



MARCH 2014

WOODROW WILSON CENTER UPDATE ON THE AMERICAS

Progresividad y eficacia del gasto público en México: Precondición para una política recaudatoria efectiva

POR: Carlos Elizondo Mayer-Serra*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo explorará de qué forma se puede incrementar el ingreso fiscal, sobre todo a partir de un aumento en la recaudación de los sectores de ingresos más altos. En la primera parte del texto se describe cuál es la situación en México en términos de la capacidad que tiene el gobierno para recaudar. En la segunda sección se analiza por qué en México no se ha podido incrementar la recaudación en más de dos décadas, a pesar de las diversas reformas fiscales que se han implementado y de que a partir del año 2000 un partido político distinto al PRI ganó la Presidencia. Esto le daba, en principio, una mayor legitimidad para incrementar la recaudación. La tercera sección del texto esboza qué estrategias podría haber seguido el recién iniciado presidente Peña Nieto para incrementar los ingresos y hacerlo de forma progresiva, así como las razones de por qué optó por un aumento de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR), lo cual en principio puede ser progresivo, aunque vino acompañado por varios impuestos indirectos claramente regresivos, y sin que cambiara de manera importante la forma en la que se ejerce el gasto público.

Un argumento central del texto es que sin un mejor gasto público es difícil recaudar más de forma permanente, sobre todo en una economía tan abierta y con instituciones tan débiles como sucede en México. Dada la mala calidad del gasto actual, la ciudadanía no suele creer que el gasto público mejorará su nivel de vida, y en una democracia, difícilmente se aceptarían 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 (y es difícil que éste sea realmente progresivo si no se ejecuta con mayor calidad), ni siquiera es deseable que el gobierno tenga mayores ingresos. Un claro ejemplo es el mal gasto de los recursos petroleros adicionales que ha obtenido México en los últimos años dado los altos precios internacionales del petróleo. Esta aseveración no la demuestro para el caso mexicano, pero hay suficiente evidencia en la literatura académica al respecto.¹ Para el caso mexicano, como se verá más adelante, hay encuestas de opinión que muestran cuán poco aprecio tiene el causante por los bienes públicos que provee el gobierno.

* CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA es profesor e investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México.



Cuatro puntos adicionales hay que tomar en cuenta para analizar la capacidad tributaria de México y su dificultad para recaudar. Primero es el peso específico del petróleo en las finanzas públicas que ha provocado que el erario sea perezoso y que la propia ciudadanía no demande una mayor transparencia y rendición de cuentas, por lo que hay un gasto de menor calidad que en democracias con ingresos per cápita similares a los de México. Los ingresos petroleros probablemente hicieron más lenta la democratización del país, dado que al tener acceso a recursos que no son pagados por los ciudadanos, le permitió a la élite en el poder gobernar con más autonomía respecto a los ciudadanos.² Segundo, la frontera con Estados Unidos hace más fácil y accesible para los

contribuyentes de ingresos altos mudarse de domicilio fiscal o ir a consumir a Estados Unidos, si la presión fiscal en México aumenta de forma importante. Tercero, el mexicano es un régimen federal basado en muy baja recaudación local y amplias transferencias a las entidades federativas con baja rendición de cuentas por parte de éstas, lo cual debilita la relación entre causantes y gasto público. Cuarto, los gobiernos del PAN nunca tuvieron mayoría en ninguna de las dos cámaras y no supieron construir una coalición con el PRI o con el PRD, como para poder modificar sustancialmente una estructura impositiva llena de huecos y con instituciones recaudatorias muy débiles.

The Latin American Program and its Institutes on Brazil and Mexico work to address the most critical current and emerging challenges facing the Hemisphere. The Program sponsors relevant and timely research and uses its unparalleled convening power to provide a nonpartisan space for experts, decision makers, and opinion leaders to interact. Through its public events, briefings, and publications, the Program provides context, depth, and background to contribute to more informed policy choices in the United States and throughout the region. Broad outreach via print and on-line publications and traditional and social media extends this open dialogue to citizens of the United States, Latin America, and beyond. The Program is overseen by a distinguished international Advisory Board of preeminent scholars, public intellectuals, and business leaders and is chaired by former President of Uruguay Tabaré Vázquez.

The Program's work on democratic governance focuses on questions of improving democratic quality and state capacity, the relationship between democratization and internal armed conflict, the resurgence of populism, and the protection of human rights. It also explores the impact of public policies to promote social cohesion and address the region's persistently high inequalities. The Program's current approach builds on three decades of prior work on democratic governance at the Wilson Center, including path-breaking studies of the breakdown of democratic regimes, transitions from authoritarianism, challenges to the consolidation of democratic rule, decentralization, and the fostering of citizenship and socio-economic inclusion.

We are grateful to the Tinker Foundation for their generous support of this project.

Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027
tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001
www.wilsoncenter.org/lap

EL PACTO FISCAL MEXICANO

El pacto fiscal, entendido como la relación entre los ciudadanos y el gobierno federal que especifica quién paga cuánto en impuestos y cómo se gastan estos recursos, es la relación más importante entre sociedad y gobierno. En el caso de México este pacto es el de una sociedad desigual, donde un grupo, no precisamente pequeño pero con ingresos altos, tiene una amplia libertad para no pagar el nivel de impuestos que se esperarían en una democracia. Paralelamente, la mayoría de los ciudadanos no tienen las capacidades para llegar a su potencial productivo, en buena medida debido a la falta de bienes y servicios públicos de calidad que les brinde mayores oportunidades en el mercado de trabajo y que ayuden a romper la crónica desigualdad mexicana. Esto es así no sólo porque el gobierno federal tiene poco dinero, dado lo poco que recauda, sino porque el que tiene (que es bastante más que el que recauda por impuestos dado el ingreso petrolero) lo gasta mal, tanto por corrupción, ineficacia y por estar mal dirigido en términos de su progresividad.

Como lo ha argumentado Marcelo Bergman,³ los causantes deciden cuánto pagar no sólo a partir de un cálculo de la probabilidad que tiene su falta de pago de ser detectada y la sanción correspondiente en su caso, sino en función de un aprendizaje social respecto al valor que tiene pagar impuestos. En su decisión de pago importa a dónde se van esos impuestos y qué tan justo es percibido el sistema, tanto en materia de impuestos como de gasto público. En las sociedades donde el pago de impuestos es alto, el ciudadano ha internalizado las normas fiscales porque percibe que se le regresan con bienes y servicios públicos sus impuestos. Cuando la mayoría paga, es más fácil detectar a los que no lo hacen, con lo cual inicia un círculo virtuoso y el pacto fiscal es aceptado, se acata y no es cuestionado por la mayoría de los causantes.

El círculo se vuelve vicioso cuando el punto de partida es que muchos no pagan, que el sistema se perciba como injusto y que el no pagar tenga una baja probabilidad de ser detectado y por lo tanto de acarrear una sanción. En esos países, como México, el pacto fiscal aceptado socialmente es pagar lo menos posible, e incluso presumir qué tan poco se paga.⁴

La democracia debió haber permitido aumentar la recaudación fiscal. La visión clásica de por qué la representación política puede permitir recaudar más se encuentra en Bates y Lien.⁵ Dado que cobrar requiere convencer a los causantes de que paguen, cuando los activos se pueden mover con relativa facilidad a otro lado, el Estado puede optar por aceptar ciertas políticas públicas demandadas por la sociedad y una rendición de cuentas de cómo se gasta a cambio de los impuestos de los ciudadanos.

Un estudio reciente de Jeffrey F. Timmons concluye que la transición a la democracia no ha tenido un efecto inmediato en mayores gravámenes.⁶ Sin embargo, si se asume que una transición compleja como la democracia toma 10 años para que se noten sus efectos, sí se observa un aumento en los impuestos al consumo. Timmons sugiere que esto es así porque suele ser más fácil cobrarles impuestos a quienes van a recibir el gasto público que a quienes no. Si bien los impuestos al consumo son regresivos, los beneficios son progresivos y compensan con creces el pago de impuestos adicionales.⁷ Esta razón explica que en los países con amplio estado de bienestar, recaudan muchos recursos a partir de un Impuesto al Valor Agregado (IVA) casi generalizado.

UNA BAJA RECAUDACIÓN

México tiene una baja recaudación fiscal efectiva promedio. Esto es así a pesar de que el país ha enfrentado desde 1983 varias reformas fiscales y todo

Cuadro 1: Recaudación tributaria total incluyendo IEPS a gasolinas (porcentaje del PIB), 1990-2012.

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Tributarios	8.9	8.8	9.1	9.4	9.3	7.8	7.6	8.3	9.1	9.7	9.1	9.8	10.7	10.3	8.9	8.9	9	9.3	9.9	9.5	10.1	10	9.7	
ISR	3.7	3.7	4.2	4.5	4.2	3.4	3.3	3.6	3.8	4	4.1	4.3	4.7	4.5	4	4.2	4.3	4.7	4.6	4.5	4.8	5	4.9	
IETU	n.d.	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3																	
IDE	n.d.	0.1	0.1	0.1	0	0	0																	
IEPS (a gasolinas)	0.6	0.6	0.9	0.9	1.3	0.8	0.7	0.9	1.4	1.6	1	1.3	1.6	1.2	0.6	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuesto al Valor	3	2.8	2.2	2.2	2.2	2.4	2.4	2.6	2.7	2.8	3	3.1	3.2	3.4	3.3	3.5	3.7	3.6	3.8	3.4	3.9	3.7	3.7	3.7
Producción y Servicios	0.7	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
Importaciones	0.7	0.9	0.9	0.8	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros Impuestos	0.2	0.3	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2

Fuente: elaboración propia con datos de Finanzas Públicas de la secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://bit.ly/bybl8s> (consultado el 2 de marzo de 2013).

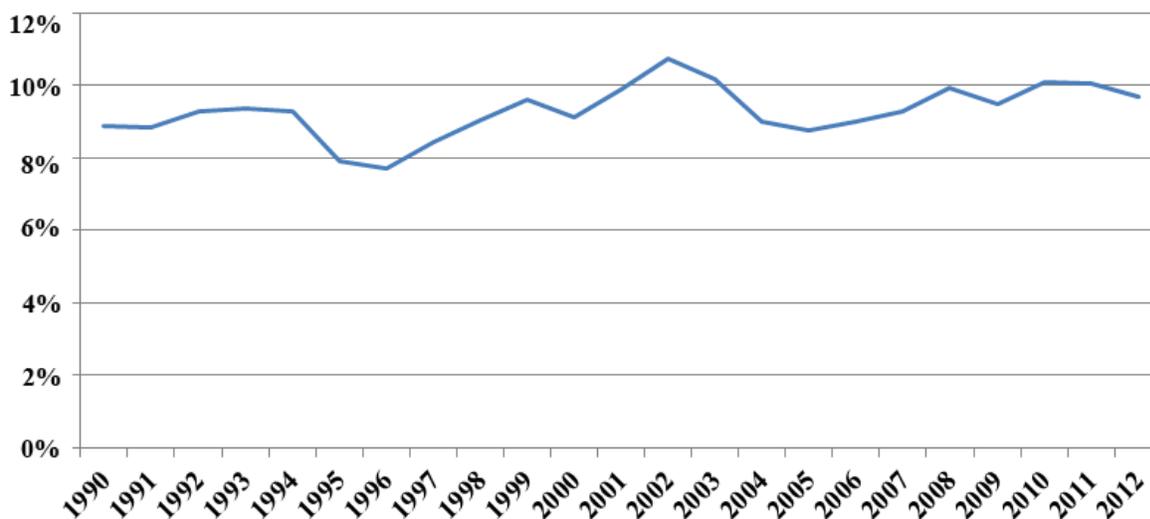
tipo de cambios menores en las leyes tributarias, con las llamadas misceláneas fiscales. Sólo en el año 2009 no hubo cambio alguno en la ley fiscal. Los esfuerzos por incrementar la tributación no han tenido mucho éxito. Esto a pesar de que algunas de las reformas, como la del 2007 que incorporó dos impuestos de control (IETU e IED) para mejorar el cobro del impuesto sobre la renta, parecían ser reformas de fondo. Como se discute más adelante, si bien aumentó un poco la recaudación del ISR, otros impuestos disminuyeron.

Como se observa en el Cuadro 1 y en la Gráfica 1, la carga fiscal, definida como el total de impuestos como proporción de la riqueza que se genera en México, es decir el producto interno bruto (PIB), se ha mantenido relativamente estable. Si bien el ISR y el IVA han aumentado en los últimos seis años, otros impuestos recaudan menos; el más impor-

tante y de los más fáciles de cobrar, el impuesto a la gasolina, que no sólo no recauda, sino que requirió un subsidio de 1.39 puntos del PIB en 2012.⁸ Cabe señalar que en las estadísticas gubernamentales los impuestos a las gasolinas y otros combustibles están erróneamente clasificados como ingresos petroleros, cuando son impuestos al consumo comunes en casi todos los países, sobre todo en los que no son productores de crudo.

Pareciera que hay un equilibrio entre causantes y autoridad. Para poder impulsar las reformas de 2007 el Gobierno Federal renunció a ajustar los precios de los combustibles, los cuales iban al alza en los mercados internacionales. El precio interno de éstos es el mecanismo para poder cobrar impuestos a la gasolina y diesel, siendo que esta decisión no pasa por el Congreso, sino que la tarifa la define el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda.

Gráfica 1: Ingresos Tributarios Incluyendo IEPS a gasolinas (% del PIB), 1990-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Finanzas Públicas de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://bit.ly/bybl8s> (consultado el 2 de marzo de 2013).

