

ORT E

REFR

C

E

S

O

P

## REFORMA FISCAL

- 1 **Presentación**  
Francisco J. Sales Heredia
- 3 **Datos generales sobre el sistema fiscal en México: evolución, rasgos y debilidades 2000-2010**  
José de Jesús González Rodríguez
- 11 **El Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR): su evolución durante 2008-2009 y el impacto social**  
Gilberto Fuentes Durán
- 23 **Las participaciones y aportaciones federales**  
Liliam Flores O. Rodríguez
- 37 **El Ramo 23 y los principales resultados de los fondos metropolitanos en México**  
Salvador Moreno Pérez
- 46 **Evaluación ex ante de diversas posibilidades de reforma al Impuesto al Valor Agregado**  
Francisco J. Sales Heredia
- 52 **SECCIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA. Recaudación fiscal y opinión pública**  
Efrén Arellano Trejo
- 62 **SECCIÓN DE ENTREVISTAS. Diputado David Penchyna Grub**  
Francisco J. Sales y Dunia Ludlow



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas  
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez  
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz  
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega  
Director General

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Josúe Jijón León  
Coordinador Técnico

Dunia Ludlow Deloya  
Encargada de Vinculación y Gestión

Lilium Mara Flores Ortega Rodríguez  
Gilberto Fuentes Durán  
José de Jesús González Rodríguez  
Jesús Mendoza Mendoza  
Salvador Moreno Pérez  
Iván H. Pliego Moreno  
Octavio Ruiz Chávez  
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno  
Elizabeth Cabrera Robles  
Carena Díaz Petit  
Luz García San Vicente  
Roberto Ocampo Hurtado  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

*Reporte CESOP*, núm. 31, febrero de 2010. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio 1, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

# Presentación

Francisco J. Sales Heredia\*

Una de las reformas más urgentes que enfrenta el país es la hacendaria. Se ha vuelto cada vez más urgente por diversas razones: la primera y quizás la más importante es la necesidad apremiante de reducir la desigualdad y la pobreza; la segunda es la tendencia a la baja de los ingresos fiscales provenientes de la exportación de hidrocarburos —dada la proporción que estos ingresos representan en el presupuesto federal—; y en general por la acumulación de problemas nacionales que cada vez necesitan mayores recursos fiscales para enfrentarlos de mejor manera.

En este segundo periodo de sesiones, algunos de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados se han manifestado a favor de debatir este tema. De ahí que el *Reporte CESOP* de este mes trate someramente el complejo tema de una reforma fiscal.

El primer artículo presenta un panorama de la estructura fiscal del país y de los retos que

enfrenta, especialmente la baja recaudación, el reducido número de contribuyentes y la evasión fiscal. Los datos de la CEPAL y de la OCDE muestran que nuestro país es uno de los peor situados internacionalmente en esta materia.

El segundo artículo presenta el entorno y la descripción de los impuestos directos e indirectos, especialmente del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado. Ambos impuestos tienen impactos diversos sobre la población y deben ser considerados en conjunto.

A partir de los recursos federales provenientes de los ingresos fiscales se establecen por ley una serie de transferencias a los estados de la República, los ramos 28 y 33 representan el grueso de estas transferencias y de hecho representan la mayoría de los ingresos de los estados y municipios. En el artículo sobre este tema se describe y analizan los fondos que los integran y la forma en que se distribuyen a los estados.

Un ramo creciente de los recursos federales es el 23, referente a los fondos metropolitanos. La complejidad de proporcionar recursos a proyectos que involucran a diferentes municipios y estados ejemplifica la problemática

\* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del área de Estudios Sociales del CESOP. Sus líneas de investigación son: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

del ejercicio eficiente de los recursos públicos, mostrando que el reto no sólo estriba en recaudar sino en ejercer el presupuesto.

El aumento de la recaudación fiscal pasa por la eficiencia recaudatoria del impuesto en cuestión. Uno de los más eficaces en este sentido es el impuesto al consumo, impuesto que por lo general tiene efectos regresivos. Se presenta una simulación contable estática del impacto de diversas tasas, tanto en el monto de lo recaudado como su efecto en la desigualdad producida por el impuesto. De igual modo se evalúan una serie de transferencias

directas a las familias en pobreza según el grado en que reduce el nivel de pobreza y la desigualdad.

El último artículo presentado analiza la cultura política en torno a los impuestos. Se reporta que si bien la población es reticente al pago, si el impuesto tiene un objetivo preciso la población está dispuesta a afrontarlo.

El *Reporte* cierra con una entrevista al diputado David Penchyna, miembro de las comisiones de Economía y Presupuesto y Cuenta Pública, y secretario de la comisión de Hacienda y Crédito Público.

# Datos generales sobre el sistema fiscal en México: evolución, rasgos y debilidades 2000-2010

*José de Jesús González Rodríguez\**

Uno de los temas más recurrentes en las distintas agendas legislativas y en los debates de los actores de la vida pública nacional es el alusivo a la necesidad de una reforma del sistema tributario en México. Las posturas sobre la profundidad y la dirección que deben tener éstas han ocupado gran parte de los análisis sobre el tema en los últimos años. En el complejo tránsito hacia una eventual reforma fiscal, se presentan las siguientes notas.

## **Rasgos elementales y fragilidades del sistema fiscal mexicano**

De acuerdo con el texto *Tributación directa en América Latina, equidad y desafíos*, es posible identificar algunos rasgos y varias de las debi-

lidades del sistema tributario en México. Entre otros, se señalan los siguientes:<sup>1</sup>

- La capacidad recaudatoria del sistema tributario mexicano es una de las más bajas del hemisferio occidental.
- La recaudación en México en comparación con su PIB resulta ser 4.5% menor respecto al promedio de los países de América Latina.
- El nivel y estructura impositiva de México no ha cambiado substancialmente durante los últimos 25 años.
- La recaudación tributaria del país, como porcentaje del tamaño de su economía, prácticamente permaneció igual durante el periodo 1980-2000.
- Durante el periodo 2000-2005 las insuficiencias recaudatorias fueron compensadas por los ingresos petroleros no tributarios.

\* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del área de Estudios Regionales del cesop. Sus líneas de investigación son: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: [jesus.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jesus.gonzalez@congreso.gob.mx)

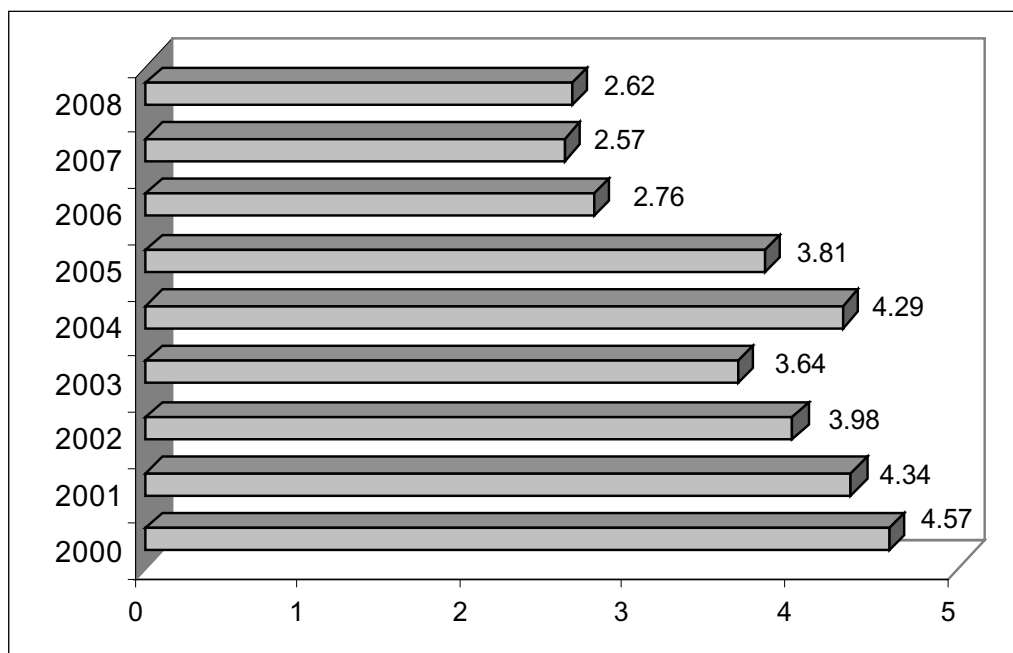
<sup>1</sup> Daniel Álvarez Estrada, *Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México*, Serie Macroeconomía del Desarrollo # 91, CEPAL, Santiago de Chile, 2010, pp. 9-12.

- Existe una compleja legislación tributaria que otorga amplios tratamientos preferenciales en cerca de la mitad de la recaudación tributaria.
- Desde su implementación en 1980, el IVA es el único impuesto de base amplia que ha registrado avances importantes en términos de recaudación.
- La reducida capacidad del sistema tributario para generar una base de ingresos públicos, limita la capacidad del gobierno para invertir en áreas de rentabilidad social.
- La utilización del sistema tributario para fomentar actividades económicas ha demostrado ineficacia.
- México se compara desfavorablemente en casi cualquier indicador de recaudación con países de diferentes regiones y niveles de desarrollo.
- Existen inequidades en la distribución de la carga fiscal, una legislación tributaria difícil de cumplir y multiplicidad de oportunidades para la evasión y elusión fiscales.

Respecto a este último rubro, la Gráfica 1 ilustra la magnitud de la evasión fiscal en México como porcentaje del producto interno bruto (PIB) entre 2000 y 2008.

Conforme a un análisis divulgado por la Comisión Económica para América Latina y

Gráfica 1. Tasas de evasión fiscal en México como porcentaje del PIB



Fuente: Hugo Javier Fuentes Castro, “Evasión global de impuestos: ISR, IVA e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no petrolero”, Centro de Estudios Estratégicos, Instituto de Estudios Tecnológicos y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, México, 2010.

el Caribe (CEPAL) sobre la evasión fiscal y la equidad tributaria en esta región, que para el caso de México revisa entre otras cosas su estructura impositiva, los principales impuestos directos —Impuesto Sobre la Renta (ISR) de personas físicas y morales; Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU); Impuesto Predial e Impuestos a los Vehículos— y la incidencia distributiva de su política fiscal, se establece, entre otras cosas, que desde finales de la década de 1980 la estructura del ISR mostraba serias limitaciones en términos de tasas no competitivas y de inequidades en la distribución de la carga fiscal, mismas que, según el texto, resultaban incompatibles con el proceso de modernización y apertura económica del país.<sup>2</sup>

Según el texto aludido, tales fueron las razones que llevaron al gobierno federal a promover una serie de reformas al ISR en el periodo 1989-1991, en donde la tasa corporativa de este impuesto fue reducida de 45 a 35% para hacerla compatible con las de Estados Unidos y Canadá. Además, se incorporaron nuevas reglas para identificar los efectos de la inflación sobre la base gravable y se aprobó un impuesto al activo a una tasa al 2%, para incrementar el cumplimiento fiscal de las empresas a través de un mejor control del ISR empresarial.<sup>3</sup>

En un diagnóstico en materia fiscal para nuestro país, denominado Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México, se examinó entre otras cosas, el tema de las fuentes de ingresos petroleros no tributarios, señalándose que han fluctuado en forma importante desde 1980. El

texto señala que los elevados precios del petróleo observados al inicio del presente siglo permitieron un considerable aumento de dicha fuente de ingresos, de forma que entre 2000-2005 los ingresos petroleros no tributarios se incrementaron 2% con relación al PIB, mientras que los ingresos tributarios cayeron 1%. Así, para 2005, la contribución de las fuentes no petroleras representó más de 40% del total de los ingresos presupuestarios, mientras que una década anterior dicho porcentaje alcanzó sólo el 30%. De manera que —de acuerdo con el diagnóstico en cita— el dinamismo de los ingresos petroleros no tributarios ha compensado las insuficiencias recaudatorias provenientes de impuestos entre 2000-2005. De ahí que —según lo afirma el documento aludido— el alza en los precios internacionales del petróleo que pudiera haber sido considerada como un suceso afortunado desde el punto de vista fiscal, para México tiene potenciales consecuencias negativas en el mediano y largo plazos, ya que —según dicho texto— a mayores ingresos petroleros, menor la urgencia del Congreso por emprender una reforma tributaria que elimine tratamientos preferenciales.<sup>4</sup>

Otros rasgos del sistema tributario nacional son señalados en el texto Tributación directa en América Latina, equidad y desafíos, en donde, entre otras cosas, se destaca la importancia de la tributación directa del total de impuestos recaudados, señalándose que México es el único país de la región donde más de 60% de los ingresos tributarios proviene del ISR, lo que —de acuerdo con el texto— contrasta con

<sup>2</sup> Juan Pablo Jiménez *et al.* (comps.), *Evasión y equidad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010, p. 289.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 290.

<sup>4</sup> Daniel Álvarez Estrada, *Tributación directa...*, *op. cit.*, p. 13.

la bajísima recaudación del IVA de nuestro país, situación que coloca a México como la segunda nación con recaudación más baja en proporción al PIB de América Latina, siguiéndole en importancia otros países donde los ingresos derivados de impuestos a la renta y al patrimonio representan un mayor porcentaje del total recaudado.<sup>5</sup> La situación anotada se aprecia en los datos visibles en el Cuadro 1.

En lo referente a la recaudación tributaria observada en otros países de América Latina, se tiene que Argentina, Ecuador, Perú, El

Salvador y Guatemala han logrado una fuerte tasa de crecimiento de la recaudación entre 1991 y 2007, destacando el caso de Argentina, donde la carga tributaria creció 8.2% del PIB en seis años. Otros países muestran un crecimiento en sus ingresos tributarios de alrededor de 4% en el mismo lapso. La excepción está dada por México, que experimentó primero un estancamiento y luego un retroceso, registrando así la menor carga tributaria de los países de la región. Lo anterior se aprecia en la Gráfica 2.

Cuadro 1. Ingresos tributarios en % del PIB

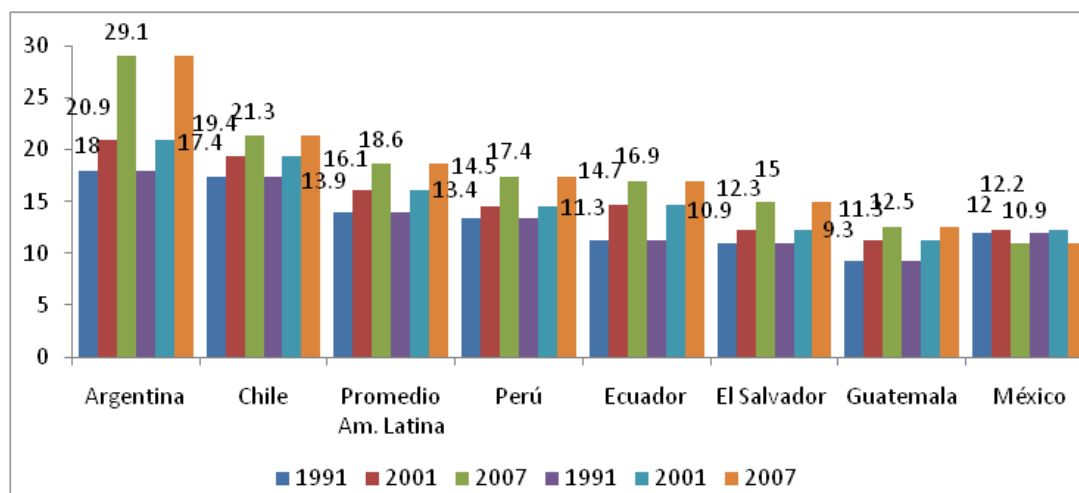
	Total	Impuestos directos	ISR Empresas	ISR Individuos	Otros impuestos directos	Impuestos indirectos	IVA	Especiales	Otros impuestos indirectos
Promedio OECD	25.1	13.4	3.4	9.4	0.7	11.7	6.8	3.9	1.0
Promedio Sudamérica	15.5	5.7	2.6	1.3	2.1	9.8	6.7	1.8	1.8
Argentina	15.5	5.3	2.5	2.5	0.3	10.2	7.4	1.9	0.8
Bolivia	13.8	2.5	2.2	---	0.2	11.3	3.3	2.4	5.7
Brasil	17.3	8.2	3.4	3.6	1.3	9.0	6.7	0.4	1.9
Chile	20.4	6.0	3.3	1.5	1.2	14.4	11.6	2.0	0.8
Colombia	13.5	7.6	2.3	0.2	5.1	5.9	5.9	---	---
Ecuador	11.9	2.6	0.6	0.1	2.0	9.3	6.7	1.1	1.5
Nicaragua	10.4	4.0	3.7	0.2	---	6.4	2.9	3.5	---
Uruguay	18.3	4.6	2.6	1.8	0.2	13.8	9.9	2.4	1.5
Venezuela	21.4	12.9	3.0	1.0	8.8	8.5	6.8	0.6	1.0
Promedio América Central	12.4	3.2	1.6	0.3	1.4	9.2	3.9	2.9	2.4
Costa Rica	12.3	3.3	2.8	0.2	0.3	9.0	4.9	3.2	0.9
El Salvador	11.1	3.4	0.9	0.7	1.7	7.7	6.2	0.4	1.1
Guatemala	11.9	2.6	1.4	0.2	1.0	9.4	2.1	2.6	4.7
Honduras	16.4	2.7	0.8	0.2	1.7	13.7	6.0	5.5	2.3
Panamá	9.0	3.9	1.5	0.2	2.1	5.1	1.7	1.6	1.8
República Dominicana	13.8	3.4	2.1	0.1	1.3	10.4	2.7	4.2	3.4
Promedio América Latina	14.4	4.8	2.2	0.9	1.8	9.6	5.7	2.3	2.0
México 2005	9.7	4.8	2.4	2.2	0.2	4.9	3.8	0.6	0.5

Juan Pablo Jiménez *et al.*, *Evasión y equidad en América Latina*, CEPAL y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Santiago de Chile, 2010, p. 292.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 13-17.



Gráfica 2. Ingresos tributarios en América Latina 1991, 2001 y 2007 (porcentajes del PIB)



Fuente: Juan Pablo Jiménez *et al.*, *Evasión y equidad en América Latina*, CEPAL y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Santiago de Chile, 2010, p. 36.

## Panorama en la presente administración

Según un estudio efectuado por el Instituto de Estudios Tecnológicos y de Estudios Superiores de Monterrey, uno de los rasgos en materia de recaudación tributaria en México está definido por un padrón de contribuyentes incompleto y desactualizado. El texto denominado *Evasión global de impuestos: ISR, IVA e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no petrolero*, establece, entre otras cosas, que tal situación sería causada por: *a)* elevados costos de cumplimiento para el contribuyente; *b)* un marco legal complejo que dificulta tanto el cumplimiento del contribuyente como el control de la autoridad; *c)* información no integrada y esquemas de fiscalización aún en desarrollo; y *d)* un comercio exterior muy dinámico en que la globaliza-

ción y la innovación tecnológica representan una gran complejidad.<sup>6</sup>

Según los datos del análisis enunciado, para el gobierno federal es preciso reducir la evasión fiscal a niveles similares a los de los países desarrollados, así como limitar el contrabando y la informalidad. Tales razones —de acuerdo con el texto en mención— han propiciado que las líneas de política hacendaria planteadas en la presente administración se enfoquen a: 1. Mejorar la operación tributaria; 2. Estrechar la colaboración con los gobiernos locales y mejorar la colaboración administrativa, y 3. Impulsar reformas legales para combatir

<sup>6</sup> Hugo Javier Fuentes Castro, *Evasión global de impuestos: ISR, IVA e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no petrolero*, Centro de Estudios Estratégicos, Instituto de Estudios Tecnológicos y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, México, 2010.

la evasión, el contrabando y la informalidad, entre otras cosas.<sup>7</sup>

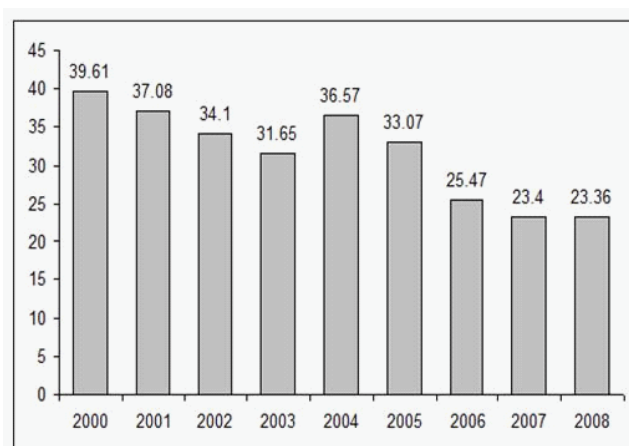
Al respecto, la tasa de evasión global de impuestos en México —considerando el ISR, el IVA y el IEPS no petrolero— ha tenido a partir de 2000 el comportamiento que se muestra en la Gráfica 3.

De acuerdo con las estrategias en materia impositiva señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), se establece, entre otras cosas, que es preciso mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento en el pago de impuestos y reduciendo la evasión, así como establecer una estructura tributaria eficiente y promotora de la competitividad.<sup>8</sup>

Pese a lo enunciado en el PND y no obstante a que el tema de la evasión y el fortalecimiento de los mecanismos de recaudación fiscal han sido clasificados como prioritarios en otros instrumentos de planeación en diferentes periodos gubernamentales, el fenómeno de la evasión ha tenido una presencia recurrente en diferentes rubros de la actividad económica nacional a través del tiempo. Lo anterior es posible confirmarlo al revisar las tasas de evasión impositiva en diferentes actividades y años, tal y como se muestra en la Gráfica 4.

