



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 62

LA REFORMA FISCAL INDISPENSABLE EN UN ENTORNO DE INCERTIDUMBRE

Francisco Suárez Dávila
Rodrigo Adam Dajer

SDI SECRETARÍA DE
DESARROLLO
INSTITUCIONAL



CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Marzo de 2025



DIRECTORIO

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Rector

Dra. Patricia Dávila Aranda
Secretaria General

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
Secretario Administrativo

Lic. Raúl Arcenio Aguilar Tamayo
**Secretario de Prevención, Atención
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Néstor Enrique Martínez Cristo
**Director General de Comunicación
Social**

**Seminario Universitario de
Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Mtra. Cristina Barajas Rocha
Secretaria Técnica

Ing. Felipe Jesús Sacre Gaviño
Secretario Académico

Lic. María Teresa Martín B.
Secretaria Administrativa

Comité Ejecutivo

Dr. Armando Tomé González
**Director de la Facultad de Contaduría y
Administración**

Dra. Diana Tamara Martínez Ruiz
Secretaria de Desarrollo Institucional

Dr. Hugo Alejandro Concha Cantú
Abogado General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor de la UNAM

Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos
Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Lic. Jesús Hernández Torres

Mtro. Sergio Huacuja Betancourt

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Mtro. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

C. P. Héctor Vargas Icaza

Dr. David Vega Vera

Dr. David Villanueva Lomelí

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona

Mtro. Francisco Suárez Dávila

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 62

LA REFORMA FISCAL INDISPENSABLE EN UN ENTORNO DE INCERTIDUMBRE

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA
RODRIGO ADAM DAJER



CIUDAD UNIVERSITARIA

México
2025

Primera edición, 2025

D.R. © 2025 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

El contenido de este cuaderno es el resultado de la conferencia impartida por Francisco Suárez Dávila y Rodrigo Adam Dajer, que tuvo lugar, de manera presencial, el jueves 21 de noviembre de 2024, en el Auditorio Arturo Elizundia Charles, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración, ubicada en Ciudad Universitaria. Esta conferencia se enmarca en las actividades permanentes que lleva a cabo el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

La reforma fiscal indispensable en un entorno de incertidumbre
<http://doi.org/10.22201/sdi.004b.2025>

Impreso y hecho en México

Contenido

Presentación	7
La reforma fiscal indispensable en un entorno de incertidumbre	13
Referencias	47
Reforma fiscal: herencias y donativos	48
Referencias	76
Semblanza de los autores	78

Presentación

El compromiso y la obligación que tenemos de pagar impuestos es un hecho que los ciudadanos cumplimos, sabiendo que el destino de dichos recursos está destinado a solventar las necesidades y los requerimientos que demanda el funcionamiento de nuestro país; así lo mandata el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma somos conscientes de la dificultad y del reto que representa disponer de un sistema tributario justo y eficiente que cumpla, de manera efectiva, con su propósito; además, es innegable el impacto que las distintas acciones y situaciones nacionales como internacionales, obligan a establecer revisiones y ajustes para que la recaudación

realmente contribuya al desarrollo y funcionamiento de un país, en este caso México.

Desde hace más de una década, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se ha centrado en revisar y orientar a los distintos países que la integran para fortalecer sus sistemas tributarios, convencida de que una eficaz recaudación de impuestos es determinante para cumplir con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La adopción de tecnología destinada a incrementar contribuyentes, el análisis de datos, cruce de información y facilidad para la recaudación, han venido siendo consideraciones ineludibles. Además, un sistema tributario pertinente, insiste la OCDE, logrará reducir la desigualdad e incrementar el bienestar nacional y global; y para lograr lo anterior, emite recomendaciones permanentes que son retomadas y consideradas.

Cada año, las autoridades fiscales mexicanas promueven adecuaciones y establecen ajustes en materia fiscal destinadas principalmente a su efectividad, e incrementar con ello la recaudación, por lo que su revisión y análisis es una tarea obligada; sin embargo, a diferencia de otros periodos, desde mediados del año 2024, hemos vivido un proceso particular en la política nacional. El término de la administración de Andrés Manuel López Obrador y el triunfo de Claudia Sheinbaum Pardo como la primera presidenta mujer, conllevan a asegurar la continuidad de los mandatos y principios de bienestar establecidos, así como los requerimientos para su cumplimiento. Por otro lado, en este periodo, Donald Trump fue electo como el próximo presidente de los Estados Unidos y ya se vislumbran una serie de cambios y restricciones que tiene la intención de establecer con México.

Ante la serie de iniciativas que han surgido para incorporar impuestos, apoyados en opiniones emitidas por la OCDE, para gravar el patrimonio,

las herencias y donaciones y contribuir con ello a una redistribución de la riqueza, es nuestro compromiso, conforme al objetivo fundamental de este seminario, analizar la pertinencia de una reforma fiscal en un entorno de incertidumbre.

Para alcanzar las metas que nos hemos propuesto, es fundamental allegarnos de puntos de vista desde perspectivas diferentes pero complementarias, a cargo de expertos en la materia. Para ello, hemos convocado al maestro Francisco Suárez Dávila, cuya experiencia como economista, servidor público y representante de México ante la OCDE y el Fondo Monetario Internacional (FMI) nos muestra una visión amplia sobre la planeación en la administración pública. Su participación se complementa con las implicaciones que conlleva la posible incorporación de nuevos impuestos específicos que, además, están destinados a un determinado sector de la población, y para ello, el maestro en alta dirección y contador público Rodrigo Adama Dajer, especializado en

aspectos fiscales e inversiones en México y el extranjero, aporta su visión y experiencia.

El análisis y reflexión que ambos realizan, arroja elementos puntuales que permiten incidir, de manera pertinente, en el ámbito profesional que corresponda.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

La reforma fiscal indispensable en un entorno de incertidumbre

Francisco Suárez Dávila

El debate fiscal, que prácticamente se ha vuelto un “deporte nacional” obligado, al inicio de cualquier gobierno, tiene especial relevancia en el entorno actual, de finales de 2024 a inicios de 2025, a escasos meses de una nueva administración encabezada por la primera presidenta mujer en la historia de nuestro país e integrante del partido Morena, al que se suma, además, un panorama global complicado con el gobierno del presidente Donald Trump.

El tema fiscal es en sí mismo complejo, basta con mencionar que ha habido gobiernos que acaban enfrentando una crisis social por una reforma “mal hecha”, como sucedió en Colombia, o bien los hay “fallidos” por la ausencia de una reforma adecuada; y justo, ante ambas posibilidades, es donde nos encontramos.

El presupuesto federal aprobado para el 2025 resulta ser de gran trascendencia y del que depende el éxito o el fracaso de este gobierno, que avance hacia el precipicio o que conlleve a detonar un auge económico de oportunidades. Por ello realizar en este momento un análisis y discusión sobre una posible reforma fiscal, resulta muy pertinente y si además lo hacemos incorporando distintas perspectivas, obtendremos una visión más precisa.

Intentaré demostrar por qué esta coyuntura de corto plazo exige una consolidación fiscal realista, pero también es necesario reconocer que sufrimos un

problema endémico “estructural” hacendario, que requiere soluciones de fondo y de mediano plazo.

I. ¿Por qué se requiere esta llamada consolidación fiscal?

El gobierno de López Obrador observó una política fiscal neoliberal ortodoxa en sus primeros 4 años, manteniendo un déficit fiscal de alrededor del 3% del producto interno bruto (PIB) y un coeficiente de deuda relativamente bajo, aproximadamente del 43.3% del PIB cuando muchos países se mantienen arriba del 100%; pero durante los dos últimos años de su gobierno, la política fiscal cambió; en términos coloquiales se podría decir que echó su “gato a retozar” principalmente para cumplir con objetivos electorales.

