

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA



BUSQUEDA DE UN SISTEMA TRIBUTARIO EFICIENTE

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TIULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA
CYNTHIA MARIANA VIGUERAS ENCINO

DIRECTOR DE TESIS
LIC. HUGO VICTOR RAMIREZ GARCIA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Luchar para vivir la vida,
para sufrirla y para gozarla...
La vida es maravillosa sí no
se le tiene miedo.

CHARLES CHAPLIN

AGRADECIMIENTOS

A Mi madre:

Por siempre guiarme, apoyarme y por todo tu amor. Eres un gran ejemplo para mí y me siento muy orgullosa por tener una madre como tú, porque gracias a ti he alcanzado mis metas.

A mi Tía Juanita:

Por tu cariño, por todos tus sacrificios y por haberme dado todo lo que estaba en tus manos, para ser de mi una mejor persona.

A mi Padre:

Por tus consejos, por tus regaños y sobre todo por tu cariño. Gracias por creer en mí.

A mi tía Meche:

Por escucharme cuando nadie más lo hacía, por quererme y por ser una amiga más que una tía.

A mis Hermanos:

Todos son parte de este logro, por que han sido un ejemplo para mí y siempre han tratado de sacarme adelante, gracias por todas las alegrías que hemos compartido.

A esa persona especial que tanto quiero y que siempre ha estado ahí para escucharme, aconsejarme, cuidarme y también soportarme. Te amo Mario y gracias por siempre estar a mi lado.

A mis amigos universitarios por los momentos tanto buenos como malos que vivimos y espero que tengamos una linda amistad por muchos años.

Y finalmente a ti Hugo por aceptar ser mi tutor, por haberme brindado tu tiempo para poder hacer posible este trabajo.

INDICE

INTRODUCCION	1
---------------------	----------

CAPITULO 1

ORIGENES DE LOS IMPUESTOS Y SU IMPORTANCIA COMO INSTRUMENTO DE ACTUACION POLITICA	4
--	----------

1.1 Antecedentes Históricos

1.1.1 Evolución en el caso de México

1.2 Marco conceptual

1.2.1 Definición del Impuesto

1.2.2 Elementos de los Impuestos

1.2.3 Clasificación de los Impuestos

1.2.4 Fines y Efectos de los Impuestos

1.3 Clasificación de los Ingresos Públicos

1.4 Características de una buena Base Fiscal

1.4.1 La Elección de la Base Tributaria

1.4.1.1 Los Impuestos y la Eficiencia Económica

1.5 Variables que determinan la capacidad recaudatoria del Sistema Tributario

1.5.1 Los problemas Económicos de la Estructura Tributaria

CAPITULO 2

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO	42
---------------------------------------	-----------

2.1 Marco Legislativo de los Impuestos en México

2.2 Los Principales Impuestos en México

2.2.1 Impuesto Sobre la Renta (ISR)

2.2.2 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

2.2.3 Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)

2.2.4 Impuesto al Activo (IMPAC)

2.2.5 Impuesto por el uso o Tenencia de Vehículos

2.2.6 Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

2.2.7 Impuesto al Comercio Exterior

CAPITULO 3	
ANALISIS COMPARATIVO DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO	68
<u>3.1 Impuesto al Valor Agregado (IVA)</u>	
3.1.1 Situación Actual	
3.1.2 Potencial Recaudatorio	
<u>3.2 Impuesto Sobre la Renta (ISR)</u>	
3.2.1 ISR a las Empresas	
3.2.1.1 Potencial Recaudatorio	
3.2.2 ISR a Personas Físicas	
3.2.2.1 Potencial Recaudatorio	
<u>3.3 ¿Quién está pagando los Impuestos en México?</u>	
CAPITULO 4	
LA GESTION DE UNA REFORMA TRIBUTARIA	85
<u>4.1 La Nueva Hacienda Pública Distributiva</u>	
4.1.1 Posiciones a Favor	
4.1.2 Posiciones en Contra	
<u>4.2 Modernización Tributaria</u>	
<u>4.3 Propuesta de Reforma Fiscal Integral</u>	
<u>4.4 Elementos clave para el éxito de las Reformas Tributarias</u>	
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFIA	107

INTRODUCCIÓN

Los impuestos existen casi desde que se crearon los estados. Podemos definirlos como la aportación coercitiva que los particulares (personas, familias o empresas) hacen al sector público, sin especificación concreta de las contraprestaciones que deberán recibir.

La forma de gravar ha evolucionado a lo largo del tiempo y los sistemas fiscales se han hecho cada vez más complejos. En parte, esto se explica porque los impuestos cambian la asignación de recursos, lo cual genera efectos sociales y económicos importantes; como por ejemplo, los impuestos reducen el nivel de ingresos de las personas y aumentan los precios de los bienes y servicios. Su existencia se justifica porque en principio, el Estado le devuelve a la sociedad esa extracción impositiva cubriendo la demanda de servicios públicos e infraestructura necesaria para el funcionamiento adecuado de las actividades del mercado.

Los elementos a considerar para la evaluación del sistema tributario son:

- Eficiencia económica

El sistema tributario no debe ser distorsionador; si es posible, debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica.

- Sencillez Administrativa

Los costos de administración y de cumplimiento del sistema tributario deben ser bajos.

- Flexibilidad

El sistema tributario debe poder adaptarse fácilmente a los cambios de las circunstancias.

- Responsabilidad política

El sistema tributario debe ser transparente.

- Justicia - Equidad

El sistema tributario debe ser o debe considerarse que es justo, que trata de forma similar a los que se encuentran en circunstancias muy parecidas y que obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria.¹

¹ Stiglitz, Joseph E.,(2000) “La Economía del Sector Público”, España, p.483

De manera que si tomamos ese marco, podemos notar que la estructura tributaria en México está alejada de contar con un comportamiento capaz de cumplir con las tareas que hagan funcionar adecuadamente al Estado; por lo que es evidente que cuenta con problemas estructurales casi endémicos que se han reflejado en incrementos sustantivos de la evasión fiscal.

Un objetivo primordial del sistema tributario es proporcionar los recursos necesarios para financiar el gasto público. Esta característica es conocida como la *suficiencia* del sistema tributario, y depende de la generalidad de los impuestos que se aplican, el nivel y estructura de las tasas y la eficiencia de la administración tributaria.²

El problema de la suficiencia de la recaudación tributaria está plenamente vigente en los países latinoamericanos, puesto que los recursos no tributarios, tales como los ingresos por privatizaciones o el endeudamiento público, son limitados. Lo que significa que en la medida que el gasto público no se reduzca, los ingresos tributarios seguirán siendo insuficientes.³

El propósito de este trabajo es analizar las variables que determinan e influyen en la capacidad recaudatoria para poder así comprobar que nos enfrentamos a un sistema de recaudación ineficiente., esto con el fin de proponer al final, medidas que contribuyan a elevar la recaudación tributaria.

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar y analizar el funcionamiento del sistema tributario en México ; por lo que la estructura a seguir en el presente trabajo será la siguiente; en el Capítulo I hablaremos de los orígenes de los impuestos y de cómo se han ido desarrollando a lo largo de la historia, para después abordar sus características y sus elementos; así como su importancia como instrumento de actuación política. Para finalmente explicar de manera breve los elementos para llevar a cabo la elección de una base tributaria así como los factores que condicionan un adecuado cumplimiento fiscal.

² Pita, C. (1993), "La Reforma Tributaria en América Latina en la Década de los Años 80", Serie Documentos de Trabajo 164, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

³ Rains, L., M. Bes y J. Febres (1996), "Reformas Recientes en la Política Tributaria de América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.

El Capítulo II nos introducirá al sistema tributario mexicano en su carácter legislativo, ya que abordaremos las principales características que marca la Ley, así como también una breve descripción de los principales impuestos en México, enfocando el análisis de manera más detallada hacia los dos principales impuestos en cuestión recaudatoria el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

En el Capítulo III se realiza una pequeña comparación de las distintas cargas tributarias a nivel internacional, principalmente en comparación con países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), esto enfocado hacia los dos impuestos más importantes para el sistema tributario mexicano (IVA e ISR), con el fin de poder observar que no solo se necesita tener altas tasas impositivas para poder llegar a tener una recaudación más eficiente.

Por último en el Capítulo IV se realiza un balance de cómo poder llevar a cabo la gestión de una reforma tributaria, considerando en primer lugar las distintas posiciones que existen para poder llevar a cabo una recaudación tributaria más eficaz. Para después poder realizar una propuesta de reforma fiscal integral con los elementos que a juicio propio son necesarios para el éxito de una verdadera reforma tributaria en el país.

ORÍGENES DE LOS IMPUESTOS Y SU IMPORTANCIA COMO INSTRUMENTO DE ACTUACIÓN POLÍTICA

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

Los impuestos han existido desde épocas remotas, casi desde que se crearon los Estados, incluso, la misma Biblia decía que había de apartarse un diezmo (una décima parte) de las cosechas para fines distributivos y para mantener a los sacerdotes.³

Se dice que el origen de las contribuciones se da en el momento, en que el hombre decide vivir en sociedad, ya que a partir de aquí, es cuando se da también el origen de las comunidades que posteriormente en su conjunto forman un Estado, el cual tiene la necesidad de ser conducido por un gobierno, que tiene como objetivo práctico cubrir la demanda de servicios realizada por los ciudadanos, la cual solo pueden satisfacerse en tanto exista una masa de contribuciones⁴.

En la antigua Grecia la recaudación de las contribuciones hechas a su gobierno, se daba a través de las llamadas "liturgias"⁵. Las contribuciones en la Roma antigua, en su principio sólo se imponían en caso de emergencia, estas contribuciones sólo se cobraban en las provincias y no a las ciudades romanas, ya que la consideraban como una ofensa⁶.

De igual forma en la época antigua la guerra fue considerada como una forma de allegarse contribuciones, las cuales eran cobradas a los pueblos sometidos. En la época de la edad media (era de las cruzadas), la aplicación de medidas de impuestos, es rica en experiencia del uso de éstos para el sometimiento y la expoliación de la población, definida por la actuación del señor feudal, rico por tener abundancia de propiedades, pero que se requería de manos útiles para cultivar su tierra y sobre todo para proteger su integridad física de los ataques vandálicos de posibles agresores.

³ Stiglitz, Joseph, (2000) "La Economía del Sector Público", 3ª Edición, España, p.476

⁴ Sánchez León, Gregorio (2000) "Derecho Fiscal Mexicano, Tomo I", 12ª Edición, México, p.39

⁵ Liturgia: orden y forma determinados por la Iglesia, para la celebración de los oficios divinos.

⁶ Belén Suárez de Lezo, (2001) "Roma: Un imperio mediterráneo", p.117

Por ejemplo en la historia de los impuestos, también hace su aparición el pueblo azteca, sus soberanos exigían águilas y bolas de caucho, cierto número de mancebos a los cuales por motivos religiosos se les sacrificaba arrancándoles el corazón. El pueblo azteca podríamos decir, marca la pauta para lo que en nuestros días se conoce como impuestos ordinarios y extraordinarios, pues ellos manejaban impuestos normales y los famosos impuestos de guerra o para celebridades religiosas⁷.

Existen, sin embargo dos distinciones fundamentales entre los tributos feudales y los impuestos modernos. En el primer caso, los individuos no podían abandonar su feudo (si el permiso del señor feudal), por lo que el hecho de que en los países occidentales (como es el caso de México) se les permita elegir el lugar en el que desean vivir, y por lo tanto, la jurisdicción en la que pagarán sus impuestos, es una distinción esencial. En segundo lugar, mientras que en el sistema feudal los individuos estaban obligados a trabajar, en el sistema tributario moderno sólo se les obliga a compartir con el Estado lo que reciben por su trabajo (lo que genera su inversión, o lo que gastan), pueden decidir pagar menos si están dispuestos a trabajar menos y recibir menos.⁸

1.1.1 EVOLUCION EN EL CASO DE MEXICO

En el caso particular de México, los antecedentes históricos de los impuestos comprenden básicamente las siguientes etapas⁹:

- **Los Aztecas**

La primera manifestación de la tributación en México aparece en el Códice Azteca, con el rey Azcapotzalco que les pedía tributo a cambio de beneficios en su comunidad, dejando el inicio de los registros del tributo llamados Tequiamal. Los primeros recaudadores eran llamados Calpixqueh y se identificaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra. Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión, los había de guerra, religiosos de tiempo, etc. Los pueblos sometidos tenían que pagar dos tipos de tributos los que eran en especie o mercancía y tributos en servicios especiales.

⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, (2001) "Principios de Derecho Tributario", 3ª Edición, México, p.57

⁸ Stiglitz, Joseph, (2000) "La Economía del Sector Público", 3ª Edición, España, p.476

⁹ www.sat.gob.mx, "Banco de Información" (2007)

▪ **La Conquista**

Hernán Cortés adoptó el sistema tributario del pueblo Azteca, modificando la forma de cobro cambiando los tributos de flores y animales por piedras y joyas. El primer paso de Cortés fue elaborar una relación de documentos fiscales, nombra a un ministro, un tesorero y varios contadores encargados de la recaudación y custodia del *Quinto Real*. En 1573 se implanta la *Alcabala* que es equivalente al IVA, después el peaje por derecho de paso, creando un sistema jurídico fiscal llamado *Diezmo minero* en el que los indígenas pagaban con trabajo en minas, y los aprovechamientos de las minas eran para el Estado.

▪ **La Independencia**

A partir de 1810 el sistema fiscal se complementa con el arancel para el gobierno de las aduanas marítimas, siendo estas las primeras tarifas de importación publicadas en México. La debilidad fiscal del gobierno federal de Antonio López de Santa Anna establece el cobro del tributo de un Real por cada puerta, cuatro centavos por cada ventana, dos pesos por cada caballo robusto, un peso por los caballos flacos y un peso por cada perro.

▪ **La Revolución**

La guerra provocó que los mexicanos no pagaran impuestos. Después de esta hubo la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas públicas aplicando reformas y acciones para impulsar las actividades tributarias.

En 1917 y 1935 se implantan diversos impuestos, como los servicios por el uso del ferrocarril, especiales sobre exportación de petróleo y derivados, por consumo de luz, teléfono, timbres, botellas cerradas, avisos y anuncios. Simultáneamente se incrementa el impuesto sobre la renta y el de consumo de gasolina. Sin embargo tales medidas causaron beneficios sociales, con la implantación de servicios como el civil, el retiro por edad avanzada con pensión y en general. Incrementando los impuestos a los artículos nocivos para la salud y al gravar los artículos de lujo.

Superadas aquellas etapas de la historia de México, se asiste en la actualidad a un periodo de gran complejidad en el que el fenómeno tributario se ha liberado de aquellos estigmas, constituyendo para el Estado moderno una realidad socialmente aceptada y por ende sometida en su totalidad al ordenamiento jurídico.

La existencia de los impuestos dentro de una economía se explica y justifica a la vez a partir de la existencia de una "doble necesidad". Por una parte; la que existe en la sociedad de que se le garantice la satisfacción de una amplia gama de carencias, lo que no es posible lograr a través de los mecanismos usuales del mercado (oferta, demanda y precio), dada la naturaleza misma de la necesidad. No es posible por ejemplo, adquirir en el mercado seguridad pública, justicia, servicios de salud que garanticen mínimos de bienestar para la colectividad, etc; ya que su aplicación implicaría altos costos.

El Estado por otra parte, como organización política, al coincidir sus fines con tales necesidades asume su satisfacción como cometido estatal, tornándose de esa manera las mismas en necesidades públicas. Asegurar la provisión de los bienes y servicios que satisfagan tales necesidades constituye la más alta prioridad para el Estado, ya que éstos deben verse reflejados en un beneficio social, lo que origina fatalmente el problema de financiamiento público, es decir, que el Estado debe de encontrar y hacer funcionar eficazmente mecanismos que garanticen el flujo de los recursos financieros necesarios para encarar tal cometido.

1.2 MARCO CONCEPTUAL

Los impuestos son uno de los instrumentos de mayor importancia con el que cuenta el Estado para promover el desarrollo económico; por lo que a continuación se establecen los elementos teóricos necesarios para comprender la importancia de los impuestos en la actualidad.

1.2.1 DEFINICION DEL IMPUESTO

Los impuestos son una parte sustancial (o la más importante) de los ingresos públicos.

Si embargo, antes de dar una definición sobre los impuestos hay que aclarar la diferencia entre los conceptos de *ingreso público*, *contribución e impuesto*. Cuando nos referimos a *ingresos públicos* estamos haciendo referencia a las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios.

En segundo lugar, una *contribución* es una parte integrante de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc. Por último, *los impuestos* forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos¹⁰.

La definición de impuesto contiene muchos elementos, y por lo tanto pueden existir diversas definiciones sobre el mismo. Entre las principales definiciones están las siguientes:

Eherberg: “Los impuestos son prestaciones en dinero al Estado y además entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”¹¹.

Vitti de Marco: “El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales”¹².

Luigi Cossa: “El impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales”¹³.

José Alvarez de Cienfuegos: “El impuesto es una parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación específica y recíproca de su parte”¹⁴

¹⁰ Rosas Aniceto, Roberto Santillán, (1980) “Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México”, Escuela Nacional de Economía, México, p.68

¹¹ Flores Zavala, Ernesto. (1999) “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”, México, p.33

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*

Joseph E. Stiglitz: “Los impuestos a mayoría de las transferencias de dinero de una persona a otra, que se realizan voluntariamente, son obligatorios, con el fin de sufragar los bienes públicos”¹⁵.

Una vez vistos algunos de los conceptos que existen acerca de lo que son los impuestos, podemos definirlo *como la aportación coercitiva que los particulares (personas, familias o empresas) hacen al sector público, sin especificación concreta de las contraprestaciones que deberán recibir.*

1.2.2 ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS

Los impuestos están compuestos por los siguientes elementos: el sujeto, el objeto, la fuente, la base, la cuota y la tasa. A continuación se especifican cada uno de éstos.

a) Sujeto

Este puede ser de dos tipos: sujeto activo y sujeto pasivo

Sujeto activo: Es aquel que tienen el derecho de exigir el pago de los tributos. De tal forma que en México en este grupo tenemos a la Federación, las entidades federativas y a los municipios.

Sujeto pasivo: Es toda persona física o moral, ya sea mexicana o extranjera, que tienen legalmente la obligación de pagar impuestos en los términos establecidos por las leyes.

b) Objeto

Es la actividad o cosa que la Ley señala como el motivo del gravamen, de tal manera que se considera como el hecho generador del impuesto.

c) Base

Es el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía del impuesto, por ejemplo: el monto de la renta percibida, número de litros producidos, el ingreso anual de un contribuyente, etc.

¹⁵ Stiglitz, Joseph,(2000) “La Economía del Sector Público”, 3ª Edición, p.475

d) Cuota

Es la cantidad en dinero que se percibe por unidad tributaria, de tal forma que se fija en cantidades absolutas. En caso de que la cantidad de dinero percibida sea como porcentaje por unidad entonces se está hablando de *tasa*. Las cuotas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- i. **Fija.** Se establece la cantidad exacta que se debe pagar por unidad tributaria. Por ejemplo \$0.20 por kilo de azúcar.
- ii. **Proporcional.** Se establece un tanto por ciento fijo cualquiera que sea el valor de la *base*.
- iii. **Progresiva.** Esta puede ser de dos tipos: directa e indirecta. En la primera la cuota es proporcional y sólo crece la porción gravable del objeto impuesto. En el segundo caso, la proporción de la cuota aumenta a medida que aumenta el valor de la base.
- iv. **Regresiva** Es cuando se establece un porcentaje menor a una base mayor y viceversa.

1.2.3 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS

Los impuestos son fuente de recursos para el Estado, que pueden ser vistos desde diversas orientaciones, lo que hace que exista una amplia clasificación de ellos, como son:

▪ POR SU FORMA DE PAGO

Impuestos directos e indirectos:

Los impuestos directos, de acuerdo al criterio administrativo son aquellos que recaen directamente sobre la persona, empresa, sociedad etc., es decir, que se aplican de forma directa a su riqueza, como pueden ser las propiedades de autos o casas. El impuesto directo más importante en México, es el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Los impuestos indirectos, por otra parte, recaen sobre los gastos de producción y consumo, se le imponen a bienes y servicios y a las transacciones que se realizan con ellos; es decir, las personas, indirectamente, a través de la compra de bienes y servicios pagan el

impuesto, aun cuando el Estado no les está cobrando directamente el impuesto a éstas¹⁶, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

▪ **POR SU EFECTO**

Impuestos regresivos y progresivos:

Los impuestos regresivos son aquellos que se cobran a todos por igual; es decir: la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de una persona, por lo tanto, una persona pobre y una persona adinerada pagarán la misma cantidad de dinero por el impuesto.

Lo anterior implica que la cantidad de dinero que debe pagar el pobre por éste impuesto es mayor en proporción a su ingreso que la que debe pagar la persona adinerada y afectará, por consiguiente, más fuertemente su economía personal.

Los impuestos progresivos, por el contrario, toman en cuenta la capacidad económica de una persona o empresa. Con este tipo de impuestos los pobres pagan menos cantidad de dinero que las personas adineradas; es decir, a medida que la capacidad económica de una persona o empresa aumenta, la cantidad de dinero que ésta debe pagar por el impuesto también aumenta. Los impuestos progresivos buscan que tanto un pobre como una persona adinerada paguen una cantidad proporcional a su ingreso. Con esto, los gobiernos buscan redistribuir la riqueza y aportar un mayor beneficio a los menos favorecidos.

Por consiguiente, es importante que los impuestos no recaigan sobre bienes y servicios de primera necesidad (aquellos sin los cuales las personas no podrían sobrevivir) razón por la cual siempre se debe procurar imponer impuestos sobre bienes y servicios menos indispensables como los cigarrillos, el licor y los juegos de azar, entre muchos otros.

¹⁶ Arriaga Conchas, Enrique.(1996), “Finanzas Públicas en México”, IPN, México, p.99

Los efectos que generan los impuestos dependen del monto que se cobre y de los bienes o servicios sobre los cuales éstos recaigan, como veremos más adelante, por lo que los gobiernos nacionales deben ser muy cuidadosos a la hora de imponer un impuesto, pues un cálculo erróneo sobre las consecuencias de un impuesto podría generar resultados contrarios a los esperados.

Impuestos distorsionadores y no distorsionadores:

Un impuesto *es no distorsionador* si y sólo si el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales; lo que los economistas llaman impuestos de *cuantía fija*.¹⁷ Esto debido a que existen distorsiones cuando el individuo intenta alterar sus obligaciones fiscales. En general casi todos los impuestos existentes en nuestra economía son distorsionadores en este sentido

Todo impuesto sobre las mercancías es distorsionador: una persona puede alterar sus obligaciones fiscales comprando simplemente una cantidad menor de la mercancía gravada. Cualquier impuesto sobre la renta es distorsionador; un individuo puede reducir sus obligaciones fiscales trabajando menos o ahorrando menos.

Un mal cálculo en un impuesto puede hacer que la carga y el peso económico sea considerado tan alto que las personas o empresas afectadas no deseen producir, ahorrar o generar riqueza; lo anterior trae graves consecuencias para la economía de un país. Todo sistema tributario influye en la conducta de la gente; ya que el Estado sustrae dinero del individuo, por lo que es de esperarse que éste responda de alguna manera a esta reducción de su ingreso.

1.2.4 FINES Y EFECTOS DE LOS IMPUESTOS

Los impuestos son uno de los medios principales por los que el gobierno obtiene ingresos; tienen gran importancia para la economía de nuestro país, ya que gracias a ellos se puede invertir en aspectos prioritarios como la educación, la salud, la impartición

¹⁷ Stiglitz, Joseph, (2000) "La Economía del Sector Público", 3ª Edición, España, p.488

de justicia y la seguridad, el combate a la pobreza y el impulso de sectores económicos que son fundamentales para el país.

▪ **FUNCION DE LOS IMPUESTOS**

Como pudimos observar anteriormente, los impuestos originalmente servían exclusivamente para que el Estado se alegrara de recursos, si embargo, actualmente podemos ver que existen varios fines, los cuales se mencionan a continuación:

- a) **Redistribución del ingreso.** Uno de los puntos fundamentales de un sistema impositivo es lograra redistribuir el ingreso a favor de un sector o grupo social; y esto e alcanza cuando se logra reducir todos aquellos efectos negativos que generan los mercados en la economía¹⁸. Una vía fundamentalmente poderosa para lograr esta redistribución es a través de la aplicación de impuestos al ingreso a tasas progresivas, como por ejemplo, a través del impuesto sobre la renta.
- b) **Proteccionistas.** Los impuestos, por otra parte, pueden tener fines proteccionistas a fin de proteger algún sector de la economía en particular, como puede ser por ejemplo, alguna industria nacional, el comercio exterior, la agricultura, etc.
- c) **De fomento y desarrollo económico.** Los impuestos por otra parte tienen un papel fundamental en el desarrollo económico del país o de alguna región en particular. Esto se logra a través de los recursos que se obtienen, los cuales se pueden destinar por ejemplo a fomentar a algún sector económico en particular, por ejemplo, a través de un impuesto sobre el consumo de gasolina mediante el cual se pretenda financiar la construcción de carreteras.

El hecho de no pagar impuestos impide al gobierno destinar recursos suficientes para cubrir estos aspectos, así como satisfacer las necesidades de nuestra sociedad, por lo que es fundamental que cumplamos con esta obligación.