Uno de los instrumentos de planeación que ha examinado al sistema tributario mexicano y ha planteado diversas propuestas al respecto es el Programa Nacional de Financiamiento del

Gráfica 3. Tasas de evasión impositiva (ISR, IVA e IEPS no petrolero)

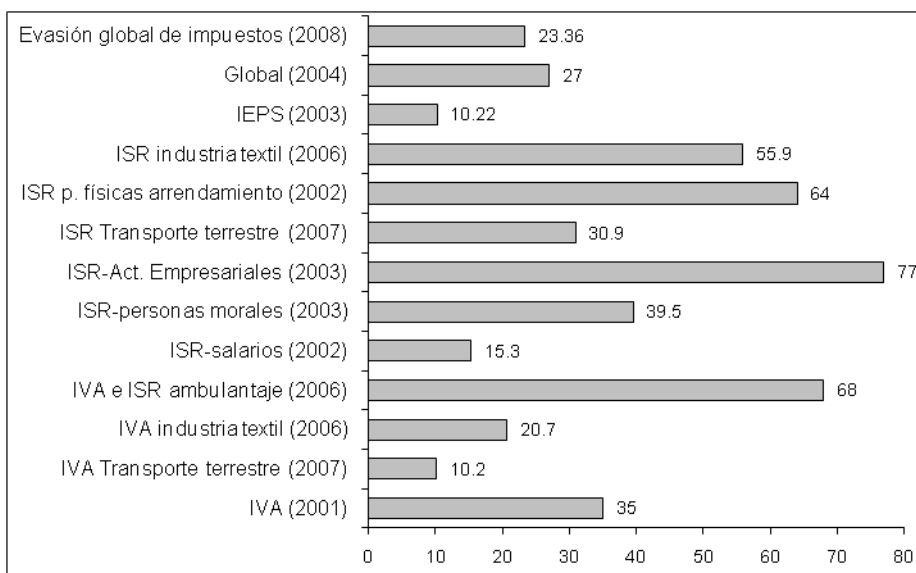


Fuente: Hugo Javier Fuentes Castro, *Evasión global de impuestos: ISR, IVA e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no petrolero*, Centro de Estudios Estratégicos, Instituto de Estudios Tecnológicos y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, México, 2010.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, México, 2007, 323 p.

Gráfica 4. Estimaciones sobre tasas de evasión fiscal en diversos ramos y periodos



Fuente: Elaboración propia con datos de Ricardo Samaniego Breach, Paula Morales Bañuelos *et al.*, Eficiencia recaudatoria: definición, estimación e incidencia en la evasión, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2009, 101 p.

Desarrollo 2008-2012 (Pronafide). Dicho programa ha señalado como objetivos en materia tributaria: *a)* profundizar la simplificación recaudatoria; *b)* buscar mecanismos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; y *c)* combatir la evasión y elusión fiscales.<sup>9</sup>

Según el Pronafide, se debe lograr que la recaudación fiscal crezca por encima de las tasas de crecimiento económico del país, lo que significa que la eficacia del sistema debe mejorar continuamente para lograr una fiscalización más efectiva, de manera tal que se reduzca la evasión, el contrabando y la corrupción.

En la misma dirección del PND y del Pronafide, el Sistema de Administración Tributaria

(SAT) publicó su Plan estratégico 2007-2012, en donde se señalaron los retos que esa institución enfrenta en el periodo. Entre otros puntos, dicho plan señala como metas para alcanzar las siguientes: *a)* obtener un crecimiento de ingresos tributarios administrados por el SAT en 1% con relación al PIB durante 2008-2012; *b)* reducción de la evasión para llegar a 2012 al nivel de 15% del potencial recaudatorio; *c)* alcanzar un costo de recaudación no mayor de 0.0090 pesos por peso recaudado en 2012; *d)* lograr que el Índice General de Percepción de la Corrupción en el SAT pase de 30% —obtenido en 2006— a 20% en 2012.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Presidencia de la República, “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012”, México, 2008, 239 p.

<sup>10</sup> Sistema de Administración Tributaria (SAT), “Plan estratégico 2007-2012”, SAT, México, 2007, p. 126.

## **Comentarios finales**

La necesidad de contar con mayores recursos presupuestarios de origen fiscal recurrentemente ha impulsado reformas al sistema impositivo en México.

Los diagnósticos que sobre nuestro sistema tributario han efectuado los especialistas del tema en los últimos años han coincidido en señalar fragilidades e inconsistencias cuya atención se ha pospuesto por falta de acuerdos para llevar a cabo una reforma fiscal de carácter integral.

Los esfuerzos que lleguen a hacerse para aprobar reformas al ámbito tributario en nuestro país implicarán sin duda un largo proceso de consensos legislativos en donde prevalecerá

la constante disyuntiva de intentar realizar cambios estructurales al sistema impositivo o tratar de efectuar someras adecuaciones al mismo.

Las versiones acerca de una eventual reforma integral en materia tributaria se inscriben en un contexto en el que se ubican también propuestas de reformas legislativas en materia laboral y electoral que obligarían a generar un escenario político idóneo para la discusión parlamentaria de tales tópicos.

De darse una eventual reforma tributaria en México, la interrogante esencial sobre el tema giraría en torno a la naturaleza y a los alcances de la misma, así como la potencial eficacia de dicha reforma para atender en un plazo razonable los problemas de fondo en materia fiscal del país.

# El Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR): su evolución durante 2008-2009 y el impacto social

*Gilberto Fuentes Durán\**

## **Introducción**

En el presente trabajo se aborda el tema de los impuestos, haciendo especial hincapié en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR); el primero considerado como una tributación indirecta, porque grava el consumo, en tanto que el segundo es un impuesto directo que afecta el ingreso de las personas físicas y morales.

Presentamos un breve recuento del marco normativo que da sustentabilidad al cobro de los impuestos en México. Asimismo, se mencionan los antecedentes jurídicos y los cambios más relevantes que se registran en las tasas del IVA e ISR.

Posteriormente se revisa la aportación que realizan ambos impuestos al ingreso de la federación, realizando un comparativo entre ambos a fin de poder establecer su importancia de acuerdo con su nivel de recaudación. De

\* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Sus líneas de investigación son: federalismo, opinión pública, práctica parlamentaria, desarrollo social y económico. Correo electrónico: gilberto.fuentes@congreso.gob.mx

igual forma, revisamos algunos estudios comparativos relacionados con países de América Latina y los integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Finalmente se lleva a cabo un recuento de algunas de las deficiencias que se han identificado en el sistema tributario mexicano, así como de algunas propuestas que se plantean como alternativa para mejorar el sistema impositivo y de recaudación.

## **Los impuestos en México y su marco normativo**

Los impuestos en México, como en la mayoría de los países del mundo, ocupan un lugar preponderante para el Estado, ya que es una de las vías, si no es que la más importante, por medio de la cual el gobierno puede contar con los recursos suficientes para hacer frente a los diferentes tipos de gasto que debe realizar.

El Código Fiscal de la Federación (CFF) en su artículo primero establece que las personas físicas y morales “están obligadas a contribuir

para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas”.<sup>1</sup>

A la pregunta de ¿qué son los impuestos?, el CFF en su artículo dos, fracción primera, los define como “Las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos”.<sup>2</sup>

Los impuestos, de acuerdo con la Ley, deben contar con las siguientes características:

1. Ser legales. Su establecimiento debe quedar expresamente señalado en las leyes de ingresos, las cuales son aprobadas por el Congreso de la Unión y por los Congresos locales.
2. Ser obligatorios. Son una obligación inexcusable de todos los residentes del país, independientemente de su condición, y tienen como finalidad proveer al gobierno federal, estatal y municipal de recursos suficientes para satisfacer las necesidades públicas.
3. Ser proporcionales y equitativos. El impacto del tributo debe ser el mismo para todos los individuos que se encuentren en una misma situación.
4. Que se establezca a favor de la administración pública correspondiente.
5. Destinarse a sostener el gasto público. Todo impuesto que se establezca y que no se destina a satisfacer los gastos de carácter público debe considerarse inconstitucional.<sup>3</sup>

En nuestro país la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades al Estado para que éste pueda cobrar impuestos, y son los artículos 27, 31, 73, 74, 90, 117, 118, 124 y 131 los que permiten el funcionamiento del sistema tributario mexicano.

En lo que se refiere a la estructura jurídica del sistema impositivo nacional, la normatividad aplicable es amplia, sin embargo, entre las leyes más destacadas se pueden mencionar las siguientes:

- Código Fiscal de la Federación;
- Ley de Ingresos de la Federación;
- Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA);
- Ley del Impuesto al Comercio Exterior;
- Ley Aduanera;
- Ley del Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles;
- Ley del Impuesto sobre Autos Nuevos;
- Ley del Impuesto al Activo (Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, IETU);
- Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS);
- Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE);
- Ley de Coordinación Fiscal;
- del Sistema de Administración Tributaria (SAT).

Un elemento más que es importante considerar en el nivel de recaudación tributaria es

<sup>1</sup> Código Fiscal de la Federación, diciembre de 1981.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> José Ayala Espino, Economía del sector públi-

co mexicano, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, p. 256.

el estrechamente relacionado con la confianza que tienen las personas respecto al uso que le da el Estado a lo recaudado. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha preocupado por este tipo de percepciones; para ello ha realizado diversos estudios al respecto.

La OCDE señala que:

En muchos países de América Latina, la legitimidad fiscal es baja. De acuerdo con encuestas llevadas a cabo por Latinobarómetro a mediados de la década de los 2000 entre la población local, menos del 25 por ciento de los ciudadanos latinoamericanos confía en que sus impuestos se estén gastando adecuadamente. Incluso aceptando cierta volatilidad o margen de error en las encuestas, no cabe duda de los bajos niveles de legitimidad fiscal en la mayoría de los países de la región, una realidad corroborada por el punto de vista de las empresas locales y multinacionales

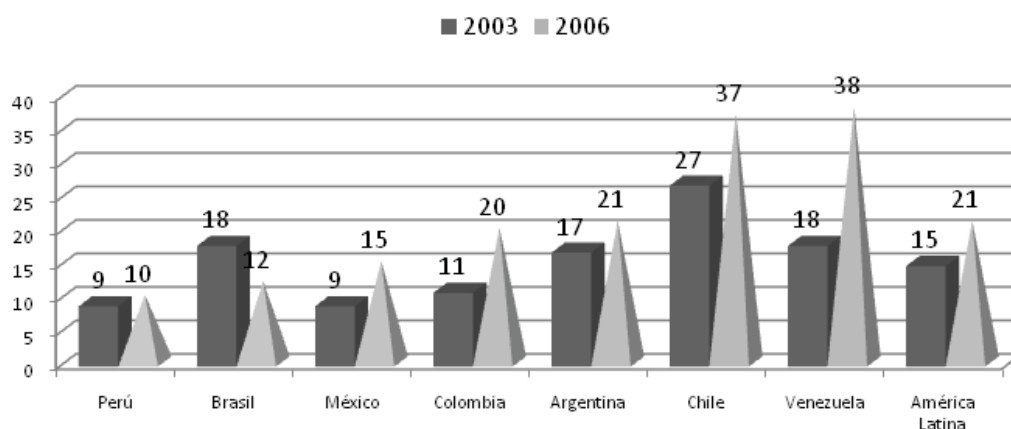
que operan en estos países. De acuerdo con indicadores similares y mediciones del clima empresarial que permiten comparaciones interregionales.<sup>4</sup>

### El Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA está ubicado en el conjunto de impuestos indirectos o impuestos al consumo. El antecedente jurídico del IVA lo encontramos en 1948 cuando se establece el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Este impuesto aplicaba una tasa del 3% a todos los productos; posteriormente, en 1971 se aplica una tasa especial del 10% a productos considerados como no necesarios.

Para 1973, la tasa general se incrementó a 4%; en 1974 se incorporan las tasas del 5, 15 y 30% aplicables a la compra de automóviles, y para 1978 la tasa general llega a ser de 7 por ciento.

Gráfica 1. Porcentaje de la población que confía en que sus impuestos se estén gastando adecuadamente. Países seleccionados de América Latina y promedio



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE (2007); con base en datos del Latinobarómetro (2003) y (2005).

<sup>4</sup> Documento electrónico consultado el 13 de febrero de 2010 en el sitio <http://www.oecd.org/dataoecd/53/48/39851715.pdf>

Entre las características que identifican al IVA se pueden mencionar las siguientes:

- Es un impuesto que grava las ventas, por lo que se ubica en el conjunto de los impuestos indirectos.<sup>5</sup>
- Es de carácter general porque se aplica a todas las etapas de la producción.
- No es acumulativo; ello se debe a que sólo se incluye el valor que se incorpora al producto y no en cada fase del proceso de producción o consumo.
- Al mantenerse en la neutralidad y disminuir el efecto de las diversas etapas del proceso mencionado, dificulta su evasión.

Los actos o actividades que son sujetas de gravarse con el IVA son: 1. Enajenación de bienes; 2. Prestación de servicios independientes; 3. Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, y 4. Importación de bienes y servicios.

Cabe mencionar que en la Ley de Ingresos de la Federación para el año fiscal 2010 se incrementó la tasa general de IVA. En el Cuadro 1 se muestra la evolución que ha presentado este impuesto indirecto.

### El Impuesto sobre la Renta (ISR)

El Impuesto sobre la Renta es un gravamen que afecta directamente al ingreso, por lo que

Cuadro 1

Año	Tasa y cambios
1978	Tasa general de 10 por ciento. Tasa de 6% en zonas y franjas fronterizas del país. Exención a alimentos en estado natural y algunos de la canasta básica. Tasa de 0% a exportaciones de bienes y servicios.
1980	Tasa de 0% para maquinaria y equipo agrícola, así como a algunos insumos del sector. Tasa de 0% en algunos alimentos procesados y no procesados de la canasta básica, con derecho a acreditamiento.
1983-1987	Tasa general de 15 por ciento. Tasa de 15% en zonas fronterizas a todos los servicios y algunos bienes comerciables y a todos los bienes gravados con el IIEPS. Tasa de 6% para productos alimenticios, procesados y medicinas, seleccionados.
1988-1991	Tasa de 0% para alimentos no procesados y medicinas, maquinaria y equipo agrícola, incluyendo algunos insumos.
1993-1994	Tasa general de 10 por ciento. Tasa de 0% en alimentos no procesados y medicinas, maquinaria y equipo agrícola, así como algunos insumos del sector. Se suspende la tasa de 20% aplicable a los artículos de lujo. Tasa de 0% a los exportadores indirectos.
1995-1998	Tasa general de 15 por ciento. Tasa de 10% en la región fronteriza. Tasa de 0% a alimentos no procesados y medicinas, maquinaria y equipo agrícola y algunos insumos del sector.
2010	Tasa general de 16 por ciento. Tasa de 11% aplicable en la región fronteriza.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA, varios años).

<sup>5</sup> Los impuestos directos inciden en el patrimonio del contribuyente, los impuestos indirectos son traslada-

bles (no inciden en el patrimonio del contribuyente sino en el de un tercero).



no es transferible; es una tributación directa. El antecedente más remoto es la ley del 20 de junio de 1921, en la que se establecía el gravamen conocido como Impuesto del Centenario, teniendo sólo un mes de vigencia.

Posteriormente, en 1924 se implementó la Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos, a través de la cual se gravaban los sueldos, los honorarios, emolumentos y utilidades de las sociedades y las empresas. A diferencia de la anterior normativa, ésta es de carácter permanente.

En 1954 entró en vigor una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, siendo el antecedente más reciente de la actual ley. En ella se establecían nuevas tasas de tributación, gravando los niveles superiores de utilidad, es decir, el exceso de un millón doscientos cincuenta mil pesos pagaría una tasa de 34.50%; la mayor a un millón y medio una de 36%; la que sobrepasa a un millón 750 mil, 37.50%, y la superior a los dos millones una de 39 por ciento.

En lo que se refiere al rubro de las deducciones, destacan las relacionadas con la amortización hasta por el 5% anual; la depreciación hasta por 10%; asimismo, se incluye en el rubro de deducciones los conceptos relacionados con los donativos, seguros para indemnizaciones, dividendos constructivos y la pérdida en cobro de créditos.

Con los ajustes realizados para el ejercicio fiscal de 2010 la tasa de ISR aplicable a los rangos de ingreso se muestra en el Cuadro 2.

### La recaudación tributaria en México: IVA e ISR

Los ingresos del Estado son fundamentales para hacer frente a compromisos de diversa índole que, por mandato constitucional, debe cumplir. No se trata sólo de los pagos a la burocracia, también incluye la generación de infraestructura pública y la provisión de bienes y

Cuadro 2. Tarifa para el pago provisional del mes de enero de 2010, aplicable a los ingresos que perciban los contribuyentes a que se refiere el Capítulo II, Secciones I y II, del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta

<i>Límite inferior</i>	<i>Límite superior</i>	<i>Cuota fija</i>	<i>Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior</i>
<i>pesos</i>	<i>pesos</i>	<i>pesos</i>	<i>porcentaje</i>
0.01	496.07	0.00	1.92
496.08	4,210.41	9.52	6.40
4,210.42	7,399.42	247.23	10.88
7,399.43	8,601.50	594.24	16.00
8,601.51	10,298.35	786.55	17.92
10,298.36	20,770.29	1,090.62	21.36
20,770.30	32,736.83	3,327.42	23.52
32,736.84	En adelante	6,141.95	30.00

Fuente: Anexo 8 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2009, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2009.

servicios públicos, los cuales permiten la convivencia plena de los diferentes grupos sociales.

Desde hace varias décadas, la recaudación es una de las debilidades del Estado mexicano. Entre los países que conforman la OCDE nos ubicamos en el último lugar en el rubro de ingresos como proporción del producto interno bruto (PIB), y con relación a las naciones latinoamericanas nos encontramos en los últimos escaños.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en un estudio denominado “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, señala que México adolece debido a que su sistema tributario no le permite obtener los ingresos en la suficiente cuantía.<sup>6</sup>

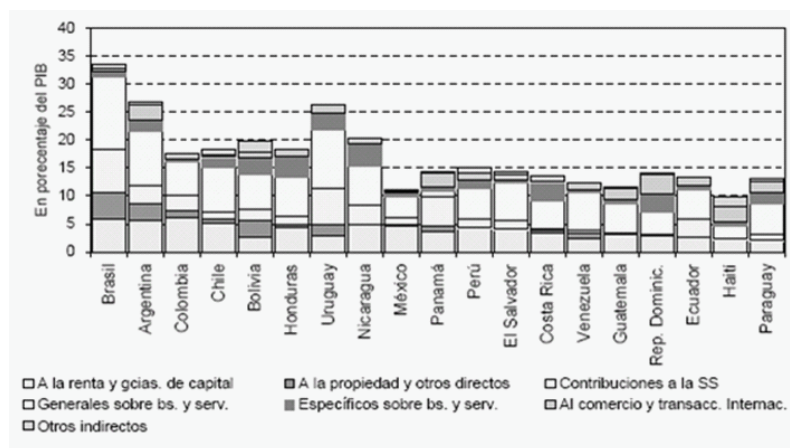
En la Gráfica 1 se muestra un comparativo de la recaudación de países latinoamericanos, de acuerdo con el tipo de impuesto en lo referente a los impuestos directos.

Los ingresos que recaudó el gobierno federal durante los dos últimos años se muestran en el Cuadro 3, donde el primer dato que destaca es el incremento registrado en el total de ingresos obtenidos en 2009, en comparación con el año anterior, registrándose un aumento superior al 40 por ciento.

Cabe destacar que en el caso particular del rubro de los impuestos directos, éstos integran también, además del ISR, el IETU y el IDE, una fuente de ingresos para la federación. En relación con estos dos últimos impuestos es conveniente mencionar que se empezaron a aplicar a partir de 2008, como una alternativa para compensar las pérdidas que se presentan debido a la evasión y elusión de impuestos.

En el caso del IDE, es un impuesto que nace con el objetivo de compensar lo que no es posible recaudar de las actividades consideradas informales, que en México, según estadísticas

Gráfica 2. Recaudación por tipo de impuesto en los países de América Latina ordenados por nivel de tributación directa



<sup>6</sup> Oscar Cetralongo y Juan Carlos Gómez-Sabaini, La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta, Serie: Macroeconomía

del desarrollo, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, diciembre de 2007.

Cuadro 3. Situación financiera del sector público

Concepto	Millones de pesos					
	Diciembre			Enero-diciembre		
	2008	2009	Crec. real %	2008	2009	Crec. real %
<b>A. Ingresos Presupuestarios</b>	<b>270,253.8</b>	<b>393,069.3</b>	<b>40.4</b>	<b>2,860,926.4</b>	<b>2,816,285.1</b>	<b>-6.5</b>
Gobierno Federal	179,109.7	274,884.3	48.2	2,049,936.3	2,000,393.4	-7.3
Ingresos Tributarios	88,434.5	93,273.3	1.8	994,552.3	1,129,266.6	7.8
ISR-IETU-IDE	53,119.1	53,481.5	-2.8	626,508.6	594,669.8	-9.9
<b>ISR</b>	<b>47,124.7</b>	<b>51,526.2</b>	<b>5.6</b>	<b>562,222.3</b>	<b>534,136.4</b>	<b>-9.8</b>
IETU	2,777.7	2,230.2	-22.5	46,586.0	44,633.9	-9.0
IDE	3,216.8	-274.9	n.s.	17,700.3	15,899.5	-14.7
<b>IVA</b>	<b>27,260.5</b>	<b>34,774.0</b>	<b>23.2</b>	<b>457,248.3</b>	<b>407,789.6</b>	<b>-15.3</b>
IEPS	2,452.3	-378.4	n.s.	-168,325.2	50,367.4	n.s.
Importaciones	3,065.0	2,637.1	-16.9	35,783.1	30,165.4	-19.9
Impuesto a los rendimientos petroleros	457.5	-41.4	n.s.	4,440.8	920.6	-80.3
Otros	2,080.1	2,800.5	30.0	38,896.7	45,353.8	10.7
No tributarios	90,675.1	181,611.0	93.4	1,055,384.0	871,126.8	-21.6
Organismos y empresas	91,144.2	118,185.0	25.2	810,990.1	815,891.7	-4.5

del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), aporta alrededor del 12% del PIB.

