Recaudación Federal Participable. De este modo habrá incentivos para acabar con la informalidad a nivel estatal, esto debido a que “la función del fondo es incentivar las labores de fiscalización que realizan las entidades federativas” (Albarrán, 2016). Incluir a los gobiernos subnacionales dentro de la política fiscal no sólo fortalecerá las finanzas públicas, sino que también fortalecerá la unidad del país y la identidad nacional, esto debido a que en términos de recaudación las responsabilidades están centralizadas.

Concluimos que, en el caso de la sustentabilidad fiscal, definida con tres principales objetivos no mejoró considerablemente a partir de la aplicación de la reforma hacendaria de 2013. En lo que respecta al primer objetivo analizamos que el destino del gasto no mejoró en cuestiones de productividad, por lo que no hay indicios de que en este aspecto haya sustentabilidad de las finanzas públicas. El segundo objetivo, el cual se basa en el origen del financiamiento, fue analizado en el apartado anterior, donde se concluyó que a pesar de la despetrolización de las finanzas públicas la deuda pública creció de forma acelerada durante el periodo de estudio. Al analizar también el comportamiento de las finanzas subnacionales encontramos que a pesar que el Fondo de Fiscalización tuvo una tendencia al alza, no hubo mejoras sustanciales en todos los estados en lo que respecta a incentivos en participar de forma más activa en la recaudación, por lo que tampoco se cumple con nuestro tercer objetivo.

Entonces no hubo una mejora en la sustentabilidad del sistema tributario en México, se debe poner énfasis en estos aspectos, porque a pesar de que pueda existir sostenibilidad en las finanzas públicas (capacidad para reaccionar ante la deuda pública). Hay aspectos estructurales, los cuales se expresan en la sustentabilidad fiscal, que pueden poner en riesgo la capacidad de respuesta de hacienda frente a choques exógenos.

2.2. IMPACTO EN LA SOCIEDAD

El objetivo de la política fiscal es mejorar el bienestar público a partir de diferentes herramientas como el ingreso y el gasto. Lo eficiente es que la participación del estado en la economía genere las menores distorsiones posibles, con lo que nos referimos a una mayor eficiencia en el sentido de Pareto. Así mismo, la equidad en la distribución del ingreso genera una sociedad con un mayor bienestar, debido a que los individuos son homogéneos y tienen las mismas oportunidades de movilidad social. Sin embargo, existe un costo de oportunidad entre estos dos objetivos, no se puede tener una sociedad perfectamente eficiente sin sacrificar por completo la equidad; o viceversa, no es posible tener una sociedad perfectamente igual sin tener controlada toda la economía como definimos en el primer capítulo.

A partir de estos objetivos descritos tenemos un punto óptimo con las cantidades de eficiencia y equidad que maximiza el bienestar de la sociedad sujeta a una restricción presupuestal, la cual corresponde a la del gobierno. El incrementar la equidad por medio de política fiscal reduciría la eficiencia de la economía, pero el reducir la equidad por este medio no de forma estricta incrementaría la eficiencia. Para incrementar la eficiencia depende de reducir la actividad del estado en la economía; esto sucede al menos en el punto óptimo donde se maximiza la utilidad de la sociedad sujeta a la restricción del gobierno.

Cuando nos encontramos en un punto sub-óptimo se puede incrementar la equidad sin reducir la eficiencia y viceversa. Conocer si la economía mexicana se encuentra en un punto óptimo o sub óptimo resulta difícil, en primer lugar, porque no se puede medir la eficiencia de una forma directa, sólo por medio de las respectivas productividades marginales y en segundo lugar porque conocer si de hecho los agentes están siendo remunerados por su productividad marginal puede ser difícil de estimar y dicha estimación va más allá de los alcances de este trabajo.

Las reformas a la hacienda pública tienen que eliminar las deficiencias del sistema tributario y por lo tanto llegar a este punto óptimo donde el interés público determine la cantidad óptima entre eficiencia y equidad en la distribución del ingreso. En donde el interés público es el que maximiza el bienestar de toda la sociedad.

Un indicio que nos puede dar la idea de que México no está en un punto óptimo es la enorme desigualdad del ingreso que persiste desde hace ya algunos años. México fue el segundo país más desigual de la OCDE con un coeficiente de Gini de 0.47 en el año de 2008, el que México sea un país tan desigual se explica porque no hay una buena redistribución del ingreso, esto debido a que no hay recursos que redistribuir por la ineficiencia recaudatoria ocasionada por la evasión y elusión fiscales. Entonces, esto nos indica que para mejorar la distribución del ingreso en el país es necesario mejorar la capacidad que tiene la SHCP de reducir las fugas en las fuentes de ingresos.

Entre las modificaciones hechas a causa de la reforma hacendaria, se encuentran algunas cuyo impacto en la distribución del ingreso fue mayor que en otras, por lo que evaluamos cuáles de estas medidas tuvieron un impacto más redistributivo. Para evaluar si hubo una mejora en la distribución del ingreso se calcula si la equidad vertical y horizontal mejoraron cuando entró en vigor la reforma hacendaria. “El principio de equidad horizontal

establece que individuos iguales deben ser tratados por el sistema fiscal de la misma forma (Feldstein, 1976) mientras que la equidad vertical instituye la capacidad de pago como diferenciación principal del contribuyente” (Huesca & Serrano, 2005, pág. 90). Un sistema tributario más justo tendría que ser equitativo tanto vertical como horizontalmente.

Este análisis se hace a partir de tres vertientes, primero evaluamos los indicadores más importantes para la sociedad, lo que nos presenta una idea del impacto general de la reforma hacendaria en la sociedad, después evaluamos la incidencia de las fuentes de ingreso del gobierno para continuar con la incidencia del gasto público.

2.2.1. REALIDAD DE LOS CAUSANTES.

Para analizar si la reforma tuvo un impacto efectivo dentro de la sociedad se muestran algunos datos sobre la pobreza en México; la fuente de estos datos es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ya que es el principal organismo encargado de la medición de estos indicadores en México.

Entonces, en este apartado mostramos los datos acerca de las principales formas de pobreza y desarrollo social a través de los últimos años, con el objetivo de evaluar si existe algún patrón que nos indique el impacto de las medidas adoptadas en la reforma hacendaria de 2013. Este análisis permite tener una perspectiva general sobre el panorama en lo que se refiere a al desarrollo social del periodo de estudio.

Los primeros indicadores que estima el CONEVAL son los relacionados a la pobreza definida en sus diferentes modalidades, en el cuadro siguiente se muestran desglosadas las formas de pobreza con los porcentajes respecto del total de la población.

Cuadro 2.3 Pobreza (porcentaje de la población total)

Indicador	2008	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9

Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL Medición de la Pobreza,
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

En general podemos ver que existe una tendencia a la baja de la población con alguna modalidad de pobreza y un incremento de la población vulnerable y no pobre y no vulnerable. Asimismo, hubo un descenso importante en la población en pobreza extrema, así como de la población vulnerable por carencias sociales. Decir que hubo una mejora en el desarrollo social gracias a la reforma puede ser erróneo, debido a que desde antes de su aplicación la pobreza ha tenido una tendencia a la baja.

Aunque estos indicadores nos demuestren que en efecto ha habido una mejora en lo relacionado al combate de la pobreza, aún queda mucho por hacer en este aspecto. Es decir, es alarmante que sólo el 22.6% de la población no sea pobre ni vulnerable, mientras que el resto está en algún grado de pobreza o vulnerabilidad social.

Entre los indicadores que miden la pobreza se encuentra el de la cantidad de carencias sociales; dichas carencias sociales, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), CONEVAL y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) son las correspondientes al Rezago educativo, Acceso a los servicios de la salud, Acceso a la seguridad social, Calidad y espacios de la vivienda, Acceso a los servicios básicos en la vivienda y Acceso a la alimentación.²³ El número de las carencias sociales determinaría una forma de pobreza o de mala calidad de desarrollo social, la evolución del número de estas carencias se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.4 Carencias sociales (porcentaje de la población total)

²³ Para más información de la metodología se puede acceder a:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>

Indicador	2008	2010	2012	2014	2016
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL Medición de la Pobreza,
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

Del mismo modo que el cuadro 2.4 podemos ver una disminución de la pobreza en el sentido que hay menos población con carencias sociales. Es muy significativa la reducción del porcentaje de la población que tiene al menos tres carencias sociales; del mismo modo vemos una reducción en el porcentaje de la población con al menos una carencia social.

La reducción de la población con carencias sociales no puede ser atribuida a la reforma hacendaria, debido a que ya se venía observando una reducción de las carencias sociales a lo largo de este periodo de estudio. En el siguiente cuadro podemos ver las carencias con su respectivo porcentaje.

Cuadro 2.5 Carencias sociales especificadas (porcentaje de la población total)

Indicador	2008	2010	2012	2014	2016
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL Medición de la Pobreza,
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

Vemos que se muestra una disminución de las personas con carencias específicas, sin embargo, en el caso de las personas que carecen de buena alimentación la mejora social se ha quedado estancada e incluso se puede notar que hubo incrementos importantes en este sector que no se lograron mantener a lo largo de los años. Esto es alarmante y se deberían de redoblar esfuerzos en este aspecto, debido a que la falta de alimentación de calidad incide de forma directa en la productividad de las personas y en su calidad de vida; lo cual genera

costos importantes para la economía por un lado por medio de baja productividad y por otro lado por medio de gastos que pueden ser públicos en el sector salud.

De manera general en el cuadro anterior vemos que sí hay mejora en la calidad de vida de las personas debido a que hay un mayor acceso a bienes y servicios básicos. Hay mayor acceso a algunos bienes que otros y hay mejoras significativas en algunos bienes más que otros; por ejemplo, el caso con la mayor mejora fue en el sector salud, que redujo la carencia de la población de 38 a 15 puntos porcentuales.

La línea de bienestar es un indicador importante para conocer el desarrollo social de los últimos años. De acuerdo con el CONEVAL la línea de bienestar mínimo, equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. Es decir, las personas que están por debajo de la línea de bienestar mínimo carecen de alimentación suficiente. En el cuadro 2.6 podemos ver el porcentaje de personas que están es esta situación.

Cuadro 2.6 Línea de bienestar (porcentaje de la población total)

Indicador	2008	2010	2012	2014	2016
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL Medición de la Pobreza, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

En este caso se puede ver que la pobreza medida por estos indicadores se ha incrementado. Se puede apreciar que en la medición de las personas con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y a la línea de bienestar pasaron de 16.8% a 17.5% y de 49% a 50.6% con lo cual podemos ver que no hay resultados satisfactorios en la reducción de la pobreza, este enfoque demuestra que se ha deteriorado el bienestar social.

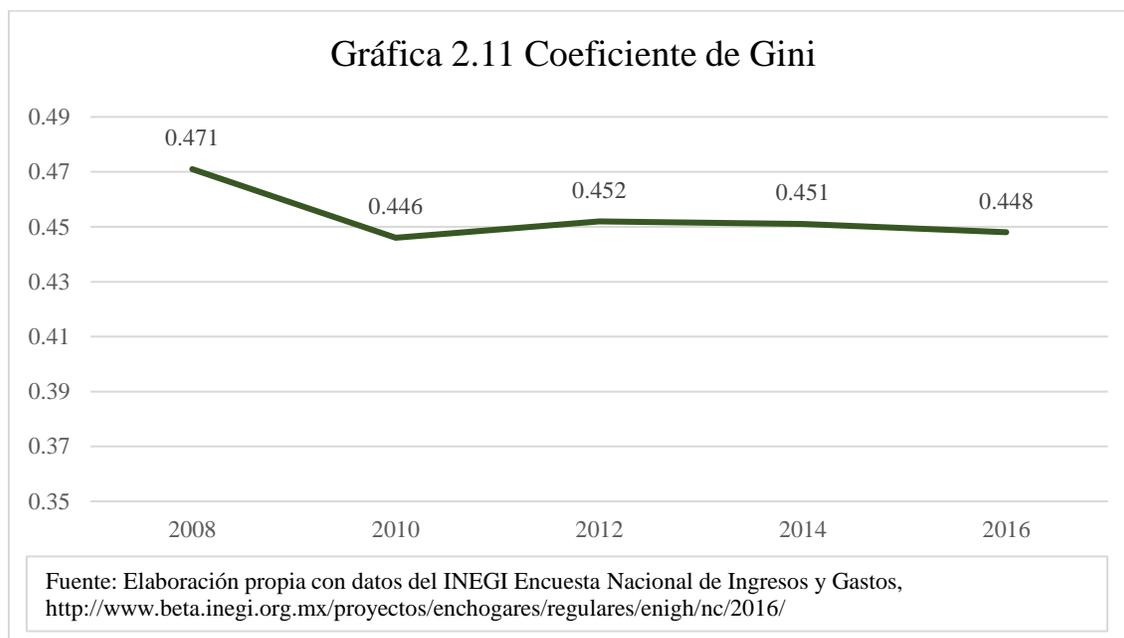
La explicación a estos resultados contradictorios se debe a que se ha mejorado el acceso a servicios básicos de la población más rezagada, como es el caso del seguro popular y cruzada contra el hambre, los cuales son considerados en los cuadros que expresan las carencias sociales. Sin embargo, no se ha mejorado el ingreso mensual de estas personas, por lo que no pueden acceder a las canastas básicas de alimentos y de otros bienes que se representan en las líneas de bienestar.

De forma general se aprecia que sí hubo una mejora en lo que se refiere al desarrollo social de los últimos años, dicha mejora no se le puede atribuir a las medidas tomadas en la reforma hacendaria de 2013 debido a que desde el 2008 se puede notar que la calidad de vida de las personas ya venía mejorando. Aunque se mejoraron algunos aspectos importantes dentro del desarrollo social, aún queda mucho por hacer en lo que se refiere a la calidad de la alimentación; dicha deficiencia se puede analizar en los cuadros 2.5 y 2.6. En este aspecto es importante mejorar, ya que la mala calidad alimenticia de la población genera costos en rubros del gasto público como salud y en la productividad de la economía.

Ahora para evaluar la equidad vertical analizamos el desarrollo del coeficiente de Gini a través de los años. En la página oficial del CONEVAL se explica que, el coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso. Entonces, al ser este coeficiente una medida de la distribución del ingreso podemos evaluar la equidad del sistema por medio de este indicador.

Aunque cabe señalar que el índice de Gini no representa en su totalidad la equidad vertical, sino que es un indicador que nos da una idea de cómo ha mejorado este aspecto. Esto se debe a que la equidad vertical implica que los individuos con mayores ingresos pagan

más que proporcional que los que tienen menos, es decir es progresivo (Huesca & Serrano, 2005). Por lo que la equidad vertical tiene como resultado una mayor distribución del ingreso, que se puede medir por medio del índice de Gini de forma general. En la siguiente gráfica podemos ver el desarrollo este índice en los últimos años:



En la gráfica anterior lo que se puede ver es que a pesar de que se ha reducido la desigualdad, no ha bajado lo suficiente. Esto se comprueba al darnos cuenta de que México es el país con el coeficiente de Gini más alto de los países miembros de la OCDE y con ello se volvió el más desigual al término de 2016 (OCDE, 2017). Esto nos comprueba de que las políticas enfocadas a la equidad vertical del sistema tributario no están teniendo los resultados deseados y que incluso la empeoraron.

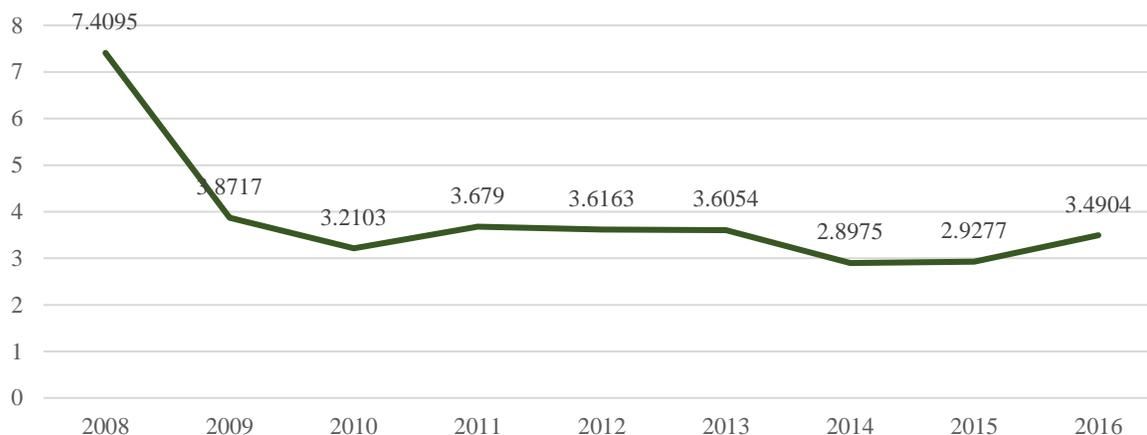
Pero también es importante señalar que un sistema tributario que tiende a la equidad vertical, que sea muy progresivo, podría desincentivar la producción económica e interferir en las decisiones de selección entre ocio-trabajo. También un sistema muy progresivo podría desincentivar la atracción de capitales y en casos extremos cambios de nacionalidad. Otra

amenaza de incrementar la progresividad en el sistema tributario traería consigo una mayor evasión y elusión fiscales por parte de toda la población, las perspectivas de corrupción y opacidad de muchos rubros de gastos también inciden en pagar impuestos. Esto se debe a que “las percepciones negativas prevalecen tanto en los estratos de población de ingreso alto como bajo, y que en cualquiera de estos se incurre con regularidad en la evasión fiscal” (Tello & Hernández, 2010, pág. 48).

