



El paquete fiscal 2010

Marcela Astudillo Moya*

Resumen

La política fiscal utilizada por los países que empiezan a dar signos de recuperación económica consiste en un recorte de impuestos y aumento del gasto público.

Por el contrario, en México el paquete fiscal de 2010 plantea una política procíclica. Lo deseable es que primero se reactive la economía y después se aumenten los impuestos; mientras, es el momento de atacar el problema de la evasión fiscal, así como de revisar los regímenes preferenciales. Por el lado de los egresos, es momento de recortar el gasto innecesario e incrementar el que permita generar empleos.

Palabras clave: Ingresos públicos, egresos públicos, política fiscal, impuestos al ingreso, impuestos al consumo.



* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Introducción

Alrededor de una tercera parte de los ingresos del gobierno mexicano provienen del petróleo. Ante la crisis económica actual y la caída de la producción petrolera y de sus precios, el ejecutivo federal ha presentado una propuesta de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos que contempla un incremento de los primeros vía recaudación tributaria y un recorte en algunos rubros de los gastos gubernamentales.

El objetivo del presente trabajo es responder a la pregunta ¿la propuesta fiscal es recaudatoria o es promotora del desarrollo económico del país?

¿La crisis proviene del exterior?

Indudablemente, se trata de una crisis que se inició el año pasado en mercados financieros internacionales; sin embargo, en la actualidad, una gran cantidad de países empiezan a salir de la crisis, pero, por desgracia, México encabeza la lista de los países cuya caída en el crecimiento del [producto interno bruto](#) (*PIB*) ha sido mayor, aún comparándola con países que tradicionalmente han presentado un menor desarrollo económico. Así, según datos de la [Comisión Económica para América Latina y el Caribe](#) (*CEPAL*, 2009), durante el segundo trimestre de 2009, la tasa de decrecimiento de la economía mexicana fue de -10.3, seguida de Chile, con -4.5, Venezuela, -2.4 y Brasil, -1.2.

Desde luego, ante la caída del *PIB*, también hay un incremento importante en el desempleo (problema que desde mucho antes de la crisis actual ha sido uno de los más agudos), en el mismo período anterior. De acuerdo con datos de la (*CEPAL/OIT*, 2009) la [tasa de desempleo](#) urbano en México fue 7.2 por ciento.

Además, los precios en México están presentando incrementos por arriba del promedio que registran otros países del orbe. Por ejemplo, la tasa de inflación anualizada promedio de agosto de 2009 (*FMI*, 2009) en México fue de 5.1%, mientras que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (*OCDE*) fue de -0.3 por ciento. Cabe destacar que el precio de los alimentos se incrementó en México 8.7% y el de la energía 0.9; para los países de la *OCDE*, el promedio fue de 0.1% y -14.4%, respectivamente.

Todas estas cifras dan cuenta de una economía con serios problemas estructurales que no le permiten crecer, como es su alta dependencia de la economía de Estados Unidos y la existencia de un mercado interno muy débil debido a los bajos salarios que se pagan a los trabajadores. Así pues, se trata de una crisis que se generó en el exterior, pero debido a la débil estructura económica, se ha magnificado en México.

¿Cómo salir de la recesión?

Todas las economías crecen cíclicamente, por lo que habrá períodos de auge y otros de recesión para mitigar el ciclo económico y lograr que estas fases no sean tan pronunciadas, y además, que la cima se alcance con un crecimiento del *PIB* cada vez mayor. Se han utilizado, desde la crisis de 1929, instrumentos de política fiscal y monetaria.