El gasto siguió una clara tendencia ascendente, con ingresos públicos estancados e insuficientes,

con un crecimiento mediocre e incluso desacelerándose; por lo que no debe sorprendernos que el déficit fiscal de 2024 llegara a niveles históricos de alrededor de 6% del PIB, realmente un déficit muy alto; y el coeficiente de deuda excedió el 50% del PIB, lo que encendió focos rojos.

De lo anterior surgió la exigencia de analistas, expertos y organismos internacionales, que exhortaron, de manera urgente, establecer una consolidación fiscal. Ya se había dado una primera advertencia por parte de una de las grandes empresas calificadoras, Moody's, el 14 de noviembre de 2014, el día previo a la presentación del Presupuesto de Egresos (PE) y en la cual advirtió de los riesgos crecientes de nuestra economía (Flores, 14 de noviembre de 2024).

II. La consolidación fiscal: significa esencialmente reducir el déficit fiscal

1) Con el paquete económico se hizo un esfuerzo para intentar atacar este problema, pero no dejó de ser, en parte, una fachada, una medida cosmética; por lo que la pregunta que se debe formular es si este paquete efectivamente es creíble y, además, suficiente; veamos:

- El objetivo principal es reducir el déficit fiscal amplio de 5.9% a 3.9% del PIB. No es el porcentaje que se ofrecía de 3 o 3.5%. Es el más alto déficit de cualquier inicio de gobierno, pero sí logró cambiar la tendencia. Ofreció alcanzar la meta, en forma más gradual, para 2027 (2.9%).
- El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se redujo a \$9.3 billones de pesos, lo que representa una baja de 1.9%. Realmente es una reducción considerable, que conlleva a

un ajuste fiscal de \$680 mil millones de pesos, que corresponden al 2% del PIB.

- También se contrató menos deuda, solo \$1.1 billones, pero el coeficiente deuda/PIB se mantiene alto, es de 51.4%.
- Todo lo anterior significa un menor impacto recesivo.

2) Los analistas coinciden en que este Programa Económico está sustentado en supuestos muy optimistas. Para empezar, un pronóstico de crecimiento de entre 2 a 3% –de un 2.5%– es poco realista. Los analistas coinciden que, en 2024, con una economía en desaceleración, el crecimiento fue de 1.5%, pero para 2025, solo será de entre 0 y 1%. Esto significa que no se podrá obtener un aumento de 2.6% en ingresos tributarios, que se estiman en \$5.3 billones; además, tanto el tipo de cambio de \$18.70 como la tasa de interés de 8% son ilusorios. Por lo anterior, es poco probable que se pueda reducir el déficit. ¡Las cifras no cuadran!

- El crecimiento proyectado es un supuesto poco creíble, además se deben tomar en consideración las posibles decisiones que adopte Donald Trump que, si bien aún se desconoce su intensidad y alcance, seguramente impactarán en la economía de nuestro país.
- 3) Tampoco satisfacen los ajustes desiguales e inapropiados que se dieron en la estructura de gasto:
- De los 26 ramos administrativos, solo se salvan de recortes, principalmente Bienestar, Infraestructura y Comunicaciones y Desarrollo Agrario, mientras que se han hecho reducciones muy considerables en Salud, Medio Ambiente, Seguridad, Relaciones Exteriores y Educación, áreas fundamentales para el desarrollo nacional, lo cual es verdaderamente criticable.
 - En cambio, se preservan los antiguos programas sociales prioritarios de la 4T, que no dejan de ser simples paliativos que se ejecutan

mediante transferencias monetarias, las cuales no son suficientes para salir de la pobreza ni generan crecimiento; además ahora se agregan otros programas más: pensión de mujeres 60-64 años, salud casa por casa, vivienda social, lo que absorbe \$835 mil millones.

- De igual forma se mantienen los programas prioritarios de inversión inconclusos, que son la Refinería Dos Bocas y el Tren Maya, con \$40 mil millones, y además, se suma el gran programa de expansión de ferrocarriles que conlleva alrededor de \$100 mil millones de pesos. Inversiones cuestionables mientras que la inversión física total nacional se mantiene en niveles históricamente bajos: un 2.3% del PIB.

Ante el panorama de incertidumbre que genera todo lo anterior, difícilmente la inversión privada podrá compensar esta baja, lo que confirma que no habrá crecimiento; y de haberlo, será de 1%.

Es penosa la ausencia de propuestas o cambios sobre la tendencia mediocre de crecimiento, el cual debería ser un gran objetivo a revertir, pero es evidente y sobre todo lamentable, la prioridad de este programa económico.

4) Finalmente, se mantiene un bajo espacio fiscal ocasionado por cuatro bombas de tiempo:

- 1) El crecimiento exponencial de pensiones que absorberá casi 6% del PIB. Actualmente requieren de \$2 billones de pesos, la cuarta parte de un presupuesto de \$8 billones de pesos, además, las pensiones crecen de manera permanente porque la población envejece.
- 2) Los monumentales apoyos a PEMEX y CFE que en realidad son como “barriles sin fondo”. Se destina el 3.7% del PIB mientras que la producción de PEMEX decae.

- 3) El alto servicio de la deuda que se lleva el 3.3% del PIB, y
- 4) Las participaciones y aportaciones a Estados y Municipios, que representan el 4.0% del PIB.

III. ¿Por qué se requiere una reforma fiscal?

En el análisis de la economía mexicana que recientemente presentó el Fondo Monetario Internacional (FMI) subrayó la indispensable necesidad de contar con una reforma hacendaria de gran alcance; de igual manera lo han señalado instituciones especializadas y expertos prestigiados como Alejandro Werner, Gerardo Esquivel y en su momento también lo planteó Carlos Urzúa, entre otros.

Por otro lado, es realmente preocupante el planteamiento expresado por el diputado Ricardo Monreal sobre la necesidad de establecer una reforma fiscal profunda para redistribuir el ingreso a través

de gravar a los más ricos. Por su parte, la presidenta Sheinbaum afirmó que no la habrá para 2025, ya que “hay suficiente margen con solo el esfuerzo recaudatorio, sin necesidad de nuevos impuestos o mayores tasas”. ¡Es mejor que no haya reforma, a una “mala” reforma!

En este contexto, me interesa enumerar las razones por las cuales requerimos una reforma. No la enuncio como reforma fiscal porque eso la vuelve limitativa, sino que hace falta toda una reforma hacendaria porque es necesario ¡urgente! actuar tanto en impuestos, la materia tributaria, como en la mejor definición y asignación del gasto y además implementar una reconfiguración del pacto fiscal federal.

Enumero a continuación las razones para llevar a cabo una reforma hacendaria:

1° Tenemos un gasto público insuficiente y mal asignado. Contra lo que se piensa hoy nuestro

país es un “Estado mínimo” que no satisface ni las necesidades básicas indispensables de la población.

El gasto público en México corresponde al 24% del PIB, mientras que, en los países más grandes de América Latina, Brasil, Argentina y Colombia, su gasto está por arriba de un 30%. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que el gasto público debe estar por arriba del 40%. En nuestro país, además, el dinero se ha gastado mal y está asignado equivocadamente en proyectos emblemáticos poco rentables, como la Refinería Dos Bocas o el Tren Maya.

La crítica inversión pública está en niveles históricos bajos, que corresponden a un aproximado del 3%, lo que también representa menos de la mitad con relación a otros países comparables. Definitivamente esta condición no genera crecimiento.

El mal entendido “austericidio” ha provocado la destrucción de los equipos técnicos de áreas cruciales de la administración pública, de tal suerte que el gobierno ha perdido la capacidad de operar y administrar e incluso de gobernar en temas fundamentales como salud, educación, seguridad y política exterior. Rompimos las alcancías que eran los fondos de reserva. Es más que evidente que sin inversión no se crece.