¹⁸ Ayala Espino, José. (2001) "El sector público de la Economía Mexicana", p.223

▪ EFECTOS DE LOS IMPUESTOS

En esta sección se revisan algunas de las consecuencias que pueden originar el pago de los impuestos sobre el campo económico. Entre los principales efectos se encuentran; la incidencia, la repercusión, la difusión, la absorción y la evasión.

a) Incidencia

Los economistas utilizan un término neutral para describir los efectos de los impuestos: se preguntan cuál es la *incidencia* del impuesto, es decir, quién los paga realmente, en el sentido de que su renta real disminuye¹⁹. La incidencia de los impuestos describe quien los paga realmente.

i. El efecto de la elasticidad

La incidencia de un impuesto depende en gran medida del grado de competitividad de la economía, y si la economía es competitiva depende de la forma de las curvas de demanda y de oferta, es decir la elasticidad precio de la demanda y la oferta determina quien paga el impuesto. Se entiende por elasticidad precio de la demanda o de la oferta, a la respuesta de la cantidad ofrecida o demandada ante cambios en el precio del producto²⁰.

Decimos, pues, que la curva de demanda horizontal en la que una pequeña reducción del precio da lugar a un enorme incremento de la demanda, es infinitamente elástica, y que la curva de demanda vertical, en la que la demanda no varía cuando se reduce el precio, tiene una elasticidad cero.²¹

Por lo que también se entiende, que una curva de oferta vertical, en la que la oferta no varía en absoluto cuando cambia el precio, tiene una elasticidad cero, mientras que una curva de oferta horizontal tiene una elasticidad infinita.

Por lo que, cuanto más elástica es la curva de demanda y menos elástica la de oferta, mayor es la parte del impuesto que recae en los productores; y cuanto menos elástica es

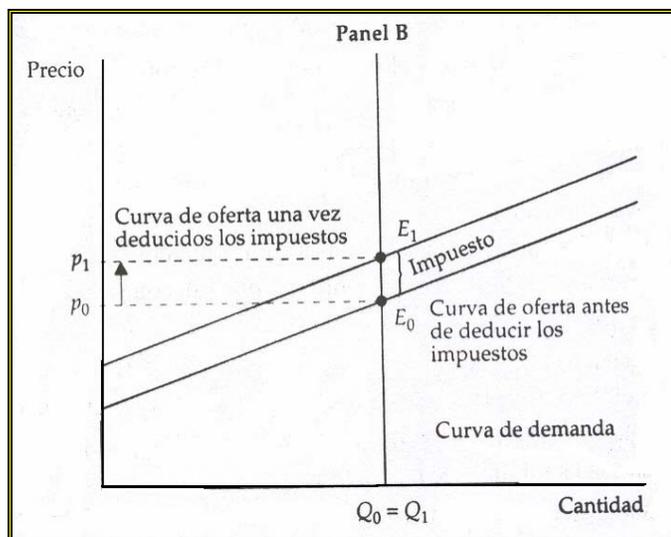
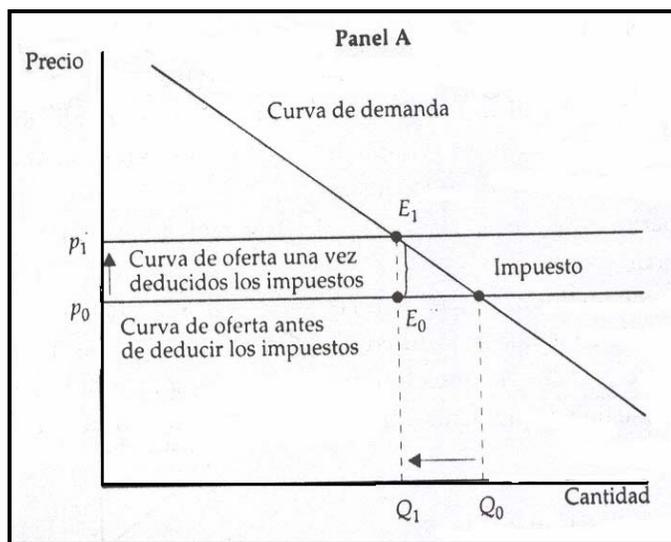
¹⁹ Stiglitz, Joseph, (2000) "La Economía del Sector Público", 3ª Edición, España, p.511

²⁰ Caballero Urdiales, Emilio (2006) "Los ingresos tributarios del Sector Público de México", UNAM, p.31

²¹ Stiglitz, Joseph, (2000) "La Economía del Sector Público", 3ª Edición, España, p.521

la curva de demanda y más elástica la de oferta, mayor es la parte del impuesto que recae en los consumidores.

ELASTICIDAD DE LA OFERTA Y LA DEMANDA: EL IMPUESTO RECAE EN LOS CONSUMIDORES

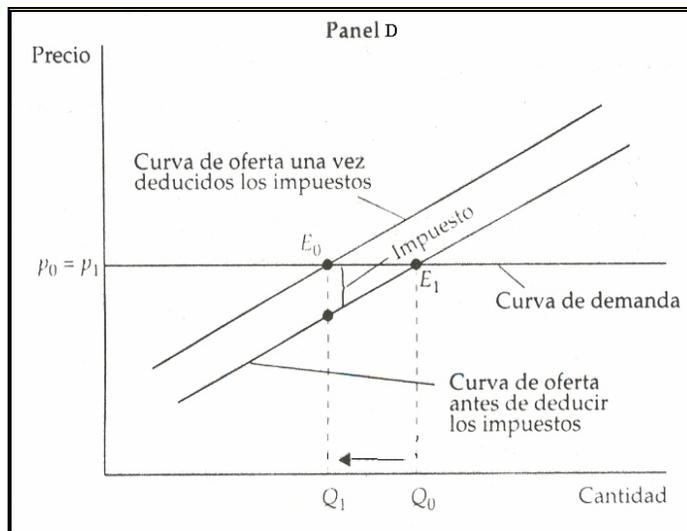
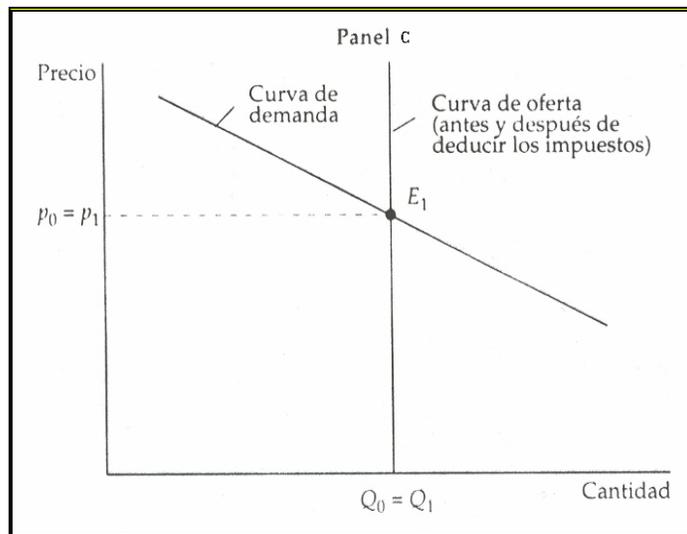


FUENTE: Extraídas de Stiglitz, Joseph, "La Economía del Sector Público"

En el Panel A, podemos observar que la curva de oferta es perfectamente elástica (curva de oferta horizontal), por lo que el precio sube en la cuantía total del impuesto; toda la carga del impuesto recae en los consumidores.

En el Panel B, la curva de demanda es perfectamente inelástica (curva de demanda vertical), por lo que el precio sube en la cuantía del impuesto, toda la carga recae también en los consumidores.

ELASTICIDAD DE LA OFERTA Y LA DEMANDA: **EL IMPUESTO RECAE EN LOS PRODUCTORES**



FUENTE: Extraídas de Stiglitz, Joseph, "La Economía del Sector Público"

En el Panel C tenemos una curva de oferta perfectamente inelástica (curva de oferta vertical), es decir, el precio no sube en absoluto; por lo tanto, la carga total del impuesto recae en los productores. En el Panel D, ahora tenemos una curva de demanda perfectamente elástica (curva de demanda horizontal), por lo que el precio no sube en absoluto, toda la carga recae en los productores.

b) Repercusión

La repercusión se puede dividir en dos partes: *percusión* y *traslación*. La *percusión*, se refiere a la obligación legal del sujeto pasivo de pagar el impuesto. La *traslación* se refiere al hecho de pasar el impuesto a otras personas. De esto se desprende que la repercusión es una lucha entre el sujeto que legalmente tiene que pagar el impuesto y terceros, el sujeto trata de trasladar el impuesto y la persona tercera tratará de restringir el consumo de dicho artículo, para evitar de esta forma cargar con el impuesto.

Es importante considerar también la influencia de la elasticidad de la demanda sobre la repercusión, ya que por ejemplo, los productos de primera necesidad y los productos de gran lujo (bienes suntuarios) tienen siempre más o menos la misma demanda, los primeros porque nos se puede prescindir de ellos, los segundos porque los individuos que los quieren, están en condiciones de pagar cualquier precio por ellos.. En estas condiciones es muy sencillo repercutir el impuesto, dado que de cualquier forma la demanda no variará.

c) Difusión

Una vez que termina el fenómeno de la repercusión se presenta el de la difusión; éste se caracteriza porque la persona que debe pagar finalmente el impuesto, ve reducida su capacidad adquisitiva en la misma proporción del impuesto pagado, sin embargo, esto genera un proceso en el que ésta persona deja de adquirir ciertos productos o reduce su demanda, por lo tanto sus proveedores se verán afectados por esta reducción en sus ventas, y a su vez, tendrán que reducir sus compras, y así sucesivamente.

Cabe aclarar que la difusión es un efecto que siempre se va a dar, debido a que no importando quien tenga que pagar el impuesto, siempre habrá una reducción en la capacidad adquisitiva, ya sea en un menor o mayor grado. A si mismo, la difusión no se

dará con la misma intensidad en todos los productos, ya que como se explicó en el inciso anterior, los bienes de consumo necesario muy difícilmente dejarán de adquirirse, en cambio afectarán en mayor medida a los bienes de lujo, ya que éstos no son indispensables.

d) Absorción

Puede existir la posibilidad de que el sujeto pasivo traslade el impuesto, sin embargo, no lo hace porque su idea es pagarlo. No obstante, para que pueda pagarlo decide o bien aumentar la producción, disminuir el capital y el trabajo empleados, o en última instancia implementar algún tipo de innovación tecnológica que permita disminuir los costos.

e) Evasión

La evasión es el acto de evitar el pago de un impuesto; es decir, que se trata de un delito, debido a que se viola la Ley. A diferencia de lo que sucede con la repercusión, en donde el impuesto se traslada, en el caso de la evasión simplemente nunca se paga, porque nadie cubre ese pago.

La evasión fiscal es una práctica común en el país, por lo que para disminuirla influyen una serie de factores como son:

- i. Una aplicación estricta y creíble de la ley, lo que implica capacidades de recolección y fiscalización apropiadas.
- ii. Un conjunto de castigos para aquellos que evadan impuestos; es decir que el castigo, debe ser lo suficiente alto para que se reduzca, en términos relativos, el costo de cumplir.
- iii. Un sistema tributario menos complicado, ya que la complejidad crea huecos en la ley, que hacen que la detección de irregularidades sea muy difícil. Asimismo, crea muchas posibilidades para la *elusión fiscal*.

f) Elusión

La *elusión fiscal*, a diferencia de la evasión, es toda acción que usa los vacíos de la ley para disminuir el pago de impuestos (es decir, la elusión es legal)²²

²² Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2000) , “Los impuestos en México: ¿Quién los paga y como?” ,p.12

La elusión fiscal son aquellos actos o maniobras destinadas a disminuir o eliminar las cargas impositivas que pesan sobre quien las realiza, aprovechando las excepciones y vacíos que presenta la propia legislación fiscal. En contraposición a la evasión fiscal, implica una actuación lícita.

1.3 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS PUBLICOS

Los ingresos públicos son el instrumento principal para la gestión gubernamental, y el gasto público representa la prestación de los servicios públicos; ambos se integran por recursos federales, locales y municipales recaudados así como por recursos provenientes de financiamiento o endeudamiento.

El origen y volumen de los ingresos públicos ha variado a lo largo de la historia de nuestro país. En nuestros días, las fuentes de ingreso se han diversificado y cada vez se van delimitando mejor los diferentes ámbitos de competencia impositiva.

En un Estado federal se dificulta establecer un sistema tributario y no tributario adecuado, ya que cada uno de los niveles tiene como base de su ingreso a la misma población beneficiaria de los servicios, dando lugar a una imposición múltiple, predominio de la federación, desarticulación de los niveles gubernamentales, distribución desigual de los ingresos así como relaciones fiscales intergubernamentales inequitativas y desproporcionadas

Los ingresos públicos se clasifican generalmente en dos grandes rubros:

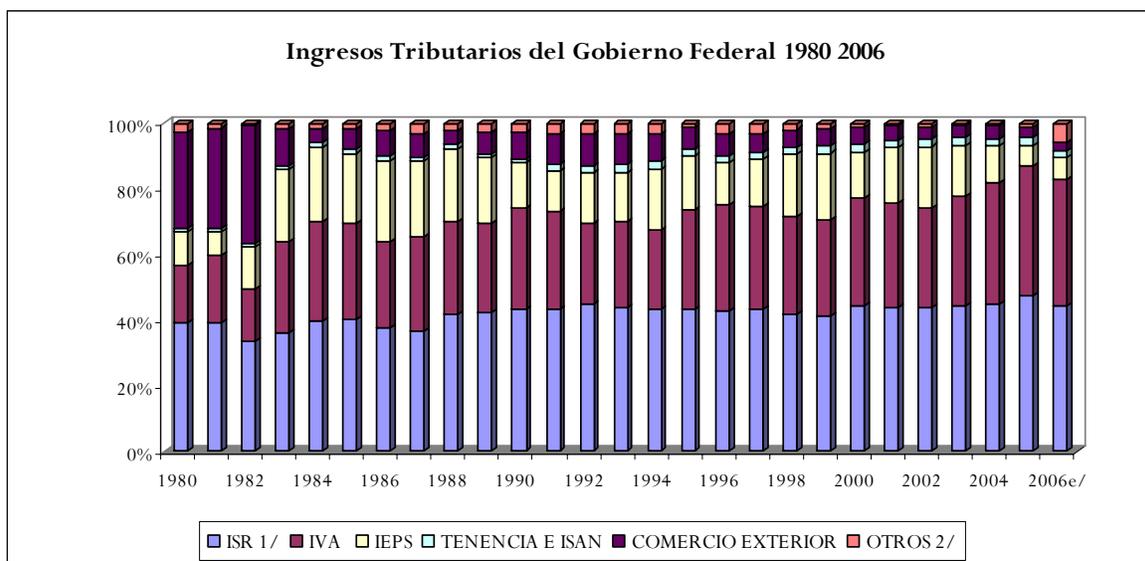
- **INGRESOS TRIBUTARIOS**

Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la ley. Los ingresos tributarios también se pueden dividir en impuestos directos o que gravan el ingreso y en impuestos indirectos que gravan el consumo.

México tiene una estructura impositiva que se sustenta, fundamentalmente, en dos impuestos de aplicación amplia: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Adicionalmente, se aplican impuestos específicos como el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, (ISAN) entre otros, que tienen un peso específico menor.

Durante las dos últimas décadas, los ingresos tributarios representaron en promedio cerca de dos terceras partes de los ingresos del Gobierno Federal, destacando el ISR, el IVA y el IEPS, que conjuntamente aportaron el 87.8 por ciento de los ingresos tributarios obtenidos en todo el periodo; para el 2000, estos gravámenes aportaron el 91.1 por ciento de la recaudación tributaria total.²³ (Véase Grafica 1)

GRAFICA 1



FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

Para el 2005, esta tendencia sigue su curso ya que estos éstos impuestos es particular aportaron el 93.1 de la recaudación de ingresos tributarios en su totalidad.

▪ INGRESOS NO TRIBUTARIOS

²³ "Las Finanzas Públicas de México 1980 – 2000", Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, Documento elaborado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

Los ingresos no tributarios que establece la Ley de Ingresos de la Federación son los recursos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (Derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes de dominio público o privado (Productos); de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos (Aprovechamientos) y de las contribuciones de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas (Contribuciones de Mejoras).

De manera más detallada los ingresos no tributarios se clasifican de la siguiente manera:

- a) **DERECHOS.** El Código Fiscal Federal los define como; las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.
- b) **APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.** Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado²⁴.
- c) **PRODUCTOS.** Son un ingreso público que resulta de las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado²⁵.
- d) **APROVECHAMIENTOS.** Los aprovechamientos son un tipo de ingresos que se derivan del sistema de sanciones (multas, recargos e indemnizaciones); también comprende el rubro de aprovechamientos los donativos, herencias y legados²⁶.
- e) **PARTICIPACIONES.** Las participaciones representan, en muchos casos, la fuente más significativa de la recaudación local. Tienen su fuente en los convenios de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, de cuyos rendimientos participan los estados y municipios; éstos deberán de recibir por lo menos el 20% de estas participaciones²⁷.

²⁴ Ayala Espino, José.(2001) "Economía del Sector Público Mexicano", México, p.274

²⁵ *Ibíd.*, p.275

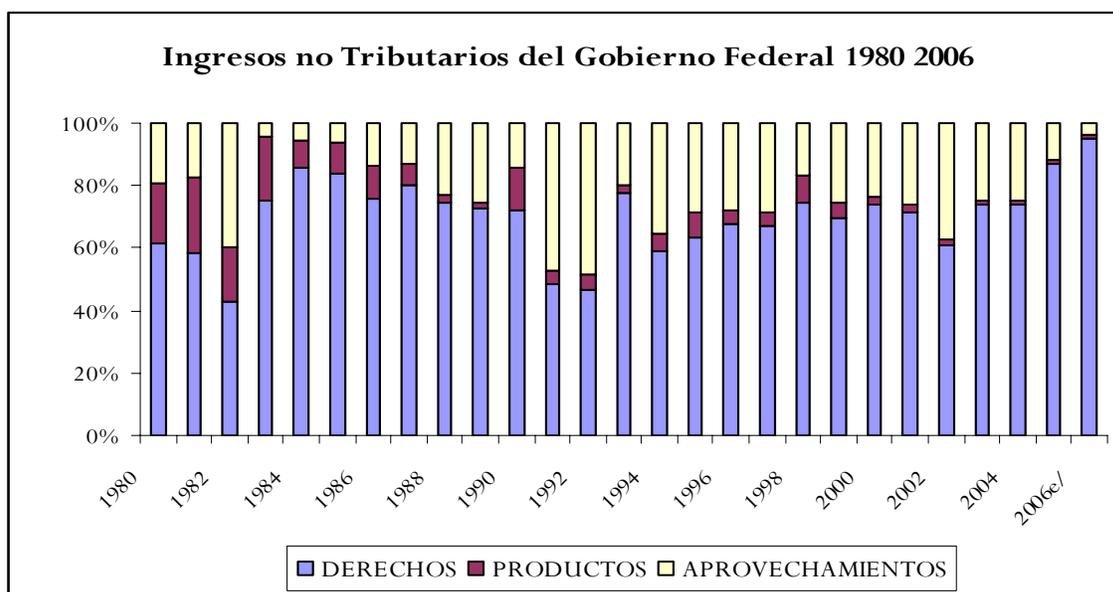
²⁶ *Ibíd.*, p.277

²⁷ *Ídem.*

A pesar del comportamiento de los Aprovechamientos, los Derechos constituyeron el principal componente no tributario de los Ingresos del Gobierno Federal, toda vez que del total obtenido entre 1980 y 1998, aportaron cerca de dos terceras partes, en tanto que aquéllos contribuyeron con el 28.3 por ciento y los Productos con el 6.5 por ciento del total.²⁸

Y como podemos seguir observando la tendencia de los Derechos sigue esta ruta, ya que en los últimos años han sido el rubro que mas aporta a los ingresos no tributarios del país. (Véase Grafica 2)

GRAFICA 2



FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

Una reforma tributaria buscaría elevar más estos ingresos para reducir la dependencia que se tiene del mercado petrolero. Así, el bajo nivel de los ingresos tributarios en México es un elemento central para realizar una reforma integral al sistema tributario del país.

A continuación, en esta primera parte del trabajo, abordaremos dos aspectos teóricos relacionados con la base tributaria de un país. El primero, esta asociado con las

²⁸ “Las Finanzas Públicas de México 1980 – 2000”, Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, Documento elaborado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

características de una buena base tributaria y; el segundo esta vinculado con la elección de la base y los problemas que surgen para su elección.

1.4 CARACTERISTICAS TEORICAS DE UNA BUENA BASE FISCAL

Un buen sistema tributario debe reunir las siguientes condiciones:

1. Eficiencia económica:

Un sistema tributario es eficiente en la medida que no intervenga en las decisiones de los contribuyentes, y por lo tanto, en la asignación de los recursos.

2. Sencillez administrativa:

Se debe tener una administración sencilla y relativamente barata.

3. Flexibilidad:

Debe ser capaz de responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas

4. Responsabilidad política:

Debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar que está pagando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias

5. Justicia – Equidad

Debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos²⁹, por eso cuando se aplica éste término, nos referimos a dos conceptos, *equidad horizontal* y *equidad vertical*.

La equidad consiste en que la carga tributaria se distribuya en forma equitativa, es decir, que cada contribuyente pague su justa parte.

Con los tipos impositivos vigentes en los últimos años, las consideraciones fiscales suelen figurar entre las principales preocupaciones; ya que actualmente una persona puede disfrutar de un mayor bienestar tratando de ver como puede pagar menos impuestos que diseñando mejores proyectos o produciendo más.

El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bastante bajo en México; es evidente que falta mucho por hacer, cuando se observa que el padrón de causantes de personas físicas asciende a 5.5 millones, cuando la población económicamente activa supera los 34 millones de personas. Asimismo, basta contrastar el número de

²⁹ Stiglitz, Joseph, (2000) “La Economía del Sector Público”, 3ª Edición, España, p. 483

empresas cautivas que tiene registrada la SHCP que es de alrededor de 550 mil, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) reporta en los Censos Económicos que el país cuenta con dos millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas³⁰.

La consecuencia de tener un alto nivel de evasión es que se generan rezagos en la política de recaudación. Sin embargo, la evasión fiscal no es el único problema que sufre el aparato fiscalizador mexicano, existen problemas políticos y administrativos que inciden directamente en la baja recaudación tributaria en México.

Así, la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el tiempo que se emplea son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos también inciden negativamente en la recaudación fiscal.

1.4.1 LA ELECCIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA

Entre más desigual sea la distribución del ingreso de un país, más se justifica el establecimiento de impuestos progresivos que graven en mayor medida a quienes mayor capacidad económica tienen³¹.

Los sistemas tributarios cuanto más se acerquen a la progresividad se pueden calificar de más equitativos y justos. Sin embargo, este objetivo no es fácil de lograr; porque implica afectar fiscalmente los ingresos de los grupos sociales que ostentan la mayor riqueza del país. En esta parte del trabajo, se abordará lo relacionado con el tipo de imposiciones que hacen que una reforma tributaria sea más progresiva o más regresiva.

Los impuestos indirectos (recaen sobre el consumo, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS), entre otros)

³⁰ “Problemas Estructurales del Sistema Tributario en México”, Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, Documento elaborado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

³¹ Caballero Urdiales, Emilio (2006) “Los ingresos tributarios del Sector Público de México”, UNAM, p.65

son altamente regresivos porque son cargas impositivas generales, es decir, todos los estratos sociales tienen que pagarlos sin diferenciar el nivel de ingresos de los consumidores.

Los impuestos directos por el contrario, (recaen sobre los individuos, tales como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a personas físicas y morales) son progresivos porque proporcionan un trato diferenciado a los agentes, de tal manera que, afectan en términos fiscales en mayor proporción a las personas que más ingresos tienen y en menor proporción a los de un ingreso menor (aplican el principio de la equidad horizontal y vertical)³².

1.4.1.1 LOS IMPUESTOS Y LA EFICIENCIA ECONOMICA

Los distintos tipos de impuestos inciden de distinta forma e intensidad sobre las decisiones que toman los individuos, por lo que en esa medida es como distorsionan el funcionamiento de la economía; por lo que es muy importante la elección de aquel impuesto que origine menos distorsiones e ineficiencias.

Cuando el Estado establece los impuestos, inmediatamente provoca una reducción del nivel de bienestar de los contribuyentes, debido a que éstos ven reducido su nivel de ingresos. Por esa razón todos los impuestos sin excepción, inciden sobre la conducta de los individuos provocando la reducción de la demanda de mercancías, o bien el incremento de la cantidad de trabajo que ofrecen para compensar el empobrecimiento relativo; a ello se le denomina “efecto ingreso de los impuestos”³³

Por otra parte, hay algunos impuestos que provocan efectos adicionales sobre el proceso de asignación de recursos; por ejemplo, los impuestos al ingreso provenientes del salario podrían desincentivar la cantidad de horas trabajadas alentando el ocio, y esto como consecuencia originaría una disminución de ingresos.

³² Equidad Horizontal: las personas que son idénticas (o que se encuentran esencialmente en unas circunstancias económicas similares) deben recibir el mismo trato y pagar los mismos impuestos.
Equidad Vertical: las personas que tienen mayor capacidad de pago o que disfrutan de un mayor beneficio de los servicios públicos deben pagar más impuestos.