Por lo que corresponde al ámbito fiscal, ¿cuáles políticas anticíclicas se utilizan? Cuando las economías están en la cima, que es el punto donde las empresas trabajan a toda su capacidad y una gran parte de la fuerza de trabajo está ocupada, suelen aumentarse los impuestos y recortar el gasto público, con el objetivo de evitar que la economía se sobrecaliente. Por el contrario, cuando la economía está en el fondo, que es el nivel más bajo del ciclo económico, disminuye el *PIB*, lo cual implica cierre de fábricas o paros técnicos, además, el desempleo es altísimo. Para revertir esta situación, las políticas probadas son disminuir los impuestos y aumentar el gasto público. Con el recorte de impuestos, se busca que a la sociedad le queden más recursos para gastar y, con ello, se aumenta la demanda de bienes y servicios, que a su vez impulsará la producción al alza. Por el lado del gasto público, al aumentarlo también redundará en una mayor demanda de bienes y servicios, con lo que se reactivará la producción.

En la crisis actual, precisamente éstas son las políticas instauradas por la mayoría de los países en todos los continentes, mismas que les están permitiendo iniciar la fase de recuperación económica. El [paquete fiscal propuesto para 2010](#) en México ¿está orientado a promover el desarrollo económico?

El caso mexicano

La primera cuestión que habría que resolver se refiere a si es el momento de aumentar los impuestos. Como ya se señaló, para reactivar la economía se requiere dejar el dinero en el bolsillo de los ciudadanos con el fin de incrementar el consumo de bienes y servicios, y ante una mayor demanda, se reactivará la producción; sin embargo, el paquete fiscal plantea el aumento de impuestos.

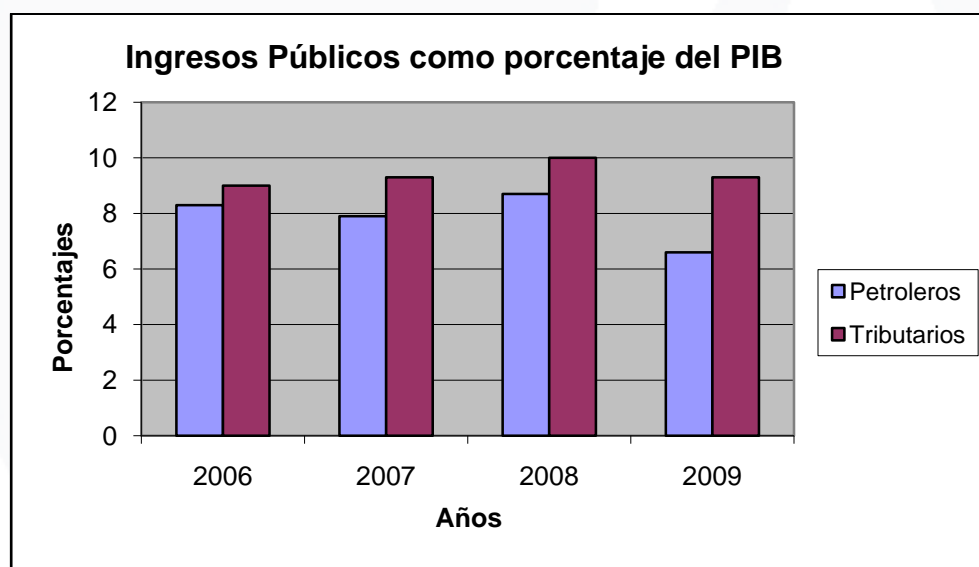
Una vez que la autoridad hacendaria decidió incrementar gravámenes, la segunda cuestión a resolver es a quién se le cobra. Es importante tomar en cuenta que los impuestos básicamente se clasifican en impuestos directos, como el impuesto sobre la renta (*ISR*), e impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (*IVA*). En el primer caso, son impuestos que se cobran en función del patrimonio, del ingreso o riqueza del contribuyente, por lo que pueden ser progresivos, ya que es factible que quienes tengan más ingresos sean los que aporten una mayor cantidad al fisco. Los impuestos indirectos gravan al consumo, y su característica principal es que se trasladan en el precio del bien o servicio al consumidor, de tal manera que el comprador es quien paga el tributo, independientemente de su nivel de ingresos. Es por esta razón por lo que este tipo de tributos por naturaleza son regresivos, especialmente si gravan bienes de consumo necesarios, como son alimentos y medicinas.