Cuadro 2: Ingresos por impuestos incluyendo IEPS a gasolinas (porcentaje del total de ingresos tributarios).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ISR-IETU-IDE 2	44	45	51	53	53	48	47	49	49	50	50	50	52	50	48	48	48	50	525	53	52	53	53
ISR	44	45	51	53	53	48	47	49	49	50	50	50	52	50	48	48	48	50	47	47	48	50	50
IETU	n.d.	0	4	4	3	3	3																
IDE 3	n.d.	0	1	1	1	0	0																
Impuesto al Valor Agregado	36	34	27	26	28	34	35	35	35	35	37	37	35	37	40	40	41	39	38	36	38	37	38
Producción y Servicios	8	6	5	4	4	5	5	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5
Importaciones	9	10	11	10	9	7	7	7	6	6	6	5	4	4	4	3	3	3	3	3	2	2	2
Otros Impuestos 4	3	4	10	7	6	6	6	6	5	5	4	4	5	4	4	4	4	4	3	4	3	3	2
IEPS a Gasolinas	7	7	6	10	14	10	9	11	15	17	11	13	15	12	7	2	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://bit.ly/bybi8s> (consultado el 2de marzo de 2013).

El impuesto es la diferencia entre el precio de venta interno y el del mercado internacional a mayoreo.

Lo que ha cambiado es el peso relativo de los impuestos. En los años ochenta, los impuestos al comercio exterior y los impuestos especiales a ciertos bienes y servicios (IEPS), incluido el de gasolina, pesaban más. El ISR hoy recauda más, pero la presión fiscal total casi no ha cambiado. Ahora la mayor parte de la recaudación recae en sólo dos impuestos, el IVA y el ISR, tal como se observa en el cuadro 2.

Mientras que la carga fiscal en México casi no ha crecido, sí lo ha hecho en forma notable en la mayoría de los países de América Latina. Por ejemplo, la carga fiscal total de Brasil (incluyendo la de gobiernos locales) pasó de 28.1 por ciento en 1990 a 32.6 por ciento para 2009, y la de Argentina de 16.1 a 31.4 por ciento en el mismo periodo.⁹ Si bien en estos países la calidad del gasto tampoco ha tenido mejoras importantes, son economías más cerradas y con mayores controles. Además, una parte significativa del ingreso adicional está vinculado al aumento de precios en los *commodities*, capturados por el Estado gracias a cambios en la política fiscal, aunque impopulares, concentrados en grupos relativamente pequeños, como los agricultores de exportación en Argentina.

El impuesto sobre la renta

En comparación con otros países de América Latina, el ISR mexicano tiene una recaudación cercana a la del promedio de los países de la región, que es de 5 por ciento del PIB. Para 2011, México recaudó 5 por ciento, Argentina 5.9, Brasil 7.5, Chile 7.4 y Colombia 5.5 por ciento.¹⁰

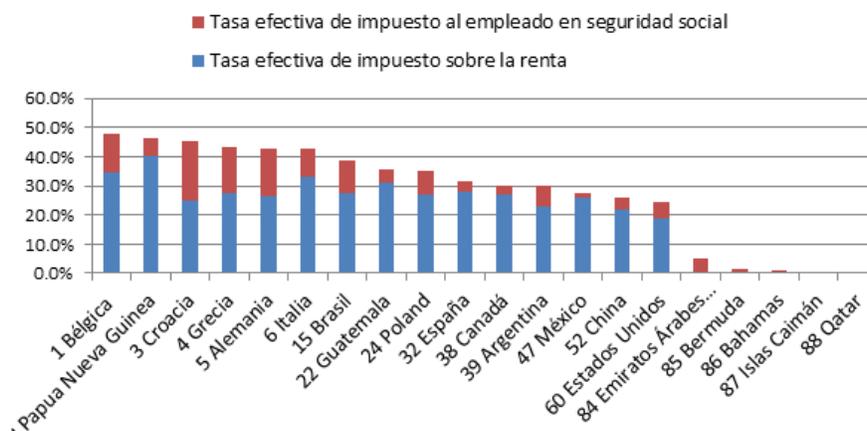
Sin embargo, en lo que se refiere al ISR, lo obtenido viene sobre todo de los asalariados, que son pagadores cautivos, y de las personas morales. Los trabajadores no asalariados tienen muchos espacios para

eludir o evadir el pago de impuestos. Mientras que se ha calculado que los asalariados tienen una tasa de evasión de ISR de 15 por ciento, según distintos estudios los que tienen ingresos por arrendamiento llegan al 64 por ciento o incluso 70 por ciento, quienes reciben ingresos por actividad empresarial y profesional entre 77 por ciento y 80 por ciento, y por renta empresarial entre 26 por ciento y 33 por ciento.¹¹

Según cifras de la Secretaría de Hacienda para el primer trimestre de 2012, 40 por ciento del impuesto lo pagan las personas morales, mientras que el 48 por ciento viene del impuesto retenido a asalariados. Sólo poco menos del 2 por ciento lo pagan las personas físicas no asalariadas, 5 por ciento es aportado por el retenedor, pero no por salarios, como es el caso de los ingresos por participación en Consejos de Administración y 4 por ciento proviene de residentes mexicanos en el extranjero.¹²

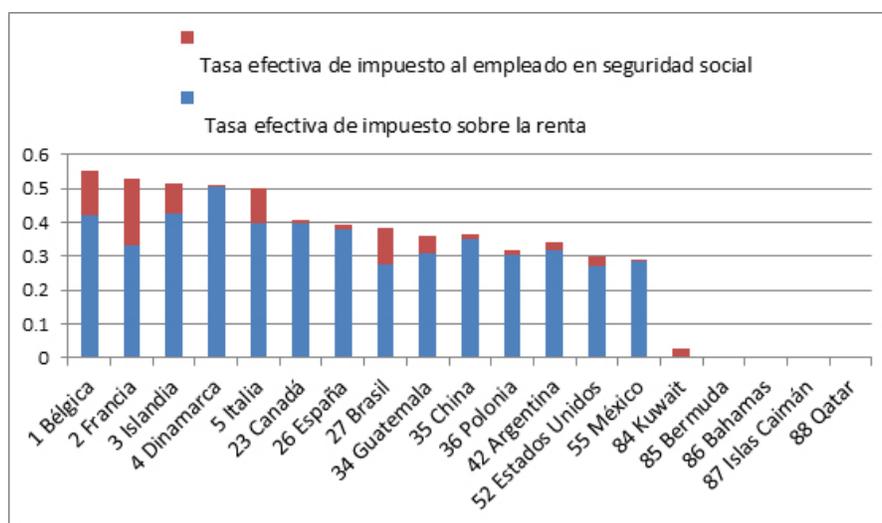
Si comparamos a México con otros países fuera de la región, encontramos que el país grava, como proporción de lo recaudado en ISR, más a las empresas y menos a las personas, incluidos sus ingresos como accionistas. Alemania recauda por ISR 11.4 puntos del PIB, las personas morales contribuyen con 15.8 por ciento del total y las físicas con 84.2 por ciento. Estados Unidos recauda 15.1 puntos del PIB por ISR (16.5 por ciento de este total proviene de las personas morales y 83.5 por ciento de las personas físicas) y Canadá, 17.5 puntos del PIB, de los cuales 22.9 por ciento proviene de las personas morales y 75.4 por ciento de las personas físicas (el resto proviene de no residentes). México, con datos de 2008, recaudó 4.7 de ISR, 42.6 por ciento proveniente de las personas físicas, y 57.4 de las personas morales.¹³ Aunque en México no hay datos confiables, lo que estos datos muestran es la disparidad de México comparada con otros países en relación a cuánto del ingreso de las personas físicas proviene de los asalariados y cuánto de los ingresos empresariales de los individuos.

Gráfica 2: Tasa efectiva de impuesto sobre la renta y seguridad social en 100.000 dólares de ingresos brutos, 2011.



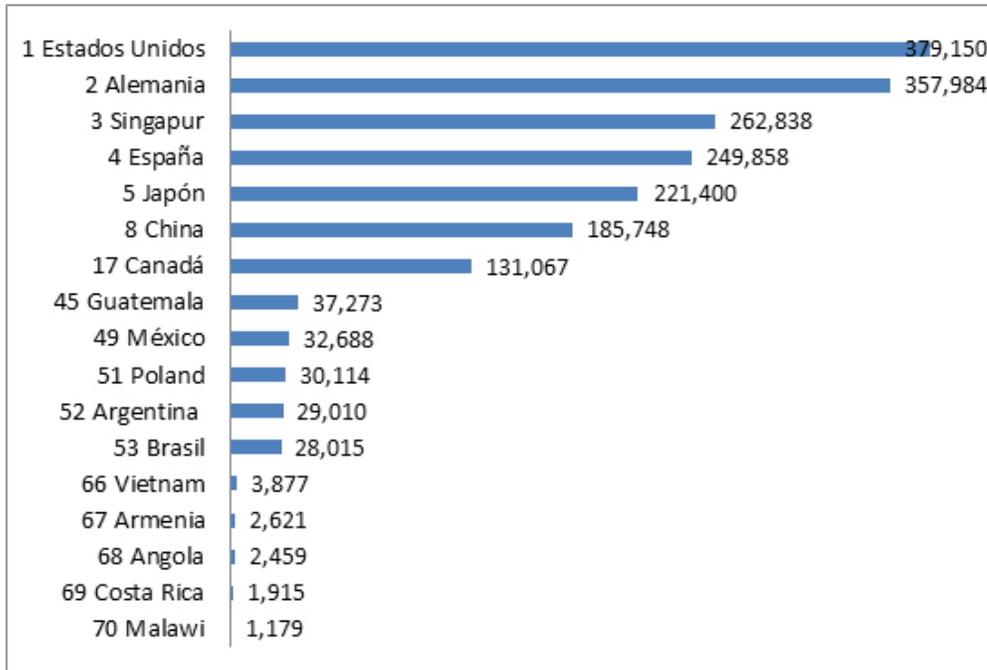
Fuente: KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011.

Gráfica 3: Tasa efectiva de impuesto sobre la renta y seguridad social en 300.000 dólares de ingresos brutos, 2011.



Fuente: KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011.

Gráfica 4: Nivel de ingreso gravable donde las más altas tasas de ISR personal tienen efecto (USD).



Fuente: KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011.

La tasa efectiva que pagaba en el 2011 un causante en México después de deducciones no era particularmente alta comparada con otros países. Según KPMG, México estaba en el lugar número 47 de 88, en términos de cuál es la tasa efectiva de impuestos y seguridad social para quien tuvo 100 mil dólares de ingreso bruto en 2011. Para quienes ganaron más de 300 mil dólares, su tasa efectiva los situaba en el lugar 55 de 88 países.¹⁴ Había, en principio, espacio para hacer del ISR un impuesto mucho más progresivo.

Esto es aún más evidente dado que en México rápidamente se alcanzaba la tasa más elevada en el caso del Impuesto Sobre la Renta, con lo cual una clase media modesta paga la misma tasa del ISR que el mexicano más rico. Peor aún, seguramente la tasa impositiva real de éste último es menor, dadas todas las deducciones que puede hacer.

La desigualdad se acentúa debido a que había ingresos de personas físicas que no se gravaban. Si la empresa cotizaba en la Bolsa de Valores, ni los dividendos que pagaban las empresas ni la ganancia de capital que se obtenían cuando el precio de la acción subía por encima del precio de colocación eran, hasta el 2012, sujetos al pago de impuestos.

El trato diferencial a las ganancias de capital respecto a las que son producto del trabajo es complicado en todas las jurisdicciones. Sin embargo, en México, cuando la acción cotiza en la Bolsa de Valores, representaba un verdadero paraíso fiscal, salvo cuando se vendía el control de la empresa.

Hay también gastos que un empresario puede deducir sin límites desde su empresa. Así, mientras que el precio de un coche para fines de deducción del ISR tiene un tope, un avión privado y los gastos que ge-

nera no lo tienen. Sin embargo, en Estados Unidos, por ejemplo, esto sí se limita. Esta es una razón por la cual hay tanta aviación privada en México: la fianza el fisco. No hay datos que permitan saber cuál es el peso de estas deducciones.

La ley fiscal mexicana está llena de grietas y agujeros. En cuanto a los gastos fiscales (lo que se deja de recaudar por las exenciones, reducciones y desgravaciones), México ocupa el tercer lugar de América Latina en el alto peso que representan, según lo reporta el investigador Juan Pablo Jiménez.¹⁵

Según datos de la Secretaría de Hacienda, los gastos fiscales en México para 2013 por la aplicación de regímenes de excepción se calcula que serán de 590.8

miles de millones de pesos, equivalentes a 3.68 por ciento del PIB. De éstos, 42.4 por ciento corresponderán al ISR, 42.8 por ciento al IVA, 12.9 por ciento al IETU, 0.8 por ciento a los impuestos especiales y el restante 1 por ciento a estímulos fiscales. El gasto fiscal por motivo del ISR significará dejar de recaudar 250.77 mil millones de pesos, mientras que por el IVA y el IETU no recaudarán 252.7 y 76.3 mil millones de pesos, respectivamente. Cabe señalar que algunos de estos gastos fiscales en ISR significan realmente posponer el pago del impuesto (como en el caso de la consolidación fiscal) o son facilidades administrativas, que se usan en sectores donde es muy difícil recaudar, como en el autotransporte.

Cuadro 3: Gastos fiscales en América Latina, 2007 (en porcentajes del PIB).

Impuesto	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Perú
IVA	1,14	0,36	0,76	1,92	3,40	1,96	2,15	1,44
Renta	0,51	1,11	4,21	1,60	1,20	5,28	3,02	0,29
<i>Pers. Naturales</i>	-	0,66	3,31	0,24	0,80	4,35	1,56	0,19
<i>Pers. Jurídicas</i>	-	0,45	0,90	1,36	0,40	0,93	1,45	0,10
Seguridad Social	0,25	0,74	-	-	-	-	-	-
Selectivos	0,13	0,00	-	-	-	-	-	-
Comercio Exterior	0,16	0,08	-	-	-	0,20	-	-
Otros	0,02	0,00	-	-	-	0,46	0,76	0,32
Total (% del PIB)	2,21	2,29	4,60	3,52	4,60	7,91	5,92	2,05
Total (% de la recaudación)	8,90	9,10	35,30	22,00	35,30	63,50	50,70	11,90
G T IRPN / G T Total (en %)	-	28,8	17,4	6,8	17,4	55,0	26,4	9,3

Fuente: Juan Pablo Jiménez, CEPAL, "Impuesto a la Renta Personal y Equidad en América Latina: Nuevos desafíos", *XXIV Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago de Chile, 24-26 de enero de 2012 <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45764/07_Juan_Pablo_Jimenez_2.pdf> (consultado el 26 de abril de 2012).