³³ Caballero Urdiales, Emilio (2006) “Los ingresos tributarios del Sector Público de México”, p.41

De la misma forma los impuestos al ingreso proveniente del capital, podrían desincentivar el ahorro o la inversión dado que son la fuente directa de dichos ingreso, promoviendo en su lugar un mayor gasto en consumo. A ello se le denomina “efecto sustitución” de los impuestos³⁴.

Los impuestos a las mercancías también pueden generar *efecto sustitución* pues se reduce el consumo de aquellas que están altamente gravadas, pues resulta más caro adquirirlas, y se opta por adquirir aquellas que estén libres de impuestos, ya que resultan más baratas.

Sin embargo, como se menciono anteriormente existe un impuesto no distorsionador denominado de cuantía fija; el cual a pesar de crear el *efecto ingreso*, no ocasiona distorsiones en la asignación de los recursos, ya que los contribuyentes no podrán evitar el pago de dicho impuesto. El impuesto de cuantía fija, se aplica a todas las personas por igual, esto sin importar el nivel de ingresos y el tipo de riqueza de las personas. El impuesto de cuantía fija, a pesar de no generar ineficiencia económica, **es altamente regresivo**, es decir, afecta más a quienes menos ingresos tienen.

Después de revisar las consideraciones anteriores, es importante aclarar que la estructura impositiva óptima o ideal, es aquella que mejor exponga las preferencias de la sociedad en relación con los objetivos que se busquen.

Esto significa, por ejemplo, que si lo que se busca es elevar los ingresos tributarios del gobierno y la sociedad tiene como objetivo adicional mejorar el patrón de distribución del ingreso, es posible que se elija una estructura impositiva que implique algún grado de ineficiencia, y sin embargo, la elección sería la óptima, si se cumplen con los objetivos deseados.

Por lo que tomando en cuenta el ejemplo anterior, elegir un impuesto de cuantía fija (los que menos distorsiones ocasionan), no sería la elección óptima, debido a que éstos no toman en cuenta los distintos niveles de ingresos, son los menos adecuados cuando nos

³⁴ *Ibíd.*, p.42

encontramos con grandes desigualdades sociales y lo que se busca es tener una mayor equidad. Por lo que se optara por el establecimiento de impuestos progresivos, los cuales como definimos anteriormente, son aquellos que; toman en cuenta la capacidad económica de una persona o empresa

Esta diferenciación nos permite afirmar que los sistemas tributarios progresivos son más justos y equitativos, y son aquellos cuyas bases recaudatorias descansan en los impuestos directos. Sin embargo, para que un sistema tributario descansa mayoritariamente en los impuestos directos depende del grado de desarrollo económico del país. Así, encontramos que, cuanto más desarrollado es un país, más fuertemente descansa su estructura tributaria en los impuestos directos, y dentro de ellos, el rubro más importante es el ingreso personal.

Sin embargo, en los países en desarrollo; como es el caso de México, los impuestos al ingreso tienen límites serios, particularmente cuando están concentrados. Esto se debe a que, al final, lo que busca gravar este impuesto es el ingreso neto, por lo que para determinar este último, hay que excluir de la base una serie de elementos como el impuesto a las empresas, la depreciación, los ingresos no contabilizados (que pueden ser sustanciales), las deducciones de ley y la llamada elusión fiscal, es decir, la originada en los vacíos legales y la incapacidad administrativa³⁵.

A lo anterior hay que añadir la existencia de sectores agrícolas grandes cuyo nivel de ingresos es tan precario que, de hecho, quedan exentos, así como la existencia de un sector informal grande que, por definición, no está registrado. No es sorprendente que al final, la recaudación por concepto de impuestos al ingreso personal en los países atrasados sea muy reducida.

La recaudación tributaria en México es una de las más débiles del mundo, incluso cuando se elimina de la comparación a sociedades con mayor ingreso relativo³⁶.

³⁵ “Centro Interamericano de Administradores Tributarios-CIAT”, Michael Jorratt De Luis - Jefe de Estudios

³⁶ Avilés Ochoa, Ezequiel. (2002) “El Estado Mexicano: un Estado débil”, (Presidente del Colegio de Economistas del Estado de Sinaloa)

En efecto, la recaudación se encuentra por debajo de los niveles que, en promedio, se observan en América Latina y entre economías emergentes con niveles de ingreso per cápita similares a los de nuestro país. Aún más, la recaudación actual es claramente insuficiente cuando se compara con las necesidades de inversión en educación, salud e infraestructura y con los recursos requeridos para garantizar un financiamiento más adecuado de los pasivos públicos. (Esto lo analizaremos con más detalle en el Capítulo 3)

1.5 VARIABLES QUE DETERMINAN LA CAPACIDAD RECAUDATORIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

El sistema tributario, debe tener características tales que faciliten y propicien el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales; básicamente son dos las notas más sobresalientes dentro de tal contexto: por una parte el grado de equidad o justicia que refleje, ya que conforme sea mayor el grado de equidad que muestre ante la comunidad la predisposición del contribuyente a cumplir será mayor, la injusticia del sistema en muchos casos constituye el pretexto o razón para el incumplimiento.

El otro rasgo importante del sistema tributario que coadyuva a su observancia es la certeza del mismo, lo que implica que el sistema tributario esté concebido, diseñado y plasmado en las normas jurídicas con el mayor grado de claridad para el contribuyente, eliminando las situaciones de incertidumbre e inseguridad.

En términos generales en el contribuyente existe un cierto recelo ante los órganos de la administración hacendaria, debido básicamente al tipo de relaciones que lo vinculan con éstos y que definitivamente no son del tipo de las relaciones normales con que se vincula con los otros seres humanos, ya que en sus relaciones con lo "*público*", o fiscal el ciudadano se ve inmerso en un contexto de relaciones donde todo se encuentra previsto y su voluntad carece de relevancia.

Debido a esto a continuación se enumeran algunos factores que condicionan el cumplimiento fiscal.

▪ **LA FLUIDEZ DE LA ADMINISTRACION.**

Indudablemente en la medida en que las dificultades y obstáculos burocráticos sean menores, la inclinación de parte del contribuyente hacia el cumplimiento de las obligaciones fiscales será mayor³⁷.

En este sentido de finitivamente mucho tienen que hacer los órganos de la administración hacendaria, a efecto de que los sistemas de administración sean tales que, garanticen el cumplimiento de las obligaciones fiscales con un mínimo de molestias para el contribuyente.

Constituye un lugar común en la administración hacendaria de los diversos países, el vencer la resistencia natural del individuo al pago de contribuciones, para lo cual se utilizan desde instrumentos de carácter persuasivo hasta los de tipo represivo, existiendo dentro de ambos extremos todo un abanico de posibilidades que la eficiencia en la administración hacendaria ofrece, que genéricamente podría denominarse como sencillez³⁸.

Un factor de carácter administrativo que mucho dificulta el cumplimiento voluntario de las obligaciones y deberes fiscales es la denominada, "*Presión Fiscal Indirecta*", entendiéndose por tal, el enorme peso que hacen sentir al contribuyente soportar en sus hombros, como consecuencia de la presión psicológica y de desgaste que en muchas ocasiones se hace sentir sobre el contribuyente y que aunada a la "*Presión Fiscal*", propiamente dicha constituyen auténticos obstáculos al deseado cumplimiento.

La presión fiscal debe entenderse como el impacto que el sistema fiscal genera en un momento determinado sobre el sistema económico de un país cualquiera, hablándose de una mayor o menor presión fiscal conforme la recaudación fiscal sea un porcentaje mayor o menor del producto interno.

En algunos Países parece que la política de administración hacendaria denominada "*De Alfombras Rojas*" ha dado sus buenos frutos. Dicha política no denota otra cosa si no

³⁷ López, Monica. (2006) "Aplicación de los Impuestos en México", México, p.87

³⁸ *Ibíd.* p.90

una disposición de otorgar al contribuyente todo género de facilidades y comodidades para el cumplimiento de sus obligaciones.

▪ **ACEPTACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

La aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes es esencial para elevar el cumplimiento tributario. Esta aceptación depende de varios factores: el primero de ellos es la moderación de la carga tributaria; un sistema tributario que impone una carga excesiva puede ser visto como injusto, un segundo factor es la equidad del sistema tributario; una de las principales fuentes de inequidad es la evasión tributaria, por lo cual estamos frente a un círculo vicioso en el cual la evasión se retroalimenta y tercero, también es importante la opinión que los contribuyentes tengan del destino de los impuestos; si perciben que los recursos se gastan bien, que se financian bienes públicos en cantidad suficiente, que los programas sociales son adecuados y que el gasto en burocracia es razonable, entonces habrá una mayor predisposición a cumplir con el pago de impuestos.

Si bien la administración tributaria no tiene ninguna injerencia sobre cómo se gastan los recursos, puede al menos informar a la ciudadanía al respecto, puesto que muchas veces la percepción negativa de la gente es consecuencia de una falta de información. La inclusión del tema de la importancia y el destino de los impuestos en las campañas publicitarias de la administración tributaria puede tener efectos positivos sobre el cumplimiento.

Un cuarto factor es la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes; en la medida en que los trámites tributarios sean expeditos y los contribuyentes reciban un trato justo y digno, tendrán una mejor disposición a pagar sus impuestos.

En este ámbito la administración tributaria puede emprender variadas acciones encaminadas a mejorar la atención a los contribuyentes, como por ejemplo, reducir los tiempos de espera y de atención, reducir del número de trámites o mejorar la infraestructura. También es importante que la administración tributaria interprete las leyes

imparcialmente y que permanentemente se busque de una mayor justicia en la aplicación de las sanciones.

▪ LAS TASAS IMPOSITIVAS

La teoría económica sugiere que el impacto de un aumento de la tasa legal sobre la recaudación es ambiguo, debido a la elección que los individuos hacen entre trabajo y ocio.

Si las tasas son muy altas, todo aumento posterior podría ser contraproducente, en el sentido de que la recaudación caiga al mismo tiempo que la pérdida de bienestar se incremente.³⁹

Es importante tener presente lo anterior cuando se busca aumentar la recaudación, pues nos muestra que, por una parte, aumentos indiscriminados de tasas no necesariamente tendrán los efectos esperados.

En el caso de los impuestos al consumo, es frecuente recurrir al establecimiento de tasas múltiples, las que tienen objetivos tanto recaudatorios como redistributivos⁴⁰. Sin embargo, estas tasas diferenciadas presentan una serie de problemas que deben ser tomados en cuenta.

En primer lugar, aumentan los costos administrativos de los contribuyentes y de la administración tributaria, en términos de disponibilidad de información y dificultades para fiscalizar. En segundo lugar, se crean espacios de evasión, tales como declarar ventas afectas a tasas altas como si se tratara de bienes afectos a tasas menores. En tercer lugar, las tasas múltiples distorsionan la asignación de recursos, ya que esto puede afectar en las decisiones, en este caso de los consumidores, al afectar sus preferencias, eligiendo el producto con la tasa menos. En cuarto lugar, no son la mejor herramienta redistributiva, puesto que una tasa más baja para determinados productos beneficia a toda persona que consuma el bien, independientemente de su nivel de ingresos. Finalmente, la existencia de

³⁹ “Evaluación de la capacidad recaudatoria del Sistema Tributario y de la evasión tributaria”, (2002) Servicio de Impuestos Internos de Chile

⁴⁰ *Ibíd.*

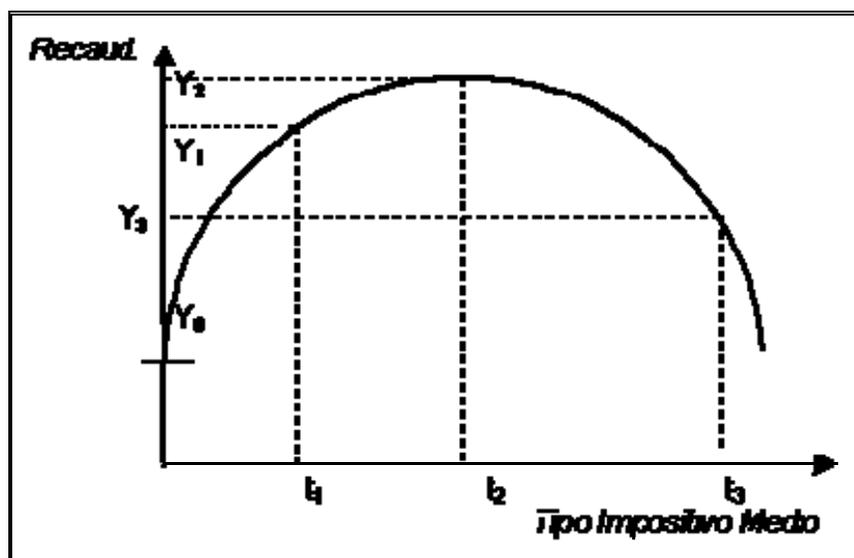
algunos productos favorecidos con tasas bajas incentiva a otros grupos de contribuyentes a presionar por beneficios similares⁴¹.

A nivel del impuesto a la renta, lo habitual es aplicar una tasa pareja a las utilidades de las empresas y tasas progresivas a las rentas personales. Los impuestos progresivos a las rentas personales son criticados por dos aspectos: En primer lugar, porque discriminan contra el ahorro, puesto que su rentabilidad se ve reducida por la tasa marginal. En segundo lugar, porque al ser la tasa marginal creciente respecto del nivel de renta, castiga el esfuerzo adicional⁴².

A ello se agrega el hecho de que las tasas elevadas generan incentivos adicionales a la evasión de impuestos, por lo que en la práctica, cuando existe una tasa marginal máxima demasiado alta, el número de contribuyentes que declara en dicha tasa es bastante inferior a los que efectivamente obtienen rentas de ese nivel.

Este es un círculo vicioso porque llega un momento en que la pérdida recaudatoria no puede recuperarse con aumentos adicionales en las tasas ya que se llega al punto de inflexión de lo que se conoce en la literatura económica como la curva de Laffer; la cual relaciona niveles de recaudación con el aumento de impuestos. Si medimos el aumento del impuesto, a través de un tipo representativo t , tendríamos una curva con la siguiente forma:

GRAFICA 3



⁴¹ Ibíd.

⁴² Ibíd.

Cuando el tipo impositivo es t_1 , la recaudación, al aplicar ese tipo sobre la renta, será una cantidad positiva mayor que cero (Y_1). Si aumentamos el tipo, la recaudación seguirá creciendo, cada vez sin embargo a menor ritmo hasta alcanzar un máximo en Y_2 , para un tipo t_2 .

A partir de ese punto, cualquier intento del gobierno para elevar el tipo impositivo, se traducirá, paradójicamente, en un descenso de la cantidad recaudada. Nótese que para t_3 la recaudación ha caído hasta Y_3 . Si siguiésemos insistiendo en aumentar el tipo impositivo, llegaría un momento en que la recaudación fuese nula.

Es decir, en una primera instancia, la recaudación aumenta al aumentar los niveles de las tasas pero llega un momento en que un incremento adicional en las tasas disminuye la recaudación. Esto se explica porqué, a medida que aumentan las tasas, típicamente la base del impuesto disminuye, ya sea porque los agentes económicos reasignan sus actividades hacia aquellas que se encuentran menos gravadas o porque aumenta la evasión. Lo anterior indefectiblemente resulta en un sistema impositivo más distorsionante y menos eficaz

Ese comportamiento se debe a que una tasa excesivamente alto puede propiciar que los individuos decidan optar por la evasión fiscal en lugar de pagar tasas tan altas. También un tipo impositivo alto puede llevar a los trabajadores a sustituir trabajo por ocio, reduciéndose el bienestar colectivo o social, por eso, se tributa menos y crece menos la economía. Por todas estas razones parece poco recomendable buscar aumentos de recaudación por la vía de incrementar las tasas de los impuestos personales a niveles desproporcionados.

▪ EFICACIA DE LA ACCIÓN FISCALIZADORA

El objetivo de la administración tributaria es maximizar el cumplimiento tributario, para lo cual su principal herramienta es la fiscalización. La eficacia de la fiscalización se resume en la probabilidad de detección del incumplimiento tributario; es decir, una mayor eficacia se logra aumentando dicha probabilidad.

Es importante señalar que el factor disuasivo de la evasión es la probabilidad de detección percibida por el contribuyente, la que no necesariamente es igual a la probabilidad efectiva. Este concepto, si es bien utilizado, puede ser de mucho beneficio para el objetivo de la administración tributaria⁴³.

En efecto, acciones tales como el envío de correspondencia a los contribuyentes, advirtiéndoles de los riesgos de la subdeclaración, o publicitar la adquisición de nueva tecnología que permitirá un mejor control de las declaraciones, pueden aumentar la sensación de control en los contribuyentes, con un consiguiente efecto positivo en el cumplimiento.

Hay dos líneas de acción que la administración tributaria puede tomar con el propósito de elevar la probabilidad de detección. La primera, es aumentar la disponibilidad de información relacionada con la magnitud de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. La segunda, es optimizar el uso de esta información disponible⁴⁴.

La primera línea de acción se relaciona con el concepto de "visibilidad" del delito, que ha sido definido como los costos y dificultades relativas que enfrentan los fiscalizadores tributarios en la detección y prueba de las infracciones.⁴⁵ Claramente el cumplimiento voluntario debe ser mayor para aquellos ingresos sobre los cuales la administración tributaria recibe información de terceras personas.

En este ámbito, la tarea de la administración tributaria es aumentar la visibilidad de los impuestos, lo cual se logra mediante medidas administrativas orientadas hacia la mayor disponibilidad de información. Dentro de la información interesante de solicitar a terceros están por ejemplo, el monto y destino de los honorarios cancelados, de los dividendos pagados por las sociedades anónimas y de los intereses pagados por los bancos.

Otras fuentes de información menos explotadas que pueden ser útiles son las ventas efectuadas con tarjetas de crédito - que puede ser entregada por las empresas

⁴³ Trigueros, Ignacio, "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria", ITAM, p. 71

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ Kagan, R., (1989) "On the Visibility of Income Tax Law Violations" en "Taxpayer Compliance", Vol. 2, University of Pennsylvania Press,

administradoras de tarjetas de crédito y que permitiría verificar la correcta declaración de los débitos de IVA- y las compras con factura en supermercados y grandes tiendas - que permitiría detectar el uso indebido del crédito fiscal por parte de algunas empresas.⁴⁶

Un buen ejemplo de la importancia de este tipo de medidas es lo que ha ocurrido recientemente en Chile, en donde una ley aprobada en agosto de 1995 otorgó facultades al Servicio de Impuestos Internos (SII) para solicitar a los bancos información sobre los intereses bancarios pagados a cada contribuyente. Hasta la fecha los bancos no han entregado información alguna, puesto que han recurrido al poder judicial con el objeto de impedir la aplicación de esta medida. A pesar de ello, las declaraciones de impuesto a la renta del presente año muestran un aumento importante en los montos de intereses declarados, estimándose que la evasión de estas rentas habría bajado de un 50% a un 35%⁴⁷

▪ **SIMPLICIDAD DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA**

Se señalan cuatro consecuencias de la complejidad: la certidumbre, la capacidad de fiscalización, la dificultad y la manipulación⁴⁸. Cada uno de estos aspectos se relaciona en forma distinta con el tema del incumplimiento.

La *certidumbre* se refiere a si las obligaciones tributarias son claramente definidas por las leyes. Cuando esto no ocurre, la administración tributaria tiene mayores dificultades para comprobar los delitos, puesto que el contribuyente puede argumentar un error involuntario o una interpretación equivocada o distinta de la ley. Ciertamente esta situación le significa a la administración tributaria desviar recursos hacia la comprobación de delitos o interpretación de las leyes, o a aplicarla de una manera conveniente en perjuicio de los contribuyentes.

⁴⁶ “Centro Interamericano de Administradores Tributarios-CIAT”, Michael Jorratt De Luis - Jefe de Estudios

⁴⁷ “Evaluación de la capacidad recaudatoria del Sistema Tributario y de la evasión tributaria”, (2002) Servicio de Impuestos Internos de Chile

⁴⁸ Slemrod, J. (1989) “Complexity, Compliance Costs, and Tax Evasion” en “Taxpayer Compliance”, Vol 2, University of Pennsylvania Press

La existencia de leyes tributarias complejas obviamente se traduce en mayores costos para la *fiscalización*. Así por ejemplo, una auditoría para comprobar la correcta declaración de un impuesto a la renta con abundantes créditos, deducciones y tratamientos especiales, requiere mucho más tiempo que una auditoría para comprobar la correcta declaración de un IVA con tasa única y sin exenciones. Es decir, la complejidad merma la capacidad de fiscalización de la administración tributaria, puesto que para igual cantidad de recursos disponibles, el número de auditorías que es posible realizar en un determinado período es menor con un sistema tributario complejo que con uno simple. Dicho en otras palabras, con una mayor complejidad la probabilidad de detectar la evasión es menor.

Desde el punto de vista del contribuyente, la complejidad es sinónimo de *dificultad* para cumplir con las obligaciones tributarias, en el sentido de los costos en que debe incurrir para tal fin. Estos costos no son otra cosa que el tiempo que el contribuyente dedica a entender las leyes e instructivos, juntar los antecedentes exigidos y declarar, así como el dinero gastado en asesorías tributarias. La hipótesis es que la complejidad aumenta los costos de cumplimiento. Un caso especial de esta hipótesis lo constituye el fenómeno de los no declarantes, quienes prefieren asumir el riesgo de no declarar a asumir los costos de la declaración. Además los costos de cumplimiento elevados perjudican la aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes, lo que también tiene efectos negativos sobre el cumplimiento.

El último aspecto de la *complejidad* es la manipulación del sistema tributario, que se refiere a las mayores posibilidades de evasión y elusión que se generan a partir de esta complejidad. Evidentemente, la heterogeneidad en la determinación de las bases imponibles o la multiplicidad de impuestos y tasas dentro de las leyes tributarias dan al contribuyente una mayor flexibilidad para minimizar su pago de impuestos, pues se abren nuevas formas de evadir y eludir las obligaciones tributarias.

Si bien es cierto que cualquier simplificación del sistema tributario es finalmente una responsabilidad de quienes formulan la política tributaria, no es menos cierto que la administración tributaria debe jugar un papel importante en este tema, sobre todo porque la experiencia muestra que quienes no administran los impuestos frecuentemente se olvidan

de los aspectos administrativos, a pesar de que estos son fundamentales en los resultados de la política tributaria.

En este sentido, la administración tributaria debe tomar la iniciativa en proponer cambios en la estructura impositiva que tiendan a simplificarla y a reducir los espacios de elusión tributaria y advertir de los costos de cumplimiento y los costos administrativos de eventuales propuestas de modificación a las leyes tributarias. Por otro lado, la administración tributaria debe procurar no introducir demasiada complejidad al sistema tributario a través de sus facultades interpretativas, de solicitud de información y de los trámites exigidos a los contribuyentes.⁴⁹

1.5.1 LOS PROBLEMAS ECONOMICOS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

- Regímenes especiales

Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el Gobierno Federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal, permite que incluso las empresas o industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para tratar de pagar menos impuestos.

Las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre (que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo) prácticamente no pagan impuesto sobre la renta. Muchas de estas actividades las realizan empresas pequeñas, pero también grandes, para las cuales no se justifican las exenciones. Lo exagerado de éstas, por ejemplo en el caso del IVA, lleva a México a tener uno de los niveles más bajos de recaudación por este tipo de impuestos⁵⁰.

Una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente. El régimen simplificado debe servir para que las empresas de menor tamaño permanezcan y se incorporen a la economía informal, pero no debe ser un

⁴⁹ “Evaluación de la capacidad recaudatoria del Sistema Tributario y de la evasión tributaria”, Servicio de Impuestos Internos de Chile

⁵⁰ Revista “Comercio Exterior”, vol. 50, núm. 11, México, noviembre de 2000

mecanismo que permita la evasión fiscal en montos muy significativos. **La OCDE calcula que la eliminación de los regímenes especiales a distintas actividades económicas y al ingreso podría incrementar la recaudación fiscal en alrededor de 3 puntos del PIB, lo que elevaría los ingresos públicos mexicanos a niveles similares a los de otros países de América Latina. En México el número de empresas que se consolidan en grupo han aumentado considerablemente y se estima que la consolidación reduce en promedio un 30% del ISR de los grupos⁵¹.**

Los múltiples regímenes especiales de tributación que se encuentran en la ley y en los reglamentos; han originado que la administración tributaria sea en extremo compleja, por lo cual estimula la evasión. Por ejemplo, el sub-sistema para la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura redundante en una debilidad intrínseca del sistema jurídico de impuestos por el gran número de litigios sobre impuestos.

El gran tamaño de la distorsión ha transformado a este sistema impositivo en un sistema redistributivo del ingreso, de hecho, sin que ninguna autoridad le haya dado ese papel y estando lejos de ser el mejor vehículo para ello. Más aun la redistribución ha dañado el poder adquisitivo de la clase media.

Un esfuerzo importante se debe orientar a atacar el régimen de exenciones fiscales, disminuyéndolas o eventualmente eliminando las que no se justifiquen ni económica ni socialmente.

- La Concentración del Ingreso

En términos fiscales, el problema más importante que presenta la alta concentración del ingreso es que cualquier intento por parte del gobierno mexicano para afectar esta riqueza puede provocar fugas masivas de capitales, lo cual, se conjuga con *las ventajas proporcionadas por los mercados de Estados Unidos y Canadá* (mayor certidumbre y

⁵¹ *Ibíd.*

estabilidad financiera) para alentar la salida de capitales del país (ventajas ofrecidas por la integración financiera)⁵².

- Economía Informal.

Son actividades que se distancian del cumplimiento estricto de las leyes y reglamentos que rigen la actividad productiva. Este sector es una fuente importante de evasión fiscal.

