



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**ANÁLISIS DEL ISR Y LA INEFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO
ANTE LA REFORMA FISCAL 2000-2010**

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

MARCOS JAVIER SORIA GARCÍA

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. JOSÉ MANUEL FLORES RAMOS



MÉXICO, D.F.

OCTUBRE 2012



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.

“Es verdad que ninguna disciplina al presente parece ser causa de gozo, sino de tristeza; pero después da fruto apacible de justicia a los que en ella han sido ejercitados.” (Hebreos 12:11)

“Proclamo en voz alta la libertad de pensamiento y muera el que no piense como yo.” Voltaire

Agradecimientos

A Dios:

Por permitirme disfrutar de una de las más grandes bendiciones en esta vida que fue haber estudiado en esta universidad, por hacerme sentir como un verdadero hijo y tenerme bajo tu cuidado en cada momento, por darme la sabiduría cuando la pedí y cuando fue necesario, por fortalecerme con tu disciplina y valentía, por cuidar con gran celo cada uno de mis pasos mostrándome tu luz y guiándome con tu infinita grandeza haciendo indescriptible mi sentir de certeza y seguridad de que nunca te apartaste de mí ni un solo instante, gracias por poder glorificarte y ser testimonio de un Dios viviente.

Gracias mi Señor por tu fidelidad aun en mis errores, recibe esto como ofrenda por tu perfecto amor, Padre, Hijo y Espíritu Santo.

A mis Padres:

Me sobran palabras y pensamientos que ahora pasan por mi mente para agradecerles todo lo que han hecho por mí, pero más que nada quiero que sepan que lo amo mucho y que siempre he estado infinitamente agradecido con Dios porque son mi más grande bendición. Sé que no son perfectos como yo tampoco lo soy, pero he aprendido mucho de ustedes, gracias por tantas alegrías desde mi infancia hasta el día de hoy, gracias por los valores que aprendí en casa y porque hicieron de esta un hogar. Prometo honrarles con el hombre que han querido ver, al hijo perseverante, humilde y honesto que los haga sentir orgullosos así como yo lo estoy de ustedes, porque sé que el camino no ha sido fácil para ustedes y no lo será para mí, pero con su amor y su cariño serán menos arduas mis luchas porque son mi fortaleza.

Agustina García López y Javier Soria Carranza, los amo.

A mis Familiares y Amigos:

Especial agradecimiento a las familias Camacho López, López López y García López, quienes me han dejado sentir su afecto y su cariño y me han adoptado como un hijo, un nieto incluso un hermano. No se imaginan lo afortunado que me siento de tenerles cerca, de verdad, ustedes y quienes me conocen saben que pienso que no pude haber tenido mejor familia, quizás no aportaron en lo absoluto

a esta tesis, pero sepan que su presencia en este trabajo y en mi paso por la universidad estuvo implícita con su apoyo en mis decisiones, pero más que nada con sus alegrías, siempre fueron un motivo muy grande y me fueron todos de inspiración, gracias abuelos, tíos, primos y sobrinas. Gracias a Dios por mis tíos y abuelos que son mis ángeles en el cielo.

Gracias a mi amigos que considero parte de mi familia y a las personas que estuvieron muy cerca de mí, apoyándome, motivándome y creyendo en mí, muchas gracias, Dios los bendiga. Gracias a mis amigos de la infancia a quienes estimo mucho por su sincera amistad, a los que estuvieron conmigo desde que recibí la noticia de ser parte de esta la Universidad Nacional y a los que conocí en esta casa de estudios y les tengo gran aprecio.

A mis Profesores:

Quiero agradecer al Mtro. José Manuel Flores Ramos por su tiempo y atención y por aceptar ser mi tutor y dirigir esta tesis. Especial agradecimiento y admiración a los profesores Ernesto Bravo Benítez, Alfonso Miguel Anaya Díaz, Raúl Carbajal Cortés y José Alberto Reyes de la Rosa por su apoyo y compromiso con la Universidad y la educación en México, en verdad les agradezco su preocupación como docentes. Gracias Dr. Carlos Tello Macías y Maestros José Gildardo López Tijerina, Raúl Carbajal Cortés y Rafael Daniel Navarrete Hernández por su atención prestada a esta tesis como sinodales.

ÍNDICE

Justificación y Delimitación del Tema.....	7
Objetivo General	8
Objetivos Particulares	8
Hipótesis.....	9
Marco Teórico	9
Introducción	14
1 Capítulo 1. Los Ingresos Tributarios.....	17
1.1 Ingresos del Gobierno Federal.....	17
1.1.1 Estado y Gobierno.....	17
1.1.2 Funciones de la Política Pública.....	19
1.1.3 Política Económica y Política de Ingresos.....	25
1.1.4 Clasificación de los Ingresos.....	26
1.1.5 Ingresos que Percibe el Gobierno Federal.....	28
1.2 Los Impuestos como fuente de Ingresos	32
1.2.1 ¿Qué son los Impuestos?	32
1.2.2 Marco Jurídico.....	34
1.2.3 Características	34
1.2.4 Estructura y Función	35
1.2.5 Tipos de Impuestos.....	36
1.2.6 Impuestos que percibe el Gobierno Federal	36
1.3 Impuestos al Ingreso y el Impuesto Sobre la Renta.....	40
1.3.1 Impuestos al Ingreso	40
1.3.2 Impuesto Sobre la Renta.....	41
1.3.2.1 Personas Físicas y Personas Morales.....	42
1.3.2.1.1 Personas Físicas	42
1.3.2.1.2 Personas Morales	46
2 Capítulo 2. Sistema Fiscal Mexicano	50
2.1 Finanzas Públicas.....	50
2.2 Política Fiscal.....	56
2.2.1 La Política Fiscal y el Keynesianismo	56
2.2.2 Objetivos de la Política Fiscal	57
2.2.3 Un Sistema Tributario Eficiente.....	59
2.2.4 La Administración Tributaria.....	63
2.3 Comparativo de la Recaudación en México y los Países de la OCDE	64
2.3.1 El Federalismo Fiscal en la Recaudación	68
2.4 Distribución del Ingreso: Pobreza y Desigualdad.....	68
2.4.1 Indicadores de Pobreza 2010	73

2.4.1.1	Índice de Recuento.....	73
2.4.1.2	Brecha de Pobreza.....	75
2.4.1.3	Índice de Sen.....	77
2.4.2	Indicadores de Distribución del Ingreso.....	79
2.4.2.1	Índice de Gini y Curva de Lorenz.....	79
3	Capítulo 3. Deficiencias en el Sistema Fiscal.....	89
3.1	Legitimidad Fiscal.....	89
3.2	Evasión y Elusión de Impuestos.....	90
3.2.1	Evasión de Impuestos y del ISR en México.....	94
3.2.2	Costos de la Evasión y Elusión Fiscal Respecto al PIB.....	101
3.3	Economía Informal.....	102
3.3.1	Antecedentes.....	102
3.3.2	Definición.....	103
3.3.3	Efectos Macroeconómicos.....	105
3.3.4	De la Formalidad a la Informalidad.....	105
3.3.5	De la Informalidad a la Formalidad.....	107
3.3.5.1	Una Estimación de la Evasión del ISR del Sector Informal.....	108
3.4	Comparativo con Otros Países Miembros de la OCDE.....	109
4	Capítulo 4. Reformando el Sistema Tributario.....	113
4.1	Reforma Tributaria y Reforma Fiscal.....	113
4.2	Evidencia Empírica.....	114
4.2.1	Reformas Sobre el ISR.....	118
4.3	Evolución del ISR en las Últimas Décadas.....	123
4.4	Resultados para 2010.....	124
4.5	Una Propuesta de Reforma para un País en Desarrollo.....	126
4.6	Medidas para Evitar la Evasión y Elusión Fiscal.....	132
4.7	Reformando al Sector Informal.....	136
	Conclusiones Y Recomendaciones.....	143
	Anexo 1. Marco Jurídico De Los Ingresos Del Gobierno Federal.....	151
	Anexo 2. Ingresos Tributarios en México 2002-2010 (Millones de Pesos).....	152
	Anexo 3. Tarifa para El Cálculo del ISR para Personas Físicas. Art. 177 de la LISR.....	153
	Anexo 4. Cuentas Generacionales.....	154
	Anexo 5. Porcentaje y Número de Personas en Condición de Pobreza por Ingresos 2000-2010.....	155
	Anexo 6. Línea de Pobreza por Ingreso en México. Pobreza Alimentaria (Urbana).....	156