Un incremento de la evasión y elusión fiscales empeorarían también a la equidad horizontal, la cual la definimos con anterioridad como “individuos iguales deben ser tratados por el sistema fiscal de la misma forma” (Huesca & Serrano, 2005, pág. 90). En este trabajo evaluamos la equidad horizontal por medio de la economía informal y por medio de los gastos fiscales; los cuales representan la evasión y elusión fiscales, que reducen la equidad del sistema tributario.

En la gráfica 2.12 se encuentra la evolución de los gastos fiscales en los últimos años. De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (Indicadores, 2013), el gasto fiscal son los montos que el erario federal deja de recaudar por conceptos de tasas diferenciadas, exenciones, deducciones, tratamientos y regímenes especiales, condonaciones, subsidios y créditos fiscales, facilidades administrativas y estímulos fiscales en los distintos impuestos federales.

Gráfica 2.12 Gastos fiscales totales (porcentaje del PIB)

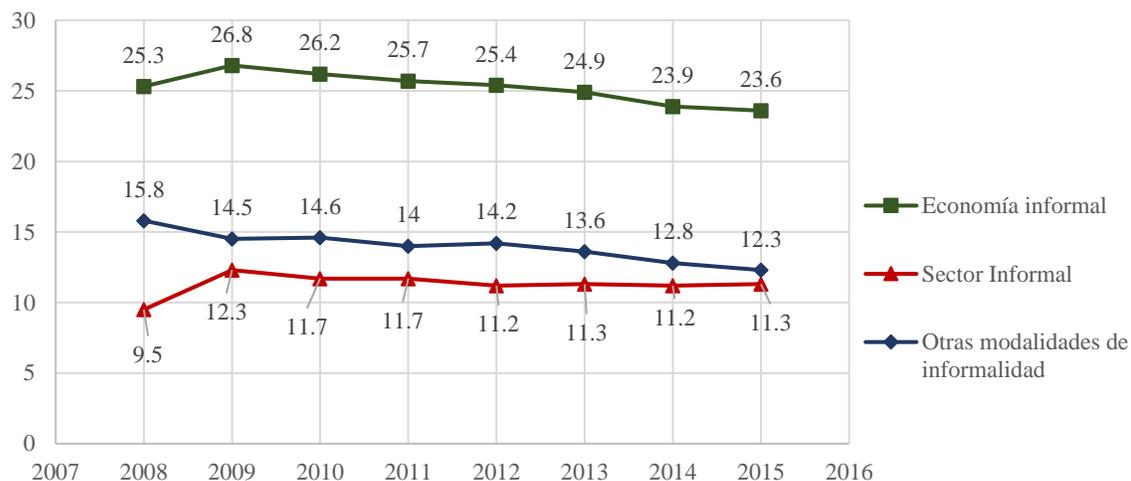


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (Presupuestos, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)

En la gráfica vemos que en el 2008 hubo una caída importante de los gastos fiscales respecto al PIB. Después de esta caída los gastos fiscales se mantienen en un nivel estable a lo largo de los años. Durante la aplicación de la reforma hacendaria de 2013 se aprecia que hay una ligera reducción de los gastos fiscales, sin embargo, para el año de 2016 estos vuelven a subir al nivel que habían mostrado. A pesar de la tendencia a la baja de los gastos fiscales no podemos concluir que a partir de la reforma hacendaria de 2013 se haya mejorado la equidad horizontal por este medio.

También se encuentra el indicador que nos ayuda a evaluar la equidad horizontal con base en el tamaño de la economía informal, es decir, la economía que evade impuestos. Al respecto, con la aplicación del Régimen de Incorporación Fiscal se combatiría este serio problema característico de economías en desarrollo. El modus operandi de este régimen se basa en insertar a la formalidad por medio de estímulos fiscales y facilidades al pagar impuestos.

Gráfica 2.13 Informalidad en México (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Medición de la Economía Informal, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/>

Con base en la gráfica 2.13, se aprecia que a partir de la aplicación de la reforma hacendaria si hubo una reducción en el porcentaje del PIB de la economía informal, sin embargo, la reducción fue solo de 100 puntos base. Aunque las medidas tomadas por hacienda sí redujeron la informalidad aún queda un enorme porcentaje del PIB que es parte de un conglomerado que evade impuestos. Son necesarias reformas que reduzcan de manera significativa esta parte de la sociedad que no son parte de los ingresos tributarios y también a otra parte que por diferentes medios contables elude impuestos. La poca consistencia de la política tributaria predispone a los causantes a no cumplir con sus obligaciones (Tello & Hernández, 2010, p. 51).

De manera general podemos ver que no hubo una mejora de la equidad horizontal ni vertical. En primer lugar, para mejorar la equidad vertical son necesarias medidas que hagan más progresivo el sistema tributario, ya sea por medio de los impuestos o por medio del gasto público; pero dichas medidas podrían tener impactos muy, tanto que podrían generar

distorsiones en la inversión, elección ocio-trabajo e incluso cambios de nacionalidad, por lo que eh aquí la dificultad de hacer un cambio radical en la estructura del sistema tributario.

En segundo lugar, mejorar la equidad horizontal del sistema tributario requiere medidas que combatan la elusión y evasión fiscales, es decir, los gastos fiscales y la informalidad. En esta reforma se aplicaron medidas como la homologación de la tasa del IVA en la zona fronteriza y la aplicación del Régimen de Incorporación Fiscal; sin embargo, por la naturaleza del RIF se incrementaron los gastos fiscales, estas medidas son en algún grado contradictorias y anulan el efecto de otra.

2.2.2. INCIDENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO.

Ahora hacemos un análisis de la incidencia de los impuestos del gobierno. El gasto fiscal en México es muy alto en comparación con el observado en gran parte de las economías con similar o mayor nivel de desarrollo. En realidad, es la falta de recursos públicos y no la insuficiencia de incentivos fiscales lo que limita el desarrollo económico (Tello & Hernández, 2010, pág. 46).

Para mejorar la equidad horizontal y vertical es necesario reducir los gastos fiscales y la evasión, esto incrementaría la progresividad y garantizaría que todos los causantes sean tratados de forma igual. La clave aquí es generar los incentivos para pagar impuestos, no por medio de exenciones o regímenes especiales, sino por medio de incrementar la calidad del gasto público.

La efectividad de las políticas de la reforma hacendaria puede ser evaluada ex ante por medio de las premisas teóricas de diferentes autores; un obstáculo a esto es que no existe un consenso general acerca de qué tan óptimas pueden llegar a ser estas políticas. Una premisa teórica muy importante es que los impuestos indirectos, como el IVA y el IEPS, son regresivos y su incidencia recae en sectores de la población con ingresos bajos. El punto

nodal que nos da esta hipótesis, que los sectores con los más bajos ingreso destinan todo su ingreso al consumo, es decir, no ahorran ni invierten parte de su ingreso.

Autores como Absalón y Urzúa (2010) concluyeron que la progresividad del sistema tributario mejoró en el 2010, llegaron a este resultado por medio de microsimulaciones. Atribuyen esta mejor progresividad al ISR ya que en sus resultados el IVA y el IEPS resultaron regresivos. Ramírez Cedillo (2013) cuestionó la premisa de un IVA regresivo; la base de su argumento recae en la estructura del impuesto, que tiene gastos fiscales altos: una tasa diferenciada en la frontera y una tasa cero en alimentos y medicinas.

Huesca y Serrano (2005) argumentaron que los hogares con los ingresos más altos son los más beneficiados respecto al IVA cero en alimentos y medicinas a pesar de que tienen una proporción al consumo de estos bienes menor que los hogares más pobres. Esto nos hace dudar si realmente un IVA con tasas y regímenes especiales es más progresivo que uno con tasa única.

Las modificaciones hechas en el IVA en lo referido a la eliminación de la tasa fronteriza vuelven al sistema tributario mexicano más equitativo horizontalmente. Ya que una tasa diferenciada de esta forma carece de sustento científico y obedece más a fines políticos. En el siguiente cuadro se puede apreciar la incidencia de este impuesto, así como su impacto redistributivo.

Cuadro 2.7 Aportación a la recaudación del IVA (Porcentajes)

Decil	2008	2010	2012	2014
I	1.3	1.5	1.4	1.7
II	2.9	2.7	2.8	3.0
III	3.9	4.0	3.4	3.9
IV	5.4	5.3	4.9	4.7
V	6.4	6.7	6.7	6.2
VI	7.8	8.1	7.8	7.3
VII	9.6	9.7	9.8	9.1

VIII	12.5	12.4	12.8	11.5
IX	17.4	17.2	17.3	16.7
X	32.8	32.5	33.0	36.0

Fuente: Elaboración Propia con datos de la SHCP (Distribución, 2008, 2010, 2012, 2014)

En el cuadro 2.7 notamos que en el año de 2014 existía una mayor aportación del decil de los hogares más ricos de México, sin embargo, también hubo un incremento en la participación de los deciles primero, segundo y tercero. Los deciles que redujeron su participación en la recaudación del IVA fueron los deciles cuarto hasta el noveno, esto en relación con el año de 2012. Entonces las reformas aplicadas al IVA generaron una mayor participación en la contribución de los hogares con ingresos más bajos, así como de los más altos.

La causa de este comportamiento de la aportación del IVA, puede deberse a las medidas aplicadas. Evaluar si estas medidas volvieron más progresivo o regresivo el sistema fiscal necesita un análisis más profundo que no se incorpora en este trabajo. Sin embargo, los datos nos indican que se mejoró la progresividad en lo que se refiere a este impuesto debido a que ahora los que más carga tributaria tienen son los deciles con los ingresos más altos. A pesar que en los deciles I a III también incrementó la participación en esta contribución, el incremento no es tan significativo como en el decil X.

Una de las medidas que fueron aplicadas en el año de 2013, fue la reforma a la Ley del IEPS. Una característica de un impuesto es que debe de tener la menor distorsión en las actividades económicas de los agentes, sin embargo, al considerar objetivos regulatorios no necesariamente tiene que ser así. El IEPS es un impuesto cuyo objetivo principal es el desincentivar actividades económicas que el Estado considera nocivas para la salud de la sociedad y para la conservación del medio ambiente. Una reforma a este impuesto fue crear

una tasa para bebidas azucaradas y para alimentos con contenido calórico alto. En el siguiente cuadro podemos ver la incidencia de este impuesto.

Cuadro 2.8 Aportación a la recaudación del IEPS no petrolero (Porcentajes)

Decil	2008	2010	2012	2014
I	2.1	1.6	1.0	2.3
II	4.1	2.1	1.8	4.1
III	5.4	3.1	2.8	5.5
IV	7.5	5.6	5.1	6.2
V	8.7	6.2	8.0	7.7
VI	10.9	9.7	8.5	9.5
VII	12.8	10.2	10.6	11.7
VIII	12.0	14.5	12.4	14.1
IX	16.0	18.1	18.8	16.1
X	20.4	28.8	30.9	22.8

Fuente: Elaboración Propia con datos de la SHCP (Distribución, 2008, 2010, 2012, 2014)

Para el caso del IEPS se aprecia que la participación en la recaudación de los deciles con ingresos más altos cayó de forma importante, mientras que en los deciles con ingresos más bajos su participación en este impuesto incrementó. Esto podría indicarnos que la elasticidad precio de los bienes conocidos como comida chatarra es tan alta que los convierte en un bien inferior para los deciles X y IX, mientras que para el resto es un bien superior. La aplicación de esta reforma afectó de manera significativa a los estratos más bajos de la sociedad. Esto también nos demuestra que estos hogares pueden tener una mala alimentación.

Los resultados en lo referido a las participaciones de los deciles no muestran una mejor redistribución del ingreso por parte de la política tributaria. Cabe señalar que el objetivo de este impuesto no es el de maximizar la recaudación ni mejorar la distribución del ingreso sino de corregir una conducta, es necesario analizar si en efecto se están teniendo resultados positivos en la regulación de los bienes y servicios a los que este impuesto grava.

En el siguiente cuadro se evalúa la política impositiva, esto por medio del porcentaje de ingresos de los diferentes deciles después de impuestos, esto nos ayuda a evaluar el trabajo de la política fiscal por medio de los ingresos públicos.

Cuadro 2.9 Distribución del ingreso después de impuestos (porcentajes)

Decil	2008	2010	2012	2014
I	1.8	0.8	1.2	1.9
II	2.9	2.1	2.4	3.3
III	3.5	2.9	3.3	4.0
IV	4.3	4.6	4.1	5.0
V	5.4	5.7	5.7	6.4
VI	6.0	7.6	7.7	7.2
VII	7.7	9.8	9.0	8.7
VIII	9.6	13.2	11.7	11.2
IX	12.9	18.6	14.9	15.3
X	46.0	34.7	40.0	37.1

Fuente: Elaboración Propia con datos de la SHCP (Distribución, 2008, 2010, 2012, 2014)

En el cuadro 2.9 está distribuida la participación del ingreso de todos los deciles después de impuestos en los diferentes años mostrados. Vemos que en el 2014 la participación de los ingresos netos de impuestos de los deciles I al V mejoró y los deciles restantes bajó, respecto al 2012. Los resultados de la política tributaria después de la reforma hacendaria mejoran la equidad vertical ya que lo hacen más progresivo.

De forma general, el análisis de la capacidad redistributiva de los impuestos demuestra que, a partir de la reforma hacendaria de 2013, los impuestos tienden ligeramente a la progresividad. Sin embargo, parece ser que el principal objetivo de los impuestos es maximizar la recaudación y no mejorar la desigualdad. También se analiza que hay una mejora en la equidad horizontal, así como en la vertical, aunque en menor medida en esta última.

2.2.3. INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO.

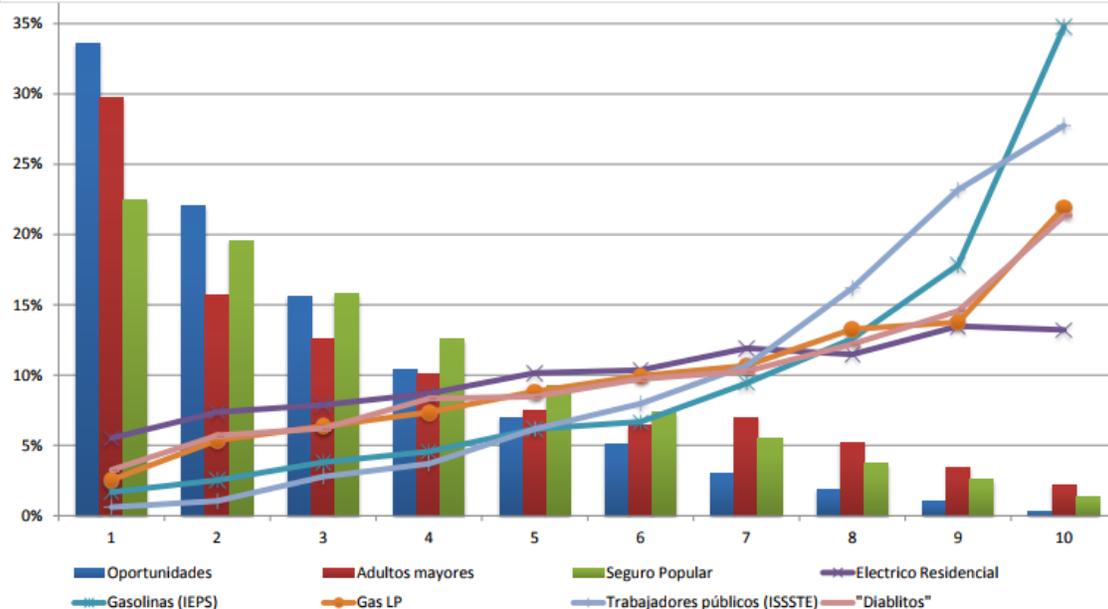
El manejo del gasto público es eficaz para lograr los objetivos de la política fiscal. Un problema que se había suscitado en los últimos años, fue que el gasto público era insuficiente debido a la baja recaudación. Por lo que al ser insuficiente no se explota su potencial redistributivo y por lo tanto la política fiscal no resulta óptima. Además de que las modificaciones hechas por la reforma hacendaria no se enfocaron en reestructurar los rubros del gasto.

En México el gasto público no se financia completamente con los ingresos tributarios por lo que los ingresos no recurrentes, como ingresos petroleros y deuda, son una fuente persistente de financiamiento. Es indispensable incrementar el gasto y orientarlo a: atender los derechos sociales del país y dotar al país de una mejor y más eficiente infraestructura física (Tello & Hernández, 2010, p. 51).

El gasto público además de ser insuficiente, no cumple con sus objetivos de redistribución; un problema que origina esto son las transferencias generalizadas, que hacen que el gasto público sea más regresivo (Chávez Presa, 2013; Scott, 2014). Esto se debe a que cualquier persona puede ser beneficiada por este tipo de subvención a pesar de que sea de un ingreso alto; un ejemplo a esto sería el caso de los subsidios a los combustibles.

