



HACIA UNA SEGUNDA CONVENCION HACENDARIA

5.- Los ingresos tributarios del gobierno federal en el complejo escenario comercial y económico de 2025

Por Jaime Cervantes Cervantes*

Entorno económico y político. El gobierno de la república se encuentra inmerso en la búsqueda de soluciones de corto, mediano y largo plazo que le permitan salir adelante de la difícil situación en que lo han colocado las políticas arancelarias impuestas por el gobierno de los Estados Unidos de Norte América a partir del día 2 de abril de 2025 y su impacto en elementos fundamentales de la economía mundial, como el crecimiento económico, inflación, tipo de cambio de las monedas, tasas de interés, inversión y por supuesto la disponibilidad de financiamiento para el desarrollo.

En esa tesitura, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos internacionales han coincidido en los riesgos de una recesión en México y disminuido la estimación del PIB nacional para 2025 a -0.3% principalmente por su alta dependencia en las exportaciones a Estados Unidos de Norte América que asciende a más del 83% del total, vinculación que ha crecido progresivamente desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) suscrito con EU y Canadá el 1 de enero de 1994.

El FMI estima que la drástica caída en el producto se dará principalmente por la afectación que tendrán las manufacturas y el sector automotriz que tienen alta dependencia de la economía del vecino del norte y debido a la incertidumbre que genera la inestabilidad en la imposición arancelaria con impacto serio en las inversiones. Para visualizar la importancia e impacto negativo, vale la pena señalar que el propio organismo estima que la región de américa latina crecerá un 2% en 2025, en tanto que Canadá alcanzará el 1.4% en el mismo período.

El gobierno federal no comparte estas estimaciones, si bien admite lo complicado del escenario económico, considera que las condiciones y características particulares de nuestro país lo conducirá a un sitio de crecimiento moderado de 1.5% distante a la recesión comentada. Por lo pronto, las cifras logradas en el primer trimestre de 2025 con un crecimiento real del 0.2% permitió evitar la recesión anunciada. Seguramente se estará actuando con gran prudencia hacendaria por la incertidumbre y volatilidad que se mantienen ante una posible desaceleración en el consumo e inversión mundial y de los EU, que podrían afectar negativamente el desempeño de nuestra economía en próximos trimestres de este año.

Bajo índice recaudatorio. El panorama luce complicado, más aún cuando a pesar de los esfuerzos del gobierno federal, nuestro país man-

tiene una baja recaudación respecto de su producto interno bruto, que ronda el 17%, el más bajo de los miembros de la OCDE que promediaron en 2023 el 33.9% del PIB, de acuerdo a su informe Revenue Statistics 2024. Debemos coincidir en que la coyuntura política económica está afectando todas las economías del globo y seremos testigos seguramente de una contracción del producto mundial, de la que nuestro país no podrá ser ajeno, que indudablemente verá reducidas sus expectativas de ingresos fiscales, con todas sus consecuencias en el gasto público presupuestado como son los programas esenciales, los ingresos de las entidades federativas y los municipios derivado del gasto federalizado, el manejo de la deuda pública, entre otros impactos que debemos reconocer y estructurar las políticas públicas que lo enfrenten de manera organizada.

Una buena manera de operar la hacienda pública para protección de los programas de gasto público es preparar una reforma hacendaria que transite por la revisión de las estructuras fiscales y presupuestales del gobierno federal con alcances en los gobiernos de los estados y municipales, en un acto de

Una buena manera de operar la hacienda pública para protección de los programas de gasto público es preparar una reforma hacendaria que transite por la revisión de las estructuras fiscales y presupuestales del gobierno federal con alcances en los gobiernos de los estados y municipales, en un acto de responsabilidad compartida. Debe, ante todo, preverse los cambios necesarios en la legislación fiscal que generen mayores recursos tributarios al gobierno de la república

¿Esto es posible?

Creo que sí, y no me refiero a dejar caer una carga tributaria mayor a los contribuyentes que ya vienen pagando por sus actividades que desarrollan, sino a aquellos sectores que quedaron rezagados por razones



Foto: archivo Cuartoscuro (Imagen ilustrativa)

de política fiscal, porque las condiciones políticas prevalecientes en determinada época permitieron no tocarlos o simple descuido.