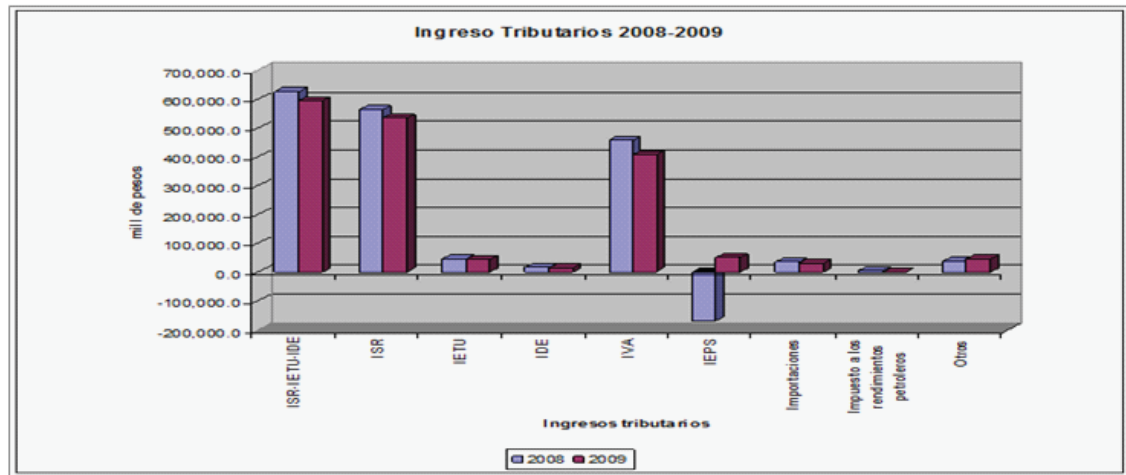
Por otra parte, la aportación porcentual que han registrado los ingresos tributarios durante los dos últimos años se muestra en las gráficas 2 y 3.

Al realizar un comparativo de lo recaudado en 2009 respecto al año anterior, tenemos que con excepción de la recaudación por concepto

del IEPS, el resto de los conceptos tributarios presentó un mejor nivel durante 2008 (Gráfica 4).

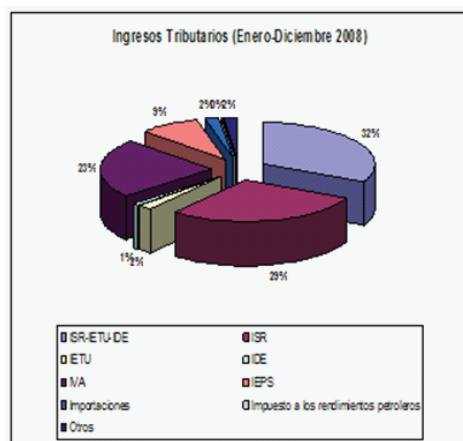
El ISR representó 29% del total de los ingresos tributarios en 2008, frente al 23% que aportó el IVA. Para 2009 el ISR incrementó su participación en cuatro puntos porcentuales, alcanzando el 31%, en tanto que lo recaudado a través del IVA sólo aumentó en un punto, llegando al 24 por ciento.

Gráfica 4

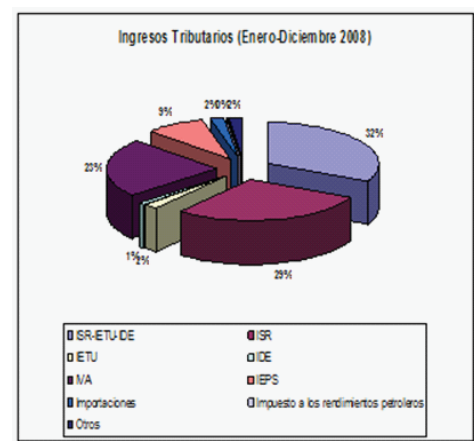


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfica 2



Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

En razón de lo anterior, se puede señalar que el ISR es el impuesto que mayores recursos aporta a la federación, seguido del IVA.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha hecho patente su preocupación debido a la baja recaudación de impuestos, mencionando que México es la nación que recauda menos ingresos tributarios en América Latina (sólo 9.0% del PIB), debajo de naciones como Haití, Ecuador y Panamá, según datos del Servicio de Administración Tributaria.

Por otra parte, en lo relacionado con el potencial de recaudación, nuestro país, como ya se mencionó, se ubica en los últimos lugares. Muestra de ello es la información que ha hecho pública la OCDE a través de su estudio denominado “Revenue Statics 1965-2008”, en su edición 2009, publicado en noviembre del año anterior y en el que menciona que la recaudación fiscal de México pasó de 18% hace dos años a 21.1% del PIB en 2008, y junto con Luxemburgo tuvo los mayores aumentos de ingresos como proporción del PIB.<sup>7</sup>

En la presentación del documento, el secretario general de la OCDE, José Ángel Gurría, mencionó que en “el caso de México este incremento refleja los ingresos más elevados del petróleo, en tanto que Luxemburgo, pasó de 36.5 por ciento a 38.3 por ciento del PIB por mayores ingresos de impuestos sobre la renta y sobre bienes y servicios.”

Con base en la información contenida en dicho documento, se puede realizar un comparativo entre los países integrantes de la OCDE y establecer que México y Turquía tienen las proporciones más bajas de impuestos respecto al PIB entre los países miembros.

<sup>7</sup> OCDE, Revenue Statics 1965-2008, noviembre de 2009.

De acuerdo con la información disponible, México recaudó impuestos equivalentes a 21.1% del PIB en 2008, contra 18% en 2007 y 18.3% en 2006, mientras que la proporción de impuestos respecto al PIB de Turquía fue de 23.5, 23.7 y 24.5% en esos mismos años.

La Gráfica 5 muestra el nivel de recaudación de los países integrantes de la OCDE durante 2008.

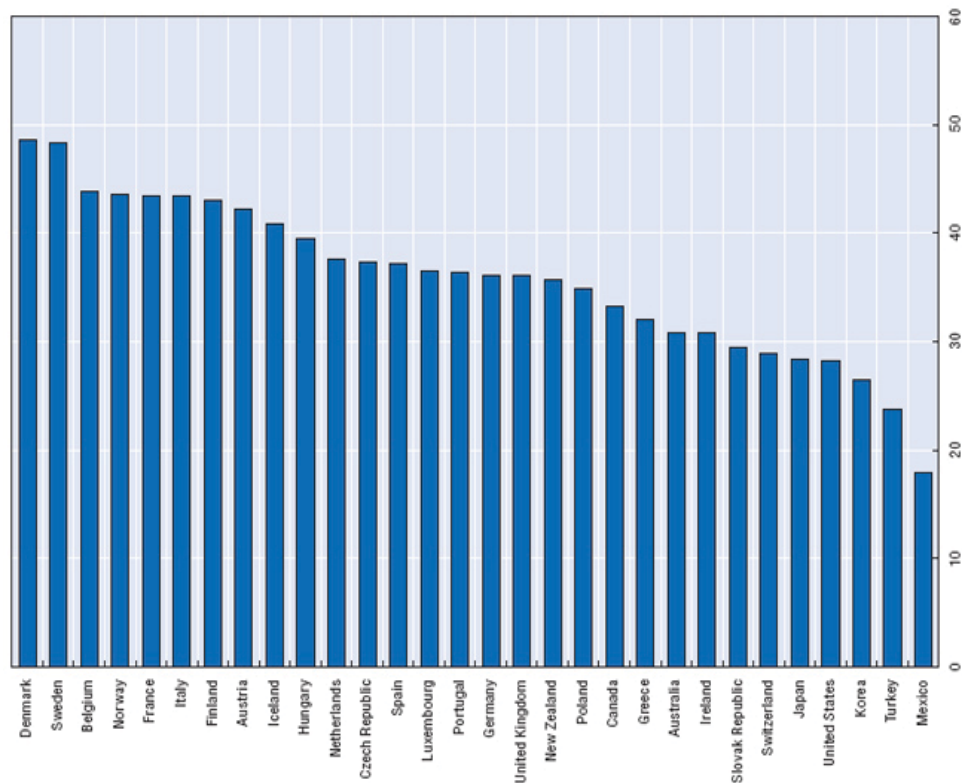
### **Comentarios finales**

Ante la evidencia analizada que muestra la baja recaudación del país, se han propuesto una serie de posibles reformas en los últimos años, que coinciden en señalar que el sistema tributario mexicano es endeble al padecer los efectos negativos de una ineficiente recaudación, quizás como consecuencia del centralismo. Es decir, en tanto la federación continúe concentrando la mayor parte de la recaudación, será complejo avanzar en la consolidación de un sistema recaudatorio adecuado.

Los analistas consideran que para lograr que los ingresos públicos provenientes de la recaudación impositiva sean mayores se requiere de una adecuación en el sistema impositivo mexicano. En este sentido, Genaro Aguilar Gutiérrez, señala que

[...] la discusión actual privilegia la ampliación o el establecimiento de nuevos límites a ciertos impuestos específicos (como el IVA o el ISR) y, cuando mucho, el estudio de la distribución vertical de recursos tributarios, o sea, la participación de los diferentes niveles de gobierno en el ingreso tributario global. Se ha identificado, en la centralización tributaria, la

Gráfica 5. Ingresos tributarios como porcentaje del PIB en países de la OCDE (2008)



causa básica de la fragilidad financiera de las unidades descentralizadas de gobierno. Sin embargo, ampliar la participación de los niveles inferiores de gobierno exige el aumento simultáneo de responsabilidades y atribuciones.<sup>8</sup>

Otro elemento que desempeña un papel fundamental en los niveles de recaudación impositiva es el derivado de las actividades informales. Este rubro tiene un peso específico importante, ya que de acuerdo con información del INEGI, el país cuenta con un total de 12.2 millones de personas en la informalidad, que

representan 28.1% de la población ocupada y que no pagan impuestos.

Otras propuestas sustentan que se debe ampliar la gama de impuestos indirectos, los cuales tienen un mecanismo más barato y sencillo de recaudación, en comparación con los gravámenes al ingreso.

En este sentido, disminuir la tasa de ISR o modificar las bandas de cotización permitiría a los hogares contar con un nivel mayor de recursos, lo que se traduciría en una mejora de su poder adquisitivo, además de fomentar el ahorro. A cambio de dicha disminución será necesario homologar la tasa del IVA, incluyendo los productos actualmente exentos, a los cuales se les aplicará una tasa diferenciada, por de-

<sup>8</sup> Genaro Aguilar Gutiérrez, Nueva reforma fiscal en México, INAP/ IPN/ Porrúa, México, 2003, p. 27.

bajo de la tasa general. Según los especialistas que proponen lo anterior, el objetivo es reducir el impacto en el ingreso de las personas, considerando que el IVA es un impuesto más equitativo en razón de que el consumo que realizan las familias mantiene una constante.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y considerando las evaluaciones que realiza el

Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), la distribución de la carga impositiva del ISR por deciles no es del todo equitativa, pues la proporción del ingreso bruto destinada al pago de impuestos es sólo 15% mayor para el decil más rico que para el más pobre, como puede apreciarse en la Tabla 1.

En suma, es prioritario continuar avanzando en la construcción de un esquema hacien-

Tabla 1. Contribución a la recaudación del ISR y de la Seguridad Social por deciles (pesos de 2006) Ordenado por Ingreso per cápita

<i>Decil de Ingreso</i>		<i>Contribución a la recaudación del ISR(%)</i>	<i>Incidencia del Impuesto*(%)</i>
Hogares	I.	0.9	6.6
	II.	2.2	9.9
	III.	3.5	11.7
	IV.	5.2	13.9
	V.	6.3	14.5
	VI.	8.7	16.1
	VII.	9.5	16.1
	VIII.	11.6	17.0
	IX.	11.7	17.7
	X.	37.3	21.2
	Total/promedio**	100.0	17.0
Población	I.	0.6	5.8
	II.	1.5	8.8
	III.	2.4	10.7
	IV.	3.6	12.3
	V.	5.5	14.6
	VI.	6.9	15.2
	VII.	9.3	16.1
	VIII.	10.6	16.2
	IX.	16.1	17.6
	X.	13.5	20.6
	Total/promedio**	100.0	17.0

\*Sobre el ingreso bruto.

\*\*El total puede no sumar 100% debido al redondeo.

Fuente: Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas, Resultados 2008, Estimaciones sobre la ENIGH 2008, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

dario y fiscal que permita al Estado mexicano allegarse mayores recursos, procurando en todo momento cumplir con los principios de equidad e igualdad tributaria.

Asimismo, es fundamental explorar las vertientes relacionadas con el federalismo fis-

cal, dotando de mayores atribuciones a las entidades federativas y municipios, para contar con un sistema tributario moderno, en el que la evasión y la elusión dejen de ser una práctica recurrente.



# Las participaciones y aportaciones federales

Liliam Flores O. Rodríguez\*

En el 2010 las entidades federativas y los municipios recibirán 860 mil millones de pesos de la federación por concepto de aportaciones vía el ramo 33 (49%) y participaciones vía el ramo 28 (51%).<sup>1</sup> Las aportaciones son recursos que se transfieren a los estados, el Distrito Federal y en su caso los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal. El 82% de las aportaciones se vinculan a acciones y programas de desarrollo social. Las participaciones, por su parte, son recursos cuyo destino pueden definir libremente los gobiernos de los estados, pues son acordados en el pacto fiscal establecido con cada uno de ellos.

Las participaciones, junto con las aportaciones federales, constituyen la fuente más

\* Licenciada en Economía con estudios de maestría en Políticas Públicas por el ITAM. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo social, pobreza, desarrollo regional. Correo electrónico: liliam.flores@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010. Anexo 22, Adecuaciones aprobadas por la Cámara, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de diciembre de 2009.

Cuadro 1. Participaciones y aportaciones federales en el PEF 2010 (miles de millones de pesos)

	2010
R. 28 Participaciones a Entidades	441.6
R. 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	43.8
R. 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	419.3

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

importante de recursos de las entidades federativas. En este artículo presentamos los antecedentes de ambos fondos, el marco jurídico vigente, la evolución de los ingresos fiscales, la situación de los recursos de ambos fondos, seguido por un análisis en lo particular del ramo 28 y de los fondos que integran el ramo 33, así como algunas conclusiones.

## Antecedentes

La lucha por el federalismo está presente en nuestra historia desde la primera constitución

de 1824. Durante el Porfiriato se dio un retroceso en esta tarea y, a lo largo del siglo XX se observan distintos esfuerzos que no han rendido los “frutos esperados”. Así, Javier Guerrero señala que el país mantiene criterios de gestión pública elevadamente centralizados y arraigados, tendencia que se replica en el papel de los estados hacia los municipios y de éstos últimos con sus comunidades.<sup>2</sup>

El federalismo fiscal es, en opinión de David Colmenares, un reflejo de los cambios institucionales y el desarrollo de la democracia en México. Hasta 1980 la coordinación fiscal se refería básicamente a la participación en la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), que constituía casi 26% del total de la recaudación. A partir de 1980 se empieza a trabajar en la introducción del impuesto al valor agregado (IVA), en sustitución del ISIM, y con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en cuyo contexto las entidades renunciaron a gravar las mismas fuentes que la federación, a cambio de recibir participaciones de la recaudación federal.<sup>3</sup>

El SNCF considera cuatro grandes acciones: la armonización de ingresos, la recaudación de impuestos, las participaciones y, la información y control. De acuerdo con Cecilia Sedas el sistema

[...] opera a través de la coordinación fiscal, entre las entidades federativas, refiriéndose a una distribución convenida de las fuentes tributarias, mediante la autolimitación de su potestad tributaria para establecer o imponer gravámenes por parte de uno de los niveles de gobierno. En este caso la autolimitación está dada para el nivel estatal y municipal.<sup>4</sup>

### Marco jurídico

La federación está obligada conforme al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a repartir recursos fiscales por la vía de las participaciones. Las aportaciones, por su parte, son recursos que se transfieren, condicionando su fin a los objetivos establecidos por la LCF.<sup>5</sup> La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, son también parte del marco normativo básico en la materia.

La LCF publicada en diciembre de 1978, ha sido objeto de 32 reformas. La reforma fiscal de 2008 representa un esfuerzo por incorporar criterios para incentivar las tareas recaudatorias locales, y para incluir incentivos al buen desempeño de los recursos fiscales (Cuadro 2).

<sup>2</sup> Javier Guerrero García, *La lucha por el federalismo en México. Resultados de la Convención Nacional Hacendaria*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pp. 24-27.

<sup>3</sup> David Colmenares Páramo, “Prólogo”, en Guerrero, *La lucha por el federalismo...*, *op. cit.*, pp. 11-15

<sup>4</sup> Cecilia Sedas Ortega y Arturo González Macías, *El impacto de las reformas hacendarias a los fondos de los ramos 28 y 33 en los municipios*, INDETEC, 2009.

<sup>5</sup> CEFP, *Recursos federales en las finanzas públicas de las entidades federativas*, CEFP/112/2009, en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1122009.pdf> (consulta: 28 de enero de 2010).

Cuadro 2. Principales aspectos de la reforma fiscal de 2008

- Simplificar y mejorar los incentivos en las fórmulas de transferencias (FAEB, FASP y FORTAMUN-DF).
- Premiar los incrementos en la actividad económica y los esfuerzos de recaudación locales.
- Incentivar los esfuerzos en el combate a la evasión y la elusión fiscal.
- Compensar diferencias en la distribución de recursos.
- Se reconoce la importancia de los municipios en la generación de recursos al otorgarles el 20% de los fondos.
- Todas las entidades conservan las cantidades recibidas en 2007.
- No producen un desequilibrio presupuestal al ser gradual el nuevo sistema de distribución de transferencias.
- Restitución de Potestades locales (IEPS locales) bebidas alcohólicas, mieles incristalizables, etcétera.
- También sobresale la ampliación de los conceptos que integran la Recaudación Federal Participable; un cambio en la distribución de excedentes del Fondo General de Participaciones Ramo 28 y de los Fondos FAEB y FAEF del Ramo 33.

Fuente: Sedas y González, *El impacto de las reformas...*, op. cit., pp. 27-29.

## Los ingresos tributarios

Como resultado del Sistema de Coordinación Fiscal, el gobierno federal es hoy el principal recaudador de impuestos, aunque en la última década se observa un esfuerzo constante de estados y municipios por elevar su recaudación (Gráfica 1).

En 2007, el INEGI calcula que 82% de los ingresos de los estados y 62% del ingreso de los municipios correspondieron precisamente a las aportaciones y participaciones del gobierno federal (gráficas 2 y 3).

En la Gráfica 4 se observa el incremento histórico tanto en las aportaciones como en las participaciones a las entidades

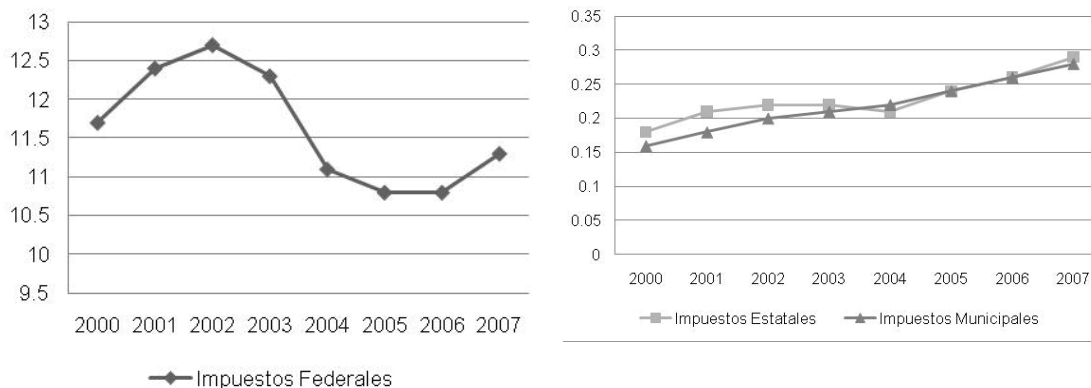
En la Gráfica 5 se puede apreciar el monto total de participaciones y aportaciones distri-

buidas por entidad federativa al mes de septiembre de 2009.

Al tercer trimestre de 2009, la SHCP informó que la recaudación<sup>6</sup> fiscal participable alcanzó 1 billón 103 mil millones de pesos, cifra 21.6% inferior a la alcanzada en el mismo periodo del año anterior; esto se atribuye a la contracción económica. La mayor caída en la recaudación correspondió al rubro hidrocarburos, con 43.7%, y el rubro que logró un incremento considerable fue el del IEPS a

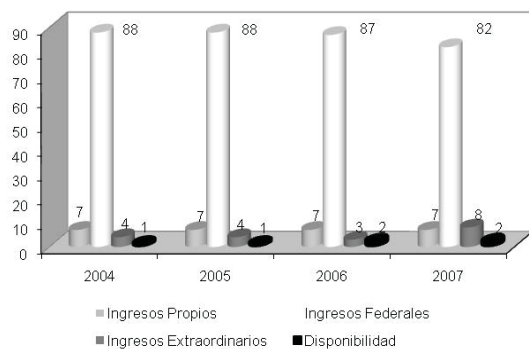
<sup>6</sup> La recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Ley de Coordinación Fiscal.

Gráfica 1. Impuestos como proporción del PIB

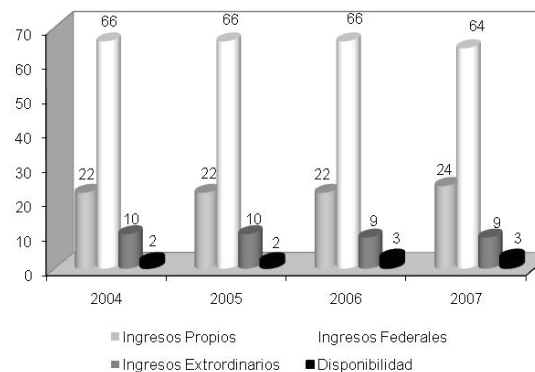


Fuente: CEFP, Recursos federales en las finanzas públicas de las entidades federativas, CEFP/112/2009.