2° Tenemos una tributación deficiente e insuficiente. Aun con ajustes, por vía de la administración tributaria, la relación de impuestos que se compara con el ingreso y a la producción nacional –por ello es una comparación válida– tenemos uno de los coeficientes de recaudación más baja del mundo, el 14% del PIB. La OCDE señala como promedio más del doble, el 34%. Establece un 23% para América Latina; 30% para los grandes países y un 18% para África; recaudamos menos que los países africanos.

3° ¡Tenemos una estructura tributaria de cabeza! Paradójicamente, donde tenemos las tasas más altas, donde recaudamos más que los países avanzados, es en el Impuesto sobre la Renta (ISR) a las empresas. Tenemos una tasa alta, que corresponde al 30% versus el promedio establecido por la OCDE de 22%, situación que nos saca de la competitividad y nos coloca fuera de la posibilidad de invertir. La tasa establecida por los Estados Unidos para el impuesto sobre la renta de las empresas es de 21%, y Donald Trump quiere bajarlo a un 15%, lo que nos deja completamente fuera de competencia. Lo que es un hecho es con esta tasa sí recaudamos el 3.5% del PIB, que en términos comparativos es mayor al promedio de la OCDE, de 2.9% y, de Estados Unidos, que es del 1%, pero ¿qué empresa quiere invertir con esta tasa tributaria, especialmente teniendo de vecino a Estados Unidos con una imposición fiscal que puede llegar a estar a menos de la mitad?

En cambio, vamos a la cola en los impuestos que más ingresos puede recaudar y que aporta equidad y progresividad al sistema, me refiero a los impuestos sobre la renta a personas físicas y al IVA, el impuesto al consumo, que tiene la base más amplia de recaudación al ser un impuesto que todos pagan.

4° El federalismo fiscal, que más bien debería ser llamado “charolismo fiscal” porque los Estados, las entidades federativas, dependen de pasar la charola al Gobierno federal hasta por el 80 o el 90% de sus ingresos. Sin duda resulta mucho más fácil pasar la charola que cobrar los impuestos estatales y municipales. Sus fuentes tributarias son muy deficientes, como la tenencia de automóviles o la ocupación hotelera y aun así, no las cobran. Sí, es complicado políticamente cobrar impuestos, por eso prefieren depender de las participaciones que reciben de la federación. Lo terrible es que una tercera parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) está destinado a estas aportaciones.

Los municipios, con algunas excepciones, son un área de desastre. No cobran derechos ni impuestos por el agua, por ejemplo, que se trata de un recurso importante para establecer acciones a favor del medio ambiente. Todos los municipios tienen una fuente impositiva privilegiada que, además, es progresiva; me refiero al impuesto predial pero lamentablemente está desaprovechado. La recaudación por concepto predial se encuentra en niveles muy bajos, prácticamente es inferior al 1%, una vergüenza internacional si consideramos que en Chile se cobra hasta 10 veces más por concepto de impuesto predial. Es más que evidente que se requiere de un buen sistema de catastro para cobrarlo como es debido.

5° La existencia de las excusas de siempre para no cobrar más impuestos o hacer reformas. Se argumenta que las personas están convencidas de que no vale la pena pagar impuestos si se gastan mal o se los roban, entonces mejor dejarlo así. También es importante señalar que la base tributaria es baja

porque 50% de la economía está en la informalidad. Solo pagan los causantes cautivos de siempre. Entonces, se podría afirmar que cobrar impuestos resulta ser muy costoso políticamente hablando.

IV. ¿Cuáles deben ser los principios y objetivos de una reforma hacendaria?

A partir de estas razones, ahora es necesario enlistar los principios y objetivos de una reforma hacendaria:

1. Debe ser balanceada y equitativa en sus responsabilidades, costos y beneficios percibidos.
2. Debe ser consensuada entre todos los actores económicos y además tiene que ser negociada, no impuesta. Para ello es fundamental comunicarla bien y explicar los contenidos y la orientación de los recursos; es decir, explicitar con claridad su propósito, para qué va a servir.

3. No puede ser solo recaudatoria sino que requiere de una perspectiva enfocada tanto a incrementar los ingresos como a establecer un gasto eficiente.

4. Debe servir para impulsar el crecimiento, por lo tanto, un componente esencial tiene que ser el aumento de la inversión pública y estimular la privada.

5. Debe ser socialmente justificada, utilizarla para apoyar los pilares básicos de una verdadera política de bienestar social, como un sistema de salud universal, educación de calidad, un “ingreso básico mínimo” y evitar las dádivas y paliativos.

6. Tiene que favorecer a un federalismo hacendario, fortaleciendo los ingresos estatales y municipales, otorgándoles mejores fuentes de ingreso, además de definir bien las competencias de gasto; por ejemplo, en seguridad.

7. Requiere establecer mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas creíbles. Informar a la sociedad en qué se gasta el dinero y justificar qué se hizo bien y adecuadamente.

8. Puede ser de golpe o gradual con un plan de ruta.

9. Para lograrse, se requiere de algunos nuevos mecanismos institucionales, particularmente en la condición actual de creciente polarización en la que nos encontramos. Estos mecanismos son la creación de un Consejo Económico y Social integrado por los principales actores económicos, el cual estará sustentado en un Consejo Asesor Fiscal, que reciba las propuestas tal como lo sugiere el FMI, como mecanismo para realizar un conveniente Pacto Fiscal Nacional.

V. Voy a proponer una especie de “menú” de los componentes necesarios o ideales para una reforma fiscal.

Algunos serán bien recibidos y otro causarán inquietud. Veamos:

1° Reforma al impuesto sobre la renta a las personas físicas, que es el impuesto que más recauda y el de mayor progresividad; sin embargo, es donde tenemos el mayor rezago y la más baja recaudación, tan solo 3.5% del PIB contra 10% que señala la OCDE. Necesitamos modificar la estructura de este impuesto, porque tenemos el piso más bajo de América Latina, lo que significa que empezamos a cobrar muy pronto a personas de bajos ingresos o que deberían estar exentos, sube muy rápido la tarifa y grava de más a la clase media; mientras que el techo a los ingresos millonarios más altos, es bajo, tan solo 35%. Considero que puede subirse a 40%, que es justificable ya que somos uno de los países más desiguales del

mundo, donde 10% de la población, la más acaudala, absorbe 40% del ingreso nacional.

2° Reducir el impuesto sobre la renta sobre las empresas a un 20%, esta es una buena noticia ya que se plantea una reducción de este impuesto para estar homologados y en línea con las tendencias mundiales, además, se trata de un impuesto que debe impulsar la competitividad y la inversión.

3° Revisar el gasto fiscal, el llamado gasto fiscal, subsidios, exenciones y deducciones, que actualmente representan 4% del PIB y benefician a las personas con mayores ingresos.

4° Incrementar el IVA, es el impuesto que cubre la base impositiva más amplia además de ser una máquina recaudatoria muy eficaz. Actualmente nuestra tasa es del 16% que, comparativamente es muy baja frente a los países de la OCDE y los grandes países de América Latina, cuya tasa está por

arriba del 20%. Con el 16% recaudamos 3.8% del PIB contra 6.7%, prácticamente la mitad que los otros países. Además, en México se grava solo la mitad del consumo porque hay muchas exenciones y tasas cero.

En mi opinión, se tendría que establecer una tasa pareja del 20% y conformar puntualmente una canasta muy básica de alimentos a tasa cero, que contenga los bienes socialmente importantes, chile, tortilla, pan, huevos, leche, aceite, sal, a lo sumo unos 20 productos. Además, establecer como uno de los objetivos de este impuesto que contribuya a financiar un ingreso básico para compensar a los más pobres.

