

Espacio tributario en México

Perspectivas fiscales para un futuro sin cambios sustantivos

Mtro. Franklin Martín Ruiz Gordillo,
Director General de Compliance de
Flores Serna & Asociados

**FLORES SERNA
& ASOCIADOS.**

Abogado postulante especialista en materia fiscal,
penal fiscal, prevención de *lavado* de dinero y *compliance*
Cuenta con más de 12 años de experiencia



C.P.C. Víctor Hugo Guillén Meza,
Director de Guillén Meza Corporativo

GM **GUILLÉN MEZA**
CORPORATIVO

Especialista en prevención de *lavado* de dinero, hacienda
pública, contabilidad gubernamental y académico
Cuenta con más de 25 años de experiencia



INTRODUCCIÓN

La política económica y fiscal de México para 2024 mantiene la tendencia de años anteriores, enfocándose en proyectos de infraestructura y programas sociales. Sin embargo, se anticipa una reducción del gasto programable, lo que plantea preguntas cruciales sobre la efectividad de la política de austeridad; pues, a lo largo de dos décadas, hemos observado la importancia de contar con

mecanismos de amortiguación para enfrentar choques económicos inesperados.

La estabilidad macroeconómica es un objetivo deseable, pero es esencial evaluar a qué costo se ha logrado; en este contexto, es imperativo considerar la necesidad de aumentar el espacio fiscal y fortalecer la capacidad de endeudamiento, lo que, a su vez, plantea la urgencia de una Reforma Fiscal integral para optimizar los ingresos y gastos del Estado y asegurar los compromisos sociales con la población.

LA FILOSOFÍA DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO 2018-2024

La política fiscal es un componente fundamental en la gestión de un país, ya que no solo se trata de una herramienta para recaudar fondos, sino también es un medio para financiar el desarrollo de la nación. En este sentido, algunos analistas han criticado a la administración actual por no haber sido lo suficientemente activa en la reforma de la política fiscal, lo que podría haber impulsado el desarrollo del país.

En lugar de llevar a cabo una Reforma Fiscal, la administración ha optado por introducir Misceláneas Fiscales anuales que modifican la estructura tributaria. Estos cambios han proporcionado, al Servicio de Administración Tributaria (SAT), herramientas para fortalecer la fiscalización, especialmente en el sector de grandes contribuyentes. Estos esfuerzos recaudatorios han sido cruciales para mantener los ingresos en medio de la crisis económica, desencadenada por la pandemia del *coronavirus disease* (Covid-19).

El crecimiento de los ingresos tributarios durante el sexenio ha sido modesto (2.5%), siendo esenciales para sortear los desafíos económicos actuales. La administración del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, ha cumplido su promesa de campaña de no implementar una Reforma Fiscal, pero ha buscado incrementar la recaudación mediante la fiscalización de los grandes contribuyentes, promoviendo una “austeridad republicana” como parte de su estrategia para generar ahorros en el gasto público. Sin embargo, este discurso contrasta con el hecho de que el gasto público sigue aumentando, particularmente en proyectos emblemáticos del gobierno, como el Tren Maya, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y la Refinería Dos Bocas.

Además, se destacan los recursos asignados a programas sociales, como el de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores. A pesar de algunos intentos por ordenar el gasto en áreas con excesos, se han tomado decisiones de finanzas públicas cuestionables; la inversión

en infraestructura, por ejemplo, ha mostrado crecimiento, pero, si se excluyen los proyectos estratégicos, se observa un estancamiento. Asimismo, estos proyectos han resultado costosos y, en el caso de la refinería, la falta de información sobre las proyecciones financieras plantea interrogantes.

Petróleos Mexicanos (Pemex) ha sido uno de los beneficiarios de un apoyo gubernamental indiscriminado sin exigir cambios significativos, teniendo que enfrentar críticas por el desfaldo de fondos importantes, como el Fondo de Estabilidad de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). Los fideicomisos que albergaban ahorros relevantes fueron gastados, y no se ha vuelto a generar un ahorro sustancial. El desafío para el gobierno mexicano en los próximos años será encontrar un equilibrio entre la fiscalización, la austeridad del gasto y el impulso al desarrollo del país. La Reforma Fiscal y una gestión más eficiente de los recursos públicos podrían ser cruciales para enfrentar los desafíos económicos y fiscales que se avecinan.