Anexo 7. Línea de Pobreza por Ingreso en México. Pobreza de Capacidades (Urbana)	157
Anexo 8. Línea de pobreza por Ingreso en México. Pobreza de patrimonio (Urbana)	158
Anexo 9. Ingreso Corriente Total Promedio Trimestral por Hogar por Deciles (2000-2010)	159
Anexo 10. Metodología para el Cálculo del Índice de Gini 2010	160
Anexo 11. Distribución Porcentual del Ingreso por Deciles	161
Anexo 12. Índices de Gini México, Brasil y Chile	162
Anexo 13. Ingreso Trimestral por Hogar Antes y Después de Impuestos 2010 .	163
Anexo 14. Ingreso Trimestral por Hogar Antes de Impuestos y Después de ISR 2010	164
Anexo 15. Ingreso Trimestral por Hogar Antes de Impuestos y Después de IVA 2010	165
Anexo 16. Ingreso Trimestral por Hogar Antes y Después de Impuestos 2008 .	166
Anexo 17. Ingreso Trimestral por Hogar Antes de Impuestos y Después de ISR 2008	167
Anexo 18. Ingreso Trimestral por Hogar Antes de Impuestos Y Después de IVA 2008	168
Anexo 19. Ingreso Trimestral por Hogar Antes y Después de Impuestos 2006 ..	169
Anexo 20. Ingreso Trimestral por Hogar Antes de Impuestos y Después De ISR 2006	170
Anexo 21. Ingreso Trimestral por Hogar Antes de impuestos y Después de IVA 2006	171
Anexo 22. Incidencia del ISR e IVA Sobre el Ingreso 2006, 2008 y 2010 (%)	172
Anexo 23. Ingresos Tributarios como Porcentaje del PIB México, Brasil y Chile	173
 Bibliografía	 174

ANÁLISIS DEL ISR Y LA INEFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ANTE LA REFORMA FISCAL 2000-2010

JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA

Como sabemos, toda actividad que realiza el gobierno requiere de erogaciones para conseguirlo; por tanto necesitará de ingresos para el logro de sus objetivos; la estructura y forma en que se lleva a cabo este proceso es lo que se expresa en la política fiscal.

La política fiscal en México adquiere gran relevancia por la estrecha relación que tiene con el desarrollo económico y social, ya que, es a través de ella que se pueden alterar diversas variables económicas como el empleo, la estabilidad de precios, el crecimiento económico, la distribución del ingreso, entre otras. Es por medio de su política de ingresos y de gasto que tiene como fin cumplir con los objetivos de la política económica.

La presente tesis trata precisamente la parte del ingreso, basándose en el Impuesto Sobre la Renta; los ingresos del Gobierno Federal dependen en gran medida de los ingresos percibidos por concepto de impuestos. México es una de las economías con una de las bases tributarias menos sólidas y el nivel de ingresos es insuficiente para optimizar el nivel de gasto público, es por ello que el presente trabajo de investigación se realiza con la finalidad de determinar la ineficiencia e identificar los obstáculos que han generado dichas consecuencias.

En la actualidad son muy comunes e insistentes los comentarios sobre la necesidad y urgencia de llevar a cabo una reforma fiscal, por tal motivo este estudio es realizado con ciertos cuestionamientos acerca del tema, por ejemplo, ¿Es necesaria una reforma fiscal?, ¿Qué elementos se pueden considerar como parte de una reforma fiscal y cuales corresponden en realidad a una reforma tributaria?, de ser necesaria la reforma, ¿Qué tipo de modificaciones se pueden

adecuar al sistema tributario y cuáles no son factibles?, valdría la pena considerar también algunas de las debilidades que vuelven ineficiente al sistema tributario.

En los últimos años se han sugerido y enviado propuestas al Congreso para una reforma, si bien se han realizado algunas modificaciones no se ha concretado una reforma tributaria integral, mucho menos una reforma fiscal, por ello el tema es tan obstinado en la actualidad. Así, esta investigación abarca el periodo correspondiente al periodo 2000-2010 con la finalidad de observar la evolución reciente de los ingresos y de todos los indicadores respecto al tema, para así hacer una propuesta a un tema que aún sigue en espera.

OBJETIVO GENERAL

El objetivo general es analizar y dar a conocer una propuesta que permita hacer más eficiente el sistema tributario. Para ello, enfocamos el estudio en el Impuesto Sobre la Renta, sobre el que pretendemos identificar ¿por qué? a pesar de ser un impuesto progresivo y el de mayor importancia en el sistema tributario, presenta ciertas deficiencias en la recaudación. Así, además de considerar modificaciones en su estructura, pretendemos exponer algunas medidas para ampliar la base de contribuyentes para lograr un sistema más eficiente y equitativo.

OBJETIVOS PARTICULARES

- Analizar y hallar las deficiencias en la estructura del Sistema Tributario, específicamente del ISR.
- Encontrar una manera eficiente para recaudar más impuestos y que los ingresos del gobierno no dependan de los ingresos petroleros ya que estos a su vez dependen del precio internacional de hidrocarburo.
- Basar el sistema tributario en impuestos directos más que al consumo y comprobar que los primeros tienden a ser más progresivos y que cumplen con el principio de redistribuir eficientemente el ingreso.

- Proponer algunas modificaciones para reducir el monto de gastos fiscales.
- Realizar una propuesta que ayude a ampliar la base de contribuyentes basada en el combate a la evasión y elusión de impuestos.
- Hacer una estimación que incluya los ingresos que se pueden percibir por parte del sector informal y nos permita tener algunas consideraciones al respecto.

HIPÓTESIS

La hipótesis central de esta investigación está basada en el supuesto de ineficiencia del sistema tributario. Afirmamos que la baja recaudación de impuestos, específicamente del Impuesto Sobre la Renta, está relacionada con la reducida base de contribuyentes; por esto consideramos que una reforma tributaria comúnmente confundida con reforma fiscal, no debe basarse o tener como prioridad las modificaciones en las tasas del ISR, sin embargo es importante atender aspectos relevantes de la estructura tributaria como su simplificación y muy importante también, combatir la evasión y elusión de impuestos, así como buscar medidas para incorporar a la formalidad al sector informal. De lograrse esto, el sistema podría ser mucho más eficiente alcanzando un nivel que se asemeje al potencial de la recaudación a la vez de contribuir a la equidad.

MARCO TEÓRICO

Para abordar el tema de este trabajo de investigación es importante considerar bajo que corriente de pensamiento pretendemos hacer nuestro análisis. Es importante tener presente que desde el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982 ha predominado en la economía mexicana el pensamiento neoliberal, el país adoptó este modelo como supuesto promotor del crecimiento y desarrollo económico. Nuestro periodo de estudio por tanto corresponde a esta corriente, pero así mismo atribuimos gran parte de las consecuencias que sufre hoy en día

la economía mexicana a las medidas que han sido implementadas y que derivan de esta postura.

Desde al año 2000, mismo que corresponde cronológicamente al inicio de nuestro periodo de estudio, se había propuesto cambiar de modelo económico, sin embargo ante el ascenso al poder de un nuevo partido político de tendencia neoliberal, se optó por no renunciar a sus ideales y seguir imperando en base a una serie de políticas plasmadas también en el llamado “Consenso de Washington”, mismo que se le atribuye al economista inglés John Williamson. Estas políticas tienden a la desregulación del mercado, una menor presencia o control del Estado en sectores como la educación y la salud, la privatización de empresas, la liberalización del comercio exterior y eliminación de barreras arancelarias, así como a la inversión extranjera directa, adicionalmente menciona evitar un déficit presupuestario y un tipo de cambio competitivo. Aunque estas políticas iban dirigidas a las economías latinoamericanas se convirtió en un modelo general para todas las economías en el mundo. En México a tres décadas del modelo neoliberal las tasas de crecimiento y el desarrollo económico se han visto seriamente afectados y es por eso la crítica a continuar bajo el mismo modelo.

En discrepancia al modelo antes mencionado, creemos que la presencia del Estado es fundamental en el crecimiento económico y en una mejora en la distribución del ingreso; se mencionará y se justificará en el desarrollo de esta tesis esta postura, así como los fallos del mercado y las consecuencias de no regular el mercado y dejar que este actúe libremente. Aunque el neoliberalismo no se opone a la total intervención del Estado, sí minimiza su participación; sin embargo este reconocimiento de presencia del Estado es una necesidad que también lo es para el tema que desarrollamos, es difícil y prácticamente imposible imaginar un sistema tributario en manos de empresas privadas, se considera deseable y eficiente desde este punto de vista la participación del Estado.