Según el [Instituto Nacional de Estadística y Geografía \(INEGI, 2008\)](#), 10% de la población más pobre destina 53% de sus ingresos a la compra de alimentos y medicinas, mientras que para 10%, la más rica, este tipo de gastos solamente representa 24% de su ingreso.

El verdadero problema

Antes de revisar la estructura tributaria que se plantea para el 2010, es conveniente resolver la pregunta ¿por qué es importante el análisis de la reforma fiscal hoy en día? La razón es porque hay un déficit en las finanzas gubernamentales, debido a que alrededor de 34% de los ingresos del sector público provienen del petróleo, cuyo precio se caracteriza por ser muy volátil. En la actual crisis financiera, la tendencia de su precio ha sido a la baja; además, México presenta una disminución importante de sus reservas, de tal manera que, como puede observarse en la gráfica 1, los ingresos petroleros pasaron de representar 8.7% de *PIB* en 2008, a solamente 6.6% en 2009.

Gráfica 1



Fuente: SHCP.

Por otra parte, también se registra una disminución de los ingresos tributarios como porcentaje del *PIB*, ya que en 2008 representaron 10% y en 2009 se estima que será 9.3%. La razón es porque, al disminuir la actividad económica y al incrementarse el desempleo, habrá menos contribuyentes que paguen impuestos. Ahora bien, es conveniente subrayar que México ha sido de los países que menos impuestos recaudan, pues en promedio han representado en los últimos ocho años 9.4% del *PIB*, mientras que el promedio en América Latina ha sido de 15 por ciento.

Es evidente que hay problemas estructurales que explican la baja recaudación. Uno de ellos es la evasión y elusión fiscal que las autoridades hacendarias calculan en 25% del potencial recaudatorio. Una parte importante de este fenómeno se explica por la debilidad de las autoridades correspondientes ante la presión de las grandes corporaciones que buscan la manera de no pagar impuestos.

El problema es que la carga tributaria no se distribuye de manera equitativa entre toda la población, haciendo que para los pocos que pagan impuestos represente una carga muy pesada, sin embargo, para el fisco resultan muy pocos ingresos para el nivel de gastos que enfrenta. Así, la clase media termina pagando no solamente sus impuestos sino también los que deberían pagar otros.

Otro problema del sistema fiscal mexicano es la complejidad de las leyes tributarias y sus continuas modificaciones, lo que hace caro para el contribuyente su cumplimiento y también para la autoridad hacendaria su cobro y verificación.

Finalmente, en la baja recaudación también desempeñan un papel muy importante los regímenes preferenciales, que consisten en un trato diferenciado con fines extrafiscales, por ejemplo, fomentar el empleo o la inversión a sectores, actividades o regiones específicas de actividad económica por medio de exenciones, incentivos o reducciones en la carga fiscal. La cuestión es que en la actualidad estos tratamientos preferenciales suelen responder a negociaciones políticas, de tal manera que constituyen una parte importante de la erosión de los ingresos tributarios que, según datos de la autoridad hacendaria, alcanzan 4% del PIB.

La Ley de Ingresos

La base de la propuesta es un nuevo impuesto denominado contribución para el combate a la pobreza, que como puede verse en el cuadro 1, representa 42% de los ingresos que se estima recaudar por concepto de las modificaciones planteadas, tanto por incrementos como por nuevos impuestos, en la [Ley de Ingresos](#) que regirá en 2010. Cabe señalar que se trata de un impuesto indirecto, esto es, trasladable y, por lo tanto, quien recibirá el efecto del mismo (pagará) será el consumidor final. Al igual que en el caso de todos los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS), son impuestos al consumo que necesariamente repercutirán en un incremento de los precios de los bienes y servicios que gravan. En el caso de las telecomunicaciones, afectará el costo de producción de las empresas que utilizan Internet y telefonía, las cuales son prácticamente todas, por lo que será un factor de incremento generalizado en los precios de bienes y servicios.