Cuando las transferencias son focalizadas, el impacto redistributivo es mayor debido a que programas como PROSPERA (antes OPORTUNIDADES), Seguro Popular y programas a Adultos Mayores han mostrado un mejor desempeño que los subsidios a los combustibles, tal como lo podemos ver en la gráfica 2.13.

Grafica 2.13 Incidencia de algunas transferencias



Fuente: http://www.inecc.gob.mx/descargas/eventos/ensenanza_rio20_pres_jscott.pdf

Una propuesta de la reforma de 2013 fue el eliminar gradualmente el subsidio a los combustibles, una transferencia generalizada regresiva, esto de primera instancia trae una mayor progresividad del gasto público. Aunque los resultados de esta medida no pueden ser evaluados en su totalidad, debido a que aún no hay datos para medir el impacto de la política, lo que sí podemos evaluar son los impactos del gasto público.

En el cuadro 2.10 se pueden observar los deciles de ingreso con el porcentaje del ingreso total después de la aplicación del gasto público. Se aprecia el impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso por medio de los gastos públicos; de modo que con estos datos podemos evaluar la efectividad de la política fiscal en su totalidad.

Cuadro 2.10. Distribución del ingreso después del gasto público

Decil	2008	2010	2012	2014
I	2.6	2.0	2.1	2.8
II	3.5	3.2	3.2	4.1
III	4.0	3.9	4.1	4.7
IV	4.7	5.3	4.7	5.7

V	5.7	6.3	6.1	6.8
VI	6.3	7.8	7.9	7.4
VII	7.8	9.7	9.0	8.7
VIII	9.6	12.7	11.6	10.9
IX	12.5	17.5	14.3	14.6
X	43.1	31.7	37.0	34.2

Fuente: Elaboración Propia con datos de la SHCP (Distribución, 2008, 2010, 2012, 2014)

En el cuadro 2.10 vemos que la participación en el ingreso total después del gasto público de los deciles I al V aumentó respecto al 2012, mientras que para casi todos los deciles VI al X, su participación en el ingreso cayó. Esto nos demuestra que la efectividad del gasto público incrementó después de ser aplicada la reforma hacendaria, es decir, a partir de 2012.

El gasto público a partir de la reforma hacendaria de 2013 se vuelve más distributivo es debido al incremento de las trasferencias focalizadas y la reducción de algunos subsidios generalizados, como menciona Scott (2014, pág. 381) “los programas más progresivos en términos absolutos son las trasferencias focalizadas y los programas de alimentación, servicio médico para los que no estaban asegurados y educación primaria”, por otro lado “las únicas trasferencias regresivas son los subsidios a la seguridad social para los trabajadores del sector público y deducciones de educación privada” (Ídem).

Por lo tanto, para continuar con la mejora distributiva del gasto público es importante seguir incrementado el gasto público en rubros de trasferencias directas o focalizadas, también conocidos como subsidios directos. Aunque las trasferencias directas son la herramienta más efectiva para eliminar la desigualdad, no se tiene que concentrar todo el presupuesto aquí (Rodríguez Gómez & Patrón Sánchez, 2017, pág. 45), se tienen que crear también un marco institucional que posibilite a todas las personas al acceso de bienes y servicios básicos que no son considerados como trasferencias focalizadas. para el caso de

la movilidad social, la educación y la salud son importantes, además que sus efectos se reflejan en toda la sociedad.

La reforma hacendaria de 2013 tuvo resultados importantes en la distribución del ingreso, en especial en el impacto redistributivo del gasto público; lo cual se puede explicar por medio del incremento de las transferencias focalizadas. También, se analiza que los impuestos mejoraron ligeramente su progresividad a excepción del IEPS, lo cual nos indica que los hogares con más bajos recursos consideran como bienes superiores los bienes gravados por este impuesto.

2.3. CONSIDERACIONES DEL SEGUNDO CAPÍTULO

La reforma hacendaria tuvo repercusiones positivas en la recaudación de impuestos, mejoró significativamente los ingresos por medio de este rubro y despetrolizó los ingresos públicos. La caída del precio del petróleo, fue la principal causa de que el petróleo perdiera peso en las finanzas públicas. El principal resultado de esta despetrolización fue que la deuda creció más rápido en los años de estudio de la reforma y posicionó a las finanzas públicas hacia la falta de sostenibilidad, así como de sustentabilidad.

En la sociedad la reforma fiscal tuvo resultados muy limitados, debido a que los cambios en los impuestos demostraron cambios ambiguos en la equidad vertical. Se mejoró en el caso del ISR y del IVA pero el IEPS deterioró este indicador. La eliminación de gastos fiscales así como la disminución de la economía informal sí mejoraron la equidad horizontal aunque aún hay una gran proporción de la economía que se encuentra inmersa en este sector que para 2015 fue de 23.6%. Hubo una mejora en la calidad del gasto público a pesar de que no hubo cambios significativos, por lo que se explica por la eliminación de subsidios generalizados, pero esta también es limitada.

Esta reforma fue una oportunidad para reestructurar por completo la política fiscal, sin embargo, por diferentes causas como la negativa del congreso, así como de la iniciativa privada, no se llegó a concretar por completo la propuesta del ejecutivo. El enfocarse sólo en los ingresos públicos y dejar a un lado los egresos también es una debilidad de esta reforma hacendaria, aunque sí hubo mejoras en la incidencia del gasto público, estas pudieron haber sido mayores si se hubiese considerado reestructurar los rubros de egresos. Lo que demuestran nuestros datos es que es más efectivo para aliviar la desigualdad dirigir la política fiscal a los rubros de gasto que a los rubros de ingresos.

CAPÍTULO 3. DISCUSIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL DE 2013

La participación del estado en la economía es un tema de mucha controversia, mientras algunos autores mencionan que es necesario para todas las actividades económicas otros limitan su campo de acción. A pesar de esto, podemos afirmar que su participación altera toda la economía.

En este capítulo abordamos las discusiones principales de las medidas adoptadas por la política fiscal, es decir, si al aplicar la reforma hacendaria, se tuvieron los resultados esperados y si también se lograron corregir algunos problemas que ya tenía el sistema tributario. Así mismo, damos a conocer los problemas con los que ahora se enfrenta el país en materia de política fiscal. Una vez identificado esto se agregan algunas consideraciones finales que pueden ayudar a mejorar el proceso de reforma hacendaria.

En primer lugar, realizaremos una discusión de esta reforma con base en algunas publicaciones especializadas y críticas; esto con motivo de hacer una comparación entre las diferentes perspectivas de la prensa, así como de mis resultados. El objetivo de esto es hacer un análisis cualitativo que esté documentado por medio de estos escritos de modo que analicemos todo el contexto por el que pasó la reforma hacendaria.

A partir de las opiniones de la prensa, damos a conocer si se corrigieron algunos problemas de las finanzas públicas y en qué medida. Después de esto, se presentamos los problemas con los que actualmente se enfrenta la política fiscal, aquellos que limitan su eficiencia y con ello el bienestar público.

Una vez ya identificados los problemas actuales de la política fiscal hacemos algunas consideraciones finales, con las cuales proponemos algunas medidas para resolverlos. Dichas consideraciones se basan en la literatura de este trabajo; el objetivo de esto no es cambiar de forma radical la forma de hacer política fiscal ni de reestructurar por completo el sistema

tributario sino hacer algunas propuestas realistas que hubieran mejorado la reforma hacendaria de 2013.

3.1. DOCUMENTACIÓN EN LA PRENSA

La discusión de la prensa la documentamos por medio de dos tipos de publicaciones, unos de carácter especializado y otro cuya línea editorial es más crítica, por lo que reviso tres: El Economista, El Financiero y Proceso. Por un lado, los dos primeros son periódicos con una línea editorial enfocada a inversionistas y empresarios, por lo que sus publicaciones van dirigidas a impactos en el desarrollo de la economía. Por otro lado, Proceso es un semanario enfocado a la crítica de políticas que puedan afectar a la sociedad en general. Las diferencias entre estos tres medios nos dan una mayor perspectiva en lo que respecta al análisis y evaluación de la reforma hacendaria de 2013, con lo que pretendo evitar ser parte de una discusión dogmática que sesgue la investigación, además su riqueza periodística nos da un análisis cualitativo objetivo.

3.1.1. REFORMA HACENDARIA ANUNCIADA.

La discusión de la elaboración de una reforma hacendaria se dio desde los primeros meses después de la entrada en vigor del nuevo gobierno presidencial. Desde que Enrique Peña Nieto ocupó el cargo de Presidente de la República se hacía mucho énfasis en la necesidad de aplicar reformas estructurales (Mares, 2013) (González L. , Reformas, 2013), donde la reforma hacendaria ocupaba el lugar más importante dentro del desarrollo económico del país, ya que una reforma hacendaria bien ejecutada podría haber sido un intento de reestructurar por completo la economía del país y generar las condiciones necesarias para el crecimiento económico.

A lo largo de los primeros meses del año de 2013, la secretaría de Hacienda hacían hincapié en la necesidad de una reforma fiscal integral. En Foro México 2013 mencionaron

que era necesaria una reforma fiscal que fuese progresiva y recaudara más de los que más tienen, así como de los que no pagan impuestos (Flores, Morales, & Juárez, 2013).

Del mismo modo, la OCDE, el Banco Mundial y la CEPAL recomendaron reestructurar las finanzas públicas, debido a que si se tenía planeado aplicar reformas estructurales era necesario financiarlas de forma sólida. Entre los obstáculos que se presentaban a esto estaban la alta dependencia de los ingresos públicos del petróleo así como la baja recaudación (Morales & Rosas, Sin reforma, 2013) (González R. , 2013) (Ojeda, Reforma fiscal, 2013) (Ortega, México requiere, 2013).

Ante una reforma hacendaria ya anunciada por parte de las autoridades hacendarias, empezó una discusión profunda en los medios respecto la fórmula fiscal adecuada para el caso de México. No existe ninguna receta fiscal paradigmática que funcione correctamente en todo el mundo, por lo que una reforma hacendaria para México tiene que ser ad hoc. Cabe señalar que a esto se interponen muchos obstáculos, como conflictos de interés de diferentes sectores económicos.

Antes de la aplicación de la reforma hacendaria, a lo largo del 2013 se discutieron muchas propuestas en materia fiscal, tal es el caso de la aplicación del IVA en alimentos y medicinas. Esta propuesta fue muy polémica y causó todo tipo de opiniones en las cámaras legislativas (Rueda, 2013), desde quienes estaban a favor, en contra y también proponían un IVA diferenciado en estos bienes (Flores L. , IVA diferenciado, 2013). Finalmente fueron desechadas las propuestas de IVA en estos bienes por la regresividad de este impuesto y sus efectos recesivos en la actividad económica.

De las propuestas que del mismo modo causaron rechazo en la población y en los legisladores, fueron las de aplicar el IVA en colegiaturas, así como a la compra de inmuebles usados. Además, propuestas que causaron mucho descontento a la iniciativa privada y que

terminaron aplicándose fueron el aumento de regalías por parte del sector minero (Morales R. , 2013) y la aplicación del IEPS a alimentos y bebidas con altos contenidos calóricos.

Previo a la formalización de la reforma hubo mucha incertidumbre a causa del incremento en las tasas de impuestos. Debido a que había indicios de que la reforma hacendaria tenía un objetivo puramente recaudatorio, donde los causantes de siempre serían los que más contribuyeran (Becerril, En riesgo, 2013). Es importante señalar que, la iniciativa privada estuvo al pendiente de las propuestas de reforma tal es el caso del Consejo Coordinador Empresarial que durante el año de 2013 discutió y estuvo en contra de las propuestas tributarias (Becerril, Cúpula empresarial, 2013).

Las propuestas discutidas en los medios estaban orientadas hacia solucionar los principales problemas que padecía la hacienda pública mexicana, los que presenté en el primer capítulo de este trabajo, es decir: la baja recaudación, dependencia petrolera y centralismo en la recaudación. Debido a la regresividad del IVA también hubo recomendaciones en enfocar la recaudación con en el ISR (Morales Y. , Cepal propone, 2013).

De manera general, la SHCP y el CCE coincidían en que se debería incrementar la recaudación tributaria. Hacían hincapié en que debido a las reformas estructurales propuestas, tales como la energética, financiera, telecomunicaciones, esta reforma debería de aportar al menos 6% de recaudación, de no ser el caso, no se podrían financiar sosteniblemente estas (Ojeda, Reforma fiscal debe, 2013).

También se discutieron medidas como simplificación del sistema tributario, para hacer más fácil las declaraciones y facturaciones (Flores L. , Simplificación, 2013). Otras recomendaciones incluían reducir o eliminar el subsidio a los combustibles (Flores L. , Cepal pide, 2013) (Flores L. , Baja 58.2%, 2013), esto se centró a que este tipo de subsidio es

regresivo, debido a que quienes más se benefician son las personas con mayores ingresos. También era necesario que con la reforma hacendaria se redujera la informalidad así como la elusión (del Pilar Martínez, 2013) (Ortega, México evitará, 2013).

Entre las necesidades importantes que se debía tomar en cuenta dentro de la reforma fiscal era propiciar la inversión de Pemex e incentivarlo mediante aspectos tributarios para evitar que se limitara su capacidad de desarrollo (García, 2013) (Meana, 2013). Todas estas opiniones fueron pieza clave para conocer un poco sobre cómo iba a estar planteada la reforma hacendaria y los objetivos que se deberían cumplir de acuerdo a las necesidades contemporáneas.

Sin embargo, también se discutían las principales dificultades con las que se enfrentarían las autoridades al momento de poner en la práctica las políticas tributarias; el cobrar un impuesto implica que alguien tiene que pagarlo. En este juego de suma cero los agentes a los que se les incrementarían los impuestos estarían en contra de la reforma. En primer lugar, entre las dificultades que representa la aplicación de una reforma hacendaria es la de deprimir la economía debido a que se desincentivaría el gasto (Zepeda, 2013) (Leyva, 2013), al respecto, si los ingresos recaudados son ejercidos de forma productiva, como explicamos detalladamente en el capítulo anterior, no se debería deprimir el aparato productivo.

Asimismo, un gran obstáculo importante para cobrar impuestos es el bajo nivel de ingresos de la población, como vimos en el capítulo anterior, a pesar de los diferentes esfuerzos gubernamentales la pobreza aún persiste, ello limita la capacidad de recaudar impuestos de personas que ni siquiera tienen lo suficiente para cubrir sus necesidades (Flores L. , Reforma fiscal debe, 2013) (Ortega, México requiere, 2013) (Revilla, 2013) (Rosas A. M., 2013).

La negativa de algunos sectores, así como un bajo nivel de ingresos de la población, no sólo dificultaron la formulación de la reforma hacendaria sino también su aplicación. Esta necesitó de una negociación con diferentes sectores de la sociedad, donde el sector privado por medio del Consejo Coordinador Empresarial también negoció en la estructura de la reforma.

Fue necesario hacer un consenso con el poder legislativo para que la reforma fuera aprobada, sin embargo, ese consenso cambió casi por completo la reforma original. El llamado Pacto por México abrió la puerta para llegar a un acuerdo entre los legisladores de diferentes partidos para hacer posible todas las reformas estructurales que el país requería (Reyes, 2013). Este pacto entre los diferentes partidos fue algo nunca antes visto, ya que tuvimos a los tres principales partidos políticos trabajando en equipo para formular las reformas estructurales que el Poder Ejecutivo había propuesto, este Pacto por México enriqueció más la discusión de la reforma.

3.1.2. DISCREPANCIA SOCIAL DE LA REFORMA.

La reforma fiscal fue presentada oficialmente en septiembre del 2013, entre las propuestas que se presentaron, a modo de resumen, fueron la homologación del IVA en la frontera a 16%, aumento del ISR a la tasa máxima de 32%, tasa de 10% a ganancias bursátiles, eliminación de tratamiento especiales, aplicación del IEPS a alimentos y bebidas con alto contenido calórico y a plaguicidas, eliminación del IDE e IETU, eliminación de subsidios a gasolinas, se propone un Régimen de Incorporación Fiscal, incremento en las regalías para mineros del 7.5%, IVA a colegiaturas e hipotecas, entre otros. (Ojeda & Ortega, Proponen reforma, 2013) (Flores L. , Reforma hacendaria captaría, 2013) (González L. , Propuesta fiscal, 2013) (Torres, 2013) .

La propuesta inicial de Reforma Hacendaria contenía herramientas impositivas para reestructurar los ingresos públicos de forma significativa, a pesar de solo contener cambios en impuestos había muchas expectativas en torno a despetrolizar las finanzas públicas. Esta reforma también causó discrepancias dentro de la sociedad debido a que en su gran mayoría las modificaciones hechas, sólo incrementaban la carga tributaria a los contribuyentes y no se enfocaba en los obstáculos estructurales de la baja recaudación.

El panorama empresarial antes de que se presentara el paquete fiscal de 2014 era de incertidumbre y de opiniones muy distintas. Mientras que algunos empresarios tenían buenas expectativas respecto a la aplicación de la reforma (Flores L. , México, con buena, 2013) otros tenían la inquietud respecto si serían afectados o no sus intereses (Flores Z. , 2013).