Otra de las contraposiciones que sustentamos en contra de las políticas neoliberales la encontramos específicamente en nuestro tema de análisis, corresponde al tipo de políticas en materia fiscal, para esta escuela es prioridad implementar impuestos al consumo más que al ingreso. Es parte fundamental de nuestra tesis demostrar que los impuestos al ingreso son más eficientes ya que partimos de ese supuesto para realizar propuestas en materia tributaria.

Aunque el neoliberalismo ha propiciado una alta concentración del ingreso en donde aproximadamente el 20% de la población de mayor ingreso capta alrededor del 50% del total y el otro 50% es captado por el 80% restante de la población, pretenden gravar no el ingreso sino el consumo, es decir de igual manera para el total de la población sin importar el nivel de ingreso, evidentemente el impacto y la incidencia es mucho mayor en la población de bajos recursos y contribuye a fomentar aún más la desigualdad. Por el lado del gasto, el neoliberalismo tiende a reducir este, es decir se inclina por una política fiscal restrictiva, aun en consideración del efecto positivo que este tiene en el nivel de demanda agregada.

Gran parte de la teoría de esta tesis se centra y se adecúa a las ideas de la escuela keynesiana, esta debe su nombre al economista inglés John Maynard Keynes quien plasma sus ideas en su obra "*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*", que en el año en que su publicó (1936) había sido propuesta como una forma de salir de una crisis, pero que se convertiría en un modelo útil para economías en recesión.

Este modelo tiene como parte fundamental en el análisis la ecuación simple de demanda agregada $Y = C + I + G + (X-M)$, en donde Y que es el ingreso total representa una igualdad con la demanda agregada y está determinada por el consumo de los hogares, la inversión de las empresas, el gasto público y las exportaciones netas. Keynes postulaba que en relación a esta ecuación se podía combatir dos problemas fundamentales en la economía como lo son el desempleo y la inflación. Respecto al desempleo mencionaba que este se debía a una

insuficiencia en la demanda por lo que habría que elevarla, esto se lograba mediante el aumento del consumo con una reducción de impuestos, un aumento de la inversión mediante una baja en las tasas de interés, aumentando el gasto del gobierno y bajando el tipo de cambio para estimular las exportaciones. Cabe mencionar que una de las adecuaciones que aplicaríamos al modelo es que la baja en los impuestos debería corresponder en mayor proporción a los impuestos indirectos, para que las familias no limiten su consumo. Por el contrario, en cuanto a la inflación explicaba que los precios suben por que sube la demanda, como consecuencia las medidas que habrían de tomarse serían inversas a las aplicadas para combatir el desempleo.

Al igual que la Curva de Phillips, en donde se representa la relación entre inflación y desempleo con una curva de pendiente negativa, Keynes afirmaba que el desempleo y la inflación no podían coexistir dado que si había desempleo había que aumentar la demanda, pero una demanda elevada provocaba inflación, por tanto esto no era viable. Sin embargo en la década de los 70's se presenta lo que Keynes no había tomado en cuenta y consideraba improbable, el desempleo y la inflación se daban simultáneamente, proceso conocido como estanflación, esto se dio dado un nivel de desempleo por una baja demanda agregada, a la vez que se generó una inflación, pero esta no tenía su origen en la demanda agregada sino en el alza de precios por los elevados costos de producción, mismos que se habían dado por un aumento en la electricidad y combustibles originados por el aumento excesivo en los precios del petróleo.

De tal manera perdían validez los postulados de Keynes y predominaban ahora las ideas liberales en las que se trató de dar solución al problema de una subida de precios por incremento de costos de producción a nivel microeconómico, es decir este problema se debía atender a nivel empresa.

Sin embargo resurge aun la teoría de Keynes, ante la última crisis en México persiste el problema del desempleo, mientras que las políticas están enfocadas en

mantener la estabilidad económica, si bien es cierto que la inflación ha estado controlada ha habido periodos mensuales en los que incluso se presenta una deflación y la deflación puede representar algo negativo dado las expectativas que tienen gran influencia en la economía, ya que en la espera de que bajen los precios se puede postergar el consumo, además de que un precio menor puede representar menores utilidades o peor aun un riesgo de incurrir en pérdidas.

Ante este escenario sí existe una solución en la teoría keynesiana y consiste en estimular la demanda agregada, ¿Cómo?, con una política fiscal expansiva, reduciendo las tasas de interés y bajando el tipo de cambio. Esto es aplicable al caso mexicano dado que el desempleo representa en la actualidad un mayor problema que el control de la inflación, por lo tanto una política fiscal restrictiva como la plantean los neoliberales no es la que se requiere por el momento, y por ello la necesidad e importancia de utilizar los instrumentos que nos proporciona la política fiscal para aumentar la demanda como lo son la disminución de impuestos con la especificación antes señalada y el incremento de gasto público, para el cual evidentemente se requiere de mayores ingresos provenientes de una mayor recaudación, basada no en el aumento de las tasas sino en la base de contribuyentes como lo plantea esta tesis, de ahí la importancia de la política fiscal en la política económica.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis pretende hacer una investigación sobre la ineficiencia del sistema tributario, así como de la estructura y evolución del Impuesto Sobre la Renta ya que este es parte fundamental en dicho sistema al serle atribuidos la captación de poco más de la mitad de los ingresos tributarios (54% en 2010), es importante tomar en cuenta también que estos últimos representan la mayor proporción del total de ingresos (44%).

Consideramos que el total de la carga fiscal debe descansar en mayor proporción en los impuestos directos, en este caso el ISR, y a partir de 2008 se incorpora el Impuesto Empresarial Tasa Única (IETU), esto bajo el supuesto de progresividad; por el contrario los impuestos indirectos o al consumo como el IVA tienden a ser regresivos dado que el nivel de ingreso en México es muy inequitativo, por tanto la proporción de este ingreso destinada al consumo para la población de menor ingreso es considerablemente mayor que la de mayor ingreso.

Si afirmamos que los impuestos directos son mas deseables porque no sólo gravan la parte del ingreso que se consume, ¿En donde radica la ineficiencia del sistema tributario? Si también hemos mencionado que poco más de la mitad de los ingresos tributarios provienen del ISR, ¿Por qué la recaudación en México es muy limitada? y más importante aun ¿Por qué la distribución del ingreso sigue presentando niveles muy altos de concentración? Evidentemente es un problema de fondo sobre el cuál vale la pena analizar detalladamente cuáles son las causas que han obstaculizado el desarrollo de la política tributaria.

Por ello en los siguientes capítulos partiremos de la estructura de los ingresos y los impuestos, trataremos de identificar el problema y sus consecuencias, para así analizar las deficiencias y por último tratar de elaborar una propuesta que optimice los ingresos tributarios y que pueda traducirse en un mejor bienestar social.

Para lograr nuestro objetivo y probar nuestra hipótesis, presentamos esta investigación que consta de cuatro capítulos, que incluye anexos estadísticos y algunas conclusiones y recomendaciones en un decálogo.

En el primer capítulo se incorporan los elementos teóricos referidos a los ingresos tributarios del gobierno federal, partiendo de lo general a lo particular, es decir, del total de ingresos hasta el ISR específicamente. En este capítulo también definiremos al gobierno como receptor de ingresos, conoceremos cuales son sus funciones presupuestarias y la clasificación de políticas en materia económica, así como sus subdivisiones para adentrarnos a la teoría tributaria. Se muestra también la evolución del total de ingresos en nuestro periodo de estudio, así como el monto de los ingresos tributarios y el correspondiente al ISR, impuesto sobre el cual también se mencionan sus elementos teóricos.

El segundo capítulo parte de la teoría de las finanzas públicas porque refiere a la política fiscal, es decir menciona tanto la parte del ingreso como la del gasto, pero en el desarrollo del capítulo nos enfocamos en nuestro tema de estudio que es la parte del ingreso, específicamente la parte tributaria y su administración, en esta parte se hace un comparativo con países miembros de la OCDE, organización a la cual también pertenece México. Por último dados los objetivos de la política fiscal se incorporan algunos indicadores de pobreza y desigualdad con el fin de poner en contexto la situación de México e identificar cómo están influyendo los impuestos y políticas implementadas en dichas variables, esto también tiene el objetivo de mostrar la progresividad del ISR y la regresividad del IVA.

