



México requiere una reforma fiscal, pero ¿cuál?



Por **Jimena Ortiz**

Viernes 29 de Marzo de 2024 - 09:05



ReadSpeaker



Recientemente, se ha sido difundido entre expertos un documento titulado "Nuevas Políticas Públicas contra la Desigualdad", el cual merece una revisión detallada. Este informe, producto del trabajo colaborativo entre organizaciones de la sociedad civil, legisladores, representantes del sector privado, expertos fiscalistas y académicos, ofrece un análisis exhaustivo de las problemáticas económicas y fiscales en México. Estructurado en cuatro capítulos, aborda temas como la inversión en educación, salud, seguridad pública e infraestructura, la reforma del sistema de pensiones, la creación de un Consejo Fiscal y la necesidad de una Convención Nacional Hacendaria. Si bien es crucial disponer de un marco de referencia para las futuras decisiones legislativas relacionadas con una reforma fiscal, especialmente al inicio del próximo sexenio, cuando es probable que la discusión cobre fuerza, surge la pregunta: ¿Qué propuestas podrían efectivamente abordar los desafíos de solvencia que enfrentamos?

En el ámbito educativo, las estadísticas revelan una situación preocupante. Antes del brote de COVID-19, un 4.0% de la población de 15 años y más carecía de habilidades básicas de lectura y escritura, mientras que hasta el año 2018, 6 de cada 100 niños de entre 6 y 14 años no estaban matriculados en instituciones educativas. La interrupción de las clases presenciales desde marzo de 2020 exacerbó estos desafíos. Se estima que, debido a la pérdida de aprendizaje y el aumento en las tasas de deserción, este segmento poblacional podría enfrentar una disminución del 5.0% en sus ingresos laborales, lo que a su vez podría traducirse en una reducción del 4.5% del Producto Interno Bruto (PIB) durante su vida laboral. Además, es crucial destacar que los recursos asignados a la educación en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2024 representaron el 11.2% del Gasto Programable para dicho año y apenas el 2.9% del PIB aproximadamente, cifras que están por debajo de las recomendaciones,



| PERIÓDICO | PÁGINA | FECHA | SECCIÓN |
|---------------|--------|------------|---------|
| EL ECONOMISTA | 0 | 01/04/2024 | OPINIÓN |

tanto de la UNESCO como de la Ley General de Educación, que establecen una asignación mínima del 8% del PIB para este sector. Para alcanzar niveles óptimos de desarrollo, se requiere un aumento significativo en la inversión que permita cumplir con las recomendaciones internacionales y nacionales.

En salud, la pandemia resaltó la necesidad de mejorar los sistemas de provisión de salud pública con una atención médica eficiente, accesible y asequible. El país ha destinado históricamente entre el 2.5% y el 2.9% del PIB a su sistema de salud, apenas la mitad de lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Antes de la crisis sanitaria, el gasto anual de bolsillo se ha incrementado 30.8% en los últimos años, según la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022, pasando de 4,112 pesos en 2018 a 5,380 pesos en **2022**. Este aumento ha resultado en un crecimiento en las carencias básicas de la población, una tendencia agravada por la pandemia. Además, entre 2015 y 2022, el porcentaje de la población afiliada a servicios de salud ha disminuido del 82.2% al 51.2%, evidenciando una brecha significativa. Urge también abordar estas necesidades desde una perspectiva de género, dado que son las mujeres las que mayormente asumen estas responsabilidades, remuneradas o no. La provisión de cuidados en México es insuficiente, de baja calidad y poco accesible, y coloca una carga desproporcionada sobre ellas, quienes a menudo sacrifican su propio bienestar. Este problema no ha sido tratado de manera integral.

En el ámbito de la seguridad, a lo largo de la última década, el presupuesto público asignado ha mantenido una proporción relativamente baja, alrededor del **1.2% del PIB**, situándose como el nivel de gasto más bajo entre los 37 países miembros de la OCDE, cuyo promedio es 3%. A pesar de registrar un gasto considerable en las fuerzas armadas, con un total de **210,000 millones de pesos**, marcando un récord histórico, los esfuerzos económicos y humanos no han logrado contrarrestar efectivamente la violencia en México. El país persiste como uno de los que presenta una de las tasas de homicidios más altas a nivel mundial, albergando además 16 ciudades de las 50 que contienen las tasas de homicidio más elevadas del planeta. Este escenario pone de manifiesto la urgente necesidad de aumentar la inversión para abordar eficazmente los desafíos de violencia y criminalidad que enfrenta la sociedad mexicana.



| PERIÓDICO | PÁGINA | FECHA | SECCIÓN |
|---------------|--------|------------|---------|
| EL ECONOMISTA | 0 | 01/04/2024 | OPINIÓN |

El espacio fiscal, definido por el renombrado politólogo **Herman Heller**, constituye la capacidad del gobierno para proveer recursos financieros destinados a un propósito determinado sin comprometer la salud financiera del Estado ni la estabilidad económica del país. Se pueden identificar seis fuentes principales para crearlo, que incluyen: el aumento de impuestos, la reasignación de gasto público, el aumento de la ayuda externa, la mejora en la eficiencia gubernamental, el incremento de créditos y la expansión monetaria. Estas estrategias ofrecen oportunidades para fortalecer la capacidad del gobierno en la atención de necesidades críticas y en la promoción del desarrollo sostenible en el país.