5° IEPS, impuesto especial e indirecto a productos y servicios que causan un perjuicio social. Es un impuesto indirecto importante. Recauda el 2% del PIB y grava el consumo de gasolinas a los propietarios de automóviles y a los transportistas

con alta evasión. Se puede incrementar ya que no impacta a los más pobres y con él financiar objetivos ambientales, de construcción y mantenimiento carretero. También hay que revisar en el IEPS a llamados “impuestos al pecado” que son los cigarros y las bebidas alcohólicas, y con esa recaudación atender objetivos sociales benéficos.

6° Federalismo hacendario, habría que considerar una nueva Convención Nacional Hacendaria para revisar el Pacto Federalista. Se han realizado cuatro, la última tuvo lugar en 2004 y no dio grandes resultados. Las dos primeras funcionaron muy bien, lo que nos deja la enseñanza de que esta Convención Nacional o se prepara como es debido o mejor no se lleva a cabo. En este tenor, tenemos el caso del gobierno de Jalisco que quiere salirse del Pacto Federal porque aporta más recursos de lo que recibe, creando tensiones. Es una realidad que el sistema de federalismo fiscal que tenemos es muy malo y puede desmembrar fiscalmente a la federación.

Se deben otorgar nuevas y más eficaces fuentes de ingreso a los Estados, sin duda alguna. En la anterior Convención se planteó un impuesto sobre ventas finales de 2 a 3% para los Estados, superpuesto al IVA, como el *sales tax* de Canadá y Estados Unidos, sobre el impuesto federal de ventas. Como experiencia, es fundamental definir cuidadosamente las competencias de gasto entre órdenes de gobierno y es allí donde urge precisar bien las competencias en materia de seguridad y justicia.

7° Impuesto predial, tema fundamental en cualquier reforma es el impuesto predial. Es una gran fuente de ingreso que puede tener un carácter progresivo. No se pueden esconder los bienes raíces, es una de sus ventajas, pero hace falta, de manera urgente y primordial, fortalecer a los catastros y a las administraciones tributarias municipales. Posiblemente el establecimiento de las tasas, así como el cobro en los municipios deban ser competencia de las entidades. Actualmente representa 0.3% del PIB

cuando el promedio establecido por la OCDE o en países como Chile es del 2%, casi 10 veces más.

8° Generar el 5% adicional al PIB, con una reforma fiscal exitosa, en todos los casos, se debe generar como mínimo un 5% adicional del PIB a lo largo del tiempo.

9° Se habla del impuesto patrimonial el que considero un disparate. La izquierda recalcitrante y quienes la representan son los que han estado trabajando en este tema, pero en los hechos se trata de un impuesto que no recauda gran cosa y socialmente se pierde más de lo que gana. Provoca salida de capital, genera descontrol y alarma social; y como referencia, se cuenta con la experiencia de Francia que lo impulsó, resultó un fracaso y eliminó el impuesto sobre el patrimonio neto, como lo llamaron en 2018.

10° Reformas en materia de gasto público. Una reforma hacendaria requiere de una revisión

cuidadosa del gasto y la inversión pública. La inversión pública, particularmente en infraestructura y su mantenimiento, debe privilegiarse como algo fundamental para el crecimiento. Debe aumentar de 3 a 6-7% del PIB.

Es una prioridad revisar los proyectos emblemáticos de la administración de López Obrados, que son los más dispendiosos y con un costo altísimo además de que muchos están en proceso o inconclusos. Se deben evaluar para determinar si se cancelan o se acotan, por ejemplo, la Refinería Dos Bocas que nació obsoleta. Otra obra a evaluar es parte del Tren Maya y acotarlo al arco norte, hasta ahí y dejar de canalizar mayores recursos del presupuesto. El aeropuerto Felipe Ángeles, el AIFA, habría que limitarlo a vuelos privados o aviones gubernamentales y considerar revivir la idea de un mega-aeropuerto, como el de Texcoco, que tenga buena ubicación y acceso.

Las reformas al gasto público deben contemplar cambios institucionales; por ejemplo, acordar un Programa Nacional de Inversiones, públicas y privadas, negociadas con el sector privado y con un Secretariado Técnico de la Secretaría de Hacienda.

Los recursos adicionales deben apoyar los pilares estructurales de una política de bienestar social que aumente las capacidades de la gente para salir de la pobreza, que son salud, educación, empleo y dejar los paliativos clientelares para ganar votos.

- Se debe establecer el seguro de Salud Universal, integrando los existentes; hay que considerar el Ingreso Básico para las personas con ingresos más bajos, que absorba y concentre la multitud de programas sin reglas, registro y evaluación de resultados, como existen al día de hoy; diseñar un seguro de desempleo ligado a la capacitación en nuevas especialidades, por mencionar los más apremiantes.

- Se necesitan más recursos en salud y educación que están a la mitad, 3% del PIB, cuando debería destinarse un 6% y además, se redujeron. Revisar capacidades de gobierno con relación a la selección de personal por méritos, carrera de formación de cuadros y compensar las fugas enormes de talento que ha sufrido.

VI. Conclusiones

A manera de conclusión, quiero formular esta pregunta: ¿qué se puede decir sobre una reforma hacendaria a la luz del Programa Económico del Gobierno para 2025?

1) De entrada, la presidenta Sheinbaum ya dijo que no habrá una reforma fiscal profunda, con nuevos o más impuestos para 2025. Sostiene que hay un margen suficiente aunado a un mayor esfuerzo de recaudación que se ha fortalecido al incorporar

nuevas tecnologías; sin embargo, este margen parece casi agotado por las acciones ya ejecutadas sobre los causantes mayores.

2) La propuesta del diputado Ricardo Monreal, líder de los diputados y del mismo partido que la Presidenta, insiste en la pertinencia de implementar una reforma fiscal profunda, redistributiva, que grave el ingreso a los más ricos, pero que propicia el riesgo de generar un esperpento redistributivo llamado impuesto patrimonial, sin que haya contrapesos jurídicos que defiendan a la ciudadanía ante cualquier situación. Va a resultar peor el remedio que la enfermedad.

3) La estrategia debe enfocarse hacia una consolidación fiscal, que significa esencialmente el objetivo de reducir el déficit fiscal de 5.9% a 3.9% del PIB, como ya lo mencioné, tratando de evitar el riesgo de que esta reducción pudiera conllevar la pérdida del grado de inversión que se requiere.

4) Sí es posible afirmar que se está haciendo un cierto esfuerzo con relación a la deuda, al gasto y al ingreso, pero resulta un tanto cosmético, de fachada. Habrá que ver si la estrategia resulta suficiente y, además, creíble. Como ya lo dije, la estrategia está sustentada en supuestos muy optimistas, como una expectativa de crecimiento de 2.5% pero al mismo tiempo nos estamos enfrentando a una etapa de muy bajos ingresos, por lo que estas cifras no cuadran y será difícil lograr el objetivo.

5) Por otro lado, la política económica se enfrenta a un triple riesgo:

- a) El fiscal-financiero, que evidencie las carencias y limitaciones hacendarias que podrían repercutir en el cumplimiento de los objetivos básicos, que se incremente la deuda y que, además, impacte en una reducción en las posibles inversiones, lo que traería serias consecuencias.

- b) El externo, que, ante las amenazas del próximo gobierno de Donald Trump, se lleven a cabo las deportaciones masivas, el incremento de aranceles y la dura revisión del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, y
- c) El político, el fracaso de la reforma judicial aunado a una crisis constitucional, el debilitamiento del Estado de Derecho e instituciones vulneradas, como la división de poderes, que incrementen la polarización provocando con ello incertidumbre y falta de confianza.

