

DE LA **ACERCA**  
**PROPUESTA**  
**HACENDARIA**  
PARA  
**2014**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO



**Grupo Nuevo**  
**Curso de Desarrollo**

*Noviembre 2013*

## GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO





# **Acerca de la propuesta hacendaria para 2014**

*Grupo Nuevo Curso de Desarrollo*  
**Acerca de la propuesta hacendaria para 2014**

Diseño y formación: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán,  
C.P. 04510, México

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular.

Hecho e impreso en México

## Acerca de la propuesta hacendaria para 2014



**E**n documentos previos, el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM ha dado a conocer sus opiniones sobre la reforma hacendaria que México requiere para impulsar el desarrollo, mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza de forma acelerada y sostenida. En este marco realiza los siguientes comentarios sobre las propuestas presentadas al Legislativo por el Ejecutivo Federal, junto con las iniciativas de Ley de Ingresos, el proyecto de Presupuesto de Egresos y los Criterios Generales de Política Económica para 2014, así como sobre algunos ajustes introducidos en el curso de su consideración por el Legislativo.

En lo que se refiere a las reformas tributarias, fue positivo que en la propuesta no se incluyera la generalización del IVA en alimentos y medicinas, pues hubiera provocado un incremento considerable de la pobreza, incluso en los grupos medios, y una mayor inequidad en la distribución del ingreso. También se valora favorablemente el incremento de la tasa marginal del ISR a las personas físicas, el impuesto a las ganancias en Bolsa y a la distribución de dividendos de las empresas, el impuesto al carbono, a las empresas mineras, así como las iniciativas de reforma constitucional para la pensión generalizada para adultos mayores y el seguro de desempleo. El resultado de uniformar la tasa del IVA en 16 % en todo el país es también favorable para las finanzas públicas nacionales.

Entre los cambios introducidos por el Congreso, consideramos que fue útil para la salud de la población gravar algunos alimentos de alto contenido calórico. En cambio, pensamos que se debieron aprobar otras medidas, como el IVA a colegiaturas.

Sin embargo, la recaudación adicional derivada de las propuestas es insuficiente en relación a las necesidades que México enfrenta. Una reforma hacendaria debería tener como guía y horizonte principal los requerimientos de gasto público, sobre todo en inversiones de infraestructura y desarrollo social, bajo condiciones favorables para el crecimiento económico, el empleo y la protección social universal. Necesitamos ejercer mejor el presupuesto, pero también necesitamos gastar más. Conforme a las estimaciones presentadas, en 2018 el gasto gubernamental mexicano, como proporción del PIB, seguirá estando a niveles inferiores en comparación no solo con los países de la OCDE sino también de la mayoría de los países de América Latina.

Desde este punto de partida y con base en las estimaciones sobre el presupuesto a ejercer de forma transparente y vigilada, se debería determinar tanto el esfuerzo tributario a realizar como las necesidades de financiamiento.

Ahora estamos procediendo con una secuencia incorrecta. Las iniciativas de reforma para incrementar los ingresos públicos no han estado a la altura de nuestro rezago social, que en muchos casos sigue siendo lamentable, por ejemplo en las tasas de mortalidad materna o en la precaria atención sanitaria a diversos grupos prioritarios, al grado tal que no cumpliremos varios de los Objetivos del Milenio definidos por la ONU para el 2015.

Pese a los atrasos y las ingentes necesidades, seguiremos en la precariedad hacendaria, y como uno de los países de menor carga tributaria del mundo. No se han dado a conocer las estimaciones oficiales del presupuesto que nuestro país requerirá en los próximos años para alcanzar un sistema completo e integrado de salud y de protección universal, para la reforma educativa, la generación de empleos y para las demás urgencias nacionales, que suponen incrementar progresivamente el gasto público, quizá incluso duplicando los niveles actuales de inversión social y de infraestructura.

Es claro que, de cumplirse el escenario previsto en las reformas, apenas mejoraríamos nuestra capacidad de financiamiento público, y que seguiríamos con una captación fiscal endeble, no solo insuficiente sino también más petrolizada. De hecho, los ingresos tributarios aumentarían solo en poco más de un punto porcentual del PIB hacia 2018, y el resto de los ingresos adicionales previstos depende de factores externos inciertos. Para ese año continuaremos como uno de los países con menor carga fiscal en relación al producto, aun si los demás permanecen con los niveles que ahora tienen.

La reforma sería mejor si se elimina la devolución del IVA a las grandes empresas productoras de alimentos; el ISR se vuelve más progresivo con mayores tasas para segmentos de más alto ingreso; la consolidación fiscal se elimina por completo y se restringe solo a casos excepcionales; el impuesto a las ganancias de capital no tiene un régimen cedular y se acumula a los demás ingresos; se eliminan todos los tratamientos especiales a personas morales; se revisa el amparo fiscal; se anulan las facultades fiscales discrecionales del Poder Ejecutivo y se fortalecen los ingresos de estados y municipios.

También avanzaríamos en una mejor dirección de reforma si se adoptan medidas explícitas para hacer más eficiente la recaudación; se amplía la base fiscal con incentivos efectivos para reducir la informalidad; se erradica el trabajo precario (que no contribuye a la seguridad social) en las grandes y medianas empresas; y, sobre todo, se acude a tributos que sí se consideran en muchas naciones, como sobre herencias y legados, transacciones financieras e impuestos al patrimonio y la propiedad, que elevarían la recaudación y tendrían un sentido redistributivo.