Confirmada nuestra afirmación de progresividad del ISR y su importancia, nos enfocamos en el tercer capítulo a identificar cuáles son las causas que no están permitiendo un sano desarrollo en materia tributaria. Consideramos que el principal problema radica en el reducido número de personas y empresas que soportan la carga fiscal por lo que centramos nuestro análisis en aquellas prácticas nocivas que obstaculizan la incorporación de un mayor número de

contribuyentes, nos referimos a la evasión y elusión fiscal y a la economía informal.

Por último el capítulo cuatro pretende elaborar propuestas y tener algunas consideraciones para hacer más eficiente el sistema. Inicia diferenciando la reforma tributaria de la reforma fiscal, posteriormente menciona algunas reformas o modificaciones que se han llevado a cabo en años anteriores en nuestro país y propone algunas que se consideran importantes y necesarias dentro de las que ya se han propuesto mas allá de simples variaciones en las tasas. Las propuestas tienden a simplificar el sistema y a medidas para combatir la evasión de impuestos y una forma de incentivar a la formalidad al sector informal.

A manera de conclusiones se comprueba la hipótesis central y se sintetizan algunos puntos que tiene como objeto hacer más eficiente el sistema tributario captando un mayor número de contribuyentes en base al ISR, además de algunas modificaciones que permitan hacer más sólida la estructura vigente del impuesto.

CAPÍTULO 1

LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

En este capítulo se expresa y conceptualiza la parte teórica de la presente tesis. En los siguientes párrafos nos referiremos a los ingresos que percibe el gobierno federal a través del sistema tributario; no sin antes partir de lo general a lo particular para comprender su procedencia. Así, conoceremos la ubicación del gobierno dentro de la economía, los ingresos que capta de manera general y la proporción que de estos representan los provenientes de la recaudación de impuestos. Por último analizaremos el impacto del Impuesto Sobre la Renta, mismo sobre el que se basa este trabajo de investigación.

1.1 INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

1.1.1 ESTADO Y GOBIERNO

Antes de desarrollar el tema de los ingresos tributarios y por tanto el de los ingresos del gobierno federal como tal, es necesario ubicar al gobierno dentro de la economía. El gobierno es un órgano fundamental que forma parte del Estado y comprende tres órdenes: federal, estatal y municipal; cabe mencionar que como parte del gobierno se encuentra el sector público, que a su vez comprende la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, es en esta última donde tienen participación las dependencias y organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

El Estado está formado por un conjunto de instituciones y órganos que se encargan de regular todas las actividades de una sociedad, Vargas Sánchez menciona que el Estado es “el conjunto de instituciones y organizaciones sociales, económicas y políticas que se han creado históricamente para regular y normar la vida de los individuos... El estado a través de un gobierno puede utilizar la política monetaria, la política fiscal, la política industrial, etc., como instrumentos para

influir en la actividad económica: inversión, inflación, empleo, pobreza, con el fin de alcanzar determinados objetivos (...), cualquier economía requiere la presencia de un Estado”.¹ En general el Estado y su intervención han tenido cada vez más importancia en la economía, aunque mucho se ha cuestionado cuáles son o deberían ser sus funciones en el comportamiento de la economía, es decir la disyuntiva entre qué debería hacer o dejar de hacer el Estado, que tipos de políticas debería adoptar y cómo influye en el desempeño de la economía, el tipo de políticas que aplique el Estado es de carácter público en contraste con las acciones que puede tomar la iniciativa privada.

La política pública es importante para guiar, complementar e incluso corregir al mercado, por lo cual es inevitable cuestionarse de que tamaño debe ser el mercado. Existen diversas razones que explican dicha presencia del Estado dentro de la economía tales como el asegurar que el mercado sea competitivo mediante la libre entrada de productores y consumidores; si el mercado es autosuficiente, debe existir quien regule e impida prácticas monopólicas u oligopólicas o en otros casos dado los costos decrecientes, la competencia llega a un punto donde deja de ser eficiente y es entonces cuando interviene el gobierno; además el mercado por sí solo no puede lograr la estabilidad de precios, el pleno empleo ni el crecimiento económico, el gobierno entra en función de estabilización para estos indicadores macroeconómicos.

Hoy resulta difícil pensar en una economía e incluso una sociedad sin la intervención de Estado, ya que desde que nacemos estamos en contacto y hacemos uso de los bienes públicos y somos partícipes de las políticas públicas; sin embargo en las economías contemporáneas también participa el mercado incluso en mayor medida, por lo tanto el mercado y el Estado coexisten. Es complicado también pensar en una economía sin la intervención del Estado dados los bienes que se conocen como públicos, aquellos que resultan ser más

¹ Vargas Sánchez, Gustavo, *“Introducción a la Teoría Económica. Aplicaciones a la Economía Mexicana”* Ed. Pearson, ed. Primera, México, 2002, p. 573.

eficientes cuando son suministrados por el Estado o los que el sector privado simplemente es incapaz de proporcionar. Las opiniones en cuanto a la participación del gobierno han adoptado distintas posturas, los argumentos se tornan en base a las fallas que presenta el mercado si se le deja actuar libremente (*laissez-faire*), pero también se reconocen las fallas del gobierno, es por ello que la economía tiende a ser mixta. En una postura u otra, el objetivo es encontrar el equilibrio y un sistema eficiente que ayude a mejorar el bienestar social.

“El Estado moderno es definido como una organización e institución que tiene poder económico y político para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico (...), genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación”.² Así, el Estado tiene poder de coerción, que al establecer un marco de obligaciones y regulaciones funciona de manera arbitraria, pero también es participe de todos los procesos económicos, políticos y sociales.

Resulta evidente en este sentido que corresponde al gobierno y por tanto al Estado encargarse de la política fiscal, para lo cual debe obtener recursos que son vistos como ingresos del gobierno, los cuales utilizará de manera eficiente mediante la instrumentación de políticas adecuadas. Aspectos como este son también una justificación de la intervención del Estado en la economía, ya que resultaría difícil pensar en empresas privadas que realicen esta función.

1.1.2 FUNCIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para que la política fiscal, es decir las decisiones que se deben tomar respecto al ingreso y el gasto, y en general cualquier política pública sea eficiente debe cumplir con ciertos objetivos y funciones básicas.

² Ayala Espino, José, “Mercado, Elección Pública e Instrumentos. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado” Ed. Miguel Ángel Porrúa, ed. Segunda, Facultad de Economía, UNAM, México, 2004. p. 32.

La primera función hace referencia a la elección en la combinación de bienes que son provistos, es decir al proceso mediante el cual se elige entre bienes privados y bienes sociales, esta función es la función asignación. La segunda función está relacionada con todo objetivo que una política económica en general tiene que tener, se trata de la función distribución la cual tiene la finalidad de ser más justos y equitativos en la repartición de la riqueza o del ingreso. Por último, la función estabilización como su nombre lo dice su objetivo es mantener en equilibrio algunos indicadores específicos como lo son el nivel de empleo, la estabilidad de precios y el crecimiento económico.³

FUNCIÓN ASIGNACIÓN

Se trata de determinar que bienes se deben proveer, si serán bienes privados o bienes públicos dados los fallos de mercado en el caso del que este sea ineficiente o falle por completo. Así pasa con los bienes en que no hay un título de propiedad, es decir en los bienes en que el beneficio es igual para todos los consumidores y además no aplica el principio de exclusión, ya que no tiene sentido privar a un consumidor del bien porque resulta ineficiente; hablamos de los bienes y servicios públicos como el alumbrado de las calles, las carreteras, el agua que llega a las casas o la electricidad, etc., el pago por estos servicios es mínimo y además nos encontramos en una situación en que no existe rivalidad entre los consumidores es por ello que no resulta eficiente en el mercado. Existen sin embargo situaciones en las que aun habiendo rivalidad entre los consumidores es recomendable la intervención del gobierno en la provisión de un bien como lo son las cuotas por usar autopistas, existe una rivalidad e incluso es recomendable la exclusión por lo que se exige un pago.

Como sabemos la economía trata el uso eficiente de los recursos para la

³ La teoría de las funciones fue tomada de la traducción al castellano del libro de Richard A. Musgrave, "Public Finance in Theory and Practice" Ed. Mc Graw Hill, Third Edition, International Student Edition.

satisfacción de necesidades, estas corresponden a un universo de consumidores que tienen diferentes preferencias, para que dichas necesidades queden satisfechas se requiere de una asignación eficiente, en el intento por lograr esto se obtendrán diferentes implicaciones distributivas, es por eso que se requiere separar el término asignación eficiente del de distribución y para hacerlo se ha desarrollado el término de eficiencia paretiana o eficiencia en el sentido de Pareto, la cual sugiere que una asignación es eficiente si no es posible conseguir otra asignación que mejore la situación de un consumidor sin empeorar la de otros.