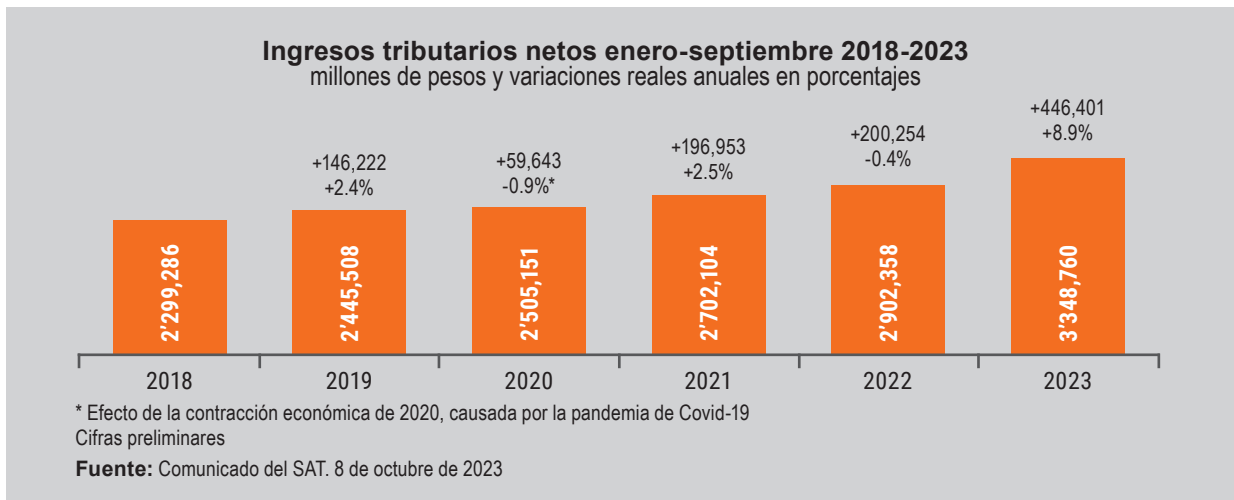
CONTEXTO FISCAL PARA EL PAQUETE ECONÓMICO 2024

Las Misceláneas Fiscales aprobadas en ejercicios previos han logrado mantener una recaudación tributaria sostenible, reflejada principalmente en el impuesto sobre la renta (ISR), que aumentaría en un 2.9% respecto a 2023 y representaría el 7.9% del Producto Interno Bruto (PIB); sin embargo, esta estrategia se ve opacada debido a los gastos fiscales. La contracción en la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) se da como consecuencia de una apreciación del peso frente al dólar (debido a que el 71% de su recaudación proviene de lo que se cobra a las importaciones), además de compensaciones y devoluciones realizadas por el SAT.

Su recaudación alcanzó los 836 mil 579 millones de pesos (mdp) durante los primeros ocho meses de 2023, lo que representó una disminución anual real del 8.4%, marcando

así la mayor caída registrada para ese periodo desde 2009, según datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Cabe señalar que se esperaba que el cobro del IVA se ubicara en 966 mil 351 mdp en el periodo referido. A esto se le suma la situación del impuesto especial sobre producción y servicios (IESPYS) a combustibles automotrices y los incentivos fiscales que tuvieron que presentarse en los ejercicios 2022 y 2023 frente al alza en los precios del petróleo.