El Impuesto al Valor Agregado

En cuanto al IVA, el gasto fiscal más alto proviene de la tasa cero que se aplica a varios productos, por la cual se dejará de recaudar poco más de 189 mil millones de pesos, lo que equivale a 1.1 por ciento del PIB.¹⁶ Un impuesto general como es el IVA está lleno de excepciones con implicaciones regresivas en la distribución del ingreso.

En 2010, el IVA en México recaudó mucho menos que en los países de América Latina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo promedio de recaudación fue del 5.8 y 6.9 por ciento del PIB, respectivamente, frente al 3.9 por ciento de México o al 7.6 de Chile, 5.2 de Brasil o al 7.9 de Argentina.¹⁷ Según la OCDE, los impuestos al valor agregado recaudados por los estados en Brasil representan 6.8 puntos del PIB para 2010 y 3.5 puntos para Argentina. En México no hay IVA local.

Cuando se aprobó el IVA en 1979, la tasa general era de 10 por ciento y gravaba el 72 por ciento de los bienes y servicios que se consumían. Hoy la tasa es de 16 por ciento, pero sólo está gravado 54 por ciento de los bienes y servicios, 26 por ciento de la base está sujeto a tasa cero y están exentos 20 por ciento de los productos que conforman la canasta que se consume.¹⁸ Antes de la reforma de noviembre 2013, las zonas fronterizas de México tenían una tasa general del 11 por ciento. La presión de poderosos grupos de interés con capacidad de enarbolar un supuesto interés general y lograr un trato fiscal privilegiado, así como innumerables amparos exitosos fue obligando a ampliar los bienes y servicios no gravados con IVA, y han hecho este impuesto muy poco eficiente en términos de recaudación.

Mientras que en Chile cada punto de la tasa del IVA recauda 0.39 puntos del PIB, en Colombia 0.36 y en Brasil 0.25, en México recauda 0.23 puntos. En

los países miembros de la OCDE el promedio es de 0.41 puntos, y países como Canadá logran recaudar 0.67 puntos del PIB.¹⁹

En 2010, 38 por ciento del gasto que realizaba el 10 por ciento de la población con más ingresos se encontraba exento del pago de IVA o estaban sujetos a tasa cero.²⁰ Este subsidio es relativamente alto entre el sector de mayores ingresos porque, si bien el consumo en alimentos y medicinas como proporción de su ingreso es menor, en términos absolutos su consumo es muy alto en comparación con el resto de deciles de ingreso. Asimismo, otros bienes y servicios con tasa cero o exentos, como el consumo en periódicos y libros, registran un nivel de concentración muy elevado entre las clases con más altos ingresos. Lo mismo sucede con las colegiaturas de escuelas privadas²¹ y servicios privados de salud. Más allá de los sectores con tasas privilegiadas, los que se autoemplean y las empresas pequeñas estaban hasta enero del 2014, exentas del IVA y del ISR por estar sujetas al Régimen de Pequeños Contribuyentes.²² Resta ver si el nuevo sistema propuesto para tratar de recaudar de este tipo de empresas funciona adecuadamente.

La baja recaudación del IVA, como ya se mencionó anteriormente, se explica en buena medida por el exceso de huecos en la ley, aunado a su interpretación por parte de la Suprema Corte que los expande bajo el principio de que todo impuesto debe ser proporcional y equitativo. Sin embargo, habla también de una pobre capacidad administrativa. Por ejemplo, una parte importante de la recaudación se obtiene directamente en las aduanas. Por el volumen de comercio exterior mexicano, las importaciones representan 30.92 por ciento del PIB,²³ y en la frontera, antes de que la mercancía entre al país, se debe cumplir con sus contribuciones fiscales. De hecho, el 45 por ciento del IVA, se recauda en los 49 puntos de revisión de mercancías que tiene la Administración General de Aduanas.²⁴

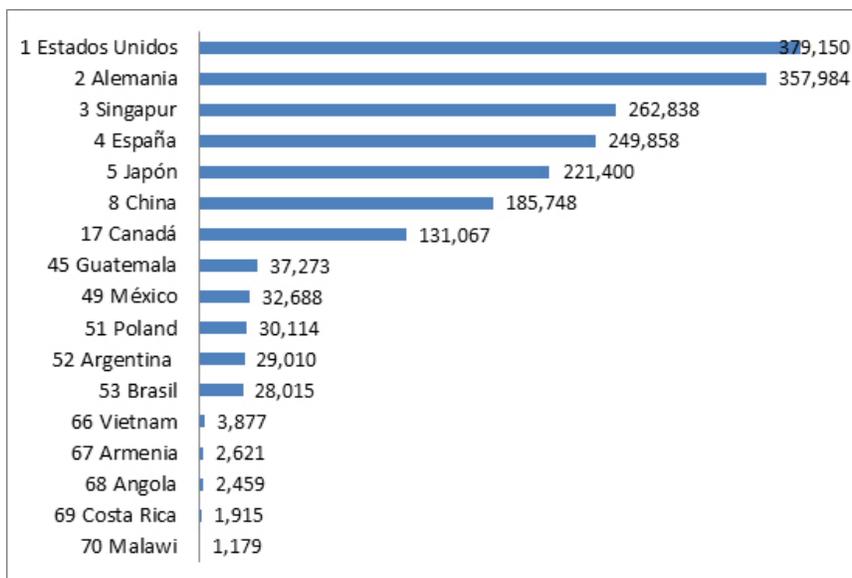
El ingreso petrolero

Aunque el gasto público en México es bajo comparado con el de otros países, es mucho mayor de lo que se recauda. Esto ha sido sostenible gracias a los ingresos petroleros.²⁵ Los derechos por extracción de petróleo que se pagan a la Federación (cerca de un 30 por ciento que ésta los transfiere a las entidades federativas) representaron en promedio el 6 por ciento del PIB en los años ochenta y 2.79 por ciento en los años noventa. Las oscilaciones se explican tanto por la volatilidad del precio internacional del petróleo como por la devaluación del peso, la cual hace a esta renta que se genera en dólares más valiosa como porcentaje del PIB.

En la última década el precio internacional del crudo subió y con ello la renta petrolera. El precio pasó de 14.08 dólares por barril en 1998 a 48.95

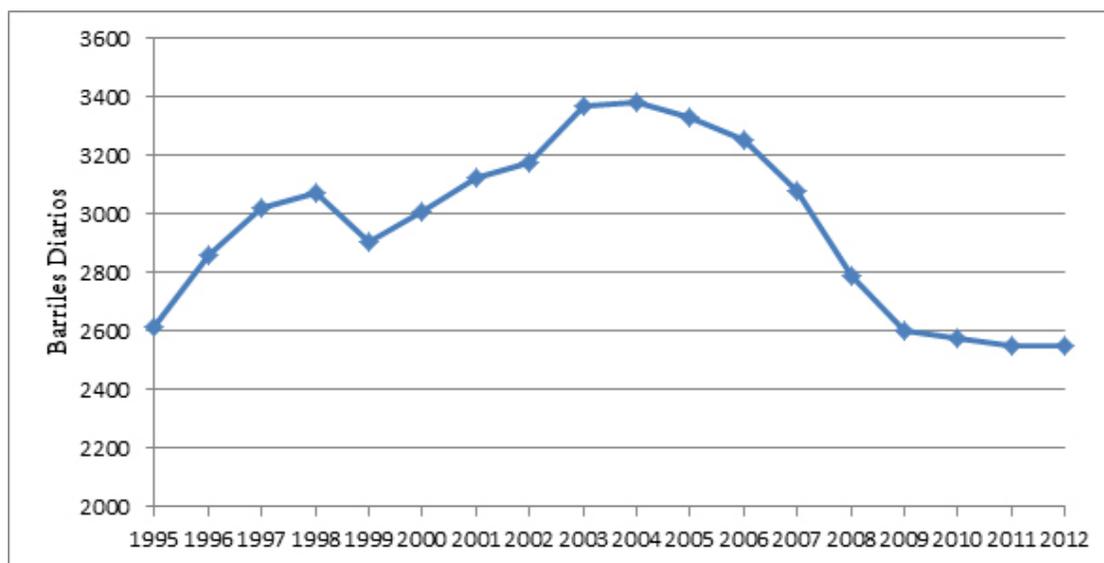
dólares por barril en 2005 y a 100.99 dólares por barril en 2011.²⁶ Además, la producción subió de 3 millones 12 mil barriles diarios en el año 2000 a 3 millones 383 mil en 2004, cuando llegó a su pico más alto, para luego descender a 2 millones 556 mil barriles diarios en 2011.²⁷ El resultado neto es un incremento de la renta petrolera que pasó de 320 mil 356 millones de pesos en 2000 a 849 mil 370 millones en 2011 (a pesos constantes tomando año base 2011). En términos reales, esto significó un incremento de 514 mil 929 millones de pesos.²⁸ De esta forma la renta petrolera pasó de ser el 1.8 por ciento del PIB en 1999 a 3.5 por ciento en 2003, 5.7 por ciento en 2006 y 7.4 por ciento en 2008. En 2009 cayó a 4.1 por ciento,²⁹ pero se compensó gracias a un seguro contratado por la SHCP en caso de una eventual caída en el precio del crudo, lo que derivó en un ingreso de casi un punto del PIB (registrado bajo el rubro de aprovechamientos,

Gráfica 5: Precio promedio de las exportaciones de petróleo crudo 1995-2012 (dólares por barril 2011 = 100).



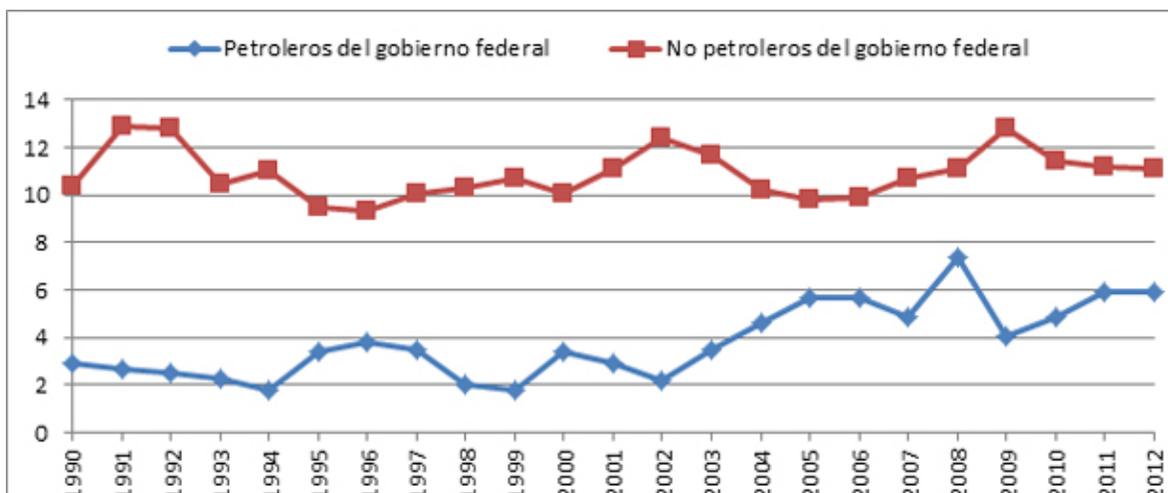
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, *Indicadores de Hidrocarburos*, <http://bit.ly/gsosB2> (consultado el 16 de marzo de 2013).

Gráfica 6: Producción de petróleo promedio anual 1995-2012 (millones de barriles diarios)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Indicadores de Hidrocarburos, <http://bit.ly/gsosB2> (consultado el 16 de marzo de 2013)

Gráfica 7: Ingresos petroleros y no petroleros del gobierno federal (porcentaje del PIB).



Fuente: elaboración propia con datos de Finanzas Públicas de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://bit.ly/bybl8s> (consultado el 15 de marzo de 2013).

no dentro de los ingresos petroleros).³⁰ Los ingresos petroleros se recuperaron y para 2011 llegaron a 5.9 puntos y en 2012 alcanzaron 6 puntos del PIB.³¹ Para esos mismos años, el ingreso petrolero ha representado un porcentaje importante del ingreso total del Gobierno Federal, pasando del 10.2 por ciento en 1999, al 29.5 en 2008, 17.3 en 2009, 21.3 en 2010 y 24.9 por ciento en 2011.³²

La llegada de la democracia coincidió entonces con un notable aumento de la renta petrolera equiparable a una reforma fiscal eficaz, sin necesidad de la compleja negociación para acordarla. Esto permitió no enfrentar el problema de la baja recaudación mexicana, que ha sido una constante en tantas décadas.

LAS RAZONES DETRÁS DE LA DEBILIDAD TRIBUTARIA MEXICANA

¿Por qué el Estado mexicano ha sido tan mal recaudador de impuestos?³³ No hay una sola respuesta para un tema que involucra a toda la sociedad como es la recaudación tributaria. Cuántos impuestos paga una sociedad y cómo se gastan es el resultado de una serie de decisiones y negociaciones políticas. Por ello, la explicación central de por qué unos gobiernos recaudan más que otros es fundamentalmente política. En otras palabras, el cobro de impuestos y su gasto tiene que ver con las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y la capacidad burocrática del gobierno para hacer cumplir las reglas fiscales, la cual también es una relación de poder entre quienes encabezan la burocracia, la burocracia misma y de ésta con la sociedad.