De esta manera, es conveniente señalar que la informalidad está vinculada con el subempleo y con la economía (subterránea), cuyo ámbito incluye actividades como el contrabando y el robo organizado, las cuales no están sujetas al régimen fiscal.

En el caso específico de México, la economía informal ha ganado relevancia por el evidente crecimiento que ha tenido en los últimos años como resultado de un crecimiento económico escaso y errático propiciado por las políticas económicas asumidas de evidente corte neoliberal.

Según datos arrojados en un estudio realizado por el INEGI sobre la ocupación en el sector no estructurado 1995-2003, la economía informal pasó de 8.9 millones de ocupados en 1996 a 10.8 millones en el 2003, un incremento cercano de 277 mil personas por año, en tanto que el aumento de la ocupación en su conjunto fue de 780 mil personas anualmente; lo que significa que de cada 100 nuevas personas ocupadas, 35 lo hicieron en actividades informales.

La inadecuada fiscalización, el exceso de regulaciones y trámites, y, sobre todo, las políticas macroeconómicas aplicadas en los últimos años, de evidente corte neoliberal, han hecho de la economía informal, junto a la emigración a los Estados Unidos, una alternativa de subsistencia ante la incapacidad del modelo de desarrollo para generar los empleos que demanda una población en constante aumento.

⁵² "Problemas Estructurales del Sistema Tributario en México", Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, Documento elaborado por la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

Algunas de las causas por las que se originan los problemas antes mencionados son las siguientes:

- 1) La creciente complejidad del sistema de registro y cumplimiento, mismo que rebasa la capacidad de la gran mayoría de los contribuyentes para comprenderlo y consecuentemente les aumenta sus costos de cumplimiento, lo que es un desincentivo para registrarse y cumplir con sus obligaciones fiscales.
- 2) La ausencia de penas graves para los evasores y los numerosos recursos legales con los que cuentan para contrarrestar la acción de las autoridades
- 3) La existencia de numerosos renglones en la ley y los códigos correspondientes que facilitan la elusión y la evasión con argumentos técnicos; en particular la existencia de numerosos regímenes especiales, los cuales además representan una gran distorsión.

Como hemos visto existen problemas políticos y administrativos que inciden directamente en la baja recaudación tributaria en México. Así, la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el tiempo que se emplea son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos también inciden negativamente en la recaudación fiscal.

Los sistemas de información fiscal, aunque se han modernizado, todavía adolecen de un retraso significativo. Un mejor sistema de información podría contribuir a mejorar la administración fiscal. El cumplimiento de las obligaciones fiscales depende en muchas ocasiones de que los contribuyentes tengan acceso adecuado, ágil, oportuno y barato a la información. Aunque han mejorado los sistemas de información, el número de solicitudes de información de contribuyentes es todavía muy elevado, el tiempo destinado a trámites fiscales es muy amplio y la espera para la devolución de impuestos muy larga. Estos elementos son particularmente graves para los contribuyentes pequeños, en realidad la mayoría. Una disminución de los costos de captación de impuestos dependerá en buena medida de la capacidad para introducir mejoras en la tecnología de la información.

Las lagunas legales del sistema tributario aún son importantes. En opinión de muchos expertos la legislación fiscal mexicana es compleja y difícil de cumplir por el común de los contribuyentes.

Los continuos cambios legislativos generan incertidumbre y crean la necesidad creciente de información y entrenamiento. Estos problemas dificultan el cumplimiento de las obligaciones fiscales, desalientan el pago oportuno de impuestos e imponen costos adicionales al proceso de colección de impuestos. En este ámbito es necesaria una reforma institucional que permita una simplificación tributaria que incentive al pago de impuestos.

Los sesgos institucionales desvían la conducta de los contribuyentes hacia una práctica que favorece la evasión y la elusión; afectan la seguridad jurídica de los contribuyentes y, en general, complican de modo innecesario el cumplimiento de las obligaciones. En lo que se refiere a la economía informal, la legislación debe prever, por supuesto, la inclusión de los contribuyentes de este importante sector en el padrón fiscal.

Aunque teóricamente se han establecido las características que debe reunir un buen sistema tributario, la estructura tributaria en México está alejada de los principios de equidad, justicia, eficiencia, mínimos costos administrativos y facilidad para ejecutar la política fiscal. La violación de estos principios básicos de la tributación ha llevado al sistema tributario mexicano a problemas estructurales casi endémicos que se han reflejado en incrementos sustantivos de la evasión fiscal.

Una reforma se torna necesaria para minimizar los problemas estructurales de carácter económico y político administrativo que tiene en la actualidad el sistema tributario mexicano, tales como la evasión del fisco, la concentración del ingreso, la concentración en la recaudación y principalmente una revisión y análisis profundo de los regímenes especiales y los excesivos tramites administrativos..

CAPITULO 2

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO

El Estado mexicano, como cualquiera otro en el mundo, requiere disponer de los recursos suficientes para cumplir con sus funciones básicas. El Estado, a través de este poder exclusivo que es la política tributaria, tiene la capacidad para redistribuir el ingreso y la riqueza al influir en la asignación de los recursos financieros de una economía entre los miembros que la forman, entre los grupos sociales, las generaciones, las regiones económicas y los sectores. Mediante el manejo de los impuestos, el gobierno puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera, entre otras disyuntivas económicas.

En consecuencia, la política seguida en materia de impuestos evidencia las prioridades del gobierno en la conducción de la economía. Por lo tanto, la tributación no sólo es un problema económico sino también político. En efecto, el sistema tributario refleja un acuerdo entre el gobierno y los agentes económicos sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuestos. El proceso de negociación involucra a los poderes Ejecutivo y Legislativos, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales, lo cual permite llegar a acuerdos (y desacuerdos) sobre las tasas impositivas y la incorporación de nuevos impuestos.

Asimismo, es necesario insistir en que el gobierno en general y las instituciones fiscales en particular, no son neutrales y detentan tal poder que alteran el mosaico político en el cual se define la política tributaria. Sin embargo, un sistema tributario justo y eficiente debe operar con base en la equidad y progresividad, eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante y transparencia política.

Es evidente el hecho de que para un gobierno federal la figura tributaria más importante son los impuestos, ya que como se mencionó en el capítulo anterior, éstos representan la mayor parte de los ingresos totales percibidos.

2.1 MARCO LEGISLATIVO DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO

El ordenamiento jurídico impositivo más importante en México es el que se encuentra contenido en el Código Fiscal de la Federación, el cual define los impuestos como: “Las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos”⁵⁵.

El objetivo esencial para fijar los impuestos, según la ley establece, es que debe tomarse en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes y los beneficios públicos o colectivos (fracción IV, Artículo 31 constitucional)

Los impuestos, de acuerdo con la ley, deben cumplir con las siguientes características:

- Ser legales: es decir, deben estar definidos expresamente en las leyes de ingresos, que son aprobadas por el Congreso y en su caso los congresos locales respectivamente.
- Obligatorios: es decir, que son una obligación de todos los residentes del país, independientemente de su clase social.
- Proporcionales y equitativos: lo que significa que el impacto el tributo debe ser el mismo para todos los individuos

Los ingresos públicos, y en particular los impuestos, están regidos por la Constitución, la Ley de Ingresos de la Federación y por el Código Fiscal de la Federación, así como por las Leyes individuales de cada uno de los impuestos como a continuación se mencionan:

- Ley del Impuesto sobre la Renta
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto al Comercio Exterior
- Ley del Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles
- Ley del Impuesto sobre Autos Nuevos

⁵⁵ Ayala Espino, José. “Economía del Sector Público Mexicano”, p 255

- Ley del Impuesto al Activo
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Ley del Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos
- Ley de Impuesto sobre Seguros
- Ley de Coordinación Fiscal

La estructura tributaria federal esta compuesta por: impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribuciones por mejoras, productos, aprovechamientos e ingresos derivados de financiamientos.

2.2 LOS PRINCIPALES IMPUESTOS EN MEXICO

2.2.1 IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR)

El Impuesto Sobre la Renta (ISR) es un gravamen al ingreso por lo que no es transferible, sino de tributación directa. En México su antecedente más remoto es el de la ley del 20 de junio de 1921, que estableció el gravamen conocido como “Impuesto del Centenario”, éste no fue de carácter permanente, sino transitorio, ya que sólo tuvo un mes de vigencia. Después surgió la ley del 21 de febrero de 1924, en donde se le denominó Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos, vigente sobre sueldos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas; esta disposición define la implantación del impuesto en México, por haber sido ya de carácter permanente⁵⁶.

Una reforma importante a esta ley fue emitida en 1978, la cual introduce modificaciones sustanciales al título tercer que trata del ingreso de las personas físicas, comprendiendo doce capítulos en lugar de tres, ellos son: un capítulo de disposiciones generales, nueve sobre los distintos tipos de ingresos, otro que se refiere a los requisitos de las deducciones y el último que trata de la declaración anual de impuestos.

En los años subsecuentes las reformas se orientaron a delimitar las deducciones, al mismo tiempo que procuraron incrementar el ingreso gravable. En el año de 1990 se introdujo la actualización de contribuciones y multas a favor del fisco, para los casos de

⁵⁶ *Ibíd.* p.259

extemporaneidad en el pago de impuestos, asimismo, para hacer más equitativo el sistema tributario, se eliminaron las bases especiales de tributación y se delimitó el régimen de contribuyentes menores, creándose la sección II del régimen simplificado a las actividades empresariales.

Sin embargo, actualmente la estructura del ISR es demasiado compleja y, por consecuencia se incrementan las posibilidades de su evasión.

- *Objeto del Impuesto*

Este impuesto grava los ingresos que modifiquen el patrimonio del contribuyente provenientes del producto o rendimiento del capital, del trabajo o de la combinación de ambos; grava la totalidad de ingresos acumulables que deriven de actividades comerciales, industriales agrícolas, ganaderas o de pesca y el ingreso de las personas físicas constituido en impuesto al producto del trabajo, producto y rendimiento de capital y al ingreso de las personas físicas.

- *Sujeto del impuesto*

La legislación fiscal mexicana identifica dos tipos de contribuyentes: personas físicas y personas morales⁵⁷. Dentro de las personas morales se encuentran aquellas con y sin fines de lucro, donde éstas últimas se encuentran exentas de gravamen.

A. ISR: Personas Físicas

I. Consideraciones Generales

En México el concepto de personas físicas se divide en; individuos con actividad empresarial y aquellos con otras fuentes de ingreso. De acuerdo con el artículo 106 de la Ley del ISR cuando se trata de personas físicas, son sujetos del ISR:

- Las personas físicas residentes en México

⁵⁷ Por personas morales se entienden, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados con actividades empresariales, instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles.

- Las personas físicas residentes en el extranjero, que realicen actividades empresariales o presten servicios personales independientes en el país, a través de un establecimiento permanente.

a) Ingresos Gravables

El ISR a personas físicas incluye en su base todas las fuentes de ingreso; incluyendo sueldos y salarios, honorarios profesionales, ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o de cualquier otro tipo.

b) Ingresos Exentos

La Ley del ISR mantiene una lista de exenciones enunciadas en su artículo 109. Entre ellas se encuentran: las prestaciones distintas del salario que reciban los trabajadores; remuneraciones por tiempo extraordinario; las indemnizaciones por riesgos o enfermedades; las jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, así como las pensiones vitalicias u otras formas de retiro; los ingresos provenientes de cajas de ahorro de trabajadores y de fondos de ahorro establecidos por las empresas, la cuota de seguridad social de los trabajadores pagada por los patrones; entre muchas otras.

II. Régimen General de las Personas Físicas con actividad empresarial y actividades profesionales

Son considerados ingresos por actividades empresariales los que se obtienen de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas de pesca o silvícolas. Por otro lado, los ingresos por la prestación de un servicio profesional son aquellos que proceden de las remuneraciones que se derivan de un servicio personal independiente que no estén considerados como ingresos por salarios o por la prestación de un servicio personal subordinado⁵⁸.

De acuerdo con las modificaciones realizadas al ISR empresarial, en el 2001 la tasa marginal del ISR a personas físicas se redujo de 40 a 32%, en donde dicha reducción se realizaría de forma gradual, para que en un periodo de cuatro años la tasa máxima fuera de

⁵⁸ Caballero Urdiales, Emilio. "Los ingresos tributarios del sector Público de México", UNAM 2006, p.194

32%. Sin embargo con las modificaciones aprobadas por el Congreso a finales de 2004, se redujo y se simplificó la tarifa, al aplicarse una tarifa única, estructurada en solamente dos tramos, quedando libre de impuestos aquéllos contribuyentes que obtuvieran ingresos de hasta 76 mil pesos anuales; y para quienes sus ingresos excedieran ésta cifra y llegaran al tope de 2.5 millones de pesos al año, la tasa sería de 28%, y quienes excedieran este límite la tasa a pagar sería de 30%⁵⁹.

Finalmente, para el 2006 el Congreso restituyó el esquema, eliminando la exclusión general de 76 mil pesos anuales, por lo que solo se mantiene la reducción de la tasa marginal máxima de 29% en 2006 y de 28% en 2007.

Entre las deducciones que se permiten en éste régimen se encuentran: las adquisiciones de mercancías, materias primas, productos semiterminados o terminados; los gastos; las inversiones, los intereses pagados derivados de la actividad empresarial y las cuotas pagadas por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

III. Régimen Intermedio de las Personas Físicas con actividades empresariales

En este régimen tributan las personas físicas que realizan exclusivamente actividades empresariales y cuyos ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior no excedan de 4 millones de pesos. En éste se deducen los mismos conceptos que en el régimen anterior, sin embargo, tienen como ventaja administrativa la de llevar un solo libro de ingresos, egresos y de registro de inversiones y deducciones, en lugar de llevar toda la contabilidad que se determina para el régimen general.

IV. Régimen de Pequeños Contribuyentes

Tributan en este régimen las personas físicas que realizan actividades empresariales que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general, y cuyos ingresos obtenidos en el año anterior, no excedan de 2 millones de pesos.

⁵⁹ *Ibíd.* p.194

V. Sueldos y Salarios

Este esquema tiene un elevado nivel de complejidad, ya que para determinar el ISR a los pagos por concepto de sueldos y salarios, deben utilizar tres tablas diferentes; una para determinar el impuesto causado, otra para calcular un subsidio que se deduce del impuesto y finalmente una para el crédito al salario, que cuando excede el impuesto a pagar por el asalariado, el patrón lo paga en efectivo al trabajador.

La tasa o tarifa a pagar depende del estrato de ingreso al que pertenezca el trabajador y se contemplan cinco estratos diferentes de tarifa.

Uno de los grandes problemas del ISR a las personas físicas es que clasifica de manera excesiva los ingresos de los contribuyentes a partir de las actividades de las que proceden y sobre esa base permite múltiples deducciones de la base gravable.

B. ISR: Personas Morales

B.1 Personas Morales con Actividad Empresarial

I. Consideraciones Generales

El Artículo 1º de la Ley del Impuesto sobre la renta, establece que las personas morales están obligadas al pago del ISR en los siguientes casos:

- Los residentes en México respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza
- Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país⁶⁰
- Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un

⁶⁰ De acuerdo con el Artículo 2º de la LISR, se considera establecimiento permanente cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales o se presten servicios personales independientes.

establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

II. Régimen General

a) Ingresos Gravables

Este régimen toma como base un concepto total de ingresos que abarca incluso aquellos que no son efectivo y las ganancias inflacionarias que se derivan de la disminución en el valor real de las deudas. Las aportaciones de capital no son consideradas como ingresos, mientras que los dividendos o utilidades percibidas de tras personas morales residentes en el país no están sujetas a acumulación para el cálculo de la base gravable ya que anteriormente fueron gravadas⁶¹.

b) Tasas

En el 2001 la tasa del ISR a las empresas se redujo de 35% más 5% por dividendos, a 32%; estableciéndose que el ajuste debería de realizarse de manera gradual, es decir, un punto por año, para que en 2005 la tasa llegara a 32%⁶².

Continuando con esta tendencia el Congreso de la Unión aprobó la propuesta del ejecutivo federal para el 2005, la cual consistió en la reducción adicional de la tasa de 33% vigente en el 2004 a 28% en un plazo de dos años.

c) Deducciones

Este régimen permite una larga serie de deducciones para e cálculo del mismo; entre las que se encuentran, la deducción de las inversiones; los intereses por deudas que no excedan tres veces el valor del capital; los créditos incobrables y las pérdidas por caso fortuito; las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley de Seguro Social; las cuotas pagadas por los patrones al IMSS; entre otras⁶³.

⁶¹ Caballero Urdiales, Emilio. "Los ingresos tributarios del sector Público de México", UNAM 2006, p.187

⁶² Ídem.

⁶³ Para una lista detallada de las deducciones, véase el Artículo 29 de la LISR

III. Régimen de Consolidación Fiscal

La consolidación fiscal se permitió en México con el propósito de subsidiar a los conglomerados de empresas grandes, es decir, las empresas constituidas como grupo, que cumplieran con ciertos criterios de crecimiento, empleo y exportaciones se hacían acreedoras al beneficio de consolidar sus resultados para fines fiscales. En 1983, la consolidación fiscal se transformó en un régimen específico dentro del ISR a las empresas, en el que se establecieron regulaciones más estrictas para evitar los abusos que se venían cometiendo, y en vista de que el problema continuaba, se redujo la proporción que se le permitía consolidar a la compañía controladora de 100 a 60%⁶⁴.

Sin embargo, en el 2005 en Congreso decidió permitir nuevamente a las empresas volver al antiguo esquema de consolidar el 100% de su participación accionaria en el capital de sus sociedades controladas.

IV. Régimen Simplificado

Este régimen se aplica a ciertos sectores de actividad económica como son; la agricultura, la ganadería, la pesca, la silvicultura, y el auto transporte terrestre de carga y pasajeros. Este régimen es válido tanto para personas morales como físicas con actividad empresarial, sin límite de ingresos.

Los contribuyentes que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas pueden reducir el impuesto en un 42.86%. Además, las personas morales que se dediquen exclusivamente a estas actividades, no pagarán el ISR hasta por un monto de veinte veces al salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente, elevado al año, por cada uno de sus socios o asociados siempre que no exceda, en su totalidad, de 200 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del Distrito Federal, elevado al año⁶⁵.

El objetivo de este régimen era apoyar el desarrollo de los pequeños productores y prestadores de servicios definidos en la legislación. Sin embargo, fue aprovechado por

⁶⁴ Caballero Urdiales, Emilio. "Los ingresos tributarios del sector Público de México", UNAM 2006, p.190

⁶⁵ Véase el Artículo 81, párrafo 8 y 9 de la LISR

grandes consorcios agroalimentarios y del transporte cuya producción es altamente significativa en el PIB y su participación en la recaudación nacional es prácticamente nula.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las grandes empresas, a 2001, sólo aportan el 11.2% del ISR, mientras que los otros contribuyentes -que incluyen a los pequeños empresarios, arrendadores, personas físicas que perciben honorarios, pero sobre todo asalariados- son los que soportan las grandes cargas impositivas. La información nos revela que los contribuyentes cautivos, es decir, los asalariados, son los que aportan casi el 40 por ciento de la recaudación total. En algunos casos, las facilidades pueden llevar a deducir un monto equivalente al de los ingresos totales, concluyendo en una base del ISR igual a cero.

En conclusión, los apoyos fiscales son exclusivamente para las empresas que están capitalizadas y no pagan impuestos. Es decir, se castiga a las pequeñas empresas que no tienen ganancias, gravándolas más y retirándoles esos apoyos; se mantiene el trato desigual e inequitativo que caracterizaba a este régimen.

Aunado a la tendencia a la baja en la tasa del ISR a las empresas, como hemos podido ver, existe un conjunto de exenciones, excepciones y regímenes especiales, lo que ha generado situaciones de inequidad así como, la posibilidad de evadir y eludir el pago de dicho impuesto.

B.2 Personas Morales con Fines no Lucrativos

Este régimen exceptúa del pago de impuesto a instituciones tales como: los sindicatos obreros; las asociaciones patronales; las cámaras de comercio e industria; las agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas; las instituciones de asistencia o de beneficencia; las sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza; sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la investigación científica o tecnológica, asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines políticos, deportivos, religiosos, entre otras⁶⁶.

⁶⁶ Véase el Artículo 95 de la LISR

En el sistema impositivo mexicano el ISR es el único que reviste la característica de ser un impuesto directo y ocupa el primer lugar de importancia por su captación; como se puede observar en la Tabla 1. Es muy importante resaltar que para el año 2005 el porcentaje de recaudación en cuestión de ingresos tributario es casi de la mitad (44.6 %), lo que deja más claro porque es importante una reforma equitativa y una ampliación de la base de contribuyentes.

TABLA 1
IMPORTANCIA DEL ISR EN LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS
1980 – 2005 (PORCENTAJES)

AÑO	ISR como % de Ingresos del Gobierno Federal	ISR como % de Ingresos Tributarios
1980	36.0 %	39.1 %
1981	35.7 %	39.2 %
1982	30.6 %	33.8%
1983	21.1 %	36.3 %
1984	23.2 %	39.7 %
1985	23.1 %	40.4 %
1986	25.5 %	37.9 %
1987	22.5 %	36.5 %
1988	29.3 %	41.8 %
1989	29.5 %	42.4 %
1990	29.4 %	43.3 %
1991	25.6 %	43.2%
1992	27.6 %	44.9 %
1993	32.5 %	44.0 %
1994	32.0 %	44.0 %
1995	26.3 %	43.3 %
1996	24.8 %	43.0 %
1997	26.6 %	43.2 %
1998	31.1 %	41.9 %
1999	32.0 %	41.4 %
2000	29.8 %	44.5 %
2001	30.4 %	43.6 %
2002	32.2 %	43.7 %
2003	29.7 %	44.0 %
2004	28.2 %	44.8 %
2005	27.6 %	44.9 %

FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

La debilidad estructural del ISR en México se debe principalmente a la permanencia de bases especiales de tributación y tratamientos preferenciales para algunos sectores de actividad; como los de transporte, agricultura y comercio; a la gran cantidad de deducciones y exenciones, que dan como consecuencia los altos índices de evasión y elusión en el pago de este impuesto.

2.2.2 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

El IVA llegó a México al final de la década de los 70's y desde su introducción en 1980, el IVA ha experimentado 5 reformas. A excepción del periodo de 1992 a 1994 (cuando únicamente existían dos tasas impositivas), la estructura del IVA siempre ha mostrado más de dos tasas. En general, la estructura impositiva de ese gravamen ha sido la siguiente: bienes exentos, tasa cero, tasa de ciudades fronterizas y tasa general.

Desde su introducción, ha habido varios bienes y servicios cuyo consumo ha quedado exento del IVA. Entre estos bienes se incluyen libros y revistas, educación, algunos servicios médicos, servicios de esparcimiento y transportación no ferroviaria. Asimismo, muchos bienes han sido y están gravados a una tasa cero. Entre éstos encontramos los siguientes: alimentos, medicinas, compra de terrenos, maquinaria agrícola y construcción de vivienda.

- *Objeto del Impuesto*

Se paga el gravamen al valor agregado por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes y servicios⁶⁷.

- *Sujeto del Impuesto*

El sujeto del IVA es toda aquella persona física o moral que normalmente obtiene ingresos derivados de las operaciones antes mencionadas⁶⁸.

I. Características Generales

La característica general del IVA es que se trata de un impuesto indirecto, trasladable y de efecto inmediato en el nivel general de precios, además se aplica en varias fases, tanto en la producción como en la circulación, es por ello que se le considera de etapas múltiples.

⁶⁷ Hernández Gutiérrez, Misael V., "El sistema Tributario y no Tributario de México: descripción general y análisis crítico", México, 2002

⁶⁸ Ídem.

Este impuesto afecta a las personas físicas y morales que enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes e importen bienes o servicios.

El impacto del IVA, lo reciben primero los vendedores o prestadores de servicios, pues son ellos quienes en primera instancia lo pagan, sin embargo es evidente que lo trasladan al consumidor final; por lo tanto el impacto del IVA lo reciben finalmente los consumidores. El IVA se aplica exclusivamente a los bienes de consumo final dejando fuera de la base gravable a los bienes de inversión y a la inversión en inventarios.

La aplicación del IVA en México se caracteriza por la adopción de tasas diferenciadas por productos y regiones. La tasa general es de 15% y grava las operaciones de compraventa de bienes y servicios, el arrendamiento de activos y propiedad inmueble, así como las importaciones, y la tasa aplicable en la zona fronteriza es de 10%.

Adicionalmente el IVA contempla los regímenes de tasa cero y productos exentos; en términos generales, un producto que está sujeto a tasa cero de IVA no paga dicho impuesto en ningún tramo de la cadena productiva; en cambio, un bien exento no paga IVA en la última parte de cadena, que es cuando el producto es adquirido por el consumidor, pero los insumos no están exentos del impuesto⁶⁹.

La razón por la cual se introdujeron los regímenes especiales y las excepciones que se han señalado, se deben a que el IVA, como cualquier impuesto al consumo, es regresivo, en el sentido de que el monto del impuesto como proporción del ingreso, es mayor para los estratos de menores recursos. Por lo que en base a lo anterior, es que se explica que en México exista el régimen de tasa cero del IVA, sobre todo en el caso de alimentos y medicinas, que absorben una gran proporción de los ingresos de la población más pobre.