Una vez presentada la propuesta fiscal, esta recibió un sinfín de críticas debido al descontento que causó, la principal crítica fue respecto a que la clase media y empresas fueron los más castigados por esta reforma, debido a la aplicación del IVA a colegiaturas y a hipotecas. La incidencia de estos impuestos recae principalmente en familias catalogadas como clases media y alta y a los empresarios de escuelas privadas, por lo que los legisladores rechazaron esta propuesta (Katz, IVA: dos aplicaciones, 2013). Los que se pronunciaron en contra de estas medidas fueron el CCE y el Poder Legislativo.

Una crítica recibida fue que a pesar del incremento y ampliación de los impuestos no se llegaría a recaudar lo suficiente para contrarrestar los problemas estructurales del país (Acosta, Garrote fiscal, 2013). A pesar de ser una reforma fiscal de las más ambiciosas de los últimos años, el incremento de la recaudación pronosticado era de alrededor del 1.4% del PIB (Flores L. , Reforma hacendaria captaría, 2013), esto no solucionaba el problema estructural de la baja recaudación. Al respecto, esta reforma fue catalogada como una simple miscelánea fiscal, esto porque no estaba orientada al desarrollo nacional ni atacaba los

derroches del aparato gubernamental (Acosta, La reforma hacendaria, 2013) (Katz, Reforma tributaria extractiva, 2013).

La eliminación de los subsidios a los combustibles también causó un efecto inflación en la economía, debido a que muchos de los precios de bienes de consumo básico se incrementaron de modo que se afectaron los ingresos de todas las familias. Esto en particular causó el mayor de los descontentos en la sociedad, sin embargo, este subsidio es insostenible debido a que representa una enorme carga fiscal para las finanzas públicas. El precio del petróleo, el cuál era el principal motor de este subsidio, cayó a niveles mínimos lo que hizo imposible seguir manteniéndolo (Gutiérrez, IEPS e IVA, 2014).

Entre los aspectos negativos de la reforma hacendaria también se discute que la calidad del gasto público es mala y a esto agregamos que no se hicieron cambios significativos en este aspecto. Esto implica que el aumento del gasto público propiciado por el incremento de los ingresos tributarios, no se traducirían en mayor bienestar para la sociedad. Al respecto se recomendó que también se alentara la calidad de los bienes y servicios públicos así como una mejor redistribución; también debería de haber mayor transparencia en la administración de los recursos (Rodarte, Presupuesto, 2013) (Regil, 2013).

3.1.3. LOS CONTRAPESOS DEL PODER EJECUTIVO.

Había mucha incertidumbre en la iniciativa privada a causa de las reformas estructurales que se habían anunciado, en especial la reforma energética y hacendaria; estas reformas estaban dentro de la agenda del sector empresarial como aspecto determinante de la economía nacional (González L. , Reformas, 2013) (Becerril, Cúpula empresarial, 2013). El sector privado era muy optimista respecto a la estructura de la reforma hacendaria y veían una

oportunidad importante para invertir en sectores que antes el sector privado no invertía, como en energía y petróleo.

Previo a la fecha para la presentación de la reforma hacendaria los discursos de las autoridades fiscales respecto a la reforma hacendaria sólo estaban enfocados en extraer recursos de la población (Becerril, En riesgo, 2013). Esto generó aún más incertidumbre para la iniciativa privada que veía riesgos en sus intereses.

Las medidas fiscales de la reforma hacendaria sí afectaron los intereses de los empresarios y fue justo esta reforma la que rompió la relación entre el gobierno y la iniciativa privada (González L. , Dinero, 2013). Las medidas eran excesivas según la opinión de los empresarios, cuyo argumento era que la principal consecuencia de la reforma sería una recesión y depresión del consumo. Por lo tanto, la respuesta del sector empresarial fue negativa y buscaron remediar la situación proponiendo diferentes políticas para revertir las propuestas iniciales (Flores L. , Cabildean, 2013), tal como luchar contra la informalidad y derogar los cambios en el IEPS e IVA.

Ante estas críticas y exigencias, las autoridades hacendarias propusieron establecer un diálogo con los diferentes poderes del gobierno y representantes de la sociedad para trabajar en alternativas que ayudaran a tener mejores propuestas (Flores L. , Gobierno trabajará, 2013). La iniciativa privada estuvo muy pendiente de la discusión de la reforma, debido a que eran los principales interesados por las propuestas hechas. Tal fue el caso del IEPS que afectó la industria de refrescos y alimentos chatarra, el IVA en la frontera afectó la industria maquiladora establecida en el norte y al sector hotelero de la frontera sur, así mismo los sectores de construcción se quejaban del IVA a hipotecas (González L. , Dinero, 2013). Es decir, todos los incrementos en impuestos afectaron directamente a los empresarios y dependiendo de las elasticidades de los bienes, a los consumidores de estos bienes.

Aunque muchas de las propuestas fueron rechazadas por el sector empresarial, no todas fueron descartadas. Al respecto es importante señalar que sí hubo un consenso entre todas las partes involucradas en la reforma hacendaria (Ojeda & Becerril, Alentador consenso, 2013), debido a que los legisladores tomaron en cuenta algunas de las demandas de estos sectores empresariales por la negociación realizada. La SHCP pactó con el Consejo Coordinador Empresarial ajustar la iniciativa en temas relacionados con la vivienda, maquilas, minería, colegiaturas y energía (González L. , Sensibiliza la IP, 2013). Esto evidenció que el verdadero contrapeso del Poder Ejecutivo era la iniciativa privada.

La reforma se aprobó el 18 de octubre de 2013 con un contenido menor de lo que se tenía esperado, por la presión de la iniciativa privada y de los legisladores. Se eliminaron algunas propuestas, como es el caso del IVA en colegiaturas e IVA en hipotecas, también se mantuvieron algunas deducciones para apoyar la maquila. En lo relacionado al IEPS, la tasa aumentó de 5% a 8% en comida chatarra y en el ISR la tasa máxima aumentó de 32% al 35%. Aunque lo demás quedó sin cambios, de alguna forma si se detuvo en cierta medida la propuesta original (González L. , Corrección de reforma, 2013) (Rosas & Flores, 2013) (Ojeda, Saldo de la iniciativa, 2013).

A pesar de que se tomaron en consideración algunas modificaciones de los empresarios, éstos no seguían de acuerdo con el contenido de la reforma; siguieron enviando propuestas incluso hasta un año después de aplicada (Becerril, Propondrá la IP, 2014). El desacuerdo y la intención de revertir las políticas de la reforma hacendaria fueron acordes a los intereses de los empresarios. A pesar de que sus argumentos en contra de la reforma se dirigieron a que afectaba en general toda la sociedad, ya sea por medio de impuestos o de la depresión del consumo, ellos buscaban no ser afectados por las políticas fiscales.

La principal herramienta de los empresarios ante la reforma fue el amparo, con este medio legal trataron de blindarse de los efectos nocivos de la reforma hacendaria sin lograr resultados (González L. , Empresarios no, 2014) (Torres, Obtienen amparo, 2014). Sin importar las herramientas legales todos los sectores productivos fueron afectados en diferente medida por esta reforma. Los pronósticos de diferentes empresas veían un panorama negativo en los primeros meses de aplicación de la reforma y todos apuntaban a que sucedería una recesión económica (Flores L. , Ni reforma, 2013) (Ojeda & Patiño, A dos meses, 2014).

3.1.4. DEPRESIÓN Y RECUPERACIÓN A CAUSA DE LA REFORMA.

Los efectos más notables de la reforma hacendaria, ya en vigor en el 2014, sucedieron en diferentes sectores productivos. Entre los más discutidos en la prensa tenemos que en el caso de la región de la frontera norte se registraron incrementos de precios, así como miles de amparos como consecuencia. Esto trajo como resultado un encarecimiento de la vida en las ciudades fronterizas y una alta inflación, aunque cabe señalar que estos efectos fueron temporales (Álvarez, 2014) (Flores L. , Miles, 2014) (Cervantes, 2014).

El sector minero también fue afectado por la reforma hacendaria, donde se observó que a pesar del incremento de los gravámenes, la recaudación de estos se redujo (Sánchez, Mineras pagan, 2014). Este efecto se puede esquematizar en una curva de Laffer (Wanniski, 1978), donde a medida que incrementan las tasas impositivas hay un punto máximo donde la recaudación empieza a bajar, en este caso si aplica esta hipótesis. Esto llamó la atención de las autoridades hacendarias y empezaron a replantear la estrategia para este sector productivo, la propuesta aquí para incentivar este sector fue la de otorgar financiamientos e incrementar la inversión (Morales R. , Buscará la SE, 2014) Estas medidas sí tuvieron los efectos esperados porque la inversión extranjera duplicó sus inversiones en este sector (Sánchez, Mineras extranjeras, 2014).

La reforma hacendaria también planteó herramientas para combatir la informalidad, que ya era un problema tan grande que afectaba la equidad del sistema tributario, así mismo, reducir los regímenes especiales tenía que ser un objetivo. Al respecto se propuso cambiar el Régimen de Pequeños Contribuyentes por el Régimen de Incorporación Fiscal; el objetivo de este último era reinsertar a la formalidad negocios o actividades informales. La perspectiva que se tuvo en los medios respecto a este tema fue positiva, ya que para el mes de mayo de 2014 la informalidad ya había disminuido a 27.9% de la población ocupada los cuales eran niveles de 2008 (Puga, El empleo informal, 2014) esto también se expresa como 4.2 millones de contribuyentes nuevos (Gómez, 2014).

Está documentado en la prensa que la reforma hacendaria afectó otros sectores como es el caso de los restaurantes, el argumento aquí es que los clientes tienen menos dinero y con ello evitan gastar en este tipo de servicios (Alcántara, 2014). Sin embargo, no existe suficiente evidencia que nos ayude a aceptar esta hipótesis; si bien la reforma hacendaria hizo que se redujera el consumo en los primeros meses de su aplicación debido al incremento de los impuestos, no podemos asegurar que esto se traduzca de forma directa en la actividad restaurantera. Es necesario hacer un estudio más profundo para conocer las elasticidades de la demanda de este servicio y si en efecto se afectó el consumo.

La aplicación del IVA a espectáculos fue criticada debido a que dañaría la cultura (Gutiérrez, 2013), sin embargo no está documentado que algún sector en específico se haya pronunciado en contra de tal medida. El impacto en este sector en específico pudo haber sido muy poco significativo debido al tamaño de mercado que representaba y además su falta de representatividad no ayudó a ponerle retroceso a ese impuesto.

Asimismo, las empresas dedicadas a la elaboración de botanas y refrescos resintieron la reforma hacendaria en los primeros meses de aplicación. En este caso, el IEPS deprimió

el consumo de estos bienes, en el primer trimestre del 2014 se registró una caída en el consumo del 5%, además de incrementos en el precio de estos productos (Lara, 2014). En este sentido podemos decir que el impuesto sí estuvo cumpliendo su objetivo en lo que respecta a corregir la actividad de los agentes, sin embargo, una reducción del 5% no representa una reducción tan importante como para argumentar que la población ahora es más sana.

Cabe señalar que los resultados de la reforma en hacienda discutidos en la prensa también hacen hincapié a que los ingresos por la recaudación incrementaron; en el 2014 se incrementaron un 5% e interanualmente un 10% (González & Gómez, 2014). Estos incrementos se debieron principalmente a las medidas adoptadas en esta reforma, en específico en los incrementos relacionados al IEPS y al IVA (Gutiérrez, IEPS e IVA, 2014). Sin embargo, este incremento en los ingresos tributarios deprimió la producción, de tal manera que se rompió la correlación entre el PIB-ingresos tributarios que se mantenía desde 2008 (Puga, El Servicio, 2014).²⁴

Cabe señalar que la mayoría de los efectos que deprimieron las actividades productivas fueron desapareciendo a lo largo del año de 2014, tal fue el caso de la recuperación de la industria minera, manufacturera, botanas y refrescos (Quintana, Se aligera, 2014). Es importante señalar este efecto, porque lo que la evidencia nos demuestra es que un incremento de los impuestos en el corto plazo deprime la economía y que en el mediano plazo los efectos recesivos desaparecen. La explicación a esto puede ser debido a la política de gasto expansiva que se realizó durante el año de 2014, esto pudo ayudar a mitigar la

²⁴ Esta nota se refiere a que previo la reforma hacendaria había una correlación positiva entre el crecimiento del PIB respecto los ingresos tributarios, lo que se explica como: a medida que incrementa el PIB hay más recursos que causar. Pero después de ser aplicada la reforma hacendaria esta correlación se volvió negativa, es decir: a medida que incrementan los ingresos tributarios se reduce el PIB.

compresión del consumo a nivel macroeconómico, de modo que la economía se recuperó en un lapso corto de tiempo (Quintana, Hay política, 2014) (Puga, El gobierno, 2014).

Es importante resaltar este aspecto de la política fiscal que se optó en estos años, porque un aumento de impuestos no tiene que deprimir la economía si esta se estimula por medio del gasto público. Al respecto hago una sugerencia más adelante sobre cómo debe orientarse la política fiscal para evitar que la economía se deprima a causa de un incremento en la carga impositiva. Una reforma hacendaria no sólo se debe orientarse sólo por el lado de los ingresos públicos, también se tienen que considerar las herramientas del gasto público para reactivar la economía, de modo que la aplicación de los nuevos impuestos no afecte la actividad productiva. Es por ello que una reforma hacendaria también tiene que considerar reestructurar el gasto público.

3.1.5. CONSENSO INSATISFACTORIO.

Antes de la aplicación de la reforma hacendaria, está documentado en los diferentes periódicos de México que existían muchas dificultades tanto técnicas como teóricas para aplicar una reforma hacendaria. Entre las más importantes destaca el convencer a todos los estratos sociales en la necesidad de una reforma hacendaria, es decir, llegar a un consenso general (Campos, 2013). Entre todas las sugerencias para convencer a la sociedad era de aplicar impuestos de forma neutral; es decir, ser imparcial en el sistema tributario traería consigo una mayor aceptación de la sociedad que si se gravaran sectores en específico (Rodarte, Impuestos por, 2013).

En este aspecto sí es importante respetar la equidad horizontal y vertical al momento de gravar, eliminar lo más que se puedan los gastos fiscales generaría una mejor percepción de las personas respecto a que el sistema tributario es más justo. Sería más factible tener un consenso en un escenario como el descrito en este párrafo.

Ya que se dieron a conocer las medidas de la reforma hacendaria, la iniciativa privada se esforzó para llegar a un consenso con el gobierno. Así mismo, los poderes Ejecutivo y Legislativo no daban su última palabra respecto a la reforma hacendaria por lo que se creó un ambiente para discutir y evaluar las propuestas entre el gobierno y la iniciativa privada (González L. , El Legislativo tendrá, 2013) (González L. , Se afinan ajustes, 2013). A pesar de ser discutida a profundidad, nadie quedó de acuerdo con su contenido, en especial los representantes de la iniciativa privada (Flores L. , Cabildean, 2013).

Una de las principales causas por la que el gobierno se topó con una iniciativa privada en total desacuerdo fue el dirigir las políticas a ciertos sectores en específico. Esto les dio motivos a los empresarios de que la reforma era injusta y que no atendía los problemas estructurales de la baja recaudación en México; además estaban en desacuerdo por su conflicto de intereses. Al respecto se criticó mucho que los empresarios estaban en desacuerdo a causa de que iban a perder los privilegios que ya tenían pese al apoyo que habían recibido en años anteriores (Acosta, Prueba de, 2013).

La reforma hacendaria quedó, en contenido, con menos de lo propuesto y con un descontento general y a pesar de esto los empresarios expresaban que ésta había sido un acuerdo puramente partidista (Becerril, Reforma hacendaria fue, 2013). En realidad, sí fue un consenso en el que todos participaron a pesar de que ningún sector quedó conforme.

Después de la aplicación de la reforma, la crítica estaba orientada a que no había dejado satisfecho a nadie, ni siquiera al Poder Ejecutivo; esto porque los legisladores cambiaron varios puntos de la iniciativa y porque siguió el descontento de los empresarios y del pueblo en general (Acosta, Derrota, 2013). Aunado a esto también tenemos que las expectativas de recaudación eran menores que la primera iniciativa. En este sentido, es mejor un consenso entre los diferentes sectores de la población, debido a que esto enriquece la

democracia y la perspectiva de la política económica. También trae beneficios a un mayor sector de la población y se incrementa el bienestar social que si sólo se hubiera aplicado sin consultar a nadie.

En el aspecto de los gastos públicos hubo menos cambios, sin embargo, lo que llama la atención es que se aprueba un crecimiento en el Presupuesto de Egresos de la Federación que es insostenible en el largo plazo en un escenario donde no se pronostica un aumento sustancial en la recaudación tributaria (Flores L. , Aumento del PEF, 2013). Este fue un indicio del mal manejo en la sostenibilidad y sustentabilidad de las finanzas públicas.