Cuadro 1

Estimación de ingresos con la propuesta de Ley de Ingresos 2010

Impuestos	Monto	%
IEPS	21 678	13
Telecomunicaciones: tasa 4%	13 911	8
Tabacos: tasa 170.9%	1 691	1
Cerveza: tasa 28%	1 995	1
Juegos y sorteos: aumento de la tasa de 20 a 30%	1 170	1
Bebidas alcohólicas: cuota de tres pesos por litro	166	NS
IVA de los IEPS	2 745	2
ISR	72 988	42
Consolidación impuesto diferido, 60% pago inicial	27 591	16
Aumento de ISR de 28 a 30%	45 271	26
Aumento de tasa a sector primario de 19 a 21%	127	NS
IETU: eliminar posibilidad de aplicar el crédito del art. 11	3 270	2
IDE: tasa 3% y exención de 15 000 pesos	2 565	1
Contribución para el combate a la pobreza	71 775	42
Total	172 275	100

NS: no significativo

Fuente: SHCP, iniciativa de Ley de Ingresos 2010.

En cuanto al *ISR*, se trata de un impuesto directo, tal que permite gravar al contribuyente en función de su ingreso; sin embargo, debe subrayarse que el aumento de la tasa de 28 a 30%, que representa 26% del total de los ingresos por modificaciones a los impuestos en 2010, impactará de forma directa a los millones de asalariados registrados, quienes verán incrementado su pago por este concepto en más de 7%, los que no se verán afectados serán sólo los que perciban ingresos menores a 6 663 pesos mensuales.

Obviamente, todos estos impuestos disminuirán el poder adquisitivo de la población y a ello habría que agregar el efecto de la eliminación de subsidios que provocará un incremento de los precios y tarifas de la gasolina en 18%, de la electricidad 10% y en el precio del gas. Cabe aclarar que dicha eliminación de subsidios no tiene que ser aprobada por el Legislativo, pues es facultad exclusiva de la [SHCP](#).

El gasto público

Como se señaló, cuando una economía está en recesión, como es el caso de México, lo recomendable es aumentar el gasto público para incrementar la demanda y con ello reactivar la economía.

En México se hará lo opuesto. Las reducciones planteadas en el presupuesto de egresos contemplan:

- a) Desaparición de tres secretarías de Estado: Función Pública, Reforma Agraria y Turismo.
- b) Fusionar Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos.
- c) Ahorros en gastos de administración y de operación.

¿Realmente estas medidas significarán una disminución del gasto? Se ha propuesto que en lugar de la Secretaría de la Función Pública se cree una Contraloría General de la República. En términos reales, no hay ahorro si las personas y recursos pasan a otra dependencia.

Ahora bien, hay mucho margen para recortar gasto innecesario, como es la gran cantidad de plazas de mandos superiores del sector central de la administración pública, como se constata en cuadro 2, en el 2001 habían 69 jefes de unidad: en 2009 este tipo de plazas se incrementó a 1 011; en cuanto a directores de área, en 2001 eran 4 446; mientras que en 2009 aumentaron a 38 427, esto es solamente por lo que respecta al sector central de la administración pública.

Cuadro 2

**Incrementos de plazas de mandos superiores del sector central
de la Administración Pública**

Categoría	2001	2009
Subsecretarios	89	1 011
Jefes de unidad	69	1 212
Directores de área	4 446	38 427

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el cuadro 3, puede observarse que el costo neto de la nómina de los mandos superiores (exclusivamente de la administración central) alcanza la cifra de 84 376 millones de pesos, monto equivalente a lo que se planea recaudar por el impuesto de 2% de contribución a la pobreza, más el impuesto de telecomunicaciones. Desde otro punto de vista, esta nómina equivale al doble del programa de oportunidades.