⁶⁹ Caballero Urdiales, Emilio. “Los ingresos tributarios del sector Público de México”, UNAM 2006, p.204

II. Importancia del IVA

El IVA representa cerca de la tercera parte de los ingresos tributarios y aproximadamente la quinta parte del total de los ingresos del gobierno federal (como se observa en la Tabla 2) por lo que representa el segundo en importancia en el sistema tributario mexicano.

TABLA 2
IMPORTANCIA DEL IVA EN LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS
1980 – 2005 (PORCENTAJES)

AÑO	IVA como % de Ingresos del Gobierno Federal	IVA como % de Ingresos Tributarios
1980	16.2 %	17.5 %
1981	18.7 %	20.6 %
1982	14.3 %	15.8 %
1983	16.0 %	27.6 %
1984	17.8 %	30.5 %
1985	16.6 %	29.1 %
1986	17.5 %	26.0 %
1987	17.8 %	28.9 %
1988	19.8 %	28.2 %
1989	18.9 %	27.2 %
1990	21.0 %	31.0 %
1991	17.9 %	30.2 %
1992	15.2 %	24.8 %
1993	19.3 %	26.1 %
1994	17.5 %	24.0 %
1995	18.5 %	30.4 %
1996	18.4 %	31.9 %
1997	19.2 %	31.3 %
1998	22.0 %	29.7 %
1999	22.4 %	29.0 %
2000	21.8 %	32.6 %
2001	22.2 %	31.8 %
2002	22.1 %	30.0 %
2003	22.5 %	33.2 %
2004	22.4 %	37.0 %
2005	21.9 %	36.3 %

FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

En el caso particular de que se optara por gravar con el IVA a alimentos y medicinas es muy previsible que se provocara una disminución en la capacidad de compra de amplios estratos sociales en rubros que son elementales para la supervivencia como la alimentación y la salud. Esta medida ahondaría aún más las desigualdades si consideramos que la porción del gasto en estos productos es más alto en las familias de bajos ingresos que en los sectores más ricos.

Se estima que gravar estos productos equivaldría a disminuir un 8.7 por ciento los ingresos reales de los hogares pobres, mientras que los estratos ricos sólo disminuirían su ingreso en 3.1 por ciento.⁷⁰

Por otro parte, de acuerdo a los análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el potencial de ingresos por la aplicación de una tasa del 15% de IVA a alimentos y medicinas sería de 75 mil 573 millones de pesos, es decir, 1.3 por ciento del PIB. Pero esta cifra se reduciría a sólo 28 mil 976 millones de pesos, es decir 0.5% del PIB, si se mantuviera la capacidad recaudatoria del impuesto del año 2000, en que de cada peso que debió recaudarse, se captaron 39 centavos.

Si bien es cierto que un esquema de tasas diferenciadas y de exenciones de este impuesto podría dificultar la adecuada administración del mismo, también es importante verlo a la luz del aumento en la equidad social si se adopta este esquema.

La eficiencia de la administración del IVA es indispensable, y alcanzarle no debería de impedir la existencia de tasas diferenciales del impuesto; por ejemplo las tasas más altas a un amplio rubro de bienes suntuarios, medida que se aplica en muchos países desarrollados. Es decir, existe un espacio grande para el replantamiento del IVA que deje atrás los dogmas con los que se sigue discutiendo el tema de los impuestos.

Así lo revela la experiencia internacional que pone de manifiesto que no existe un patrón uniforme en cuanto a tasas, coberturas, exenciones, ya que países industrializados con una amplia red de protección social —con coberturas y gastos sociales muy extendidos— exentan del IVA o aplican bajas tasas a una serie de productos sensibles como son: alimentos, medicamentos, servicios médicos y asistenciales, entre otros⁷¹.

Este tratamiento especial se aplica en muchos países, a sabiendas de que generan distorsiones, pero es una alternativa para propiciar mayor equidad social en las cargas fiscales.

⁷⁰ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, 2002

⁷¹ Ídem

La revisión de los indicadores de las finanzas públicas mexicanas comprueba lo ya sabido y revela la crisis fiscal que el actual gobierno no ha sabido o querido enfrentar, esto es: que la estructura presupuestal del país es inflexible, insuficiente, mal estructurada y no responde a las necesidades de crecimiento y justicia social del país.

Por ello, tienen razón los que afirman que una verdadera reforma fiscal no está en aumentar o disminuir impuestos o cobrar impuestos a productos y servicios que antes estaban exentos, sino en facilitar el pago, simplificar los procesos de recaudación, fiscalización y castigo a los evasores.

Algunas formaciones políticas nacionales han propuesto disminuir el impuesto al valor agregado (IVA) del 15% al 10%; esta reforma podría ser muy beneficiosa, teniendo en cuenta que daría lugar a una posible reforma fiscal global. Apoya esta tesis el hecho de que la carga tributaria mexicana es relativamente baja. La recaudación es desfavorable si se compara con otros países de igual o menor desarrollo: en México es del 15% del PIB (9% si se eliminan los ingresos del petróleo), mientras que, por ejemplo, es similar al de la República Dominicana o Perú y más baja que en Costa Rica, Panamá o Nicaragua⁷².

Además, si se comparan las tasas impositivas y el nivel de recaudación se observa que la base gravable es baja, ya que la recaudación es aportada por pocos agentes económicos: de los 31 millones de trabajadores que forman la población económicamente activa, sólo 20 millones paga impuestos. Es difícil atribuir exclusivamente este hecho a la distribución del ingreso, ya que existen ejemplos de distribuciones similares o menos equilibradas, pero con mayor recaudación (Chile y Brasil, respectivamente)⁷³.

El reto continúa siendo la ampliación de la base, más que el nivel de las tasas impositivas. Por ejemplo, el 50% de las familias de menores ingresos gasta el 57% en bienes exentos, por lo que el impuesto tiende a ser progresivo aunque en menor medida que el impuesto sobre la renta.

⁷² Departamento de Estudios Económicos de Banamex, 2004

⁷³ Ídem

TABLA 3

DISTRIBUCION POR FAMILIAS DEL IVA					
(Miles de millones de pesos de 2000)					
GASTO	Deciles (1)				Total
	I - V	VI - VIII	IX	X	
Total de las Familias	193	266	159	427	1.045
Participación (%)	18	25	15	41	100
Con exenciones del IVA	109	145	80	211	545
Porcentaje sobre el total (%)	57	54	60	49	52
Participación del decil en el subsidio total	20	27	15	39	100
Gasto que se paga el IVA	84	122	79	216	500
Porcentaje sobre el total (%)	43	46	50	51	48
Participación del decil en la recaudación (%)	17	24	16	43	100
Recaudación por IVA (15%) con exenciones	13	18	12	32	75
Recaudación si fura del 10% con exenciones	8	12	8	22	50
Recaudación si fuera del 10% sin exenciones	19	27	16	43	105

(1) Un decil representa el 10% de las familias ordenadas por su ingreso. El decil I es el de menor ingreso y el X el de mayor. En cada decil hay dos millones de familias.

FUENTE: Departamento de Estudios Económicos de Banamex

México es uno de los países en donde las diferencias entre el 10% más rico de la población y el resto son mayores, esta razón explica en buena medida el alto grado de desigualdad en nuestro país. En un estudio reciente Miguel Székely⁷⁴ señala en una interesante comparación internacional que hace el mismo investigador, en donde recalcula el índice de Gini para México (2000) amputando el decil décimo de extrema concentración, resulta que México ocupa el doceavo lugar (de 16) en desigualdad en la región (América Latina), y presenta una desigualdad menor que la de Estado Unidos. Esta comparación introduce un dato relevante y poco atendido: el problema de México no tiene que ver solamente con la pobreza extrema sino, fundamentalmente, con la riqueza excesiva.

Dicho en otras palabras, la lucha contra la pobreza pasa necesariamente por una redistribución del ingreso; la deducción es relativamente fácil: México requiere una reforma fiscal que responda a criterios de calidad y equidad.

Si los objetivos de reducir las desigualdades extremas y de lograr una mayor equidad no se inscriben con claridad en el funcionamiento de las instituciones, las distorsiones ya existentes en la estructura de la distribución de la riqueza, el ingreso, el

⁷⁴ Székely, Miguel. "La Desigualdad en México: Una Prospectiva Internacional"; Banco Internacional de Desarrollo

poder, los prestigios, las oportunidades y las decisiones, no harán sino ampliar la brecha entre pobres y ricos.

2.2.3 IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IEPS)

Este impuesto tiene un carácter correctivo, debido a que grava actividades que generan efectos sociales negativos, como es el consumo de bebidas alcohólicas y el tabaco los cuales producen problemas de salud que deberán ser solventados en buena medida por el gobierno, mediante gasto público en salud, y también grava el consumo de combustibles generadores de contaminación. Es decir, el IEPS grava aquellas actividades que por sus características específicas generan un costo social o externalidades negativas, pero que son lícitas; por esta razón son acreedoras a un impuesto especial con tasas igualmente especiales que determina la ley en cuestión.

- *Objeto del Impuesto*

Se causa el impuesto sobre producción y servicios por la enajenación en territorio nacional, de alcohol desnaturalizado que se enajene en ventas al menudeo con el público en general, por la de cerveza y bebidas alcohólicas de diferentes graduaciones así como sus concentrados; por la de gasolina magna, sin diesel y gas natural para combustión automotriz; por la de tabacos labrados; cigarros puros y cigarros populares cuyo precio no excede de una cantidad tope⁷⁵.

- *Sujeto del impuesto*

Están obligadas al pago del impuesto las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen los actos o actividades que constituyen el objeto del gravamen⁷⁶.

I. Características Generales

La base del IEPS es el valor o el precio realizado en la compraventa y por lo regular se considera como precio pactado, precio de mercado o de venta.

⁷⁵ Hernández Gutiérrez, Misael V., “El sistema Tributario y no Tributario de México: descripción general y análisis crítico”, México, 2002

⁷⁶ Ídem.

La tasa del impuesto que se aplica a la base toma en cuenta la magnitud, la situación y la importancia económica de la fuente, en otras palabras, depende de qué tan básico sea o no el artículo por gravar.

Este impuesto tiene como característica general ser un impuesto indirecto, por lo que se traslada al consumidor final en el incremento de los precios, al igual que el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El impuesto especial sobre producción y servicios ocupa el tercer lugar, después del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el IVA, de acuerdo con el monto que representa de los ingresos tributarios del gobierno federal. En 1993 constituyó el 15.0 % de esos recursos, en 1994 (18.9 %) y, aunque disminuyó en los años posteriores, en 1998 y 1999 representó 18.9 y 20.5 %, respectivamente. (Tabla 4)

Si bien esta participación en los ingresos tributarios ha ascendido, el comportamiento del IEPS no ha sido estable ni sostenido. En 1994 representó una tasa de crecimiento anual real de 32.9 % al pasar de 19 mil 414.3 millones de pesos (constantes de 1993) a 25 mil 803.4; en 1995 y 1996 disminuyó 35.9 y 8.0 % real, respectivamente; en 1997 inició su recuperación, presentando en 1998 una tasa de crecimiento anual de 46.3 % real, al ascender a 28 mil millones de pesos constantes; en 1999 creció 20 % anual real, recaudándose por este concepto 106 mil 703.7 millones de pesos corrientes.⁷⁷

⁷⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, varios años, México

TABLA 4

**IMPORTANCIA DEL IEPS EN LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS
1980 – 2005 (PORCENTAJES)**

AÑO	IEPS como % de Ingresos del Gobierno Federal	IEPS como % de Ingresos Tributarios
1980	9.6 %	10.4 %
1981	6.6 %	7.3 %
1982	11.6 %	12.9 %
1983	12.8 %	22.0%
1984	13.1 %	22.6 %
1985	12.1 %	21.2 %
1986	16.7 %	24.9 %
1987	14.1 %	22.9 %
1988	15.5 %	22.1 %
1989	13.7 %	19.7 %
1990	9.2 %	13.6 %
1991	7.1 %	12.0 %
1992	9.3 %	15.1 %
1993	11.1 %	15.0 %
1994	13.8 %	18.9 %
1995	9.9 %	16.3 %
1996	7.6 %	13.1 %
1997	8.9 %	14.5 %
1998	14.1 %	18.9 %
1999	15.8 %	20.5 %
2000	9.4 %	14.0 %
2001	11.8 %	16.9 %
2002	13.8 %	18.7 %
2003	10.4 %	15.4 %
2004	6.7 %	11.1 %
2005	7.3 %	12.8 %

FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

El IEPS aplicado a gasolina y diesel, debido al impacto que provoca su traslación al consumidor final, tanto en las finanzas públicas como en el nivel general de precios, y, en consecuencia, en el ingreso disponible de personas y empresas, merece una profundización en el análisis.

Entre 1992 y 1996 este rubro representó alrededor de 70.0 por ciento del IEPS, si bien, como ya veíamos, en 1994 ascendió a 77.9 por ciento, como consecuencia de una mayor recaudación. A partir de 1997 aquella proporción se incrementó llegando a ser de 82.0 por ciento en 1999. En la Ley de Ingresos de la Federación para 2001 se proyecta una proporción de 78.3 por ciento, al ascender el monto de recaudación a 25 mil 739.9 millones de pesos constantes —la mayor cifra presentada después de la de 1999, que fue de 28 mil 396.5 millones—, lo que implica una continuidad en la concepción de obtener un amplio

margen de recursos adicionales de la sociedad a través del consumo de energéticos básicos, pauta de las actuales autoridades hacendarias.

La tasa promedio de crecimiento anual real de los ingresos totales del gobierno federal, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, fue de 2.8 por ciento, en tanto que la de los ingresos tributarios fue de 1.9 por ciento. En ese periodo el ISR tuvo una tasa promedio de crecimiento anual real de 1.45 por ciento y el IVA de 5.6 por ciento. El crecimiento del IEPS en el mismo periodo fue destacado, debido básicamente a gasolina y diesel, que presentaron un crecimiento real promedio, en ese periodo, de 3.5 por ciento. La tasa de crecimiento real del IEPS, exceptuando gasolina y diesel, entre 1994 y 2000, fue de 2.5 por ciento.

La Ley de Ingresos de la Federación ha establecido, en su artículo primero, inciso cuatro, párrafo A, que la Federación percibirá ingresos por concepto de la aplicación del IEPS a la compraventa de gasolina y diesel. Sin embargo, no define criterios explícitos para su fijación o modificación, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha contado con la discrecionalidad para incrementarlos en cualquier momento sin la autorización del Congreso de la Unión, presentándolos como incrementos a los precios de gasolinas y diesel.

Tan no se trata de incrementos de precios, que Pemex sigue recibiendo los mismos ingresos (el "precio Pemex" se mantiene sin cambios) mientras que la SHCP acapara los ingresos adicionales derivados de ese incremento. Posteriormente, en la Cuenta Pública correspondiente, Hacienda simplemente informa al Congreso que los ingresos por IEPS fueron superiores a los esperados.⁷⁸

2.2.4 IMPUESTO AL ACTIVO (IMPAC)

De acuerdo con los antecedentes que se conocen del Impuesto al Activo (IMPAC), se concibió como un impuesto al patrimonio que tuviera el carácter de impuesto mínimo a las empresas.

⁷⁸ Manzo, José Luis, "Propuestas para una reforma fiscal en las empresas estatales de energía (EEE)", en *La Reforma Fiscal Hacendaria*, edición de la primera conferencia del ciclo: aportes para fundamentar el análisis y las propuestas sobre presupuesto y rendición de cuentas en México, 31 de agosto de 2000.

Lo anterior obedecía a que hasta el año de 1988 había existido un deterioro importante en la recaudación del ISR de las empresas, ya que una gran cantidad de éstas no efectuaban los pagos correspondientes. El mecanismo de impuesto mínimo como se concibió en su origen consistía en gravar la tasa del 2% el patrimonio de las empresas.

Este impuesto y la ley que lo contempla entraron en vigor el 1° de enero de 1989, en aquel entonces bajo el nombre de Impuesto al Activo de las empresas y lo que hoy conocemos como Impuesto al Activo. De acuerdo con lo expresado en la Ley de 1989, el IMPAC se incorporó al sistema fiscal mexicano con la finalidad de establecer un nuevo impuesto federal complementario del ISR; el cual gravaría con una tasa de 2% el valor anual del activo neto afecto a la realización de actividades empresariales. Esta contribución garantizaba que las empresas que reportaran pérdidas en periodos prolongados cubrieran este impuesto como un pago mínimo, que podía ser recuperado cuando obtuvieran utilidades en ejercicio posteriores.

Mientras en la iniciativa se tomaba la idea de un impuesto que se calcularía sobre el valor de los activos netos de la empresa, en la ley correspondiente se estableció que dicho impuesto de determinaría sobre la diferencia que se obtuviera de disminuir del valor del activo del ejercicio, únicamente las deudas en moneda nacional, y siempre que las mismas hubiesen sido contratadas con empresas residentes en México.

Para 1991 se comprende a los residentes en el extranjero por los inventarios que mantengan en territorio nacional y también para este año se le otorga a las personas morales la opción de comparar el pago provisional de Impuesto al Activo e ISR y enterar el que resulte más alto.

- *Objeto del Impuesto*

El objeto del impuesto es la propiedad o posesión de cualquier activo para el caso de los contribuyentes situados en el territorio nacional así como de los contribuyentes residentes en el extranjero.

- *Sujeto del Impuesto*

Deben cubrir este tributo, las personas físicas que realicen actividades empresariales y las personas morales residentes en México por el activo que tengan, cualquiera que sea la ubicación de éste.

El sector empresarial desde la creación de este impuesto ha estado en contra de su aplicación por considerarlo un impuesto en contra de la inversión, de hecho su presión obligó al gobierno a reducir la tasa de 2 a 1.8%

2.2.5 IMPUESTO POR EL USO O TENENCIA DE VEHÍCULOS

Con la creación de este impuesto a partir de 1981 se abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles del 28 de diciembre de 1962. Para automóviles, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar la tasa que comprenda, según el precio del vehículo, el impuesto se pagara por año durante los tres primeros meses de éste.

- *Objeto del Impuesto*

El objeto de este tributo es gravar la propiedad tanto de vehículos de transporte terrestre como la de transportes aéreos y acuáticos enumerados en la ley respectiva.

- *Sujeto del Impuesto*

Las personas físicas o morales tenedores o usuarios de vehículos.

2.2.6 IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS

La justificación oficial de este impuesto radica en que lo deben de pagar aquellas personas que aparentemente tienen un nivel de ingresos comparativamente mayor a las personas que no pueden adquirir autos nuevos, por lo que en la práctica se considera al auto nuevo un bien de lujo, ya que no todos son capaces de adquirirlo.

Las tasas que se aplican son diferenciales dependiendo del valor de la transacción comercial, lo que constituye la base gravable, en el caso de los automóviles nacionales se considerará el precio de fábrica de la unidad austera, excluyendo el equipo opcional común o de lujo.

- *Objeto el Impuesto*

Es objeto de este impuesto la primera enajenación de automóviles de producción nacional efectuada al consumidor por el fabricante o distribuidor.

- *Sujeto del Impuesto*

De este tributo son sujetos las personas que realicen las operaciones objeto del gravamen.

TABLA 5

**IMPORTANCIA DE LA RECAUDACIÓN DE TENENCIA E ISAN
1980 – 2005 (PORCENTAJES)**

AÑO	Tenencia e ISAN como % de Ingresos del Gobierno Federal	Tenencia e ISAN como % de Ingresos Tributarios
1980	0.7 %	0.8 %
1981	0.8 %	0.9 %
1982	0.7 %	0.8 %
1983	0.7 %	1.2 %
1984	0.9 %	1.5 %
1985	0.7 %	1.2 %
1986	0.8 %	1.2 %
1987	0.7 %	1.2 %
1988	1.1 %	1.5 %
1989	0.9 %	1.3 %
1990	0.9 %	1.3 %
1991	1.2 %	2.0 %
1992	1.4 %	2.3 %
1993	1.8 %	2.5 %
1994	1.9 %	2.6 %
1995	1.3 %	2.2 %
1996	1.1 %	1.9 %
1997	1.3 %	2.1 %
1998	1.6 %	2.2 %
1999	1.7 %	2.1 %
2000	1.5 %	2.2 %
2001	1.6 %	2.2 %
2002	1.5 %	2.2 %
2003	1.4 %	2.3 %
2004	1.5 %	2.3 %
2005	1.4 %	2.4 %

FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

2.2.7 IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR

Los impuestos al Comercio Exterior gravan salidas de producto de producción nacional hacia el extranjero, así como la entrada de productos extranjeros; a los primeros se les denomina Impuesto a la Exportación y a los otros Impuesto a la Importación.

Impuesto a la Exportación

El Impuesto a la Exportación no es trasladable y no tiene ningún efecto sobre los precios internos del país exportador, sin embargo, puede afirmarse que eleva lo precios en el exterior de los productos importado, y su impacto se traslada y recae en los consumidores finales del país exportador. El envío o la venta de bienes nacionales para el consumo en el exterior constituye el objeto del impuesto, a su vez, la fuente es representada por todo ingreso derivado de la venta de bienes y servicios, como de mercancías al exterior.

La base gravable es caracterizada por el precio de venta de las mercancías exportadas.

Impuesto a la Importación

El Impuesto a la Importación se traslada y afecta inmediatamente el nivel general de precios de los bienes y servicios importados, constituyendo así otro de los impuestos indirectos de gran relevancia dentro del sistema tributario mexicano.

Su estructura y dinámica depende de las características y variaciones del monto de las importaciones de bienes y servicios que realiza nuestro país con el resto del mundo.

El objeto de este impuesto, lo constituye todas las importaciones de mercancías con carácter definitivo, también las temporales o especiales que adquieren dicho carácter. La fuente es representada por todo el ingreso gastado en bienes y servicios importados, que sean objeto del impuesto. La base gravable para la aplicación del impuesto es el valor normal de las mercancías a importar.

TABLA 6

**IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR EN LOS INGRESOS
PRESUPUESTARIOS 1980 – 2004 (PORCENTAJES)**

AÑO	Impuestos al Com. Ext. como % Ingresos del Gobierno Federal	Impuestos al Com. Ext. como % de Ingresos Tributarios
1980	27.0 %	29.3 %
1981	27.7 %	30.5 %
1982	32.5 %	35.9 %
1983	6.4 %	11.1 %
1984	2.2 %	3.8 %
1985	3.6 %	6.3 %
1986	5.2 %	7.8 %
1987	4.5 %	7.4 %
1988	2.8 %	3.9 %
1989	4.6 %	6.6 %
1990	5.3 %	7.9 %
1991	5.6 %	9.5 %
1992	6.0 %	9.8 %
1993	6.6 %	8.9 %
1994	5.8 %	8.0 %
1995	4.0 %	6.6 %
1996	3.8 %	6.6 %
1997	3.6 %	5.8 %
1998	3.9 %	5.3 %
1999	4.0 %	5.2 %
2000	3.8 %	5.6 %
2001	3.1 %	4.4 %
2002	2.8 %	3.7 %
2003	2.4 %	3.5 %
2004	2.3 %	3.8 %
2005	2.1 %	3.0 %

FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

El actual sistema tributario mexicano adolece de defectos graves, defectos que imponen un elevado costo a la sociedad y que han sido extensamente documentados por numerosos analistas.

Entre estos defectos del sistema tributario destaca la falta de equidad, que justificadamente provoca la irritación de la población; un alto grado de ineficiencia económica, que nos impide, como sociedad, alcanzar cabalmente nuestro potencial; una generación insuficiente de recursos fiscales, que obstaculiza el establecimiento de la plataforma de desarrollo para enfrentar adecuadamente las necesidades sociales de nuestro país; una elevada complejidad, que impone altos costos de cumplimiento al contribuyente; y, una administración tributaria poco efectiva.

El sistema tributario adolece de faltas graves de equidad ya que no garantiza el principio fundamental de equidad horizontal. En materia del Impuesto sobre la Renta, por ejemplo, contribuyentes con un mismo nivel de ingreso deberían aportar una contribución similar. Una definición inapropiada de la base del ingreso, sin embargo, abre posibilidades de eludir el gravamen, propiciando diferenciales considerables en la carga fiscal que enfrentan contribuyentes con una capacidad de pago similar.

Las características socioeconómicas propias de la sociedad mexicana deben de ser el marco de referencia imprescindible para evitar una mayor profundización de la desigualdad y la pobreza existente. Los niveles de marginación, de concentración del ingreso y de la riqueza deben ser realidades presentes en los análisis y propuestas que se hagan para tener una reforma hacendaria viable y justa.

CAPITULO 3

ANALISIS COMPARATIVO DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO

Desde ya hace varios años, México se ha sumergido en el intenso proceso de globalización que están viviendo actualmente las economías. Su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como la apertura económica a los mercados internacionales, incluyendo la participación en los TLC, hace necesario que México sea cada vez más competitivo con reglas claras y específicas que le permitan contar con los elementos que sus competidores comerciales tienen, como sería el caso de un régimen fiscal adecuado a la modernidad de los países desarrollados.

El estado actual del sistema tributario mexicano muestra características paradójicas en algunos aspectos; ya que a pesar de sus altas tasas, el sistema fiscal mexicano genera niveles de recaudación que de acuerdo a los estándares internacionales, resultan bajos.

Aún incluyendo en los ingresos tributarios las rentas relacionadas con la extracción de petróleo, son niveles que como proporción del PIB, se encuentran a menos de la mitad de lo que registra el promedio de los países miembros de la OCDE (Tabla 7). Este mismo rezago se observa si la comparación se hace con los países de esa organización con menor grado de desarrollo. Es decir, la relación ingresos tributarios a PIB en México es 5.8 puntos porcentuales inferior a la correspondiente a Corea del Sur, 12.5 puntos porcentuales inferior a la de Turquía y 14.7 puntos porcentuales inferior a la de Portugal. La comparación resulta incluso más adversa si se lleva a cabo con base en una medida más cercana a la carga fiscal, esto es, excluyendo las rentas de PEMEX (que para el periodo de la comparación presentada en la Tabla 1 constituyó alrededor de 4% del PIB) de los ingresos tributarios⁷⁹.