Sectores de la economía que no contribuyen en materia del impuesto al valor agregado.

Pseudo alimentos. Una característica de este gravamen ha sido mantener a grandes sectores de la economía sujetos a la tasa del cero por ciento o de plano con exención, que ha propiciado una escasa recaudación. Si hacemos una breve reseña de esta amplia gama de bienes y servicios encontramos con aplicación de tasa cero por ciento no solo productos destinados a la alimentación y medicinas, sino también los implementos agrícolas y pesqueros, embarcaciones, cosechadoras agrícolas, ganado, aves, todo

tipo de vegetales, fertilizantes y plaguicidas, servicios prestados a agricultores y ganaderos como desmontes, preparación de terrenos, riego, fumigación, siembra, pasteurización de leche, molien-

da de granos, despepite de algodón y sacrificio de ganado, el uso o goce temporal de implementos agropecuarios, entre otros.

Es realmente general y casi indiscriminado el campo de aplicación de esta tasa. La lógica de política tributaria adoptada para ello fue que el impuesto no gravitara sobre los insumos, bienes y servicios necesarios para la producción de alimentos, ni sobre éstos, lo que en principio suena bien, sin embargo, en el camino se han producido distorsiones y los objetivos se pierden. Un ejemplo claro de lo anterior, lo constituye todo el segmento de "productos destinados a la alimentación humana y animal" previsto en el artículo 2A de la ley de la materia que se introdujo en la ley a partir del año 1981. Al respecto, la Ley General de Salud define como alimento "Cualquier substancia o producto, sólido o semisólido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición".

Cuando operó la citada tasa vimos con asombro que las golosinas y dulces tenían la consideración de alimentos porque al contener glucosa nutre, no importa su grado o calidad de nutrición para alcanzar esta categoría fiscal. Con esta definición tan generosa, resulta poco menos que imposible recaudar el impuesto en todo el sector de bienes que sean susceptibles de engullir o tragar. Quedan así, con tratamiento del cero por ciento todo tipo de golosinas, botanas, chocolates, jamones, tocinos, la familia de embutidos, desde los más sencillos hasta las más caras extravagancias importadas, quesos, alimentos enlatados de cualquier índole por sólo citar algunos.



El cuestionamiento es obligado, el legislador en esta materia se propuso desgravar absolutamente este sector? tal parece que no, y sin embargo tenemos una realidad jurídica que otorga un tratamiento de desgravación a sectores que no lo requiere, debilita la recaudación e impide al ejecutivo federal cobrar la contribución a toda esta gama de pseudoalimentos, por ello no es menor la rectificación que debe emprenderse mediante adecuaciones en la ley, cuyo daño recaudatorio se ha prolongado por 44 años.

Es oportuno recordar que el Presidente Fox envió en 2001 a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la ley del Impuesto al Valor Agregado, en la que limitaba la aplicación de la tasa del cero por ciento a las exportaciones, con lo que pasaban a estar gravados los alimentos y las medicinas, asemejando el modelo pinochetista de Chile que no concedía en esa época ningún trato especial a alimentos y medicinas. El cambio propuesto en esa iniciativa fracasó al pretender pasar de un esquema de amplio tratamiento de tasa cero a uno de gravamen generalizado, con excepción de las exportaciones, que lastimaría a grandes sectores de la población, sobre todo a la de menores recursos.

El modelo que inicialmente establecido en la ley de 1980 era bueno, tenía mayor capacidad recaudatoria y mucho más fácil de administrar, que expresamente concedió exención con derecho al acreditamiento, es decir, se otorgó una virtual tasa cero por ciento en la enajenación de animales y vegetales no industrializados, carne natural, tortillas, masa, harina y pan de maíz o trigo, leche natural, huevo, azúcar, mascabado y piloncillo, sal, agua, maquinaria agropecuaria, fertilizantes y exportaciones. Con ello, se concedió la exención de manera específica, que debe rescatarse mediante una reforma en la ley, para garantizar que el tratamiento protector se aplique sin distorsiones en la recaudación del impuesto.