Así, según el diagnóstico, es necesario destinar nuevos recursos a los siguientes sectores prioritarios: i) Educación: para acondicionar la infraestructura, garantizar la educación superior gratuita y obligatoria, e incrementar la cobertura educativa en todos los niveles; ii) Salud: para homologar el gasto que garantice el acceso universal a servicios de calidad; iii) Sistema de Cuidados: para desplegar un sistema gradual y universal; iv) Seguridad: para modificar la política pública hacia mayor eficiencia en el uso de los recursos y mejorar los resultados esperados; e v) Inversión Hídrica: para asegurar el acceso universal al agua potable y garantizar su disponibilidad y calidad en todas las viviendas.

Según el diagnóstico, los ingresos públicos han resultado insuficientes para abordar todas las necesidades de la población debido al reducido **espacio fiscal**, que solo representa el **0.9%** del PIB, y que es 53% menor en 2024 respecto del 2023. Y, si bien las cinco áreas prioritarias son incuestionables, llama la atención la omisión de otras también relevantes como infraestructura en materia energética para la transmisión y distribución eléctrica, y de transporte para la transición hacia la movilidad baja en emisiones.

Por lo anterior, las propuestas para financiar las necesidades abarcan tres áreas principales: i) Mejorar el diseño tanto de los impuestos como de los gastos fiscales para maximizar su eficacia y promover la progresividad; ii) Transitar hacia un sistema fiscal digitalizado que simplifique los trámites para contribuyentes y autoridades mediante el uso de herramientas tecnológicas eficientes y eficaces; y



| PERIÓDICO | PÁGINA | FECHA | SECCIÓN |
|---------------|--------|------------|---------|
| EL ECONOMISTA | 0 | 01/04/2024 | OPINIÓN |

iii) Fortalecer los actos de fiscalización para combatir la elusión y evasión fiscal basado en resultados tangibles.

En el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR), se sugiere aumentar la recaudación, especialmente de personas físicas, revisando el tratamiento preferencial de ingresos por capital y aumentando la tasa máxima del ISR. Además, se proponen ajustes en las deducciones personales para reducir la regresividad del sistema. Respecto al ISR a personas morales, se sugiere eliminar costos fiscales y regímenes especiales para favorecer la inversión, aunque se plantea la necesidad de diseñar el tributo de manera que sea menos oneroso para las empresas. En respuesta a una futura hipotética pandemia, se analiza la implementación de medidas extraordinarias, como recargos temporales a los sectores más beneficiados por la coyuntura, con el potencial de generar ingresos adicionales significativos.

Por otro lado, el documento destaca que la Tasa Efectiva de Impuesto (TEI) pagada por los Grandes Contribuyentes (GC) en México es sorprendentemente baja. Por ejemplo, en 2019, los GC solo pagaron el 1.57% de sus ingresos acumulables totales, lo que implica una utilidad promedio de apenas 52,333 pesos anuales por cada millón de pesos ingresados. Esta situación refleja una tendencia global. En respuesta a este fenómeno, la OCDE y 131 países acordaron establecer un Impuesto Mínimo Global a empresas multinacionales con grandes ganancias, una iniciativa que también está siendo adoptada por Estados Unidos. El documento propone que México se sume a esta iniciativa y establezca un impuesto mínimo para GC basado en sus ingresos acumulables, con tasas diferenciadas que van del 8.5% al 15.0%. Este impuesto se aplicaría sobre la utilidad contable, sin ajustes fiscales, y los contribuyentes podrían acreditarlo contra su ISR futuro durante un período de cinco años.

Respecto a gravámenes al patrimonio, el documento señala que el 28% de la riqueza nacional está acumulado en manos del 1% más rico, y las 10 personas más adineradas poseen la misma riqueza que el 50% más pobre de la población. A pesar de esta desigualdad, la recaudación por impuestos al patrimonio es baja, en 2018 representó el 0.33% del PIB, por debajo del promedio de la OCDE y de



otros países latinoamericanos. En el país, los únicos impuestos que gravan el patrimonio son el impuesto a la tenencia y el predial, ambos aplicados a nivel local, con diversos enfoques y tasas a lo largo de los estados. Aunque originalmente se transfirieron a los gobiernos estatales para fortalecer sus ingresos, la implementación de estos impuestos ha sido irregular, con varios estados eliminándolos o aplicando estímulos y subsidios. Por ejemplo, en 18 estados no se cobra el impuesto a la tenencia. Esto no ha cumplido el objetivo de fortalecer las finanzas subnacionales. Se propone una homogenización a nivel nacional para establecer un marco jurídico único que impulse una recaudación más efectiva y equitativa de impuestos al patrimonio, ayudando a abordar la desigualdad y fortalecer las finanzas públicas estatales.