Desigualdad y recaudación

Una parte de la explicación se encuentra en la propia desigualdad. Como se sabe, México es un país con una enorme concentración del ingreso, la cual se ha mantenido alta a lo largo de su historia. Dada

esta concentración, un número pequeño de individuos paga una buena parte de los impuestos, incluso aquéllos que gravan el consumo, aunque no lo suficiente como para revertir la crónica desigualdad. A pesar de los innumerables productos exentos del IVA que se encuentran en la canasta de bienes que consumen los más ricos, con datos de 2010, 10 por ciento de la población con mayores ingresos paga 39.8 por ciento del IVA total recaudado, mientras que 10 por ciento de los más pobres sólo paga 1.1 por ciento del IVA.³⁴ En México, el consumo está tan concentrado que el IVA es un impuesto progresivo en términos absolutos, es decir, respecto al total de lo recaudado es mucho más lo que paga el diez por ciento más rico. Por ello, el pago proveniente del 10 por ciento más rico es 36.18 veces más que el que paga el decil más pobre de la población. Ahora bien, como los más pobres consumen una mayor proporción de su ingreso, ya que no tienen margen para ahorrar, y a pesar de que muchos de los productos que consumen están exentos o tienen tasa cero, enfrentan un IVA regresivo en términos relativos, es decir, que grava una mayor proporción de los ingresos totales de los más pobres respecto a los de los más ricos. Si no existiera la tasa cero en alimentos y medicinas, el IVA como proporción del gasto aumentaría más en los más pobres que en los más ricos, pero el monto total de lo recaudado aumentaría en forma significativa, dado que el consumo es mucho mayor en los dos deciles más altos. Si estos recursos estuvieran bien gastados podrían ser un poderoso instrumento para distribuir entre la población más desfavorecida. Sin embargo, como veremos más adelante, esto no es fácil de lograr dada la captura del gasto público por los sectores mejor organizados.

En el caso del impuesto al ingreso, es decir el ISR, la progresividad es mayor, en términos absolutos y relativos.³⁵ Para 2010, los más ricos en promedio pagaron una tasa superior a los más pobres y, como ganan mucho más, el decil más rico contribuyó con

Cuadro 4: Ingreso, gasto medio y contribución a la recaudación por decil, 2010 por individuos.

Decil	ISR		IVA		
	Contribución a la recaudación	Incidencia del impuesto	Contribución a la recaudación (Total)	Contribución a la recaudación (Tasa general)	Contribución a la recaudación (extentos)
I	-0.2	-5.4	1.1	1.1	1.7
II	-0.1	-0.6	2	1.9	3.4
III	0.1	1.1	3.2	3	5.1
IV	0.9	4.8	4.1	4	5.5
V	2.2	8.1	5.7	5.5	8.2
VI	3.6	10.1	7.1	6.9	9.4
VII	5.7	11.9	8.6	8.5	9.2
VIII	10.7	15.2	11.7	11.8	11.3
IX	19	18	16.6	16.7	14.8
X	57.9	23	39.8	40.5	31.4

Fuente: “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010”, secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, febrero de 2012, pp. 12 y 20. Disponible en <http://bit.ly/PnzsVk>

57.9 por ciento de la recaudación total, mientras que el decil más pobre tuvo una contribución negativa, dado que hay un subsidio al empleo para los asalariados con menores ingresos.³⁶

Un problema para gravar en países desiguales y menos modernos como los de América Latina es que, como lo ha señalado Vito Tanzi:

(...) la proporción del ingreso nacional que se va a sueldos y salarios es mucho menor que en los países industrializados. Esto significa que para generar un ingreso alto se requiere imponer altas tasas impositivas a sueldos y salarios o que los ingresos no salariales estén sujetos a tasas razonables. El problema con esto es que los ingresos no salariales que vienen de las grandes empresas o del sector público son difíciles de gravar.³⁷

Varias son las razones que determinan esto, una de las cuales es la dificultad de gravar ingresos al capital (intereses, dividendos, ganancias de capital en la compra-venta de acciones, rentas, ganancias), ya que no resulta fácil saber cuánto valen y porque si la presión fiscal aumenta, existe el riesgo de que se fuguen los capitales. El resultado es que los deciles más altos “reciben una apabullante proporción del ingreso personal [...] y pagan pocos impuestos”.³⁸

En principio puede parecer fácil presionar más a los grupos que concentran una gran cantidad del ingreso nacional. Dada la alta desigualdad mexicana queda claro que existe un margen para gravar más a estos sectores en la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria. Sin embargo, esta minoría, al concentrar un porcentaje tan alto de los recursos disponibles, tiene la capacidad, fuerza y recur-

sos necesarios para oponerse a una mayor recaudación. Existen varios mecanismos para protegerse, y aquí señalo dos. El primero, su capacidad de cabildear (lobby) en el proceso de toma de decisiones. Antes de la llegada de la democracia esto significaba fundamentalmente la incidir en la Secretaría de Hacienda. Ahí se diseñaba la política fiscal, en función de las prioridades presidenciales, y desde ahí se coordinaba su implementación, incluida el sondeo y negociación con los intereses empresariales. Como el partido del Presidente tenía mayoría en el Congreso, éste era fundamentalmente un ratificador del programa del Ejecutivo. Cuando una reforma fiscal era amenazante, el reto era movilizarse políticamente antes de que llegara al Poder Legislativo. Así lo hicieron con éxito los grandes empresarios para poder frenar las reformas fiscales de 1964 y 1972.³⁹ A partir de 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, el cabildeo empieza a llegar también al Poder Legislativo. Ahí participan ahora todos los intereses afectados por un cambio fiscal, no sólo los actores privados, sino los gubernamentales, en particular los gobernadores, pero incluso en materia de gasto es frecuente que se haga cabildeo por mayores recursos en las propias entidades del gobierno federal. Dado que no está regulado el conflicto de intereses, ni el intercambio de dádivas, y muchos grupos empresariales tienen a su propio legislador, los grupos empresariales importantes tienen una gran capacidad para cambiar o erosionar medidas que les puedan afectar, como sucedió en la reforma del 2007 que introdujo el IETU y que se discute más abajo.

Si falla el cabildeo y el débil Estado mexicano logra la información suficiente como para recaudar, los individuos con recursos tienen como herramienta el juicio de amparo para protegerse del brazo recaudador del Estado. No sólo porque ha sido relativamente fácil lograr que una ley tributaria sea declarada inconstitucional, sino porque la simple amenaza de ello, ante el miedo de que se pierda el

caso ante la Suprema Corte, hace más difícil ciertos cambios legales que en otros países.

El amparo, en principio, sirve para evitar abusos del gobierno en todos sus niveles. En un país que ha tenido gobernantes tan arbitrarios, se comprende que haya surgido y sea defendido como una figura importante para los mexicanos. Sin embargo, ha llevado a una justicia particularmente complicada en la cual las incidencias procesales se multiplican en una complejidad técnica inteligible sólo a los iniciados.

El amparo abre un espacio de protección amplio en todo tipo de materias, incluida toda acción administrativa sobre una persona física o moral. En materia fiscal, se fue desarrollando una compleja jurisprudencia que en las épocas de dominio del Presidente sobre el Poder Judicial (hasta la reforma del presidente Zedillo en enero de 1995 cuando se dota a éste de una verdadera autonomía), servía para casos relativamente menores. Cuando el tema era muy importante, se terminaba por imponer el interés del Ejecutivo, aunque quedaba un espacio para que el privado litigara y ganara asuntos de importancia menor.

El amparo fiscal ha llevado a que ciertos contribuyentes se beneficien con la exención de impuestos, mientras que otros sí tienen que hacerlo dado que en el sistema jurídico mexicano la declaración de inconstitucionalidad de las leyes a través del juicio de amparo sólo beneficia a aquellos que buscan la protección de la justicia (la llamada doctrina Otero).⁴⁰ Sin embargo, esto cambia una vez que se establece jurisprudencia después de cinco sentencias en el mismo sentido. En este caso, cualquiera puede buscar a través de un amparo la exención, aunque para este causante el amparo no sería retroactivo. El resultado es que el amparo en materia tributaria lleva a tasas efectivas reales muy distintas entre las empresas en función de su capacidad para litigar.

En México los contribuyentes gozan de la protección de la justicia con una cobertura probablemente mucho mayor a la de cualquier otro país del mundo.⁴¹ Esa protección no existió durante casi cien años, ya que el artículo correspondiente viene de la Constitución de 1857. El texto constitucional no cambió. Sencillamente, a partir de los años sesenta fue interpretado de manera distinta, de tal suerte que se ampliaron los derechos de los contribuyentes.⁴²

Las bases constitucionales a partir de las cuales se ha construido toda una jurisprudencia de protección para el contribuyente son endebles. Se encuentran en el Artículo 31, fracción IV de la constitución, que establece como obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.⁴³

Estos principios no figuran en el capítulo de las llamadas garantías individuales, que son los primeros 29 artículos de la Constitución, los cuales en principio son aquellos cuya violación permitía solicitar un amparo.⁴⁴ Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió, a principios de los años sesenta, sostener que la violación de dicho artículo sí constituye una violación a las garantías de los contribuyentes. Con este criterio se garantizó la procedencia del juicio de amparo contra leyes que imponen contribuciones y que presuponen violaciones al Artículo 31 de la Constitución. La interpretación de lo que es “proporcional” y “equitativo” ha llevado a una escolástica barroca en la que quejosos, autoridad y jueces tratan de darle coherencia a dos conceptos por naturaleza abiertos.

La pequeña enfermedad de ampararse comenzó a ser epidemia después de la promulgación del impuesto al activo en diciembre de 1988; muchos abogados empezaron a aprender la utilidad de este

mecanismo y lo rentable que era para sus despachos. Cuando se fortalece a la Suprema Corte con la reforma de Ernesto Zedillo, ese espacio de litigio para el causante se abre aún más ya que el gobierno no sabe inicialmente litigar. La democratización implicó una descentralización del poder y más pesos y contrapesos, sobre todo a nivel federal. El Ejecutivo tiene menos capacidad de presión sobre el Poder Judicial y puede perder casos importantes.

La evolución en el número de amparos fiscales es revelador. De 1996 a 2001 fueron 48,813, de 2002 a 2007 llegaron a 134,323. La Suprema Corte tiene un alta carga por la revisión de estos amparos. La primera sala, que es la que más ve este tipo de asuntos, en el 2011 resolvió 474 amparos directos en revisión,⁴⁵ (cuando se revisa un amparo de un Colegiado en contra de la acción de una autoridad donde se determina que una ley es inconstitucional), de los cuales , 34% corresponden a materia fiscal.⁴⁶

Sólo hasta hace relativamente poco se ha empezado a cuestionar su validez y legitimidad. Esto, aunado a una mejor capacidad de litigio del gobierno y a una mayor sensibilidad de la SCJN para declarar la inconstitucionalidad de leyes fiscales (decenas de miles de amparos producirían un costo fiscal muy grande a una decisión de inconstitucionalidad), ha llevado a que en los últimos casos (IVA y IETU, por citar dos muy notorios) se hayan negado los amparos correspondientes. Sin embargo, el erario aún pierde algunos casos muy significativos. Un ejemplo: General Motors compró las acciones de otra automotriz en Estados Unidos. Cuando las vendió valían menos que su precio original de compra, pero lo hizo en México para poder registrar en su contabilidad una pérdida de 2 mil 599 millones de pesos y de esta forma no pagar el Impuesto Sobre la Renta equivalente a ese monto. La ley del ISR lo prohíbe expresamente. Sin embargo, General Motors se amparó y la Suprema Corte le dio la razón en el año 2011.

El sistema no sólo es caro fiscalmente, sino que erosiona la capacidad de las instituciones hacendarias para realizar su trabajo, al requerirles una gran cantidad de trabajo en temas que en otros países no se litigan. Que la Procuraduría Fiscal esté concentrada en temas fiscales no es extraño, aunque sí sorprende el número tan alto de casos que tiene que atender y que pueden llevar a errores o a acciones dolosas que beneficien solamente a algunos actores. Lo que sí parece fuera de toda proporción es el número de casos tributarios que se ven en la SCJN, que por momentos parece un tribunal fiscal de última instancia.

La inequitativa distribución del ingreso en México que a su vez se refleja en una desigual distribución del poder es una de las dificultades políticas mayores para incrementar la recaudación tributaria. Sin embargo, éste no es un obstáculo insuperable. Tres países de América Latina, tan o más desiguales, como son Argentina, Chile y Brasil,⁴⁷ gravan notablemente más que México. Además han logrado aumentar su recaudación en los últimos 19 años, mientras que en México se mantiene estancada.⁴⁸

Cuadro 5: Recaudación fiscal en Brasil, Chile, Argentina y México (% del PIB), y coeficiente de Gini, 2010.

	Ingresos tributarios incluyendo aportaciones sociales	Coeficiente Gini
Brasil	23.46	53.9
Chile	18.37	52.1
Argentina	19.85	45.8
México	11.27	51.7

Fuente: "Ingresos Tributarios en Porcentaje del PIB", Cepal, Stat, 2010. <http://bit.ly/nXVBuT>). Para el coeficiente de GINI: UNDP, Inequality-Adjusted Human Development Index, 2010, <http://bit.ly/edUig8>.

Cuadro 6: Coeficiente de Gini antes y después de transferencias fiscales, 2010.