Gráfica 2. Ingresos brutos de los estados

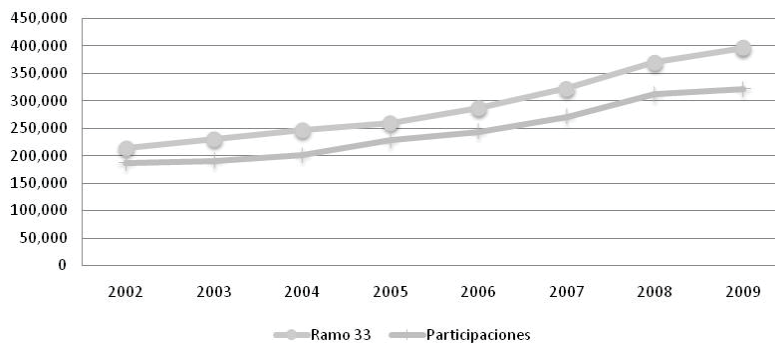


Gráfica 3. Ingresos brutos de los municipios



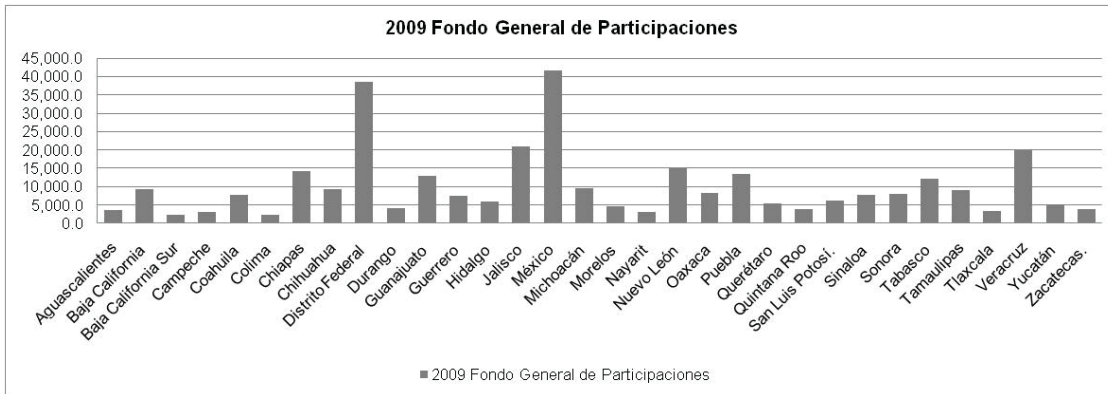
Fuente: INEGI, Ingresos y egresos brutos de las entidades federativas 2004-2007.

Gráfica 4. Recursos del Fondo General de Participaciones y del Ramo 33



Fuente: INAFED, Sistema de Información Hacendaria, en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) (consulta: 5 de febrero de 2010).

Gráfica 5. Aportaciones y Participaciones Federales por Entidad Federativa 2009\*



\* Participaciones acumuladas a noviembre de 2009.

Fuente: INAFED, Sistema de Información Hacendaria, en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) (consulta: 5 de febrero de 2010).

la gasolina, con un incremento superior a 315 por ciento.<sup>7</sup>

Las participaciones a entidades federativas sólo se redujeron 13.1% en términos reales, considerando la compensación a través de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

En lo que corresponde a las aportaciones vía el ramo 33, éstas se mantuvieron sin cambio en términos reales.<sup>8</sup> No obstante, los cambios no fueron iguales al interior del ramo: el Fondo para Seguridad Pública se incrementó 9%, seguido por el Fondo de Salud con 3.4%. Mientras que el fondo más afectado por la reducción fue el FAM, con 2.2 por ciento.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010 autorizó 419 mil millones de pesos para el ramo 33, a través de ocho fondos, de los cuales el

Fondo para la Educación Básica y Normal y el de Aportaciones para los Servicios de Salud son a los que mayores recursos se destinan. En conjunto los recursos de los fondos dedicados al desarrollo social integran 82% del total.

Con objeto de abundar un poco más en las características de estos fondos, a continuación presentamos información más detallada para cada uno.

### Ramo 28, participaciones a entidades federativas y municipios

Hasta 2007 las participaciones se calculaban considerando la distribución de 20% de los recursos de la distribución federal participable, más un 1% por Coordinación de Derechos y 80% de las bases estatales de distribución. A partir de 2008 se elimina el 1% y se construye una nueva fórmula para garantizar lo recibido por cada entidad federativa hasta 2007. Se consideran a la vez tres elementos: el crecimiento del PIB, al cual se le asigna 60% de la distribución; incrementos en recaudación y

<sup>7</sup> SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", Tercer Trimestre de 2009, p. 62. En [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx) (consulta: 16 de febrero de 2010).

<sup>8</sup> *Idem.*

Cuadro 3. Recursos federalizados al tercer trimestre de 2009

	<i>Ene.-Sep. 2009</i>	<i>Ver % real*</i>
Total	684,266.90	-10.6
Participaciones	279,252.70	-20.3
Aportaciones federales (ramos 33 y 25)	333,312.30	0.0
FAEB **	193,053.40	-0.1
FASSA	36,875.00	3.4
FAIS	35,892.60	-1.5
FASP	6,225.10	9.0
FAM	9,606.40	-2.2
FORTAMUN	30,655.90	-1.5
FAETA	3,254.00	-1.1
FAFEF	16,749.90	-1.5
Subsidios	18,271.70	-25.8
Convenios	54,430.30	-6.6

\* Variación respecto al mismo periodo del año anterior

\*\* Incluye Ramo 25

Fuente: SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", tercer trimestre de 2009, p.62. En [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx) (consulta: 16 de febrero de 2010).

Cuadro 4. Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 2010 (millones de pesos)

	Monto
FAEB: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	234,357.7
FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	53,100.1
FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	41,386.5
Estatal	5,016.0
Municipal	36,370.5
FORTAMUN-DF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	42,417.9
FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples	13,475.5
Asistencia Social	6,146.2
Infraestructura Educativa	7,329.2
FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	4,477.1
Educación Tecnológica	2,662.6
Educación de Adultos	1,814.5
FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	6,916.8
FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	23,176.5
TOTAL	419,308.0

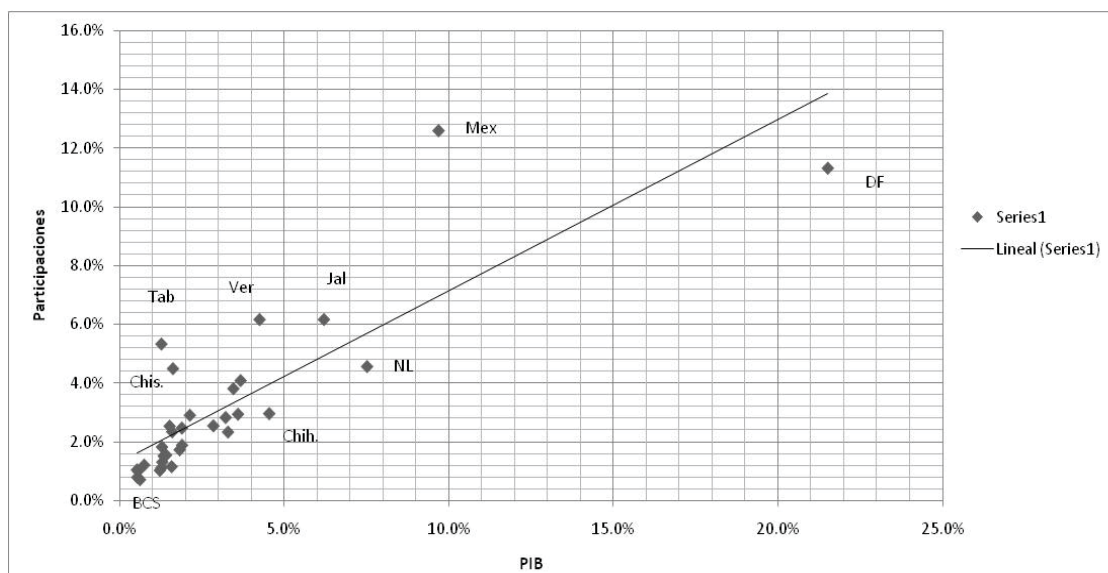
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

derechos locales 30%, y el nivel de recaudación de los impuestos y derechos locales con relación al último dato de población de INEGI, con un 10%<sup>9</sup> (Cuadro 5).

Las entidades federativas tienen la obligación de distribuir 20% del recurso que le corresponda a los municipios, según así lo determinen las legislaturas locales.

Al mantener la fórmula la distribución utilizada en 2007 como una de sus peculiaridades y aplicar solamente los componentes para el excedente de recursos del fondo, resulta que la relación entre producto interno bruto generado y las participaciones asignadas no es proporcional entre las entidades federativas, como se puede observar en la Gráfica 5.

Gráfica 5. Posición de las entidades federativas en cuanto a porcentaje de aportación al PIB y porcentaje de participaciones que recibieron en 2006\*



\*2006 es la última cifra disponible en el Sistema de Información Hacendaria para el PIB por entidad federativa. Fuente: INAFED, Sistema de Información Hacendaria, en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) (consulta: 5 de febrero de 2010).

<sup>9</sup>Sedas y González, El impacto de las reformas..., *op. cit.*, p. 49.

## El ramo 33

Antes de la aparición del ramo 33 la distribución de recursos se realizaba mediante convenios de coordinación, concertación o reasignación en el marco de los convenios de desarrollo social a cargo de distintas dependencias, por lo que cada una de éstas establecía compromisos de comprobación y fiscalización sin que existieran reglas generales. El investigador Jorge Ortega identifica varias desventajas de ese sistema: la falta de seguridad jurídica sobre la disposición de recursos; la falta de precisión en las responsabilidades de vigilancia, ejecución y redición de cuentas; el no involucramiento de la comunidad; no se permitía a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, lo que no les permitía planear y, por último, no existían criterios transparentes de distribución entre entidades federativas.<sup>10</sup>

En 1998 se crea el ramo 33, y con él los convenios de descentralización fueron perdiendo fuerza. A partir de entonces los recursos se empezaron a distribuir conforme a las fórmulas que establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

En su origen el ramo 33 estaba conformado por cinco fondos:

- El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) que respondía al proceso de descentralización de la educación básica iniciado en 1992.

<sup>10</sup> Jorge Ortega, Diagnóstico jurídico y presupuestario del ramo 33: una etapa en la evolución del Federalismo en México, CIDE, 2004, p. 12.

- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que consideraba el 65% de los recursos de lo que se conoció como ramo 26, Superación de la Pobreza Extrema, cuyos remanentes están hoy en el ramo 20 de la Secretaría de Desarrollo Social.
- El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS).
- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF). Éste fue creado por la Cámara de Diputados para fortalecer las administraciones públicas municipales, por lo que se da prioridad a la atención de compromisos financieros de las haciendas municipales y asuntos vinculados con la seguridad pública.
- El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), son recursos descentralizados para la actuación de los DIF estatales y del Comité de Administración para la Construcción de Escuelas (CAPFCE).

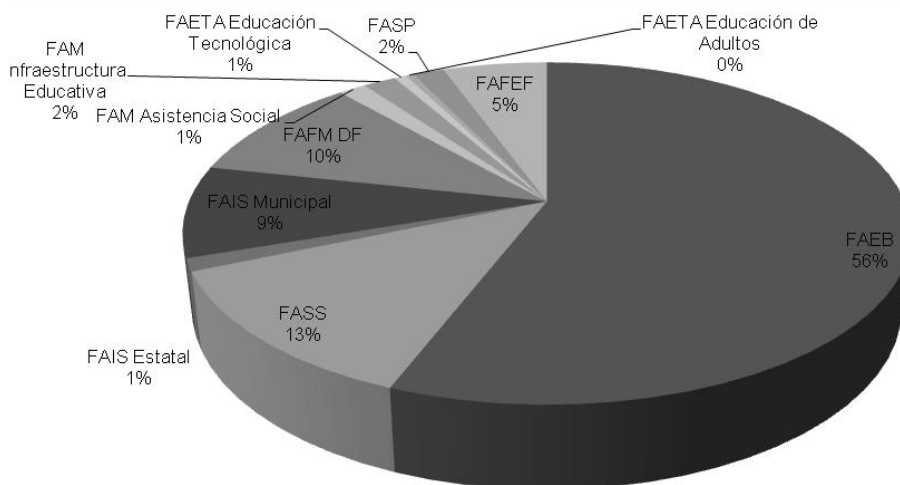
Posteriormente, en 1999 se crean los Fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) en el contexto de la descentralización de los recursos del ramo 11, y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), cuyos recursos se distribuyen conforme a lo que disponga el Consejo Nacional de Seguridad Pública, considerando aspectos como población, ocupación penitenciaria, programas de prevención del delito, el Programa Nacional de Seguridad Pública, y apoyo a municipios en materia de seguridad pública.



En 2008 aparece el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Estos recursos pertenecieron antes al ramo 39 y algunos de sus fines

específicos contribuyen a mejorar las finanzas locales al fortalecer el catastro y los ingresos locales (Gráfica 6).

Gráfica 6



Fuente: INAFED, Sistema de Información Hacendaria, [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) (consulta: 5 de febrero de 2010).

Cada uno de los ocho fondos que se crearon responde a objetivos políticos distintos, razón por la cual es necesario revisar cada uno por separado para entender cómo se genera la distribución final entre entidades federativas y municipios. En el Cuadro 3 se presentan de manera resumida los esquemas de distribución considerados por la Ley de Coordinación Fiscal que apunta hacia criterios distributivos.

- Las fórmulas del FEAB, FASS, FAETA y FAFEF mantienen, por un lado, la distribución histórica de los recursos, calculando los remanentes con un componente de las fórmulas. Por ejemplo, en el caso del FASS la distribución final de recursos no refleja el cambio demográfico en las entidades y la distribución se mantiene a nivel muy similar al Acuerdo de Coordinación Integral para la Descentralización de los Servicios de Salud.<sup>11</sup>
- Solamente cuatro fondos consideran un calendario de ministraciones: FAIS, FORTAMUN-DF, FSF y FAFEF.
- En algunos casos existen vacíos, como en el FAETA, cuya descripción considera la educación tecnológica, y para los segundos queda atendida a lo que publique la Secretaría de Educación Pública.
- Para el Fondo de Aportaciones Múltiples, su distribución queda a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

<sup>11</sup> Ortega, Diagnóstico jurídico y ..., *op. cit.*, p. 43.

## Transparencia y rendición de cuentas

Tanto las reformas a la LCF en 2008 como el propio decreto de Presupuesto de Egresos introducen una serie de consideraciones para que el ejercicio de los recursos del ramo 33 esté sujeto a la evaluación del desempeño y se informe de los resultados alcanzados. Este mandato se refuerza con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la cual los recursos del ramo 33 no pierden su carácter de federal al entrar a las haciendas locales.

Conforme a los lineamientos emitidos por la SHCP en 2008, deben existir al menos tres indicadores por fondo, y deberán clasificarse en estratégicos y de gestión, siempre que puedan medir eficiencia, eficacia, economía y calidad. De igual modo, deben reportarse trimestralmente.<sup>12</sup> Asimismo, el PEF 2010 considera que éstos se incorporen en los informes trimestrales de la SHCP a partir de este año.

En un esfuerzo por dar mayor transparencia a los recursos del ramo 33, desde hace unos años se reportan en el ramo 25 los recursos para pagos de maestros.<sup>13</sup> Para este 2010 el Presupuesto de Egresos de la Federación señala que la SEP deberá hacer una conciliación de la información sobre plazas, identificando aquellas plazas dobles que son incompatibles por razones geográficas.

El PEF 2010 señala también que “promoverá que, por lo menos, el 20 por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Dis-

<sup>12</sup> SHCP, Lineamientos generales para la entrega de los recursos del Ramo General 22, Aportaciones Federales para Estados y Municipios, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 2008.

<sup>13</sup> Ortega, Diagnóstico jurídico y ..., *op. cit.*, p. 30.

trito Federal se distribuya entre los municipios conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública...”

En cuanto a la participación ciudadana en el marco de la LFC, sólo el FAIS considera mecanismos de transparencia hacia la población.

### Consideraciones finales

Tanto las participaciones federales como las aportaciones a estados y municipios son frecuentemente criticadas en términos de la equidad o de criterios para su distribución. Las primeras por el hecho de que no todos los ingresos fiscales se recaudan en la entidad en la que se genera realmente la producción. Las segundas porque la distribución existente parte de acuerdos previos a la descentralización y las fórmulas sólo distribuyen lo restante.

Se observa un esfuerzo de parte del gobierno federal por avanzar hacia una mayor transparencia en la asignación de recursos, con un mayor apego a las fórmulas de distribución

y la revisión de las mismas, buscando al mismo tiempo incorporar incentivos para un mejor aprovechamiento de los recursos.

Para este 2010 la Cámara de Diputados incluyó algunas consideraciones que deberán elevar la eficiencia en el uso de los recursos, así como mejorar la transparencia y medir sus resultados.

Sin embargo, la distribución de los recursos con principios prioritarios puede tener efectos contraproducentes si no es supervisada adecuadamente la ejecución de los recursos. Por ejemplo, en opinión del investigador Ortega, la existencia del ramo 33 puede generar incentivos para “mantener niveles elevados de carencias, toda vez que mientras mayores sean las carencias, mayor será la cantidad de recursos que reciban los estados...”<sup>14</sup>

Asimismo, Javier Guerrero considera que el actual sistema fiscal genera incentivos perversos con la finalidad de que los estados no realicen esfuerzos para mejorar su gestión administrativa, generándose una fuerte dependencia financiera y carencia de incentivos para aumentar la actividad recaudatoria.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>15</sup> Guerrero, La lucha por el federalismo..., *op. cit.*, p. 41.

Cuadro 5. Fórmulas para la distribución de las participaciones y aportaciones de los estados

Fondo / Coordinadora	Descripción básica: Fórmula, criterios de definición de monto y variables más relevantes	Prioridad y Calendario de gasto
Fondo General de Participaciones /SHCP	$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$ <p>Distribuye 20% de la recaudación federal, considera el crecimiento del PIB utilizando los últimos dos datos que hubiera emitido el INEGI, y la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad de los dos años anteriores. Así como la distribución en el año 2007 (<math>P_{i,07}</math>)</p>	
Ramo 33		
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal / SEP	$T_{i,t} = T_{i,t-1} + (FAEB - FAEB_{t-1}) (0.2C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t} + 0.2C4_{i,t})$ <p>El monto total se define en el PEF. Se distribuye con base en que no se reciban menos recursos en términos reales que el año anterior, el registro común de escuelas y plantilla de personal y, los recursos recibidos el año anterior. Cuida que ningún estado reciba más recursos que el requerido para cerrar la brecha de gasto federal por alumno. Utiliza un Índice de calidad que determine la SEP y otros de matrícula educativa y el gasto de la entidad en materia de educación básica. (Los sobrantes se distribuyen conforme a matrícula)</p>	Ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud / Salud	<p>Sumatoria Fi = Sumatoria (M*Ti)</p> <p>El monto total se define en el PEF. Considera la infraestructura médica y las plantillas, los recursos previstos por el PEF para servicios personales, recursos transferidos por la federación el año anterior y, otros recursos asignados en el PEF. Asimismo utiliza una variable conocida como gasto mínimo aceptado. Utiliza un índice de mortalidad, otro de marginación e indicadores de gasto para población abierta.</p>	Ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen a las entidades federativas.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social / Sedesol	$IGP_i = P_{i1}\beta_1 + P_{i2}\beta_2 + P_{i3}\beta_3 + P_{i4}\beta_4 + P_{i5}\beta_5$ <p>El monto se determina por el 2.5% de la recaudación federal participable, 0.303% corresponderá al Fondo Estatal y el 2.197% al Fondo Municipal. La fórmula considera brechas de pobreza e indicadores de ingreso per cápita, educación, espacio de vivienda, drenaje, electricidad y combustible para cocinar. Para cada hogar se estima una brecha de pobreza, para obtener un índice global de pobreza por hogar, que combinado con los habitantes del mismo, permite calcular una masa carencial. Se utilizará la misma fórmula para la distribución municipal.</p>	Financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Se entera diez meses en partes iguales a partir del primer mes. Incluye mecanismos de transparencia hacia la población.

<p>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;</p>	<p>En proporción directa al número de pobladores.</p> <p>El monto se determina en el PEF teniendo como referencia el 2.35 % de la recaudación federal participable, y 0.2123 para el DF. Se distribuye en proporción directa al número de habitantes. 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante. Los estados deben publicar sus fórmulas de distribución.</p>	<p>El cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados.</p>
<p>Fondo de Aportaciones Múltiples.</p>	<p>Asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación</p> <p>Le corresponde un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal</p>	<p>Desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria.</p>
<p>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos / SEP</p>	<p>Recursos del año anterior, registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal, así como recursos transferidos el año anterior. Para la educación de adultos la SEP deberá publicar una fórmula.</p>	<p>Recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos.</p>
<p>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal / Seguridad Pública</p>	<p>Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.</p>	<p>Reclutamiento, formación y selección de recursos humanos para la seguridad pública, otorgamiento de percepciones extraordinarias, equipamiento de policías judiciales o equivalentes, construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones.</p>

<p>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas / SHCP</p>	$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$ <p>1.4 % de la recaudación federal participable. Utiliza el PIB per cápita y las aportaciones anteriores, no podrá ser inferior al de 2007</p>	<p>Saneamiento financiero, pensiones, modernización de sistemas de recaudación, proyectos de investigación, sistemas de protección civil, proyectos concesionados con mezcla de inversión privada. Se enteran mensualmente.</p>
--	---	---

Fuente: SHCP. Lineamientos generales de operación para la entrega de recursos del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, enero de 2008 y Presidencia de la República, Ley de Coordinación Fiscal, 24 de junio de 2009.