La recaudación de impuestos acumulada de enero a septiembre de 2023 ascendió a tres billones 348 mil 760 mdp, lo que implica un aumento de 446 mil 401 mdp en comparación con el mismo periodo de 2022, representando un crecimiento real del 8.9%. En consecuencia, durante el periodo de 2018 a 2023, el incremento en los ingresos fiscales netos ha sido del 12.8%:



Un aspecto relevante de la situación fiscal actual en México es el incremento en la recaudación tributaria, durante agosto de 2023, esta experimentó un aumento significativo del 19.1% en términos reales en comparación con el mismo mes del año anterior; esto se debe, en parte, a un alza del 3.3% en la recaudación del ISR y un 4.6% en el IESPYS, excluyendo los combustibles. Este último incremento, específicamente, es impresionante, ya que alcanzó un crecimiento de seis veces en términos reales en comparación con el año anterior. Esto se debió, en gran medida, a la disminución de los estímulos a los precios de las gasolinas y el diésel.

El aumento en la recaudación tributaria es una señal positiva, reflejando un crecimiento económico continuo y un incremento de los ingresos de las empresas y los trabajadores. Este resultado también puede considerarse como un estímulo para el desarrollo económico y la

estabilidad fiscal del país. Entre enero y agosto, los ingresos presupuestarios se mantuvieron constantes en términos reales en comparación con el mismo periodo del año anterior. Esto es especialmente significativo debido a la disminución de los ingresos petroleros, causada por la caída en los precios del crudo y la apreciación del peso. El hecho de que el gobierno haya logrado mantener los ingresos presupuestarios en este contexto adverso es un logro considerable.

Uno de los aspectos más notables es el aumento en la recaudación del IESPYS, excluyendo los combustibles, que creció un 5.1% en términos reales en comparación con el año anterior. Este incremento se debe a la contribución de sectores como bebidas alcohólicas, bebidas saborizadas y productos de alta densidad calórica. Además, el componente de combustibles experimentó un crecimiento impresionante, llegando a 140 mil 998.5 mdp.

Los ingresos no tributarios, en contraste, sufrieron una disminución anual del 9.5% en términos reales en comparación con el año anterior, principalmente, debido a la reducción de los pagos de derechos y aprovechamientos. Sin embargo, es importante destacar que estos ingresos fueron mayores en un 50.5% en comparación con lo previsto en el programa, lo que indica cierta volatilidad en este componente de los ingresos fiscales.

Los ingresos propios acumulados por entidades como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mostraron un aumento anual sólido, con tasas de crecimiento del 6.8, 8.2 y 3.0% en términos reales, respectivamente. Esto se debe, en gran medida, a los aumentos en los pagos de cuotas a la seguridad social, lo que refleja una mayor participación y contribución de los trabajadores

y las entidades en sus programas de seguridad social.

MAYOR FISCALIZACIÓN A GRANDES CONTRIBUYENTES

Durante el primer semestre de 2023, el SAT logró recaudar 165 mil 120 mdp a través de auditorías enfocadas en los grandes contribuyentes, lo cual refleja las medidas de fiscalización implementadas por el SAT, sumado a la regularización total o parcial de 644 contribuyentes de este tipo. Esto demuestra que el objetivo, a pesar de no crear nuevos impuestos, es aumentar la fiscalización e incentivar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Del total de contribuyentes activos con obligaciones fiscales (62 millones 942 mil 315), el 96% corresponde a personas físicas y el 4% a personas jurídicas, en este último se encuentran los grandes contribuyentes, que representan el 0.02% del padrón y que han sido objeto de la fiscalización del gobierno actual:

Tipo de Contribuyente	Contribuyente	Porcentaje del total	Recaudación (mdp)	Porcentaje del total
Total	62,942,315	100	2,275,086	100
Sueldos y salarios	49,094,076	78	581,546	26
Personas físicas	11,348,987	18	64,477	3
Personas jurídicas	2,398,063	4	509,019	22
Grandes Contribuyentes	12,857	0.02	1,120,045	49

1/ Incluye 88,332 personas físicas del padrón de Grandes Contribuyentes, por 21 millones de pesos los cuales no se encuentran en los rubros desglosados.

2/ El padrón de Grandes Contribuyentes está constituido por los padrones de Grandes Contribuyentes e Hidrocarburos, para efectos de la presentación se excluyen a las personas físicas Grandes Contribuyentes; estos últimos solo se encuentran en el total.