En este caso, la carga fiscal en México resulta incluso inferior a la de países como Brasil y Chile (ver Tabla 7).

⁷⁹ Excluir los ingresos petroleros no es del todo correcto para una comparación, ya que si PEMEX estuviese en manos privadas al menos pagaría el ISR.

TABLA 7
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE CARGA FISCAL

	Ingresos tributarios totales 2005 (% del PIB)	Estructura tributaria en 2005 *como % de los ingresos tributarios totales		
		Impuestos al ingreso	Contribuciones para seguridad social	Impuestos a bienes y servicios
Países de la OCDE				
Bélgica	45.4	39.2	30.7	25.3
Canadá	33.5	46.6	16.6	25.3
Corea	25.6	29.3	21.2	34.3
Dinamarca	49.7	56.5	2.6	32.6
Francia	45.7	17.9	39.6	27.3
Estados Unidos	26.8	46.7	24.7	17.2
Alemania	34.7	28.2	39.9	29.0
Japón	28.4	52.8	37.7	31.3
Portugal	34.5	29.2	31.8	38.6
Suecia	51.1	38.1	32.6	25.9
Turquía	32.3	21.8	22.4	49.3
Países de América Latina				
Argentina	18.1	14.9	30.0	52.9
Brasil	21.2	23.9	40.9	35.2
Chile	22.3	21.3	7.3	65.5
Colombia	11.4	41.2	ND	58.7
MEXICO	19.8	22.1	16.1	38.9

*Los renglones no suman 100 debido a la omisión de algunos impuestos menores.
FUENTE: OCDE (2006)

La baja carga fiscal que prevalece en México se explica en gran parte a la existencia de regímenes especiales, que como se ha mencionado en capítulos anteriores, éstos son permitidos por la ley, lo que origina que se puedan hacer grandes deducciones en el pago de impuestos; así como también por una tasa desproporcionadamente alta de evasión y también por la desigualdad en la distribución del ingreso como otro factor contributivo. Sin embargo, el hecho de que la carga fiscal sea incluso inferior a la de países con una distribución del ingreso similar, como es el caso de las economías latinoamericanas antes mencionadas, sugiere la preponderancia de la evasión.

Cabe también señalar que estos factores han propiciado que en algunas ocasiones se haya incurrido en sacrificios de recaudación para satisfacer presiones políticas. No obstante, la absorción de un monto importante de obligaciones por parte del gobierno como resultado del rescate del sistema financiero en la segunda mitad de los años noventa y la presencia de programas públicos de pensiones deficientemente diseñados apunta a que en el futuro cercano la carga fiscal deberá fortalecerse⁸⁰. La inestabilidad que típicamente muestran los ingresos petroleros también apunta en esta dirección.

La estructura de la carga fiscal en México guarda cierta similitud con lo que se observa en los países de la OCDE, en la medida en que **alrededor de una tercera parte de los ingresos tributarios proviene de impuestos al ingreso. No obstante, a diferencia de este grupo de países, la participación de las contribuciones a la seguridad social es significativamente más baja, lo cual posiblemente esté relacionado con diferencias en los niveles de vida y la estructura demográfica, así como con la elevada proporción de trabajadores informales en el caso de México.**

Esto se debe a que las reformas del pasado se orientaron con el criterio de atenuar los costos de las empresas, para lo cual le trasladaron al factor trabajo parte significativa de los gastos laborales, a través de las reformas laborales y pensional. Ello por supuesto se tradujo en aumento de las utilidades empresariales, y contracción de los ingresos de la oferta laboral.

⁸⁰ Trigueros Ignacio y Fernández Arturo M. (2000), "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma Tributaria", Una Agenda para las Finanzas Públicas de México, ITAM, p. 4

Esto mismo se aprecia al comparar la relación que guarda la recaudación de impuestos al ingreso con el PIB. Esta relación es alrededor de una tercera parte de lo que se observa en los países miembros de la OCDE, sin embargo en México es similar a la que registran otros países latinoamericanos, como son Perú, Brasil y Chile (ver Tabla 7)

Por ejemplo, en Chile un empresario que obtenga un beneficio de 10,000 euros paga en promedio un 1.7 por ciento, mientras que si obtiene 100,000 paga el 26.35 por ciento.⁸¹ Es decir, en Chile se gravan los niveles altos de ingresos de una forma muy parecida a como se hace en México. Lo remarcable es que la escala de la Ley chilena grava menos que la mexicana a los ingresos más bajos.

3.1 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

3.1.1 SITUACION ACTUAL

En términos generales, el IVA se concibe como una fuente recaudatoria clave de los sistemas tributarios. Lo anterior se deriva de que este impuesto involucra una administración sin grandes complicaciones, presenta un elevado potencial de recaudación y, lo que es posiblemente más importante, constituye una forma de tributación que resulta relativamente neutral en relación con la asignación de recursos. En este sentido destaca tanto que, a diferencia de los impuestos al ingreso, el IVA no desalienta la formación de capital porque las inversiones en activo fijo e inventarios son acreditables.

Por otra parte, en una economía como la mexicana, el IVA constituye tal vez la opción más importante para gravar a la gran cantidad de personas que participan en diversas actividades informales. Sin embargo, en el caso de México, debido a la existencia de una multiplicidad de tratamientos especiales, el IVA carece de las características de simplicidad administrativa, potencial recaudatorio y neutralidad antes mencionadas.

⁸¹ El Colegio de México (COLMEX) (Enero 2005), “El Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas”

Los tratamientos especiales dan lugar a amplias oportunidades de evasión, y disminuyen significativamente el potencial de recaudación; ya que también introducen distorsiones importantes en la asignación de recursos.

Ya que en la práctica, la gran mayoría de los países que aplican el IVA, incluyendo a México, ofrecen un conjunto de exenciones al mismo⁸² (Tabla 8).

Más allá de las exenciones, en el caso de México existe un gran número de actividades que están sujetas a tasa cero lo cual, en principio, significa un beneficio incluso mayor que el que se confiere con la exención. Este tratamiento se aplica a las actividades agropecuarias, incluyendo los insumos de las mismas, a los productos alimenticios y a las medicinas.

Cabe señalar que la gran cobertura del régimen de tasa cero en México es excepcional de acuerdo a los estándares internacionales; el único caso similar es el de Canadá. Sin embargo, en este caso la aplicación de la tasa cero se limita a sólo algunos productos agropecuarios y a los alimentos básicos. No obstante, la aplicación de una tasa preferencial o la exención para las ventas de alimentos y medicinas es una práctica más generalizada, aunque de cualquier manera no exenta de problemas como se comenta más adelante.

Otra peculiaridad del régimen del IVA vigente en México es que aplica una tasa preferencial (5 puntos porcentuales inferior a la tasa general que es del 15%) en las franjas fronterizas.⁸³ Esta medida responde, principalmente, al temor de que ciertas actividades emigren a la zona fronteriza del sur de Estados Unidos, en donde el impuesto equivalente al IVA es más reducido.

⁸² Estas exenciones remueven la uniformidad en la forma en que se grava el gasto en consumo de manera, hasta cierto punto, caprichosa en la medida en que el beneficio fiscal depende del grado de integración vertical de las actividades involucradas, ya que, junto con la exención, desaparece la posibilidad de acreditar el IVA trasladado en las compras.

⁸³ Estas franjas están definidas por una zona de 20 kilómetros en las fronteras norte y sur, más todo el territorio de los estados de Baja California Norte, Baja California Sur y Quintana Roo, el municipio de Cananea en Sonora y otras zonas de este estado.

Sin embargo, este argumento ignora el hecho de que los comerciantes del norte del país cuentan con amplios márgenes de competitividad derivados de las diferencias en los costos laborales.

Con base en esto, sólo los comercios con una elevada intensidad de capital y bajos márgenes de operación (como las megatiendas de autoservicio) estarían en riesgo de perder actividades como consecuencia de un impuesto elevado.

Asimismo, la experiencia internacional muestra que el establecimiento de diferenciales en las tasas del IVA para combatir posibilidades de arbitraje impositivo es claramente excepcional.

A este respecto, conviene señalar la presencia de amplias diferencias en la tasa general del IVA para países en los que la proximidad geográfica es muy marcada, por ejemplo, una tasa de 6.5% en Suiza contra 15% en promedio para los países de la Unión Europea, o bien 20.5% en Bélgica⁸⁴.

3.1.2 POTENCIAL RECAUDATORIO

Los niveles de recaudación de este impuesto se encuentran muy por debajo de lo que se observa en otros países. Este resultado se obtiene de comparaciones que involucran ya sea la recaudación como proporción del PIB en países con un grado de desarrollo similar, o bien con medidas más elaboradas como la productividad del IVA, que toma en cuenta el nivel de la tasa general, o la tasa efectiva del mismo, que considera una medida estandarizada de la base (ver Tablas 9 y 10).⁸⁵

⁸⁴ Trigueros Ignacio y Fernández Arturo M. (2000), "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma Tributaria", Una Agenda para las Finanzas Públicas de México, p. 11

⁸⁵ La productividad del IVA se calcula como el cociente entre la recaudación como porcentaje del PIB y el nivel de la tasa general, mientras que la tasa efectiva es el cociente entre la recaudación y la diferencia entre el consumo y la nómina del sector público.

TABLA 8

IVA: COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE TASAS Y EXENCIONES

País	Tasa General	Exenciones	Tasa Cero	Tasa Preferente
Turquía	15%	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios médicos (salvo hospitales) • Renta de inmuebles • Servicios Financieros • Terrenos y edificios residenciales • Agua de uso agrícola • Vehículos para negocios • Servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos agrícolas • Autos usados • Libros y revistas • Alimentos básicos • Gas natural • Educación
Portugal	17%	<ul style="list-style-type: none"> • Correo • Servicios médicos • Educación • Renta de inmuebles • Servicios Financieros • Agricultura 	<ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos • Medicinas • Libros y revistas • Electricidad • Agua • Servicio de hospedaje • Transporte de pasajeros
Canadá	15%	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios médicos • Educación • Renta residencial • Terrenos y edificios residenciales • Servicios Financieros • Guarderías • Ayuda legal • Peajes • Servicios municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones • Medicinas • Servicios financieros para no residentes • Abarrotes básicos • Equipo médico • Agricultura • Metales preciosos 	
MEXICO	15%	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios médicos • Educación • Renta residencial • Terrenos y edificios • Servicios Financieros • Loterías • Actividades caritativas • Libros y revistas • Divisas y metales 	<ul style="list-style-type: none"> • Vegetales • Animales no procesados • Vegetales no procesados • Medicinas • Leche • Alimentos (salvo salmón y caviar) • Pesca 	<ul style="list-style-type: none"> • Ventas fronterizas (10%)

FUENTE: OCDE (2005)

TABLA 8 (CONTINUACIÓN)
IVA: COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE TASAS Y EXENCIONES

País	Tasa General	Exenciones	Tasa Cero	Tasa Preferente
MEXICO	15%	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de autor • Transporte terrestre de pasajeros 	<ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria agrícola • Embarcaciones de pesca • Servicios agrícolas y pesqueros • Mayoreo de oro y joyería • Agricultura • Silvicultura • Seguros agrícolas 	

FUENTE: OCDE (2005)

TABLA 9
INDICADORES DE RECAUDACIÓN DEL IVA (%)

País	Productividad de IVA ^a (2005)	Tasa efectiva del IVA como porcentaje de la tasa general ^b (2005)
Alemania	45	77
Canadá	37	62
Grecia	51	61
España	34	59
Portugal	47	79
Turquía	40	61
Argentina	29	ND
Chile	51	ND
MEXICO	19	29

^a La productividad del IVA es la recaudación como porcentaje del PIB entre la tasa general del impuesto.

^b La tasa de IVA efectiva se define como el cociente entre la recaudación y la base teórica.

ND: no disponible.

FUENTE: OCDE (2005)

El bajo nivel de recaudación del IVA en México es atribuible principalmente a la evasión y a la proliferación de regímenes especiales que facilitan la evasión misma. Resulta que en México la base del impuesto constituye sólo alrededor del 55% del consumo privado y 48% del consumo total⁸⁶.

⁸⁶ Trigueros Ignacio y Fernández Arturo M. (2000), "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma Tributaria", Una Agenda para las Finanzas Públicas de México, p. 13

TABLA 10

**IVA: COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE RECAUDACIÓN (% DEL PIB)
(2005)**

País	%
Alemania	9.7
Dinamarca	6.9
Canadá	5.5
Estados Unidos	4.2
Francia	8.0
Japón	6.1
Argentina	4.1
Brasil	10.5
Chile	8.5
Perú	5.9
MEXICO	3.1

FUENTE: OCDE (2005)

3.2 IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR)

A diferencia de la fortaleza que suele conferir el IVA a los sistemas tributarios, los impuestos al ingreso constituyen un mal necesario. Lo anterior, se deriva principalmente de la necesidad de montar un marco legal y administrativo altamente sofisticado para inducir un cumplimiento medianamente razonable en relación con el pago de estos impuestos.

Sin embargo, los impuestos al ingreso se hacen necesarios para diversificar las fuentes de ingresos del gobierno y con esto fortalecer la recaudación, y para inducir cierta progresividad dentro del sistema tributario, a pesar de que ésta puede promoverse de manera más efectiva, a través de otros mecanismos y que incluso desde la perspectiva del ciclo vital los impuestos al ingreso resultan poco equitativos.

Por otra parte, también a diferencia del IVA, el impuesto sobre la renta afecta negativamente las decisiones de inversión, planteando un dilema difícil de resolver, entre lograr cierto monto de recaudación y los niveles de inversión alcanzables en un momento dado; sin embargo, no debemos olvidar que el ISR permite un proceso distributivo del ingreso.

3.2.1 ISR A LAS EMPRESAS

3.2.1.1 POTENCIAL RECAUDATORIO

La recaudación total del ISR ha fluctuado entre 3.8% y 5.3 % del PIB de 1990 a la fecha, ubicándose actualmente en 4.9 % del PIB⁸⁷.

No existen estadísticas oficiales acerca de la forma en que la recaudación total del ISR se divide entre empresas y personas físicas. Sin embargo, diversas estimaciones (*por ejemplo, Colmenares [1999]*) señalan que alrededor de tres quintas partes de la recaudación total corresponden al ISR empresarial.⁸⁸

En el año 2000, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público daba a conocer que por cada punto porcentual de tasa de ISR a las empresas, se obtenía una recaudación equivalente a 0.05 % del PIB, en tanto que en los países de la OCDE el promedio se elevaba a 0.10 % y en América Latina a 0.08 %.⁸⁹

De acuerdo a esta proporción, la recaudación del ISR empresarial en los últimos 20 años ha sido en promedio del 2.7% del PIB. Esta cifra se encuentra 0.4% del PIB por debajo de la media de los países de la OCDE, aunque debido a las grandes variaciones que registra este parámetro no es fácil establecer un estándar internacional al respecto.

De cualquier manera, dentro de los miembros de la OCDE la carga del ISR empresarial en México es similar a la que se observa en Estados Unidos, Corea del Sur y Bélgica, aunque sensiblemente menor a las de Australia, Japón y Luxemburgo (Tabla 11) en donde la recaudación del ISR empresarial es significativamente elevada. Las comparaciones anteriores apuntan a que a diferencia de lo que ocurre con el IVA, en el caso del ISR empresarial no es evidente que exista una deficiencia en los montos recaudados.⁹⁰

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 38

⁸⁸ Aparentemente esta estimación incluye dentro del ISR empresarial algunas partidas que al menos en parte deberían considerarse como ISR de personas físicas como las retenciones asociadas a pagos al exterior y los impuestos pagados por profesionistas que trabajan por su cuenta.

⁸⁹ SHCP, (2000) "Consideraciones en torno a la Elaboración del Presupuesto"

⁹⁰ En el reporte de OCDE sobre el sistema fiscal mexicano se argumenta que la carga del ISR empresarial en México podría ubicarse muy por debajo de los estándares internacionales con base a que de acuerdo a las estadísticas de cuentas nacionales la participación del ingreso al capital en el PIB es relativamente elevada –60% contra el 30% que se observa en la mayoría de los países industrializados.

TABLA 11

CARGA DEL ISR EMPRESARIAL (% DEL PIB)

PAIS	%	PAIS	%
Alemania	1.45	Islandia	0.87
Australia	4.67	Irlanda	3.24
Austria	2.07	Italia	3.97
Bélgica	2.76	Japón	4.66
Canadá	3.28	Luxemburgo	7.15
Corea	2.69	Noruega	4.32
Dinamarca	2.40	Polonia	3.12
España	1.99	Portugal	3.32
E.U.	2.74	Republica Checa	4.17
Francia	2.84	Suecia	2.91
Grecia	2.56	Suiza	1.94
Holanda	4.11	Turquía	1.45
Promedio OCDE ^a	3.07	México	2.69

^a Excluye a México
FUENTE: OCDE (2006)

Es importante observar también las tasas impositivas en los diversos países, México presenta una tasa de ISR inferior a las de Francia y Suecia. Podría argumentarse que la baja recaudación en México, obedece a que presenta tasas menores; sin embargo, nuestra tasa de ISR empresarial es muy similar a la de Estados Unidos (Tabla 11), país que nos dobla en recaudación como porcentaje del PIB. Por lo que la baja eficiencia recaudatoria se debe a la erosión de la base gravable, es decir, a un agudo proceso de evasión y elusión de impuestos provocada, entre otras razones, por los demasiados tratamientos preferenciales en distintos sectores, deducciones y facilidades que contempla la compleja Ley del ISR.

3.2.2 ISR A PERSONAS FÍSICAS

3.2.2.1 POTENCIAL RECAUDATORIO

Las medidas convencionales de progresividad, basadas en el diferencial entre la tasa marginal máxima y la tasa media aplicable al trabajador medio, indican que el impuesto al ingreso personal en México es altamente progresivo (Tabla 12). Lo anterior no sólo es atribuible a que la tasa marginal máxima sea elevada, sino también a la presencia de créditos y subsidios fiscales asociados a la tarifa que permiten que el trabajador medio no soporte carga fiscal alguna en el ISR.

Es decir, los créditos y subsidios se otorgan en una magnitud que está inversamente relacionada con el nivel de ingreso, dando lugar a que en el caso de los trabajadores con ingresos inferiores a un rango de entre 3 y 4 salarios mínimos las empresas reciban un reembolso –mismo que se transfiere a los trabajadores, haciendo que el trabajador medio no pague ISR. Lo anterior ocasiona que sólo alrededor de un tercio de los asalariados sea contribuyente potencial al ISR, dando lugar a un costo fiscal que ha sido estimado en alrededor de 0.5% del PIB, en relación con una situación de cero gravamen⁹¹.

Sin embargo, los incentivos a manipular la carga fiscal a través de subvenciones fiscales que se aplican incluso a niveles de ingresos laborales relativamente elevados apuntan a la posibilidad de que este sacrificio se incremente a través del tiempo.

TABLA 12

ÍNDICE DE PROGRESIVIDAD DEL ISR PERSONAL (DIFERENCIA ENTRE LA TASA MARGINAL MÁXIMA Y LA TASA APLICABLE AL TRABAJADOR MEDIO)

País	Índice
Japón	46.0
Corea	42.5
Francia	40.0
Suiza	33.9
Portugal	33.0
Alemania	33.0
Suecia	32.6
Canadá	32.1
Turquía	31.0
E.U.	28.6
Irlanda	28.0
Italia	28.0
Dinamarca	24.7
Austria	23.0
Noruega	19.7
Promedio OCDE	31.6
MEXICO	40.0

FUENTE: OCDE (2005)

La recaudación promedio del ISR personal en los últimos 20 años ha sido de alrededor del 1.8% del PIB⁹². Este nivel de carga fiscal se encuentra muy por debajo de la que se observa en los países miembros de la OCDE (ver Tabla 13) lo cual se explica básicamente por las diferencias salariales que guarda México con países con un mayor grado de desarrollo.

⁹¹ El Colegio de México (COLMEX) (enero 2005), “El Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas”

La reforma tributaria hoy multiplica el cuadro de estímulos para supuestamente atraer la inversión privada, sea externa o local. Ahora se le ofrece a la riqueza disminuirle su contribución tributaria bajando el impuesto a las utilidades, incluida una mejora en la repatriación de estas a sus países de origen. Y adicionalmente le amplía el margen de depuración hacia abajo de sus utilidades, al permitir deducir como costo en un solo año la reinversión de sus excedentes.

TABLA 13
CARGA DEL ISR PERSONAL (% DEL PIB)

País	%	País	%
Alemania	9.41	Islandia	10.40
Austria	9.20	Irlanda	10.55
Bélgica	14.26	Italia	10.84
Canadá	13.87	Japón	5.74
Corea	4.18	Noruega	10.69
Dinamarca	27.77	Nueva Zelanda	15.57
E.U.	10.72	Polonia	9.26
Francia	6.44	Portugal	6.60
Grecia	5.03	Suecia	18.36
Holanda	7.58	Suiza	11.10
Hungría	7.05	Turquía	5.21
Promedio OCDE^a	10.42	MEXICO	1.80

^a Excluye a México
FUENTE: OCDE (2005)

Las causas principales de la reducida participación del ISR como proporción del PIB son el muy pobre desempeño económico del país, una muy desigual distribución del ingreso y fundamentalmente a la permanencia de bases especiales de tributación y tratamientos preferenciales. Esta última siendo, en opinión propia, el mayor obstáculo para incrementar significativamente la recaudación de ISR en México

Casi todas las reformas tributarias en los países de la OCDE durante los últimos veinte años que involucran el impuesto al ingreso, pueden caracterizarse como modificaciones que reducen las tasas y amplían la base.⁹³

⁹² Ídem

⁹³ OCDE (2005), “Perspectiva Internacional de la reforma Tributaria en países de la OCDE”, p. 3

3.3 ¿QUIÉN ESTÁ PAGANDO LOS IMPUESTOS EN MÉXICO?

Vamos a responder esta importante pregunta para el caso del IVA, para lo que se utilizó la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de Hogares⁹⁴. Así se podrá determinar si la estructura del IVA es progresiva o regresiva.

Para ello, se utilizaron los deciles, que son una división de la población en diez partes iguales de acuerdo con su ingreso. El primer decil es el 10 por ciento más pobre de la población; el segundo decil agrupa al 10 por ciento que le sigue en niveles de pobreza, y así sucesivamente se llega al decil X, que representa el diez por ciento más rico de la sociedad.

Estas estimaciones toman en cuenta exclusivamente a las familias y sugieren la siguiente estructura para el IVA. Las columnas centrales del cuadro no toman en cuenta los productos con tasa cero y exentos, mientras que la última columna sí lo hace.

TABLA 14
INDICADORES DE GASTO EN RELACION AL IVA

DECIL DE LA POBLACION	% DEL TOTAL DE RECAUDACION	PAGO DE IVA CON RESPECTO A SU INGRESO TOTAL (%)	PROPORCION DE PRODUCTOS EXENTOS MAS LOS QUE SI PAGAN IVA CON RESPECTO AL INGRESO TOTAL (%)
I	1.71	11.4	5.3
II	2.85	10.7	5.4
III	3.70	10.4	5.5
IV	4.61	10.0	5.6
V	5.65	9.3	5.3
VI	7.72	9.0	5.5
VII	8.51	8.6	5.4
VIII	11.79	8.8	6.0
IX	16.26	8.1	6.1
X	37.18	6.5	5.6

FUENTE: Programa de Presupuesto y Gasto Público (2000)

Se observa que el 10 por ciento más rico de la población (el decil X) paga el 37.18 por ciento del total del IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre (el decil I) paga el 1.71 por ciento.

⁹⁴ Programa de Presupuesto y Gasto Público (2000), Centro de Investigación Docencia Económica (CIDE)

En principio esta es una estructura **progresiva**, donde paga más quien más tiene; sin embargo, si se considera qué proporción del ingreso representa ese pago de IVA (3ª columna de la tabla), observamos que hay **regresividad**; así el 10 por ciento más rico de la población paga el 6.5 por ciento de su ingreso en IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre paga el 11.4 por ciento de su ingreso.

Si se incluyen los productos exentos y con tasa cero de IVA (4a. columna), el sistema se vuelve más neutral, es decir, el más rico paga aproximadamente la misma proporción (5.6 por ciento) en IVA del total de su consumo con respecto al ingreso total que el más pobre (5.3 por ciento).

Del cuadro podemos afirmar preliminarmente que algunas exenciones de IVA benefician de manera importante a la población de menores ingresos. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser tomada con cautela, debido a que existen muchos productos de tasa cero o exentos de IVA que en realidad debieran pagar el impuesto. Este es el caso de algunos alimentos procesados, que no están en la canasta básica de consumo, como son las gomas de mascar, los jugos procesados y otros productos.

Por otra parte, se puede deducir que disminuir el IVA beneficiaría en mayor medida a los sectores ricos de la población. Sería también conveniente un cuadro similar para el ISR; desgraciadamente, esto sería muy difícil de calcular ya que el sistema contiene demasiados tratamientos especiales, como observamos anteriormente.