Cuadro 3

**Costo neto de la nómina de los mandos superiores del sector central de la
Administración Pública 2010**

Nivel	Salario y prestaciones	Plazas equivalentes y homologadas	Nómina total neta
Presidente	2 651 574.4	1	2 651 574.4
Secretario	2 612 349.8	760	1 985 385 817.6
Subsecretario	2 609 386.6	1 013	2 643 308 625.8
Oficial Mayor	2 524 692.1	357	901 315 086.8
Jefe de unidad	2 539 927.0	1 200	3 047 912 352.0
Director general	2 589 159.1	715	1 851 248 742.2
Director Gral. Adjunto	2 050 450.3	6 860	14 066 088 920.8
Director de área	1 555 479.4	38 495	59 878 177 963.2
Total		49 401	84 376 089 082.8

Fuente: *SHCP*, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

Si se quisiera utilizar al gasto público como un instrumento para promover el desarrollo económico del país, ¿qué tipo de gasto habría que incrementar? Si fuera el caso, se tendría que invertir en recursos que generen empleos, en lugar de aumentar el gasto corriente, como está sucediendo actualmente. Habría que incrementar el gasto de inversión, con lo que podría crearse infraestructura y además se generarían empleos, lo cual a su vez incrementaría la demanda de bienes y servicios, y con ello, se reactivaría la economía.

Por otra parte, es conveniente subrayar que se omiten temas de transparencia y no se señalan medidas contra la opacidad del gasto público, que son tan necesarias en nuestro país.

Las finanzas públicas locales

Dado que los [ingresos de los gobiernos locales](#) dependen en promedio en 90% de los ingresos del gobierno federal (la entidad que registra menor dependencia es el Distrito Federal, con 60%), la caída de la recaudación federal participable significó para las entidades federativas y los municipios una disminución drástica de sus ingresos.

El problema se acentúa porque en los últimos años han recibido recursos adicionales. De 2006 a 2008 recibieron en promedio un incremento de 6% anual, esto es, el triple de lo que creció la economía. La mayor parte de estos incrementos se destinó al gasto corriente de los gobiernos locales y no para el desarrollo económico de sus localidades.

De esta manera, los gobiernos locales están recurriendo al endeudamiento, con lo que se resuelve el problema a corto plazo, pero si continúan las tendencias de origen y destino de los recursos, como hasta ahora, el problema se agravará en un futuro, ya que habrá que amortizar los créditos y además cubrir intereses y los gastos de colocación de la deuda. Hasta septiembre de 2009, 64% de la deuda calificada pertenece al Estado de México, Nuevo León, Sonora, Veracruz y Chiapas.

Conclusiones

La política fiscal propuesta por el gobierno federal va en sentido opuesto a la que han instaurado los países que inician ya una leve recuperación. Las políticas anticrisis de los diversos gobiernos se han orientado a la disminución de impuestos y, por otro lado, a la inyección de cuantiosos recursos a sus economías. La brecha entre ingresos y gastos (déficit fiscal) se cubre con deuda transitoria que se pagará cuando las economías estén creciendo, pues en ese entonces habrá más ciudadanos trabajando y las empresas producirán y venderán más bienes y servicios, con lo que se incrementará la cantidad de impuestos que será factible cobrar a los ciudadanos.

Una política fiscal procíclica, como la del paquete fiscal 2010, hará que disminuya el ritmo de crecimiento económico, y cuando esto sucede, la pobreza aumenta, la cual es reacia al incremento del gasto social, por si sólo, como lo demuestra el hecho de que en el país, según cifras oficiales, hay cinco millones más de pobres.

Si se aprueba el paquete fiscal tal como se presenta, los contribuyentes cautivos tendrán que pagar mayores impuestos con destino incierto, se seguirá pagando con dinero de los contribuyentes elecciones costosísimas, publicidad promoviendo la imagen del presidente y de gobernadores, entre otros. Por otra parte, ante la inseguridad, el mal servicio del sistema de salud y otras carencias en los servicios públicos, los contribuyentes tendrán que seguir pagando seguridad y seguros médicos privados, entre otros.

Bibliografía

CEPAL, 2009. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*.

CEPAL/OIT, 2009. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*.

FMI, 2009. *World Economic Outlook, Sustaining the Recovery*.

INEGI, 2008. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*.

SHCP, 2009. *Criterios Generales de Política Económica, 2010*.

_____, *Iniciativa de Ley de Ingresos 2010*.

_____, *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010*.