FUNCIÓN DISTRIBUCIÓN

Una vez que hemos mencionado porque es necesaria la intervención del gobierno cuando el mercado es ineficiente, la pregunta es cómo y cuánto el gobierno debe proveer un bien o brindar un servicio; es una cuestión de calidad y cantidad en la que no se debe considerar como en el mercado cuanto se está dispuesto a pagar por un bien, sino lo importante es tratar de determinar en qué medida valora un consumidor un bien para establecer vía impuestos un pago. El consumidor ante esta situación no tiene motivos para decir si un bien le es muy necesario, así como no tiene motivos para realizar un pago adicional ya que como se trata de un bien público todos los consumidores pagan lo mismo lo valoren en mayor o menor medida. Es por ello la dificultad de un gobierno en determinar el pago vía imposición por lo que va a suministrar. Una vez determinado el gravamen habrá diferencias de conformidad entre los consumidores porque es imposible satisfacer las preferencias del total de la población por lo que el resultado será aproximado y sólo tratará de tender a ser eficiente.

La distribución de la renta está determinada por ciertos factores como la capacidad de generar ingresos, la riqueza acumulada, la fijación de precios, etc., a su vez también por la venta de los servicios de los factores, por ejemplo con respecto a la renta del trabajo, la distribución está relacionada con las capacidades para obtener una renta por trabajar y por el deseo de hacerlo;

respecto a la renta del capital, esta se relaciona con la distribución de la riqueza, la distribución de la renta depende además de los precios de estos factores. Así la distribución de la renta queda distribuida de manera desigual ya que cada individuo posee factores de trabajo o capital diferentes.

La economía optimiza el uso de los recursos escasos basándose en la distribución del ingreso, misma que no debe de perder de vista el bienestar para lograr su eficiencia. Como se mencionaba, en el sentido de Pareto un cambio es eficiente sólo si un individuo se ve beneficiado sin perjudicar a otro, sin embargo en la teoría de la redistribución esto ha tenido poco sentido ya que en la mayoría de los casos, la posición de una persona se ve favorecida a expensas de otra. Otro de los problemas de la redistribución surge porque es casi imposible comparar los niveles de utilidad de cada uno de los individuos de acuerdo a su renta.

Si bien siempre ha sido de gran importancia la teoría de la distribución de la riqueza, en la actualidad cobra mayor importancia dados los altos y crecientes índices de pobreza y distribución en el país, es por ello que se ha puesto atención en el límite inferior del ingreso para tratar de prevenir un mayor número de pobres, sin embargo las medidas han sido ineficientes y los cambios no han sido sustanciales ni han resultado significativos. No hay que perder de vista tampoco los deciles de mayor ingreso de la población dado que existe una inmensa distancia entre estos y los deciles de menor ingreso. Esto evidentemente tiene implicaciones importantes desde la estructura impositiva sobre todo si hablamos de impuestos progresivos.

La política pública ha tratado de distribuir el ingreso utilizando ciertos instrumentos fiscales, tal como promover un sistema impositivo progresivo, es decir que la contribución no sea proporcional al ingreso sino mayor en donde los niveles de ingreso sean mayores, alternamente se utilizan subvenciones para las personas de bajos recursos y planes de financiamiento para dicha población; esto tiene la ventaja de que al gravar sobre el ingreso no se interfiere en las decisiones de

consumir o de producir, aunque si puede influir en la decisión entre trabajo y ocio.

Una política de distribución óptima persigue los objetivos de eficiencia y equidad, y aunque para lograr la eficiencia se requiere necesariamente de un costo, este debe ser el menor posible. En general se considera que la función de distribución se satisface por un conjunto de impuestos directos sobre la renta y transferencias.

FUNCIÓN ESTABILIZACIÓN

El objetivo de esta función es minimizar las fluctuaciones que se dan en una economía, se basa principalmente en la estabilidad de precios, controlar el nivel de empleo y el crecimiento económico; además toma en cuenta que la inestabilidad es un fenómeno que se puede transmitir de un país a otro.

El nivel de empleo y precios depende de la demanda agregada con relación a la producción potencial valorada a los precios vigentes y no resultan fáciles las estimaciones ya que no hay que olvidar que la demanda depende de varios factores quienes a su vez dependen de otros.

La función estabilización resulta difícil de controlar sobre todo cuando no hay mecanismos que automáticamente regresen una variable a su estado original, por ejemplo si los precios y salarios son a la baja, se requiere de medidas expansivas para hacer que la demanda agregada se eleve nuevamente y viceversa.

Los instrumentos que se utilizan para la política de estabilización corresponden a los instrumentos tanto de política fiscal como de política monetaria. En cuanto a los instrumentos de política monetaria, el mercado no puede regular por sí sólo la oferta monetaria, un banco no es capaz de controlar la cantidad de dinero en circulación, es por ello que se recurre al control mediante un banco central que estabilice dicho flujo de acuerdo a las necesidades en un corto plazo y posteriormente en el largo plazo. Un aumento en la oferta monetaria incrementa la

liquidez, reduce los tipos de interés y por tanto aumenta la demanda. Una restricción monetaria actúa de forma inversa. Otro instrumento es la forma en cómo se financia el déficit; si partimos de una política monetaria restrictiva, habrá una deuda adicional que producirá un incremento en la tasa de interés y afectará negativamente la demanda agregada.

Respecto a los instrumentos de política fiscal que son los que en esta tesis nos interesan, estos también influyen en la demanda agregada, por ejemplo el gasto público tiene una relación positiva con la demanda agregada, de igual modo el consumo; una reducción de impuestos aumenta la renta de los individuos y por tanto se puede pensar que tiene más dinero para gastar o consumir.

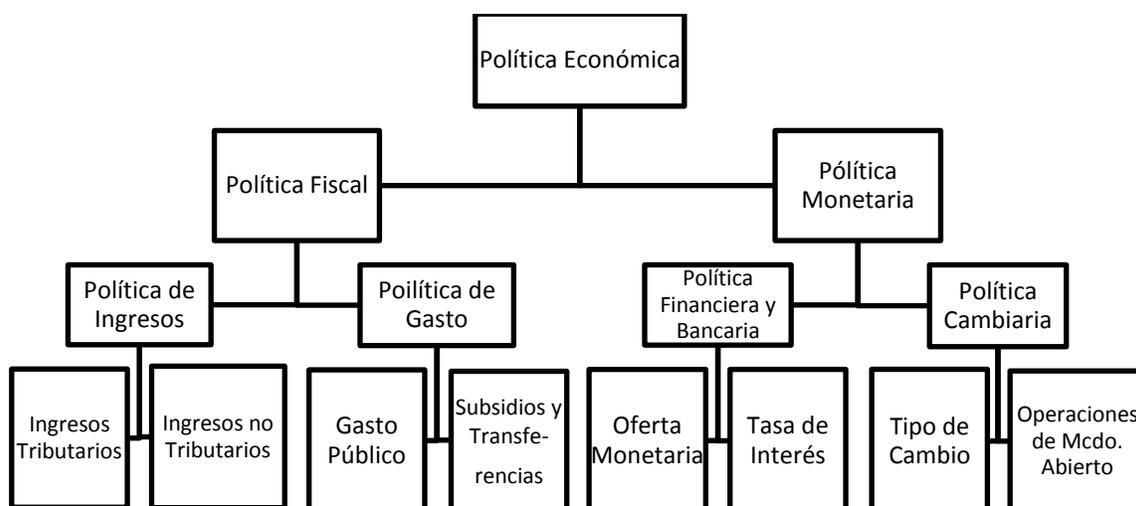
Las tres principales funciones que hemos mencionado se utilizan de acuerdo a la variable que se quiere alterar, por ejemplo si se desea una política fiscal expansiva se puede tanto elevar el gasto como disminuir los impuestos, para el primer caso se utiliza la función asignación, pero para el segundo no ya que se requeriría de aplicar la función distribución.

Dados los cambios en las funciones de asignación y distribución, si se quiere mantener neutral la estabilización, los cambios proporcionales en el nivel de impuestos son una buena solución. El mayor problema de la política fiscal es cómo manejarla de forma que sus objetivos incluyendo los de asignación, distribución y estabilización puedan ser satisfechos simultáneamente.

