

## ***El ajuste tributario de 2013: una reforma en minúsculas, valiosa por lo que no incluyó***

MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ\*

### 1. INTRODUCCIÓN

La reforma tributaria del gobierno de Enrique Peña Nieto se suma a la larga lista de reformas que han pasado, dejando al sistema tributario sin cambio sustancial, que siguen reproduciendo una Hacienda pobre.

Una de las grandes constantes del estado mexicano ha sido tener una Hacienda pobre. Los ingresos tributarios del gobierno federal en 2012 fueron equivalentes a 8.5% del producto interno bruto (PIB). Una cifra muy por debajo de las necesidades de gasto para aumentar el nivel de vida de la sociedad y de lo que otros países recaudan. Por ejemplo, los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recaudaron, en promedio, 34.8% de su PIB, en 2008, y en países del mismo nivel de ingresos que México, como Brasil, Argentina, Sudáfrica y Turquía, fue de 33.6%, 30.7%, 29.8% y 24.2% de su PIB, respectivamente. El nivel de recaudación mexicano, a lo largo del siglo XX y XXI, es y ha sido extremadamente bajo.

La reforma tributaria aprobada en octubre de 2013 está lejos de resolver ese problema. El aumento que se estima para la recaudación de 2014 equivale a 1% del PIB, lo cual, en vista del amplio potencial de

\* Es profesora-investigadora del ITESO, especialista en economía política de los impuestos en México. Imparte las clases de Teoría del Desarrollo y Finanzas Públicas.

recaudación y de la urgencia histórica por aumentar el nivel de extracción, es más bien un incremento pírrico.

Sin embargo, la reforma tiene algunos aciertos, que están dados por lo que no fue incluido. Es decir, pudo haber caminado por una ruta prescriptiva distinta, que le restara importancia, todavía más, a la función distributiva del sistema tributario. Que en aras de argumentos de eficiencia por encima de los de equidad modificara la composición tributaria haciéndola más indirecta, dándole más preponderancia a la recaudación por gravámenes indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA), sobre los directos con tasas progresivas, como el impuesto sobre la renta (ISR).<sup>1</sup> En síntesis, la reforma pudo haber sido peor y ahí radica su mayor acierto: en descartar una amenaza que tiene sustento en una corriente ideológica y que tiene también grupos de interés que la apoyan.

Este artículo cuenta con dos secciones más. La segunda describirá qué fue lo que se propuso por parte del Ejecutivo y qué fue lo que finalmente aprobó el Legislativo. La tercera se encarga de contestar si la reforma está a la altura del problema tributario que se padece históricamente. Al final se apuntan cuatro elementos que pudieron haber hecho de esta una reforma estructural.

## 2. LO QUE SE PROPUSO Y QUEDÓ DE LA REFORMA: EL ESTIRA Y AFLOJA ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

La propuesta original presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), el 8 de septiembre de 2013, incluyó modificaciones a los tres impuestos más importantes del sistema tributario (ISR, IVA e impuesto especial sobre productos y servicios —IEPS—), a través

1. El ISR se divide en dos grandes categorías: empresarial y personal. Este último, a su vez, se subdivide en tres con base en las fuentes de ingresos de las personas físicas: por actividad empresarial, derivados de la actividad profesional, y surgidos de sueldos y salarios.

de las cuales se pretendía recaudar 162,800 millones de pesos, lo que significaba solo 10.1% más de lo que se estima percibir en 2013.