La parte correspondiente a la reforma energética y al régimen tributario de PEMEX que está planteada en la propuesta hacendaria debería discutirse solo hasta que se resuelva plenamente la nueva situación jurídica del sector. En todo caso, se debe buscar fortalecer a las empresas públicas.

En su sentido amplio, la reforma hacendaria tendría que haber incorporado también la revisión de la composición del gasto público, su mejor asignación a los programas prioritarios, la supresión de partidas injustificadas o de bajos resultados, la eliminación del gasto en publicidad gubernamental, la introducción de reglas más efectivas para el control

presupuestal, incluyendo el del gasto federalizado, la corrección de asignaciones regresivas que no benefician a los grupos pobres y medios, entre otros aspectos que atañen al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2014.

El beneficio social y productivo del incremento previsto de ingresos públicos no se aprecia suficientemente. Por un lado, las condiciones para ser beneficiario de la pensión para personas de 65 años y más, aunque están destinadas a ayudar a la población de menores recursos, son muy restrictivas y el monto de la pensión es muy bajo. En cuanto al seguro de desempleo, aún se debaten sus fuentes de financiamiento. Tanto para la pensión como para el seguro de desempleo, es necesario revisar sus coberturas, características y montos, así como la organización institucional vinculada.

El proyecto presupuestal para 2014 mantiene la inercia de las últimas décadas. La reforma del presupuesto puede iniciarse ya, y debe ser concebida como una tarea permanente no solo del Poder Ejecutivo sino también, y quizá sobre todo, de la Cámara de Diputados, con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación y los organismos de evaluación de las políticas. En medio de la actual coyuntura recesiva, es adecuado que se imprima al gasto una orientación anticíclica. La adopción del criterio de equilibrio estructural de las finanzas públicas representa un paso en la dirección correcta, aunque sus reglas deben ser más claras y sin márgenes para un posible uso discrecional por parte del Ejecutivo. El ejercicio de 2014 debería contar con más asignaciones para proyectos de infraestructura prioritaria en áreas más sensibles para la recuperación económica, debe ser más oportuno y efectivo, y debe contar con controles más estrictos.

Ante el alcance modesto y parcial de la reforma propuesta, estimamos que será necesario adoptar nuevos cambios en los próximos años, tanto para fortalecer los ingresos como para mejorar la orientación y la aplicación del presupuesto. La que se ha propuesto no puede ser considerada como la reforma hacendaria definitiva, pues ni está a la altura de la que requerimos ni cambia nuestras debilidades tributarias históricas.

Para generar condiciones más propicias para reformar de forma sustantiva nuestra hacienda pública, se requiere procesar un acuerdo político de mayor alcance que ponga por delante el interés nacional y no los privilegios particulares o de grupo que marcan nuestras costumbres tributarias. Los partidos políticos deben hacerse cargo de esta tarea en virtud de su carácter de organismos de interés público, y no confundirla con sus objetivos electorales de corto plazo.

Como parte de la reforma, proponemos la realización de un ejercicio de presupuesto base cero para alinear el gasto a las prioridades nacionales y corregir inercias y distorsiones clientelares. El presupuesto debe tener una orientación explícitamente redistributiva y promotora del empleo. En una perspectiva de largo plazo y con orientación regional, se debería lanzar un programa nacional de inversiones vinculado a los sectores de mayor rezago y también de mayor potencial detonador. El gasto corriente, por su parte, aunque debe ordenarse y ejecutarse correctamente, no puede ser satanizado pues de él dependen muchos servicios públicos indispensables. En el centro de un nuevo pacto fiscal debe colocarse la mejora de la distribución del ingreso y la riqueza, la superación de la pobreza y el estímulo al desarrollo.

En las semanas recientes lo que se ha observado en el debate hacendario, sobre todo de los representantes de las empresas y grupos de presión, es un extremado conservadurismo político y una defensa de intereses parciales en nombre de valores que delatan la falta de solidaridad con el bienestar colectivo y el desprecio por los bienes públicos.

En tal sentido, tanto los partidos como el Congreso, pero también las instituciones académicas y los organismos ciudadanos, podemos poner en marcha una tarea política y pedagógica que propicie una verdadera reforma hacendaria. Proponemos al Congreso de la Unión iniciar de inmediato un proceso de discusión nacional sobre los próximos pasos que deben darse para alcanzar la reforma hacendaria que necesita nuestro país, tanto en lo que se refiere a los ingresos públicos necesarios para financiar un sistema universal de salud y protección social, como a la reforma presupuestal y el federalismo hacendario.

**Eugenio Anguiano, Ariel Buirra, Cuauhtémoc Cárdenas, Rolando Cordera, Mauricio de María y Campos, Saúl Escobar, Gerardo Esquivel, Mario Luis Fuentes, Carlos Heredia, David Ibarra, Leonardo Lomelí, Juan Carlos Moreno, Ciro Murayama, Jorge Eduardo Navarrete, Enrique Provencio, Jaime Ros, Norma Samaniego, Jesús Silva Herzog Flores, Carlos Tello.**

*11 de noviembre de 2013*