# El Ramo 23 y los principales resultados de los fondos metropolitanos en México

*Salvador Moreno Pérez\**

## Introducción

El Ramo 23 del presupuesto federal, llamado Provisiones Salariales y Económicas, es un instrumento de política presupuestaria que contribuye al cumplimiento del balance presupuestario, el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado y a la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario.<sup>1</sup>

Los recursos que se asignan a este ramo permiten atender compromisos derivados de la política salarial del gobierno federal, la prevención y atención para asistir a la población en caso de desastres naturales que afectan tanto sus viviendas como la infraestructura física estatal o federal, la conclusión de la relación laboral de los servidores públicos, así como aquellos programas relacionados con mecanis-

mos de compensación y con medidas de ahorro y racionalidad presupuestaria.<sup>2</sup>

De igual modo, se incluyen otras provisiones como las relativas al diseño, elaboración y coordinación ejecutiva de proyectos de desarrollo regional, entre los que se encuentran los fondos metropolitanos.

En este artículo me referiré a este último punto. Los fondos metropolitanos son recursos importantes en el marco del crecimiento de aquellas ciudades que trascienden un entorno político único y devienen en metrópolis, ya que es en las grandes aglomeraciones urbanas donde se desarrollan las actividades más dinámicas e innovadoras, pero también los mayores problemas de marginalidad, desigualdad y desequilibrios.<sup>3</sup>

Es un hecho que en las zonas metropolitanas la realidad social, económica y cultural desborda los límites de la ciudad entendida como municipio e incluso los límites superiores como el estado.<sup>4</sup>

\* Maestría en Desarrollo Urbano por el Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Estrategia Programática, México, 2010, en www.shcp.gob.mx (febrero de 2010).

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Borja, Jordi y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México, 2002.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 283.



Lo anterior dificulta la administración de servicios públicos y la solución de problemas que no tienen carácter local, como el manejo de desechos, transporte y vialidad, seguridad y justicia, entre los más importantes.

Para atender los problemas de carácter metropolitano se hace necesario contar con recursos a través de la recaudación de impuestos en el ámbito local o bien a través de asignaciones federales y estatales.

Por la importancia del crecimiento metropolitano en nuestro país, a partir de 2005 los legisladores federales asignaron una partida presupuestal en el Ramo 23 destinada a la zona metropolitana de la Ciudad de México. A partir de entonces el llamado Fondo Metropolitano se ha incrementado año con año y poco a poco ha incorporado a un mayor número de zonas metropolitanas (ver Anexo 1). En este contexto, el presente trabajo se propone como objetivo realizar un seguimiento de la evolución de los montos del Fondo Metropolitano, revisar las reglas de operación, los mecanismos de asignación, y donde fue posible, se señalan las obras de infraestructura que se han llevado a cabo durante los cinco años en los cuales se han venido aplicando los fondos metropolitanos.

En el marco de un análisis fiscal, los recursos para un desarrollo metropolitano coherente se vuelven cada día más necesarios e importantes, después de todo el estudio de delimitación metropolitana más reciente en México nos habla de la existencia de 56 zonas metropolitanas en el país y en ellas residen poco más de 57 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 1.5% anual, contribuyen con 79.3% de incremento poblacional y 75% del producto interno bruto, lo

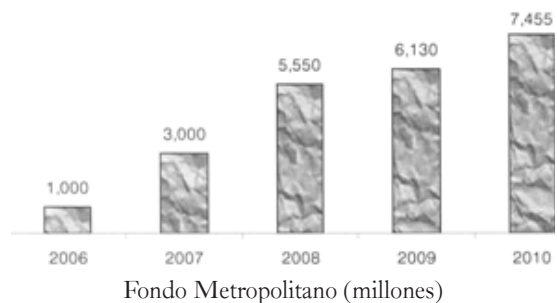
que da una idea de su importancia tanto demográfica como de su dinámica económica.<sup>5</sup>

### La institucionalización de los fondos metropolitanos (funcionamiento y rendición de cuentas)

Una de las demandas sociales en torno a las zonas metropolitanas ha sido la necesidad de recursos para aplicarlos en obras de infraestructura. En 2005, producto de la coordinación y negociación de varios sectores, se logró que la Cámara de Diputados aprobara un presupuesto para 2006 de mil millones de pesos destinados al Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

A partir de entonces, cada año el Fondo Metropolitano se ha incrementado considerablemente, de tal forma que para 2010 el fondo se incrementó 750% con una cantidad equivalente a 7 mil 455 millones de pesos (Gráfica 1).

Gráfica 1. Total de montos asignados en el Fondo Metropolitano, 2006-2010



Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2006, 2007, 2008 y 2009, México, consultado en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (enero de 2010).

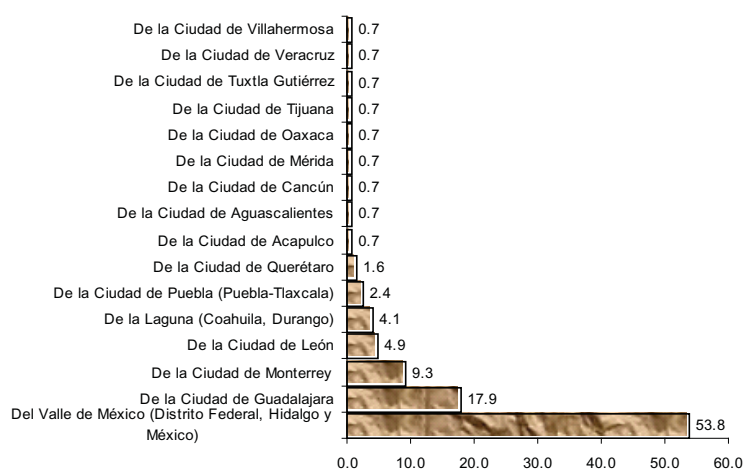
<sup>5</sup> Sedesol, Conapo e INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, 2007.



En 2006 y 2007 el Fondo Metropolitano sólo benefició la construcción de obras en la ZMVM. Es a partir de 2008 que los recursos del fondo comienzan a distribuirse entre más zonas metropolitanas (siete en ese ejercicio fiscal), aunque la ZMVM conservó su primacía con alrededor de 64% de los recursos totales del fondo, como se puede apreciar en la Gráfica 2.

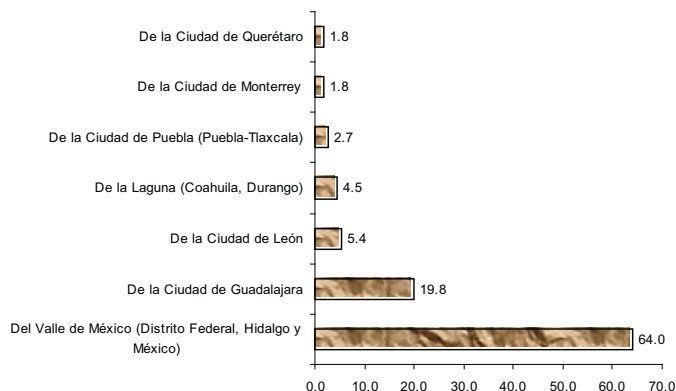
En el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2009 al Fondo Metropolitano se le asignaron 5 mil 985 millones y se repartió entre 16 zonas metropolitanas del país; la ZMVM contó en este ejercicio con 53.8% del total de los recursos, en segundo lugar Guadalajara con 17.9% y Monterrey con 9.3%. La zona metropolitana de la Laguna y la ciudad de León obtuvieron entre ambas 10% de los recursos del fondo, como se observa en la Gráfica 3.

Gráfica 2. Distribución porcentual de los recursos del fondo por zona metropolitana, 2008



Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, México, consultado en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (enero de 2010).

Gráfica 3. Distribución porcentual de los recursos del fondo por zona metropolitana, 2009



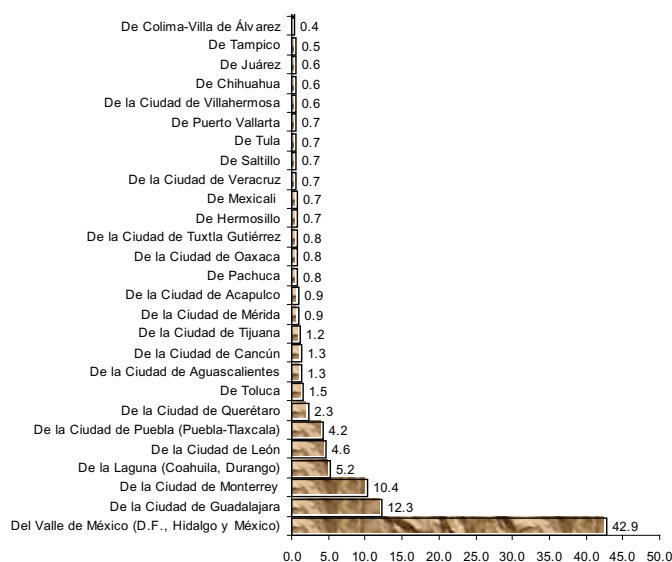
Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, México, consultado en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (enero de 2010).

Para el ejercicio fiscal de 2010 se reasignaron 7, 455 millones de pesos, la mayor cantidad en la historia del fondo y se distribuyeron entre 32 zonas metropolitanas de las 56 que existen. El aumento representó un incremento de 18 por ciento con relación al año anterior, aún cuando en la propuesta de presupuesto del Ejecutivo había una reducción de 43% al mencionado fondo (Ver Gráfica 4).

Las reglas de operación del Fondo Metropolitano se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 2008, las cuales tienen por objeto definir los criterios que se deben atender para la aplicación, erogación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del fondo,

los cuales tienen el carácter de subsidio federal con el propósito de ser destinados a planes y programas de desarrollo, estudios, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento en las zonas metropolitanas para lograr *a)* la competitividad económica y las capacidades productivas; *b)* la viabilidad y disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; *c)* la consolidación urbana; y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.<sup>6</sup>

Gráfica 4. Distribución porcentual de los recursos del fondo por zona metropolitana, 2010



Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, México, consultado en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (enero de 2010).

<sup>6</sup> Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del fondo metropolitano”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de marzo, México, 2009.

Las reglas de operación establecen los lineamientos sobre los tipos de proyectos, los trámites, la coordinación institucional, la mecánica de operación, los informes, la evaluación y la rendición de cuentas.

En cuanto a los programas y proyectos apoyados por el fondo, las reglas de operación destacan que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, que se apoyen con los recursos del Fondo Metropolitano deberán ser viables y sustentables, con el objetivo de promover la planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio.

En lo que se refiere a los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, las reglas señalan que éstos deberán sujetarse, para su financiamiento, a criterios de análisis costo y beneficio, así como a la evaluación de impacto metropolitano, económico, social y ambiental en la respectiva zona metropolitana. En cuanto a los tipos de apoyo, las reglas detallan los siguientes:

- Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo metropolitano, regional y urbano.
- Estudios y evaluaciones de impacto metropolitano económico y social, de costo beneficio y ambiental.
- Elaboración de proyectos ejecutivos.
- Construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura y su equipamiento.
- Agua potable.

- Alcantarillado y drenaje.
- Saneamiento (tratamiento de residuos de todo tipo).
- Transporte público metropolitano que impulse la movilidad y vialidad urbana.
- Protección y cuidado de recursos naturales y del medio ambiente.
- Sistemas de inteligencia, comunicación e información de seguridad pública metropolitana.
- Evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano.
- Adquisición de reservas territoriales y derechos de vía.

Asimismo, se establece que los recursos del Fondo Metropolitano son subsidios federales, por lo que su aplicación y control se sujetarán a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Además, las reglas de operación establecen que los recursos federales del Fondo Metropolitano que se transfieran a los gobiernos de las entidades federativas en las que se delimitan o donde están ubicadas las zonas metropolitanas se deben administrar a través de fondos concursables en fideicomisos de administración e inversión. Los mencionados fideicomisos se deben establecer en una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los recursos federales transferidos y de los rendimientos financieros que se generen, para efectos de su control y fiscalización.

Con relación a la coordinación institucional, las reglas establecen que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en las que se delimita cada zona metropolitana que reciba recursos del Fondo Metropolitano, deberán

constituir un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, como un órgano colegiado que tendrá por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana. El Consejo sería una instancia de interés público y beneficio social para apoyar la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional, con el objeto de contribuir a una adecuada coordinación intergubernamental a través de los gobiernos locales competentes a los que se destinarán los recursos del Fondo Metropolitano.

Las reglas de operación detallan las funciones del Consejo para el desarrollo metropolitano, así como la forma en que se integrará. Los acuerdos de los consejos se harán del conocimiento del Ejecutivo federal por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Sedesol y del Poder Legislativo federal, a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados.

Además del Consejo metropolitano, las reglas de operación crean otra figura llamada Comité Técnico, que es la instancia facultada para: autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso, administrar y dar seguimiento al avance físico y financiero de los recursos del Fondo Metropolitano y su fideicomiso; la cartera de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a ejecutar.

Para cumplir con las normas de transparencia y rendición de cuentas, las reglas de operación del fondo establecen la necesidad de entregar informes trimestrales de avances por parte de las entidades federativas y la evaluación externa de los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano y se-

ñalan que el costo de las evaluaciones se cubrirá con los recursos del propio Fondo.

### **Las obras de carácter metropolitano financiadas a través de los fondos**

La Zona Metropolitana del Valle de México, es la que más recursos ha recibido en los últimos cinco años, representando en total poco más de 14 mil millones de pesos.

En 2006 al Fondo Metropolitano de la ZMVM se le asignaron mil millones de pesos que se distribuyeron entre los siguientes proyectos: 572 mil millones de pesos a infraestructura vial y comunicaciones; 372 millones a obras hidráulicas y 7 millones de pesos en desarrollo urbano.<sup>7</sup>

Para el ejercicio fiscal 2007, el Fondo Metropolitano para la ZMVM ascendió a poco más de 3 mil millones de pesos que se gastaron en las siguientes obras: de infraestructura vial y comunicaciones mil 836 millones; 249 millones en obras de desarrollo urbano y 949 millones en infraestructura hidráulica, entre las más importantes.<sup>8</sup>

Para el siguiente año (2008) el fondo representó 3 mil 500 millones de pesos y se financiaron 31 obras, estudios o proyectos. Destacan por su relevancia la línea del metrobús del eje 4 sur (Tacubaya-Tepalcates) con una inversión para ese año de alrededor de 430 millones de pesos; el puente vehicular Mu-yuarda en Tlalpan y Xochimilco con una inversión de 377 millones de pesos; el emisor central y las redes y circuitos de distribución

<sup>7</sup> Fideicomiso del Fondo Metropolitano del Valle de México, consultado en [www.edomexico.gob.mx](http://www.edomexico.gob.mx) (febrero de 2010).

<sup>8</sup> *Idem.*

de agua potable en la zona oriente del Valle de México, con una inversión entre las dos obras de más de 472 millones de pesos.

En 2009 se dispuso para el Fondo Metropolitano de la ZMVM un gasto de 3 mil 300 millones de pesos y se tenía contemplada la realización de 55 obras o proyectos, tanto en el Distrito Federal como en el estado de México. En 2010 se destinarán 3 mil 175 millones de pesos y la Comisión de Desarrollo Metropolitano registró alrededor de 130 proyectos en la ZMVM.

El Fideicomiso del Fondo Metropolitano de la ZMVM da cuenta de 136 obras y proyectos financiados con recursos del fondo durante el periodo 2006 a 2009. Además de las obras señaladas, se han realizado importantes obras viales en el Distrito Federal, como el distribuidor vial Ignacio Zaragoza-Los Reyes (puente de la Concordia) y el inicio de la construcción de la línea 12 del metro con una inversión de más de mil 100 millones de pesos.

Sin embargo, un reportaje periodístico de Lorena Morales muestra que existe un retraso en 36 obras. La más representativa es el saneamiento de la presa de Guadalupe en Izcalli, la cual ha recibido de 2006 a 2008 un total de 494.5 millones de pesos y sólo se ha concluido el proyecto ejecutivo para la planta de tratamiento, que implicó una inversión de 125 millones de pesos. Otra obra que se reporta inconclusa, a pesar de la inyección de recursos, es la construcción de colectores para el mejoramiento de drenaje para evitar inundaciones en el municipio de Ecatepec y obras viales en los municipios conurbados al Distrito Federal.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Lorena Morales, "Tarda ejecución de obras metropolitanas", *Diario Reforma*, 7 de diciembre de 2009, México, en [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (febrero de 2010).

En esta última entidad señala Morales, también se presentan importantes rezagos en obras viales: el paso a desnivel de Carlos Echánove, la vialidad de la barranca de Hueyatenco que conectaría a Huixquilucan con la delegación Miguel Hidalgo; la construcción del arco Norte-Centenario y proyectos que ni siquiera se han iniciado como el Centro de Tratamiento de Residuos Sólidos para el cual se asignaron 170 millones de pesos.<sup>10</sup>

La segunda zona metropolitana que se ha beneficiado con los recursos del Fondo Metropolitano es la de Guadalajara. Los recursos del fondo han servido para financiar obras de infraestructura urbana como la continuación de los trabajos del anillo periférico, el inicio de la construcción del puente atirantado Ingeniero Jorge Matute Remus, entre las avenidas Lázaro Cárdenas y López Mateos, y del puente que conecta la carretera a Chapala con la avenida Lázaro Cárdenas, obras de mejoramiento integral de la imagen urbana, obras hidráulicas y adecuaciones para el transporte en sistemas viales.<sup>11</sup>

La zona metropolitana de Puebla es de las que recientemente han sido beneficiadas por el Fondo Metropolitano con 150 millones en 2008 y 2009 y 315 millones en 2010. Sin embargo, en 2008 el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública del estado, Javier García Ramírez, reconoció que las obras viales de la capital que provienen del Fondo Metropolitano se hicieron al vapor. Según una nota del diario *Cambio*, el gobierno estatal estuvo a punto de perder el recurso de la bolsa de 150 millones de pesos debido a que el gobierno

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Gobierno Municipal de Guadalajara, *Ciudad Metropolitana, Tercer Informe de Gobierno 2007-2009*, México, en [www.guadalajara.gob.mx](http://www.guadalajara.gob.mx) (febrero de 2010).

no había cubierto los requisitos para obtener recursos del Fondo Metropolitano como es la creación del Consejo, Comité y Fideicomiso metropolitano que señalan las reglas de operación del fondo.<sup>12</sup>

Una vez que se cumplieron los requisitos se comenzaron a realizar las obras viales como la recta Puebla-Cholula, obra que comprende más de siete kilómetros de reencarpetamiento y contempla también un colector pluvial, así como la reparación de otras vialidades de la capital.

### Comentarios finales

El proceso de asignación de recursos para el Fondo Metropolitano se define en la Cámara de Diputados. La primera propuesta la realiza el titular del Ejecutivo en su proyecto de Presupuesto de Egresos. El papel de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados en el estudio y modificación de la propuesta del Ejecutivo es determinante.

Durante el proceso de negociación previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se presenta un intenso cabildeo realizado tanto por los diputados federales que participan en la Comisión como por los presidentes municipales y gobernadores de los estados de cada una de las zonas metropolitanas interesadas en recibir recursos para sus diferentes proyectos.

Es indudable que la asignación de mayores presupuestos para obras y proyectos de carácter metropolitano ha sido un medio para finan-

<sup>12</sup> Miguel Ángel Cordero, "Obras al vapor para no perder Fondo Metropolitano", *Cambio*, en [www.diario-cambio.com.mx](http://www.diario-cambio.com.mx) (febrero de 2010).

ciar obras que de otra manera hubieran sido más complejas. Sin embargo, Gabriel Farfán señala que a lo largo del ejercicio fiscal, lo establecido en el decreto puede ser modificado por la SHCP para corregir las inexactitudes que el Legislativo no aprobó.<sup>13</sup>

De igual manera, la Auditoría Superior de la Federación ha señalado que se requiere mayor transparencia en la operación de estos instrumentos, así como fortalecer los controles administrativos, la supervisión y la rendición de cuentas respecto del uso y destino de los recursos que manejan los fideicomisos metropolitanos, incluidos sus remanentes.<sup>14</sup>

Una de las dificultades para la realización del presente artículo fue la falta de información sobre la aplicación de los recursos. La ZMVM tradicionalmente ha recibido más recursos y ofrece mayor información al respecto, ya que el fideicomiso de su Fondo Metropolitano cuenta con una página en Internet donde ofrece información de las obras y proyectos realizados. El resto de las zonas metropolitanas (15) que recibieron recursos en 2009 no cuentan con información oficial sobre las obras ejecutadas, ni con los proyectos contemplados para el año 2010.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación en su informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, en lo que respecta a auditoría de desempeño del Fondo Metropolitano 2008, afirma que los mecanismos de seguimiento y control de los recursos con los que cuenta la Unidad Política y Control Presupuestario de la Secre-

<sup>13</sup> En Martha Martínez, "Presupuestan erratas", *Enfoque*, número 826, febrero de 2010, México.