Así, corresponde al gobierno ocuparse de nuestro tema de estudio y es necesario conocer los recursos de los cuales dispone el Estado para atender las necesidades de la población destinadas a mejorar el nivel de bienestar social. Para lograr tales objetivos (metas o fines) el gobierno requiere de diseñar, instrumentar y aplicar políticas, para ello se hace valer de instrumentos (medios) y medidas. Estas políticas en su conjunto forman lo que se conoce como política económica.

1.1.3 POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA DE INGRESOS

La política económica puede tener diferentes vertientes de acuerdo a dónde se quiere llegar o hacia dónde va dirigida, por lo general los objetivos son crecimiento económico, pleno empleo, estabilidad de precios, mejora en la balanza de pagos y una más justa y equitativa distribución del ingreso. Para lograr estos objetivos la política económica se subdivide en política fiscal y política monetaria⁴, en nuestro análisis nos centraremos en la política fiscal que está compuesta de la política de ingresos y la política de gasto, mismas que deben coexistir en busca del equilibrio. Los instrumentos de la política de ingresos son los ingresos tributarios y los no tributarios, mientras que los de la política de gasto serán el gasto público y los subsidios y transferencias.



Fuente: Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

El gobierno determina que políticas y que instrumentos puede utilizar como medios para obtener ingresos y con ellos cubrir los requerimientos del gasto público; es decir, el gobierno a través de la política fiscal se encarga de optimizar y buscar el equilibrio entre lo que recauda y lo que se gasta.

⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, "Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación", Ed. CEF/051/2006

1.1.4 CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS

Todos los ingresos que se perciben se pueden clasificar de acuerdo a sus diferentes puntos de vista, criterios o por su naturaleza. A continuación se mencionan algunas.

a) Por su Naturaleza Económica

- Corriente: Son los ingresos que se obtienen de las contribuciones fiscales o de las operaciones de los organismos y empresas, además representan un aumento de efectivo del sector público. En estos se encuentran los impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones y productos.
- De Capital: Proviene de la venta de activos fijos y de valores financieros, así como del financiamiento interno y externo y de las transferencias del Gobierno para inversión física y financiera.

b) Ordinarios y Extraordinarios

- Ordinarios: Son los recursos fiscales del sector público que se captan de manera periódica y normal y se encuentran en un presupuesto. Están relacionados con las actividades que realiza el Estado.
- Extraordinarios: En contraste con los ordinarios se captan de manera esporádica y excepcional, son derivados del financiamiento interno y externo y de la emisión de moneda, no tiene que ver con las funciones que desempeña el Estado.

c) Por su Obligatoriedad

- Tributarios: Se incluyen todos los tipos de impuestos, están relacionados con el poder de coerción del gobierno, por consecuencia son obligatorios para todos los contribuyentes registrados y en algunos casos para toda la sociedad.
- No tributarios: Los capta el gobierno por medio de derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, también se incluyen los que se obtienen de Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

d) De acuerdo a la entidad que los recauda

- Gobierno Central: Son obtenidos por las dependencias de la administración central.
- Sector Paraestatal: Los recauda por medio de los organismos y empresas paraestatales.

e) Por Sector Económico Específico

- Petroleros: Son los ingresos que provienen de un recurso natural específico, el petróleo, se obtienen de su explotación o aprovechamiento.
- No petroleros: Son los que se captan en los demás sectores que no tiene relación con el hidrocarburo.⁵

⁵ La clasificación de los ingresos fue tomada de los documentos: “Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1995- 2006” y “Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación” del centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

1.1.5 INGRESOS QUE PERCIBE EL GOBIERNO FEDERAL

Dado que nuestro tema de investigación nos conduce específicamente al estudio del Impuesto Sobre la Renta, haremos énfasis en la política de ingresos, la cual tiene sus bases en Ley de Ingresos de la Federación, que es el documento oficial publicado anualmente en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una vez enviada la iniciativa de ley por el Ejecutivo Federal y aprobada posteriormente por el Legislativo.

En dicha ley no sólo se establecen las facultades de los poderes y de las entidades que tienen relación alguna con la política de ingresos sino también la estimación de los ingresos percibidos por cada concepto durante cada ejercicio anual.

La configuración de los ingresos percibidos plasmada en la ley de Ingresos de la Federación⁶ es la siguiente:

➤ **INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

▪ **IMPUESTOS:**

- Impuesto sobre la Renta
- Impuesto Empresarial a Tasa Única
- Impuesto al Valor Agregado
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

⁶ México, “Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio 2010”, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre de 2009.

- Impuesto sobre Servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.
 - Impuesto a los Rendimiento Petroleros
 - Impuesto al Comercio Exterior
 - Impuesto a los Depósitos en efectivo
 - Accesorios
- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS
 - DERECHOS
 - CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PROCEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.
 - PRODUCTOS
 - APROVECHAMIENTOS
- **INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS**
- INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS
 - APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL
- **INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO**
- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO.

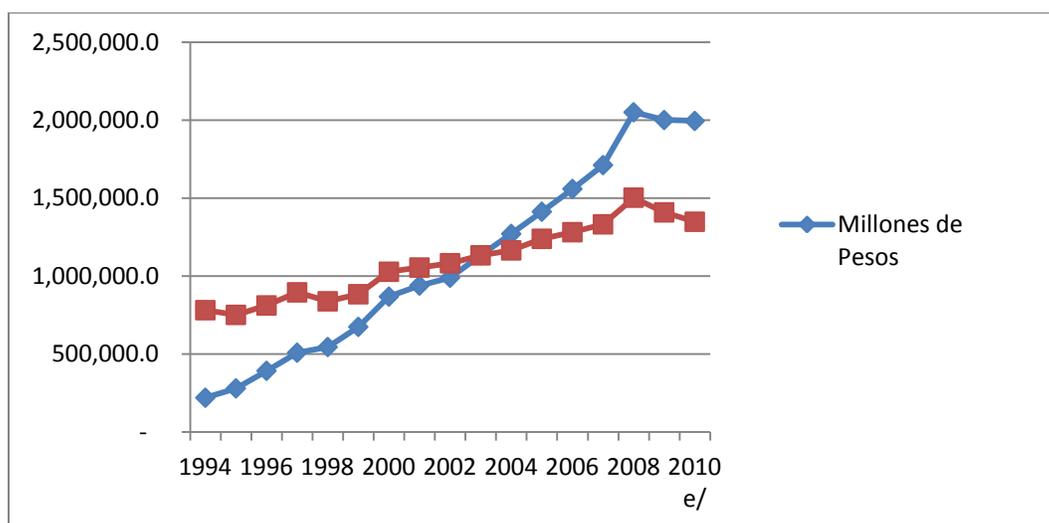
Una vez mencionados los ingresos de los que dispone el gobierno para determinar sus políticas de ingreso y gasto, indicamos en el cuadro 1 y se representan en las gráficas 1 y 2, los ingresos anuales que se obtuvieron desde 1994 hasta 2009 y una estimación del año 2010.

Cuadro 1. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1994 - 2010

Año	Millones de pesos	Millones de pesos de 2003	Var. % real	% del PIB
1994	220,102.3	781,471.8	-3.9%	12.7%
1995	280,144.4	751,074.3	8.1%	13.0%
1996	392,566.0	811,715.0	10.3%	13.3%
1997	508,743.8	895,573.0	-6.4%	13.7%
1998	545,175.7	838,229.5	5.4%	12.2%
1999	674,348.1	883,612.0	16.3%	12.5%
2000	868,267.6	1,027,451.9	2.6%	13.7%
2001	939,114.5	1,054,633.5	2.6%	14.2%
2002	989,353.4	1,082,230.3	4.7%	14.5%
2003	1,132,985.1	1,132,985.1	2.8%	15.0%
2004	1,270,211.1	1,164,629.4	6.4%	14.8%
2005	1,412,505.0	1,238,814.4	3.4%	15.3%
2006	1,558,808.0	1,281,394.3	3.9%	15.0%
2007	1,711,220.6	1,331,711.4	12.8%	15.1%
2008	2,049,936.3	1,502,545.5	-6.3%	16.8%
2009	2,000,448.1	1,408,377.4	-4.3%	16.8%
2010 e/	1,994,440.8	1,348,110.8	5.1%	15.3%

e/: Cifras estimadas presentadas en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.
 Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2009, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2010, SHCP.