La aplicación de la reforma hacendaria no sólo tuvo rechazo en la prensa, sino que también hubo quienes apoyaron esta reforma, en primer lugar, porque daba la expectativa de que mejoraría la distribución del ingreso en la sociedad. También trajo certeza en lo relacionado con los ingresos públicos, debido a que sin reforma hacendaria, lo más probable que hubiera ocurrido serian recortes en los gastos o más deuda (Quintana, Reforma hacendaria, 2013) (Ojeda, Incertidumbre financiera, 2013). Cabe señalar que también esta reforma dio certeza a que no habría más cambios ni creación de nuevos impuestos por lo menos durante el resto del sexenio (Ojeda, Sin nueva reforma, 2014), aunque habría excepciones en casos de contingencias económicas (Gutiérrez, En el sexenio, 2014).

También la aplicación de la reforma hacendaria trajo certidumbre respecto a la situación fiscal de Pemex. Esto se debe a que los cambios hechos reducirían la carga fiscal para esta empresa productiva del estado e incrementarían su autonomía respecto a la inversión (Ojeda, Incertidumbre financiera, 2013). Esto demuestra que la mala estructura de hacienda afectaba de forma directa la dependencia del petróleo. El pacto fiscal trajo certidumbre no sólo en el aspecto de las finanzas públicas, sino también en el aspecto de que ya no iban a incrementarse impuestos ni iba a haber afectaciones en las familias.

Vemos que las discusiones en la prensa tenían diferentes opiniones y perspectivas acerca de los efectos de la reforma hacendaria. En general está registrado que hubo muchas dificultades tanto en la formulación de la reforma, así como en su aplicación; al plantear una reforma se nos presenta la dificultad de diagnosticar los principales problemas que se deben atacar, para entonces proponer cómo solucionarlos. También podemos ver que la aplicación de la reforma implica aún más dificultades, porque siempre hay sectores afectados que rechazan todas estas medidas; la política fiscal es un juego de suma cero, lo que un agente deja de pagar otro lo paga.

Fue un caso singular el proceso por el cual se logró concretar la reforma, debido a que no se estableció por hegemonía del partido político que ocupaba el Poder Ejecutivo, más bien vimos un consenso entre las diferentes partes encargadas de aprobar la reforma. Incluso se vio un protagonismo importante de la iniciativa privada que luchó a favor de sus intereses. Aunque es criticado este hecho porque ninguna de las partes consiguió en específico lo que buscaba, opinamos que se llegó a un acuerdo, si bien no fue el mejor para alguna parte en específico, no fue afectado por completo algún sector de la sociedad. Con esto me refiero que tanto los efectos negativos y positivos de la reforma fueron generales y hasta en algunos casos ambiguos. Ante esto sería importante señalar que el contrapeso del Poder Ejecutivo no sólo es el Poder Legislativo, sino más importante la iniciativa privada.

Entre los resultados que se discutieron en la prensa tenemos que la mayoría son afectaciones en algunas industrias, principalmente las afectadas por los impuestos, tales como la minería, botanas y refrescos, maquila y turismo. Otro sector que del mismo modo se documenta en la prensa fue el de restaurantes, sin embargo, en este sector hay muy poca evidencia de que en efecto se debiera a la reforma y no a otra causa. En este sentido también

hubo empresas que usaron herramientas legales, como amparos, para defenderse de los cambios en los impuestos.

Los efectos recesivos de la reforma en estos sectores fueron temporales y sólo se presentaron en el corto plazo, las medidas realizadas por el lado del gasto público ayudaron a que los efectos recesivos de la reforma desaparecieran en un periodo corto de tiempo, sin embargo, en ese año los precios del petróleo cayeron, el elevado gasto público era insostenible en el largo plazo y ello podría explicar el porqué del crecimiento acelerado de la deuda pública posterior a la reforma.

3.2. ¿SE SOLUCIONARON LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO?

Después de analizar las diferentes perspectivas acerca del impacto de la reforma con base en los medios que establecimos, en este apartado hacemos una evaluación para conocer si los efectos de la reforma, que obtuvimos en el segundo capítulo y los discutidos en la prensa, solucionaron los principales obstáculos con los que se enfrentaba la política fiscal. Tales obstáculos los habíamos identificado como: baja recaudación, dependencia petrolera y centralismo fiscal.

A partir de esto, también hacemos un análisis de los problemas que enfrenta la política fiscal en un sistema tributario ex post de la aplicación de la reforma hacendaria. Estos problemas nuevos o persistentes tienen que ser el principal objetivo a eliminar para incrementar la eficacia del sistema tributario.

3.2.1. INCREMENTO TRIBUTARIO IMPORTANTE PERO INSUFICIENTE.

En capítulos anteriores habíamos descrito a la baja recaudación como el resultado de los altos niveles de elusión y evasión fiscales. Por un lado, la elusión fiscal es el conjunto de todos los recursos legales para no pagar impuestos o deducirlos, está representada por todos los regímenes especiales y gastos fiscales, además afecta en gran medida a la equidad horizontal

y vertical del sistema tributario. Por otro lado, la evasión fiscal es el conjunto de todas las acciones ilegales de no pagar impuestos, estos son todos los agentes partícipes de la economía informal, en el mismo sentido afectan la equidad horizontal y vertical.

Para solucionar la ineficiencia recaudatoria del sistema tributario, en la reforma fiscal se establecieron aumentos en algunos impuestos al menos en los tres más importantes. De acuerdo a nuestros resultados del capítulo anterior, podemos apreciar que en efecto hubo un incremento de los ingresos tributarios como proporción del PIB a partir de la aplicación de la reforma hacendaria. Apreciamos que los ingresos tributarios pasaron de 9.6% del PIB en el 2013 a 13.5% en el 2016. Del mismo modo, pero en menor magnitud, los gastos netos del gobierno incrementaron, éstos pasaron de 25.7% del PIB en 2013 a 26.6% en 2016.

Este incremento en los ingresos tributarios, en opinión de algunos periodistas, deprimió temporalmente la economía, de no ser por el gasto público se hubiera provocado una recesión (Álvarez, 2014) (Flores L. , Miles, 2014) (Cervantes, 2014).

Hubo un incremento importante en los ingresos y gastos públicos, sin embargo, con esto no podemos afirmar que hubo una mejora en lo que respecta a la equidad del sistema tributario. Otras medidas cuyo objetivo era el de incrementar la recaudación por medio de combatir la elusión y evasión fiscales fueron la eliminación de regímenes especiales, como eliminación del Régimen de Pequeños contribuyentes, eliminación del IVA diferenciado en las zonas fronterizas y eliminación y limitación de deducciones. Asimismo, la aplicación del Régimen de Incorporación Fiscal para formalizar por medio de estímulos fiscales a agentes económicos partícipes de la economía informal.

Respecto a estas políticas implementadas, los resultados no son del todo convincentes. A pesar de las medidas llevadas a cabo, los gastos fiscales no se redujeron de forma significativa, pasaron de 3.6163% del PIB en 2013 a 3.4904% en el 2016; aunque sí

hubo una pequeña reducción, esta es menor que el 0.15% del PIB lo cual no cambia mucho el panorama anterior a la reforma. A esto cabe mencionar que la informalidad en la economía sí se redujo, esta pasó de 24.9% del PIB a 23.6% de 2013 a 2015, en este caso la diferencia sí es mayor a un punto porcentual del PIB. Aunque en estos aspectos si hubo resultados positivos para las finanzas públicas y en lo relacionado a las equidades vertical y horizontal, estos son muy limitados y no resuelven por completo el problema de la evasión y elusión fiscales, por lo que los ingresos públicos seguirán mermados por esta causa.

Las modificaciones propuestas por el poder Legislativo y por el CCE implicaron dejar de recaudar recursos tributarios que representaron un costo de oportunidad para el gasto público. Especialmente, las modificaciones hechas a causa del CCE fueron por motivos privados y estos intereses no representan del todo la sociedad (González L. , Sensibiliza la IP, 2013). En la prensa se documentó el cabildeo entre empresarios y autoridades hacendarias para evitar políticas tributarias que los afectaran (Flores L. , Cabildean, 2013), lo que trae consigo ineficiencia al momento de gravar.

Un aspecto fundamental en esta investigación fue conocer si el incremento de los ingresos por impuestos hizo más equitativo el sistema tributario en términos verticales, es decir, si hubo progresividad. En el capítulo anterior se analizó la incidencia de algunos impuestos en México, así como de algunos rubros del gasto público. De forma general sí se puede decir que hubo una mejora en la progresividad de los impuestos, pero muy limitada, a excepción del IEPS cuyos cambios lo hicieron más regresivo. Las modificaciones del IEPS hicieron que la aportación a este impuesto de los deciles más bajos incrementara, lo cual nos da indicios de que las personas más pobres tienen una mala alimentación.

En el caso de los gastos públicos llegamos a la conclusión de que mejoraron su progresividad a partir de la reforma hacendaria, a pesar de que no hubo cambios sustanciales

en la estructura del gasto. En este sentido, esto puede deberse a que se eliminaron algunas transferencias generalizadas, como subsidios a combustibles, para que en su lugar se establecieran mayores transferencias focalizadas. Pero no sólo se deben de otorgar este tipo de transferencias, también es necesario que se den las condiciones óptimas para que haya mayor movilidad social y se cumpla el marco institucional para garantizar el respeto a la propiedad privada y la integridad humana.

Al respecto, son necesarias modificaciones sustanciales en la estructura del gasto para que la redistribución del ingreso sea más efectiva, esto mejoraría la sustentabilidad de la hacienda pública. La reforma hacendaria no sólo debe limitarse a modificar las fuentes de ingreso, también es necesario eliminar los obstáculos de la política fiscal a través del gasto, esta reforma hacendaria carece de este mecanismo.

El coeficiente de Gini indica que mejoró de forma muy limitada la distribución del ingreso. Este coeficiente pasó de 0.452 a 0.448 de 2012 a 2016 lo cual no es suficiente para acabar con la desigualdad del país; el impacto de las medidas de la reforma hacendaria fue muy limitado al respecto.

De forma general podemos concluir que los resultados nos indican que sí hubo un incremento importante de los ingresos tributarios y en menor medida del gasto público después de aplicar la reforma. Estos incrementos mejoraron la equidad del sistema tributario de forma muy limitada, sin embargo, es necesario mejorar la capacidad de recaudación. Hay importantes campos de oportunidad, reducir la informalidad, así como los gastos fiscales son un ejemplo. La reforma se limitó sólo a incrementar la recaudación y no atacó a profundidad los problemas estructurales del sistema tributario.

Aunque algunos impuestos y rubros del gasto público, como el IVA, el ISR, eliminación de subsidios generalizados y transferencias focalizadas, tuvieron un desempeño

que evaluamos como progresivo en términos redistributivos hubo otras medidas que carecieron de resultados. Medidas como el establecimiento del Régimen de Incorporación Fiscal y eliminación de deducciones a impuestos no cambiaron mucho el panorama de una hacienda débil. Una de las conclusiones que dejó esta reforma hacendaria fue que existen dificultades al momento de formular la política fiscal, en este caso queda claro que se pueden aplicar medidas que contrarrestan otras.

Se tiene que atacar también la percepción negativa que tiene la población de los funcionarios público, esto se relaciona con la baja recaudación efecto de la negatividad de los contribuyentes a pagar impuestos. A pesar de que los países más desarrollados tienen ingresos tributarios muy altos, la sociedad se niega a pagar impuestos, y esto puede observarse en las altas tasas de informalidad y de elusión fiscales que mostramos en el capítulo anterior.

Del mismo modo las críticas relatadas en la prensa demuestran el descontento de tanto empresarios como legisladores y el pueblo en general (Acosta, Derrota, 2013). Existe una relación causal en el descontento de la sociedad relacionado a pagar impuesto con la percepción negativa que tiene la población respecto a los servidores públicos. Las elevadas tasas de corrupción que se percibe, los escándalos de tergiversación de recursos públicos por parte de funcionarios y la poca transparencia de las instituciones públicas fomentan desconfianza para pagar impuestos. Al respecto, se tiene que mejorar la percepción de las personas por medio de medidas que transparenten el manejo de los recursos públicos; reducir la opacidad de las cuentas públicas debe ser un tema obligado a tratar.

Aunado a esto también tenemos a una sociedad en donde existe un gran número de personas en la pobreza que apenas tienen ingresos para sobrevivir, éstos ni si quiera tienen para pagar impuestos. La pobreza es una limitante directa para pagar impuestos, no se puede

recaudar donde no hay recursos. Incrementar el gasto productivo y en educación es necesario para acabar con la desigualdad de ingresos.

3.2.2. DESPETROLIZACIÓN FORZADA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

En el caso de la dependencia petrolera los resultados demuestran que sí se logró desp petrolizar las finanzas públicas, debido a que las correlaciones entre los ingresos petroleros y el gasto público bajaron considerablemente a partir de la aplicación de la reforma hacendaria. La explicación concluyente a esto es que los ingresos petroleros bajaron relativamente debido al precio internacional del crudo.

Aunque en el capítulo dos se aprecia que los ingresos petroleros dejaron de tener peso en las finanzas públicas, esto no se tradujo en una mejor estructura de las finanzas públicas; debido a que ahora el problema no es la dependencia del petróleo, sino la dependencia a la deuda. No es que la deuda sea dañina para una economía per se, sin embargo, cuando ésta no es sostenible en el largo plazo puede traer consigo consecuencias deprimentes para la actividad económica. Al respecto, nos llamó la atención no el tamaño de la deuda, sino el crecimiento acelerado de esta durante un corto tiempo. Esto demuestra el poco margen de maniobra de hacienda para hacer frente a problemas exógenos, como fue la depreciación de la mezcla mexicana.

Los resultados del análisis de la sostenibilidad de la deuda indicaron que ésta no está siendo manejada de forma correcta y que en el largo plazo es insostenible por lo que se tienen que aplicar políticas de ingresos y gastos para controlar su crecimiento. Este crecimiento es explicado como resultado de la caída de los ingresos petroleros de estos años. Es necesario fortalecer aún más los ingresos tributarios, porque la caída de los ingresos petroleros tuvo que ser compensada con otra fuente de ingreso no recurrente, en este caso deuda.

La solución a este problema es en principio dejar de consolidar las finanzas públicas con los ingresos provenientes del petróleo (CEEY, 2012), de modo que estos ingresos sean destinados al gasto público productivo que haga crecer el patrimonio del país y se puedan crear las condiciones óptimas para el desarrollo económico. También traería consigo una mejora en las finanzas públicas en el sentido de que el financiamiento del gasto público provendría en gran medida de impuestos. Esto blindaría las finanzas públicas de los vaivenes de los precios del exterior y además la deuda sólo sería contratada para cuando los ingresos petroleros no alcancen a financiar en su totalidad el gasto productivo.

Esto requiere de políticas económicas en materia de consenso entre todas las partes de la sociedad; esta reforma tuvo muchas partes que obstaculizaron su aplicación y aunque fue de las más ambiciosas de los últimos años no logró una recaudación suficiente como para sustituir los ingresos petroleros. Incrementar la base gravable hasta el punto de prescindir de los ingresos provenientes del petróleo causaría un descontento social; he aquí la dificultad de despetrolizar por completo las finanzas públicas.

Esta reforma incrementó el gasto en inversión y en otros rubros que eliminaron los efectos recesivos de los impuestos en el corto plazo. Esta fue una evidencia importante para evitar que los incrementos en impuestos mermen la actividad productiva, se tiene que efectuar gasto público que haga sustentable a la reforma, tanto en el corto y largo plazo. En el caso del gasto en educación y tecnología, los montos erogados fueron bajando a lo largo de los años correspondientes a la reforma, se debería incrementar este rubro, el cual también es considerado como un gasto productivo, aunque los efectos de este son visibles en el largo plazo.

La deuda pública creció de forma acelerada, lo cual puso en riesgo las finanzas públicas, aunque cabe señalar que esta deuda fue un amortiguador importante para eliminar

los efectos recesivos de los incrementos en los impuestos. Ahora el problema queda en reducirla a niveles que no afecten la sostenibilidad ni la sustentabilidad de las finanzas del país.

3.2.3. CENTRALISMO PERSISTENTE DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

Un obstáculo que habíamos planteado en el primer capítulo eran los bajos incentivos que tenían los gobiernos subnacionales a recaudar y a tener finanzas saludables. Al respecto habíamos señalado que este tema también es parte esencial para mantener la sustentabilidad de las finanzas públicas, esto debido a que al tener municipios y gobiernos con finanzas sólidas es más fácil tener finanzas nacionales sólidas. El principal obstáculo de esto es la falta de regulación e incentivos para estos gobiernos subnacionales (Fonseca C., 2013) (Arechederra & Urzúa, 2016).

De manera general, no hubo mejoras significativas en la reforma hacendaria de 2013 para incentivar a los estados y municipios a mejorar sus finanzas, en el capítulo anterior utilizamos al Fondo de Fiscalización como un indicador que mostraba la disciplina fiscal de las entidades federativas del país y se puede apreciar que el incremento a lo largo del periodo correspondiente a la reforma hacendaria el incremento de este rubro creció poco e incluso se estancó en algunos años.

Además del ligero aumento en el fondo de fiscalización hubo algunas mejoras en la regulación de la deuda de los gobiernos estatales, como la aplicación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Ley de Coordinación Fiscal y en la misma Constitución. Sin embargo, éstas no estuvieron contempladas en la reforma hacendaria, sino más bien se trataron de manera aislada, además, estas leyes tienen algunos errores que no premian a las entidades que más recaudan (Arechederra & Urzúa, 2016).