<sup>14</sup> Auditoría Superior de la Federación, Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2009, México, 2009, p. 89.

taría de Hacienda y Crédito Público, encargada de la ministración de los recursos a los siete fondos metropolitanos de ese año, no han sido suficientemente efectivos para asegurar que las entidades federativas beneficiadas con esos recursos cumplan con su obligación de informar en tiempo y forma, como lo señalan las reglas de operación del Fondo Metropolitano.<sup>15</sup>

Lo anterior, afirma la ASF, ha ocasionado un incumplimiento generalizado por parte de las nueve entidades federativas beneficiadas con esos recursos por lo que “El no informar sobre la utilización y aplicación de los recursos impide medir el alcance de los objetivos del fondo y sus repercusiones en el desarrollo urbano y regional”.<sup>16</sup>

Anexo 1. Total de montos asignados en el Fondo Metropolitano por zona metropolitana, 2006-2009 (millones de pesos)

No.	Zona Metropolitana	2006	2007	2008	2009	2010
	Fondo Metropolitano (Total)	1,000,000,000	3,000,000,000	5,550,000,000	6,130,000,000	7,455,000,001
	Del Valle de México (Distrito Federal,					
1	Hidalgo y México)	1,000,000,000	3,000,000,000	3,550,000,000	3,300,000,000	3,195,228,779
2	De la Ciudad de Guadalajara			1,100,000,000	1,100,000,000	919,839,183
3	De la Ciudad de Monterrey			100,000,000	570,000,000	775,231,066
4	De la Ciudad de León			300,000,000	300,000,000	342,920,126
5	De la Ciudad de Puebla (Puebla-Tlaxcala)			150,000,000	150,000,000	315,623,081
6	De la Ciudad de Querétaro			100,000,000	100,000,000	169,150,530
7	De la Laguna (Coahuila, Durango)			250,000,000	250,000,000	391,178,122
8	De la Ciudad de Acapulco				40,000,000	66,805,061
9	De la Ciudad de Aguascalientes				40,000,000	95,860,989
10	De la Ciudad de Cancún				40,000,000	95,860,989
11	De la Ciudad de Mérida				40,000,000	67,777,521
12	De la Ciudad de Oaxaca				40,000,000	56,157,114
13	De la Ciudad de Tijuana				40,000,000	86,157,114
14	De la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez				40,000,000	56,157,114
15	De la Ciudad de Veracruz				40,000,000	49,379,362
16	De la Ciudad de Villahermosa				40,000,000	44,536,707
17	De Juárez					41,953,663
18	De Saltillo					49,379,362
19	De Colima-Villa de Álvarez					31,953,663
20	De Pachuca					60,999,769
21	De Tula					49,379,362
22	De Puerto Vallarta					49,379,362
23	De Tepic					31,953,663
24	De San Luis Potosí-Soledad de G.S.					31,953,663
25	De Tampico					40,666,512
26	De Reynosa-Río Bravo					31,953,663
27	De Tlaxcala-Apizaco					18,398,159
28	De Xalapa					31,953,663
29	De Toluca					111,351,590
30	De Hermosillo					51,953,683
31	De Chihuahua					41,953,683
32	De Mexicali					51,953,683

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, Decretos de los presupuestos de egresos de la Federación de 2005 a 2010. México.

<sup>15</sup> Auditoría Superior de la Federación, “Auditoría del Desempeño del Fondo Metropolitano”, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, México, 2009, p. 61.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 62.

# Evaluación ex ante de diversas posibilidades de reforma al Impuesto al Valor Agregado

*Francisco J. Sales Heredia\**

La reciente crisis económica mundial ha dejado en evidencia las estrategias comerciales y deficiencias estructurales de cada economía nacional. En el caso de México ha quedado claro que nuestra economía se ha enfocado comercialmente al mercado de Norteamérica y que por tanto responde al ciclo económico de Estados Unidos.

Aunado a lo anterior, en los últimos cuatro años hemos visto un descenso de nuestra producción petrolera, que ante precios deprimidos producto de la crisis ha impactado en los ingresos fiscales. Dado que tales ingresos han conformado entre 30 y 40% del gasto programable anual, la caída de la producción petrolera a mediano plazo, tiene efectos determinantes en la salud de las finanzas públicas.<sup>1</sup>

Uno de los problemas reconocidos en el sistema fiscal mexicano es la baja recaudación

en relación con nuestro producto interno bruto (PIB), pues no sólo ocupamos el último lugar en recaudación entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sino que ocupamos uno de los últimos lugares en América Latina (véase Anexo 1).

Esta baja recaudación ha sido atribuida a diversas causas estructurales, quizás la más comentada es el número limitado de la base de contribuyentes.<sup>2</sup> Ahora bien, es claro que los bajos ingresos obtenidos por las familias de los primeros seis deciles —una media de 5,857 pesos mensuales en 2008— inhiben el pago de impuestos, al igual que la actividad laboral fuera de la formalidad; sin embargo, la necesidad de obtener recursos fiscales se vuelve cada vez más urgente y la única fuente de recursos posibles es el establecimiento de impuestos directos e indirectos equitativos.

En el caso mexicano, la Constitución establece en su artículo 31, fracción IV, como obligación de todos los mexicanos: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación,

\* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del cesop. Sus líneas de investigación son: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> José Tijerina, “Government spending, taxation and oil revenues in Mexico”, en *Review of Development Economics*, No. 7, 2003.

<sup>2</sup> César Octavio Vargas Téllez, “¿Es redistributivo el sistema fiscal en México? La experiencia de 1984-2002, en *Estudios Sociales*, Vol. 18, N° 35, Enero-Junio 2010.



como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

La obligación es común a todos y requiere ser proporcional. Ahora bien, la idea de equidad proporcional ha sido debatida extensamente. Por lo general podríamos hacer dos interpretaciones:

Las obligaciones fiscales son universales y tienen que ser, en primer término, proporcionales al ingreso y beneficiar a todos.

Las obligaciones fiscales son universales y tienen que generar los recursos suficientes para beneficiar a todos, con especial énfasis en los que en peores circunstancias se encuentran.

La diferencia en énfasis no es semántica, pues en la primera se considera que las obligaciones fiscales tienen una intención igualitaria, es decir, se trata primordialmente de cerrar la brecha entre los grupos, imponiendo una carga fiscal mayor al que más ingresa y una carga fiscal menor al que menos ingresa, con la finalidad de dotar de servicios con igual calidad a todos.

En el segundo inciso se trata de lograr maximizar la carga fiscal, haciéndola progresiva y amplia, con el fin de dotar de servicios y beneficios a los que se encuentran en peores circunstancias.

Es debatible cuál de las dos interpretaciones de política fiscal sería la más justa. En el caso de México resulta muy complicado llevar a cabo una evaluación, pues es casi imposible en las condiciones del mercado de trabajo actual imponer un impuesto progresivo universal al ingreso, dado que la población económicamente activa empleada formalmente es menos de la mitad y de esta población sólo el 17% tiene ingresos suficientes para pagar la tasa máxima.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> *Ibidem.*

Ahora bien, la segunda interpretación puede ser llevada a la práctica de diversas maneras. Una es reducir los tramos de las tarifas diferenciadas que marcan los artículos 113 y 177 de la Ley de Impuesto sobre la Renta y en lugar de tener ocho tramos reducirlos a cinco, es decir, adecuarlos al ingreso medio por quintil (los primeros dos quintiles, el tercer y cuarto quintil y el noveno y décimo decil). Tal reducción de tramos sería estrictamente progresiva, pues cobraría impuestos proporcionales al ingreso, aunque aumentaría el impuesto para algunos grupos de menores ingresos y necesariamente tendría que aumentar los impuestos al último decil. La disminución de ingresos netos podrían ser retribuidos en la declaración anual de impuestos, bajo supuestos específicos de justicia distributiva. El sistema actual otorga un crédito al salario, que de facto es un impuesto negativo, pues dado el bajo ingreso, se otorga al empleador una ventaja fiscal. Tal crédito al salario tiene el inconveniente de simular salarios y promover la inequidad de que algunos no paguen impuestos. La declaración anual de impuestos tendría que ser una obligación común y simple para todos los ciudadanos, por lo menos de todos los empleados formalmente.

Otra forma de maximizar el ingreso, especialmente en países —como el nuestro— donde es difícil ampliar la base tributaria del Impuesto sobre la Renta, es aumentar la tasa impositiva del impuesto indirecto al consumo. En México el Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha aumentado constantemente desde hace varios años, pues es más simple su imposición y su supervisión. Ahora bien, una de las críticas al IVA es que no es un impuesto progresivo, pues es una misma tasa aplicada a todos los consumidores. Sin embargo, es po-

sible estimar su recaudación y el impacto que tiene en la distribución del ingreso y observar qué tasa de IVA tiene mayores efectos negativos en la igualdad.

En la Tabla 1 se muestran varias simula-

ciones contables sobre la base del ingreso por familia. Es importante señalar que tales simulaciones son estáticas, pues no se incluye el efecto que tendrían las diversas tasas y beneficios transferidos en el consumo posterior.

Tabla 1. Estimación de ingresos por tasa diferenciada de IVA, montos de recaudación, transferencias diferenciadas y coeficientes Gini posteriores a la recaudación y a las transferencias

	<i>Coeficiente de Gini*</i>	<i>Recaudación Millones de pesos mensuales de agosto de 2008</i>	<i>Transferencias a las familias en pobreza extrema después de impuestos***</i>	<i>Monto de las transferencias Millones de pesos mensuales de agosto de 2008</i>	<i>Coeficiente de Gini después de las transferencias</i>
IVA 12% Alimentos, Medicinas y Gravados	.4912	16,013 (3,968)**	250 pesos por familia	1,526	.4857
IVA 15% Gravados	.4872	15,056	250 pesos por familia	1,476	.4815
IVA 15% Gravados	.4872	NA	800 pesos por familia	4,723	.4697
IVA 15% Gravados	.4872	NA	1300, 1100, 900, 700, 500, 300 pesos por familia divididas en seis grupos	5,000	.4676
IVA 15% Gravados	.4872	NA	Transferencia del ingreso faltante para superar la línea de pobreza	9,964	.4545
IVA 20% Gravados	.4882	20,075	Transferencia del ingreso faltante para superar la línea de pobreza	10,173	.4545

\* El Coeficiente de Gini mide el área entre la curva de Lorenz (curva que mide el ingreso proporcional acumulado en el axis vertical en contra de la distribución de la población en axis horizontal) y la línea de una distribución estrictamente igualitaria. Mientras más se acerca a uno mayor es la desigualdad entre los que menos tienen y los que más tienen. Fuente: Technical Note: Inequality Measures and their decompositions, World Bank ([http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn\\_measuring\\_inequality.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn_measuring_inequality.pdf)) 6/03/10.

\*\* La cifra en paréntesis representa la recaudación estimada del IVA de 12% a alimentos y medicinas.

\*\*\* Las transferencias se otorgaron a aquellas familias bajo la línea de pobreza de capacidades de Coneval —rurales 835 pesos per cápita y urbanas 1164 pesos per cápita—, tomando el ingreso neto calculado con la metodología del propio Coneval.

Fuente: Cálculos propios a partir de una base de datos modificada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados para descontar de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2008 los impuestos gravados al IVA.

La primera estimación propone un IVA de 12% a los bienes gravables y a alimentos y medicinas. La recaudación aumenta casi en mil millones en contraste con la recaudación estimada proveniente de una tasa de 15% a los productos gravados, pero es claro que la desigualdad aumenta, pues a pesar de bajar la tasa de contribución, el aumento de 12% a medicinas y especialmente a los alimentos, que conforman una buena porción del gasto de los hogares, afecta decisivamente la distribución del ingreso. Esto es percibido al imponer una tasa de IVA de 20% a los productos gravados, con el resultado de un aumento de la desigualdad mucho menor que la que impone una tasa a medicinas y alimentos, aumentando en más de cinco mil millones lo recaudado en los hogares por este concepto.

Ahora bien, la propuesta impositiva (b) (arriba comentada), si bien no privilegia la igualdad, propone otorgar mayores beneficios a los que se encuentran en peores circunstancias. A esta distribución se le puede llamar prioritaria, pues dota de mayores recursos a quienes más lo necesitan. Tomando en consideración lo anterior, las familias en pobreza extrema después de reducir su ingreso el equivalente a su consumo gravable, alimentos y medicinas con una tasa de 12%, se estiman en 16% las urbanas y 37% las rurales; en el caso de una tasa impositiva del IVA de 15 y 20%, las familias en pobreza extrema se estimaron en 15 y 36% y 16 y 36%, respectivamente.

Tomando en cuenta que es posible, gracias a los programas de transferencias en efectivo que existen en el país, hacer llegar beneficios directos a las familias consideradas pobres, se estimaron los efectos que tendrían en la desigualdad general diversas transferencias extras a las ya otorgadas por el Estado mexicano; de

igual modo se estimó su costo. En la primera distribución, si se hace una transferencia de sólo 250 pesos por familia, la desigualdad baja y la pobreza disminuye a 14 y 32%; sin embargo, el costo de la transferencia total sería mayor que la recaudación extra obtenida por imponer IVA a alimentos y medicinas. Una transferencia de 250 pesos a las familias en pobreza extrema, resultantes después de una tasa de IVA de 15% a los productos gravados, disminuye la desigualdad y la pobreza a 13 y 31%.

Si aumentamos los montos de las transferencias directas a 800 pesos o bien a una transferencia diferenciada dando más a los que se encuentran con menos y menos a los que tienen más bajo la línea de pobreza, la desigualdad y la pobreza disminuyen considerablemente (pobreza a 10 y 24%), aunque el monto a transferir se eleva a una tercera parte de lo recaudado por concepto de IVA a los hogares. Las últimas dos transferencias asumen que la información obtenida sobre ingreso de los hogares es suficiente para transferir precisamente el faltante necesario por cada hogar para superar la pobreza. Es decir, nos permite resolver la gran tragedia de la pobreza extrema y reducir la desigualdad en casi cuatro centésimas. Curiosamente el monto de las transferencias es similar con un IVA de 15% que con un IVA de 20% y la desigualdad es la misma.

## Conclusiones

La Constitución establece como obligación de cada ciudadano colaborar en los gastos públicos, y agrega que esta colaboración será equitativa y proporcional de acuerdo con las leyes. De esta manera, las leyes que afectan

directamente esta contribución son las que determinan los impuestos directos e indirectos a los ciudadanos y empresas, de ahí que sea realmente importante lograr un sistema impositivo universal que recaude lo suficiente de una manera proporcional, para poder redistribuir en forma adecuada.

Llevando a cabo un análisis somero de simulación contable, es posible evaluar estáticamente los efectos que tendrían diversas políticas impositivas y redistributivas sobre la distribución de ingreso neto de las familias

mexicanas. Los efectos pueden ser evaluados bajo dos principios: el principio de igualdad, el cual establece que es deseable que se reduzca la brecha entre los grupos de ciudadanos para propiciar así una sociedad cohesionada con menores problemas de discriminación y mejores oportunidades reales para todos; y el principio de justicia social, para luchar en contra de la pobreza extrema, entendida ésta como la condición que impide satisfacer los mínimos básicos para llevar una vida en libertad, sin preocupaciones de supervivencia.

Anexo 1

Table 6

**CYCLICAL COMPONENT OF PUBLIC BALANCE**

	Tax burden (% of GDP) (2001)	Marginal sensitivity of public balance to GDP (2001) 2/	GDP gap (% of potential GDP)		Cyclical component of public balance (% of GDP)	
			Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Argentina	20.2	0.36	-13.0 (90)	9.4 (98)	-4.9 (90)	4.3 (98)
Bolivia	14.7	0.34	-0.7 (92)	4.9 (98)	-0.3 (92)	2.6 (98)
Brazil	35.1	0.35	-5.9 (92)	2.7 (97)	-1.7 (92)	0.4 (97)
Chile	18.7	0.22	-1.4 (01)	4.6 (97)	-0.5 (01)	0.9 (97)
Colombia	17.5	0.18	-2.9 (99)	4.6 (98)	-0.5 (99)	0.8 (97)
Costa Rica	19.5	0.20	-5.7 (82)	6.8 (80)	-0.7 (82)	1.1 (99)
Ecuador	18.8	0.19	-5.5 (99)	4.4 (97)	-0.6 (00)	0.5 (97)
El Salvador	12.9	0.13	-3.8 (91)	5.0 (95)	-0.4 (91)	0.7 (95)
Guatemala	11.1	0.11	-4.7 (86)	5.1 (81)	-0.3 (86)	0.4 (81)
Honduras	16.6	0.17	-3.1 (83)	3.4 (93)	-0.5 (99)	0.6 (93)
Mexico	12.5	0.24	-6.0 (95)	5.1 (00)	-1.7 (95)	1.4 (00)
Nicaragua	26.3	0.26	-6.8 (80)	6.9 (87)	-1.2 (89)	2.1 (84)
Panama	14.5	0.15	-12.9 (89)	7.0 (86)	-1.1 (88)	0.9 (86)
Paraguay	11.1	0.11	-4.5 (86)	5.1 (81)	-0.3 (86)	0.4 (81)
Peru	13.6	0.14	-11.2 (92)	15.9 (87)	-1.6 (92)	1.5 (87)
Dominican R.	16.3	0.16	-6.1 (91)	7.3 (00)	-0.8 (91)	1.0 (00)
Uruguay	23.2	0.23	-8.7 (84)	9.5 (81)	-1.2 (85)	2.1 (98)
Venezuela	9.4	0.09	-4.1 (90)	6.0 (92)	-0.3 (99)	0.5 (97)
Denmark	49.0	0.80	-3.6 (81)	3.8 (86)	-2.4 (81)	2.6 (86)
Sweden	53.2	0.65	-4.6 (93)	3.7 (90)	-4.1 (93)	3.2 (90)
Netherlands	39.9	0.65	-3.4 (83)	2.4 (74)	2.9 (83)	1.8 (74)
Belgium	45.3	0.60	-2.9 (93)	2.0 (90)	-2.1 (93)	1.3 (90)
United Kingdom	37.4	0.50	-4.0 (82)	5.1 (88)	-2.7 (82)	3.1 (89)
Germany	36.4	0.50	-3.8 (67)	4.3 (91)	-1.8 (67)	2.4 (91)
Italia	41.8	0.45	-3.4 (75)	3.1 (80)	-1.2 (75)	1.1 (80)
France	45.4	0.40	-2.1 (85)	3.2 (90)	-1.1 (85)	1.6 (90)
Spain	35.2	0.40	-4.5 (60)	5.3 (74)	-2.1 (85)	2.7 (90)
Greece	40.8	0.40	-2.7 (94)	2.9 (89)	-1.2 (94)	1.3 (89)
Portugal 2/	34.5	0.35	-1.8 (94)	3.4 (90)	-0.7 (94)	1.2 (90)
European Union 2/	41.6	0.50	-2.2 (83)	3.2 (73)	-1.3 (83)	1.6 (90)
New Zealand	34.8	0.57	-5.2 (92)	1.9 (86)	-3.2 (92)	1.3 (86)
Canada	35.2	0.41	-4.6 (88)	4.0 (88)	-2.3 (92)	1.7 (88)
Australia 2/	31.5	0.28	-2.8 (92)	2.1 (89)	-0.9 (92)	0.6 (89)
United States 2/	29.6	0.25	-1.8 (91)	2.0 (89)	-0.6 (91)	0.6 (89)
Japan 2/	27.1	0.26	-2.3 (95)	3.1 (91)	-0.5 (95)	0.4 (91)
OECD average 2/	37.4	0.49	-4.6 (90)	2.7 (86)	-3.1 (90)	1.6 (86)

Source: Calculations of the authors for Latin American countries. European Commission (2002) for European countries. OECD (2000) for other OECD countries. For Tax Revenues for OECD countries: "Revenues Statistics 1965-2001", OECD (2002 Edition) Central Government; General Government for Argentina, Bolivia, Brazil; PS: Public Sector.

Fuente: Ricardo Martner y Varinia Tromben, Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning, Budgeting and Public Management Unit, Santiago de Chile, CEPAL, junio de 2004.

# Recaudación fiscal y opinión pública

*Efrén Arellano Trejo\**

Este artículo tiene el objetivo de identificar las principales líneas argumentales en torno a la discusión de la reforma hacendaria. Para lograr su propósito, este trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se ofrece un breve balance de los aspectos estructurales y de opinión que caracterizan la relación entre ciudadanos y sistema tributario; en la segunda se analizan algunos aspectos que deterioran la evaluación del sistema tributario; y en la tercera se identifican tres argumentos de opinión que se consideran indispensables para encauzar el debate sobre este tema.

## Planteamiento del problema

En diversas partes del mundo los ciudadanos muestran reticencias para pagar impuestos. En México esta situación se agrava por tres razo-

nes principales, aunque no exclusivas: por el escaso conocimiento que existe sobre el origen y destino de los recursos; por la inconformidad de algunos sectores sobre la calidad de los servicios públicos; y por la desigualdad económica entre los diferentes sectores productivos, la cual genera incertidumbre respecto a la justicia y equidad con que son tratados cada uno de ellos.

Históricamente la forma de financiamiento del Estado mexicano —en particular el uso del petróleo— retrasó en alguna medida la consolidación de un sistema y una cultura fiscal más sólidos. El Estado ha avanzado paulatinamente hacia la diversificación de sus ingresos y la ampliación de la base tributaria. La opinión pública ha asimilado lentamente la relación entre pago de impuestos y calidad de los servicios, con la consecuente derivación de un esquema más dinámico del ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.

En los años recientes el crecimiento de la economía informal plantea nuevos desafíos. La falta de empleos y las bajas remuneraciones hacen atractivo para la población la incursión en este mercado para encontrar una ocupa-

\* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Sus líneas de investigación son: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: [efren.arellano@congreso.gob.mx](mailto:efren.arellano@congreso.gob.mx)



ción y la satisfacción de sus necesidades.<sup>1</sup> Este contexto hace imposible establecer una relación virtuosa entre recaudación de impuestos (entendida como aportaciones individuales) y prestación de servicios públicos en beneficio de una colectividad.