El impuesto predial, calculado con base en diversas características de los bienes inmuebles, se destaca como uno de los más progresivos, representando solo el 0.2% del PIB en México, muy por debajo del promedio internacional del 2.0%. En 2019, la Ciudad de México lideró en recaudación de predial, lo que, de replicarse en todos los estados, podría generar recursos adicionales significativos para las finanzas públicas subnacionales. Se propone mejorar la recaudación mediante el uso de tecnología y sistemas catastrales avanzados, y homologar los sistemas tributarios para un cálculo más justo y eficiente del impuesto. Además, se plantea la introducción de un impuesto a la riqueza neta, gravando el patrimonio total de las personas descontando sus deudas, como una medida adicional respaldada por varias instituciones, aunque su implementación enfrentaría desafíos como la fuga de capitales y la oposición política.

Asimismo, el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas es objeto de análisis y recomendaciones por parte de diversas instituciones, y también se aborda en el documento. Por ejemplo, estima que con tasas progresivas entre el 2.0% y el 3.5%, se podría recaudar aproximadamente 100,000 millones de pesos anuales, lo que equivaldría al 15% del presupuesto en salud del 2020. Además, plantea la posibilidad de implementar un impuesto progresivo a los patrimonios, con tasas escalonadas según el valor del patrimonio, lo que podría generar ingresos adicionales significativos para el país. Sin embargo, la administración de



este impuesto presenta desafíos, como la necesidad de valorar adecuadamente los bienes, evitar atentar contra el principio de no confiscatoriedad, y ponderar los efectos de elusión que irremediablemente impone un impuesto de estas características bajo el supuesto de la capacidad de dicho perfil de contribuyentes a mover rápidamente sus activos de jurisdicción a otras menos gravosas.

El documento también señala que la falta de un impuesto a las herencias contribuye a la falta de progresividad del sistema tributario actual, ya que la transmisión de riqueza a través de herencias y donaciones es un mecanismo importante que perpetúa la desigualdad intergeneracional. Implementar un impuesto a las herencias podría aumentar la progresividad del sistema tributario y generar ingresos adicionales para el país, siguiendo el ejemplo de otros países de la OCDE que ya aplican este tipo de impuesto. Sin embargo, también existe el riesgo de tasar múltiples veces un bien por el que ya se pagaron impuestos previamente. Una alternativa a este gravamen podrían ser las hipotecas inversas por las cuales se pudieran tasar gravámenes nuevos de manera transgeneracional.

En cuanto al comercio electrónico, el documento reconoce las mejoras en la regulación tributaria, pero señala la necesidad de adaptar el sistema fiscal a los nuevos modelos de negocio y fortalecer la fiscalización para evitar la evasión fiscal. Finalmente, se destaca la importancia de implementar impuestos ambientales para promover una economía sostenible y proteger el medio ambiente. Estos impuestos podrían generar ingresos significativos para el país y contribuir a revertir los daños ambientales causados por actividades económicas no sostenibles, siempre y cuando la aplicación de lo recaudados se destine al fin preciso, cuestión difícil de conseguir en un contexto en el que el propio Ejecutivo Federal ha desestimado el valor de los fideicomisos, y la imposibilidad legal para etiquetar ingresos para determinados gastos.

Finalmente, en relación al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), utilizado por el Estado no solo con propósitos recaudatorios, sino también como una herramienta para abordar externalidades negativas y desincentivar el consumo de productos que generan un impacto social negativo, el informe



| PERIÓDICO | PÁGINA | FECHA | SECCIÓN |
|---------------|--------|------------|---------|
| EL ECONOMISTA | 0 | 01/04/2024 | OPINIÓN |

destaca la necesidad de incrementar los impuestos sobre el tabaco y el alcohol para financiar el sistema de salud pública y reducir los costos asociados al tratamiento de enfermedades relacionadas con el consumo de estos productos. No obstante, se señala que estas medidas ya han sido implementadas en el pasado y que en la actualidad el IEPS grava significativamente al tabaco y al alcohol, lo que puede incentivar, en vez de disminuir su consumo, aumentar el de productos ilegales que no cumplen con las regulaciones establecidas. Por tanto, sería más relevante llevar a cabo un estudio exhaustivo sobre los espacios fiscales del IEPS en todos los productos actualmente gravados, que incluyen no solo tabaco y alcohol, sino también gasolinas, bebidas energéticas, juegos de azar, servicios de telecomunicaciones, bebidas azucaradas, alimentos no esenciales con alto contenido calórico y plaguicidas. Este enfoque integral permitiría actualizar el análisis de costos y beneficios sociales, evaluar el potencial recaudatorio, y diseñar políticas públicas más efectivas relacionadas con el consumo de estos productos y servicios.

Las propuestas presentadas en el documento que hoy comentamos ofrecen un punto de partida para una reforma necesaria. Sin embargo, es importante reconocer que estas ideas representan solo una parte del amplio espectro de posibles soluciones. Es fundamental que se fomente una discusión abierta y enriquecedora en la opinión pública mexicana. La complejidad de los desafíos económicos y fiscales del país demanda un enfoque inclusivo y colaborativo, con diversas perspectivas y soluciones sostenibles en el largo plazo.

**La autora es Directora de Inteligencia Más y maestra en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Panamericana.*