En este aspecto consideramos que para llegar a una reforma hacendaria completa se debe también contemplar este tipo de ajustes. Consolidar reformas relacionadas a las finanzas de gobiernos estatales y de la federación nos ayudaría a presupuestar de mejor manera el erario público e incrementaría la eficiencia de la política fiscal. Esto debido a que los aspectos normativos serían más claros y con ello el sistema tributario sería más sencillo.

En general observamos que es necesaria una mayor solidez en el marco normativo relacionado a la deuda de los estados y consolidar toda esta regulación a la reforma hacendaria. También es importante generar mayores incentivos materializados para que los estados y municipios saneen sus finanzas. Este tema en la reforma fiscal de 2013 no fue considerado y se desarrolló de manera aislada.

Para finalizar este apartado, de manera general las medidas aplicadas en la reforma no fueron suficientes para eliminar los tres principales obstáculos de la política fiscal en México. Pero cabe señalar que sí se incrementaron los ingresos tributarios, sí se despetrolizaron las finanzas públicas y que sí se intentó hacer más activos a los estados en el tema de recaudación. En este sentido la reforma hacendaria pudo haber reestructurado por completo la manera de hacer política fiscal, pero se quedó corta en temas de gran importancia como limitar el crecimiento de la deuda pública, la reestructuración del gasto público, la sostenibilidad y sustentabilidad hacendaria y el incentivar a estados y municipios a participar activamente en la recaudación de impuestos.

También es menester señalar que el aumento de los ingresos tributarios no hizo ningún cambio significativo en la distribución del ingreso. También la despetrolización de las finanzas públicas se debió principalmente a un evento exógeno y se consolidó por medio de un incremento acelerado de la deuda. Además, los intentos por incentivar a los estados a sanear sus finanzas no tuvieron grandes resultados.

Los resultados de la reforma hacendaria no acabaron con los principales problemas del sistema tributario, pero nos dejan suficiente evidencia empírica para cambiar el sentido de la política fiscal. “La hacienda pública mexicana no ha podido consolidarse y perfilarse como un instrumento para promover el crecimiento económico y el empleo” (CEEY, 2012, p. 29). Es necesario hacer política fiscal para guiar a la economía por el camino del crecimiento estable en el largo plazo.

Ahora el sistema tributario tiene nuevos problemas, la aplicación de las política fiscal solucionó de manera parcial algunos de los obstáculos ya existentes, mientras que al mismo tiempo otros problemas surgieron o se agudizaron. Tal es el caso de incrementar los ingresos por medio del IEPS, que afectó negativamente la equidad vertical del sistema. Además, que da indicios de que la población de más bajos recursos tiene una calidad mala de alimentación. Se debería mejorar la incidencia de estos impuestos para mejorar el bienestar de la sociedad, o en su caso mejorar la incidencia del gasto público por medio del fortalecimiento de las transferencias directas, también llamados subsidios focalizados (Scott, 2014).

Combatir la pobreza debe ser un objetivo sustancial para la siguiente reforma hacendaria. Se debería solucionar a través de igualar las oportunidades a todas las personas para incrementar la movilidad social y sea la productividad de los agentes la que determine sus remuneraciones. Las transferencias dirigidas son una gran herramienta para mitigar este tipo de problemas (Scott, 2014) pero se necesita también mayor gasto productivo para explotar toda la productividad de la sociedad. Esto es una tarea difícil por ser un problema de carácter estructural, sin embargo, se tienen que aplicar todas las herramientas de política fiscal para mitigarlo.

La despetrolización obligada de las finanzas públicas trajo consigo un incremento acelerado de la deuda pública, esto no sólo comprometió el desarrollo de las finanzas públicas

sino también el desenvolvimiento de la actividad económica en el largo plazo. Este aspecto debería ser considerado desde el enfoque de sostenibilidad y sustentabilidad como se aplicó en este trabajo. Esto garantizaría un endeudamiento que no genere presiones en la economía por parte de los hacedores de política fiscal (Catalán, 2013)(Hernández Mota, 2013).

Aunado a esto, reiteramos que se tienen que dejar de consolidar los ingresos provenientes del petróleo como parte de los ingresos totales. Esto obligaría a que los recursos petroleros sean destinados sólo al crecimiento de la inversión y del desarrollo: aplicar un tipo de regla de oro de Sawyer al petróleo nos permitiría incrementar el patrimonio del país sin afectar el ya existente.

“En México las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales son muy dependientes de las transferencias federales” (Cárdenas, Ventosa-Santaulària, & Gómez, 2008, pág. 520). Este problema no fue resuelto y poco tratado por la reforma hacendaria por lo que es necesario retomar este problema tan importante sobre los pocos incentivos que tienen los estados y municipios de tener finanzas públicas sanas. Esto se tiene que lograr por medio de la regulación de aspectos que podrían poner en riesgos financieros a estos gobiernos y municipios.

Reducir la dependencia de los ingresos federales e incentivar el bueno manejo de los recursos públicos son los temas de las finanzas públicas a solucionar, para concretar y tratar de resolver este problema que pone en riesgo la sustentabilidad de Hacienda. Del mismo modo, es necesario encontrar la forma en que estas herramientas también se traduzcan en una mayor convergencia entre las entidades federativas más desiguales.

Como hemos mencionado a lo largo de este apartado, los resultados de la reforma hacendaria fueron limitados debido a la dificultad de plantear políticas sin el rechazo de los sectores de la población, además de los dos principales contrapesos del poder ejecutivo: los

legisladores y los empresarios. Ambos modificaron las propuestas originales que la Secretaría de Hacienda había planteado, a esto también le añadimos el descontento de la sociedad en general. Las modificaciones fueron abruptas debido a que lo que se recaudó por medio de estas reformas se desvió completamente de lo estimado. La negativa de la sociedad a pagar impuestos también afectó la percepción pública del gobierno en curso y presionó aún más el modificar la reforma propuesta.

Renovar por completo el sistema tributario requiere un consenso entre todas las partes involucradas, y ello implica que existan incentivos a pagar impuestos. El mejor incentivo a pagar impuestos es mejorar los bienes y servicios públicos, que los causantes perciban que los impuestos que pagan se ven reflejados en la calidad del servicio médico, del transporte público, de la seguridad pública y de las instituciones.

Por supuesto que esto no es tarea fácil para las autoridades hacendarias ni para la sociedad, esto requeriría más de un año para concretarse e incluso más de una administración presidencial. Es por ello que también se tiene de delinear las reformas estructurales para su funcionamiento en el largo plazo.

3.3. SUGERENCIAS PARA MEJORAR LA REFORMA HACENDARIA

Ahora en este apartado hacemos algunas sugerencias con base en nuestros conocimientos del tema y en trabajos de otros autores para enriquecer la discusión de la reforma hacendaria y mejorar el proceso de hacer política fiscal. Estas sugerencias son consideraciones en torno a resolver con mayor eficacia los tres principales obstáculos con los que se enfrenta la política fiscal y de los cuales hemos estado abordando durante todo este trabajo. Esto no pretende reorganizar por completo la política fiscal ni crear un nuevo paradigma en las finanzas públicas, sino es un intento de mejorar las condiciones contemporáneas del sistema tributario para erradicar lo más eficientemente los problemas estructurales actuales.

3.3.1. PROPUESTA PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS PÚBLICOS.

Hablar de incrementar los impuestos no es un tema que le agrade a la población. Ya sea por la desconfianza a las autoridades hacendarias o porque en realidad sus ingresos son insuficientes, los incentivos a pagar impuestos son nulos cualquiera que sea el motivo. Sin embargo, es necesario financiar el gasto público por medio de una fuente sólida como los impuestos. Para elevar el gasto público y la inversión pública es necesario elevar los ingresos públicos y la forma que afecta menos la sostenibilidad hacendaria son los impuestos.

Nuestra propuesta para incrementar los ingresos públicos se basa en primer lugar, en eliminar todos los gastos fiscales y subsidios generalizados (Unda Gutiérrez, 2015), en especial los relacionados al IVA, esto implica que la tasa sea homologada para todos los bienes y servicios. El potencial del IVA es muy alto como para dejar que se tengan altos gastos fiscales y de desperdicien todos estos recursos que pueden ser recaudados por hacienda. Existen dos posturas al respecto de la aplicación del IVA en alimentos y medicinas: por un lado, una explica que los estratos de la sociedad con los ingresos más bajos serían los más afectados por esta medida, por otro lado, también se argumenta que mantener esta exclusión beneficia más a las personas de más altos ingresos; dejando a un lado esto, el IVA es el impuesto más fácil de recaudar. Se podría aprovechar todo el potencial del IVA para después redistribuir estos recursos en la sociedad y se reviertan las consecuencias regresivas de esta medida (Huesca & Serrano, 2005, pág. 119) (Ramírez Cedillo, 2013). Incluso con un IVA igual en todos los bienes y servicios se podría reducir la tasa general.

El generalizar la tasa del IVA es una medida impopular que sería obstaculizada tanto por la iniciativa privada como por los legisladores debido a que afectaría a toda la población. Por lo que lo más recomendable sería ejercer esta medida paulatinamente, además de utilizar

los recursos obtenidos por este impuesto en transferencias directas a los sectores de la población más afectados y vulnerables.

En segundo lugar, es necesario mejorar el Régimen de Incorporación Fiscal, en donde este régimen se dedique a promover la formalidad de los negocios no por medio de incentivos fiscales (Tello & Hernández, 2010), sino por incentivos que hagan crecer la productividad de estos agentes, como es el caso de mejores condiciones de financiamiento y acceso a capacitación.

Seguridad social, educación y transporte público también tienen que ser incentivos indirectos para pagar impuestos. Esto se relaciona con un mejor manejo de los recursos públicos y el éxito de esta medida consolidaría la sustentabilidad de las finanzas públicas (Hernández Mota, 2013), porque en este caso, el gasto público estaría siendo redirigido a rubros que maximicen el potencial productivo de la población. Un porcentaje significativo de la población simplemente no paga impuestos porque ni siquiera tiene recursos para subsistir (Campos, Reforma fiscal: no hay por dónde, 2013), mejorar su situación también mejoraría la situación de hacienda. Es decir, dirigir el crecimiento económico con equidad por medio del gasto público y erradicar la desigualdad de oportunidades mejorarían de forma directa la redistribución del ingreso e indirecta a la posición financiera de hacienda.

En tercer lugar, se tiene que mejorar la transparencia del manejo de los recursos públicos, es decir, que todas las erogaciones e ingresos reportados por el sector público sean facturados y auditados. Además de que esta información sea accesible a cualquier persona que lo solicite. Esto tiene que acompañarse de penas más severas para funcionarios públicos que sean partícipes de actos relacionados con corrupción. Esto sería el incentivo más importante para que la sociedad tenga la certeza de que sus impuestos van a ser utilizados para fines productivos.

El incrementar la recaudación a niveles que sean comparables al promedio de los países de la OCDE será difícil, por la principal limitante de que incrementar los impuestos no es algo donde toda la población esté de acuerdo. Además de todas las dificultades técnicas que ello implica, por lo que es necesario que la siguiente reforma se plantee hacia el largo plazo.

3.3.2. PROPUESTA PARA ELIMINAR LA DEPENDENCIA DEL PETRÓLEO EN LOS INGRESOS PÚBLICOS.

Para eliminar la llamada enfermedad holandesa fiscal de México es necesario reformar el marco normativo relacionado a los ingresos petroleros. El petróleo por sus características es un recurso no renovable que es parte del patrimonio del país; entre sus características económicas es una materia prima con un alto riesgo de mercado ocasionado por la volatilidad de sus precios, esto no debe ser considerado como un ingreso recurrente cuando no lo es.

La primera propuesta para solucionar este problema es dejar de consolidar los ingresos petroleros con los ingresos totales del país, de modo que se pueda apreciar el verdadero balance público (CEEY, 2012, pág. 75). Este verdadero balance público nos mostrará la posición financiera real del país; además reducirá los riesgos de mercado que los ingresos petroleros tienen de forma intrínseca. Considerar los ingresos petroleros como ingresos recurrentes es un grave error que traslada el riesgo hacia las partidas de gasto público.

En segundo lugar, se tiene que establecer en el marco normativo una especie de regla de oro, como la de Sawyer (1997), relacionada al petróleo, esta regla tendría que considerar al petróleo como un ingreso no recurrente y además parte del patrimonio del país. Por la naturaleza de este recurso, estos ingresos se tendrían que destinar a gastos que sean productivos como inversión en infraestructura, educación, ciencia y tecnología. Para esto

primero se tendría que considerar una cantidad óptima que fuera acorde a las necesidades de inversión y destinar todos los recursos petroleros a este tipo de inversión. Esto no necesariamente implicaría que la inversión esté completamente financiada por los ingresos petroleros, sino que también estaría financiada por medio de otros ingresos. Cuando los ingresos petroleros sean mayores a la inversión objetivo, el excedente tendría que ser utilizado para pagar una mayor cantidad de la deuda ya existente; mientras que cuando los ingresos petroleros sean menores para terminar de financiar la inversión objetivo, se tendría que cubrir el faltante por medio de deuda.

Cabe señalar que la inversión objetivo tendría que ser la cantidad óptima y necesaria que las condiciones económicas determinen; además tiene que ser un objetivo realista y determinado por el crecimiento económico potencial. De esta forma no sólo se garantizaría que los recursos petroleros serían utilizados para incrementar el patrimonio del país, sino también toda esta normativa mejoraría la sostenibilidad y sustentabilidad de la hacienda pública.

Esto no solucionaría por completo el tema, ya que aún existiría el problema de que la deuda pueda incrementarse de forma insostenible en periodos de profunda expansión y bajos ingresos petroleros. Sin embargo, la solución a esto recae en que el gasto público generaría las condiciones necesarias para un mayor crecimiento económico y con ello se puedan saldar las obligaciones crediticias. Del mismo modo, esto tiene que ser planeado con mayor robustez para funcionar en el largo plazo.

Destinar los recursos no renovables a fuentes de inversión y desarrollo incrementarían el patrimonio nacional, caso contrario a lo que ha venido ocurriendo con la consolidación de los ingresos petroleros junto con los otros ingresos (Chavez Presa, 2013). El petróleo es patrimonio que tiene que ser utilizado forzosamente para financiar patrimonio.

3.3.3. PROPUESTA PARA MEJORAR LAS FINANZAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

Es necesario incentivar a los gobiernos estatales y municipales a que participen activamente en la política fiscal, no sólo en la erogación de los gastos, sino también en la recaudación. Esto también mejoraría la posición financiera del gobierno federal debido a que las malas finanzas de estos gobiernos no se trasladarían a un nivel macro ni generarían riesgos sistémicos.

Nuestra propuesta va orientada a que todos los estados y municipios tengan la obligación de administrar impuestos al patrimonio; tales como tenencia vehicular y predial; la cantidad recaudada por medio de este concepto tendría que ser completamente para ellos y premiarlos con mayores participaciones federales. Para cubrir las brechas de desigualdad entre los estados se tendrían que facilitar financiamientos que incrementen la infraestructura operacional para recaudar y para potenciar su actividad económica, la banca de desarrollo jugaría un papel importante en este sentido.

Esta premisa parte de que los gobiernos locales tiene un mayor conocimiento y campo de acción al momento de gravar bienes patrimoniales. El incentivar esta actividad traería consecuencias benéficas para las finanzas de la federación, así como de los diferentes gobiernos locales. Los gobiernos y municipios tienen que asumir sus responsabilidades fiscales en el sentido de recaudar ingresos y no sólo en el aspecto del gasto.

También se tienen que hacer las modificaciones necesarias en la Constitución, la Ley de Disciplina Financiera y principalmente en la Ley de Coordinación Fiscal que en teoría premia a los estados con el mejor desempeño fiscal a través de las Participaciones Federales. Sin embargo, por fallas aritméticas, la Ley de Coordinación Fiscal no premia a las entidades con mejor desempeño financiero (Arechederra & Urzúa, 2016). Cambiar este tipo de aspectos normativos mejoraría el incentivo que tienen las entidades a mejorar su eficacia tributaria.

Una limitante importante de esta propuesta radica en la negativa de los gobiernos estatales. Esto podría ser visto como un ataque a su autonomía como entidad federativa, por lo que lo más probable sería que este intento de reforma quedaría descartado. El consenso más difícil para el gobierno federal sería con estos gobiernos a causa de una política como la propuesta.

En general estas sugerencias de política económica hubieran mejorado la reforma hacendaria del 2013 y pudieron haber ayudado a ser más eficaces para solucionar los obstáculos más importantes para la política fiscal. Como mencioné, con esto no tratamos de crear un nuevo paradigma fiscal para México, sino hago un intento de recopilar las ideas más importantes, que puedan ser de utilidad, de diferentes trabajos para mejorar el sistema tributario que ya se tiene. El acabar con los principales obstáculos de la política fiscal no necesariamente implica reemplazar el actual sistema tributario, se requiere primero identificar estos problemas para seleccionar las medidas más eficaces para resolverlos.