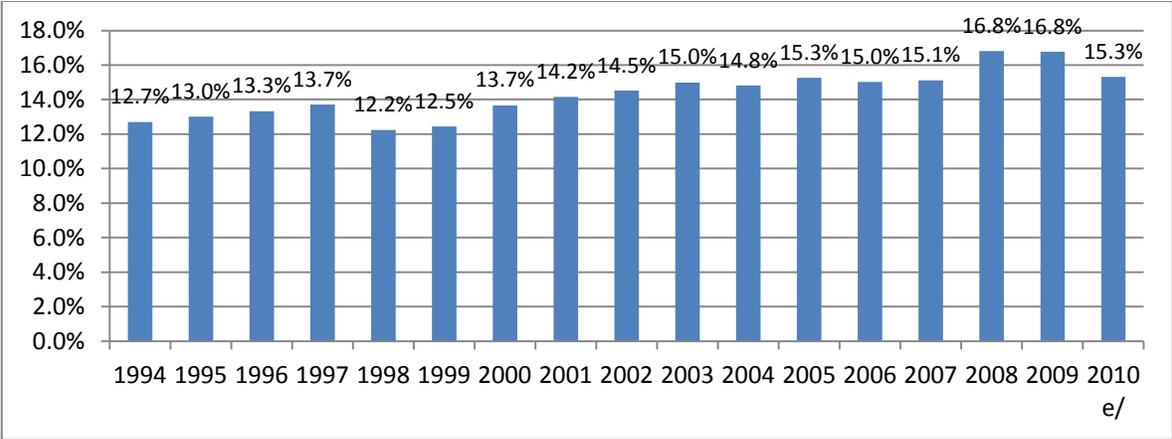
Gráfica 1. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1994 – 2010



Fuente: Cámara de Diputados con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2009.

Como se puede ver en el cuadro y en la gráfica, la tendencia de los ingresos anuales del gobierno federal desde 1994 han tenido una tendencia creciente, año con año aumentan los ingresos del gobierno federal, pero es importante conocer la proporción en que estos aumentan, es por ello que conviene no ignorar el factor inflación. Tomando en cuenta los ingresos en millones de pesos de 2003, año que tomamos como base, podemos observar que incluso hay años en los que los ingresos decrecen, este es el caso para los años de 1995 y 1998, sin embargo en términos nominales los ingresos siguieron siendo crecientes, no así en los dos últimos años de nuestro periodo de estudio en donde los ingresos de 2009 y la estimación para 2010 fueron decreciendo tanto a pesos corrientes como constantes. Es por ello que en la gráfica vemos cómo la línea que indica los millones de pesos de 2003 empieza con una curva hacia abajo, y los dos años siguientes cambia la tendencia para en 1998 volver a bajar pero sólo por ese año y no vuelve a bajar hasta 2009 y 2010, únicos años en los que muestran curva hacia abajo la línea de millones de pesos (corrientes).

Gráfica 2. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



e/: Estimado

Fuente: Cámara de Diputados con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2009

Lo que la gráfica 2 muestra son los ingresos del gobierno como porcentaje del PIB, como podemos observar también muestran una tendencia a ser crecientes,

es decir, no sólo los ingresos han crecido sino que en proporción al PIB han representado un mayor porcentaje lo cual es favorable y se busca que cada vez sean mayores.

La razón por la cual se incluyeron 6 años anteriores a nuestro periodo de estudio fue para contrastar un poco los ingresos como porcentaje del PIB en diferentes periodos, podemos ver como hasta el año 2000 los ingresos totales oscilaban entre el 12 y 14% del PIB, a partir de 2001 y hasta 2010 el porcentaje ha estado entre el 14 y 17%. Si bien han aumentado en los últimos años, hay que considerar que estamos contabilizando todos los ingresos incluyendo los provenientes de la renta del petróleo, con lo cual los ingresos tributarios se rezagan, pero esto será analizado posteriormente.

Aunque el aumento no ha sido tan significativo, se requiere que cada vez sea mayor proporcionalmente, para ello es necesario trabajar en una mayor percepción de ingresos principalmente en la recaudación tributaria que es la mayor fuente de ingresos de la federación.

1.2 LOS IMPUESTOS COMO FUENTE DE INGRESOS

1.2.1 ¿QUÉ SON LOS IMPUESTOS?

Respecto a la teoría de los impuestos, podemos señalar algunas definiciones y características de estos como la principal fuente de ingresos del gobierno federal. Este tema ha sido muy estudiado por la teoría económica dada la gran importancia que tienen los gravámenes para incidir en las variables macroeconómicas.

A lo largo de la historia y desde tiempos muy remotos, los impuestos han existido y han tenido características que hasta hoy han prevalecido, sin embargo con el paso de los años han adoptado distintas formas como aportaciones, en la actualidad y por lo general los impuestos han sido monetizados. Diversos autores han aportado una definición para el concepto de impuesto y la mayoría han

coincido en muchos aspectos, reconociendo así sus características. Para Eheberg por ejemplo “los impuestos son exacciones del Estado y demás corporaciones de derecho público que se perciben de un modo y en una cuantía unilateralmente determinada por el poder público con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”.⁷

Emilio Caballero menciona que los impuestos “son aceptados en tanto que la población espera recibir, como contrapartida, un conjunto de bienes y servicios públicos que la propia sociedad valora y demanda”⁸, menciona también la propiedad de los impuestos de ser coercitivos o como los menciona en su definición Joseph Stiglitz, a diferencia de las transferencias de dinero, los impuestos son obligatorios.⁹

Ernesto Flores Zavala señala: “Hemos encontrado una idea fundamental: la de que el impuesto es, en esencia, una aportación que deben dar los miembros del Estado, por un imperativo derivado de la convivencia en una sociedad políticamente organizada, para que el Estado se encuentre en posibilidades de realizar las atribuciones que se le han señalado”.¹⁰

El Código Fiscal de la Federación en su artículo segundo, fracción I, define a 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 prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos.¹¹

⁷ Eheberg, Carlos T. Von, “Hacienda Pública” Ed. Gustavo Gili, Traducción de la primera edición alemana, Barcelona, 1929, p.185.

⁸ Caballero Urdiales, Emilio, “Los Ingresos Tributarios de México”, Ed. Trillas, primera edición, México, 2009, p.17.

⁹ Stiglitz E. Joseph, “La Economía del Sector Público”, Ed. Antoni Bosch, ed. tercera, Columbia University. Traducción Ma. Esther Rabasco y Luis Toharia, Universidad de Alcalá, Barcelona, España, p. 475.

¹⁰ Flores Zavala, Ernesto, “Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas” Tomo I. Los Impuestos, México, 1946. p.43.

¹¹ México, “Código Fiscal de la Federación”, Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

1.2.2 MARCO JURÍDICO

El marco normativo que regula los impuestos se basa en la Ley de Ingresos de la Federación y comprende los tres niveles del gobierno: federal, estatal y municipal. La ley de Ingresos se encuentra subordinada al Código Fiscal de Federación, que es un decreto mediante el cual se obliga a las personas a contribuir con el pago de impuestos y demás ingresos conforme a las leyes fiscales. El código fiscal así como la ley de ingresos están regulados jurídicamente a su vez por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ver Anexo 1).

1.2.3 CARACTERÍSTICAS

Ya mencionadas algunas definiciones de los impuestos, podemos visualizarlos con diferentes criterios y características. Entre las características más importantes que podemos mencionar encontramos las siguientes:

- Son una contribución que representan ingresos para el gobierno que deberían cubrir los gastos que satisfacen las necesidades sociales.
- Se presentan como un precio que se paga por los servicios prestados por el Estado a la sociedad en su conjunto.
- Representa un sacrificio, pero al mismo tiempo debe significar el menor sacrificio posible. La sociedad siempre buscara menos y menores impuestos, mientras que el gobierno siempre buscara una mayor recaudación.
- Son la principal fuente de ingresos del gobierno.
- Son obligatorios y coercitivos.
- Deben ser proporcionales y equitativos.
- Tienen la función de mejorar la eficiencia económica y la distribución del ingreso.
- Pueden determinar e influir sobre el ahorro, consumo, inversión, y el crecimiento económico en general.

- Es un deber que no necesita una justificación jurídica especial.
- Deben ser legales (tiene que estar expresados en la Ley de Ingresos de la Federación).
- A aquellos que tienen el derecho de exigir el pago de un impuesto se le conoce como sujeto activo de un impuesto, mientras que el sujeto pasivo es aquella persona que tiene la obligación de pagarlos.