	Antes de Transferencias fiscales	Después de transferencias fiscales
Argentina	49.0	48.0
Brasil	54.0	55.0
Chile	52.6	50.1
Colombia	53.0	53.0
México	50.0	49.0
Perú	49.0	49.0
España	50.7	33.8
Polonia	46.8	30.5
Holanda	42.4	28.8
Corea	34.1	31.0
Japón	48.8	33.6
OECD-30 promedio	47.3	30.6

Fuente: Para América Latina, Edwin Goñi, Humberto López & Luis Servén, *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, The World Bank, 2008, disponible en: <http://bit.ly/1fyg16s>. Para el resto de países, OECD, *OECD work in Income Distribution and Poverty, 2013*, disponible en: <http://bit.ly/1d92zD0>

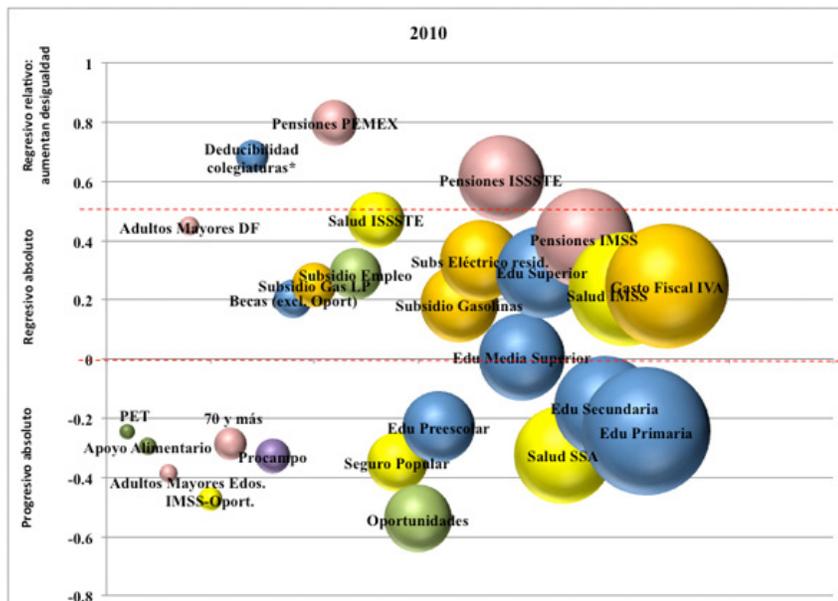
Ahora bien, en estos tres países una mayor recaudación no ha llevado a una menor desigualdad, a pesar de las mejoras recientes en el coeficiente de Gini en todos los países, incluido México.

En los países donde hay reglas justas en el gasto público y una buena capacidad administrativa para ejercerlo, la desigualdad disminuye en forma importante una vez que se cobran los impuestos y se gastan en servicios públicos de calidad. Por ejemplo, mientras que para mediados de 2010 Polonia tiene un coeficiente de Gini de 47 antes de la política fiscal, después de ésta baja a 31.⁴⁹ En México y Brasil el cambio es mínimo. Disminuye de 50 a 49 en México, y aumenta de 54 a 55 en Brasil.

La siguiente gráfica resume el por qué el gasto público en México no ayuda realmente a mejorar la desigualdad. Cabe recordar que la información contenida en la gráfica no hace referencia a la calidad de los servicios recibidos, ya que en las esferas regresivas más grandes son transferencias en efectivo (en general a través subsidios que no se cobran), mientras que las progresivas más grandes, son servicios como el programa educativo.

aliado, por lo que el gasto público era poco transparente y estaba basado en redes clientelares de privilegios, no en derechos universales, por lo cual tampoco se requería una recaudación muy amplia, dado que los sectores mal organizados tenían poco peso político. En este contexto, donde además no existía la posibilidad de la alternancia, la corrupción penetró diversos ámbitos de la burocracia y, ante

Gráfica 8: Coeficientes de concentración y gasto público por programa.



Fuente: John Scott, “Gasto público para la equidad: del estado excluyente hacia un estado de bienestar Universal”, Programa Presupuesto y Gasto Público en México. Serie: ¿Gastamos para mejorar?, México evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, 2010, p. 15, <http://bit.ly/fkPx21> (consultado el 11 de junio de 2012).

Corporativismo, gasto y recaudación

Las limitaciones para recaudar más y para gastar mejor son en buena medida el reflejo del sistema político construido después de la Revolución Mexicana. Éste se sustentaba en la discrecionalidad para premiar al individuo poderoso o al grupo

la falta de transparencia, fácilmente se la percibía como amplia y generalizada.

El modelo de desarrollo, basado en una política económica de protección y subsidios, estaba íntimamente relacionado con este arreglo político que permeaba todas las relaciones entre el gobierno y

la sociedad. El ámbito fiscal no fue la excepción: se recaudaba poco y no todos pagaban lo mismo. Algunos de estos privilegios fiscales se justificaron en sus inicios como un instrumento para promover la inversión y el desarrollo o por las dificultades que había para gravar ciertas actividades. Generalmente, los otorgaba en forma discrecional el secretario de Hacienda, o incluso los funcionarios de menor nivel. Justificado por razones económicas, este poder facultativo permitió la construcción de redes clientelares con diversos actores, redes que iban más allá de la racionalidad económica que pudo haber existido en sus inicios y que, una vez que los privilegios fueron puestos establecidos, resultaban muy difíciles de eliminar. Un privilegio se vuelve para su beneficiario un derecho, aunque violenta la idea de que su beneficio no puede ser aplicable para todos los ciudadanos, ya que no habría recursos para todos.

El corporativismo condujo a un gasto público de mala calidad, importaba más el trabajador sindicalizado del sector público que quienes recibían sus servicios. Por ello los trabajadores sindicalizados del sector público acumularon todo tipo de beneficios y el resultado no sólo fue un alto costo para el erario, sino que se hizo muy difícil incentivar a estos trabajadores a tener un buen desempeño y productividad laboral. La sociedad ha pagado el costo asumiendo servicios públicos de baja calidad. Este modelo funcionó para los trabajadores, sobre todo los del sector público, quienes tienen mejores condiciones laborales que las de los trabajadores del sector privado. Las condiciones eran todavía mejores para los líderes sindicales de las empresas públicas. Era un buen arreglo para ellos y evitó el descontento y el tipo de conflictos políticos prevalecientes en otros países de la región. En palabras de Joaquín Villalobos, “mientras los sindicalistas mexicanos se volvían millonarios, los de Centroamérica y Sudamérica eran asesinados”.⁵⁰

En la medida que un gobierno cada vez más ineficaz provee menos bienes públicos de calidad, los ciuda-

danos con recursos pagan en forma privada los bienes o servicios que en otras sociedades son provistos por el Estado. Un porcentaje amplio de las clases medias altas no utiliza casi ningún servicio público, sino que los compra, aunque ya haya pagado sus impuestos o sus cuotas de seguridad social, como es el caso de la educación, la salud, las pensiones (salvo la obligatoria por ley, que se obtiene al momento del retiro, pero que es muy baja), las guarderías infantiles y con más vehemencia últimamente, la seguridad.

Una encuesta publicada en el diario *Reforma* levantada en 1,190 hogares durante el sexenio de Ernesto Zedillo —del 22 al 25 de mayo de 1996— da cuenta de la poca credibilidad en la aplicación del gasto público. Ante la pregunta de si los encuestados preferían un aumento en los impuestos para financiar programas sociales e inversión pública o si se prefería que no aumentaran los impuestos para sostener su nivel actual de consumo, sólo 11 por ciento de los entrevistados entre 18 y 29 años prefirió el aumento de impuestos. Este porcentaje bajó a 8 por ciento entre las personas de 30 a 49 años, mientras que sólo 5 por ciento de los mayores de 50 años se decidió por el aumento. Entre más pobres, menor disposición a pagar más impuestos, lo cual parece ir en contra de sus intereses, ya que en principio los más pobres son los beneficiarios directos de los recursos públicos adicionales. Pero sus preferencias son claras. Sólo el 6 por ciento de los que ganaban menos de 800 pesos al mes (87 USD al tipo de cambio de entonces) deseaban un aumento de impuestos, 8 por ciento de los que ganaban entre 800 y menos de 1,500 (163 USD), 9 por ciento de los que ganaban entre 1,500 a 3,000 (327 USD), 13 por ciento si su salario era entre 3,000 y 5,000 (546 USD), y 12 por ciento de los que ganaban más de 5,000.⁵¹ La desconfianza en el gobierno y la falta de compromiso compartido para disminuir las enormes desigualdades predisponen a la sociedad contra un aumento en los impuestos, sobre todo entre los más pobres.

Democracia y recaudación

La democracia no cambió la naturaleza de este arreglo. Primero, porque no modificó la percepción sobre la calidad del gasto público. No hubo un sólo caso importante de corrupción del régimen priista atacado con éxito por la nueva administración, ya fuera por incompetencia, o por falta de voluntad del nuevo gobierno. El presidente Fox llegó al poder con un amplio apoyo de los que criticaban la corrupción del PRI. No lo aprovechó. Al no hacer nada, fue generando una gran decepción sobre las virtudes del cambio. Segundo, su gobierno poco hizo en materia de reasignación del gasto público, ni siquiera una estrategia simbólica de ahorrar en celulares, viajes, viáticos y otros gastos de los que se benefician los altos funcionarios gubernamentales. Tercero, no modificó el arreglo corporativo que privilegiaba los beneficios sindicales sobre los servicios que recibe la ciudadanía.

El gobierno foxista no parecía tener una estrategia frente al reto de construir un nuevo pacto fiscal con la ciudadanía. Antes de mostrarle a los gobernados que podía gastar mejor, fue a pedirle al contribuyente más recursos a través de una ambiciosa reforma fiscal que pasaba por hacer del IVA un impuesto generalizado.

La reforma del presidente Fox, propuesta en abril de 2001, fue llamada la *Nueva Hacienda Pública Distributiva*. Pretendía incrementar la recaudación impositiva a través de llevar a los alimentos, las medicinas, los libros, las publicaciones y otros productos, de la tasa cero de IVA a la tasa general de 15 por ciento entonces vigente, así como eliminar las muchas exenciones en bienes no comerciales como salud y educación. Lo mismo sucedería con la tasa de IVA vigente en la zona fronteriza que pasaría de 10 a 15 por ciento. El ISR para las personas físicas también se pretendía generalizar a una tasa marginal máxima de 32 por ciento, en lugar del 40 por ciento entonces vigente. Se pretendía eliminar los

regímenes especiales a los sectores agropecuario, silvícola, pesquero, y de autotransporte. Se esperaba recaudar 120 mil millones de pesos, 2.2 por ciento del PIB de esa época.⁵² De la reforma propuesta, solo se aprobó que en lugar de gravar alimentos y medicinas, pondrían un 5 por ciento adicional de IVA diversos alimentos y artículos suntuarios como caviar, salmón ahumado, angulas, motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos, esquí acuático motorizado, rines de magnesio, entre otros supuestos bienes de lujo. Para colmo, la SCJN declaró inconstitucional este impuesto suntuario mediante la resolución de la Tesis Jurisprudencial 51/2002.⁵³

Al no tener mayoría en el Legislativo, el Ejecutivo no podía realizar estas reformas sin el apoyo del PRI o del PRD, los cuales no apoyaron el eje de la reforma. Sin embargo, tampoco convenció a la sociedad sobre la virtud de su propuesta. Según una encuesta levantada por GEA,⁵⁴ el rechazo de la población a la reforma fiscal siguió siendo amplio luego de la alternancia en la Presidencia. En marzo de 2001, el 89 por ciento de los mexicanos pensaba que el gobierno no debía cobrar más impuestos. Sólo el 13 por ciento creía que funcionaría mejor si cobrara más impuestos.

A pesar del enorme esfuerzo del primer gobierno panista para convencer a la población de las bondades de una reforma que permitiría regresar, en palabras de Vicente Fox, con mayor gasto “completito y copeteado”, aquel impuesto cobrado a las familias más pobres, en Agosto de ese año, 64 por ciento de los mexicanos encuestados creía que el gobierno contaba con suficientes recursos para cubrir sus necesidades, 84 por ciento que no se debían cobrar más impuestos y 91 por ciento se oponía al IVA en medicinas y alimentos. La clara afectación a todos los grupos sociales sin duda hacía mucho más difícil convencer a la gente de las virtudes de la reforma.

La confianza de que recursos adicionales podían ayudar a tener un mejor gobierno era, y siempre ha

sido, muy baja. Sólo 16 por ciento pensaba que cobrar más impuestos permitiría al gobierno funcionar mejor. Cincuenta y nueve por ciento consideraba que el gobierno utilizaba en forma incorrecta el dinero de los impuestos y 80 por ciento pensaba que si se redujera el gasto gubernamental no se tendría que incrementar el cobro de los impuestos.

El presidente Calderón también intentó hacer una reforma fiscal. En una primera ronda fue a través de una reforma en el régimen de renta a través de la introducción del IETU (un impuesto al flujo de la empresa con muy pocas deducciones) y el IED (un impuesto a los depósitos en efectivo). El primero como una respuesta a la alta evasión empresarial del ISR, así como un incentivo para la inversión, y el segundo como un modo de gravar a los negocios informales. El IETU estableció una tasa única sobre los ingresos obtenidos y realmente cobrados, restando las deducciones, mientras que el IED buscaba gravar los depósitos en efectivo superiores a los 20 mil pesos.

Su propuesta prosperó y en 2007 fueron aprobados ambos impuestos, fijándose la tasa única en 16.5 por ciento, aunque con más deducciones de lo propuesto por el gobierno, y los depósitos gravables a partir de aquéllos que superaran los 25 mil pesos mensuales. Académicos como Eric Magar señalan que esta reforma fue parcialmente exitosa, por el simple hecho de haber sido aprobada. Sin embargo, su impacto fue menor al esperado, ya que ambos impuestos, desde el comienzo, recaudaron hasta 30 por ciento menos de lo que originalmente se esperaba y en el caso del IED muy pronto dejó de recaudar.⁵⁵ El impacto sobre el ISR pareciera que fue positivo, pero la tendencia al aumento de éste venía desde antes de la entrada en vigor del IETU y el IED y no logró superar la recaudación del 2007, el año previo a la introducción del IETU, medido como porcentaje del PIB, sino recién en el 2010 y sólo muy marginalmente. Ciertamente la crisis mundial del 2009 complica una comparación como

ésta, sin embargo es fácil establecer que no hubo un cambio de fondo en la capacidad de recaudación, tal como se esperaba.