6) Cualquiera de estos riesgos es susceptible de detonar una crisis económico-política del gobierno, ya sea en 2025 o en 2026, como podría ser un peso mexicano debilitado ante un tipo de cambio exorbitante y la posible fuga de capital, como ya ha sucedido en otros periodos de nuestra historia.

7) La interrogante es si el actual gabinete tiene la experiencia y capacidad para enfrentar y contener crisis de esta envergadura. Por otro lado, pero en este mismo contexto, es posible que los mercados puedan obligar al establecimiento de una reforma fiscal, como ya ha sucedido en el pasado.

8) No hay duda de que sí se requiere y es necesaria una reforma hacendaria, ya que subsisten los problemas estructurales de insuficiencia de recursos y de gasto deficiente, pero no hay que ser ingenuos y mucho menos ilusos. En este momento y bajo las condiciones expuestas no es propicio llevarla a cabo. No están dadas las condiciones, y si se implementara en este contexto, podría generar un impacto recesivo. La presidenta Sheinbaum ha planteado con prudencia que podrá examinarse el tema para el año próximo.

Termino esta reflexión rectificando el título original mediante el cual surgió esta disertación, que, si bien quedó establecida como “Reforma fiscal

indispensable en un Entorno de Incertidumbre”, ahora quiero añadirle que además de ser indispensable, sin duda, también es postergable, no es adecuada en estos momentos, no ahorita.

Me temo que debemos resignarnos a sobrellevar esta deficiencia hacendaria, esta metástasis fiscal con parches y enmiendas, como hasta ahora se ha venido haciendo.

Ante un entorno y contexto de gran incertidumbre y sorpresas como en el que nos encontramos, con acciones y reacciones externas imprevisibles y de gran impacto al interior de nuestro país, habrá que esperar hasta dimensionar el arranque del gobierno del presidente Trump.

Debemos estar atentos y observar las situaciones que se presentarán en 2025, pero no dejemos de insistir que grupos calificados de expertos, como lo es este Seminario Universitario de Gobernabilidad

y Fiscalización, continúen alerta y analizando las opciones y alternativas para estar informados y preparados, cuando el tiempo sea propicio, para manifestarnos y contribuir a las reformas que deberán implementarse.

Concluyo haciendo un llamado: es fundamental que nuestro país México, retome la ruta de un crecimiento dinámico e incluyente. Es una condición necesaria salir de la trampa del crecimiento mediocre de un 1% sexenal ¡Es fundamental para nuestro futuro! y que parece haber quedado olvidado en el paquete económico para 2025.

Referencias

Chávez, V. (14 de Noviembre de 2024). México necesitará reforma fiscal profunda', dice Monreal a un día del primer paquete económico de Sheinbaum. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/11/14/mexico-necesitara-reforma-fiscal-profunda-dice-monreal-a-un-dia-del-primero-paquete-economico-de-sheinbaum/>

Flores, Z. (14 de noviembre, 2024). Moody's cambia a negativa perspectiva de México previo a Paquete Económico 2025. Bloomberg Línea. <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/mexico/moodys-cambia-a-negativa-perspectiva-de-mexico-previo-a-paquete-economico-2025/>

Redacción. (15 de noviembre de 2024). Sheinbaum: Aún hay oportunidades para recaudar más, sin una reforma fiscal profunda. *Sin embargo*. <https://www.sinembargo.mx/4575597/sheinbaum-aun-hay-oportunidades-para-recaudar-mas-sin-una-reforma-fiscal-profunda/>

Reforma fiscal: herencias y donativos

Rodrigo Adam Dajer

Antes de iniciar la reflexión acerca de una posible reforma fiscal a corto plazo, tema central en nuestro país en estas semanas, quiero retomar un aspecto importante relacionado con la tasa impositiva que corresponde al impuesto sobre la renta, el ISR, que deben pagar las personas morales. Se piensa que corresponde a 30% sobre las utilidades, pero en realidad el porcentaje es mayor. Este incremento es resultado de una reforma fiscal establecida durante la administración de Enrique Peña Nieto, en la que se planteó un impuesto adicional sobre

los dividendos equivalente al 10% sobre el dividendo neto, así como al efecto fiscal que implica reconocer el dividendo por parte de las personas físicas accionistas y el aumento de la tasa máxima del 30% al 35%. Cuando una empresa genera cien pesos de utilidad para ser distribuidos entre sus accionistas, la tasa que se paga realmente corresponde al 42% sobre esos cien pesos una vez que llegan los recursos a los accionistas.

Es una condición que nos impacta de manera directa porque los impuestos sobre la renta que se cobran en México para las empresas, son muy altos; y si se comparan con las tasas que se pagan por el mismo impuesto en otros países, podríamos no ser competitivos en materia impositiva.

En Estados Unidos, la filosofía del partido Republicano ha sido siempre la de bajar los impuestos a las empresas, ya que esto permite una mayor disposición de dinero tanto para moverlo como para invertirlo en más y nuevas empresas, lo que genera

un crecimiento de la economía a causa de una baja recaudación y, por lo tanto, de una reducción del gasto gubernamental. Es en esta premisa que se basan los comentarios de Donald Trump durante su campaña con relación a bajar todavía más los impuestos. Si lo concreta, la tasa corporativa que está proponiendo será de aproximadamente el 15%, que, si la comparamos con el prácticamente 42% que establece México, es más que evidente que, a pesar de lo atractivo que es contar con mano de obra más barata y un nivel de vida más bajo, los inversionistas norteamericanos podrían perder interés en invertir en nuestro país ante la disparidad en la carga impositiva.

Esta reflexión nos lleva también a cuestionar si conviene o no bajar los impuestos. Se trata de un aspecto obligado que conlleva a reconsiderar las premisas mediante las cuales los expertos, funcionarios y servidores públicos, proponen impulsar las reformas fiscales. Estamos obligados a reaccionar como país ante las tasas impositivas establecidas por nuestro

vecino del norte, para seguir siendo competitivos y aprovechar la ventaja de la cercanía con los Estados Unidos; sin duda un aspecto sumamente relevante.

Para analizar las posibles o necesarias reformas fiscales, lo haré basado en mi experiencia profesional como consultor fiscal del sector empresarial. Es un hecho que prevalece la inquietud sobre el establecimiento de nuevos impuestos para todos aquellos que ganan más, tienen más ingresos y poseen bienes, así como el hecho de que este posible impuesto sea aplicado a las herencias y a los donativos.

Derivado de una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a México formulada en 2018, en la que planteó algunas recomendaciones para aumentar la recaudación, surgió la recomendación y el consiguiente debate de crear y establecer un impuesto sobre las herencias. El documento de la OCDE titulado *Prioridades Estratégicas para México, Getting it Right*

señala, entre otros temas, que nuestro país debería incrementar el efecto redistributivo del sistema fiscal y de transferencias; también surgen distintas medidas para obtener mayores ingresos a impuestos ya existentes a través de una mejor fiscalización, como es el caso del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado, el IVA, además del que se aplica a la propiedad inmobiliaria (impuesto predial) y a la transmisión de inmuebles (impuesto sobre adquisición de inmuebles).

Con relación al impuesto predial es interesante analizarlo porque tiene muchas áreas de oportunidad; por un lado, es un impuesto gradual y progresivo en sí mismo, ya que determina que paguen más quienes posean una vivienda más grande, mientras que aquellos que tienen una casa de interés social o más pequeña o económica, paguen menos. Esto le otorga una cualidad de equidad; sin embargo, se requiere de una intervención importante para disponer de un sistema de catastro efectivo y eficiente, por entidad federativa

y en todos los municipios del país, lo que representa un gran reto. Otro aspecto del impuesto predial es que “no tiene dientes”, lo que significa que, si no se paga, no se puede proceder u obligar a su cumplimiento; solamente cuando hay interés por vender una propiedad, el inmueble debe estar al corriente del pago de este impuesto.