Las modificaciones más significativas propuestas por el Ejecutivo son las siguientes:

- ISR empresarial. La SHCP se concentró en reducir las disposiciones legales que permiten disminuir, de una u otra manera, la base tributaria sobre la que actúa el impuesto. Propuso eliminar el régimen simplificado y los regímenes especiales con que contaban algunos sectores.<sup>2</sup> Planteó también disminuir algunas deducciones, la consolidación fiscal e imponer una tasa de 10% a la distribución de dividendos.
- ISR personal. El Ejecutivo propuso aumentar la tasa máxima a 32% para ingresos anuales de 500 mil pesos y más; un nuevo régimen para incorporar a las personas físicas con actividad empresarial que están en la informalidad, disminuir las deducciones personales permitidas para las personas físicas y una tasa de 10% para la ganancia por la enajenación de acciones en la bolsa de valores.
- IVA. La SHCP planteó equiparar el impuesto que se cobra en la franja fronteriza a la tasa que aplica en el resto del país (16%) y eliminar las exenciones a la compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación, a los servicios de enseñanza y a los espectáculos. También propuso eliminar la tasa cero de que gozaban productos como los chicles, alimentos para mascotas y la joyería.
- IEPS. La propuesta incluía crear un impuesto de un peso por litro a bebidas saborizadas con azúcar, algunos impuestos ambientales<sup>3</sup> y la disminución del subsidio a la gasolina y el diésel.

2. Sectores como el minero, agrícola, ganadero, los transportes de carga o pasajeros, sociedades cooperativas, sociedades inmobiliarias de bienes raíces, desarrolladoras inmobiliarias e instituciones de crédito, fianzas y seguros.
3. Impuestos a combustibles fósiles, que de acuerdo con su contenido de carbono se les carga un gravamen en centavos por litro o pesos por tonelada de combustible. Y un impuesto a plaguicidas, que va de 9% a 6% según su toxicidad.

Pero la iniciativa no pasó sin modificaciones por el Congreso —como se da desde 1997, cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados—. Los legisladores rechazaron algunas de las propuestas del Ejecutivo, pasaron algunas tal y como se proponían, y otras fueron aprobadas con cambios. Resalto ahora los cambios más importantes hechos por el Congreso.

No se aceptó imponer IVA a colegiaturas, a espectáculos, a la joyería, ni a la compra, renta y pagos de hipoteca de casas habitación, excepto a la compra de casas con un valor mayor a 3'500,000 de pesos. El Legislativo aprobó todo lo propuesto por el Ejecutivo en cuanto a IEPS, aunque modificó la manera en que se iría reduciendo el subsidio a la gasolina y el diésel, y también creó una tasa de 8% a los alimentos chatarra.<sup>4</sup>

Diputados y senadores pasaron la mayoría de las modificaciones al ISR, pero con cambios. La tónica de los ajustes realizados por los legisladores fue ser “más suave” con el contribuyente de lo que había planteado la SHCP. En cuanto al ISR cobrado a las personas físicas, los diputados aumentaron la tasa máxima a 35% y estratificaron más los niveles de altos ingresos, especificando como ingresos más altos a los que superen los tres millones de pesos anuales. Establecieron un límite a las deducciones personales en lo que resulte menor: 10% del salario anual de la persona física o cuatro salarios mínimos anuales (94,549 pesos). Ampliaron el periodo de regularización de seis a diez años para los contribuyentes que entrarían al régimen de incorporación fiscal para personas físicas con actividad empresarial.

En síntesis, la propuesta original sufrió cambios al pasar por el Legislativo, pero ¿estos son realmente relevantes? No y sí. No son relevantes en términos del total de ingresos tributarios. Las modificaciones del Legislativo disminuyen en 4.6% los ingresos vía impuestos que pretendía recaudar en su totalidad la propuesta del Ejecutivo, como se aprecia en el cuadro 3.1.

4. Estos son definidos como los productos que contienen más de 275 calorías por cada 100 gramos.

**CUADRO 3.1 INGRESOS TRIBUTARIOS SEGÚN LA PROPUESTA DEL EJECUTIVO Y LO APROBADO POR EL LEGISLATIVO**

	Propuesta Ejecutivo (8/09/13)*		Aprobado por Legislativo (31/10/13)**		Diferencia	
	Millones de pesos	% del PIB de 2013	Millones de pesos	% del PIB de 2013	Millones de pesos	Porcentaje
Ingresos tributarios 2014	1,855,858.0	11.85	1,770,163.0	11.3	-85,695.0	-4.62

\* Exposición de motivos para reformar las leyes del ISR, IVA e IEPS.

\*\* Ley de Ingresos de 2014.

Sin embargo, la intervención de los legisladores sí es relevante en cuanto al aumento de recursos que la SHCP pretendía recaudar con las reformas que propuso al ISR, IVA e IEPS. Lo que los ingresos tributarios disminuyeron debido a la acción del Legislativo equivale a 52.6% del aumento que pretendía recaudar Hacienda para 2014. Es decir, la SHCP planteó un aumento en la recaudación de 162,800 millones de pesos pero diputados y senadores recortaron, a través de los cambios que hicieron, 85,695 millones de pesos; más de la mitad del incremento propuesto originalmente.

Este recorte, como se muestra en el cuadro 3.2, proviene de disminuir el ingreso total previsto por Hacienda en cada uno de los impuestos. Los recortes del Legislativo en el ISR son equivalentes a 44% de los recursos “extra” que el Ejecutivo proponía recaudar por tal impuesto; los recortes al IVA son equivalentes a 43% del aumento originalmente planeado, y la disminución que significó la mano de los legisladores en el IEPS equivale a 89% de lo que se quería aumentar la recaudación de este impuesto. Los ingresos por IEPS sufren el mayor recorte entre lo que proponía Hacienda y lo que acabó aprobando el Congreso.

**CUADRO 3.2 DIFERENCIA ENTRE EL AUMENTO EN INGRESOS TRIBUTARIOS PROPUESTO POR EL EJECUTIVO Y LA ELIMINACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR EL LEGISLATIVO**

	Recursos estimados por reforma del Ejecutivo "extra"*	Recursos eliminados de la propuesta del Ejecutivo por el Legislativo*	Diferencia	
	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Porcentaje
ISR	75,000	-32,648.7	42,351.3	-43.43
IVA	54,000	-22,976.0	31,024.0	-42.55
IEPS	33,800	-30,070.3	3,729.7	-88.97

\*Exposición de motivos de reforma a las Leyes del ISR, IVA e IEPS.

\*\* Ley de Ingresos 2014.

A partir del contraste entre lo que se propuso y lo que se aprobó en las leyes tributarias, ¿cómo valorar e interpretar el papel del Legislativo? Aquí ofrezco cuatro valoraciones:

- Primero: lo positivo de la intervención del Congreso es, principalmente, no haber aceptado el cobro de IVA a las colegiaturas y estratificado más los niveles de ingresos altos, así como aumentar la tasa máxima a los ingresos de personas físicas. Lo primero es un acierto debido a que la educación es un bien preferente, por lo cual se quiere propiciar su consumo y no disminuirlo (como lo hubiera sido al encarecerla con el IVA). Lo segundo es un acierto desde el punto de vista distributivo, ya que al menos, en términos de diseño de la estructura de tasas del ISR, una mayor estratificación y una tasa máxima más alta abren la puerta para una mayor progresividad.
- Segundo: el hecho de recortar el aumento en impuestos que planteaba la SHCP, sin lugar a dudas, se interpreta como una intervención popular con el votante. La mayoría de los contribuyentes, aunque reciba un aumento en el balance global de su bienestar pagando impuestos, va a tratar de pagar siempre lo menos posible; tiende a valorar muy oneroso el pago de impuestos y, por el contrario, menosprecia los beneficios que se reciben de estos (mediante el gasto

público). O, dicho en otras palabras, el contribuyente quiere mayor gasto público pero no desea financiarlo con sus impuestos.

- Tercero: los legisladores se muestran como un contrapeso real de la iniciativa del Ejecutivo. Lo que ellos aprobaron, desaprobaron o modificaron significó poco más de la mitad del incremento en ingresos tributarios que estaba planteando la SHCP para 2014. El Congreso, al menos en el tema tributario en 2013, parece tener voz ante el Poder del Ejecutivo.

- Cuarto: los partidos políticos “ganan” con los cambios que le hacen a la propuesta. El PRD se presentó como el partido que le añadió progresividad a esta, el PAN se proyectó como el que impidió aumentos impositivos a la clase media y el PRI, desligándose un tanto de la propuesta del Ejecutivo, dejó que la SHCP cargara con el costo político de los cambios.

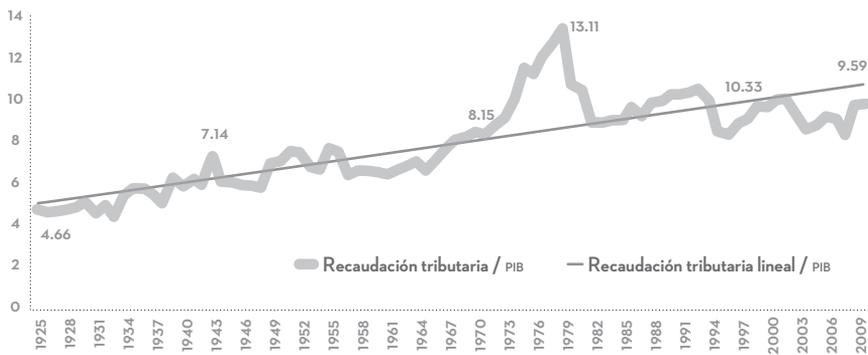
### 3. LA REFORMA APROBADA, ¿ESTÁ A LA ALTURA DEL PROBLEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO?

La reforma no está a la altura del problema estructural del sistema tributario mexicano. El defecto más grave de este es lo poco que recauda de impuestos, y el incremento que conlleva la reforma (1% del PIB) hace muy poco para remediarlo. Este problema no es nuevo, al contrario, la constante en la historia fiscal del país ha sido tener una Hacienda pobre, que apenas se duplica como proporción del PIB de 1925 a 2010 (véase la gráfica 3.1).

El bajo nivel de recaudación es un reto que ha quedado siempre pendiente, a pesar de los numerosos intentos de reforma tributaria acaecidos en el siglo XX.<sup>5</sup> En este sentido, esta es solo una reforma más de las muchas que han pasado de largo el verdadero problema; es solo *otra* oportunidad perdida.

5. Las reformas más importantes al sistema tributario se dan en 1925, 1943, 1955, 1961, 1972 y 1980. Para mayor referencia véase Mónica Unda. “The building of a poor tax State: the political economy of the income tax in México, 1925-1964”, tesis doctoral, Londres, University of London, 2010.

GRÁFICA 3.1 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO 1925-2010 (% DEL PIB)



Sin embargo, como se adelantó en la introducción, la reforma tiene un mérito que radica en lo que no se propuso, en lo que no se contempló incluir en los cambios. No afecta la composición del sistema tributario, no lo hace más indirecto.

La composición tributaria expresa en qué proporción se hace la recaudación de impuestos directos o indirectos. Los directos son, en lo general, progresivos y los indirectos, regresivos. Es decir, los primeros tienen el potencial de actuar a la “Robin Hood” y los indirectos, por el contrario, afectan más a las personas de menores ingresos. De ahí que, en la medida en que se valore que el sistema tributario tiene dos funciones importantes, la de allegarle recursos al estado y también la de distribuir el ingreso, se considerará deseable una composición más directa. Dicho de otro modo, la composición tributaria es un *proxy*, aunque burdo, de la capacidad de distribuir que tiene el sistema tributario.

La recaudación tributaria en México a lo largo del siglo XX se fue haciendo cada vez más directa, en buena parte debido a la relevancia que fue adquiriendo el ISR como el impuesto federal principal.<sup>6</sup> Sin em-

6. Del mismo modo, el proceso de centralización fiscal que se da a lo largo del siglo XX mediante las convenciones fiscales también explica, de alguna manera, la preponderancia del ISR. El gobierno federal debía tener un impuesto moderno y recaudador con el cual también participar recursos a los estados, a cambio de que mermaran sus potestades tributarias. Véase más sobre el proceso de

bargo, estas son buenas noticias a medias, ya que el impacto que puede tener una composición directa de tan baja recaudación es menor. La composición tributaria que resulta de la reforma y que se plantea en la Ley de Ingresos de 2014 significa una recaudación directa en 57% del espectro, como se muestra en la gráfica 3.2; esto es, una composición ligeramente más directa de lo que se tenía el año anterior.

El análisis de reformas (sobre todo si se está adoptando un enfoque de economía política) también debe considerar todo aquello que estaba en la mesa de discusión y que quedó fuera. Esto significa que se requiere observar el periodo en que se está definiendo la agenda de reforma, con el fin de determinar qué actores son los que tienen peso en la decisión (poder) y por qué. En este sentido, el hecho de que no se haya considerado la propuesta de eliminar la exención del IVA a alimentos y medicinas se valora como un resultado político muy importante. Tal propuesta hubiera hecho más indirecta la composición de la recaudación e impactado, regresivamente, la distribución del ingreso.<sup>7</sup>

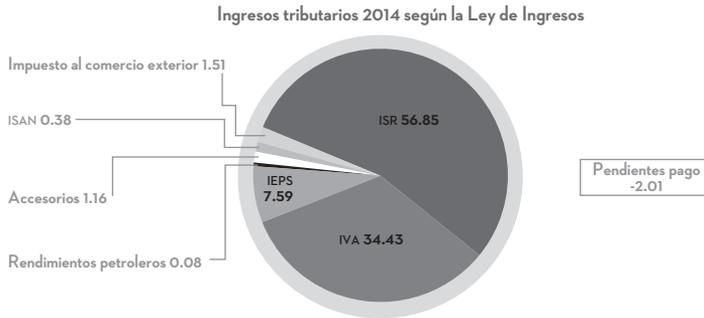
Para dimensionar un tanto el que se haya descartado esta propuesta, conviene recordar que, desde el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994–2000), se aumentó la tasa del IVA y se propuso eliminar la exención a alimentos y medicinas. A partir de ahí, en cada sexenio, se ha intentado lo mismo sin éxito.

Dicha propuesta es coherente con una postura ideológica que prioriza los criterios de eficiencia en los sistemas tributarios y que busca que los impuestos generen la menor distorsión posible en las decisiones de los actores económicos. En contraparte, esta postura le resta importancia a la función distributiva de los sistemas tributarios y, esencialmente, considera que el principal obstáculo para aumentar la recaudación son los problemas propios de la capacidad administrativa de las Haciendas.<sup>8</sup>

centralización en Luis Aboites. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922–1972*, México, El Colegio de México, 2003.

7. Luis Huesca y Abdelkrim Araar. “Progressivity of taxes and transfers in Mexico 2012”, mimeo, 2012.

8. Desde esta lógica es que se crean los sistemas de administración tributaria en distintos países latinoamericanos a finales de la década de los años ochenta y durante la de los noventa del siglo XX.

**GRÁFICA 3.2 COMPOSICIÓN TRIBUTARIA 2014**

De ahí que se opte por los impuestos al consumo, pues son administrativamente más fáciles de recaudar que los impuestos al ingreso. Si bien la capacidad administrativa es importante, pues determina en gran medida el nivel de evasión, elusión y costo de recaudación del sistema tributario, explica solo parte del nivel de recaudación. Los impuestos son un problema político, no administrativo. El nivel de recaudación, en última instancia, nos habla de la legitimidad del estado.

También es pertinente considerar qué tanto la propuesta, como la postura ideológica que la respalda, contaba con simpatizantes. Algunos de los grupos empresariales representados por organismos cupulares o algunos actores al interior del PAN o del PRI, han apoyado en uno u otro momento cobrar el IVA a alimentos y medicinas para aumentar la recaudación. Sin embargo, esto no prosperó y es, al final de cuentas, un acierto en términos distributivos.

En síntesis, la reforma aprobada no aborda los problemas de raíz del sistema tributario, pero descartó la amenaza de aumentar la importancia de los impuestos indirectos en la recaudación. La reforma tributaria de 2013 es *otra* oportunidad perdida, una reforma en minúsculas que sigue dejando al estado mexicano con una Hacienda pobre.