No obstante estos factores coyunturales e históricos adversos, existen en la opinión pública diversos vectores que pueden ser utilizados para transitar hacia una mejor relación entre contribuyentes y autoridades. Podemos mencionar cuatro: uno, la disposición ciudadana a colaborar cuando las autoridades ofrecen información suficiente sobre el destino y administración de los recursos; dos, una amplia disposición a colaborar con la situación y necesidades de quienes menos tienen; tres, una inclinación favorable para contribuir con la preservación del medio ambiente; y cuatro, una conciencia creciente sobre la escasez de los recursos naturales, en particular del petróleo.

## **Indicadores del clima de opinión**

### *Lento avance contra la corrupción*

Uno de los factores que inhiben la confianza en las autoridades y en el pago de impuestos es la percepción de la corrupción. Este fenómeno, que afecta la viabilidad de los objetivos y los programas sociales, genera escepticismo social e incredulidad respecto a la capacidad del gobier-

no para conducir adecuadamente el desarrollo del país y para administrar los recursos públicos.

Con datos provenientes del Banco Mundial, la Gráfica 1 muestra la evolución en México de los indicadores sobre control de la corrupción y rendición de cuentas. Ahí se puede observar que entre los años 1998 y 2003 ambos indicadores tuvieron una importante mejoría. Sin embargo, a partir de este último año se inició una tendencia a la baja, con una relativa recuperación entre 2007 y 2008. En todo caso, las cifras más recientes indican que no ha habido avances sustantivos en estos rubros en los últimos cinco años y que incluso nos encontramos en niveles inferiores a los registrados en 2003.<sup>2</sup>

Estas tendencias estarían indicando que existe una amplia labor por realizar a fin de acercar la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos. O dicho de otra manera, los esfuerzos realizados hasta ahora en estos rubros no han permeado en el conjunto de los ciudadanos, de tal manera que no se ha creado una nueva percepción social respecto al funcionamiento honesto de la gestión gubernamental.

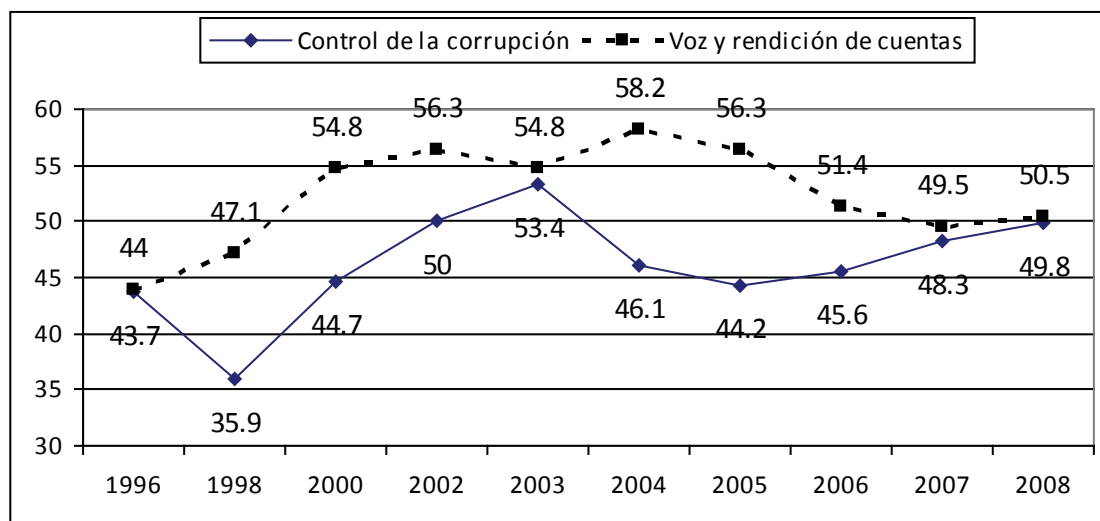
### *Percepciones sobre la inequidad*

Un segundo aspecto relevante es que la arraigada desigualdad mexicana se traduce, en términos de opinión pública, en una escasa valoración respecto a las aportaciones que hacen los empresarios y, consecuentemente, en una sensación de inequidad tributaria muy difundida.

<sup>1</sup>La tasa de desocupación de enero de 2010 se ubicó en 5.87, la cifra más alta en este mes en los últimos cinco años. INEGI, "Indicadores oportunos de ocupación y empleo", Comunicado de Prensa, núm. 065/10, 25 de febrero de 2010.

<sup>2</sup>Estos indicadores se basan en varios cientos de variables que miden percepciones de gobernabilidad, tomadas de información proveniente de alrededor de 18 organizaciones, entre las cuales se encuentran el propio Banco Mundial, Gallup Internacional, Freedom House, Foro Mundial y, entre otras, Latinobarómetro.

Gráfica 1. Índices de gobernabilidad de México, según Banco Mundial, por año (en escala de 0 a 100, donde 100 es un mejor desempeño)



Fuente: Banco Mundial, Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators, 1996-2008, disponible en [www.worldbank.org/wbi/governance/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/) (fecha de consulta: marzo de 2010).

Entre 2001 y 2003 se realizaron diversas mediciones las cuales encontraron que la mayoría de la población consideraba que en México los pobres son quienes pagan más impuestos (66% así lo consideró); y que por lo tanto era necesario impulsar reformas para aumentar impuestos a los ricos (67% de acuerdo o muy de acuerdo) y lograr que paguen más quienes más recursos tengan (76%).<sup>3</sup>

En octubre del año pasado el presidente Felipe Calderón actualizó este debate, pues exhortó a pagar impuestos a las empresas que tienen mayores ganancias y que evaden sus contribuciones. Lo hizo en los siguientes términos:

<sup>3</sup> CESOP, “La reforma fiscal en la opinión pública”, octubre de 2003, con base en encuestas de GEA-ISA, febrero de 2001; Alduncin y Asociados, 17 de diciembre de 2001; e IFE-HIS UNAM, *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, México, agosto de 2003. Disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: enero de 2010).

[...] si pagar impuestos es obligado para cualquier ciudadano, en términos de la justicia lo es más, más obligado para quien más tiene y más ha recibido, para las empresas que más ganan. Y si esto es obligado para las empresas que más ganan, es más obligado todavía para las empresas que más ganan y que rara, rara vez pagan impuestos en el país.<sup>4</sup>

Dos semanas antes de esta declaración, el Servicio de Administración Tributaria informó que 400 grandes consorcios, amparados en el régimen de consolidación fiscal, tributaron en 2008 una carga de ISR menor a 2% en promedio.<sup>5</sup>

Las declaraciones del presidente tuvieron una amplia credibilidad en la opinión pública. De acuerdo con una encuesta del despacho

<sup>4</sup> *El Universal*, “FCH: las grandes eluden impuestos”, 29 de octubre de 2009, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx) (fecha de consulta: marzo de 2010).

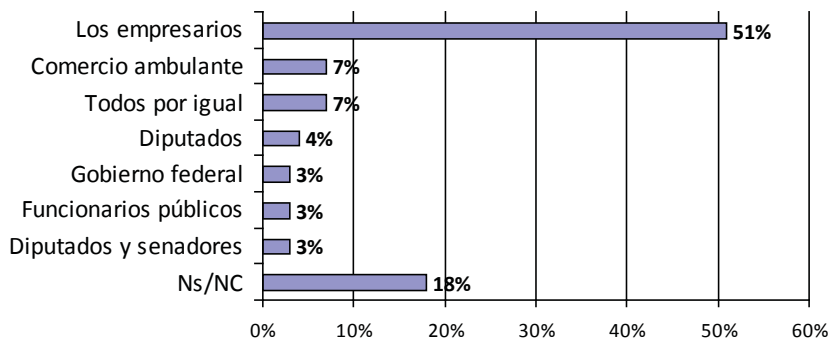


BGC-Ulises Beltrán y Asociados, aproximadamente 78% de los entrevistados consideró “cierta” o “cierta en parte”, la afirmación del mandatario de que muchas de las grandes empresas pagan muy pocos impuestos. Las gráficas 1 y 2 muestran —con datos de esta misma

encuesta— que para 51% de la población con teléfono los principales evasores son los empresarios y que éstos pagan pocos impuestos porque la ley se los permite (60%) o porque ocultan la mayoría de sus ganancias (29%).

Gráfica 1. Algunos dicen que el gobierno no recauda los suficientes impuestos, porque varios contribuyentes evaden el pago de los mismos, que deberían de pagar según la ley. En sus palabras, dígame, ¿quiénes son los que evaden más los impuestos en el país?

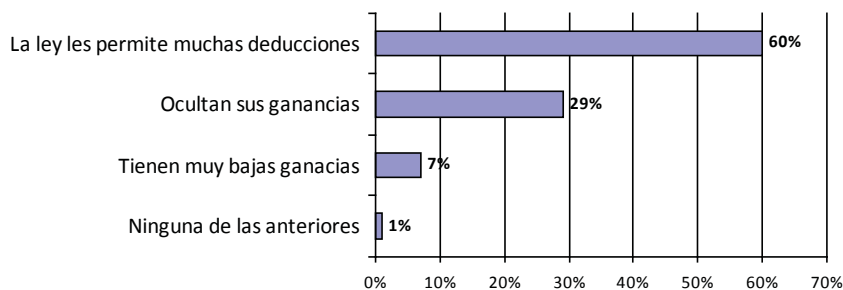
(RESPUESTA EXPONTÁNEA)



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, publicada en el periódico Excélsior, 9 de noviembre de 2009, con base en una encuesta nacional telefónica, levantada el 5 y 6 de noviembre de 2009.

Gráfica 2. De las siguientes razones, ¿cuál cree que es la principal por la que las grandes empresas pagan muy pocos impuestos?

Porque...



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, publicada en el periódico Excélsior, 9 de noviembre de 2009, con base en una encuesta nacional telefónica, levantada el 5 y 6 de noviembre de 2009.

Esta polémica continuará en los próximos meses. Algunas grandes empresas han emprendido acciones jurídicas para defender los beneficios derivados del régimen de consolidación. Con motivo de las reformas fiscales realizadas en 2009, que reduce este régimen de 10 a 5 años, en listas de juzgados aparecen amparos promovidos por empresas como Alfa, ICA, Femsa, Iusacell, Grupo Proeza, Embotelladora Arca, The Pepsi Bottling Group Mexico, Grupo Gigante y Finsa II, entre otras.

Eduardo Revilla, abogado externo de ICA, explicó que esta empresa interpuso su demanda debido a que las reformas legales tienen un efecto retroactivo que prohíbe la Constitución. “No se debía el impuesto y ahora te lo están cobrando”, externó el fiscalista.<sup>5</sup>

#### *Disponibilidad y administración de los recursos*

La necesidad de que exista el cobro de impuestos no es una percepción unánimemente aceptada por todos los ciudadanos. Existe una tercera parte de la población para quienes el cobro de impuestos es una imposición por parte de las autoridades más que una necesidad gubernamental o un mecanismo para la redistribución de la riqueza.

La percepción de que los impuestos es una necesidad para la prestación de los servicios públicos crece en la medida en que se incrementa la escolaridad. Sin embargo, esta tendencia se revierte entre la población con estudios universitarios; quienes además tienen los niveles más altos con opiniones adversas respecto a la función social de los impuestos.

<sup>5</sup> *Idem.*

Esta última tendencia estaría indicando que entre los sectores con mayor educación y mejores niveles informativos generalmente existe una posición más crítica respecto al papel que cumple el gobierno (Gráfica 3).

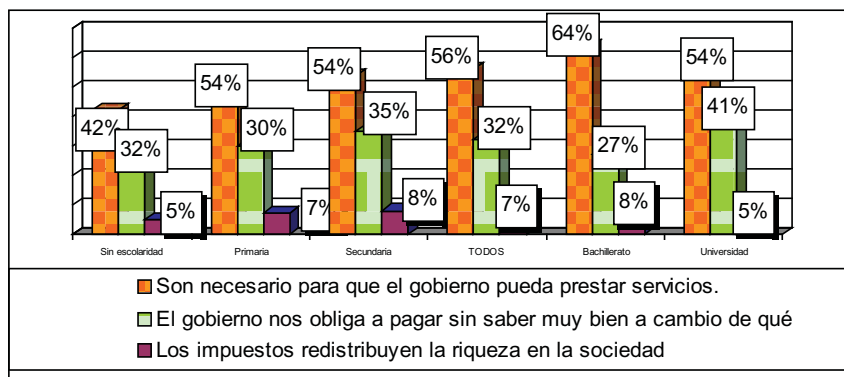
Una tendencia adicional, igualmente adversa para una mejor recaudación, es la opinión predominante respecto a la cantidad de recursos con que cuenta el gobierno y a los rubros a los que se canalizan. En el contexto del debate sobre la reforma fiscal de 2009, 80% de los entrevistados en una encuesta nacional telefónica coincidieron en que las autoridades no hacen un buen uso de los recursos (80%) y que la mayoría se aplican a sueldos y salarios del gobierno (73%), en menoscabo de las obras de infraestructura y los programas sociales (gráficas 4 y 5).

#### **Líneas argumentales para la discusión**

##### *Información y beneficios palpables*

Los datos analizados en las secciones anteriores explican, en gran medida, que entre la opinión pública predominan opiniones a favor de contar con mayor información respecto al destino de los impuestos, así como una mayor descentralización de las facultades recaudatorias. Así, 51% de los entrevistados en una encuesta nacional expresó no saber en qué se utiliza el dinero recaudado de los impuestos; 92% externó su convicción de que los contribuyentes deben saber en qué se utilizan dichos recursos; y 55% estuvo a favor de que cada Estado cobre los impuestos directamente a sus habitantes (gráficas 6 a 8).

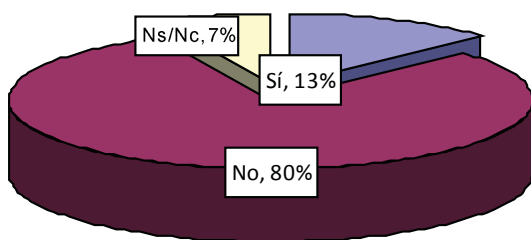
Gráfica 3. Con respecto a la recaudación de impuestos, ¿cuál de las siguientes afirmaciones se acerca más a lo que usted opina? (respuestas de toda la población y segmentación según escolaridad)\*



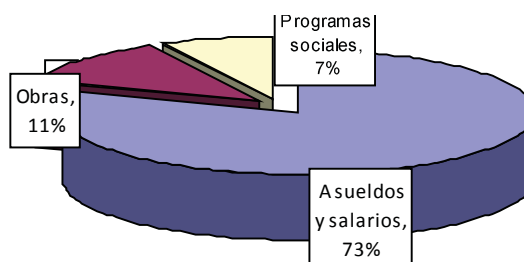
\* Con “no sabe” y “no contestó”, cada segmento es igual a 100%.

Fuente: Ipsos-Bimsa, con base en encuesta nacional levantada del 17 al 23 de noviembre de 2006.

Gráfica 4. En su opinión, ¿el gobierno hace un buen uso de los impuestos o no?\*



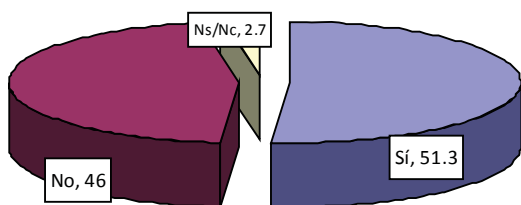
Gráfica 5. ¿A qué cree que se destina la mayor parte de los impuestos?\*



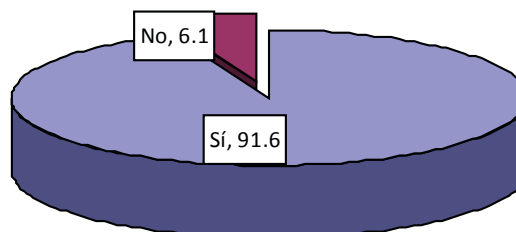
\* Con “no sabe” y “no contestó” es igual a 100%.

Fuente: Reforma, 27 de octubre de 2009, con base en encuesta telefónica nacional levantada el 24 y 25 de octubre de ese año.

Gráfica 6. ¿Usted sabe para qué se utiliza el dinero recaudado por los impuestos? (porcentajes)

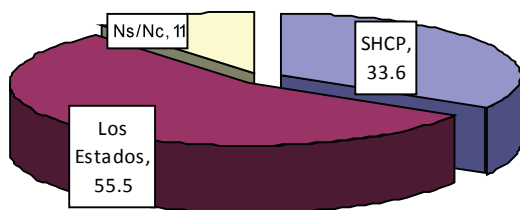


Gráfica 7. ¿Usted cree que las personas que pagan impuestos deben saber en qué es destinado el dinero que se recauda? (porcentajes)



Fuente: Gabinete de Comunicación Estratégica, Encuesta Nacional 09, con base en encuesta híbrida (telefónica y en vivienda), realizada en julio de 2009.

Gráfica 8. *¿Usted qué prefiere: que el cobro de impuestos lo haga la Secretaría de Hacienda o que cada estado cobre los impuestos directamente a sus habitantes? (porcentajes)*



Fuente: Gabinete de Comunicación Estratégica, Encuesta Nacional 09, con base en encuesta híbrida (telefónica y en vivienda), realizada en julio de 2009.

Las gráficas 9 y 10 ilustran algunos de los cambios que pueden ocurrir en la opinión pública cuando la gente tiene una mayor certeza sobre las acciones a emprender con los recursos recaudados, cuando se trata de beneficios cercanos al contribuyente y cuando la población cuenta con información respecto al gasto ejercido. Frente a una situación hipotética en la cual se quiere solucionar un problema local, 55% de los entrevistados se dijo dispuesto a cooperar (32% de ellos siempre y cuando se cuenta con un reporte de los gastos) y casi 41% se opuso a ello. En tanto, 56% de los entrevistados consideró que si la gente pudiera decidir en qué se gastarán los impuestos, una mayor cantidad de personas los pagaría.

Una tendencia similar se observa respecto al IVA. Como es sabido, aplicar este impuesto en alimentos y medicinas tiene una alta desaprobación entre la sociedad, con niveles de alrededor de 80%. Esta desaprobación no tiene variaciones en función del estrato socio-económico. La encuesta ya citada realizada por Gabinete de Comunicación Estratégica encontró que algunas razones por las cuales la gente se opone a este impuesto es porque la población considera que las autoridades no informan en

qué utilizan el dinero (27%), se roban el dinero (23%), malgastan los recursos (19%) o por una combinación de estos tres factores (25%).

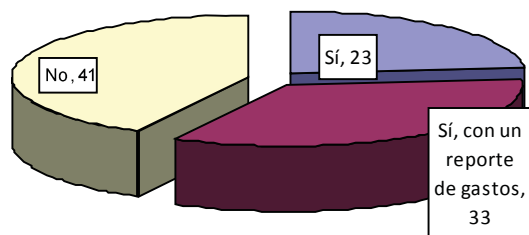
Contrariamente a esta tendencia, en la Gráfica 11 se constata que cuando la gente puede saber o decidir sobre el destino del dinero recaudado y éste se aplica en beneficio de la localidad del entrevistado, crece considerablemente la disposición a pagar dicho gravamen. Cuando el dinero se aplica para hospitales y escuelas la aprobación se ubica en niveles de 55%; en ayuda a los más necesitados en 50% y obras como caminos y alumbrado en 40 por ciento.

#### *Las prioridades del gasto*

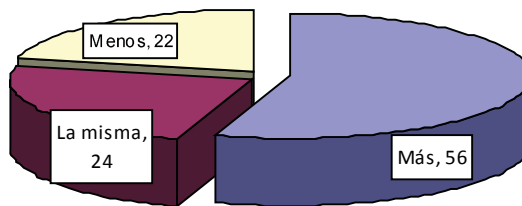
El combate a la pobreza y el fortalecimiento de los servicios públicos de salud y educación son las prioridades de la población en materia de gasto público. Esta tendencia se ha mantenido constante cuando menos en los últimos tres años. En 2006, durante los primeros días de trabajo de la LX Legislatura, un estudio encontró que el rubro que concitaba las mayores referencias por parte de la población era precisamente la atención de los que menos tienen. De acuerdo con una encuesta de Ipsos-Bimsa, frente a la pregunta “¿estaría usted de acuerdo o en desacuerdo con que se aumenten los impuestos si ese dinero se usa para...?”, 70% mencionó el combate a la pobreza; 68% “construir hospitales y entregar medicinas a los enfermos”; 66% “combatir la inseguridad”; 63% “abrir más escuelas y contratar más maestros” y 46% “construir más carreteras” (con opciones de respuesta múltiple).

Sobre este tópico, la encuesta del Gabinete de Comunicación Estratégica (realizada en ju-

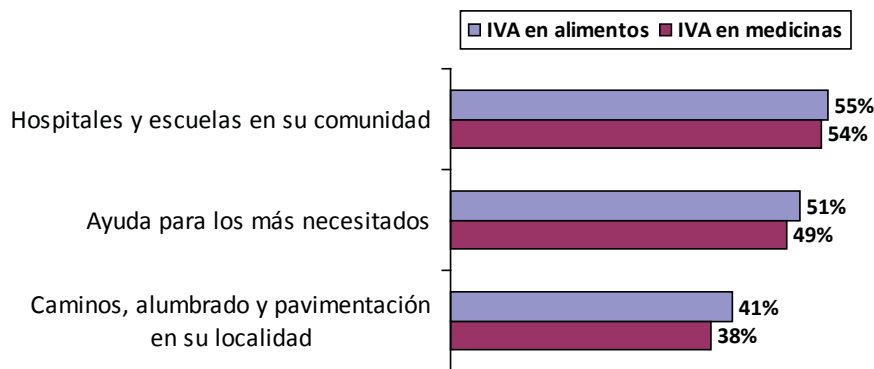
Gráfica 9. *Imagine que su gobierno local le pusiera un impuesto adicional para solucionar un problema en su comunidad. ¿Estaría usted dispuesto a pagar ese impuesto adicional?*



Gráfica 10. *Si la gente pudiera decidir en qué se gastan los impuestos, ¿usted cree que más gente, la misma o menos gente pagaría impuestos?*



Gráfica 11. *Población que estaría dispuesta a pagar IVA en alimentos y medicinas si el dinero recaudado se utiliza para...*



Fuente: BCG, Ulises Beltrán y Asociados, publicada en el periódico *Excélsior*, 9 de noviembre de 2009, con base en una encuesta nacional telefónica, levantada el 5 y 6 de noviembre de 2009.

lio de 2009) encontró prácticamente estos mismos rubros como prioridades de la población. El Cuadro 1 muestra la distribución de estas preferencias en función de las inclinaciones partidistas de la población. Panistas y priistas tienen una mayor equidad entre salud, combate a la pobreza y educación; entre perredistas destaca ligeramente el tema de salud en detrimento de los otros rubros; los que simpatizan con algún otro partido tienen la mayor prioridad en salud y entre aquellos que no simpatizan con ningún partido la prioridad otorgada a estos rubros es significativamente menor.