Dentro de las recomendaciones de la OCDE, también está establecer un incremento a los impuestos verdes e incorporar un nuevo impuesto sobre las herencias, dando origen a esta posibilidad. Lo cierto es que también propuso considerar una exención básica y un impuesto progresivo basado en la distribución del ingreso y las exenciones comunes que se consideran en otros países.

Impuesto a las herencias

Se trata de un impuesto que se aplica en muchos países, pero su comportamiento evidencia que su recaudación no es considerable. Existe un argumento en México que señala que al no estar gravadas las herencias, no se genera una distribución de la riqueza, pero antes de tomar en cuenta esta afirmación, es necesario entender cómo funciona, qué impacto tiene y cuál ha sido el comportamiento en otros países.

En una ocasión, algún funcionario americano dijo que el impuesto a las herencias lo pagan solamente los despistados o aquellos que no planearon fiscalmente su sucesión para evitarlo. Habrá que evaluar si efectivamente es correcta esta afirmación. Por un lado, el impuesto a las herencias y los donativos se vislumbra como una vía fácil, inmediata y sencilla para incrementar la recaudación, para obtener mayores ingresos pero no necesariamente es así.

A nivel mundial, 19 de los 36 países que integran la OCDE, cuentan con algún impuesto sobre herencias y donativos, lo que en inglés se conoce como impuesto *inheritance/estate tax*. No se incluyen países que exentan a herederos en línea directa y a parientes cercanos o aquellos que lo imponen a nivel local. En proporción, más de la mitad de los países lo aplican, pero la tendencia internacional en cuanto a su recaudación ha ido a la baja desde la década de los años sesenta del siglo pasado y cada vez son más los países que derogan o amplían exenciones para su cumplimiento.

Existe otro impuesto que grava el patrimonio, se conoce como impuesto sobre el patrimonio y está destinado a gravar las propiedades o la posesión de bienes o activos. Es un impuesto estrictamente individual y está destinado a las personas físicas. En México de alguna manera se gravó a las empresas con el impuesto al activo que estuvo vigente entre los años 1992 y 2008. No me detendré en su análisis, pero es importante mencionar su existencia, ya que

es otro tipo de impuesto que sigue el mismo principio de gravar la tenencia de activos.

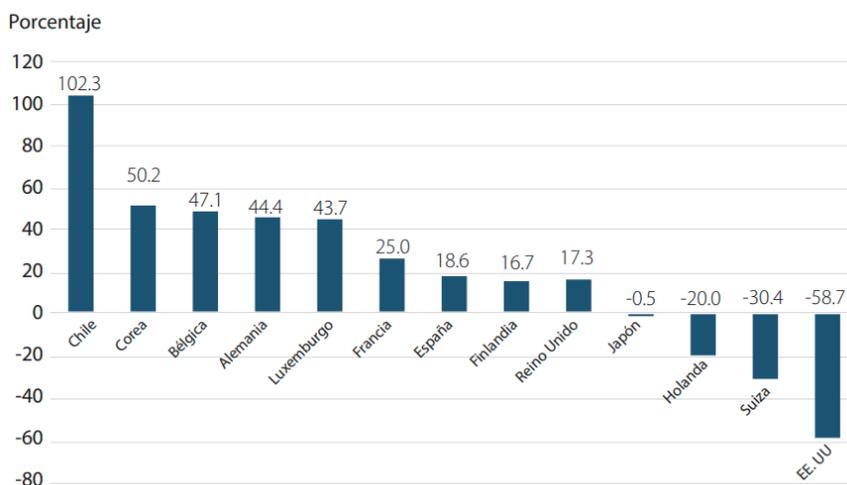
La recaudación a través del impuesto a las herencias y los donativos se ha ido reduciendo con el tiempo, de ahí que se esboce, como posible conclusión, que esta estrategia tributaria no recaude lo que se espera o desearía.

Durante el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2015, trece países eliminaron tributos de esta naturaleza, por no representar realmente una opción o ser alternativa para incrementar los ingresos, pero a pesar de estos datos, en México sigue pareciendo una iniciativa posible que provoca incertidumbre entre los empresarios y demás personas en el país.

En 2017, las investigadoras Alejandra Huerta Pineda y Mara Karina Sánchez Correa (Huerta-Pineda, 2017) del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, llevaron a cabo una revisión

muy interesante sobre el comportamiento de la tasa de crecimiento de este impuesto durante el mismo periodo, arriba señalado, y con base en su estudio, es posible sustentar la viabilidad o no de este tipo de impuesto.

Tasa de crecimiento de la recaudación del impuesto a las herencias como porcentaje del PIB (2000-2015)



Fuente: Impuesto a las herencias: Debate, historia e implementación alrededor del mundo. Huerta P. & Sánchez C. con base en datos de la OCDE. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017/p.38.

La recaudación de este impuesto y en particular su crecimiento, es disparejo, como se puede apreciar en la gráfica anterior. Sería interesante revisar estos datos considerando la antigüedad que este impuesto tiene desde su establecimiento en cada país; por ejemplo, en el caso de Chile, que aparece con un porcentaje alto, una posible explicación puede obedecer a que este reporte corresponde a los primeros años de haberlo implementado, y conforme avanza el tiempo, la recaudación varía. Otro caso interesante es el comportamiento en Estados Unidos, que cada vez recauda menos.

La tasa aplicable es otro dato que debe tomarse en consideración, así como el criterio para determinar la base gravable. Hay países como Japón y Corea que han establecido una tasa superior al 50%; la tasa en Estados Unidos es aproximadamente de 40% y si se observa la gráfica, estas tasas altas no necesariamente conllevan a obtener una mayor recaudación. Otros países como Suiza, Italia,

Polonia o Islandia, cuentan con tasas mucho más reducidas; en Italia, la tasa es del 4% y las de Polonia e Islandia son del 7% pero mantienen una recaudación constante. Esto se atribuye a que las tasas bajas desincentivan la evasión del impuesto, digamos que es más fácil pagarlo que llevar a cabo una planeación financiera y fiscal complicada para evitar su cumplimiento. Son países donde el ingreso por concepto de este impuesto es poco pero finalmente sí están recaudando dinero.

Esta es la eterna disyuntiva entre bajar las tasas de los impuestos y propiciar su cumplimiento o mantenerlas altas con la intención de incrementar la recaudación, aunque conlleve a provocar su evasión, aunado al surgimiento de infinidad de maniobras y planeaciones fiscales para lograrlo. Lo cierto es que en general no existe un gusto o deseo por pagar impuestos, no es algo que se antoje realizar, pero es una condición necesaria para el funcionamiento del Estado, es un mandato constitucional.

Algunas generalidades sobre el impuesto a las herencias son las siguientes:

- La recaudación promedio se encuentra entre el 0.1% y 0.6 % del PIB
- En la mayoría de los casos se trata de un impuesto federal
- La base gravable corresponde al efectivo, a cuentas bancarias, acciones, bonos, inmuebles, negocios, equipos, maquinaria, joyas, automóviles, pólizas de seguro de vida, obras de arte e inclusive bienes personales
- Contempla tasas progresivas que se distinguen por tres grupos de parentesco
- Quedan exentas las donaciones a organizaciones y fundaciones de beneficencia pública

Entre las exenciones más comunes están las que se aplican al cónyuge, a los hijos menores de edad, a los discapacitados, a los inmuebles casa-habitación, a las colecciones de arte, a las fundaciones de

caridad, al Estado, a las instituciones de educación o salud, a los negocios familiares y a las propiedades con actividad agrícola o silvicultura. Ante estas exenciones, parece que el impuesto a las herencias no necesariamente es una opción para incrementar la recaudación.