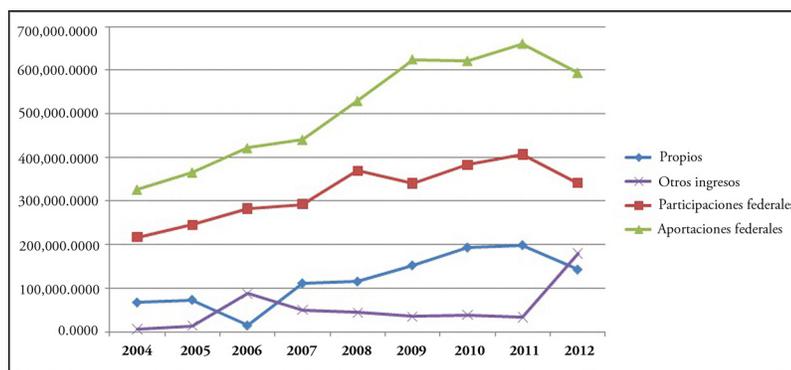
Como lo muestran las encuestas por Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas (GEA-ISA), los intentos de reforma fiscal con el gobierno de Calderón tampoco lograron convencer a la ciudadanía. Un 56 por ciento de los encuestados en 2007 y 60 por ciento en 2009 pensaban que no debería hacerse una reforma fiscal para que el gobierno contara con mayores ingresos, a pesar de que en este caso no era a través de un aumento en el IVA. En 2007 y 2009, 48 y 54 por ciento, respectivamente, opinaron que el gobierno funcionaría igual aunque se hiciera de mayores recursos a través de los impuestos, mientras que 26 y 31 por ciento pensaron que funcionaría peor.⁵⁶

Aunque el gobierno buscó empaquetar su segunda propuesta de reforma fiscal que implicaba un aumento al IVA como una contribución contra la pobreza, no obtuvo mayor credibilidad. En 2009 el gobierno de Calderón propuso una segunda reforma fiscal que buscaba fortalecer las finanzas y disminuir la dependencia de los ingresos petroleros mediante un nuevo impuesto generalizado de 2 por ciento al consumo. El proyecto fue rechazado por el Congreso y en su lugar fue avalado en noviembre el incremento en un punto porcentual en el IVA, para llegar a 16 por ciento, y dos puntos adicionales al ISR, ahora en 30 por ciento. También incluyó un nuevo impuesto del 3 por ciento sobre algunos servicios de telecomunicaciones.⁵⁷

Democracia y descentralización de los ingresos federales

El pacto federal está basado en un principio. Las entidades casi no recaudan, pero gastan cada vez más a partir de las transferencias y aportaciones federales. Desde que PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997, los diputados han

Gráfica 9: Evolución de los principales componentes del gasto en las entidades federativas, 1995-2012 (millones de pesos 2010=100).



Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, consultado el 26 de noviembre de 2013

logrado aumentar los recursos federales que van a las entidades.

Las entidades dependen mucho de los recursos federales. Casi no recaudan. Esto contrasta con otros países de la región, tal como se observa en el Cuadro 7. Aquí hay un enorme potencial para incrementar la recaudación.

SOBRE CÓMO INCREMENTAR LOS RECURSOS FISCALES

Se necesitan más impuestos para lograr tener un Estado que distribuya mejor y con mayor capacidad para impulsar y proveer bienes públicos que mejoren la inclusión de millones de mexicanos. Como ha escrito John Scott, las desigualdades en

Cuadro 7: Dependencia de los ingresos federales de las entidades. Varios países

Estructura de los Ingresos Totales de los Gobiernos Subnacionales, 2008. (En porcentajes del PIB)

	Recursos Propios	Transferencias	Otros Ingresos	Total
Argentina	5.6%	7.6%	0.7%	13.9%
Brasil	11.9%	7.9%	1.6%	21.5%
Chile	1.8%	1.0%	0.0%	2.9%
Colombia	3.1%	4.8%	0.1%	8.1%
México	1.5%	9.1%	0.8%	11.4%

Estructura de los Ingresos Totales de los Gobiernos Subnacionales, 2008. (En porcentajes del total)

	Recursos Propios	Transferencias	Otros Ingresos	Total
Argentina	40.1%	54.7%	5.2%	100%
Brasil	55.6%	37.0%	7.3%	100%
Chile	63.3%	36.2%	0.4%	100%
Colombia	38.7%	59.5%	1.8%	100%
México	12.9%	79.9%	7.2%	100%

Fuente: Juan C. Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez, *El financiamiento de los gobiernos Subnacionales en América Latina*, CEPAL, agosto, 2010, pp. 10-11.

México “implican que una parte del país vive con niveles de ingreso, educación y salud dignos de los países más ricos del mundo, mientras que otra sobrevive en el extremo opuesto de la distribución mundial”.⁵⁸ Para quienes viven en la pobreza, la desigualdad “tiene consecuencias personales, concretas y catastróficas: vidas infantiles truncadas, oportunidades de vida frustradas”.⁵⁹ La desigualdad dificulta un mayor crecimiento, ya que algunos de los activos del país, “el talento, la creatividad y la energía de la población”, no se aprovechan bien pues una parte de la población “no cuenta con activos mínimos suficientes para acceder y participar productivamente en los mercados”.⁶⁰ La injusta distribución del ingreso limita que la población más pobre participe adecuadamente en “la representación en las decisiones colectivas y beneficios públicos”. El gasto, bajo y malo, llega a manos de quienes tienen más capacidad de presión.⁶¹ Esto genera un círculo vicioso de difícil salida.

Durante sus más de 70 años de gobierno, el PRI, como heredero de una revolución social, podía gobernar recaudando poco y proveyendo mínimos bienes públicos, ya que la base de su coalición gobernante eran los grupos bien organizados, entre ellos los sindicatos del sector público. El votante contaba muy poco. Con la transición esto cambió, y la voluntad del votante importa.

Por ello, de acuerdo a lo que había prometido en campaña, el gobierno de Peña Nieto que inició el 1 de diciembre del 2012, proponía gravar más para proveer más y mejores bienes públicos, incluida una seguridad social universal. El objetivo era que estos derechos sociales no dependan de la relación laboral, como ha sido históricamente en México, sino como derecho básico para todos los mexicanos. Con esto la nueva administración pretendía consolidar la coalición que lo llevó al poder con menos del 40 por ciento de los votos, aunque suficiente dada la dispersión del voto opositor.

El verdadero reto político para aumentar la recaudación que enfrentaba el nuevo gobierno no era sólo el de sumar los votos necesarios en el Congreso para aprobar las reformas,⁶² sino convencer a la ciudadanía que más ingresos públicos son deseables. Para ello el gobierno debía mejorar las capacidades burocráticas para lograr que esos bienes públicos llegaran efectivamente a la ciudadanía, y no quedaran en manos de la burocracia, tanto de administradores como sindicatos. Sin embargo, éstos, junto con los gobernadores, son la base de su coalición. Al retirarse del PRI, le permitió encarcelar a la líder del poderoso sindicato de maestros, Elba Esther Gordillo, sólo afectándola a ella. Después de un año de gestión, no parece que el objetivo sea eliminar los abusos en el resto de los sindicatos ni en los gobiernos locales. Si bien el nuevo gobierno logró impulsar una reforma constitucional para hacer del mérito el mecanismo de contratación y promoción de los maestros, no está aún claro si se alcanzará una mejora en la calidad de la educación. En el resto de los servicios no se ha planteado aún una reforma de las capacidades burocráticas para proveerlos.

No sólo importa la calidad del gasto, sino que la recaudación se perciba como justa y esto requiere equidad horizontal y progresividad del sistema impositivo. La equidad horizontal significa que los impuestos deben ser generales para todos los que estén en una situación análoga. Este no ha sido el caso mexicano.

Para lograr mayor equidad se requieren impuestos generales con las menores excepciones posibles y, en el caso del ISR, las menores deducciones y exenciones. Esto implica una suerte de IETU, sin excepciones, la sustitución del ISR a la tasa correcta para recaudar niveles similares de tributación a la renta, y un IVA generalizado a una tasa más baja que la actual, para alcanzar niveles similares a los actuales. Estas reformas son independientes de la necesidad de generar más ingresos. Los impuestos generalizados

deben ser la base de la equidad del sistema, con lo cual la tasa pasaría a ser menor para quienes hoy sí pagan. Una vez logrado ese objetivo, se podría obtener más ingresos subiendo las tasas.

La segunda arista de la equidad tributaria es la progresividad de los impuestos, en particular el ISR, ya que el IVA, como se ha señalado, tiende a ser regresivo en términos relativos. Analistas y agencias multilaterales en México sugieren hacer años generalizar el IVA. El nuevo gobierno, en la reforma tributaria aprobada para el 2014, y con el apoyo del PRD, optó por hacerlo de forma muy parcial: solo llevó el IVA a 16 por ciento a la zona fronteriza y a algunos productos aislados, como mascotas, sus alimentos y chicles. La reforma de 2014 descansa en un aumento de la tasa del ISR, que pasa del 30 para ingresos menores de 500,000 mil pesos (37,550 USD al tipo de cambio promedio del 2013) en el 2012 a 31 por ciento cuando se supere ese umbral y a un impuesto del 32, 34 y 35 por ciento para ingresos anuales a partir de 750,000 (56,325 USD), un millón (75,100 USD) y 3 millones (225,300 USD) respectivamente. Asimismo, las modificaciones más importantes son: el cobro de ISR a la venta de casas habitación con valor de más 700 mil UDIS (unos 3.5 millones de pesos -262,850 USD-); la eliminación de algunas regímenes de excepción, como los ingresos producto de la Bolsa de Valores, que ahora estarán sujetos a una tasa del 10 por ciento; la contención o eliminación de deducciones y exenciones, limitando por ejemplo al 47 por ciento todo pago de beneficios sociales y prestaciones laborales, que antes se podían deducir al 100 por ciento, o como la limitación a la deducción del 8.5 por ciento del consumo en restaurantes o un límite a las deducciones personales fijada en la cantidad que resulte menor entre el 10 por ciento del ingreso anual total de una persona y el monto equivalente a cuatro salarios mínimos anuales del Distrito Federal (que en enero del 2014 representaba poco más de 96,000 pesos); la eliminación de la consolidación fiscal y de la deducibilidad inmediata a la inversión; la creación de

un gravamen del 10 por ciento a los dividendos que sean distribuidos a los socios (aunque no acumulables a los ingresos totales) y un impuesto a las calorías, tanto de un peso por litro a las bebidas azucaradas, como al llamado alimento chatarra.

La reforma pretendía originalmente recaudar 1.4 por ciento del PIB.⁶³ De este total, 17 por ciento provendría del ISR a las personas físicas, 37 por ciento a las morales, 15 por ciento del IVA, 10 por ciento del impuesto a la llamada comida chatarra, 4 por ciento de un nuevo impuesto minero (de cuya recaudación se transfiere el 50 por ciento a los municipios donde se encuentra la mina, con lo cual se rompe el principio de que el subsuelo es de la Federación, amén de que puede llevar a un exceso de recursos a municipios donde hay minas) y 17 por ciento de mayores precios a los combustibles. Se eliminó el IETU y el IED. En el ISR, la reforma es progresiva, pero para el componente de impuestos indirectos, que es el 42 por ciento del total, la reforma es regresiva. Además, muchas de los cambios que en principio afectan a las empresas, como los límites a la deducibilidad de las prestaciones sociales, finalmente son pagadas por los trabajadores. Se desconocen aún estudios de incidencia que den cuenta del impacto redistributivo de la reforma. Los datos utilizados son los de la propuesta de reforma presentada por el gobierno. No hay cifras oficiales desglosadas por cada impuesto acerca de cuánto se pretende recaudar de cada uno después de los cambios que se introdujeron en el Congreso. Los cambios implican una recaudación menor, equivalente a 1 punto del PIB (184 mil millones de pesos), dada la cancelación del IVA a colegiaturas y cambios que suavizan las medidas originalmente propuestas.⁶⁴ Para compensar parcialmente esta caída se impuso un impuesto a los alimentos calóricos, el cual se espera una recaudación adicional de 5,600 millones de pesos.

La reforma fue resistida por la clase empresarial y por la llamada clase media en México, una franja de

población que realmente se encuentra en el 30 por ciento más rico del país. Según el INEGI, el ingreso mensual promedio es de 10,259 pesos y sólo los deciles 8, 9 y 10, los superan con ingresos de 11,417, 16,002 y 39,534 pesos, respectivamente.⁶⁵ La reforma en materia de ISR a las personas físicas sólo afecta a quienes están por encima de la mitad del decil superior. Desde el punto de vista electoral hace sentido concentrar el enojo en un porcentaje pequeño de la población, aunque algunos cambios, como la homologación del IVA en frontera y el impuesto a las bebidas azucaradas tienen un impacto negativo más amplio.

Si bien parece progresivo subir las tasas del ISR a las personas físicas, cobrar impuestos a los más ricos es siempre complicado dada su enorme movilidad. Aún con buenos y mejores servicios públicos, los contribuyentes más ricos pueden irse si sienten que pagan demasiados impuestos y tienen alternativas de fácil acceso. Para los más ricos, más allá de la seguridad, muchos de los servicios públicos son de poco interés, ya que compran con recursos propios la mayoría de los servicios que requieren. Debido a la extensa frontera con Estados Unidos, una presión fiscal adicional a los sectores más ricos de la población puede provocar que los afectados fácilmente trasladen sus capitales al país del norte. Estados Unidos suele dar residencia legal a quienes invierten sumas importantes de recursos. La frontera fortalece la capacidad de los individuos y de los empresarios para transferir capitales o para amenazar con hacerlo en caso de que haya un incremento en los impuestos a sus ingresos. Muchos mexicanos ricos tienen cuentas bancarias o una propiedad en Estados Unidos y han movido recursos a lo largo de las sucesivas crisis devaluatorias, por lo que el costo de mover recursos adicionales es particularmente bajo.

A esto se suma que existe una libertad cambiaria y de tránsito que no es fácilmente modificable dada la “porosidad” de la frontera y la fragilidad insti-

tucional. Cuando el gobierno mexicano impuso el control de cambios el 1 de septiembre de 1982, muy pronto aparecieron casas de cambio del otro lado de la frontera. Si bien no era legal sacar dólares de México, bastaba llevarse a la frontera físicamente los pesos y cambiarlos por dólares. Dado el intercambio comercial tan intenso entre México y Estados Unidos, regresar esos pesos a la economía mexicana fue relativamente sencillo. Por entonces, el intercambio total por año era de 19.700 millones de dólares frente a los 349,000 millones de dólares en 2012.⁶⁶

Tampoco es sencillo subir los impuestos al consumo más que el país vecino del norte, especialmente en la frontera, por el peligro de que el consumidor se vaya a comprar al “otro lado”. Estados Unidos es el único país desarrollado que no tiene un IVA, el cual en el resto de los países miembros de la OCDE y en muchos de los de América Latina suele ser más alto que el de México. Estados Unidos tiene un impuesto a las ventas, con tasas en los estados fronterizos del sur de 5.13 por ciento en Nuevo México, 6.6 por ciento en Arizona, 6.25 por ciento en Texas 6.25 y 7.25 por ciento en California.⁶⁷ Por esta razón, a partir de la presión política de los comerciantes mexicanos, el IVA en la frontera había sido hasta la reforma de este impuesto para 2013 sólo del 11 por ciento, frente a 16 por ciento del resto del país, siendo la frontera del norte, en promedio, más rica que el resto del país. Con las nuevas tasas se verá cuanto se recauda.