3/ Personas físicas no asalariadas y excluye a las personas físicas Grandes Contribuyentes.

Pueden existir diferencias en los totales y en los porcentajes debido al redondeo.

Cifras preliminares. Fuente: SAT.¹

El "Informe Tributario y de Gestión" del segundo trimestre de 2023 reveló que el SAT recaudó un total de un billón 120 mil 45 mdp de los grandes contribuyentes, lo que representa el 49% de los ingresos tributarios totales recaudados durante ese periodo, que asciende a dos billones 275 mil 86 mdp. Esta contribución significativa resalta la importancia de los grandes contribuyentes en la recaudación fiscal del país.

¹ Comunicado del SAT. 21 de agosto de 2023. Véase en: <https://www.gob.mx/sat/prensa/fiscalizacion-a-grandes-contribuyentes-recaudo-165-mil-120-mdp-en-el-primer-semester-de-2023-042-2023>

ENDEUDAMIENTO INTERNO

Una de las razones clave que se han esgrimido para justificar el aumento del endeudamiento en México es el incremento de las tasas de interés y la inflación. Estos factores son fundamentales en la dinámica de la deuda pública, ya que afectan directamente el costo de financiamiento del gobierno. Además, la administración actual no recibió remanentes del Banco de México (Banxico), lo que contribuyó a la necesidad de recurrir al endeudamiento. A pesar del crecimiento en el endeudamiento, se ha enfatizado que la deuda propuesta para 2024, que se sitúa en un 48.8% del PIB, será menor que el pico alcanzado en 2020. Esto indica un compromiso por parte del gobierno de mantener una trayectoria de deuda sostenible.

El déficit fiscal proyectado para 2024, que representa el 4.9% del PIB, ha sido motivo de debate y crítica. Sin embargo, el gobierno ha defendido esta proyección argumentando que se trata de un déficit de una sola vez y no permanente. Además, se ha destacado que el nivel de deuda en México sigue siendo bajo y ofrece margen de flexibilidad fiscal. Nuestro país ha mantenido medidas de protección y estabilidad financiera, como la cobertura de precios petroleros, que ayuda a mitigar los riesgos relacionados con la volatilidad del precio del petróleo. También se mantiene una línea de crédito contingente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y acuerdos de *swaps* con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América (EUA) para garantizar disponibilidad de liquidez en situaciones especiales.

Las cifras proyectadas para 2024 plantean desafíos significativos, el Gobierno Federal buscará financiamiento por 1.7 billones de pesos, una cifra sin precedentes en este siglo. Esto representa un déficit fiscal que supera el 5% del PIB y llevará al saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público a alcanzar el 49% del mismo. El anuncio de que

el Gobierno Federal requerirá un financiamiento sin precedentes el próximo año, equivalente al 20% de sus ingresos presupuestados, es motivo de preocupación. Esto pone de manifiesto que uno de cada cinco pesos del presupuesto provendrá de contraer una nueva deuda. Más allá de las cifras, es esencial comprender que el endeudamiento en esta magnitud es una señal de desequilibrio financiero.

Es importante recalcar la relación entre la deuda y la recaudación fiscal, ya que es crítica para evaluar la solvencia del gobierno. México recauda aproximadamente el 20% de su PIB de los impuestos, aprovechamientos y derechos; sin embargo, la deuda proyectada para 2024 representará 2.5 veces esa cantidad; si la deuda alcanza el 60% del PIB o tres veces la recaudación fiscal, se corre el riesgo de que las agencias calificadoras rebajen la calificación de la deuda, lo que a su vez podría llevar a tasas de interés más altas y desequilibrios fiscales.

Un aspecto preocupante es el eje central del gobierno actual: La Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, ya que gran parte de la nueva deuda se destinará al pago de estas pensiones, que alcanzarán los dos billones de pesos; el rubro de pensiones y jubilaciones, que incluye las Pensiones del Bienestar, representará el 22% del presupuesto federal, a medida que la demografía del país envejece, este gasto tiende a crecer exponencialmente, lo que genera una carga adicional para las finanzas públicas.