3.4. CONSIDERACIONES DEL TERCER CAPÍTULO

En este capítulo llegamos a la conclusión de la reforma fue menos de lo esperado no sólo por su contenido, el cual ya había sido criticado duramente como una simple miscelánea fiscal, sino por sus resultados limitados. No se lograron resolver del todo los obstáculos que más afectaban la política fiscal y con ello argumentamos que fue una reforma fiscal insuficiente para el tamaño de los problemas contemporáneos.

La evaluación ex ante de la reforma hacendaria que hicimos en el primer capítulo, demostró que la propuesta del ejecutivo de reforma hacendaria estaba formulada de forma robusta en el aspecto tributario y era muy deficiente en torno a la estructura de los egresos. Se propusieron cambios sustanciales en la estructura de los tres mayores impuestos además

de eliminación de otros; sin embargo, una gran parte de los cambios fueron desechados. Los gastos públicos carecieron de importancia y sólo algunos cambios menores fueron incluidos.

El resultado más relevante de la reforma hacendaria fue el incremento de los ingresos tributarios del país, los cuales pasaron de 9.6% del PIB en 2013 a 13.5% en 2016. Las medidas tributarias sí dieron resultados en este sentido, pero esto fue a costa de la sociedad y además este logro no se reflejó en una mejor sostenibilidad financiera. En general, la redistribución del ingreso mejoró casi nada de acuerdo con los datos presentados en este trabajo y la deuda creció de forma insostenible, por lo que los resultados no se materializaron en el bienestar de la sociedad.

La reforma hacendaria trajo consigo un shock económico en el corto plazo, se documentó en la prensa durante el año de 2014, que hubo muchos efectos a causa de la reforma, por ejemplo, caída productiva de algunos sectores económicos y reducción de la actividad informal. Sin embargo, de acuerdo a nuestros resultados, estos no se mantuvieron en el largo plazo y los sectores más afectados, como el minero y alimentos y botanas, se recuperaron, así como la informalidad no tuvo cambios tan radicales.

La despetrolización de las finanzas públicas también ocurrió después de la aplicación de la reforma hacendaria, sin embargo, no encontramos causalidad entre estos dos hechos. La explicación más acertada es que el petróleo perdió un peso importante en las finanzas públicas debido a la caída del precio del petróleo y de su producción nacional. Esta merma catalizó el incremento de la deuda pública a niveles insostenibles.

La reforma de leyes como la de Disciplina Financiera y Coordinación Fiscal fueron consideradas de forma aislada a la reforma hacendaria, cuando deberían haber sido parte de la estructura de la reforma. De todos modos, los cambios no fueron suficientes para incentivar

a los estados y municipios a sanear sus finanzas, incluso dichas leyes en la actualidad tienen deficiencias (Arechederra & Urzúa, 2016).

Mejorar la capacidad de la política fiscal requiere de esfuerzos en todas las herramientas fiscales y eliminar los obstáculos que limitan su campo de acción. Lograr esto requiere de medidas que sean duraderas en el largo plazo además de un consenso general con todos los sectores de la población.

CONSIDERACIONES FINALES

En el segundo capítulo analizamos que los resultados de las políticas dejaban claro que la política fiscal no fue regresiva al analizar la incidencia de los impuestos y del gasto público, con lo que rechazamos nuestra hipótesis. Sin embargo, el incremento acelerado de la deuda pública a niveles insostenibles podría afectar en el futuro la posición financiera de Hacienda, lo cual implicaría incrementar los impuestos y reducir los ingresos de la sociedad.

Los resultados de las reformas aplicadas a los tres principales impuestos fueron los esperados de acuerdo a la teoría y evidencia que explicamos en el capítulo uno, por lo que un análisis teórico previo a la aplicación de cualquier reforma fiscal es necesario para definir los objetivos y demuestra que la metodología establecida en este trabajo es eficiente.

En nuestro diagnóstico de la hacienda pública demostramos que el sistema tributario necesitaba una reestructura para eliminar los tres principales obstáculos de la política fiscal, la reforma hacendaria del 2013 debería haber eliminado esos obstáculos para hacerla más eficiente. De acuerdo con nuestro análisis ex ante en el primer capítulo los resultados de la reforma planteados por la SHCP eliminarían o al menos mitigarían estos obstáculos. Sin embargo, analizamos que muchos de estos resultados esperados no se concretaron o su efecto fue poco representativo para afirmar que se lograron los objetivos planteados y esto se debe a que no se utilizaron todas las herramientas de política fiscal.

La explicación general a esto fue que la reforma fue incompleta debido a que las modificaciones hechas se enfocaban en los rubros de ingresos y las herramientas del gasto público fueron ignoradas, tal como lo analizamos en el primer capítulo. Esta característica dio como resultado que se perdiera un amplio margen de maniobra para alcanzar los objetivos establecidos.

Para eliminar los tres principales obstáculos que definimos se usaron sólo herramientas enfocadas hacia los ingresos públicos, como incrementos en las tasas y la base gravable de los impuestos. El incremento del IVA e ISR, así como la ampliación del IEPS a bienes considerados de alto contenido calórico y a combustibles solucionaron de manera parcial la baja recaudación y la alta dependencia del petróleo. Los ingresos tributarios pasaron de 9.6% del PIB en 2013 a 13.5% en 2016 lo que es un incremento significativo en la recaudación.

Los efectos de la reforma hacendaria no fueron profundos porque no se consideraron herramientas de gasto que pudieran complementar el efecto de estas políticas y eliminar por completo estos obstáculos. Esto lo pudimos observar por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación en el primer capítulo donde la estructura del gasto no fue cambiada de forma sustancial. También esto se observó cuando demostramos que el gasto público no era sustentable a partir de la reforma, con lo que faltó integrar a la reforma hacendaria el gasto en educación, ciencia y tecnología el cual tiene efectos positivos en el crecimiento económico.

Esta reforma hacendaria fue sólo recaudatoria y de hecho no reestructuró de manera sustancial la política fiscal; sólo se enfocó en incrementar la recaudación por medio de incrementar tasas y base gravable de los impuestos. Por ello es una reforma incompleta con un alcance limitado que no explota por completo todas las herramientas de ingreso y gasto públicos.

Un resultado interesante en nuestro análisis ex post fue que las finanzas públicas dejaron de depender de los ingresos petroleros. Cabe señalar que la despetrolización de las finanzas públicas no fue gracias a la reforma hacendaria; esta fue resultado de un choque exógeno de los precios del crudo a nivel internacional. Como resultado las finanzas públicas

ahora son dependientes de la deuda, la cual se incrementó exponencialmente en el periodo de 2013-2016.

La dependencia de los estados y municipios a los ingresos federales no fue considerada en esta reforma hacendaria por las políticas de ingresos ni de gastos. Si bien se hicieron algunas modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal y la creación de la Ley de Disciplina Financiera años posteriores a la reforma hacendaria, consideramos que estas deben de ser integradas a cualquier reforma hacendaria completa. También, no sólo se debe establecerse un marco normativo, en la práctica se tienen que establecer mecanismos que incentiven a los estados y municipios a participar activamente en la recaudación impositiva.

En cuanto a los niveles de pobreza no hubo mejoras considerables atribuibles a la reforma hacendaria, en general evaluamos que la pobreza ya seguía una tendencia a la baja independientemente de la reforma y esto se repite para los diferentes enfoques de pobreza del CONEVAL. Al respecto consideramos que se debería hacer un análisis sobre la viabilidad de eliminar las excepciones en el IVA, de modo que lo recaudado sea dirigido a gasto social por medio de transferencias directas.

Una dificultad que presentó esta reforma fue establecer un consenso entre las partes involucradas, como la oposición del Poder Legislativo y el CCE. Fue documentado en la prensa todo el proceso de negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo cual es completamente natural debido a la pluralidad política de esa legislación. Lo interesante fue la participación del CCE en el establecimiento de las políticas planteadas que afectaban sus intereses particulares; el principal disgusto fue el IEPS en alimentos y bebidas altamente calóricas.

Entre las medidas que lograron cambiar resalta el IVA en viviendas y en colegiaturas. También hubo cambios en temas relacionados a la minería por medio de reducir la tasa

impositiva en ganancias finales y en energía apoyar a los transportistas formales con deducciones. Un contrapeso importante del ejecutivo en temas fiscales fue este consejo empresarial que custodió sus intereses con costos de oportunidad para la sociedad y las finanzas públicas.

El resultado de esto fue un consenso que no dejó satisfechas a ninguna de las partes, pero que es necesario reconocer que este proceso enriqueció la perspectiva de la reforma hacendaria en el sentido que se discutieron las diferentes opiniones. Este proceso no necesariamente mejoró la aplicación de la reforma hacendaria ni sus resultados. Nuestra perspectiva no fue un consenso que mejoró la aplicación de la reforma, sino que fue un consenso por intereses políticos (en el caso de los legisladores) y por intereses personales (en el caso de la iniciativa privada).

Las diferencias entre la propuesta inicial de reforma y la modificada fueron pequeñas en el sentido que no cambiaron el objetivo principal, el cual era incrementar los ingresos tributarios. Por lo que la modificación de las medidas propuestas del Poder Ejecutivo no fue radical y sólo fue en defensa de los intereses de los legisladores y empresarios. Una dificultad que enfrentaría una futura reforma hacendaria sería la oposición de estos grupos y de sus intereses, esto traería costos altos para hacienda y la sociedad.

Es necesario eliminar por completo los obstáculos a los que se enfrenta la política fiscal, y para ello es necesario formular una reforma hacendaria que integre todo el marco institucional para poder reestructurar por completo el sistema tributario. Se tienen que considerar todas las herramientas de ingresos, gastos y deuda pública para poder eliminar todos estos obstáculos y la política fiscal maximice el bienestar de la sociedad al alcanzar un punto óptimo.

BIBLIOGRAFÍA

- Absalón, C., & Urzúa, C. M. (2013). Impactos distributivos sobre los hogares de la reforma fiscal 2010 en México. *Papeles de Población*(76), 201-232.
- Acosta, C. (20 de Octubre de 2013). Derrota para Hacienda y para los contribuyentes. *Proceso*, págs. 26-29.
- Acosta, C. (15 de Septiembre de 2013). Garrote fiscal para casi nada. *Proceso*, págs. 14-15.
- Acosta, C. (22 de Septiembre de 2013). La reforma hacendaria apenas llega a "miscelanea" fiscal. *Proceso*, págs. 68-73.
- Acosta, C. (29 de Septiembre de 2013). Prueba de fuerzas gobierno-empresarios. *Proceso*, págs. 32-34.
- Albarrán, E. (20 de Marzo de 2016). Estados inician 2016 con bajo desempeño fiscal. *El Economista*. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/economia/Estados-inician-2016-con-bajo-desempeno-fiscal-20160321-0032.html>
- Alcántara, C. (03 de Abril de 2014). Reforma fiscal afecta ventas en restaurantes. *El Financiero*, pág. 34.
- Álvarez, A. (02 de Enero de 2014). Tijuana empieza el año con aumentos de precios por IVA. *El Economista*, pág. 30.
- Andrade Muñoz, C. (1951). Comentario a las máximas de tributación de Adam Smith. *Investigación Económica*, 11(4), 469-476.
- Arechederra, F., & Urzúa, C. (2016). La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética. *Working Paper*, 2-21.
- Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. México: ASF.
- Becerril, I. (11 de Enero de 2013). Cúpula empresarial afina estrategia de cabildeo. *El Financiero*, pág. 9.
- Becerril, I. (21 de Enero de 2013). En riesgo, el principio integral de la reforma hacendaria. *El Financiero*, pág. 13.
- Becerril, I. (01 de Noviembre de 2013). Reforma hacendaria fue un "acuerdo partidista": CCE. *El Financiero*, pág. 13.
- Becerril, I. (22 de Septiembre de 2014). Propondrá la IP reducir la tasa de ISR y reincorporar la deducción inmediata. *El Financiero*, pág. 6.
- Campos, E. (25 de Enero de 2013). ¿Dónde podrá estar la clave de la reforma fiscal? *El Economista*, pág. 8.
- Campos, E. (06 de Septiembre de 2013). Reforma fiscal: no hay por dónde. *El Economista*, pág. 12.
- Cárdenas, Ó., Ventosa-Santaulària, D., & Gómez, M. (2008). Elasticidad ingreso de los impuestos federales en México: efectos en la recaudación federal participable. *El Trimestre Económico*, 75(298), 519-531.
- Catalán, H. (2013). Función de reacción fiscal en México: un análisis de cambio estructural. *Investigación Económica*, 72(286), 139-164.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2013). *Aspectos relevantes del paquete económico 2014*. México: CEFP.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2013). *Indicadores del presupuesto de gastos fiscales*. México: CEFP.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias. (2012). *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*. México: CEEY.
- Cervantes, S. (01 de Julio de 2014). Se encarece la vida en la frontera por el IVA. *El Economista*, pág. 35.
- Chávez Presa, J. A. (2013). Por una reforma progresista de la hacienda pública mexicana. En Z. Villamar, *Perspectivas progresistas. Hacia una reforma hacendaria progresista* (págs. 9-25). México: Friedrich Ebert Stiftung.
- Chávez, H. (12 de Marzo de 2013). IVA en alimentos aumentaría la pobreza. *El Financiero*, pág. 7.
- del Pilar Martínez, M. (03 de Mayo de 2013). Bajar un tercio la informalidad, la meta del gobierno federal. *El Economista*, pág. 25.
- Expansión. (12 de 04 de 2012). *La OCDE recomienda que el límite de deuda pública de los países desarrollados sea del 50% del PIB*. Obtenido de Expansión: <http://www.expansion.com/2012/04/12/economia/1334222987.html>
- Flores, L. (18 de Noviembre de 2013). Aumento del PEF es insostenible a largo plazo: CIEP. *El Economista*, págs. 4-5.
- Flores, L. (01 de Mayo de 2013). Baja 58.2% subsidio a gasolinas. *El Economista*, pág. 8.
- Flores, L. (01 de Octubre de 2013). Cabildean ante los diputados. *El Economista*, pág. 6.
- Flores, L. (13 de Junio de 2013). Cepal pide eliminar privilegios fiscales y subsidios a energéticos. *El Economista*, pág. 7.
- Flores, L. (12 de Septiembre de 2013). Gobierno trabajará en otras alternativas. *El Economista*, págs. 4-5.
- Flores, L. (05 de Marzo de 2013). IVA diferenciado en alimentos y medicinas es lo recomendable. *El Economista*, págs. 6-7.
- Flores, L. (20 de Marzo de 2013). México, con buena expectativa: IMEF. *El Economista*, pág. 11.
- Flores, L. (20 de Noviembre de 2013). Ni reforma fiscal ni presupuesto impulsarán la economía: IMEF. *El Economista*, pág. 10.
- Flores, L. (28 de Junio de 2013). Reforma fiscal debe incluir factor humano. *El Economista*, pág. 6.
- Flores, L. (09 de Septiembre de 2013). Reforma hacendaria captaría 1.4% del PIB. *El Economista*, págs. 4-5.
- Flores, L. (10 de Abril de 2013). Simplificación para recaudar más. *El Economista*, pág. 10.
- Flores, L. (17 de Febrero de 2014). Miles de ampararon contra reforma fiscal. *El Economista*, pág. 6.
- Flores, L., Morales, Y., & Juárez, E. (11 de Enero de 2013). Reforma fiscal, el desafío para EPN. *El Economista*, pág. 5.
- Flores, L., Morales, Y., & Juárez, E. (11 de Enero de 2013). Reforma fiscal, el desafío para EPN. *El Economista*, pág. 5.
- Flores, Z. (30 de Agosto de 2013). Pide CCE no centrar reforma en cautivos. *El Financiero*, pág. 10.

- Fonseca C., A. D. (2013). La regulación de la deuda subnacional. En Z. Villamar, *Perspectivas progresistas. Hacia una reforma hacendaria progresista* (págs. 43-59). México: Friedrich Ebert Stiftung.
- Fuentes Castro, H. J., & Zamudio Carrillo, A. (2014). Estimación y análisis de la elasticidad precio de la demanda para diferentes tipos de bebidas en México. *Estudios Económicos*, 29(2), 301-316.
- García, K. (29 de Julio de 2013). Camisa fiscal aprieta a Pemex. *El Economista*, pág. 32.
- Gómez, P. (03 de Julio de 2014). RIF incorpora 4.2 millones de contribuyentes: SAT. *El Economista*, pág. 8.
- González, L. (04 de Octubre de 2013). Corrección de reforma fiscal eliminaría IVA en colegiaturas. *El Economista*, pág. 18.
- González, L. (19 de Septiembre de 2013). Dinero, primera disputa en el matrimonio EPN-IP. *El Economista*, págs. 4-5.
- González, L. (19 de Septiembre de 2013). El Legislativo tendrá la última palabra: SHCP. *El Economista*, págs. 22-23.
- González, L. (11 de Septiembre de 2013). Propuesta fiscal atenta contra la educación: IP. *El Economista*, pág. 22.
- González, L. (08 de Enero de 2013). Reformas fiscal y energética deben salir este año: CCE. *El Economista*, pág. 24.
- González, L. (25 de Septiembre de 2013). Se afinan ajustes a la iniciativa hacendaria: CCE. *El Economista*, pág. 17.
- González, L. (03 de Octubre de 2013). Sensibiliza la IP a Hacienda; pactan ajustar iniciativa. *El Economista*, págs. 4-5.
- González, L. (30 de Abril de 2014). Empresarios "no renunciarán" a lucha ante reforma hacendaria. *El Economista*, pág. 6.
- González, L., & Gómez, P. (30 de Junio de 2014). Recaudación crecerá en 5% en el 2014: SAT. *El Economista*, págs. 4-5.
- González, R. (08 de Enero de 2013). Pobreza y dependencia del petróleo, pendientes por resolver. *El Financiero*, pág. 9.
- Gutiérrez, V. (12 de Septiembre de 2013). Proponen IVA a los espectáculos. *El Economista*, pág. 42.
- Gutiérrez, F. (28 de Febrero de 2014). En el sexenio no se crearán nuevos impuestos: Hacienda. *El Economista*, págs. 4-5.
- Gutiérrez, F. (01 de Octubre de 2014). IEPS e IVA subsanan caída de los ingresos petroleros. *El Economista*, pág. 6.
- Hakkio, C. S., & Rush, M. (1991). Is the deficit budget "too large?". *Economic Inquire*, 29(3), 429-445.
- Hernández, R., & Pansters, W. G. (2012). La democracia en México y retorno del PRI. *Foro Internacional*, 755-795.
- Hernández Mota, J. L. (2010). Inversión pública y crecimiento económico: hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno. *Economía teoría y práctica*(33), 59-95.
- Hernández, A. (25 de Febrero de 2013). Quita PRI los obstáculos para las reformas estructurales. *El Financiero*, pág. 30.