En nuestro país, el sistema de impuestos es muy sofisticado y ha sido continuamente modificado. Si bien la mayor parte de las reglas impositivas está diseñada para no interferir en la asignación de los factores, existen diversos estudios que sugieren que nuestro sistema continúa afectando su distribución.

En el caso del impuesto al consumo, existe la tasa cero y exenciones para una gran variedad de bienes y servicios; además de esas excepciones para los que pagan el IVA, hay un factor adicional que explica la baja recaudación del impuesto: su evasión.

La ley complica la elaboración y presentación de facturas o comprobantes, al mismo tiempo, las posibilidades de deducción del impuesto, por el lado del ISR, son muy restringidas, por lo que la solicitud de esas facturas es generalmente inútil para el consumidor final. Al contrario, al comprador del bien o del servicio puede convenirle la compra sin factura, si se traduce en una reducción del valor del mismo. Por su parte, el vendedor puede beneficiarse al no dar factura porque se ahorra el IVA que tendría que acreditar frente al fisco y declara menos impuesto sobre la renta, al no registrarse la venta.

¿Cuántas veces hemos aceptado una reducción en el precio final del 15 por ciento, a cambio de no recibir factura por el servicio o bien recibido? Aquí vemos como la administración de un impuesto puede generar evasión en su pago inclusive en la economía formal, si las reglas presentan incentivos que favorecen la evasión.

En cuanto al impuesto sobre la renta, también existe una estructura particular que explica que México recaude poco en comparación con otros países. Para las personas físicas que realicen actividades empresariales, existen cuatro diferentes sistemas de tributación, como se menciona detalladamente en el capítulo 2 de este trabajo.

Fuera de aquéllos que reciben retenciones automáticas de sus salarios, en general el sistema es complejo y se requiere de la asesoría o ayuda de un especialista para calcular el pago de impuestos, lo cual eleva los costos (tiempo y dinero) de pagar impuestos y se presenta como un estímulo para ingresar a la economía informal.

Con esto podemos concluir que existe una baja recaudación en México; que responde, a la concentración del ingreso y a la naturaleza del régimen político construido después de la Revolución Mexicana, caracterizado por privilegios, baja legitimidad de la autoridad, ausencia de administración profesionalizada y estable, y centralización del ingreso y del gasto, lo que debilitó la capacidad nacional de recaudar.

En suma, la recaudación del gobierno mexicano, una de las más bajas del mundo, refleja una débil legitimidad (resultado fundamentalmente de un gasto poco transparente) y una limitada capacidad administrativa de la agencia encargada de cobrar impuestos.

CAPITULO 4

LA GESTION DE UNA REFORMA TRIBUTARIA

El diseñar una reforma impositiva adecuada y funcional no es una tarea fácil en ningún país; que una reforma como tal sea aceptada y posteriormente implementada es una cuestión mucho más difícil. La gestión del proceso completo de una reforma tributaria, desde su establecimiento hasta su conclusión no es nada simple, y mucho meno debido a la naturaleza inherentemente política de cualquier reforma tributaria significativa.

No existe una respuesta mágica y simple a las muchas complejidades que enfrentan aquellos quienes llevan a cabo esta tarea; cada país, y de hecho cada reforma importante deberá de tomar y tomará su propio y particular camino. Cualquier reforma tributaria es única en el sentido en el que tiene lugar en circunstancias únicas de tiempo y espacio

4.1 LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA

El eje de la reforma tributaria que el gobierno de Vicente Fox sometió a la consideración del Congreso; lo constituyeron las modificaciones a la ley del IVA, específicamente la generalización de la tasa de 15% a productos y servicios gravados con tasa cero y exentos.

Las características y orientaciones generales de la reforma propuesta por el gobierno de Vicente Fox pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- La adopción de medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del IVA
- El fomento del ahorro, la inversión y el empleo
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales
- Otorgar mayor seguridad jurídica
- Combatir la economía informal

La propuesta del gobierno federal de eliminar el régimen de tasa cero y exentos del IVA, fue acompañada por los siguientes mecanismos de compensación:

- Programas sociales de transferencias directas: PROGRESA; para la zona rural y los programas urbanos de la Secretaría de Desarrollo Social (se estimaba que con ellos se beneficiaría a 20% de la población más pobre del país⁹⁵)
- Tasa cero para una canasta de medicamentos “esenciales”
- Incremento del crédito al salario de 4000 a 4900 pesos anuales
- Crédito Fiscal de 20% por las erogaciones realizadas por concepto de colegiaturas en el pago del ISR
- Deducibilidad de las primas pagadas por concepto de seguros de gastos médicos

El gobierno federal no solamente privilegió el IVA como eje de la reforma tributaria, sino que también propuso reducir las tasas del ISR, acortar los tramos de tarifa, mantener los regímenes especiales e incrementar las exenciones y deducciones.

⁹⁵ Caballero Urdiales, Emilio (2006), “Los ingresos tributarios del Sector Público de México”, UNAM, p.249

Las modificaciones específicas que proponía el gobierno en lo que al ISR se refiere, contemplaban la reducción de la tasa vigente de 35 a 32%; reducciones de la base del impuesto, como la deducción de la inversión de inversiones en capital fijo, la deducibilidad de la participación de trabajadores en las utilidades de la empresas y la posibilidad de deducir las aportaciones al IMSS por parte de los patrones.

La única propuesta gubernamental encaminada a mitigar el problema de la evasión y elusión de impuestos, fue la de eliminar las reducciones de impuestos por actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, pesqueras y por edición de libros, y la supervisión del régimen simplificado, para ser sustituido por el régimen de las personas morales transparentes; mediante el cual la persona moral encargada de agrupar a los contribuyentes para realizar sus actividades empresariales de forma conjunta (corporativas, por ejemplo) debería cumplir con las obligaciones fiscales de cada uno de los contribuyentes el grupo.⁹⁶

En el caso del ISR a las personas físicas, específicamente del régimen de sueldos y salarios, se proponía una reducción de la tasa máxima vigente de 40 a 32% para homologarla con la tasa del ISR empresarial, junto con el establecimiento de la tasa cero para los contribuyentes no mayores a 50 000 pesos al año.

Pero en contraste con la ampliación de las deducciones y excepciones otorgadas en el caso del ISR a las empresas, se proponía la no deducción de algunas prestaciones contempladas en el ISR de las personas físicas, tales como el pago de tiempo extra, indemnizaciones por riesgos, cuotas obreras absorbidas, gratificación anual mayor a 30 días de salario mínimo general, prima vacacional y dominical, así como a participación de utilidades mayores a un monto equivalente a 15 días de salario mínimo general.

De este modo, el gobierno federal pretendía ampliar la base sobre la cual se aplica el ISR afectando a los trabajadores, puesto que, de acuerdo con la propuesta oficial, debía reducirse la carga fiscal de los contribuyentes con ingresos procedentes de las ganancias y los intereses, para no desestimular el ahorro, la inversión, la actividad económica, el crecimiento y el empleo.

⁹⁶ *Ibíd.*, p.252

La contradicción en la que incurría el gobierno federal era evidente; por un lado proponía generalizar la tasa del IVA y subsidiar a través del gasto a la población de escasos recursos, que resultaría afectada porque ello es supuestamente un mecanismo más eficiente y, por el otro, se contemplaba otorgar estímulos fiscales a través de los regímenes especiales, las excepciones y exenciones del impuesto sobre la renta. En otras palabras, a los pobres se les grava y se les compensa por el lado del gasto y a los ricos se les subsidia desgravándolos.

4.1.1 POSICIONES A FAVOR

El Banco Mundial⁹⁷ apoyaba la propuesta de reforma tributaria impulsada por el Gobierno Federal argumentando, que un país como éste no puede vivir con una recaudación tan baja. Las recomendaciones del Banco Mundial hacia México sobre la urgencia de fortalecer sus ingresos fiscales incluyen; ampliar la base gravable y eliminar las exenciones, y para conseguirlo los gobiernos deben atender los siguientes aspectos:

- 1) El IVA debe ser el instrumento idóneo en el proceso de reforma fiscal
- 2) El uso de los llamados gastos del impuesto (tasas preferenciales de impuesto y las exenciones para promover objetivos económicos y sociales específicos), debe ser en general reducido
- 3) Reducción de tasas y tramos al impuesto a la renta

Por su parte, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) destaca la necesidad de impulsar la reforma fiscal para lograr un incremento de la recaudación en 2 ó 3 puntos porcentuales del PIB para soportar políticas macroeconómicas a largo plazo.

Bénédictine Larre, Directora de Estudios sobre México de la OCDE, apuntó que actualmente se tiene una política macroeconómica favorable y balanceada que fue el eje para llevar a cabo una sólida transición sexenal. Con la reforma fiscal se apoyaría tal estabilidad macroeconómica y se lograría que el país sea autofinanciable para dejar de

⁹⁷ Los planteamientos y propuestas de este organismo internacional pueden encontrarse en: *World Bank* (2000), "Lessons of Fiscal Adjustment"

depender de los vaivenes de los precios del petróleo. Añadió que, para realizar esta reforma de manera integral tendrán que eliminarse los regímenes especiales de exención (privilegios) para todo tipo de sectores (principalmente para los grandes corporativos y multinacionales), que conllevan a incrementar la recaudación del país.

Por su parte, **Banamex y BBV-Bancomer** elaboraron un informe por separado, en el cual, coinciden que los Legisladores deben desaparecer la tasa cero a alimentos y medicinas porque estas medidas benefician a las clases media y alta del país.

En el estudio se afirma que en el caso de los bienes con tasa cero como los alimentos y medicinas, por cada peso que el Gobierno subsidia, 30% de las familias más pobres reciben 16.1 centavos y el 30% con mayores ingresos ganan 44.8 centavos⁹⁸.

Para los asesores de BBV-Bancomer, la exención del IVA a servicios financieros, médicos y educativos y la tasa cero a alimentos y medicinas implica un subsidio fiscal a los consumidores los cuales pertenecen, en su mayoría, a estratos de la población con ingresos medios y altos.⁹⁹

Para los asesores de Banamex, el subsidio implícito del IVA beneficia a quienes más consumen: el 20% más rico de la población se beneficia con el 42% de ese subsidio, en tanto que, el 20% más pobre se queda con el 6% del beneficio.

Pero, claro, mientras tengamos un gobierno que no obstante el discurso populista esté más preocupado por servir a los grandes empresarios y a los banqueros que al pueblo, la estructura impositiva del país no cambiará y cada vez que este gobierno tenga necesidad de aumentar la carga fiscal tratará de sacar dinero de donde no lo hay, en vez de hurgar en donde existe en enormes cantidades que se usan hasta para el derroche. Es por eso que en su momento se produjo una reacción en cadena en contra de imponerle el IVA a los alimentos y a las medicinas.

⁹⁸ Departamento de Estudios Económicos de Banamex, 2004

⁹⁹ Departamento de Estudios Económicos de BBV-Bancomer 2004

4.1.2 POSICIONES EN CONTRA

Diego Petersen Farah afirma que la reforma fiscal propuesta por el gobierno pasado (Vicente Fox) presentó la confusión entre equidad y justicia, ya que el IVA es un impuesto más equitativo por ser parejo, directo y proporcional al consumo, sin embargo, no es justo (*lo equitativo no es justo en una sociedad desigual*).

El impuesto que propicia la redistribución de la riqueza, que promueven la justicia distributiva es el ISR; porque es proporcional a los ingresos ya mayor percepción mayor participación. El problema es que, a diferencia del IVA, el ISR es un impuesto más difícil de cobrar. Agrega que, la reforma tributaria propuesta se carga sobre la clase media; así, los beneficios de la reducción del ISR los capitalizan salarios superiores a 30 mil pesos y los que más se afectan son los salarios de entre 8 y 29 mil pesos mensuales que es la mayoría de la clase media.¹⁰⁰

Para ejemplificar lo expuesto anteriormente, a continuación se realizará un pequeño ejercicio teórico. *¿Qué cargos y qué beneficios recibirían las personas de bajos y altos ingresos de haberse aprobado la propuesta de reforma fiscal en el gobierno pasado?*

Una persona que gana 2 mil pesos al mes gasta al menos 50% de su ingreso en alimentos y medicinas básicas; es decir mil pesos, siguiendo el esquema propuesto del IVA significa que para este individuo, el costo de la vida sería 150 pesos más caro. En cambio, si esta inscrito en el padrón de los pobres, recibirá un subsidio directo de 71 centavos por persona. Si se trata de una unidad familiar de cinco miembros, recibiría 106.50 pesos al mes. ***Así de simple: el costo de la reforma para esta familia sería de 43.5 pesos.***¹⁰¹

En el otro extremo, un alto ejecutivo con un sueldo de 160 mil pesos mensuales y una familia de cinco miembros que destina 10 mil pesos al mes en alimentos y medicinas, el impacto será de 1 500 pesos mensuales por pago de IVA. Al mes siguiente de entrada en vigor la ley, este Ejecutivo tendrá 4 603 pesos más por la reducción del ISR.

¹⁰⁰ “Problemas Estructurales del Sistema Tributario en México” (2004), Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H, Cámara de Diputados

¹⁰¹ Ídem

Si esta persona tiene a sus cinco hijos en escuelas privadas a un costo promedio de 2 mil pesos por persona pagaría 1 500 pesos más por concepto de colegiaturas. La familia, además, consume algunos libros que antes no pagaban IVA y se le van en ello 100 pesos más. *Al final del mes tendrá aproximadamente mil pesos de superávit en su cuenta. Por esta razón, se concluyo que la equidad planteada por la reforma propuesta era una forma de incrementar la injusticia impositiva.*¹⁰²

Para Julio Boltvinik el efecto de eliminar las exenciones y tasa cero en el cobro del IVA será dos veces más devastador que el provocado por la crisis de 1995 en el ingreso y nivel de vida de la población, especialmente en los 71 millones de pobres del país.

La homologación del IVA significaría para el 10% de la población más pobre del país una pérdida del 12% en la capacidad adquisitiva de su ingreso contra el 6.5% que se registró en 1995, además, se incrementaría el número de pobres en cuatro millones, ya que pasarían de 71 a 75 millones.¹⁰³

Afirma que: la reforma hacendaria planteada por el gobierno federal buscaba en la práctica regalar dinero a los ricos, a través de una reducción de la tasa máxima del ISR y quitar dinero a los pobres a partir de la eliminación de la tasa cero y el fin de las exenciones en el IVA.

Sostiene que la reforma tributaria traería dos pérdidas a los grupos vulnerables del país, puesto que, los mecanismos compensatorios no atenuarían el efecto negativo del incremento en el precio de alimentos, medicinas y todos los productos exentos.

La primera, porque el pago mensual de 108 pesos sólo incluye a los pobres del medio rural (que son atendidos por Progresa) y no a los del ámbito urbano, donde el efecto del incremento en el IVA será más devastador. Explicó que los pobres en el medio urbano no cuentan con la posibilidad del autoconsumo como ocurre en el ámbito rural. Además, los pobres que habitan en ciudades sufrirían del impuesto en alimentos y en transporte.

¹⁰² Ídem

¹⁰³ Boltvinik, Julio. "Economía Moral", La Jornada, Noviembre 2003

A los pobres del medio urbano se les estimularía con el crédito al salario, que es de 75 pesos en efectivo al mes por persona y que paga el patrón a su trabajador para después descontarla de los impuestos que reporta a Hacienda. Sin embargo, este mecanismo entraña una falacia, pues sólo estaría al alcance de los trabajadores de la economía formal, por lo que, los pobres urbanos que se desempeñan principalmente en la economía informal, quedarían seriamente dañados en su ingreso.

La segunda, está relacionada con la reducción de la tasa máxima del ISR, un gravamen que se aplica a salarios de la población y ganancias de los empresarios. La iniciativa gubernamental establece que con 500 mil pesos de ingreso anual (41 mil 666 pesos al mes) un asalariado estaría en el supuesto de la tasa máxima, es decir, pagaría un ISR de 32 %. Esos salarios son los de un Director General, de un empleado medio de una empresa, y con la propuesta, un ingreso de ese nivel pagaría la misma tasa impositiva que el multimillonario Carlos Slim por sus ganancias.

En el indicador de GINI¹⁰⁴, que mide la desigualdad, México tiene una calificación de 0.47 (cero corresponde a la perfecta igualdad). Para dar un comparativo, España tiene una calificación de 0.32 y Argentina, 0.52. (Coeficiente GINI, Wikipedia, 2004, Internet) Lo anterior, da cuenta de que aun cuando a México se le ubique dentro de los “países con desarrollo humano alto”, internamente las inequidades por grupos sociales son abrumadoras.

En la gráfica 4 se presentan la evolución del índice de Gini para el período 1950-2004. Como puede observarse, la desigualdad en este último año está lejos de ser la menor del período. Los niveles de desigualdad del 2004 son similares a los observados 15 años antes en 1989.

¹⁰⁴ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno).

GRAFICA 4



FUENTE: "POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO ENTRE 1950 Y EL 2004"
Miguel Székely, *Documentos de Investigación*

El país tiene 103 millones de habitantes (censo INEGI, 2005) y según cifras oficiales tiene 51 millones de pobres de los cuales; 3 millones viven en pobreza extrema (SEDESOL, datos 2004).

La estructura polarizada que existe en México de los niveles de ingresos señala que sería muy delicado socialmente que las modificaciones fiscales repitieran el carácter del sistema recaudatorio actual que no cumple una función redistributiva pues es altamente regresivo, por descansar en gran parte en impuestos indirectos, como el IVA, e insuficientemente en los impuestos distributivos como el ISR

El querer quitar la tasa cero a los alimentos, a las medicinas y hasta los libros, para imponerles el 15 por ciento de IVA como a los demás productos que se venden en el mercado, en vez de quitársela a las altísimas ganancias de los que especulan en la bolsa y aumentan sus fortunas en miles de millones de pesos a diario no nos parece que sea una medida de alto contenido social, algo que tenga que ver con un mejor reparto de la riqueza ni con la más elemental justicia social.

El combate a la pobreza y la lucha contra la desigualdad no deben basarse en medidas compensatorias o limosnas a sectores en pobreza extrema; su tarea central es el fomento del ingreso y el empleo, el incremento de la remuneración a los trabajadores y el fortalecimiento a la mediana y la pequeña empresa. Se requiere una nueva estrategia de desarrollo nacional y una política social que ponga el acento en educación, salud y vivienda; de una manera satisfactoria que permitan la elevación sostenida de los niveles de vida.

4.2 MODERNIZACION TRIBUTARIA

Para evolucionar hacia una estructura fiscal moderna, convergente con los parámetros tributarios del mundo desarrollado, México debe afrontar un reto dual: mejorar la posición fiscal del Estado, incrementando la recaudación tributaria, a fin de dotar a los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal- de recursos suficientes para que cumplan eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo económico y, a la vez, superar las inequidades del sistema impositivo mexicano, logrando un mejor reparto social de la carga fiscal y una mejor asignación territorial de la recaudación tributaria.¹⁰⁵

Nuestro rezago en recaudación tributaria es enorme: mientras en el conjunto de países miembros de la OCDE alcanza el 37.1% del PIB, en la Unión Europea el 41%, en Canadá el 33.5 %, etc., en México apenas alcanza el 19.8% del producto interno, incluyendo en todos los casos las contribuciones a la seguridad social y, desde luego, los impuestos petroleros. Pero nuestro rezago es todavía mayor en recaudación de impuestos sobre el ingreso, que alcanza el 13.4% del PIB en los países de la OCDE, el 14.1% en la Unión Europea, el 16.9% del PIB Canadá, el 14.1% en Estados Unidos, mientras que en México apenas alcanza el 5.3% del PIB. (Tabla 15).

En cambio, la recaudación de impuestos sobre el consumo –que incluye IVA e impuestos especiales sobre bienes y servicios, incluyendo combustibles- en México asciende al 9.5% del PIB, más del doble que los impuestos al consumo en Estados Unidos (4.1% del PIB) y superior a los de Canadá (8.2% del PIB).

¹⁰⁵ Calva, José Luis. “Modernización Tributaria”, El Universal, Noviembre de 2003

No obstante, la iniciativa de reforma tributaria que buscaba el gobierno anterior (Vicente Fox) proponía elevar la recaudación de impuestos sobre el consumo, gravando los artículos y servicios de primera necesidad (alimentos, medicinas, transporte público terrestre, etc.), que hoy tienen tasa cero de IVA o están exentos.

Paradójicamente en un documento que la SHCP entregó al Congreso de la Unión en marzo de 2001 (*Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingreso de las familias*), la autoridad hacendaria mexicana reconoció que los impuestos indirectos como el IVA, tienen una mayor incidencia en los deciles de más bajos ingresos (**son impuestos regresivos**), es decir, **el pago del impuesto es mayor en los primeros deciles como proporción de su ingreso.**

De hecho, un IVA de 10% generalizado a medicinas y alimentos, trasportes y otros bienes y servicios que hoy tienen tasa cero de IVA o están exentos, además de un impuesto adicional de 2% sobre ventas (a favor de las entidades federativas) - que proponía el gobierno federal - profundizaría la inequidad del sistema fiscal mexicano porque el 70% de la población de menores ingresos destina más de la mitad de su gasto (del 54% al 65%) al consumo de productos por los que hoy no paga IVA, destinando el resto de su gasto a productos que hoy pagan IVA de 15%. En consecuencia la homologación del IVA al 10% (más 2% adicional de impuesto a las ventas) perjudicaría seriamente a la población que ya vive en situación de pobreza, conformada por un 70% de mexicanos.¹⁰⁶

No es exprimiendo más tributos a las personas de menos ingresos como se logrará cerrar el abismo que coloca a México entre los países más atrasados en materia tributaria.

La recaudación de ingresos tributarios en México enfrenta grandes retos, entre otros, la existencia de un gran y creciente sector informal. Las estimaciones del Servicio de Administración Tributaria (SAT) sobre el incumplimiento en el pago de impuestos sugieren una pérdida de recaudación equivalente a casi la mitad de la base oficial. El número de personas registradas ante el SAT equivale a menos de 20% de la fuerza laboral. Las actividades de auditoria son todavía limitadas en su escala.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Boltvinik, Julio. "Economía Moral", La Jornada, Noviembre de 2003

¹⁰⁷ OCDE (2006) "La Reforma Fiscal en México: Perspectiva Internacional", p.6

TABLA 15

Ingresos Tributarios 2005
(Porcentajes del Producto Interno Bruto)

Países	Total	Impuestos sobre el Ingreso	Impuestos sobre Bienes y servicios		Impuestos a la Propiedad	Otros Impuestos 2/	Contribuciones a la Seguridad Social
			Total	Consumo 1/			
OCDE	37.1	13.4	11.6	10.8	1.9	0.8	9.4
Canadá	33.5	16.6	8.7	8.2	3.5	0.9	5.1
Estados Unidos	26.8	14.1	4.6	4.1	3.1	0.0	7.1
México	19.8	5.3	9.7	9.5	0.3	0.3	3.2
Unión Europea 3/	41.0	14.6	12.2	11.6	2.0	0.8	11.4
Suecia	32.3	19.3	12.9	12.6	1.6	2.2	15.3
Noruega	37.4	19.9	13.6	13.0	1.0	0.0	8.9
Finlandia	36.1	19.0	13.6	13.2	1.1	0.0	12.4

1/ Incluye impuestos generales al consumo (IVA o impuestos sobre ventas) e impuestos especiales sobre bienes y servicios (impuestos a la gasolina, al servicio telefónico, a las bebidas alcohólicas, etc).

2/ Impuestos sobre nominas y otros

3/ Con quince países miembros

FUENTE OECD. Revenue Statistics, Paris, 2006

La propuesta del Ejecutivo en materia fiscal se encontraba lejos de ser una reforma fiscal integral, pues se basaba principalmente en mayor recaudación sin establecer un criterio distributivo y, mucho menos, aportaba soluciones a los rezagos que en materia social arrastra nuestro país. Alivia algunos problemas de la finanzas públicas, pero sólo en el corto plazo, carece de fórmulas que permitan destinar mayores recursos al desarrollo social y productivo. La intención, en primer término, era simplemente recaudar.

4.3 PROPUESTA DE REFORMA FISCAL INTEGRAL

La elevación de la recaudación fiscal es primordial a fin de que el Estado pueda cumplir eficazmente sus responsabilidades en la promoción activa del desarrollo humano y económico

La viabilidad de este objetivo radica en los siguientes cursos de acción:

1) Ampliar la base de contribuyentes de ingresos sujetos a tributación

Existe una endeble base fiscal donde solo pagan impuestos 7 millones 695 mil contribuyentes, de los cuales 7 millones 170 mil son personas físicas y 524 mil son personas morales. La estructura fiscal se concentra en muy pocos contribuyentes, cuando es comparada con los más de 12 millones de personas que cotizan en el IMSS, ó en relación con los 30 millones de registros en Afores y frente a los aproximadamente 40 millones de personas que forman la Población Económicamente Activa.¹⁰⁸

2) Mejorar considerablemente la fiscalización y combatir la evasión fiscal, ya que debemos recordar que diversas estimaciones sitúan entre 40% y 60% la evasión tributaria, es decir entre 4 y 6 puntos porcentuales del PIB.

- a) La legislación fiscal mexicana es compleja y difícil de cumplir por el común de los contribuyentes. Los continuos cambios legislativos generan incertidumbre y crean la necesidad creciente de información y entrenamiento. Estos problemas dificultan el cumplimiento de las obligaciones fiscales, desalientan el pago oportuno de impuesto se imponen costos adicionales al proceso de colección de impuestos. En este ámbito es necesaria una reforma institucional que permita una simplificación tributaria que incentive al pago de impuestos. Los sesgos institucionales desvían la conducta de los contribuyentes hacia una práctica que favorece la evasión y la elusión; afectan la seguridad jurídica de los contribuyentes y, en general, complican de modo innecesario el cumplimiento de las obligaciones..