Es importante señalar que, para ser efectivo, el impuesto a las herencias tiene que ir de la mano con un impuesto a los donativos, ya que puede resultar factible que ante una condición de enfermedad terminal que enfrente una persona, decida donar todos sus activos y así evadir el impuesto a la herencia. Un ejemplo de esta relación la tienen los Estados Unidos, que cuentan con el *inheritance/estate tax* y con el *gift tax*.

También hay que tomar en cuenta que la tasa al impuesto a las herencias es federal y escalonada y aproximadamente llega a representar cerca del 40%, como ya se mencionó anteriormente, pero hay que considerar de igual forma el gravamen que imponen

los impuestos estatales; por ejemplo, si se hereda una casa ubicada en el Estado de California, además del impuesto federal, se genera el impuesto estatal, lo que llega a representar una tasa del impuesto a las herencias prácticamente pueda subir hasta el 50% por la suma de ambos impuestos, el federal y el estatal.

La mayoría de los impuestos son federales, aunque es frecuente que algunos de los países, como España, establezcan impuestos y tasas por regiones. Cataluña determina sus tasas mientras que en Andalucía o en Extremadura se contemplan otras diferentes; pero lo importante es que, al tratarse de este tipo de impuestos, que buscan gravar las herencias, los donativos o al patrimonio como una estrategia para incrementar la recaudación, además de las tasas, es fundamental establecer, a nivel federal, la base gravable, es decir, los bienes susceptibles de ser gravados.

El dinero y los inmuebles son rápidamente identificables e incluso resultan sencillos para

determinar la tasa correspondiente, pero la complejidad crece cuando hay que considerar otros bienes, como maquinaria, joyas, automóviles, pólizas de seguros, lo que resulta complejo para determinar la manera en que se tienen o pueden gravar.

La casa habitación familiar puede estar considerada como exenta de este tipo de impuestos por ser un inmueble básico y un derecho de las personas, pero la complicación surge cuando una misma persona tiene más de una vivienda y esta se encuentra generando recursos para la familia vía el arrendamiento. Estos son casos en los que es imprescindible establecer un criterio claro y uniforme, pero más allá de dilucidar dicho criterio, lo que me interesa es mostrar las complejidades que tiene el establecimiento de este tipo de impuestos.

Otra situación complicada es la que se relaciona con las herencias en línea directa, la que corresponde a la esposa o esposo, así como los

descendientes directos y que actualmente se encuentra exenta del impuesto sobre la renta, pero si se incorporara el impuesto a las herencias, entonces tendría que gravarse. Podría existir un doble gravamen sobre el paso de una generación a otra, es decir, la viuda o viudo pagaría un impuesto sobre el patrimonio de su conyugue, el patrimonio familiar, pero a su muerte, dicho patrimonio será heredado a sus hijos quienes tendrían que pagar nuevamente un impuesto por dicha herencia. Con esto se vislumbra, como ya se mencionó, que un mismo patrimonio, el del padre heredado a la madre y posteriormente a los hijos, pasó por dos gravámenes, es decir, gravamen sobre gravamen por el mismo concepto.

No podemos dejar de lado a los negocios familiares. Habrá que considerar el porcentaje de las acciones que por herencia reciben los hijos o familiares beneficiados, la tasa con que se grava y la condición de proporcionalidad ante la empresa y

la solvencia para pagar el impuesto correspondiente. Otro reto más a los ya señalados.

Insisto en destacar todo lo anterior porque al surgir iniciativas que pueden parecer estrategias favorables que redistribuyen la riqueza y podrían escucharse como benéficas para el país, también se pueden cometer injusticias o gravámenes excesivos que generen incertidumbre o promuevan la evasión.

Este tipo de propuestas requieren, para su implementación, una serie de análisis cuidadosos que incluyan las opiniones de los diversos sectores involucrados. En principio puede parecer muy atractiva la propuesta de crear impuestos dirigidos a los que más tienen, a los privilegiados, para que aporten parte de sus ganancias y generar con ello una redistribución de la riqueza, pero un discurso así, acompañado de tientes políticos, puede generar más problemas que los beneficios anunciados.

Argumentos a favor y en contra del impuesto a las herencias

A FAVOR	EN CONTRA
No destruyen el incentivo para trabajar, invertir o ahorrar. No genera distorsión. Es progresivo, no regresivo	Su recaudación en países de la OCDE ha disminuido en 60% desde 1960. De más del 1% a menos del 0.5%
No hay doble tributación para el heredero en lo personal	Hay doble tributación
Ataca brechas de riqueza generacionales. Procura la meritocracia	Desintegra negocios familiares
Es eficiente porque: a) es de fácil administración. La riqueza se grava una vez que llega al receptor; y b) puede financiar recortes a demás impuestos	Es ineficiente porque: a) Bajas recaudaciones; b) Altos costos de cumplimiento y de cálculo y c) Base estrecha
	Prevalece la tendencia a eliminarlo entre los Estados integrantes de la OCDE; la clase favorecida encuentra formas de eludirlo.

Fuente: Elaboración propia.

Quiero detenerme en el argumento relacionado con la doble tributación, que en mi opinión sí se generaría con la iniciativa del impuesto a la herencia, veamos por qué. Actualmente una persona que adquirió un inmueble, por ejemplo, en 10 pesos, lo vende en 20 pesos, por lo que tendrá que pagar el impuesto sobre la renta que grava la utilidad que se obtuvo mediante esta transacción. Siguiendo con el ejemplo, esta persona pagará el ISR sobre los 10 pesos de utilidad que consiguió con la venta del inmueble. El dinero neto resultado de la operación es su patrimonio. Cuando muera, será su hijo quien herede dicho patrimonio. Con la iniciativa de gravar las herencias, esta persona tendría que pagar un impuesto sobre una cantidad que ya pagó, en su momento, el ISR correspondiente.

En contra de lo que acabo de señalar, hay personas que argumentan que no existe la doble tributación porque, en el ejemplo anterior, el hijo no se ganó dicha utilidad, sino que fue su padre quien la obtuvo por la venta del inmueble. Entonces, el hijo

es beneficiario de una transacción que no realizó, solamente la recibió. Por lo tanto, quienes defienden este argumento señalan que ahora le toca al hijo pagar por una utilidad en la que no intervino. Como puede notarse, se trata de dos perspectivas sobre una misma acción y son estas las discusiones que suelen prevalecer entorno a este tipo de iniciativas.

Del resto de argumentos que conforman la tabla, me parece que el más contundente es la baja recaudación que este tipo de impuesta genera a partir de lo señalado por la OCDE.

En todos los casos, será necesario y obligado el análisis que se lleve a cabo de las distintas iniciativas lo que permitirá identificar las opciones viables y rentables. En mi opinión, en estos momentos y ante el entorno global en el que nos encontramos, no es conveniente generar más incertidumbre entre los empresarios con la adopción de impuestos a las herencias y donativos, sino que debiera enfocarse un cambio hacia

una disminución del impuesto sobre la renta (no perder ventajas competitivas con otros países) y un aumento o generalización del impuesto al valor agregado.

Un poco de historia

La iniciativa por establecer en México un impuesto a las herencias no es nuevo. En septiembre de 2016, el entonces diputado Jorge Álvarez Máñez del partido Movimiento Ciudadano, presentó una iniciativa de reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta para gravar las donaciones y herencias que reciban las personas físicas.

La iniciativa no estuvo del todo desarrollada, básicamente proponía establecer una tasa progresiva a partir del ingreso de las personas físicas y exentaba a personas con discapacidad. Posteriormente, la volvió a promover y en los mismos términos, en agosto de 2018 y reiteró que la iniciativa respondía a sugerencia

emitidas por la OCDE a nuestro país. En lo personal considero que era una iniciativa que no contemplaba o atendía todos los temas que se han mencionado anteriormente.