- Hidalgo de los Santos, V., & Doimeadiós Reyes, Y. (2016). Sostenibilidad fiscal. Prioridad en la agenda de transformaciones del modelo cubano. *Investigación Económica*, 75(298), 155-184.
- Huesca, L., & Serrano, A. (2005). El impacto fiscal redistributivo desagregado del impuesto al valor agregado en México: vías de reforma. *Investigación Económica*, 64(253), 89-122.
- Informe Semanal del Vocero. (1 de Noviembre de 2013). Quedan listas Ley de Ingresos para 2014 y Reforma Hacendaria. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Katz, I. (16 de Septiembre de 2013). IVA: dos aplicaciones. *El Economista*, pág. 39.
- Katz, I. (30 de Septiembre de 2013). Reforma tributaria extractiva. *El Economista*, pág. 55.
- Knochehauer, G. (15 de Marzo de 2013). IVA en alimentos ¿ahora? *El Financiero*, pág. 27.
- Lara, R. (13 de Junio de 2014). Nuevos impuestos 'le comen' mercado a botanas y refrescos. *El Financiero*, pág. 26.
- Leyva, J. (28 de Agosto de 2013). IMEF pide "moderación" en la reforma hacendaria. *El Financiero*, pág. 5.
- Mares, M. A. (09 de Enero de 2013). El 2013, año de reformas: EPN. *El Economista*, pág. 27.
- Meana, S. (31 de Julio de 2013). Ven 'corta' reforma fiscal para Pemex. *El Financiero*, pág. 28.
- Morales, R. (18 de Febrero de 2013). Mineros y SE chocan por régimen de regalías. *El Economista*, pág. 27.
- Morales, R. (20 de Mayo de 2014). Buscará la SE revertir impacto fiscal en minería. *El Economista*, págs. 4-5.
- Morales, Y. (25 de Julio de 2013). Cepal propone reforma fiscal enfocada en ISR. *El Economista*, pág. 6.
- Morales, Y., & Rosas, T. (10 de Enero de 2013). Sin reforma fiscal el Estado o podrá cumplir, advierte la OCDE. *EL Economista*, págs. 4-5.
- OCDE. (Enero de 2017). *Estudios económicos de la OCDE: México*. Obtenido de OCDE: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- Ojeda, M. (08 de Octubre de 2013). Incertidumbre financiera si no se aprueba reforma fiscal. *El Financiero*, pág. 4.
- Ojeda, M. (28 de Agosto de 2013). Reforma fiscal debe aportar seis puntos de recaudación. *El Financiero*, pág. 6.
- Ojeda, M. (14 de Enero de 2013). Reforma fiscal en México, una urgente necesidad: BM. *El Financiero*, pág. 6.
- Ojeda, M. (01 de Noviembre de 2013). Saldo de la iniciativa: menos de lo esperado. *El Financiero*, págs. 8-11.
- Ojeda, M. (10 de Enero de 2014). Sin nueva reforma fiscal por tres años. *El Financiero*, pág. 4.
- Ojeda, M., & Becerril, I. (10 de Octubre de 2013). Alentador consenso sobre la reforma fiscal: SHCP. *El Financiero*, pág. 7.

- Ojeda, M., & Ortega, E. (09 de Septiembre de 2013). Proponen reforma fiscal y déficit. *El Financiero*, pág. 4.
- Ojeda, M., & Patiño, D. (19 de Marzo de 2014). A dos meses y medio, las empresas resienten la reforma hacendaria. *El Financiero*, págs. 4-5.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Government at a glance 2015*. París: OECD Publishing.
- Ortega, E. (17 de Junio de 2013). México evitará evasión fiscal de firmas globales. *El Financiero*, pág. 5.
- Ortega, E. (28 de Enero de 2013). México requiere de un "pacto fiscal" con la sociedad: Cepal. *El Financiero*, pág. 28.
- Puga, T. (14 de Mayo de 2014). El empleo informal se redujo a niveles de 2008, pero en el gobierno aumentó. *El Financiero*, pág. 6.
- Puga, T. (09 de Septiembre de 2014). El gobierno estimulará la economía a costa de un mayor desequilibrio fiscal. *El Financiero*, pág. 6.
- Puga, T. (16 de Junio de 2014). El Servicio de Administración Tributaria se despega de la economía nacional. *El Financiero*, pág. 6.
- Quintana, E. (09 de Septiembre de 2013). Reforma hacendaria: balance positivo. *El Financiero*, pág. 6.
- Quintana, E. (01 de Abril de 2014). Hay política fiscal expansiva, aunque no lo parezca. *El Financiero*, pág. 2.
- Quintana, E. (01 de Septiembre de 2014). Se aligera la carga fiscal. *El Financiero*, pág. 2.
- Ramírez Cedillo, E. (2013). La generalización del Impuesto al Valor Agregado: ¿una opción para México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVII(219), 75-102.
- Regil, A. (25 de Septiembre de 2013). Ni más gasto ni más impuestos. *El Economista*, pág. 50.
- Revilla, E. (12 de Diciembre de 2013). El fin del IVA a 11% en la frontera. *El economista*.
- Revilla, E. (02 de Agosto de 2013). La pobreza y la reforma fiscal. *El Economista*, pág. 14.
- Reyes, J. J. (28 de Junio de 2013). El pacto ha favorecido al centralismo. *El Economista*, pág. 4.
- Rodarte, M. (09 de Septiembre de 2013). Impuestos por consenso. *El Economista*, pág. 54.
- Rodarte, M. (16 de Septiembre de 2013). Presupuesto redistributivo. *El Economista*, pág. 38.
- Rodríguez Gómez, K., & Patrón Sánchez, F. (2017). La efectividad de la política social en México. *Gestión y Política Pública*, XXVI(1), 3-51.
- Rosas, A. M. (04 de Septiembre de 2013). El límite en la tasa del IVA es la pobreza: Bettinger. *El Economista*, pág. 10.
- Rosas, T., & Flores, L. (31 de Octubre de 2013). Senado sube de 5 a 8% el IEPS a comida chatarra. *El Economista*, págs. 4-5.
- Rueda, R. (23 de Enero de 2013). Discutirá PRI el IVA en alimentos y medicinas. *El Financiero*, pág. 26.
- Samaniego Gámez, H. M., & Sánchez Juárez, I. L. (Octubre de 2013). *Crecimiento económico y gasto público productivo en la frontera norte de México, 2004-2011*.

- Obtenido de
<http://promep.sep.gob.mx/archivospdf/MEMORIAS/Producto1794391.PDF>
- Sánchez Vela, C., & Valero Gil, J. N. (2013). Incidencia económica de las políticas fiscal y laboral mexicanas. *Estudios Económicos*, 28(1), 109-163.
- Sánchez, A. (03 de Septiembre de 2014). Mineras extranjeras duplican inversiones pese a más impuestos. *El Financiero*, pág. 29.
- Sánchez, A. (19 de Mayo de 2014). Mineras pagan menos al fisco, pese a nuevos impuestos. *El Financiero*, pág. 36.
- Sawyer, M. (1997). On budget deficits and capital expenditure. *Working Paper*(208), 1-15.
- Scott, J. (2014). Redistributive impact and efficiency of Mexico's fiscal system. *Public Finance Review*, 42(3), 368-390.
- Seade, J. (1983). Impuestos directos: progresividad óptima. *Demografía y Economía*, 199-211.
- SHCP. (2008). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2008*. México: SHCP.
- SHCP. (2008). *Presupuesto de gastos fiscales*. México: SHCP.
- SHCP. (2009). *Presupuesto de gastos fiscales*. México: SHCP.
- SHCP. (2010). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010*. México: SHCP.
- SHCP. (2010). *Presupuesto de gastos fiscales*. México: SHCP.
- SHCP. (2011). *Presupuesto de gastos fiscales*. México: SHCP.
- SHCP. (2012). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2012*. México: SHCP.
- SHCP. (2012). *Presupuesto de gastos fiscales*. México: SHCP.
- SHCP. (2013). *Presupuesto de gastos fiscales*. México: SHCP.
- SHCP. (2014). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2014*. México: SHCP.
- SHCP. (2014). *Presupuesto de gastos fiscales*. México: SHCP.
- SHCP. (2014). *Requerimientos financieros del sector público y sus saldos históricos: metodología*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Metodologia/eo_am401.pdf
- SHCP. (2015). *Presupuesto de gastos fiscales*. México: SHCP.
- SHCP. (2016). *Presupuesto de gastos fiscales*. México: SHCP.
- SHCP. (s.f.). *Gobierno*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.1.pdf>
- Sobarzo Fimbres, H. E. (2016). *Reforma fiscal en México: una asignatura pendiente*. México: El Colegio de México.
- Suárez Dávila, F. (2013). Una reforma fiscal progresista en México: esencial para crecer y corregir la desigualdad. En Z. Villamar, *Perspectivas progresistas. Hacia una reforma hacendaria progresista* (págs. 27-41). México: Friedrich Ebert Stiftung.

- Tello, C., & Hernández, D. (2010). Sobre la reforma tributaria en México. *Economía UNAM*, 7(21), 37-56.
- Tépach Marcial, M. (2013). *Los ejes de la reforma hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2014*. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Torres, Y. (12 de Septiembre de 2013). Reforma hacendaria aumentaría del costo de las viviendas. *El Economista*, pág. 6.
- Torres, Y. (02 de Mayo de 2014). Obtienen amparo 17 empresas de Nuevo León. *El Financiero*, pág. 11.
- Unda Gutiérrez, M. (2015). La reforma tributaria de 2013: los problemas de la hacienda pública y la desigualdad en México. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXII(64), 69-99.
- Urzúa, C. M. (2013). Cinco propuestas en materia tributaria. En Z. Villamar, *Perspectivas progresistas* (págs. 61-71). México: Friedrich Ebert Stiftung.
- Verdusco, M. (10 de Septiembre de 2013). Desaparecen IETU e IDE por simplificación. *El Universal*.
- Wanniski, Jude (1978). Taxes, Revenues, and the 'Laffer Curve,'. *The Public Interest*.
- Zepeda, C. (28 de Agosto de 2013). Anticipan recesión económica con una reforma fiscal ambiciosa. *El Financiero*, pág. 4.

ANEXOS

ANEXO 1. TABLAS DE LAS PRUEBAS DE RAÍZ UNITARIA PARA LA DEUDA

Prueba Dickey-Fuller Aumentada para deuda como porcentaje del PIB antes de la reforma hacendaria:

Null Hypothesis: DEUDAPIBANTES has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=5)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-1.943665	0.5997
Test critical values: 1% level	-4.416345	
5% level	-3.622033	
10% level	-3.248592	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Prueba Phillips-Perron para deuda como porcentaje del PIB antes de la reforma hacendaria:

Null Hypothesis: DEUDAPIBANTES has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Bandwidth: 3 (Newey-West automatic) using Bartlett kernel

	Adj. t-Stat	Prob.*
Phillips-Perron test statistic	-1.654772	0.7382
Test critical values: 1% level	-4.416345	
5% level	-3.622033	
10% level	-3.248592	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Residual variance (no correction)	4.981722
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	3.370563

Prueba Dickey-Fuller Aumentada para deuda como porcentaje del PIB después de la reforma hacendaria:

Null Hypothesis: DEUDAPIBDESP has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Lag Length: 2 (Automatic - based on SIC, maxlag=2)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-3.687051	0.0823
Test critical values: 1% level	-5.521860	
5% level	-4.107833	
10% level	-3.515047	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Warning: Probabilities and critical values calculated for 20 observations
and may not be accurate for a sample size of 9

Prueba Phillips-Perron para deuda como porcentaje del PIB después de la reforma
hacendaria:

Null Hypothesis: DEUDAPIBDESP has a unit root
Exogenous: Constant, Linear Trend
Bandwidth: 5 (Newey-West automatic) using Bartlett kernel

	Adj. t-Stat	Prob.*
Phillips-Perron test statistic	-4.828454	0.0149
Test critical values:		
1% level	-5.124875	
5% level	-3.933364	
10% level	-3.420030	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Warning: Probabilities and critical values calculated for 20 observations
and may not be accurate for a sample size of 11

Residual variance (no correction)	0.621753
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	0.256419

Prueba Dickey-Fuller Aumentada para deuda como porcentaje del PIB para todo el periodo
de estudio:

Null Hypothesis: DEUDAPIB has a unit root
Exogenous: Constant, Linear Trend
Lag Length: 1 (Automatic - based on SIC, maxlag=9)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-3.551244	0.0497
Test critical values:		
1% level	-4.252879	
5% level	-3.548490	
10% level	-3.207094	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Prueba Phillips-Perron para deuda como porcentaje del PIB para todo el periodo de estudio:

Null Hypothesis: DEUDAPIB has a unit root
Exogenous: Constant, Linear Trend
Bandwidth: 21 (Newey-West automatic) using Bartlett kernel

	Adj. t-Stat	Prob.*
Phillips-Perron test statistic	-2.621826	0.2736
Test critical values:		
1% level	-4.243644	
5% level	-3.544284	
10% level	-3.204699	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Residual variance (no correction)	3.785847
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	0.583797

Prueba Dickey-Fuller Aumentada para deuda en millones de pesos de 2013 antes de la reforma hacendaria:

Null Hypothesis: DEUDAANTES has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Lag Length: 1 (Automatic - based on SIC, maxlag=11)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-2.890535	0.1719
Test critical values: 1% level	-4.094550	
5% level	-3.475305	
10% level	-3.165046	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Prueba Phillips-Perron para deuda en millones de pesos de 2013 antes de la reforma hacendaria:

Null Hypothesis: DEUDAANTES has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Bandwidth: 1 (Newey-West automatic) using Bartlett kernel

	Adj. t-Stat	Prob.*
Phillips-Perron test statistic	-2.151729	0.5084
Test critical values: 1% level	-4.092547	
5% level	-3.474363	
10% level	-3.164499	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Residual variance (no correction)	2.66E+10
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	3.67E+10

Prueba Dickey-Fuller Aumentada para deuda en millones de pesos de 2013 después de la reforma hacendaria:

Null Hypothesis: DEUDADESP has a unit root
 Exogenous: Constant, Linear Trend
 Lag Length: 1 (Automatic - based on SIC, maxlag=9)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-4.472527	0.0058
Test critical values: 1% level	-4.252879	
5% level	-3.548490	
10% level	-3.207094	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Prueba Phillips-Perron para deuda en millones de pesos de 2013 después de la reforma hacendaria:

Null Hypothesis: DEUDAESP has a unit root

Exogenous: Constant, Linear Trend

Bandwidth: 16 (Newey-West automatic) using Bartlett kernel

	Adj. t-Stat	Prob.*
Phillips-Perron test statistic	-2.701997	0.2420
Test critical values: 1% level	-4.243644	
5% level	-3.544284	
10% level	-3.204699	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Residual variance (no correction)	8.38E+09
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	4.64E+09

Prueba Dickey-Fuller Aumentada para deuda en millones de pesos de 2013 para todo el periodo de estudio:

Null Hypothesis: DEUDA has a unit root

Exogenous: Constant, Linear Trend

Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=12)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-2.297624	0.4313
Test critical values: 1% level	-4.046072	
5% level	-3.452358	
10% level	-3.151673	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Prueba Phillips-Perron para deuda en millones de pesos de 2013 para todo el periodo de estudio:

Null Hypothesis: DEUDA has a unit root

Exogenous: Constant, Linear Trend

Bandwidth: 6 (Newey-West automatic) using Bartlett kernel

	Adj. t-Stat	Prob.*
Phillips-Perron test statistic	-2.523499	0.3164
Test critical values: 1% level	-4.046072	
5% level	-3.452358	
10% level	-3.151673	

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Residual variance (no correction)	2.13E+10
-----------------------------------	----------

HAC corrected variance (Bartlett kernel)

2.58E+10