Tampoco es fácil en la frontera gravar la gasolina y el diesel. Estados Unidos tiene los impuestos a los combustibles más bajos de los países desarrollados. Mientras que en California el precio de la gasolina en 2012 era equivalente a 14.15 pesos por litro y en Texas de 12.09 pesos, en Francia era de 29.01 pesos el litro, en Alemania de 27.57 y en España de 24.55.⁶⁸ Cuando el gobierno mexicano fija precios a los combustibles superiores a los de Estados Unidos, provoca un contrabando hormiga de gasolina y una

presión política para tener un precio preferencial similar al estadounidense. Esto fue lo que sucedió en 2002. Como resultado de la presión de los dueños de gasolineras en zonas fronterizas, cuyas ventas disminuyeron considerablemente a partir de 1999, se fijó un precio especial más bajo para la frontera.

La globalización también hace factible una mayor movilidad de las personas, sobre todo las que tienen un mayor nivel de educación o capital, como ha sucedido con los mexicanos educados, sobre todo de los estados del norte, que emigran a Estados Unidos. Si bien la mayoría de los mexicanos que se trasladan a los EEUU tiene baja educación, los más educados —aunque pocos respecto a los no educados que también emigran— constituyen un alto porcentaje del total de los mexicanos educados. En 2008 los migrantes con 12 grados o más de escolaridad representaban 9% de la migración total a Estados Unidos, para 2012 representaron 30 por ciento⁶⁹ y de todos los mexicanos con doctorado, 33 por ciento residen en Estados Unidos.⁷⁰ Un número creciente de profesionistas se mudan a un país que brinda buenas oportunidades de desarrollo y que proporciona mejores servicios públicos, especialmente en materia de seguridad.

El sistema tributario mexicano brinda muchas oportunidades para eludir la carga, que es aprovechada por los sectores de mayores ingresos. La gran mayoría del ISR lo pagan los asalariados y las corporaciones, no los individuos con altos ingresos. Hay, además, impuestos que nunca se han debatido abiertamente y públicamente, como el caso de las herencias o los activos personales. Estos impuestos existen en muchos países. Sin embargo, a pesar que el impuesto a las herencias parece éticamente justificable, su efectividad sería dudosa debido a las bajas capacidades administrativas del Estado mexicano y la gran movilidad de los ricos mexicanos y de una parte de sus activos. Por ejemplo, durante los debates de la reciente reforma fiscal se filtró

que un impuesto al patrimonio era una de las opciones en estudio. El rumor desató innumerables posibles estrategias para poder eludirlo.

Es probable que en lugar de nuevos impuestos o mayores tasas, sea mejor agregar efectivamente todas las fuentes del ingreso y mejorar la capacidad administrativa del gobierno. Sin subir la tasa impositiva para quienes más tienen, probablemente se lograría un sistema tributario más progresivo y con mayor recaudación. Sin embargo, en el régimen actual, cada exención favorece a un grupo bien organizado con capacidad de presión, y las medidas administrativas toman tiempo en tener impacto. La reforma del presidente Peña Nieto incluía cambios en el Código Fiscal que le hubieran dado nuevos recursos jurídicos para cobrar impuestos, aunque seguramente muchos de ellos hubieran sido declarados inconstitucionales. Finalmente, éstos fueron diluidos de forma importante, aunque hoy el SAT, la agencia tributaria mexicana, dispone de más recursos jurídicos que antes, tales como una factura electrónica obligatoria, envío de notificaciones de la agencia por internet, (para que no tenga el contribuyente el pretexto de que no lo encontraron y por tanto no son válidas) y acceso a información bancaria, (en México y en Estados Unidos). Habrá que ver qué tan capaz es el gobierno de incrementar la recaudación.

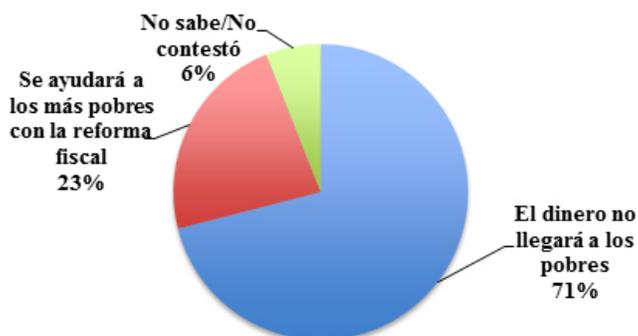
Si bien en el juego democrático tiene lógica política cargarle a una fracción minoritaria de la población con altos recursos el peso de la tributación (se ha calculado que unos 23 mil 400 contribuyentes, o sea 0.02% de la población a partir del 2014 deberán pagar la tasa superior del ISR, es decir 35 por ciento),⁷¹ y promover reformas basadas en equidad a través de impuestos progresivos, no está de más recordar el argumento de Timmons citado en este texto. Los países con gasto más progresivo son los que recaudan más en impuestos al consumo que son de naturaleza regresiva. Parecería que es más fácil cobrarle a quien se le reintegra en impuestos ese

gasto, aunque esto requiere una capacidad de gasto de calidad. El contrapunto es el caso de Brasil con una recaudación en línea con los países europeos de la OCDE pero con niveles de desigualdad de América Latina. Con todo, donde Brasil recauda de forma importante más que México no es en el ISR, sino en impuestos al consumo que produce precios más altos para el consumidor.

Si bien el gobierno logró convencer a la ciudadanía de que la reforma afectaba sobre todo a quienes más tienen, el ciudadano no cree que esto vaya a ayudar a quienes más lo necesitan, como se observa en las Gráficas 10a y 10b. El no haber planteado una estrategia de austeridad presupuestal y mejores controles en el ejercicio del gasto lleva a que aún una reforma que en el papel es a favor de quienes menos tienen no tenga credibilidad.

Finalmente, donde existe un gran potencial recaudatorio es en las entidades federativas y municipios. En México, el impuesto a la propiedad inmobiliaria, conocido como impuesto predial, genera muy pocos ingresos, ya que los gobiernos locales no hacen el esfuerzo de recaudarlo, optando por una estrategia política de presionar al gobierno federal para que incremente las transferencias de recursos federales.

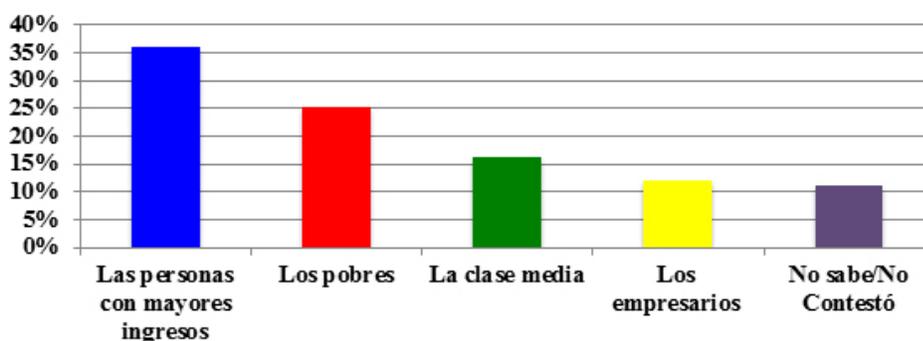
Gráfica 10b: De acuerdo al gobierno federal, la reforma fiscal tiene como objetivo cobrar más impuestos a los que más tienen para ayudar a las personas pobres. Los críticos de la reforma opinan que ese dinero nunca llegará a los pobres. ¿Con cuál de esas posturas está más de acuerdo?



Fuente: Buendía & Laredo, *Proyecto: Ganadores y perdedores de las reformas. Encuesta Nacional Trimestral. Noviembre 2013*. Disponible en: <http://bit.ly/1g6YndO>

No sólo no ha subido el predial (impuesto a la propiedad) en casi ninguna entidad del país, sino que la única facultad tributaria reciente que han adquirido las entidades, el impuesto anual al uso de automóviles, conocido en México como tenencia, que antes de 2011 era un impuesto federal, fue eliminada o reducida en muchos estados cuando se

Gráfica 10a: Pensando en la Reforma Fiscal, con lo que usted sabe o ha escuchado, ¿qué grupo es al que le aumentaron más los impuestos?



Cuadro 8: Impuesto a la propiedad 2007-2011 (porcentaje del PIB).

	2007	2008	2009	2010	2011
Australia	2.646	2.228	2.463	2.382	..
Austria	0.574	0.543	0.547	0.543	0.5
Bélgica	2.999	2.951	2.854	2.975	3.1
Canadá	3.501	3.504	3.659	3.576	3.5
Chile	1.121	1.151	0.821	0.712	0.8
Rep. Checa	0.423	0.395	0.377	0.433	0.5
Dinamarca	1.858	1.956	1.884	1.915	1.9
Estonia	0.22	0.296	0.349	0.359	0.3
Finlandia	1.119	1.103	1.104	1.167	1.1
Francia	3.457	3.343	3.416	3.65	3.7
Alemania	0.901	0.861	0.857	0.842	0.9
Grecia	1.733	1.756	1.451	0.981	1.9
Hungría	0.811	0.87	0.839	1.167	1.1
Islandia	2.485	2.241	2.194	2.481	2.3
Irlanda	5.525	1.862	1.625	1.539	..
Israel	3.283	3.183	3.046	3.127	3.1
Italia	2.101	1.841	2.335	2.05	2.2
Japón	2.561	2.678	2.733	2.687	2.8
Corea	3.396	3.163	2.986	2.857	3.0
Luxemburgo	3.471	2.639	2.523	2.655	2.6
México	0.294	0.295	0.299	.0299	..
Holanda	1.811	1.651	1.5	1.47	..
Nueva Zelanda	1.845	1.956	2.109	2.131	2.2
Noruega	1.201	1.166	1.224	1.225	1.2
Polonia	1.197	1.231	1.224	1.195	..
Portugal	1.349	1.24	1.181	1.16	..
Eslovaquia	0.398	0.376	0.425	0.421	0.4
Eslovenia	0.596	0.576	0.586	0.616	0.6
España	3.015	2.315	2.026	2.049	1.9
Suecia	1.159	1.08	1.104	1.096	1.0
Suiza	2.175	2.082	2.12	2.074	2.1
Turquía	0.904	0.88	0.894	1.092	1.1
Reino Unido	4.497	4.177	4.182	4.202	4.1
EU	3.112	3.16	3.261	3.168	3.0

les dio la potestad tributaria. Treinta de las treinta y dos entidades lo eliminaron o lo acotaron,⁷² incluido el gobierno capitalino, el cual pasó de obtener en el 2011 5074 millones de pesos a una estimación de sólo 1,648 millones de pesos para 2012, y solamente serían pagados por los propietarios de automóviles cuyo valor exceda 350,000 pesos.⁷³ Prevalece la lógica de solicitar recursos a la Federación en lugar de tributar a sus propios contribuyentes.

Esta es una razón más que debe revisarse y modificarse en el marco del pacto fiscal entre Federación y entidades. Los controles en el gasto federal deben incrementarse y hacerse extensivos a todo recurso público. Pero el mayor cambio de fondo sería que una buena parte de los ingresos de las entidades fueran recaudados directamente por ellas mismas. Como en muchos países de naturaleza federal, los recursos federales atienden proyectos específicos y sólo deben apoyar a las entidades más pobres, con una estricta rendición de cuentas. Esto permitiría incluso bajar las tasas de los impuestos federales. En una estructura eficaz el resto lo deben recaudar los estados a través de impuestos locales, como un ISR o IVA local, que han rechazado cuando se les ofrece, o un mayor impuesto predial. Así funcionan la mayoría de las federaciones: financian una parte importante del gasto con sus propios impuestos. Nada de esto se dio en la reforma aprobada en noviembre del 2013.

Fuente: OECD, Taxes on property as percentage of GDP, Revenue Statistics 2013. Disponible en: <http://bit.ly/17UAF1p>

ENDNOTES

1. En palabras de Christine Fauvelle-Aymar: “The more the government is legitimate, efficient and credible, the higher is its political capacity to ensure tax compliance.” Christine Fauvelle-Aymar, “The Political and Tax Capacity of Government in Developing Countries”, *KYKLOS*, Vol. 52 p.410. Véase también Massimo Bordignon “A fairness approach to income tax evasion”, *Journal of Public Economics*, Vol. 52. (Oct., 1993), pp. 345-362.
2. Véase Michael L. Ross, “Does Oil Hinder Democracy?”, *World Politics*, Vol. 53, No. 3 (Apr., 2001), pp. 325-361.
3. Marcelo Bergman, *Tax Evasion & the Rule of Law in Latin America. The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile*, USA: The Pennsylvania State University Press, 2009.
4. *Ibidem*.
5. Robert H. Bates and Da-Hsiang Donald Lien, “A Note on Taxation, Development, and Representative Government”, *Politics & Society*, Vol. 14, No. 1 (1985), pp. 53-70.
6. Jeffrey F. Timmons, “Taxation and Representation in Recent History”, *The Journal of Politics*, Vol. 72 (2010), pp. 191-208. doi:10.1017/S0022381609990569.
7. Véase también Jeffrey F. Timmons, “The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services”, *World Politics*, Vol. 57, No. 4 (Jul., 2005), pp. 530-567.
8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, cuarto trimestre de 2012, p. 377.
9. OCDE / CEPAL / CIAT, *Revenue Statistics in Latin America*. Table A. Total tax revenue as percentage of GDP, p. 18, www.cepal.org/ofilac/noticias (consultado el 27 de abril de 2012).
10. OCDE / CEPAL / CIAT, *Revenue Statistics in Latin America*, 2011, Parte II. Tax Levels and Tax Structures 1990-2009, Tabla 4. Taxes on income and profits as percentage of GDP, p. 55 www.cepal.org/ofilac/noticias/noticias (consultado el 27 de abril de 2012).
11. Versión preliminar para ser discutida en el Seminario de CEPAL “Tributación, evasión y equidad en América Latina: desafíos y tendencias” Santiago de Chile, 24 y 25 de noviembre de 2008. P. 26. El estudio de la CEPAL resume las cifras calculadas por diferentes instituciones académicas.
12. SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, primer trimestre de 2012, p. 286.
13. *El México del 2012: Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, Centro de Estudios Espinoza Yglesias, México, 2012, p. 100.
14. Effective Income Tax and Social Security Rates con USD 100 mil 000 of Gross Income and USD 300 mil 000 of Gross Income, KPMG’s Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011, KPMG International, pp. 8-10. <http://bit.ly/RwBjaV>.
15. Juan C. Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez, *El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina*, CEPAL, agosto de 2010, p. 16
16. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales 2012*, http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/pres_gast_fis_2012.pdf (consultado el 15 de marzo de 2013).