Actual situación fiscal

En coincidencia con las declaraciones de la presidenta Sheinbaum y con los argumentos señalados por Francisco Suárez Dávila, quien me ha antecedido, me parece que en este momento se requiere una reforma fiscal; sin embargo, integrantes del Congreso y del partido de Morena insisten en lo contrario, aun cuando no se ha presentado ni sabemos si existe, una propuesta concreta de una reforma fiscal; ni por el partido en el poder ni de ningún otro partido, por lo que seguimos en un ámbito de incertidumbre, que sin duda no abona al desarrollo del país..

Es pertinente destacar la postura que tiene la autoridad fiscal, aspecto relevante que debe tomarse en cuenta en este momento. Han insistido en que la acción fundamental para aumentar la recaudación es, sin duda, dar continuidad al fortalecimiento de la fiscalización. Se enfatiza mucho la importancia que ha tenido tanto la fiscalización como el cumplimiento de las auditorías.

En estos últimos años, las auditorías realizadas tanto a los grandes como a los contribuyentes cautivos, se han vuelto sumamente agresivas. Los criterios que impone la autoridad fiscal repercuten principalmente en el rechazo a las deducciones autorizadas con argumentos que no siempre son los correctos conforme a lo establecido en las disposiciones fiscales.

Nos encontramos ante una autoridad fiscal que cada vez se consolida más a través del establecimiento de criterios específicos, pero que en

ocasiones resultan bastante complejos y difíciles de atender. El uso de la tecnología es una de las principales acciones que han fortalecido al fisco, aunado a la imposición de créditos fiscales y del establecimiento y operación de programas de vigilancia profunda mediante la incorporación de sistemas de análisis de datos de miles de contribuyentes, lo que ordena y de alguna manera impone a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Esto se ha traducido en un incremento de la recaudación.

A partir del oficio de observaciones, resultado de las auditorías, la autoridad fiscal y el contribuyente inician un proceso, para comprobar, o en su caso solventar, partidas que no han sido aceptadas como tal.

Un recurso importante para el contribuyente suele ser el acuerdo conclusivo, cuya finalidad es establecer una negociación con la autoridad fiscal. Es una opción importante que permite resolver las

diferencias y las controversias sobre las visitas o las revisiones electrónicas a cargo del fisco. Es un medio alternativo de solución anticipada y de intermediación cuando surgen arbitrariedades por parte de las autoridades fiscales. El acuerdo conclusivo debe promoverse ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, PRODECON.

A manera de conclusión

Sin duda nuestro país necesita una reforma fiscal. Hay otras acciones que pueden establecerse y cuyos resultados pueden ser efectivos, pero uno de los mayores riesgos a los que nos enfrentamos todos es la tendencia a querer establecer salidas fáciles y rápidas para atender problemas complejos. Más aún si estas opciones fáciles no han sido evaluadas ni analizan los posibles impactos que conllevarían.

Ante la necesidad e importancia por incrementar la recaudación a través de contar con una reforma fiscal que conlleve la incorporación de más y nuevos impuestos como los que hemos revisado, se genera mucha incertidumbre, propicias arbitrariedades y promueve temor y desconfianza hacia las autoridades en general y al fisco en particular.

La condición de desaparecer o acotar la participación de instituciones destinadas a fortalecer los derechos de los ciudadanos o intentar limitar figuras como la PRODECON, no es favorable para el desarrollo del país; menos aún ante la incertidumbre que genera la reforma judicial y las posibles consecuencias que conlleve su implementación. Además, están los efectos externos, como las decisiones que el gobierno de los Estados Unidos de América pueda adoptar y que afecten indirectamente a las inversiones y personas en México.

Termino reiterando la responsabilidad que tenemos todos por allegarnos de información sólida, documentada y que promueva la reflexión antes de emitir opiniones sobre posibles iniciativas o cambios; y así como ciudadanos adoptamos este compromiso, exijamos que de igual forma lo hagan las autoridades, que emitan mensajes claros para evitar la generación de ambientes de tensión como los que hemos enfrentado con relación a la posible adopción de nuevos impuestos.

Referencias

Esquivel, G. (1 de octubre de 2024). El reto fiscal. *Revista Nexos*.

Fondo Monetario Internacional. (2024). El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2024 de México y la revisión de medio término en el marco de su acuerdo de Línea de Crédito Flexible. Comunicado de prensa no. 24/404. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/11/01/pr-24404-mexico-imf-concludes-2024-aiv-consultation-and-mid-term-rev-under-fcl-arrangement>

Huerta Pineda, A. y Sánchez Correa, M. K. (2017). *Impuesto a las herencias: Debate, historia e implementación alrededor del mundo*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3770/Herencia.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

OCDE. (11 de mayo de 2018). Getting it Right: Prioridades estratégicas para México. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264292871-es>.

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. (27 de mayo de 2014). Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. DOF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346142&fecha=27/05/2014#gsc.tab=0

Semblanza de los autores

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA. Maestro en Economía por la Universidad de Cambridge y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Fue Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Director Financiero de Nacional Financiera, Gerente General de Asuntos Internacionales del Banco de México, Director General de Banco Mexicano Somex, ahora Santander; Diputado Federal y presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la H. Cámara de Diputados.

Embajador en Canadá y Representante de México ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Ha sido Profesor de economía en la Facultad de Economía de la UNAM y en la Universidad Iberoamericana. Ha impartido materias de Relaciones Económicas Internacionales en el Colegio de México y es autor de varios libros, entre los que destacan: *Convención en el Purgatorio sobre el Futuro de México* y *Estado Desarrollador. Casos exitosos y lecciones para México* y *Un viaje por la historia económica de México (y sus crisis)*.

RODRIGO ADAM DAJER. Maestro en Alta Dirección por la Universidad Nacional Autónoma de México; licenciado en Contaduría Pública por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y diplomado en Asesoría Corporativa por el ITAM.

Con más de 20 años de experiencia en temas relacionados con la asesoría fiscal, se ha enfocado principalmente en asuntos aplicables a personas físicas mexicanas con inversiones en México y en el extranjero.

Como parte de sus actividades, asesora en el cumplimiento de las obligaciones en materia fiscal y en el diseño y estructuración de inversiones tanto en México como en el extranjero, para lo cual cuenta y se actualiza en temas fiscales y en cuestiones de índole sucesoria.

Es integrante del Colegio de Contadores Públicos de México, A.C.; del Instituto Mexicano de

Contadores Públicos de México, A.C. y tiene experiencia docente en diversas universidades, como la Universidad Iberoamericana y la Universidad Panamericana (impartiendo una cátedra en conjunto con otros ponentes).

*La reforma fiscal indispensable
en un entorno de incertidumbre*

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se terminó en marzo de 2025. La diagramación y formación de páginas así como la corrección de textos la realizó Formas e Imágenes, S.A. de C.V. La edición, integración y corrección de la primera revisión de textos estuvo al cuidado de la maestra Cristina Barajas Rocha, secretaria técnica del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

Promover el análisis de los temas que inciden y contribuyen al cumplimiento de la gobernabilidad y la fiscalización, nos obliga a reflexionar sobre la pertinencia de una reforma fiscal para el 2025, un año enmarcado por una serie de cambios y posibles efectos bajo el inicio del mandato de Claudia Sheinbaum Pardo, primera presidenta de México y el segundo periodo de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos; además, han surgido una serie de iniciativas para incorporar impuestos, apoyados en opiniones emitidas por la OCDE, para gravar el patrimonio, las herencias y donaciones y con ello generar una redistribución de la riqueza. Por todo lo anterior, es un compromiso ineludible analizar la pertinencia de una reforma fiscal en un entorno de incertidumbre. Tema expuesto eruditamente por los autores del presente Cuaderno.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN
<http://sug.unam.mx/>