Los sistemas de información fiscal, aunque se han modernizado, todavía adolecen de un retraso significativo. Un mejor sistema de información podría contribuir a mejorar la administración fiscal; el cumplimiento de las obligaciones fiscales depende en muchas ocasiones de que los contribuyentes tengan acceso adecuado, ágil, oportuno y barato a la

¹⁰⁸ Calva, José Luis. "Modernización Tributaria", El Universal, Noviembre de 2003

información. Aunque han mejorado los sistemas de información, el número de solicitudes de información de contribuyentes es todavía muy elevado, el tiempo destinado a trámites fiscales muy amplios y la espera para la devolución de impuestos muy larga. Estos elementos son particularmente graves para los contribuyentes pequeños, en realidad la mayoría.

3) Simplificación y racionalización de la legislación tributaria eliminando o corrigiendo gran parte de las exenciones tributarias y de regímenes especiales que generan distorsiones y múltiples canales de elusión tributaria.

Para combatir el problema central de las finanzas públicas: la evasión y la elusión del pago de impuestos, deben ser eliminados los regímenes especiales, exenciones y excepciones que contempla el ISR por donde se fugan cuantiosos recursos fiscales.

Por ejemplo, el régimen de consolidación fiscal para grupos de empresas debe ser simplemente suprimido (por ser un importante mecanismo de elusión fiscal de grandes corporaciones, incluso transnacionales).

Así como, mantener tratamientos preferenciales a los contribuyentes de los sectores de auto transporte, agricultura, ganadería pesca o silvicultura va en contra del principio según el cual es preferible otorgar estímulos fiscales a través del gasto público antes que hacerlo a través de los impuestos.

La carga impositiva ideal, debe ser soportada por toda la población en posibilidades de trabajar; en la práctica es indispensable reconocer la debilidad económica de sectores de la sociedad.

Sin embargo, los mecanismos para liberarlos de dicha carga deben ser tales, que lejos de motivarlos a permanecer real o ficticiamente en ese estado, los estimule a superar tal debilidad y sumarse así a los que contribuyen al erario público.

La competitividad de la economía mexicana requiere entre otros factores pero de manera destacada de un sistema fiscal apropiado. Por lo que a continuación presentamos las características que este sistema debe reunir entonces, el sistema tributario que requiere

México se puede resumir en 5 puntos que a su vez pueden traducir en otros tantos efectos esperados en una verdadera reforma fiscal integral

El cuadro siguiente enuncia estos dos conjuntos de características:

CARACTERISTICA DESEADA PARA EL SISTEMA TRIBUTARIO	CARACTERISTICA NECESARIA EN UNA VERDADERA REFORMA FISCAL INTEGRAL
Generador de una recaudación suficiente	Recaudadora
Sencillo	Simplificadora
Seguro	Fortalecedora de la certidumbre y de la seguridad jurídica
Flexible	Perdurable
Equitativo	Distributiva

▪ **GENERADOR DE UNA RECAUDACIÓN SUFICIENTE**

El sistema tributario tiene que recaudar los recursos suficientes para financiar las necesidades de un presupuesto de egresos aprobado democráticamente; con esto basta decir que los impuestos deben financiar sólo aquello que la sociedad ha sancionado a través de sus procesos e instituciones de decisión.

▪ **SEGURO JURÍDICAMENTE**

El contribuyente debe poder pagar impuestos con plena certidumbre de que sus cálculos están hechos conforme a lo dispuesto en la Ley y de que los procedimientos y trámites se ajustan a los preceptos de la misma.

Además, el contribuyente debe estar plenamente protegido contra actos de abuso de la autoridad responsable del cobro de impuestos; esta certidumbre solo es posible cuando el pago de impuestos está regido por disposiciones claramente enunciadas, sin contradicciones, también se requiere que los códigos, leyes y reglamentos tributarios sean sencillos y permanentes.

- **SENCILLO**

El pago de impuestos debe estar regido por pocas reglas, procedimientos y trámites; éstos a su vez deben ser claros y fáciles de entender y realizar.

Al diseñarlos, es necesario considerar por lo menos los casos extremos. Por un lado los pocos causantes que suman una proporción importante de la recaudación, quienes usualmente cuentan con todos los recursos para operar sistemas complejos de contabilidad y administración. Por el otro, los muchos causantes que aportan contribuciones pequeñas a la recaudación.

Ellos requieren de regímenes tributarios adecuados a sus condiciones culturales, que no los distraigan de sus actividades sustantivas ni les resulten onerosos. Una meta aquí podría ser que esos contribuyentes "pequeños" puedan hacer sus pagos de impuestos sin necesidad de recurrir a ayuda profesional ni correr riesgos mayores de que la autoridad lo llame a cuentas o de que le imponga sanciones.

- **FLEXIBLE**

Las reglas tributarias en lo posible deben poder adaptarse fácilmente a los cambios de las circunstancias, debe poder responder de manera sencilla a los cambios económicos, políticos y sociales en el tiempo..

- **EQUITATIVA**

La carga tributaria debe ser distribuida entre los causantes en proporción a la parte de su ingreso, es decir, que aquellos que puedan soportar mejor la carga tributaria deberán pagar más impuestos.

4.4 ELEMENTOS CLAVE PARA EL ÉXITO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

A manera de propuesta a continuación se enuncian cinco puntos que en opinión propia son necesarios e indispensables si se busca tener una mejora en el desarrollo de la planeación de una reforma fiscal que en verdad sea integral.

Primero: se debe llevar a cabo una campaña política que “venda” la reforma y genere los consensos necesarios para su aprobación.

Una reforma de esta magnitud requiere métodos democráticos para lograr un consenso que la haga viable y la inclusión de organismos sociales y políticos, sindicales, civiles y empresariales y gobiernos municipales y estatales; debe ser una tarea multianual y no sólo coyuntural.

Este acuerdo debería permitir la definición de la cuantía de los recursos públicos requeridos, su origen y las reglas de asignación y ejecución como una condición *sine qua non* para crear un ambiente favorable ala cooperación entre los agentes económicos. Este tema, por su importancia debería inscribirse en el debate sobre las políticas de Estado.

Como por ejemplo, lo que se hizo en los *Acuerdos de la Moncloa*, los cuales se refieren a un programa de saneamiento y reforma de la economía, estos se llevaron a cabo gracias a una reunión en donde estuvieron presentes los representantes de los diversos partidos políticos, así como una fracción de representación parlamentaria y el Presidente del Gobierno.

Un primer aspecto en el que se ha alcanzó una base de entendimiento fue en el diagnóstico de la situación económica del país, calificada como grave debido a la confluencia de diversas crisis.

La coincidencia en este diagnóstico sirvió, a juicio de los reunidos, de base para adoptar las medidas que, dentro del marco de una economía de mercado, resultan imprescindibles para sanear y reformar la actividad económica y que puedan permitir su superación y consiguiente relanzamiento.

Todos los partidos políticos presentes en la reunión coincidieron con el Gobierno en la necesidad de una serie de medidas monetarias, financieras y de empleo, predominantemente a corto plazo, que permitirían restablecer en un período de dos años los equilibrios fundamentales de la economía española, aminorando la inflación, reduciendo el paro y mejorando la situación de la balanza de pagos.

Se necesita un pacto fiscal que permita una participación social más amplia y, sobre todo, la creación de instituciones fiscales democráticas, no sólo para alcanzar la modernización tributaria, sino la definición de un nivel de carga tributaria congruente con las necesidades sociales.

***Segundo:* la reforma debe centrarse en principios claros y bien articulados, de forma que los contribuyentes comprendan lo que el gobierno está tratando de conseguir tanto por el lado tributario como por el del gasto.**

La resistencia a la reforma, habría que reconocerlo, se debe a que la sociedad ha perdido confianza en el papel del gasto público como factor para mejorar la calidad de vida y el bienestar social, no sólo porque éstos se han alejado cada vez más de ser un propósito alcanzable, sino también porque es *vox populi* que en los últimos años las transferencias fiscales para financiar el rescate carretero, el saneamiento de la banca y el financiamiento a la reforma de la seguridad social han restado y restarán en los próximos años un enorme volumen de recursos financieros que podrían haberse aplicado a la educación, la salud, la infraestructura y la lucha contra la pobreza.

Por su parte, la manera peculiar en que los últimos gobiernos han manejado la política de gasto ha sido en sí misma un poderoso argumento para mostrar a los ciudadanos la insignificancia del gasto público para apoyar y mantener una red social de apoyo a sus demandas.

Tercero: la reforma de políticas debe ir acompañada de una reforma administrativa; en última instancia, las políticas tributarias funcionan o fracasan dependiendo de la eficacia de su administración.

Una adecuada organización institucional puede ser crucial para evitar que las reformas fracasen por las razones equivocadas (por ejemplo desinformación)

Cuarto: no permitir que pase demasiado tiempo entre el anuncio inicial de la reforma tributaria y su puesta en marcha; ello daría tiempo a los grupos de interés para minar las reformas.

Por último, se debe desarrollar un paquete de información, comunicación y educación para facilitar el cumplimiento a los contribuyentes.

La experiencia internacional ilustra que en los países con democracias sólidas los pactos entre grupos permiten introducir más fácilmente cambios en los compromisos fiscales, a pesar de la fuerte competencia política y la alternancia en el poder. A favor de la viabilidad y el buen éxito de un pacto fiscal se pueden mencionar algunas experiencias recientes.

Noruega estableció un “*Solidarity Alternative Agreement*”, un pacto entre el gobierno y las partes sociales para preservar la competitividad internacional. Australia puso en marcha un nuevo marco fiscal de mediano plazo mediante la “*Charter of Budget Honesty*”, que señala los principios para un manejo sano de la política fiscal. En Nueva Zelanda se legisló sobre tres aspectos fundamentales del cambio estructural: a) *la Ley de Responsabilidad Fiscal para preservar el equilibrio presupuestario*; b) *la Ley del Banco de Reserva para establecer la autonomía del banco central y sus compromisos para reducir la inflación*, y c) *la Ley de Contratos de Empleo para desregular los mercados laborales*.

Independientemente del escenario que se haga realidad convendría no perder de vista que la eficiencia de la reforma fiscal que se alcance no sólo dependerá de su mayor o menor congruencia macroeconómica o de la calidad de su formulación técnica, aspectos sin

duda importantes, sino sobre todo de las condiciones que den curso aun proceso político que realmente permita a los grupos llegar a un buen arreglo institucional. Ésta es la condición no sólo para repartir costos y beneficios, sino también para establecer compromisos fiscales buenos y creíbles, por supuesto dentro de los propios grupos organizados pero también frente a los electores o el común de los contribuyentes. Los compromisos fiscales son buenos porque los actores asumen metas realistas y cumplibles, pero también porque son evaluables por los propios electores.

El arreglo institucional es un aspecto clave de la reforma, porque los recursos gravables constituyen un monto dado que depende de las características de la economía y, sobre todo, de las restricciones institucionales. Éstas determinarán, en último término, las posibilidades de modificar la carga tributaria. Así, un buen acuerdo institucional buscaría limitar el oportunismo de los agentes.

Por ejemplo, debería restringir con claridad el establecimiento de una política fiscal no comprometida con la estabilidad macroeconómica; impedir la desviación de recursos fiscales de los fines para los cuales fueron aprobados; premiar la productividad y la competitividad, etcétera. En suma, un marco institucional adecuado podría garantizar que algún grupo atentara contra las fuentes de creación de riqueza de otro grupo. Este marco también garantizaría que ningún partido político que arribara al poder pudiese llegar a cambiar el acuerdo fiscal básico. Un pacto fiscal acordado democráticamente debe definir las garantías en el cumplimiento de los compromisos; las garantías sólo pueden ser institucionalmente definidas y defendidas.

CONCLUSIONES

En este momento particular de cambio en México, es necesario continuar con las reformas necesarias para hacer de esta economía una de las más dinámicas y atractivas en el mundo. En este sentido, considero que entre todas las reformas pendientes, la fiscal continúa siendo por mucho la columna vertebral que puede apuntalar todas las demás, y dotar al Estado Mexicano de los recursos para enfrentar sus retos más importantes. Sólo así se puede pensar en un desarrollo sostenido y de largo plazo en este país.

La política fiscal, entendida como el instrumento para solucionar los problemas en el marco del interés público, dista mucho de ser a la que han llevado a cabo los regímenes neoliberales, que provoca un abandono de las responsabilidades económicas fundamentales del Estado, las cuales consisten entre otras en desarrollar la infraestructura productiva y mejorar las condiciones educativas y de salud de la fuerza de trabajo, que constituyen el núcleo para el incremento sostenido de la productividad, única garantía del bienestar futuro de México y su inserción competitiva en el mercado mundial.

El objetivo de una reforma fiscal integral debe ser; el fortalecer la capacidad del gobierno federal para hacer frente a los compromisos previamente adquiridos y a los rezagos sociales y productivos del país para incidir en el proceso de crecimiento económico, en condiciones de estabilidad económica y social, y para que sea financiado, en mayor medida, con la contribución de los estratos de la población de mayores ingresos, en congruencia con el principio de equidad.

El sistema tributario mexicano actualmente padece de serios problemas, precisamente por su falta de planeación estratégica y preocupación por la sociedad en general, por lo que carece del sentido promotor del desarrollo nacional que caracteriza a las estructuras fiscales en los países con los cuales competimos comercialmente.

En su función recaudadora, es público y notorio que es ineficaz y excesivamente dependiente de los ingresos petroleros, lo que ha producido que toda su función fiscalizadora la concentre en muy pocos contribuyentes.

Dicho sistema tampoco cumple con la función redistributiva a que está obligado, pues es altamente regresivo por basar su recaudación mayoritariamente en los impuestos indirectos e insuficientemente en los impuestos distributivos como el ISR, así como en la inadecuada e inequitativa falta de progresividad de las tarifas de los servicios públicos.

Si realmente se pretende modernizar el sistema tributario de México, afrontando el reto de lograr una mayor recaudación tributaria y, al mismo tiempo, una mayor equidad fiscal, el camino primordial se ubica en los impuestos progresivos sobre el ingreso, donde nuestro rezago es mayor; como pudimos observar a lo largo de este trabajo en las distintas comparaciones de cifras internacionales.

Se trata de fortalecer al gobierno con recursos provenientes de quienes más tienen para que se promueva y fomente la producción y el empleo de forma estable y sostenible, en beneficio de todos.

México cuenta con tres grandes problemas; los cuales si no logra corregir no se podrá llevar a cabo una reforma en materia fiscal que, verdaderamente pueda dotar de los recursos necesarios para poder hacer de esta economía, una economía competitiva y desarrollada.

El primer gran problema es que México aplica regímenes preferenciales en una amplia gama de actividades económicas y tipos de ingreso, práctica que genera un importante rezago en la recaudación, desigualdad de incentivos entre actividades y complica seriamente la administración fiscal.

El sistema tributario mexicano es muy complejo, por lo que la reforma fiscal integral deberá contemplar una inyección de simplicidad. Se deberá además considerar la eliminación de varios tratamientos especiales a diversos sectores de la economía, pues ya hemos visto que algunos mexicanos pagan muchos impuestos, mientras que muchos pagan muy poco o no pagan nada.

Segundo; la evasión fiscal es muy alta. Se deben hacer esfuerzos para reducirla, lo que incluye acciones de simplificación administrativa, creación de estímulos para incrementar la cultura de pago, y aplicación estricta de la ley. Finalmente, existe todavía corrupción en el brazo recolector del gobierno, práctica que debe ser atacada con mayor firmeza.

Y tercero; el excesivo formalismo fiscal y la complejidad de trámites imponen costos irracionales al contribuyente, disminuyendo la competitividad del aparato productivo, erosionando el bienestar y desalentando el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

A los vicios de la estructura impositiva se suma una administración tributaria poco efectiva y cuya orientación no ha sido al servicio del contribuyente; el sistema presupuestal que se ha venido aplicando en nuestro país carece de la transparencia que exige y que merece la sociedad mexicana.

Para lograr la suficiencia del sistema tributario se dispone de dos herramientas: aumentar la capacidad recaudatoria y mejorar la eficiencia de la administración tributaria. La primera de ellas pertenece principalmente al ámbito de la política tributaria, y tiene que ver con variables tales como el nivel de las tasas, la amplitud de las bases imponibles, el nivel de las sanciones, etc. La eficiencia de la administración tributaria se relaciona con el objetivo de reducir la evasión, para lo cual dispone principalmente de sus facultades de fiscalización.

En México el problema no es la estructura fiscal, la cual no es muy diferente a la de otros países de la OCDE, sino la baja recaudación tributaria en proporción al PIB, en combinación con una complejidad innecesaria en el diseño del sistema. Como consecuencia, el desafío principal que enfrenta el sistema fiscal es aumentar la capacidad de generar ingresos, principalmente ampliando la base y mejorando la recaudación.

En el aspecto fiscal la inequidad es, hoy como ayer, rasgo por excelencia de nuestra estructura tributaria. En un país con los agudos contrastes sociales y regionales como los

que se constatan en México; los propósitos de equidad deben de ser parte fundamental de la reforma tributaria.

Al contrario de lo que supone el gobierno federal, un régimen tributario que procure que la recaudación provenga de los estratos de la población de mayores ingresos contribuye más, y no menos, al incremento del producto nacional y la riqueza.

La caída y luego el estancamiento de los recursos fiscales ha sido el reflejo del bajo crecimiento económico del país; pero también de la indiscriminada apertura comercial que se acompañó de indebidos privilegios y exenciones fiscales.

Los ingresos públicos reflejan un estado tan crítico, que ponen en grave riesgo el cumplimiento de las funciones básicas del Estado mexicano y obligan a una impostergable reestructuración integral del sistema hacendario mexicano.

Una nueva política económica debe ser parte fundamental de la discusión sobre la reforma democrática del Estado. La reforma fiscal integral es eje esencial para el apoyo a la infraestructura productiva. Un manejo adecuado de la política económica debe permitir el crecimiento sostenido del PIB y la redistribución de la riqueza nacional como eje estratégico del combate a la pobreza, para fortalecer el federalismo y la democracia.

En consecuencia, la política económica y la política fiscal no deben limitarse a la simple recaudación de impuestos; deben ser ante todo promotoras del desarrollo económico y social.

El tema de la cuestión fiscal es relevante en el debate nacional. Detrás de la cuestión fiscal está la sustentabilidad económica de cualquier país, y ciertamente, si no se resuelve la cuestión fiscal, no vamos a tener elementos para poder avanzar en la consolidación nacional. De su eficiencia depende en gran medida la atención a las necesidades de la población.

BIBLIOGRAFIA

1. **Arriaga, E.**, (1996) *Finanzas públicas de México*. Primera edición, México, Instituto Politécnico Nacional (IPN).
2. **Aspe, P.**, (1993) *El camino mexicano de la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica.
3. **Ayala, J.**, (2001) *Economía del Sector Público Mexicano*. Segunda edición, México, Grupo Editorial ESFINGE.
4. _____, (2003) *Instituciones para mejorar el Desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica.
5. **Beltrame, P.**, (1970) *Los sistemas fiscales*. Barcelona, Oikos-Tau.
6. **Caballero, E.**, (2006) *Los Ingresos tributarios del sector público de México*. México, Facultad de Economía (UNAM).
7. **Cántala, D.; Semperés, J. y H. Sobrazo**, (2005) *El Impuesto sobre la renta de personas físicas*. México, El Colegio de México (COLMEX).
8. **Cárdenas, E.**, (1996) *La política Económica en México 1950-1994*. México, Fondo de Cultura Económica.
9. **Charles, A.**, (1972) *La teoría de la tributación*. España, Editorial Madrid.
10. **Delgadillo L.**, (2001) *Principios de Derecho tributario*. 3ª Edición, México
11. **Fernández, A.**, (1985) *Evasión fiscal y respuesta a la imposición*. (Cuadernos de Trabajo), El Colegio de México (COLMEX).
12. **Flores, E.**, (1999) *Elementos de Finanzas Públicas*. México
13. **Izquierdo, R.**, (1995) *La política hacendaria del desarrollo estabilizador*. México, Fondo de Cultura Económica.
14. **Kagan, R.**, (1989) *On the Visibility of Income Tax Law Violations en Taxpayer Compliance*. Vol. 2, University of Pennsylvania Press
15. **Latapi, M.**, (1999) *La verdad de los Impuestos en México*. México, Editorial Fisco.
16. **López, M.**, (2006) *Aplicación de los Impuestos en México*, México, Editorial Fisco.
17. **López Tijerina, J.**, (2000) *Propuesta de reforma fiscal*. Serie de Cuadernos de investigación núm. 5, México, UNAM.
18. **Musgrave, R.**, (1989) *Hacienda Pública, teórica y aplicada*. 5ª Edición, México, McGraw Hill.

19. **Resendiz, E.,** (1989) *Política e impuestos, visión histórica*. 1ª Edición, México, Librero editores.
20. **Rosas, R.,** (1980) *Teoría general de las Finanzas Públicas y el caso de México*. México, Escuela Nacional de Economía.
21. **Sánchez, G.,** (2000) *Derecho Fiscal Mexicano*. Tomo I, 12ª Edición, México
22. **Slemrod, J.,** (1989) *Complexity, Compliance Costs, and Tax Evasion en "Taxpayer Compliance"*. Vol. II, University of Pennsylvania Press
23. **Solís, L.,** (1988) *Intento de reforma económica en México*. México, El Colegio Nacional
24. **Stiglitz, J.,** (2000) *La economía del sector público*. 3ª Edición, España, Editorial Antoni Bosch,

HEMEROGRAFIA

1. **Ayala, J.,** (2000) "La reforma fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?" en *Comercio Exterior*. Vol. 50, num. 11, noviembre de 2000.
2. **Boltvinik, J.,** (2003) "Economía Moral" en *La Jornada*. 14 de noviembre de 2003.
3. **Caballero, E.,** (2001) "Nueva hacienda pública distributiva" en *Revista Economía Informa*. Núm. 298, Facultad de Economía (UNAM), Junio de 2001.
4. **Calva, J.,** (2003) "Modernización Tributaria" en *El Universal*. Noviembre de 2003.
5. **Flores, J.,** (1999) "Algunas consideraciones sobre la capacidad tributaria de Estados y municipios", en *Revista El Economista Mexicano*, Núm. 2, Colegio Nacional de Economistas, 1999.
6. **García, R.,** (1999) "Reforma fiscal integral para fortalecer los ingresos públicos" en *Revista Mercado de Valores*. Núm. 7, Nacional Financiera, Julio de 1999.
7. **Guerrero, J.; Hernández, F. y A. Zamudio,** (2000) "Los Impuestos en México: ¿Quién los paga y como?", Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2000.
8. **Hernández, M.,** (2002) "El sistema Tributario y no Tributario de México: descripción general y análisis crítico", México, 2002
9. **Huerta, A.,** (2001) "Consideraciones sobre las iniciativas fiscal, financiera y presupuestaria presentadas por el Gobierno Federal", en *Revista Economía Informa*. Núm. 298, Facultad de Economía (UNAM), Junio de 2001.

10. **Jorratt De Luis, M.;** (2002) “Evaluación de la capacidad recaudatoria del Sistema Tributario y de la evasión tributaria”. Centro Interamericano de Administradores Tributarios CIAT.
11. **Manzo, J.,** (2000) “Propuestas para una reforma fiscal en las empresas estatales de energía (EEE)”, en *La Reforma Fiscal Hacendaria*. 31 de agosto de 2000.
12. **Martínez I.,** (2000) "Hacia una reforma fiscal integral (cambiar la forma de cobrar el IVA para aumentar la recaudación)" en *Revista El Economista Mexicano*. Núm. 1, Colegio Nacional de Economistas, 2000.
13. **OCDE.** (2005) “Perspectiva internacional de la Reforma Tributaria en países de la OCDE”, 2005.
14. _____, (2006) “La Reforma Fiscal en México: Perspectiva Internacional”, 2006.
15. **Pita, C.,** (1993) “La Reforma Tributaria en América Latina en la Década de los Años 80”, *Serie Documentos de Trabajo 164*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1993.
16. **Rains, L., M. Bes y J. Febres.** (1996) “Reformas Recientes en la Política Tributaria de América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1996.
17. **Székely, M.,** (2000) "La Desigualdad en México: Una Prospectiva Internacional"; Banco Internacional de Desarrollo, diciembre 2000
18. **Tait, A.,** (1988) “Value Added Tax: International Practice and Problems”, Fondo Monetario Internacional (FMI), 1988.
19. **Trigueros, I. y A.,** (2000) “Análisis, evaluación y propuestas para una Reforma Tributaria”, *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*, ITAM, 2000
20. **Unidad de Estudios de Finanzas Públicas.,** (2002) “Las Finanzas Públicas de México 1980 – 2000”, Documento elaborado por la H. Cámara de Diputados, 2002.
21. _____, (2002) “Problemas Estructurales del sistema Tributario en México”, Documento elaborado por la H. Cámara de Diputados, 2002.
22. **World Bank.,** (2000) “Lessons of fiscal Adjustment”

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. www.banamex.com
2. www.bancomer.com.mx
3. www.banxico.org.mx
4. www.camaradediputados.gob.mx
5. www.cddhcu.gob.mx
6. www.inegi.gob.mx
7. www.oecd.org
8. www.sat.gob.mx
9. www.sedesol.gob.mx
10. www.shcp.gob.mx
11. www.worldbank.org