Cuando se alcanza un desbalance financiero de la magnitud propuesta para 2024, es complicado volver a tener superávits fiscales, especialmente cuando nuevos funcionarios asumen el control en el ciclo presupuestario siguiente. La polarización política puede dificultar la implementación de Reformas Fiscales necesarias; esto plantea el riesgo de una crisis financiera en el próximo sexenio.

COMENTARIOS FINALES

La presentación del Paquete Económico 2024 en México está rodeada de expectación y desafíos. Después de un sexenio que ha sido objeto de controversia en diversas áreas, el último presupuesto de esta administración será fundamental para evaluar el estado de las finanzas públicas y el crecimiento económico del país.

Desde el inicio de este sexenio, se ha discutido extensamente el motivo detrás de las políticas de austeridad y si sus efectos han beneficiado o perjudicado la economía mexicana, en particular durante la pandemia. A lo largo de este periodo, el Gobierno Federal optó por mantener su deuda en niveles cercanos al legado de la administración anterior, alrededor del 50% respecto al PIB.

Esto llevó a la búsqueda de ingresos sin aumentar impuestos ni endeudarse aún más. En este contexto, surge la necesidad de cuestionarse si los resultados de las políticas económicas de este gobierno han dejado margen favorable para la siguiente administración. ¿Se requiere una Reforma Fiscal que brinde mayor seguridad en el presupuesto público, tanto en la generación de ingresos como en el gasto?

La SHCP proyecta que los ingresos regulares para 2024 serán un 1.8% menores en términos reales que en 2023. Esta reducción se debe en gran parte a la disminución esperada de los ingresos petroleros debido a la caída de los precios del petróleo. Como resultado, el Gobierno Federal dependerá en un 19.2% de los ingresos presupuestarios totales de la contratación de deuda, marcando el nivel más alto de endeudamiento en décadas.

La disminución de los ingresos petroleros y la creciente dependencia de la deuda plantean riesgos significativos para las finanzas públicas. Además, el FEIP ha experimentado una reducción del 86% desde 2018, lo que limita la capacidad de amortiguar los impactos económicos inesperados. A lo largo del sexenio, este fondo ha sufrido una

baja drástica, pasando de 279 mil 770 mdp en 2018 a 38 mil 337 mdp al segundo trimestre de 2023. Esto indica la importancia de encontrar soluciones para mantener la capacidad de afrontar crisis económicas sin agotar los recursos de emergencia.

Para 2024, se proyecta un gasto de 9.07 billones de pesos, mientras que los ingresos estimados serían un 19.2% menores, alcanzando los 7.33 billones de pesos. Este déficit fiscal de 1.74 billones de pesos equivale al 4.9% del PIB y requeriría un endeudamiento de 1.74 billones de pesos, marcando el nivel más alto desde el año 2000. Esto implica un aumento real del 41% en los ingresos derivados de financiamiento (deuda) en 2024. El análisis de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para 2024 muestra que, del total de ingresos proyectados para el próximo año, el 69.2% correspondería a ingresos por impuestos y contribuciones, el 19.2% a contratación de deuda y el 11.6% a los ingresos petroleros. La mayor disminución se observa en esos últimos, con una baja del 24.1% en términos reales en comparación con 2023, debido a la caída del precio del petróleo.

La SHCP estima que más del 54% de los ingresos totales del sector público en 2024 provendrán de impuestos, pero este crecimiento es inercial y no es suficiente para compensar la disminución en otros rubros de ingresos. El Paquete Económico 2024 no contempla la creación de nuevos impuestos ni una Reforma Fiscal que permita incrementar la recaudación ordinaria. Para abordar la alta dependencia del endeudamiento, se requiere el establecimiento de nuevos ingresos. Esto podría lograrse a través de un análisis integral de los programas gubernamentales y la identificación de áreas en las que sea posible producir ahorros. La dependencia excesiva del endeudamiento plantea riesgos significativos, y la revisión de programas gubernamentales y la generación de nuevos ingresos son esenciales. •