#### *Protección del medio ambiente*

Para el periodo 1990-2005 la disposición de los mexicanos para aportar de sus propios ingresos a las tareas de prevención de la contaminación se ha mantenido —sin variaciones mayores— en alrededor de 80%. El promedio mundial para 2005 fue de tan sólo 52 por ciento.

En tanto, la disposición para que se incrementen los impuestos y destinar dichos recursos a la protección del medio ambiente tuvo un descenso en el año 2000, cuando se ubicó en 57%; sin embargo, para 2005 dicha cifra

volvió a crecer para abarcar a dos de cada tres mexicanos.

Por último, la disposición de los mexicanos para darle prioridad al cuidado del ambiente, aun cuando se sacrifique el crecimiento económico y el empleo, ha tenido un promedio de 57% durante el periodo 2000-2005. En cambio, a nivel internacional esta cifra fue apenas de 48%. Es necesario advertir que dicha disponibilidad obedece a que los mexicanos — en comparación con el promedio mundial— muestran una mayor preocupación respecto al deterioro ambiental.

En complemento a esta tendencia existe una amplia aceptación respecto al agotamiento de los hidrocarburos. Durante su Primer Informe de Gobierno, rendido en septiembre de 2007, el presidente Felipe Calderón diagnóstico que en nueve años la producción de petróleo sería insuficiente para financiar al gobierno federal. En ese momento, dicha aseveración tuvo una amplia credibilidad, pues la mayoría consideró que representaba la realidad del país (66%) y una minoría consideró que se trataba de una exageración (23%).<sup>6</sup>

Cuadro 1. “Imagine que el gobierno le pide pagar un impuesto adicional que será gastado específicamente para mejorar los siguientes servicios. Dígame, por favor, ¿en qué casos estaría dispuesto a pagar ese impuesto adicional ?..” (porcentajes)

Tema	México 1990	México 2000	México 2005	Promedio 54 países (2005)
Daría parte de mis ingresos si tuviera la certeza de que se emplearían para prevenir la contaminación ambiental	81	78	83	52
A favor de incrementar impuestos para prevenir la contaminación ambiental	67	57	66	
El gobierno debería reducir la contaminación, pero esto no me debería costar a mí	40	73	66	59
Es preferible cuidar el medio ambiente, aunque se pierda crecimiento económico y empleos	nd	55	59	48

Fuente: Gabinete de Comunicación Estratégica, Encuesta Nacional 2009, con base en encuesta híbrida (telefónica y en vivienda), realizada en julio de 2009.

Cuadro 2. Sectores que expresaron estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con las siguientes afirmaciones (porcentajes)

	<i>Educación pública</i>	<i>Sistema de salud</i>	<i>Vialidades</i>	<i>Condiciones de vida de los más pobres</i>
PAN	63.6	68.2	47.5	68.7
PRI	64.6	71.8	53.7	67.2
PRD	57.2	69.1	49.4	58.2
Otro	75.8	80.1	64.6	75.1
Ninguno	54.7	57.7	42.9	58.1

Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Mundial de Valores 2005, con base en encuestas nacionales en 52 países, disponible en [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org) (fecha de consulta: junio de 2009); y, para los años 1990 y 2000, Ronald Inglehart, Human Beliefs and Values, Siglo XXI Editores, México, 2004.

<sup>6</sup> Parametría, *Carta paramétrica*, 6 de septiembre de 2007, con base en una encuesta nacional en vivienda, levantada el 2 de septiembre de ese año.

## Conclusiones

En México se avanza de manera paulatina hacia cambios estructurales y de opinión que coadyuven en la generación de una cultura fiscal que permita hacer más provechosa la relación entre pago de impuestos, prestación de servicios de calidad y satisfacción de los usuarios con los mismos.

Uno de los principales retos es la corrupción. Aunque en los años anteriores se han tenido algunos avances en este rubro, de acuerdo con mediciones del Banco Mundial en los últimos cinco años no ha sido posible registrar avances sustantivos.

Un segundo reto estructural es la percepción sobre la inequidad de la carga impositiva. La mayoría de la población percibe que los pobres son quienes pagan más impuestos. Una tendencia de opinión que se refuerza con la baja participación que tienen las grandes empresas en la recaudación de impuestos y los esfuerzos que están haciendo actualmente los abogados de estas empresas para evitar los efectos de la reducción del régimen de consolidación fiscal.

El tercer aspecto estructural identificado en este trabajo es la resistencia de algunos sectores sociales para asumir los impuestos como algo necesario para el país. Esta tendencia está muy asociada al escaso conocimiento que tiene la población sobre el funcionamiento del sistema tributario y los beneficios que se derivan para la población.

Junto a estos obstáculos estructurales, en este trabajo se documentaron tres tendencias de opinión que pueden ayudar a reencauzar el debate sobre la reforma hacendaria.

El primero de ellos es la necesidad que siente la población de conocer más sobre la administración y destino de los recursos recaudados, así como contar con elementos para tener la certeza de que los beneficios están llegando a su localidad; en segundo lugar la atención prioritario a los servicios de salud, educación y combate a la pobreza; y en tercero la necesidad que siente la población mexicana respecto a la necesidad de fortalecer y participar en las acciones de cuidado del medio ambiente.

# Entrevista con el diputado David PENCHYNA GRUB<sup>1</sup>

*Francisco Sales y Dunia Ludlow*

El 10 de febrero el jefe del Sistema de Administración Tributaria (SAT) dio la noticia de que en 2009 se logró una recaudación superior en 25% a la del año anterior. En su opinión, ¿cuáles serían los impuestos que permitieron ese incremento en el contexto de la crisis económica observada ese año?

El aumento en la eficiencia recaudatoria por parte del SAT tuvo que ver con instrumentos que el Poder Legislativo en su oportunidad creó y que el SAT ha venido usando de manera poco más eficiente y eficaz que en el pasado. Destacan en lo particular dos impuestos: el Impuesto de Depósitos en Efectivo (IDE) que ha resultado muy eficaz, y el impuesto de control denominado Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), que es una derivación del impuesto sobre la renta.

<sup>1</sup>Diputado por el Distrito 4 de Hidalgo y secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la LXI Legislatura. Es licenciado en Derecho con posgrado en Política Pública; fue secretario de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social en el estado de Hidalgo y ocupó distintos encargos en la Administración Pública Federal. Es Consejero Político del Partido Revolucionario Institucional.

Respecto al IDE, de todos es conocido que la economía informal en México no sólo es grande, sino que cada año crece; entonces, al introducir un impuesto que grava los depósitos en dinero en efectivo en una cuenta bancaria permite recaudar parte de los recursos que se generan en la economía informal. Esto fue muy imaginativo, muy eficaz fiscalmente, pero también indica que la economía mexicana se mueve en una informalidad verdaderamente preocupante.

La recaudación del IDE fue superior a lo que la propia Secretaría de Hacienda estimó. Al respecto hay que señalar que para quienes sí pagan el ISR o están en la economía formal, pueden acreditar lo que paguen por IDE, pero el hecho de que la mayoría del IDE no se esté acreditando demuestra el crecimiento de la economía informal en México.

En cuanto al IETU como impuesto de control, lo único que está haciendo es que cuando tú evades el ISR, hasta cierto porcentaje, te meten una tasa de control, en donde en automático te aplican el IETU y, por tanto, también te demuestra que la gran mayoría de la economía formal en buena medida se dedica a evadir impuestos. Lo que hizo el impuesto de control



fue topar la tasa y esto también generó una mayor recaudación.

Ahora este anuncio de un incremento de 25% en la recaudación respecto a lo que se venía recaudando en años pasados si bien es cierto que es una cifra alentadora, lo que es cierto también es que es una cifra cuantitativa, mas no cualitativa; es decir, la base tributaria en México no ha aumentado.

Hacienda, con nuevos instrumentos, evitó la evasión y la ilusión fiscal, pero no hemos ampliado la base fiscal. Entonces el problema de fondo de la estructura fiscal en México no se ha resuelto. No equivoquemos el dato que por haber crecido en un porcentaje tan importante como es el 25% estamos ampliando la base recaudatoria, que ese es el problema en México. En México sólo están pagando impuestos aproximadamente el 17%, cifra deplorable en términos de lo que recaudan otros países.

Lo que ya hizo crisis en el modelo fiscal mexicano es la dependencia de los ingresos petroleros. Entonces, es urgente una reforma estructural que reponga una base fiscal mínima para poder invertir y apostarle al crecimiento nacional.

*¿Considera usted que el gasto público está incentivando la creación de empleos frente a la crisis?*

La contradicción más grande es que la gran mayoría de lo que recaudamos es por concepto del petróleo. Recordemos que Pemex le paga impuestos al gobierno federal como empresa paraestatal. Este recurso lo estamos malgastando, es decir, la calidad del gasto público en México es muy mala; si uno revisa la compo-

sición del gasto del 2010, del 2009 o del 2008, y lo revisamos por decil de población, veremos que la direccionalidad a los diferentes acreedores de la sociedad mexicana está totalmente desequilibrada.

¿Cuáles son sus causas? La primera es que esa baja recaudación no está generando excedentes para poder gastar en materia de infraestructura. Cerca del 96% del gasto público se aplica en el mantenimiento de la burocracia —ineficaz, poco capacitada, con salarios lamentablemente bajos, pero masivamente aplicados a muchas personas— y eso es verdaderamente monstruoso. Ahora, habría que clasificar el gasto en gasto bueno y gasto malo. Hay que apostar a reducir drásticamente el gasto administrativo y burocrático modernizando procesos, aprovechando la sociedad de conocimiento con tecnologías muy avanzadas que no estamos aplicando, y el otro tipo de gasto que podemos considerar como inversión en salarios son los maestros, las enfermeras, los doctores. Por ejemplo, apoyar el gasto en maestros —que den clases—, pero no a la burocracia sindical.

Visto así, el excedente que queda estrictamente para inversión, en construcción de carreteras, de hospitales, de escuelas, de clases de tratamientos de agua, de sistemas de drenaje o para el financiamiento del desarrollo de la industria, particularmente la micro, pequeña y mediana, es irrisorio.

¿Qué necesitamos hacer para revertir la ecuación? Por un lado, apostarle a tener más ingresos tributarios, y que esa mayor recaudación prioritariamente se canalice a la infraestructura y a la inversión.

Si nosotros pudiéramos bajar el gasto público burocrático administrativo e incrementar

el gasto público en materia de salarios a lo que esté considerado como inversión como doctores, buenos maestros, etcétera, más tener un excedente de recaudación canalizado a la infraestructura, estaremos generando empleo, que al final del día es lo que más necesita nuestro país. México no está demandando desde hace muchos años la oferta de mano de obra que se busca incorporar al mercado año con año. Estamos exportando mano de obra valiosa a Estados Unidos por falta de oportunidades en nuestro país, derivadas de una reducción en la demanda de trabajo de las empresas ante la inseguridad y la corrupción.

Entonces se vuelve un círculo vicioso, se vuelve una gran entropía social donde estás perdiendo la oportunidad de ser mejor. La calidad del gasto público por supuesto que va aparejada a una reforma fiscal, no podría yo entender el ir por una reforma que busca recaudar más, que amplíe la base tributaria si no se basa en la premisa de que esa recaudación vaya canalizada a la inversión y a la productividad que se traduce en empleos.

*¿Cuáles cree usted que sean las causas de la alta evasión fiscal?*

El sistema fiscal mexicano se deformó al privilegiar el financiamiento a partir de la renta petrolera; esto nos hizo flojos fiscalmente y permitió exentar a ciertos sectores de población en aras de su desarrollo.

Hoy tenemos que lograr un sistema fiscal muy eficiente que no exente a nadie y que genere una gran bolsa de recursos que podamos repartir entre los sectores que queramos apoyar. Esto requiere una estrategia en dos

tiempos: primero tener un gobierno que cobre impuestos eficazmente, ya que hoy el impuesto sobre la renta está plagado de regímenes de excepción, y después canalizarlos hacia los sectores que realmente lo requieren.

Necesitamos tasas generalizadas sin regímenes de excepción, muy fáciles de pagar. En todas las sociedades las personas van a tratar de no pagar impuestos, por lo que si se dejan regímenes de excepción todas las personas van a tratar de beneficiarse de éstos. Entonces, si queremos un régimen fiscal simple y llano, tenemos que apostarle a impuestos generalizados simples y llanos que permitan recaudar más.

Lo anterior no quiere decir que yo me niegue a apoyar a ciertos sectores. Por el contrario, discutamos qué sectores queremos apoyar y apoyémoslos eficazmente; de hecho esto genera una mejor democracia, porque al final del día el gobernado se va a fijar más en el gobernante a partir del pago de impuestos: generas una corresponsabilidad mucho más directa. Por eso también hay que revisar que los tres órdenes de gobierno tengan facultades recaudatorias.

En primer lugar los alcaldes tienen facultades recaudatorias, pero dado el corto periodo de gobierno y la inexistencia de reelección, no tienen incentivos para cobrar los impuestos, particularmente el predial, que es el impuesto más eficiente, más fácil de recaudar, proporcional y progresivo. Hoy tenemos que hacer algo desde el punto de vista constitucional electoral, como la reelección, lo cual debiera hacerlos más eficientes en la recaudación.

Segundo, los gobiernos estatales, por su parte, hoy sólo cobran el impuesto sobre la nómina, y en muchos casos tienen facultades de exentar su cobro. En realidad los gobiernos

estatales no están ejerciendo facultades recaudatorias. Yo soy un convencido de que un gobernador podría cobrar mejores impuestos que el presidente de la República, por una simple y sencilla razón: la cercanía con el gobernado.

Y tercero, el Impuesto sobre la Renta que debería ser el impuesto por excelencia que cobre la federación. Tiene que ser un impuesto competitivo y sencillo de pagar; por competitivo me refiero a tasas comparables con sus competidores en el mundo. ¿Cómo nos podemos poner a competir con Estados Unidos si aquí pagas más impuestos, o con Canadá, o con Chile, o con Israel, o con Japón? Eso es imposible. Se requiere un esquema global que junto con los aranceles nos permita mantener una posición competitiva.

Si queremos un régimen fiscal simple, se requieren impuestos sencillos y sin excepciones. Y trasfiramos el dinero que queramos transferir a los sectores que queremos apoyar a través de un eficiente sistema de gasto público. Por eso te digo que lo fiscal y el gasto público van juntos.

*¿Cómo puede el Congreso colaborar para lograr un esquema recaudatorio más eficiente?*

En el PRI estamos analizando el tema de la Reforma Hacendaria desde una visión que metafóricamente es como una mesa de tres patas. Es decir, la Reforma Hacendaria que requiere México necesita modificar tres ámbitos de competencia fundamentales para el desarrollo nacional: por un lado el tema estrictamente fiscal (entendamos por fiscal el asunto del diseño, el cobro y la ejecución de impuestos, para llamar a las cosas por su nombre); la se-

gunda pata es el gasto público, toda la materia presupuestal y de gasto público; y la tercera, el financiamiento para el desarrollo, financiamiento público para el desarrollo.

El PRI se comprometió a hacer una Reforma Hacendaria Integral, no una reforma fiscal solamente; y en ese marco de ideas el PRI ha decidido en este periodo ordinario de sesiones empezar por la discusión del tema de Financiamiento Público para el Desarrollo. En los próximos días se impulsará una reforma profunda, de gran calado a la Banca de Desarrollo para apoyar a aquellas micro y medianas empresas que no son del interés de la banca privada y que están en buena parte del sector industrial, comercial, agropecuario y de infraestructura. La banca privada va a financiar aquellos programas que les otorguen cierta tasa de rentabilidad, esa es su función, es su vocación, es su naturaleza. No son madres de la caridad, nunca lo han sido y hoy menos.

Adicionalmente, estamos ya trabajando para poder impulsar una Reforma Fiscal, es decir, de impuestos y una Reforma Presupuestal. Estoy convencido de que este es el gran reto y la gran tarea de esta legislatura, porque tiene la responsabilidad histórica de poderlo lograr, y lo digo porque el Sistema Fiscal Presupuestal Hacendario de México mantiene su dependencia de los ingresos petroleros y en los últimos cuatro años —tan sólo en cuatro años—, perdimos un millón de barriles de petróleo, cerca del 28% de la producción. Y la producción no se va a elevar en tanto el sector público no tenga más recursos para invertir en exploración.

El tamaño del problema que tenemos nos obliga a no aplazar el tema: o le entramos o le entramos. No es un tema popular, nunca lo ha

sido. Pero si ves la Reforma Hacendaria integralmente, claro que es popular. Y por popular, entiéndase, no ser famoso; por popular entiéndase algo que afecta al pueblo y que lo debe afectar positivamente. Es claro que todos los mexicanos tenemos que hacer un esfuerzo por este país, pues hasta donde sé esta es la casa de todos y todos vivimos aquí.

No podemos seguir esperando que el 17% de la población cargue con el 100% de la población. Es como tener un camión de tres toneladas y le metes 18 toneladas; seguramente al camión se le poncharán las llantas, se le reventarán los amortiguadores, no servirán un día los frenos. La economía no es tan complicada, la hemos hecho complicada. La economía es bastante predecible en términos de poder ubicar el problema y resolverlo: antes unos no pagaban impuestos y hoy necesitan pagar.

Lo que yo me pregunto es: ¿qué país queremos? Queremos un país que le genere una oferta educativa a nuestros hijos y a nuestros nietos; queremos un país que sanee su medio ambiente, que lo estamos afectando cada día más; queremos un país que crezca a tasas de 5 o 6% permanentemente, para generar los empleos y que nuestra gente no se vaya a otros lugares a buscar empleo; ¿queremos detener la delincuencia a partir de generar un entorno económico, donde haya oferta bien pagada de nuevos empleos? Bueno, entonces ¡hay que entrarle!

Para mí esta es la disyuntiva. Esta legisla-

tura está obligada a entrarle a este tema, ya que si no podemos cubrir las necesidades financieras del Estado mexicano para ser gobierno, los demás cambios no se podrán materializar.

Hay quienes creemos que tenemos que ir hasta las últimas consecuencias en una reforma de esta naturaleza, aunque no se perciba que sea en este momento una prioridad para el Poder Ejecutivo, pues siempre tiene un costo político y este año es año electoral (aunque en México cada año es año electoral).

Incidentalmente, el tema de la homologación de fechas electorales, que es, digamos, la madre de todas las reforma políticas, no ha sido presentada por el presidente, ni el PRD, ni el PAN, ni por el propio PRI.

Se requieren más recursos para que este país crezca, para que este país se reactive y corrija las grandes distorsiones que tenemos. Los grandes temas de inseguridad, del narco, de los robos, de los secuestros, no se van a terminar matando a secuestradores, ladrones y narcotraficantes. Estos problemas existen en todas las sociedades, pero aquí nos han rebasado porque las personas no encuentran una actividad económica alternativa a la cual dedicarse, y las actividades ilícitas son económicamente más lucrativas y existe un alto grado de impunidad.

Hay que regresar a lo básico de la economía en México. La economía mexicana está tan mal, que con el hecho de que regresemos a los puntos básicos de nuestra economía, ya con eso la hicimos.

## Documentos de Trabajo 2009

Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la región centro de México

*Anjanette D. Zebadúa Soto*

La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza

*Lilíam Flores Rodríguez*

Secuestro. Actualización del marco jurídico

*Efrén Arellano Trejo*

Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México

*Juan Carlos Amador Hernández*

El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas

*José de Jesús González Rodríguez*

Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública

*Octavio Ruiz Chávez*

Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano

*Salvador Moreno Pérez*

Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social

*Francisco J. Sales Heredia*

Desarrollo local y participación ciudadana

*Lilíam Flores Rodríguez*

Reglas de operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y su diseño

*Gilberto Fuentes Durán*

La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública

*Gustavo Meixueiro Nájera*

La reforma electoral, avances y pendientes

*César Augusto Rodríguez Gómez*

La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros

*Juan Carlos Amador Hernández*

200 años de federalismo en México: una revisión histórica

*Iván H. Pliego Moreno*

Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados

*Efrén Arellano Trejo*

Paquete económico 2010 y la agenda de reformas. Puntualizaciones

*Juan Carlos Amador Hernández*

Liberalismo económico y algunos de sus impactos en México

*Carlos Agustín Vázquez Hernández*

Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado

*José de Jesús González Rodríguez*

El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación

*Salvador Moreno Pérez*

Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional

*Jesús Mendoza Mendoza*

## Reportes CESOP

2007

1. Trabajo
2. Relación México-Estados Unidos
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
4. Seguridad pública
5. Glosa del Primer Informe de Gobierno
6. Proceso de Reforma del Estado
7. Evaluación y gestión pública
8. Poder Legislativo y opinión pública

2008

9. Calidad de vida
10. Sector energético
11. El combate a la pobreza
12. Opinión pública y gestión legislativa
13. Infraestructura
14. Competitividad y desarrollo
15. Medio ambiente
16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno
17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009
18. Políticas públicas

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

R E P O

E R T O



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS