

LA INSOSTENIBILIDAD RECAUDATORIA Y RIESGOS DE REDISTRIBUCIÓN, ESTABILIZACIÓN Y PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS EN MÉXICO*

*Reyes Tepach Marcial*¹

*Raúl Arturo Cornejo López*²

*Nadima Simón Domínguez*³

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar los principios teóricos del federalismo fiscal relacionados con la organización vertical del sector público, postulando que la función redistribución del ingreso y estabilización de la economía es una responsabilidad del Gobierno Central y la provisión de los bienes y servicios públicos debe correr a cargo de los Gobiernos Sub-Nacionales (Estatales y Municipales).

A partir de la asignación teórica, se analiza el caso mexicano, observándose que la insostenibilidad en la recaudación de los ingresos

-
- 1 Investigador de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y doctorante en el programa de Ciencias de la Administración en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.
 - 2 Doctor en Administración en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, Maestro en Administración de Empresas y Administración Pública en el ITESM, Licenciatura en Administración en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Diplomado en Harvard Management Mentor. Profesor-investigador de carrera en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa desde 1986 y profesor en la maestría en Finanzas en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.
 - 3 Contadora pública, maestra y doctora en Administración por la UNAM. Profesora-investigadora emérita en la Facultad de Contaduría y Administración de esta Universidad, donde ha sido catedrática por más de 40 años.
Los juicios de valor son responsabilidad de los autores y no representan el punto de vista de las instituciones donde laboran.

* Fecha de recepción: 24/07/2018. Fecha de aceptación: 18/09/2018.

tributarios del Gobierno Federal es una de las causas más importantes que impiden desarrollar eficientemente las funciones redistributivas, de estabilización y de provisión de bienes y servicios públicos en nuestro país.

Palabras claves: recaudación, tributarios, redistribución, estabilización, provisión.

Abstract:

This article aims to analyze the theoretical principles of fiscal federalism related to the vertical organization of the public sector, which postulates that the function of redistribution of income and stabilization of the economy is a responsibility of the Central Government and the provision of public goods and services should run by the Sub-National Governments (State and Municipal).

From this theoretical assignment of responsibilities, the Mexican case is analyzed, observing that the unsustainability in the collection of the tax revenues of the Federal Government is one of the most important causes that prevent the efficient development of redistributive functions, stabilization and provision of public goods and services in the country.

Keywords: Tax, revenue, redistribution, stabilization, provision.

1. Organización del Sector Público desde el enfoque del federalismo fiscal

Uno de los aspectos importantes del estudio de los sistemas unitarios y federados está relacionado con la distribución de las atribuciones de sus haciendas públicas, y la manera como se distribuyen las potestades para recaudar los ingresos y las facultades que definen el destino del gasto.

Aghón y Herbert (1996), al establecer la diferencia entre el modelo de organización centralizada y descentralizada (federalista), afirma que en el primero la toma de decisiones, el desempeño de funciones

y el manejo de recursos son realizados por instancias del nivel central aun cuando exista la posibilidad de delegar competencias en los niveles Sub-Nacionales. Es decir, la asignación de responsabilidades en la generación de ingresos y en la distribución del gasto público recae casi exclusivamente en el nivel central.

El federalismo fiscal es el otro modelo que en su versión más puro el Gobierno Central y Locales (estatal y municipal) desempeñan sus funciones con autonomía en el manejo de sus recursos. En este contexto de descentralización cada orden de Gobierno tiene poder de decisión sobre los ingresos y los gastos públicos, por tanto, se brindan las condiciones para disponer de cierta autonomía tributaria y discrecionalidad en el gasto.

Por su parte, Oates (1972) es partidario de la descentralización y expresa que, en términos económicos, el federalismo representa la forma óptima de Gobierno. Las finanzas descentralizadas tienen tales ventajas para algunas funciones que no cabría esperar la centralización total de la toma de decisiones en materia fiscal. Oates (1977: 14) cuestionó en años posteriores las virtudes de la descentralización al afirmar que existe un *trade off* entre la eficiencia económica, por una parte, y el criterio de equidad, por la otra: la eficiencia apunta en dirección a la opción de la descentralización en el sector público, mientras que el deseo de garantizar un adecuado nivel de servicio en todas las jurisdicciones motiva el control central de las finanzas locales.

Para Bahl y Linn (1993) las ventajas atribuidas a la descentralización en los países industriales no son aplicables a los que están en vías de desarrollo, porque los Gobiernos Centrales son más idóneos para manejar las políticas de estabilización que demandan las precarias economías.

Independientemente de sus limitaciones, el modelo de federalismo fiscal parte de reconocer un alto grado de autonomía y especialización de cada orden de Gobierno, de allí que diversos teóricos han desarrollado un conjunto de argumentaciones relacionadas con la organización vertical del sector público, con el objetivo de asignar las tareas fiscales

en función de las ventajas comparativas de las Administraciones Central y Locales.

Para identificar la especialización de cada orden de Gobierno, se parte de los principios teóricos de la organización vertical del sector público, propuesto por Musgrave y Oates (1989 y 1999), que se relacionan con las siguientes funciones:

- a. Redistribución: consiste en la distribución del ingreso nacional para lograr objetivos de justicia social. El combate a la pobreza es una responsabilidad central del Estado benefactor, lo que implica asignar fondos a las capas sociales más desprotegidas con la finalidad de lograr una cierta igualdad en la distribución de los ingresos.

Esta función es responsabilidad del Gobierno Central, planteamiento que se fortalece porque la redistribución del ingreso se considera un bien público nacional, a los habitantes les debe importar el bienestar de todos los miembros de la comunidad. De ahí la conveniencia de que estos programas estén a cargo del orden nacional, a fin de reflejar el interés de la mayoría de las localidades y habitantes de un país.

Oates (1990: 44) señala que hay serias objeciones para que los Gobiernos Locales apliquen programas sociales, porque la instrumentación de esta política puede afectar la movilidad de las personas, creando incentivos que propicie que las familias pobres de otras entidades se internen en esta jurisdicción y los hogares con ingresos altos y muy altos lo abandonen, conformando un potencial déficit fiscal.

Al respecto King (1984: 36) argumenta que debe existir una sola y básica política nacional de distribución del ingreso, permitiendo a las Autoridades Locales a participar con ciertos límites, mediante algún grado de alteración de los programas en sus jurisdicciones.

- b. Estabilización: es una tarea del Estado para instrumentar políticas anti-cíclicas que tengan como objetivo promover el pleno empleo de los factores de la producción, evitando crisis económicas y promoviendo el desarrollo nacional.

La política fiscal y monetaria son instrumentos estabilizadores de carácter contra-cíclicos que deberían expandirse en los periodos recesivos y contraerse cuando existe crecimiento económico. En términos generales, una política fiscal expansiva se asocia con recortes en la recaudación tributaria o un incremento del gasto público. Una política monetaria expansiva implica un aumento de la oferta monetaria que emite el banco central de un país.

La propuesta teórica de Musgrave y Oates (1989 y 1999) establece que la función estabilización se debe asignar al Gobierno Central, porque los Locales tienen medios limitados para el control macroeconómico tradicional de sus economías, al carecer de prerrogativas monetarias y cambiarias.

En materia fiscal, la recaudación de los impuestos sobre el ingreso, el consumo y los recursos naturales deben ser facultad del Gobierno Central, porque ante un escenario de shock económico que requiera incrementar los ingresos tributarios, es más eficiente una reforma fiscal para aumentar las tasas impositivas en todo el territorio nacional, a que todos los Gobiernos Locales acuerden moverlas uniformemente.

En materia de política monetaria, los Gobiernos Locales están impedidos de emitir moneda. Si tuvieran esta facultad, podrían financiar su gasto con el impuesto inflación, sin fortalecer sus ingresos tributarios, lo que conduciría a fuertes presiones inflacionarias.

Los Gobiernos Locales pueden realizar funciones de estabilización, aunque de manera limitada. En este sentido, Gramlich (1987: 299) argumenta que pueden coadyuvar utilizando fondos de emergencia, acumulando recursos fiscales durante épocas de expansión o crecimiento económico para utilizarlos durante las recesiones económicas, con la finalidad de estabilizar los gastos y las tasas fiscales durante los periodos de crisis.

- c. Asignación: está relacionada con el suministro de los bienes públicos, no es fácil determinar el orden de Gobierno responsable de realizar esta función. Habrá algunos cuya producción sea más

eficiente a nivel nacional, por ejemplo, la defensa, otros cuyo suministro descentralizado sea definitivamente más eficiente, como los servicios de agua y alcantarillado.

La argumentación en favor de la descentralización tiene una aceptación generalizada, puesto que los Gobiernos Sub-Nacionales conocen más de cerca las necesidades de los ciudadanos y son más capaces de responder a las diversas preferencias por bienes públicos locales.

En síntesis, existe un amplio consenso para que las funciones de distribución y estabilización sean atribución del Gobierno Central y la relacionada con la provisión de bienes y servicios públicos se descentralice a favor de los Gobiernos Locales.

2. Insostenibilidad en la Recaudación Tributaria en México

En México, la insostenibilidad en la recaudación de los ingresos tributarios representa uno de los problemas estructurales más importantes en las finanzas nacionales y locales, lo que se traduce en un riesgo para el sector público del Gobierno Federal al desempeñar las funciones de redistribución, estabilización y provisión de bienes públicos.

La recaudación de los ingresos tributarios es insostenible desde antes que iniciara el actual modelo de desarrollo de crecimiento hacia afuera, denominado secundario-exportador, desde 1982 la tecno-burocracia gobernante instrumentó reformas económicas para subsanar esta problemática, sin alcanzar el objetivo de fortalecer financieramente al sector público nacional.

El actual modelo de desarrollo representa la continuidad de una compleja e histórica trampa fiscal que se retroalimenta: la baja recaudación es sinónimo de una incapacidad del Estado mexicano para lograr exitosamente las funciones de redistribución de la riqueza, estabilización y provisión de bienes y servicios públicos, factores que interactúan y forman un círculo perverso que impiden fortalecer la recaudación.

Los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal han tenido un crecimiento poco significativo en el tiempo, entre 1980-2017 han fluctuado en un rango de 15.3% y 24.1% del PIB, incluye ingresos tributarios, no tributarios, petroleros, de organismos y empresas del sector público. (Ver figura número 1). Ninguna economía puede ejercer con éxito y sostenibilidad en el largo plazo las funciones de redistribución del ingreso, estabilización y provisión de bienes y servicios públicos con una recaudación tan frágil como la persistente endémicamente en nuestro país.

Los países cuyas haciendas públicas logran exitosamente estos objetivos tienen una potente base de recaudación. En el año 2016, de acuerdo con la OCDE (2017a: 3), los ingresos públicos de Canadá fueron del 31.7% del PIB; para Francia del 45.3% del PIB; para Alemania del 37.6% del PIB; los casos de los países escandinavos son extremos: Dinamarca el 45.9% del PIB, Finlandia el 44.1% del PIB; Suecia el 44.1% del PIB. Estos flujos de recaudación permiten el desarrollo exitoso del Estado económico, social y policial en estas naciones, reflejando en un bienestar de su población.

Para el caso de México, la política recaudatoria es insuficiente, presenta al menos dos problemas estructurales que se han retroalimentado en el tiempo: la dependencia de los ingresos petroleros y la insostenible captación de ingresos tributarios. Esta situación implica que la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales esté anclada a un factor exógeno (evolución de los precios internacionales del petróleo) y que el instrumento endógeno-estabilizador sea frágil e insuficiente (recaudación tributaria insuficiente).

Respecto al factor exógeno, los ingresos por la venta de crudo han presentado un rasgo característico: cuando los precios internacionales del petróleo son altos, favorecen una mayor captación de recursos públicos por la exportación de esta materia prima, sin embargo, no ha sido un motor para impulsar el desarrollo nacional. Entre 1983-1987 los ingresos por la exportación de crudo fueron del 7.5% del PIB y entre el 2004 al 2014 del 8.0% del PIB, en promedio anual (Ver gráfica 1).

En la primera etapa de la bonanza petrolera estos recursos extraordinarios se destinaron para la estabilización de la economía nacional que estuvo expuesta a fuertes shocks financieros (crisis de 1982-1983 y 1987). En la segunda etapa, se dilapidaron en gasto corriente, puesto que los Gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto destinaron una de las riquezas extraordinarias no renovables que tuvo nuestro país en las últimas décadas, en aumentar la alta burocracia del Gobierno Federal y de PEMEX con elevados salarios, sin impulsar la inversión productiva.

Ante la presencia de ingresos extraordinarios provenientes de la comercialización de este *commodity*, la recomendación del Banco Mundial (2014: 32) es que se constituyan reservas en épocas de bonanza en previsión de futuras crisis. México no siguió este principio, como consecuencia, cuando se agotó el auge de esta materia prima por la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos, los ingresos petroleros descendieron entre el 1.5% y 2.2% del PIB (2015-2016), desacelerando la actividad económica, la cual fluctuó a una tasa ligeramente superior al 2% del PIB, en promedio anual del periodo.

Adicionalmente, los ingresos provenientes de la actividad petrolera han impedido aprobar una reforma fiscal que fortalezca la recaudación de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, que es el instrumento endógeno-estabilizador de la economía nacional.

En México, desde 1980, previo al inicio del actual modelo de desarrollo secundario-exportador, se han aprobado siete reformas fiscales en materia tributaria las cuales han modificado las tasas de los impuestos que recaen sobre las utilidades de las empresas, los ingresos de las personas y el consumo.

Tello y Hernández (2010) realizaron una síntesis de las reformas fiscales aprobadas en México desde el Presidente José López Portillo hasta Felipe Calderón, en los siguientes términos:

El Presidente José López Portillo introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa del 10% (en sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Mercantiles), lo que permitió eliminar más de 30 impuestos federales y 300 impuestos estatales. También se expidieron el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y nuevas leyes de Impuesto sobre la Renta (ISR), Aduanera y Federal de Derechos.

Con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se realizó un ajuste fiscal importante, el IVA pasó del 10% al 15%, se elevaron las tasas de los impuestos especiales, el fortalecimiento de los ingresos por la producción y exportación de petróleo pospusieron la posibilidad de seguir aumentando la presión tributaria.

Con Carlos Salinas de Gortari, se modificó una vez más el ISR para adaptarlo a una economía abierta con tasas semejantes a las de Estados Unidos y Canadá, realizándose ajustes a la baja, se llevó a cabo la eliminación progresiva de los impuestos al comercio exterior, se unificó el IVA a una sola tasa del 10%, incluyendo la zona fronteriza y se estableció un esquema tributario para la repatriación de capitales. Se creó el impuesto al activo que aplicaba una tasa de 1.8% sobre el valor de los activos de las empresas.

Durante el Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, la producción y exportación de petróleo le dio margen al Gobierno Federal para introducir ciertos alicientes tributarios para paliar los efectos de la crisis económica de 1995-1996. También se estableció el régimen para pequeños contribuyentes (REPECOS) y se elevó a 15% la tasa del IVA, con tasa cero a alimentos y medicinas. En 1999 la tasa del ISR para personas físicas subió a 40% y para personas morales a 35%, más 5% a las utilidades distribuidas.

En el Gobierno de Vicente Fox Quezada el ISR se redujo de 40% a 32% para personas físicas y de 35% a 32% para personas morales, se eliminó la retención de 5% sobre utilidades distribuidas y se reintrodujo la deducción inmediata de las inversiones.

Con el Presidente Felipe Calderón, el ISR aumentó de 28% a 30% y el IVA del 15% al 16%, se creó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que aplicaba una tasa del 17.5% sobre la utilidad bruta (ventas menos costo de lo vendido e inversiones de capital). Se expidió el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), aplicando una tasa del 2% sobre los depósitos bancarios superiores a 25 mil pesos.

Finalmente, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se abrogaron el IETU y el IDE, se aprobó aplicar 8% a la comida chatarra, aprobó el IVA en alimentos para mascotas, se homologó del 11% al 16% este impuesto en las franjas fronterizas y la aplicación de un peso por cada litro de refresco y bebidas azucaradas.

El impuesto que mayor cambio tuvo fue el ISR, se aprobó una tasa del 30% para los que perciben ingresos de hasta 500 mil pesos al año, entre 500 mil a 750 mil la tasa es del 31%; entre 750 mil a un millón de pesos la tasa es del 32%; entre 1 a 3 millones de pesos la tasa es del 34% y más de 3 millones de pesos la tasa es del 35%. También se gravaron con el 10% las ganancias en la bolsa de valores.

Se aprobó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) que abrogó el de los REPECOS, siendo el instrumento vigente para el combate a la informalidad y que recae sobre los minoristas, personas físicas con actividades empresariales que obtengan ingresos de hasta 2 millones de pesos anuales y realicen ventas de bienes, presten servicios que no requieran título profesional y por la venta de productos por los que se obtiene una comisión siempre que no sea superior al 30% de los ingresos totales.

La Sociedad por Acciones Simplificada (SAS) es el régimen que se constituye con una o más personas físicas que solamente están obligadas al pago de sus aportaciones representadas en acciones. Deben calificarse como micro y pequeña empresa, por lo que se toma como referencia sus ingresos anuales (5 millones 165 mil 500 pesos).

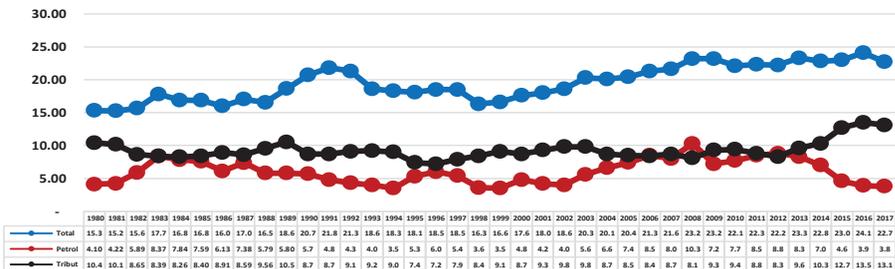
Se observa que las reformas tributarias se han concretado a incrementar o reducir las tasas impositivas. Se expidieron impuestos que se abrogaron por su inviabilidad fiscal, como el que recaía sobre el activo, el IETU y el IDE. Ninguna propuesta logró fortalecer el instrumento en-

dógeno-estabilizador de la economía nacional, relacionado con la sustentabilidad en el largo plazo de la recaudación de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, los cuales fluctuaron en un rango de 7.2% al 13.1% del PIB entre 1980 al 2017 (Ver gráfica 1).

Entre el 2013 al 2017 los ingresos tributarios pasaron del 9.6% a 13.1% del PIB, porque la reforma energética, aprobada entre el 2013-2014, actualizó el régimen fiscal de las gasolinas y el diésel, potencializando la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que recaen sobre estos petrolíferos, esta decisión fue importante para fortalecer la política de recaudación aunque no resuelve estructuralmente la crisis de ingresos tributarios de México.

Actualmente, las condiciones socioeconómicas son propicias para que este instrumento endógeno-estabilizador continúe siendo insostenible en el largo plazo: bajo crecimiento económico con tasas de desempleo relativamente altas que impacta adversamente la recaudación del ISR empresarial y personal; contención salarial asociado con bajo consumo interno que inhibe los ingresos generados por el IVA y el IEPS; vigorosa economía informal que retroalimenta la frágil capacidad de recaudación de los gravámenes al ingreso, a las empresas y al consumo. Este contexto es idóneo para mantener en bajo nivel de recaudación los ingresos tributarios del país.

Gráfica 1. Evolución de los ingresos del Gobierno Federal de México, 1990-2017 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadística: Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

3. Riesgos redistributivos, de estabilización y de provisión

La inoperancia de la política fiscal asociada con la insostenibilidad de los niveles de recaudación de los ingresos tributarios y la visión limitada de nuestro modelo de desarrollo, están poniendo en riesgo el logro de los objetivos de redistribución, estabilización y provisión de bienes y servicios públicos, funciones propias del Gobierno Federal.

3.1. Riesgo de Redistribución

El modelo económico instrumentado en nuestro país desde 1982 descansa en el principio de aprovechar las ventajas ofrecidas por la globalización económica para alcanzar el crecimiento de largo plazo con estabilidad de precios, acompañado de una mejora en la distribución del ingreso, objetivos ampliamente defendidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que es el organismo rector de insertar a las economías emergentes a los mercados globales.

Para lograr el objetivo de crecimiento y redistribución del ingreso, se impulsó un modelo de desarrollo secundario-exportador o de “crecimiento hacia fuera”, especializando al sector manufacturero a la exportación. Se supuso que su dinámica haría detonar al resto de los sectores económicos y que sería, además, el instrumento de distribución de la riqueza a través de la generación de empleos suficientes y bien remunerados.

Desde la perspectiva de los defensores del modelo secundario-exportador, la estabilidad macroeconómica (crecimiento del producto con control de precios) se alcanza de manera automática gracias al libre funcionamiento de los mercados y a la menor participación del Estado en aspectos económico, es condición *sine qua non* para la igualdad social puesto que la generación de empleos y los salarios bien remunerados, es suficiente para cerrar la brecha de la desigualdad entre los diferentes estratos sociales, logrado en una economía de libre mercado. Cualquier intento de reasignación de los recursos por parte del Estado

para alcanzar mayores niveles de igualdad, solo distorsionaría el buen funcionamiento de los mercados.

Desde este enfoque teórico, el mercado y sus mecanismos de autorregulación tienen el poder necesario para estabilizar la economía y redistribuir la riqueza a través del empleo y los salarios, una política activa para reducir la brecha entre los estratos de ingresos altos y bajos es inoperante.

Al modelo de desarrollo secundario-exportador, Kliksberg (1998) lo redefinió como de “derrame”, ha mostrado serias limitaciones a 36 años de su implementación. La evidencia muestra que el no intervencionismo no ha impedido las abruptas caídas de la actividad económica, la estabilidad de precios se ha alcanzado gracias al enorme sacrificio social, particularmente de los estratos más desfavorecidos, que soportan salarios bajos para contener los incrementos de los precios. Sin embargo, el derrame económico no ha permeado a los grupos sociales de bajos ingresos.

Kliksberg (1998: 280-281) ante el eminente fracaso del modelo de derrame, y para corregir sus fallas, ha propuesto invertir la relación que debe existir entre ambas políticas, priorizando primero en la distribución del ingreso para que éste sea la base del crecimiento económico, previo replanteamiento del rol del Estado en esta compleja tarea de inclusión de las clases más desprotegidas.

Stiglitz (1999: 352-355), en un análisis que realizó sobre el éxito económico de Estados Unidos y los países del Sureste de Asia, destaca que el desarrollo de estas naciones se debe a que el modelo de mercado se acompañó de una fuerte presencia del Estado en el sector de las infraestructura: educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social.

En estas regiones del mundo, agrega Stiglitz, el Gobierno ha cumplido seis funciones: promover la tecnología, apoyar al sector financiero, invertir en infraestructura, prevenir la degradación ambiental, promover la educación y crear y mantener la red de seguridad social.

Estas propuestas heterodoxas como las planteadas por Kliksberg (1988) y Stiglitz (1999) no son aceptadas por la corriente gobernante, porque mantienen la tesis que son altamente distorsionadoras del funcionamiento del mercado, aunque en la práctica han profundizado la brecha social entre la población con los ingresos más altos y los más bajos, lo que se traduce en un fuerte problema de distribución de la riqueza.

El problema de la distribución de la riqueza en México se analiza a partir de la información proporcionada por la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), publicación bianual del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI).

De acuerdo con esta Encuesta, el ingreso que perciben los hogares de México se agrupa en diez deciles, cada uno concentra el 10% de las familias del país. Los hogares de menores ingresos se agrupan en los primeros deciles y los que tienen los ingresos más altos se concentran en los últimos deciles. Desde una óptica extrema, las familias más pobres están en el decil I, la riqueza se incrementa en la medida que se avanza de deciles hasta llegar al X, donde se ubica al 10% de las familias más ricas del país.

Desde el enfoque vertical del análisis de la distribución de la riqueza observamos que en 1984, casi al inicio de la instrumentación en México del modelo de derrame o secundario-exportador, del ingreso monetario total que percibieron el conjunto de los hogares del país, el 0.60% lo captaron las familias más pobres localizadas en el decil I; mientras que los hogares con los ingresos más altos ubicado en el decil X concentraron el 36.9% (Ver cuadro 1).

En 2016, la concentración de la riqueza siguió siendo marcadamente favorable hacia los hogares con los ingresos más altos. Del ingreso monetario total el 1.8% fueron captados por las familias más pobres localizadas en el decil I; mientras que los hogares más ricos ubicados en el decil X concentraron el 36.3% (Ver cuadro 1).

El análisis horizontal de la concentración de la riqueza, revela que ésta se ha mantenido prácticamente constante durante la vigencia del modelo secundario-exportador, porque de 1984 al 2016 los hogares con los ingresos más bajos incrementaron su participación en la distribución del ingreso monetario del 0.6% en 1984 al 1.8% en el 2016. Por el contrario, los hogares con los ingresos más altos han tenido un comportamiento más inestable, su participación aumentó del 36.39% en 1984 a 36.3% en 2016, aunque la concentración se exacerbó en 1998 cuando fue del 44.5% (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Distribución del ingreso corriente monetario en México, por deciles de hogares, 1984, 1998, 2010, 2014 y 2016 (Participación en el ingreso monetario total)

Deciles	1984	1998	2010	2014	2016	Media
I	0.6	0.4	1.4	1.9	1.8	1.3
II	1.8	1.4	2.8	3.2	3.1	2.6
III	3.1	2.7	3.9	4.2	4.1	3.7
IV	4.5	3.9	4.9	5.2	5.1	4.8
V	6.1	5.0	6.1	6.3	6.2	5.9
VI	7.8	6.4	7.5	7.5	7.5	7.3
VII	9.8	8.3	9.4	9.1	9.1	9.1
VIII	12.6	11.1	12.1	11.4	11.5	11.7
IX	16.7	16.2	16.6	15.7	15.5	16.1
X	36.9	44.5	35.3	35.5	36.3	37.7
Total	100.0	100.0	100.0	100	100.0	100.0

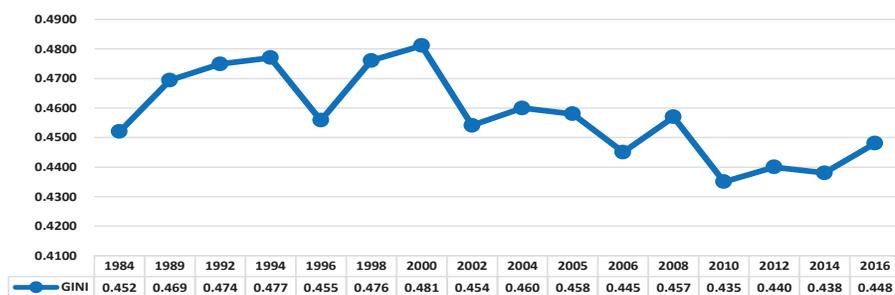
Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 1984, 1998, 2010, 2014.

El indicador que sintetiza la alta concentración de la riqueza es el índice de GINI, que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, es una medida de concentración entre los individuos de un espacio territorial. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso (perfecta distribución) y 1 que sólo un individuo tiene todo el ingreso (perfecta concentración), esto implica que a medida que este indicador tiende a 0, se está mejorando en la distribución del ingreso.

La evolución del GINI es congruente con el análisis de la ENIGH, este indicador muestra que la distribución de la riqueza en México no se ha reducido en la dinámica deseada. En el año 2000 alcanzó su nivel más alto, fue de 0.4811, en el 2010 su nivel más bajo fue de 0.4350, lo que significó que se distribuyó mejor la riqueza (Ver gráfica 2). Entre el periodo más alto y más bajo, este índice solo se redujo en 0.0461, es decir, existió poco avance redistributivo. Entre el periodo 2010-2016 el GINI tiende hacia la concentración del ingreso al pasar de 0.4350 al 0.4480 (Ver gráfica 2).

Aunque el problema de la concentración de la riqueza es multifactorial la política fiscal juega un rol importante para explicarla (junto con el modelo de derrame económico), debido a la fragilidad recaudatoria que debilita la provisión de bienes y servicios públicos. La política fiscal, visto desde la recaudación, debería ser redistribuidor porque a través de la instrumentación de un sistema impositivo progresivo tendría que incrementar los ingresos tributarios del Gobierno Federal, afectando a la población con las rentas más altas, reorientándolos hacia los estratos sociales con los ingresos más bajos.

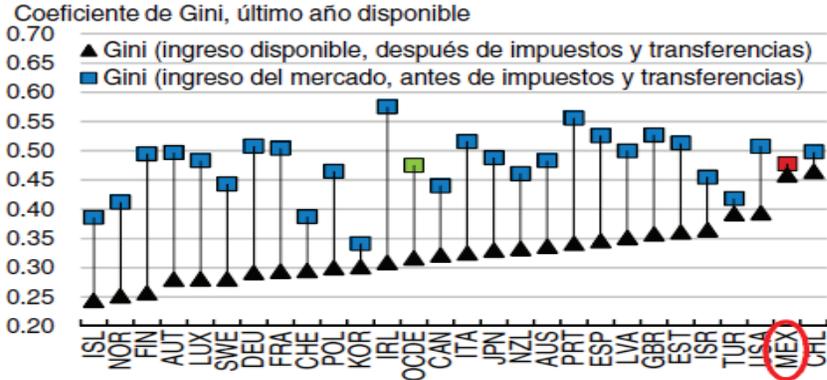
Gráfica 2. Evolución del índice de GINI en México, 1984-2016



Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH, varios años.

De acuerdo con la OCDE (2017b: 22), la redistribución del ingreso en México prácticamente permanece sin cambios antes y después de la aplicación de la política tributaria y de transferencias, porque después de soportar la carga impositiva la población con altas y bajas rentas permanece en el mismo nivel de ingresos, no se afecta la brecha entre los estratos sociales con bajos y altos ingresos (Ver gráfica 3).

Gráfica 3. Impacto de los impuestos y transferencias sobre la reducción de la desigualdad en los países de la OCDE (2016)

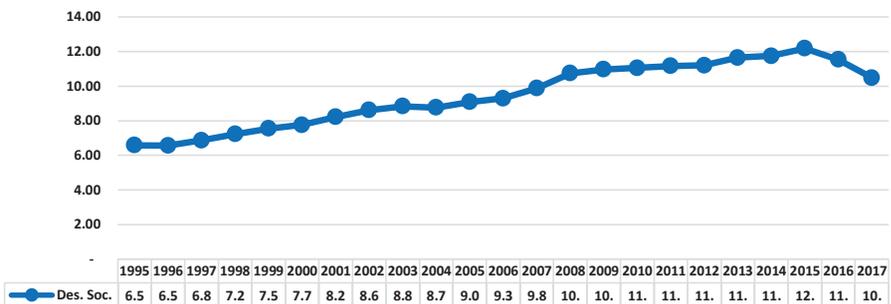


Fuente: OCDE (2017b), Estudios económicos de la OCDE, *México. Visión general*, p. 22.

La inoperancia fiscal en México en materia impositiva se retroalimenta con la insuficiencia en el gasto social, el cual se orienta para combatir los problemas de desigualdad y es un importante instrumento redistributivo.

En 1995 el gasto agregado para desarrollo social en México fue de 6.58% del PIB, en el 2017 de 10.4% del PIB. En 22 años, solo se ha incrementado en 3.82 puntos porcentuales como producto de la crisis recaudatoria del Estado mexicano que ha impedido fortalecer estas erogaciones, dando como resultado la exacerbación de la política redistributiva (Ver gráfica 4).

Gráfica 4. Evolución del gasto en desarrollo social en México, 1995-2017 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) de la SHCP, varios años.

En síntesis, el modelo de crecimiento económico definido como de derrame no ha logrado el objetivo redistribuidor, puesto que el crecimiento económico no ha generado los empleos suficientes y bien remunerados. Asimismo, la política fiscal no ha permitido redistribuir la riqueza porque la recaudación tributaria no es lo suficientemente progresiva y el gasto social está en situación de estancamiento. El resultado es que el brazo redistribuidor el Gobierno Federal actúa solo superficialmente, sin resolver el problema estructuralmente.

3.2. Riesgo de la Estabilización

La crisis fiscal de México también impide que el Gobierno Federal realice exitosamente la función estabilización, problemática que se analiza a partir del marco de Tinbergen-Mundell, citado por Sachs y Larraín (1994: 587). Tinbergen, estableció que en una economía de estructura lineal las autoridades tienen N objetivos, estos se pueden alcanzar siempre que existan al menos N instrumentos de política que sean linealmente independientes entre sí. Dicho de otra manera, es posible alcanzar tantos objetivos como instrumentos linealmente independientes se tengan.

Mundell (1960), basándose en el marco de Tinbergen (1952), mostró empíricamente que ante la presencia de shocks de oferta y demanda de origen interno y externo la política monetaria tiene una mayor influencia en el control de precios y los instrumentos fiscales son más eficientes para potencializar el pleno empleo. Esto implica que los objetivos de crecimiento económico con estabilidad de precios se alcanzan con la adecuada aplicación de los instrumentos fiscales y monetarios, respectivamente.

A través del marco de Tinbergen-Mundell se garantiza que los objetivos de control de precios con pleno empleo de los factores productivos se pueden alcanzar simultáneamente a través de la especialización de políticas: la monetaria para el control de la inflación y la fiscal para el crecimiento económico.

Siguiendo el planteamiento teórico de este marco, se observa que la evidencia empírica en nuestro país muestra que, a partir de la autonomía

del Banco de México, la política monetaria ha sido lo suficientemente poderosa para estabilizar los precios, México ha gozado en las últimas dos décadas de tasas inflacionarias relativamente bajas, puesto que esta política se ha especializado en el control de precios.

En 1987 la tasa de inflación en México alcanzó el máximo histórico de 131.83%, en 1995, después de la autonomía del Banco de México, el nivel inflacionario se estimó en 35%, desde aquel año se inició en nuestro país un descenso en los niveles generales de precios ubicándose en el 2016 en 2.82%, en el 2017 repuntó a 6.77%, aunque está dentro de los parámetros de la estabilidad (Ver gráfica 5).

A contrario sensu, la falta de crecimiento económico de largo plazo y generación de empleos en México se asocia con la errática política fiscal caracterizada por una endémica recaudación de los ingresos tributarios, y como consecuencia, con la insuficiente asignación del gasto público. A esta problemática que pudiera parecer incluso tautológica, se adiciona la alta incertidumbre financiera global.

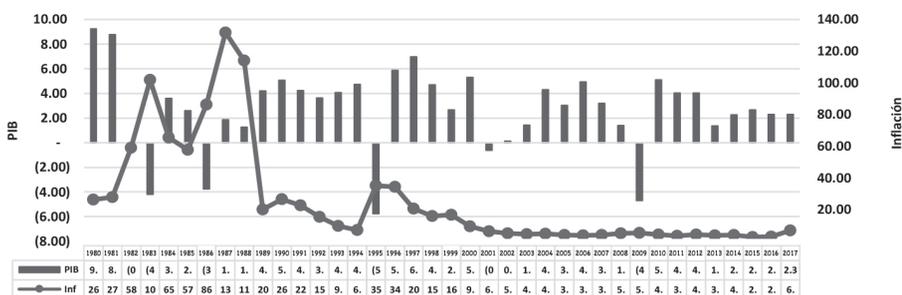
El análisis de crecimiento económico de largo plazo en el país, nos muestra cómo ante escenarios de crisis externas o internas la política fiscal especializada en impulsar el crecimiento del país, de acuerdo con el modelo de Tinbergen-Mundell, ha sido ineficiente para evitar escenarios recesivos internos.

- a. Entre 1980 al 2017 (38 años) el crecimiento promedio del PIB ha sido de 2.67%. En los años de 1982, 1983 y 1986 el PIB real entró en una fase de contracción recurrente, cayó en 0.63%, 4.20% y 3.75% respectivamente, las causas fueron la volatilidad de dos variables exógenas: la caída de los precios de los hidrocarburos y el incremento de la tasa de interés internacional, lo que originó la llamada crisis de la deuda.
- b. En 1995 nuevamente el PIB descendió a una tasa del 5.76%, presidido por una fuerte devaluación del tipo de cambio en nuestro país provocado por la crisis de los tesobonos.

- c. En el 2001 se presentó otra desaceleración de la economía nacional, el PIB registró una tasa de crecimiento negativa de 0.61% que coincidió con los ataques terroristas a las torres de la *World Trade Center* en Estados Unidos.
- d. En el 2009 la actividad económica sufrió otro fuerte retroceso de -4.70%, ahora explicada por el problema de los *subprime* que se generaron en el sector de la vivienda en la Unión Americana.
- e. En el 2015 inició una nueva fase de bajo crecimiento económico por la drástica reducción de los precios internacionales de los hidrocarburos y la devaluación del peso frente al dólar, el PIB pasó del 2.65 al 2.3% (Ver gráfica 5).

Se observa que los efectos recesivos que provienen del exterior y los generados localmente se exacerban internamente porque la política fiscal que es endógena está casi ausente, la baja recaudación de los ingresos tributarios, que es el instrumento endógeno-estabilizador, es tan frágil que no permite detener con prontitud la caída del ciclo económico, cuando se presentan recesiones, o impulsar la actividad económica sostenidamente hacia la fase de expansión cuando está en recuperación. Las medidas fiscales se han reducido a instrumentar programas procíclico de contracción de la demanda agregada, que deprimen el gasto, el consumo y la inversión gubernamental, alejando a la economía nacional del objetivo de pleno empleo.

Gráfica 5. Función estabilización en México: crecimiento económico y control de precios, 1980-2017 (%)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial.

3.3. Riesgo Provisión de Bienes y Servicios Públicos

Del análisis teórico de la estructura vertical del sector público se concluye que los Gobiernos Sub-Nacionales son los que deberían realizar la función provisión. Sin embargo, el diseño del federalismo fiscal mexicano responde a un modelo centralizador, donde el Gobierno Federal tiene la potestad de recaudar los impuestos más potentes, con alta elasticidad-ingreso, siendo el principal proveedor de estos bienes y servicios, relegando a un segundo término a las haciendas públicas locales.

En nuestro diseño de federalismo fiscal la provisión de algunos bienes y servicios públicos es concurrente entre dos o más órdenes de Gobierno, aunque en la mayoría de los casos la Federación es la que aporta la mayor parte de los recursos financieros para proveerlos por ser el principal ente recaudador.

La educación es un bien público que se coloca en el centro de la política social del país para reducir la desigualdad, tiene un carácter concurrente porque es provista por los tres niveles de Gobierno, aunque las erogaciones que realiza la Federación son superiores a las realizadas por los Estados y Municipios.

El gasto público en educación que realiza la Federación en México pasó de 3.95% en 1995 a 3.48% del PIB en el 2017, alcanzando su nivel más alto en el 2014 cuando fue de 4.19% del PIB. Por su parte, el gasto público local, ejercido por los Estados y Municipios del país, pasó del 0.50 % a 0.94% del PIB en este mismo periodo, alcanzando su punto más alto en 2013, cuando ascendió al 1.18% del PIB. Nótese que la Federación eroga 4 veces más en promedio en la provisión de este gasto, que las haciendas públicas sub-nacionales (Ver gráfica 6).

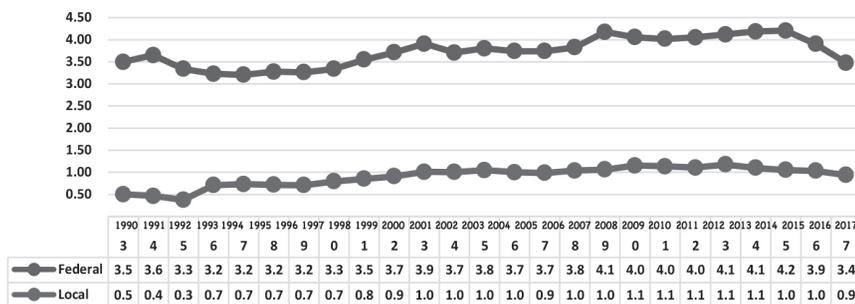
En el largo plazo ha habido un estancamiento en el gasto público en educación que realizan el Gobierno Federal y los Sub-Nacionales, los cuales han promediado el 3.72% y el 0.90% del PIB respectivamente durante el periodo de 1993 al 2017, la crisis de recaudación de los ingresos tributarios es un factor importante para explicar por qué este financiamiento no se incrementa (Ver gráfica 6). También evidencia que en México la provisión de bienes públicos existe, aunque sin suficiencia

y con cuestionada calidad, puesto que el bajo gasto registrado por la baja carga fiscal ha reducido la oportunidad de la población para incorporarse al sistema educativo ofrecido por el sector público.

De acuerdo con las estadísticas del sistema educativo mexicano (SEP, 2017), para el ciclo escolar 2017-2018, la cobertura en modalidad escolarizada se reduce conforme aumenta el nivel de escolaridad: en educación básica es de 98.4% de la población objetivo total, en secundaria del 84.5%, en media superior del 79.6%, en superior del 29.5%. En este último nivel de escolaridad, en promedio, por cada 10 jóvenes de entre 18 a 23 años de edad que deseen realizar estudios de educación superior las escuelas públicas aceptan solo a 3.

Visto desde otro enfoque, en el 2014 México gastó 3 mil 703 dólares por estudiante en instituciones educativas de primaria a educación superior, considerablemente por debajo del promedio de la OCDE de 10 mil 759 dólares. Otros países latinoamericanos gastan más, tales como Argentina (4 mil 240 dólares), Brasil (5 mil 610 dólares) y Chile (5 mil 135 dólares). Esta es la consecuencia de tener una recaudación de ingresos tributarios tan bajos, incidiendo adversamente en la provisión de bienes públicos (OCDE, 2017c: 4)

Gráfica 6. Evolución del gasto en educación Federal y local en México, 1990-2017 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información del Anexo del V Informe de Gobierno, 2017.

4. Endeudamiento Público

Cuando una Nación como la mexicana presenta una problemática de frágil recaudación que imposibilita alcanzar los objetivos de redistribución, estabilización y provisión de bienes públicos tiene la opción de corregirlo estructural o coyunturalmente. La medida estructural consiste en fortalecer los ingresos tributarios en el largo plazo; para ello, es necesario aprobar una reforma fiscal y encontrar nuevas fuentes de recaudación que permitan fortalecer la endeble posición financiera del Gobierno Federal.

El diagnóstico de la fragilidad tributaria es añejo, ha prevalecido desde antes del inicio del actual modelo de desarrollo y no se ha dado una solución estructural a la problemática. Recientemente se ha optado por una política de endeudamiento para subsanar el bajo potencial recaudatorio del Gobierno Federal, la solución es coyuntural, con fuertes presiones para las finanzas públicas del país en el mediano y largo plazo, a través del pago de intereses y del principal.

La respuesta a esta problemática tampoco es sustentable porque tiene un impacto intergeneracional adverso, debido a que el sobreendeudamiento afectará el bienestar futuro de los niños y jóvenes de hoy cuando se incorporen al mercado laboral y demanden un conjunto de bienes y servicios públicos, los cuales serán escasos pues los valores presentes de los recursos financieros se tendrán que destinar a los compromisos generados por el endeudamiento.

La solución tampoco es sostenible en el mediano y largo plazo porque existe un límite de endeudamiento que una economía debe soportar, la cual no debe superar el 50% o 60% del PIB. Rebasar este umbral puede llevar a los mercados financieros a degradar la calificación de la deuda soberana, lo que se puede traducir en una suspensión de los canales crediticios o en el encarecimiento de la misma.

La deuda neta del sector público del país se ha incrementado significativamente a partir del 2008, cuando era del 21% del PIB, para el cierre del 2017 estos flujos pasaron al 46.4% del PIB, en 9 años se ha más que

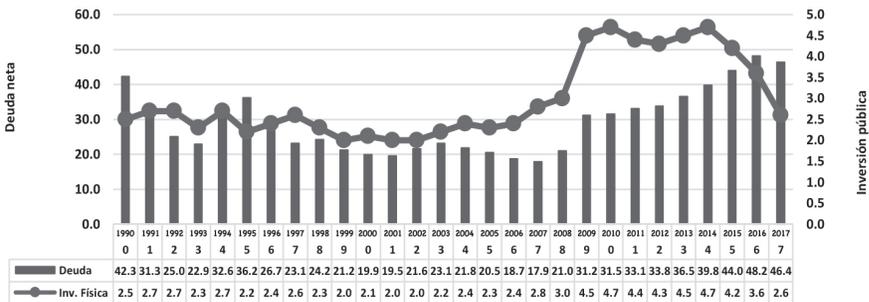
duplicado. Asimismo, en el 2017 se destinaron 533 mil 351 mdp para cubrir su servicio, el monto más alto registrado en los últimos diez años. Lo que implica que a las presiones generadas por los sistemas pensionarios, los flujos crecientes destinados a los estados y municipios del país, al incremento del gasto corriente para pagar la nómina a los maestros, doctores, policías, milicia y más, se le tiene que adicionar el alto costo del servicio de la deuda del Gobierno Federal.

De esta manera, se muestra que sí existe una baja recaudación de los ingresos tributarios en finanzas públicas y hay dos vías para subsanar esta problemática: o se reduce la oferta de bienes y servicios públicos o se incrementa la deuda. En México, en los últimos 10 años se está decidiendo por la segunda opción.

Existe otra problemática preocupante, la cual está relacionada con el destino de la deuda pública, el cual está regulado en el “artículo 73, fracción VIII, numeral primero” de la *Constitución Política* del país y que establece “la regla de oro” del endeudamiento: “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos [...]”.

El mandato constitucional establece que la deuda solo se debe destinar para financiar los flujos de inversión. Esta “regla de oro” no se está cumpliendo en nuestro país porque a partir del 2014 al 2017 los flujos de endeudamiento aumentaron en tanto la inversión física presupuestaria se está reduciendo (la que se destina para crear nueva infraestructura productiva), pasando del 4.7% al 2.6% del PIB, lo que implica la consolidación de un riesgo financiero adicional puesto que no se están construyendo los activos productivos para cubrir el principal y los intereses.

Gráfica 7. Evolución de la deuda neta del sector público y de la inversión física presupuestaria en México, 1990-2017 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

5. Conclusiones: necesidad de fortalecer los ingresos del Gobierno Central

La ruta para fortalecer los ingresos tributarios del Gobierno Federal no debe ser el incremento del endeudamiento, esta es una solución coyuntural no sustentable y no sostenida porque no permite resolver el problema estructuralmente, tiene fuertes implicaciones intergeneracionales y pone en riesgo la calificación financiera del país.

La solución a la fragilidad financiera de México tiene que ser estructural, sustentable y sostenida en el tiempo. Estos atributos cumplen la aprobación de una reforma tributaria que no sea soportada por los contribuyentes cautivos, como recurrentemente ha ocurrido en nuestro país, se debe basar en la observación de uno de los principios más importantes de un buen sistema impositivo: la equidad vertical y horizontal (Stiglitz, 2000: 495).

El principio de la equidad horizontal implica que los individuos semejantes deben ser tratados de la misma manera, los contribuyentes con la misma renta tienen que soportar la misma carga impositiva. Adicionalmente, se debe cumplir la equidad vertical donde las cargas

impositivas de los individuos estén relacionadas con sus niveles de renta, aplicando impuestos progresivos o proporcionales de modo que los estratos sociales que perciben mayores ingresos paguen más impuestos, así, la equidad en el reparto de las cargas impositivas requiere mayor tributación para los que están mejor remunerados.

Desde la perspectiva de la economía política los Gobiernos, incluyendo al mexicano, generalmente enfrentan fuertes resistencias de las fuerzas económicas para validar el principio de la equidad vertical. Debido a que los estratos sociales de los ingresos más altos utilizan los instrumentos legales (elusión) e ilícitos (evasión) para no contribuir proporcionalmente, con su capacidad de pago, con los gastos de la Nación, haciendo al sistema impositivo inequitativo y por consiguiente injusto, coadyuvando con el proceso de concentración de la riqueza.

De esta manera, la política impositiva que es un instrumento discrecional del Estado para avanzar en la mejora de la distribución de la riqueza, distorsiona este objetivo cuando no observa el principio de la equidad vertical, teniendo como efecto final un proceso de alta concentración del ingreso.

El problema de la mala distribución de la riqueza en México ha sido analizado recientemente por Campos, Esquivel y Chávez, citado por Esquivel (2015: 15-19), donde muestran que en el año 2012 el 1% de la población de mayores ingresos concentró el 21% de la riqueza total nacional. Este pequeño estrato poblacional posee una quinta parte del ingreso nacional. Si el análisis se aborda a partir de los cuatro principales multimillonarios mexicanos (Carlos Slim Helú, Germán Larrea Mota Velasco, Ricardo Salinas Pliego y Alberto Baillères González) se observa que hasta el 2002 su riqueza era de alrededor de 2% del PIB. A partir de 2003 inició un ascenso que para el lapso 2011-2014 alcanzó un promedio de 9% del PIB, 4.5 veces lo que representaba en el 2002.

La riqueza de los hombres más ricos de México se explica por los lazos que han tendido con el poder político, beneficiándose de concesiones en materia de telecomunicaciones, minería, metalurgia, ferrocarriles, televisión, seguros y fianzas, entre otras importantes actividades

económicas. Muchas de éstas operando en esquemas monopólicos o cuasi-monopólicos, inhibiendo la competencia de los sectores en los que son dominantes.

La política fiscal también ha coadyuvado en la concentración de la riqueza de la élite económica del país. Actualmente, las empresas del país soportan una tasa única del 30% del impuesto sobre la renta, sin considerar deducciones. Una reforma tributaria progresiva, que valide el principio de la equidad vertical, implica crear tarifas del impuesto sobre la renta empresarial partiendo de la base del 30% vigente actual e incrementándola en función de la utilidad obtenida anualmente, hasta llevar la tasa marginal máxima a los niveles de la OCDE que está en 50% en promedio. De esta manera, las empresas que más riqueza generen tendrían que contribuir con más carga fiscal para financiar los gastos de la Nación.

Una política tributaria de esta naturaleza es justa para el país porque la riqueza de los hombres más ricos de México se hace con un gran esfuerzo social, que contribuyen para la creación de la infraestructura donde se asientan estas empresas, financiando el gasto en educación y salud que permite el desarrollo de capital humano competente y sano, talentos que coadyuvan a robustecer el patrimonio empresarial.

Cabe adicionar que actualmente el contexto geo-político impide pensar en un modelo que grabe más las utilidades de las empresas debido a la agresiva reforma fiscal, que se aprobó en Estados Unidos y que entró en vigor en el 2018, la cual redujo la carga fiscal de las empresas del 35% al 21%, restándole grados de libertad a la política fiscal en México.

Por supuesto que la crítica a la reforma aprobada en aquel país es que profundizará la desigualdad y llevará gradualmente a su Gobierno Federal a una mayor dependencia del endeudamiento (reducción de los ingresos fiscales es sinónimo de incremento del déficit gubernamental) o a una menor oferta de bienes y servicios públicos. Por ello, una medida sencilla para fortalecer los ingresos tributarios del Gobierno Federal es eliminar cualquier posibilidad de drenar las finanzas a través de la existencia de privilegios fiscales.

En México existe la figura de los créditos fiscales (FUNDAR, 2016: 17), los cuales están relacionados con los adeudos que los contribuyentes tienen con el Servicio de Administración Tributaria. La autoridad recaudatoria tiene la posibilidad jurídica de cancelarlos o condonarlos, hay opacidad para saber a quienes se benefician, particularmente por el candado que significa el secreto fiscal.

Desde la perspectiva cuantitativa, en México hasta junio del 2016 existía una cartera de créditos fiscales de 464 mil 966 millones de pesos, de los cuales el 51% estaban controvertidos, el 32% eran factibles de cobro y el 17% registraban poca probabilidad de cobro por quiebra de la empresa o cambió de domicilio fiscal. Asimismo, más del 80% eran de persona morales (grandes contribuyentes y otros) y el 20% de personas físicas con actividad empresarial y no empresarial.

La falta de transparencia en las cancelaciones de los créditos fiscales nos lleva a cuestionarnos, sin tener una respuesta convincente, de cuáles son los criterios para que se eliminen las deudas fiscales a los grandes contribuyentes, que por el tamaño de sus actividades empresariales deberían tener solvencia financiera.

El análisis de la política de cancelación de créditos fiscales (FUNDAR, 2016: 38) muestra que en julio del 2016 se habían beneficiado a 5 mil 865 personas morales con un monto total acumulado de 51 mil 638.32 millones de pesos. Al analizar la información por deciles se observa que tan sólo el 10% de los contribuyentes (586 personas morales) acumularon un monto cancelado de 43 mil 922 millones de pesos (96% del total cancelado).

Respecto a la condonación de créditos fiscales (a través de programas que tienen como objetivo ampliar la base de contribuyentes), la información disponible revela que ha beneficiado principalmente a quienes tienen mayores adeudos, lo cual arroja serias dudas en torno a la necesidad de beneficiar a los contribuyentes que, en principio, tienen mayor capacidad de pago y cuyos recursos podrían haber sido captados sin la necesidad de otorgarles la condonación de adeudos.

El programa que mejor revela esta situación corresponde a la condonación masiva del 2013, que de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2015), citado por FUNDAR (2016: 49), gracias a este programa un total de 41 mil 399 personas morales fueron beneficiadas con un importe total de 159 mil 620.43 millones de pesos; tan sólo 36 empresas integraron el 50.2% de las condonaciones autorizadas, es decir 80 mil 161.06 millones de pesos.

Existen grandes desafíos para la política recaudatoria en este país a fin de eliminar los privilegios de los grandes contribuyentes y que permitan alcanzar la equidad vertical de nuestro sistema impositivo. Uno de los más importantes está relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas, para que la sociedad tenga pleno conocimiento de las empresas y las causas por las cuales son beneficiadas de la cancelación y condonación de los créditos fiscales.

Esta nueva visión de la recaudación tributaria podría ser la base para construir un sistema contributivo justo y progresivo basado en la observancia de la equidad vertical, que obligue a pagar más los que obtienen las rentas más altas del país. Sería sustentable porque reduciría la dependencia que actualmente se tiene de los crecientes flujos de endeudamiento, reduciendo en el futuro las presiones financieras intergeneracionales. También sería sostenible, porque le garantizaría ingresos tributarios recurrentes al Gobierno Federal en el largo plazo, facilitando alcanzar los objetivos de redistribución, estabilización y provisión de bienes y servicios públicos sin recurrir a las fuentes de endeudamiento.

Una vez rediseñada la política recaudatoria, se tendría que repensar en su contraparte: el gasto público. Para priorizar la provisión de bienes públicos que amplíen y reconstruyan la infraestructura productiva que ha detenido el desarrollo del país (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles) y alcanzar la provisión universal de programas que amplíen la calidad y la oferta en educación, ciencia y tecnología, salud, seguridad social, seguridad pública, bienes públicos que hacen competitivo al capital humano en las actuales sociedades globalizadas.

Asimismo, se debe generar en la sociedad la percepción de que la carga fiscal adicional que soporte retornará con bienes públicos que permitan ampliar el poder de compra de su ingreso monetario porque, como afirma Elizondo, “en una democracia, difícilmente se aceptan mayores impuestos, por más progresivos que éstos sean, si no es claro que efectivamente se puede gastar mejor. Si no se avanza en la calidad y progresividad del gasto público, incluso no es deseable que el Gobierno tenga mayores ingresos” (Elizondo, 2014: 175). Y esta premonición es la menos deseable si se quiere salir de la crisis fiscal en la que está inmerso nuestro país.

De esta manera, la reforma hacendaria progresiva implica un cambio estructural en el rumbo de la finanzas públicas nacionales, obligando al estado mexicano a crear nuevos puentes cuyo objetivo sea recobrar la confianza con la sociedad, refundando instituciones que en términos de Acemoglu y Robinson (2012: 75) dejen de ser exclusivas (su objetivo sea recaudar sin redistribuir y transparentar) y se tornen inclusivas; aumentar la carga tributaria para fortalecer los tres brazos de la hacienda pública: la redistributiva para enfrentar la desigualdad, la de estabilización del ciclo económico, la estabilidad de precios y la de provisión de bienes y servicios públicos suficientes y de calidad, haciendo irrenunciable el derecho del ciudadano a una auténtica transparencia y rendición de cuentas.

No olvidar que el éxito económico de las democracias desarrolladas se sustenta en un Gobierno financieramente sólido y legitimado a través de la construcción recurrente de instituciones inclusivas que permiten el desarrollo armonizado de sus ciudadanos, esto bajo la premisa de la transparencia como un valor dado.

Bibliografía

- Acemoglu, D., y Robinson. J.A., *¿Por qué fracasan los países?*, Editorial: Deusto S.A. Ediciones, México, 2012, p. 597.
- Aghón, G. y Herbert. E., “Algunas reflexiones sobre la descentralización fiscal en América Latina. Documento de trabajo, Proyecto Re-

- gional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ”, *Comisión Económica para América Latina*, Santiago de Chile, inédito, 1996, p. 259.
- Bahl, R., y Linn, J. F., *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington D.C., Oxford University Press, Banco Mundial, United States of America, 1993, p. 574.
- Banco Mundial, *Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial*, Banco Mundial, Washington D.C., United States of America, 2014, p. 66.
- Cámara De Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf [Fecha consulta: 16 de febrero del 2018]
- Elizondo, M. S. C., “¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? Sobre las dificultades de incrementar la carga fiscal en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LIX, núm. 220, enero-abril, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2014, pp. 147-189.
- Esquivel, H.G., *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, OXFAM, México, 2015, p. 44.
- Fundar, *Privilegios fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos. Programa de justicia fiscal y desigualdad*, Fundar, Ciudad de México, 2016, p. 63.
- Gramlich, E. M., “Federalism and Federal Deficit Reduction”, *National Tax Journal*, vol. 40, núm. 3, september 1987, United States of America, pp. 299-313.
- King, D. N., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London: George Allen and Unwin, on Federal Financial Relations, the Australian National University, (Routledge Taylor & Francis Group), Nueva York, United States of America, 1984, p. 326.
- Kliksberg, B., “Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos”, *Revista Mexicana de Ciencias*

Políticas y Sociales, vol. 43, núm. 173, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 139-186.

Musgrave, R. A., y Musgrave, P. B., *Public finance in theory and practice*, 5ª ed., McGraw Hill international editions, Nueva York, United States of America, 1989, p. 627.

OECD (2017a), *Revenue statistics 2017. Tax Revenue Trend in the OCDE*, OECD Publishing, París Francia, 2017, p. 16.

_____ (2017b), *Estudios económicos de la OCDE. Visión General*, México, París Francia, 2017, p. 53.

_____ (2017c), *Panorama de la educación 2017. Nota país México*. París Francia, 2017, p. 9.

OATES, W. E., *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich., University of Maryland, College Park and University Fellow, Edward Elgar Publishing, United States of America, 1972, p. 288.

_____, “An Economist's Perspective on Fiscal Federalism”, en: Oates (ed.) *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Review by: Robert L., Bish. Published by: *Oxford University Press*, vol. 8, núm. 4 otoño 1978, United States of America, 1977, pp. 158-160.

_____, “Fiscal federalism: An overview, Public Finance with Several Levels of Government”, Remy Prud'homme (comp.), *La Haya, Foundation, Journal Public Finance*, United States of America, 1990, pp. 120-151.

_____, “An Essay on Fiscal federalism. Journal of Economic Literature”, vol. 37, núm. 3, septiembre 1999, United States of America, pp. 1120-1149.

Sachs, J. D., y Larraín, B. F., *Macroeconomía en la economía global*, Prentice Hall Hispanoamericana, México, 1994, p. 753.

Stiglitz, J. E. “El papel del gobierno en el desarrollo económico”, *Cuadernos de Economía*, vol. XVIII, núm. 30, Bogotá, Colombia, 1999, pp. 347-366.

Stiglitz, J. E., *La economía del sector público*, Antoni Bosch, España, 2000, p. 738.

Tello, C., y Hernández D., “Sobre la reforma tributaria en México”, *Economía UNAM*, vol. 7, núm. 21, Ciudad de México, 2010, pp. 37-56.

Datos estadísticos

Banco Mundial, Databank. Disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data/home.aspx> [Fecha consulta: 12 de marzo del 2018]

INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (1984, 1998, 2010, 2014 y 2016). Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc> [Fecha consulta: 17 de enero del 2018]

Gobierno de la Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2017), *V Informe de Gobierno 2016-2017*, Anexo Estadístico, México. [Fecha consulta: 7 de mayo del 2018]

Secretaría de Educación Pública, *Estadística e Indicadores Educativos por Entidad Federativa*. Disponible en: http://www.snie.sep.gob.mx/x_entidad_federativa.html [Fecha consulta: 25 de abril del 2018]

SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas*. Disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas [Fecha consulta: 3 de mayo del 2018]

_____, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, varios años. Disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica [Fecha consulta: 25 de abril del 2018]