Sector Vivienda. Bajo el cobijo de ser un bien indispensable para una vida digna,

todo el sector vivienda ha venido gozando de exención generalizada por 45 años, un verdadero regalo de dios, que resulta digno de análisis, veamos: Conforme lo dispone la ley, la enajenación de casa habitación se encuentra exenta del gravamen, sin que se discrimine, si se trata de vivienda de interés social que corresponde a la población de ingresos bajos, vivienda media o bien, si es vivienda residencial que corresponde a estratos de altos ingresos, es decir, basta que el inmueble reúna las características para considerarse casa habitación, para aplicar sin límites la exención del impuesto.

Si se trata de prestación de servicios de construcción propio de los profesionales de la ingeniería o arquitectura civil, los honorarios cobrados por estos, también se encuentran exentos del gravamen. Finalmente, si se trata del arrendamiento de un inmueble casa habitación, también se encuentra relevado del impuesto.

Con esta política tributaria que pretendió relevar del impuesto a un sector de la sociedad de menores recursos, al no establecer límites se ha beneficiado a sectores de altos recursos, lo que acusa desorden en la administración del impuesto al valor agregado, que debe corregirse para restringir la exención tal vez a vivienda de interés social y vivienda media, dejando gravada la residencial en todas las fases de enajenación, prestación de servicios y arrendamiento, con lo que se fortalecería la recaudación necesaria hoy más que nunca.

Comercio exterior. Desde el inicio de la vigencia de la ley del IVA, la exportación de bienes y servicios quedó claro que gozaría de tasa cero por ciento, lo que implica que no sólo no se paga el impuesto en esta actividad, sino que se adquiere el derecho a obtener la devolución del IVA aceptado en la adquisición de insumos indispensables para la elaboración de los bienes y servicios a exportar. Es clara la política fiscal aplicada en el diseño del gravamen, si los productos mexi-



**Foto: archivo Cuartoscuro
(Imagen ilustrativa)**



**Foto: archivo Cuartoscuro
(Imagen ilustrativa)**

canos han de salir del país en búsqueda de mercados, mucho ayudará en su competitividad que estos estén libres de gravamen, máxime cuando nuestro país tenía un volumen de exportaciones realmente baja.

En el inicio de la vigencia del gravamen, 1980, las exportaciones totales representaron aproximadamente 15,500 millones de dólares americanos que significó el 10.9% del PIB, de las cuales las exportaciones no petroleras fueron 5,070 mdd que representaron sólo el 2.04% del PIB, si se toma en cuenta que éste ascendió a 248,868 millones de dólares. Había entonces una preponderancia clara en las exportaciones petroleras y una escasa exportación de productos no petroleros, por ello la política fiscal de aplicar tasa cero por ciento a las exportaciones no requiere de gran análisis, la necesidad de apoyar a este sector era indudable, porque además de crear los empleos necesarios se estimulaba el ingreso de divisas.

La composición de las exportaciones hoy cambió, con datos definitivos de 2023, tene-

mos que las exportaciones totales ascendieron a 593,012 mdd, de los cuales 559,793 corresponden a exportaciones no petroleras, es decir, un 95 por ciento aproximadamente del total y representan un 33.07 por ciento del PIB, palabras mayores en el contexto de nuestra economía.

Ante esta nueva realidad, en la que nuestro país se ha colocado en un sitio de excelencia en el comercio internacional, desplazando, incluso, a China como principal proveedor de los Estados Unidos de Norte América, podemos afirmar que ha alcanzado su mayoría de edad, por lo que resulta procedente cuestionarnos si, ante ello, resulta oportuno explorar la viabilidad de imponer alguna carga impositiva, más allá de la coyuntura arancelaria en la que los esfuerzos del gobierno de la república se enfocan, con razón, a apoyar a este importante sector, el tema requiere de estudio serio y responsable. Asignatura que estará pendiente, no cree usted.

***Profesor-Investigador y Director del Centro de Estudios de la Hacienda Pública de la Universidad de Guadalajara.**