17. CEPAL, “Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentaje del PIB”, <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (consultado el 15 de marzo de 2013).
18. *El Ingreso Tributario en México*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2005, www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos.
19. *El México del 2012: Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, p. 95.
20. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010*, tabla 2.7, p. 19, www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_dist_pagos/distribucion_pago_impuestos_resultados_2010_022021.pdf (consultado el 16 de abril de 2012).
21. Para el ciclo 2010-2011, sólo el 8.27 por ciento de los alumnos inscritos en primaria estaba en escuelas privadas. Ver Secretaría de Educación Pública, *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2010-2011*, SEP, México, 2011, p. 14, www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/2/images/principales_cifras_2010_2011.pdf.
22. Jorge Valero y Claudia Sánchez, “The Effect of Firm-size Dependent Policies on the Economy: The Case of the Small Contributors Tax Law in Mexico” (mimeo), Universidad de Nuevo León, Mexico, 2010, www.economia.uanl.mx/index (consultado el 1 de abril de 2012).
23. Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 2010, <http://datos.bancomundial.org/indice/ios-indicadores-del-desarrollo-mundial>.
24. Leonor Flores, “Aduanas, generadoras del 45 por ciento del IVA”, en *El Economista*, 3 de enero de 2012, p. 6, <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2012/01/02>.
25. La presencia de un sector de extracción importante disminuye la capacidad tributaria del Estado, dada la existencia de fuentes de ingreso alternativas, menos complicadas desde el punto de vista político. Ver José Antonio Cheibub, “Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships”, en *World Politics*, vol. 50, núm. 3, abril de 1998, p. 369.
26. Los precios por barril están calculados en dólares reales 2011 a partir de datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Indicadores de Hidrocarburos, Precios de Hidrocarburos. Disponible en www.cnh.gob.mx/portal/Default.aspx (consultado el 27 de junio de 2012).
27. SHCP, “Producción mexicana total”, en *Principales Estadísticas del Petróleo*: <http://bit.ly/l9CcPb> (consultado el 8 de junio de 2012).
28. Calculado con base en: SHCP, “Ingresos presupuestarios del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “millones de pesos”, periodo “1999-2011”), <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).
29. SHCP, “Ingresos presupuestarios del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “porcentajes del PIB”, periodo “1999-2011”, conceptos “derechos a los hidrocarburos”, “aprovechamiento sobre rendimientos excedentes” e “impuesto a los rendimientos petroleros”, <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).
30. Javier Blas, “Mexico to Enjoy \$8bn Windfall from Oil Bet”, en *Financial Times*, 8 de septiembre de 2009, <http://on.ft.com/RIp5YD> (consultado el 2 de junio de 2012).
31. SHCP, “Ingresos presupuestarios del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda*

pública (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “porcentajes del PIB”, periodo “1999-2012”, conceptos “derechos a los hidrocarburos”, “aprovechamiento sobre rendimientos excedentes” e “impuesto a los rendimientos petroleros”, <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 26 de noviembre de 2013).

32. La estructura porcentual fue un cálculo propio con base en: SHCP, “Ingresos presupuestarios del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “millones de pesos”, periodo “1990-2011”), <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).

33. Esto lo desarrollo en los capítulos 2 y 3 de *Con dinero y sin dinero...*

34. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010*, tabla 2.8, p. 20, www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_dist_pagos/distribucion_pago_impuestos_resultados_2010 (consultado el 10 de mayo de 2012).

35. Rebeca Ibarra, *Una aproximación a la progresividad del ISR de las personas físicas en México, 1994-1998* (tesis de Licenciatura en Economía), CIDE, México, marzo de 2001, p. 58.

36. SHCP, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público*, tabla 4, p.12.

37. Vito Tanzi, “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, en Ricardo Martner (ed.), *Las finanzas públicas en América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias núm. 54, CEPAL, ILPES, Santiago de Chile, 2008, p. 19, www.eclac.cl/ilpes/publicaciones (consultado el 10 de mayo de 2012).

38. *Ibidem*.

39. “In Search of Tax Revenue: Tax Reform in Mexico Under the Administrations of Echeverría and Salinas”, *Journal of Latin American Studies*, 26, 1994, pp. 159-190.

40. Los párrafos siguientes están basado en Carlos Elizondo Mayer Serra, “La industria del amparo fiscal,” *Política y Gobierno*, vol. XVI, no. 2 CIDE, México, Segundo Semestre 2009. Disponible en línea: <[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XVI_N2_2009/04_CarlosElizondo_\(349-383\).pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XVI_N2_2009/04_CarlosElizondo_(349-383).pdf)> (consultado el 10 de septiembre de 2012).

41. El texto, junto con Luis Manuel Pérez de Acha, ya citado, compara a México con España y Estados Unidos. En ambos casos la justicia sólo protege de la inconstitucionalidad de las leyes en casos extremos. En algunos otros países de América Latina hay mayor activismo judicial en la materia. No se ha hecho un trabajo sistemático al respecto, pero pareciera que está más acotado a Impuesto Sobre la Renta y no tiene el peso que tiene en el caso de México. Sin duda, falta mucho trabajo comparativo al respecto.

42. O como lo ha puesto el ministro Góngora Pimentel en un libro reciente, se ganó la batalla por el amparo en la materia. Véase Genaro David Góngora Pimentel, *La lucha por el amparo fiscal*, Porrúa, México, 2007.

43. Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

44. Aunque en sentido estricto, no tratan derechos fundamentales los artículos 25 y 26, que se refieren al sistema de planeación, ni el 27 que se refiere a la propiedad privada, pero en una concepción que está lejos de la liberal. Respecto a este último artículo, ver Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas*, FCE, México, 2001.

45. Los amparos se dividen en directos e indirectos. Los primeros se realizan para que se revise la legalidad o la constitucionalidad de una sentencia dictada por un tribunal ordinario. Los amparos indirectos tienen la

estructura de un juicio en el que se pone en entredicho la constitucionalidad de un acto realizado por alguna autoridad responsable. En éstos últimos se puede solicitar la suspensión del acto reclamado, que consiste en pedir que la autoridad responsable “mantenga las cosas en el estado que guardaban al interponer la demanda”, es decir, detenga la acción que se alega viola la Constitución. Igualmente, mediante un amparo indirecto puede solicitarse un recurso de revisión, que consiste en solicitar que un Tribunal Colegiado de Circuito declare ilegal la sentencia de un juez de distrito, que jerárquicamente es inferior.

46. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe 2011. Primera Sala*. 2011. Disponible en línea en: http://www.scjn.gob.mx/Primera_Sala/Documents/Informe_Primerasala_2011.pdf.

47. PNUD, *Inequality-adjusted Human Development Index*, 2010, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table3 (consultado el 10 de mayo de 2012).

48. Juan C. Gómez Sabañi, Juan Pablo Jiménez, Darío Rossignol, *Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos*, CEPAL-GIZ, octubre de 2011, p. 8, http://www.giz-cepal.cl/files/imposicion_a_la_renta_informe_final (consultado el 10 de mayo de 2012).

49. Para América Latina, Edwin Goñi, Humberto López & Luis Servén, *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, The World Bank, 2008, disponible en: <http://bit.ly/1fyg16s>. Para el resto de países, OECD, *OECD work in Income Distribution and Poverty*, 2013, disponible en: <http://bit.ly/1d92zD0>.

50. Joaquín Villalobos, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, en *Nexos*, núm. 409, enero, de 2012. Disponible en www.nexos.com.mx.

51. Reforma-El Norte, “Indicadores. Economía I: Gasto público y sociedad”, en *Este País*, núm. 90, septiembre de 1998, p. 29. Las cifras se convirtieron a dólares según la cotización promedio de 1998 de Banxico, de 9.147 pesos por dólar.

52. M.E. Reyes Tépac, “Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México”, en *Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados*, México, marzo de 2001, <http://bit.ly/RIZmnO> (consultado el 10 de junio de 2012).

53. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Semanario Judicial de la Federación”, Tomo XVI, Diciembre de 2002, pp. 5. Versión en línea disponible en: <http://goo.gl/ypga8>

54. GEA, *Escenarios de gobernabilidad en México, 2001-2003*, GEA, México, agosto de 2001.

55. Magar, Eric, Vidal Romero, and Jeffrey F. Timmons. “The Political Economy of Fiscal Reforms in Latin America: Mexico.” *SSRN Electronic Journal* (2009). doi:10.2139/ssrn.1963863, pp. 48-49.

56. Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas S.C., *Escenarios políticos, 2007-2009. Cambio y continuidad*. Tercera encuesta nacional GEA-ISA 2009. Reporte gráfico de resultados, pp. 32-33 <http://bit.ly/Skh6aJ> (consultado el 10 de junio de 2012).

57. CNN, “Las peripecias de las reformas en México”. 16 de febrero de 2013. <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/02/16/las-peripecias-de-las-reformas-en-mexico> (consultado el 28 de marzo de 2013).

58. John Scott, *Protección Social Universal*, p. 1.

59. *Ibidem*.

60. *Ibid*.

61. *Ibid*.

62. El PRI no tiene mayoría en el Senado, ni siquiera junto con sus dos pequeños aliados, el PVEM (Partido Verde Ecologista de México) y el PANAL, el partido del sindicato de los maestros (SNTE).
63. Presidencia de la República, *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*, México: Presidencia de la República, 2013. Disponible en: <http://bit.ly/1hflMxs>.
64. Excélsior, “Cámara de Diputados enriqueció la reforma hacendaria: SHCP”, Excélsior, 20 de noviembre de 2013.
65. INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH)*, México: INEGI 2012. Disponible en: <http://bit.ly/1i9vGyu>.
66. Para obtener el dato de intercambio comercial, se sumaron las importaciones más las exportaciones con Estados Unidos. Para 1982: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 18. Sector externo: Balanza Comercial por zonas geoeconómicas y principales países (1980-1997). Disponible en: <http://bit.ly/183a5hu> (consultado el 23 de noviembre de 2013).
- Para 2012: INEGI, *Balanza Comercial de México. Información revisada enero-septiembre 2013*. México: INEGI, 2013. Disponible en: <http://bit.ly/18Co81f> (consultado el 23 de noviembre de 2013).
67. U.S. Tax Administration, *State sales tax rates and food & drug exemption*, Rate 2012. <<http://www.taxadmin.org/fta/rate/sales.pdf>> (consultado el 7 de mayo de 2012).
68. Promedio anual 2012 con datos para California y Texas: Energy Information Administration, *Petroleum and other liquid data*, U.S. Disponible en: <http://1.usa.gov/17Uxo2d> Para hacer la conversión de galones a litros se tomó que un galón equivale a 3.7854 litros y una tasa de cambio promedio para 2012 de 13.13 pesos por dólar. Datos para Alemania, Francia y España: Bloomberg, “Pain at the Bump: Gasoline Prices by Country”, disponible en: <http://bloom.bg/19Xe1QD> (Consultado el 24 de noviembre de 2013).
69. BBVA, *Situación Migración. México*. México: BBVA Research Mexico, 2013, 32. Disponible en: <http://bit.ly/1aTllIE>.
70. Emir Olivares Alonso, “Radican en Estados Unidos más de 11 mil mexicanos con doctorado”, *La Jornada*, 8 de abril de 2013.
71. La Razón “Sólo 23,400 mexicanos pagará la tasa de 35 por ciento del ISR”, *La Razón*, 12 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://bit.ly/1b0WW8A>.
72. “Tenencia vehicular 2012”, nota Informativa número 03 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 30 de enero de 2012, <http://bit.ly/OXMBTf> (consultado el 23 de julio de 2012).
73. Óscar del Valle y Pilar Gutiérrez, “Estiman mil mdp para el df en 2012”, en *Reforma*, 24 de diciembre de 2011.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Jane Harman, President, Director, and CEO

BOARD OF TRUSTEES

Thomas R. Nides, Chairman

Sander R. Gerber, Vice Chairman

Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John F. Kerry, Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; Fred P. Hochberg, Chairman and President, Export-Import Bank; Carole Watson, Acting Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

Private Citizen Members: Timothy Broas, John T. Casteen III, Charles Cobb, Jr., Thelma Duggin, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Jane Watson Stetson, Barry S. Jackson

Wilson National Cabinet: Eddie & Sylvia Brown, Melva Bucksbaum & Raymond Learsy, Ambassadors Sue & Chuck Cobb, Lester Crown, Thelma Duggin, Judi Flom, Sander R. Gerber, Ambassador Joseph B. Gildenhorn & Alma Gildenhorn, Harman Family Foundation, Susan Hutchison, Frank F. Islam, Willem Kooyker, Linda B. & Tobia G. Mercurio, Dr. Alexander V. Mirtchev, Wayne Rogers, Leo Zickler

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



**Wilson
Center**

SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution

G-94