Es por la vía de la recaudación de impuestos que el gobierno tiene la capacidad de transferir los recursos y distribuirlos entre las personas y los distintos sectores y ramas de la economía, a su vez tiene el objetivo de financiar el gasto público.

1.2.4 ESTRUCTURA Y FUNCIÓN

La estructura de los impuestos puede presentar diferentes perspectivas de estudio, un ejemplo de ello es la recaudación, en la que los impuestos deben garantizar que se cumplan las funciones del Estado con los programas de gasto del gobierno; otro criterio es el de suficiencia, en el que los ingresos deberían ser los necesarios en cuantía para cubrir las funciones del gasto público, es decir el financiamiento de las actividades del gobierno; por su tamaño y composición, dado que por las características de los impuestos se ven afectadas las decisiones de los agentes económicos y el objetivo es que no provoquen distorsiones.¹²

Como se mencionaba con anterioridad los impuestos tienen dos funciones básicas: mejorar la eficiencia económica y distribuir el ingreso. Los impuestos mejoran la eficiencia cuando corrigen alguna falla de mercado,¹³ respecto a la

¹² Ayala Espino, José, “Economía del Sector Público Mexicano”, Ed. Esfinge, ed. Segunda, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, p. 227.

¹³ Los fallos del mercado a los que nos referimos son: 1) Competencia Perfecta, para que los mercados sean eficientes debe haber competencia perfecta, es decir que no existan ni monopolios ni oligopolios que puedan influir sobre los precios. 2) Bienes públicos, existen bienes que no pueden ser suministrados por el mercado y que sólo el sector público los puede proporcionar de manera eficiente. 3) Externalidades, cuando las actividades de una persona o empresa afecta a otras generando un costo que sería muy elevado de no intervenir el Estado. 4) Mercados Incompletos, existen cuando el mercado no provee bienes o servicios aun cuando el costo de producción sea inferior al que los consumidores están dispuestos a pagar. 5) Fallos en la

distribución, los impuestos son eficientes cuando reducen los efectos negativos que generan los mercados en la economía, una política de distribución del ingreso debe estar basada en un mecanismo fiscal, cuando se realiza por otra vía se puede incurrir en distorsiones que agravan más un problema distributivo. A su vez, los impuestos deben estar dirigidos al cumplimiento de las funciones y los objetivos del Estado y no hacia intereses privados.

1.2.5 TIPOS DE IMPUESTOS

Dentro de las diferentes clasificaciones de los impuestos, existe una división principal; los impuestos directos y los impuestos indirectos:

- Directos: Son los que se aplican sobre los ingresos o ganancias de las personas o contribuyentes, sean personas físicas o morales, o bien, sobre la riqueza de las mismas. El principal impuesto directo es el ISR.
- Indirectos: Este tipo de impuestos se aplican de manera inmediata y general sobre los precios de las mercancías y servicios, recaen sobre toda la población sin importar el nivel de ingreso, no se imponen de manera directa sino que son transferibles, se aplican comúnmente sobre bienes y servicios o sobre el consumo. El principal impuesto indirecto en México es el Impuesto al Valor Agregado.

1.2.6 IMPUESTOS QUE PERCIBE EL GOBIERNO FEDERAL

De acuerdo a la ley de Ingresos de la Federación, podemos identificar en nuestro sistema tributario los siguientes impuestos que describiremos por el momento sólo a grandes rasgos.

Información, la presencia del Estado se justifica porque las empresas no proporcionan la suficiente información al consumidor y 6) Paro y otras perturbaciones económicas, el paro es referente a trabajadores y máquinas que han afectado al sistema capitalista y dentro de las perturbaciones se pueden considerar la inflación y el desequilibrio. Véase Stiglitz, Joseph, "La Economía del Sector Público", *op. cit.*, p. 91-102.

- Impuesto sobre la Renta: Es el impuesto de mayor importancia en el Sistema Tributario Mexicano, sus antecedentes se remontan hasta 1921 como impuesto al ingreso, por su naturaleza es de carácter directo y grava los ingresos de las personas físicas y morales.
- Impuesto Empresarial a Tasa Única: Este impuesto fue aplicado bajo la iniciativa del actual Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa en el paquete de Reforma Fiscal de 2007 y entró en vigor en 2008. Se paga por enajenación de bienes, prestación de servicios independientes u otorgamiento del uso o goce temporal de bienes como marca la ley del IETU.
- Impuesto al Valor Agregado: El IVA tiene sus antecedentes desde 1952 cuando se incorporó a la Ley Federal sobre los Ingresos Marginales un impuesto tipo valor agregado, que se forma por los aumentos de precio de los bienes en su proceso productivo, hasta llegar al consumidor final. Como tal se empezó a aplicar en 1980 y como se ha mencionado es el principal impuesto indirecto y trasladable.
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios: Este impuesto es de tipo indirecto y es trasladable vía un aumento en los precios, su objetivo es toda actividad productiva que implique la compra-venta de bienes y servicios. Es aplicable normalmente sobre los bienes que tienen un efecto negativo, como las bebidas alcohólicas, el tabaco, y todos aquellos que dañan la salud o el medio ambiente.
- Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos: Tiene sus orígenes sobre la ley de 1962, misma que fue sustituida por la de 1981, y es aplicable como marca la ley para todo tipo de vehículos; transporte aéreo y marítimo, etc., el impuesto es proporcional al valor del vehículo y es anual.

- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos: El ISAN grava la enajenación o compra de automóviles nuevos. Presupone un impuesto progresivo ya que grava a las personas que tienen la posibilidad de adquirir bienes suntuarios o de lujo o de no ser así de mayor valor.
- Impuesto Sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación: El artículo primero de su propia ley dice que grava el importe de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la nación cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley.
- Impuesto a los Rendimiento Petroleros: Es el impuesto a través del cual se pretende desde 1993 que PEMEX y sus organismos subsidiarios (distintos de Pemex Exploración y Producción) estén obligados a cubrir parte de sus utilidades.
- Impuesto al Comercio Exterior: Este impuesto grava la exportación y la importación de bienes, y se divide precisamente en impuestos a la exportación e impuestos a la importación, los primeros tienen un efecto directo ya que no se traslada al consumidor sino a los productores, mientras que el impuesto a la importación tiene un efecto indirecto. El impuesto a la importación tiene como objetivo el proteger el mercado interno.
- Impuesto a los Depósitos en Efectivo: Como su nombre lo dice es el impuesto que grava a los depósitos en efectivo, sea uno o varios, cuyo monto supere \$15,000 pesos en el mes, este monto entro en vigencia a partir del 1 de enero de 2010, anteriormente eran montos superiores a los

\$25.000, actualmente la base es de 3% sobre el excedente del monto mencionado.

- Accesorios: Se refiere a los ingresos que se derivan del incumplimiento de las obligaciones fiscales como multas y recargos.

Cuadro 2. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 2006-2008 (Millones de Pesos)

CONCEPTO	2006		2007		2008	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
INGRESOS TRIBUTARIOS	890,078.20	100	1,002,670	100	994,552.30	100
Ingresos Tributarios No petroleros	930,686.30	104.6	1,047,255.70	104.4	1,207,720.60	121.4
ISR*	448,099.80	50.3	527,183.60	52.6	626,508.60	63
IEPS	36,975.90	4.2	41,532.20	4.1	49,283.90	5
IVA	380,576.10	42.8	409,012.50	40.8	457,248.30	46
Impuesto al Comercio Exterior	31,727.10	3.6	32,190.60	3.2	35,784.20	3.6
ISAN	5,135.70	0.6	5,476.20	0.5	5,071.20	0.5
Tenencia o Uso de Vehículo	17,689.20	2	19,235	1.9	20,022.70	2
Accesorios	10,441.30	1.2	12,403.40	1.2	13,744.10	1.4
Otros**	41.1	0	222.2	0	57.6	0
Ingresos Tributarios Petroleros	-40,608.20	-4.6	-44,585.70	-4.4	-213,168.30	-21.4
IEPS Gasolina y Diesel	-42,217.50	-4.7	-48,324	-4.8	-217,609.10	-21.9
Impuesto a los rendimientos Petroleros	1,609.30	0.2	3,738.40	0.4	4,440.80	0.4

* En 2008 se incluye IETU, IDE e IMPAC

** Incluye las contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2008"

Para el año 2010, el monto total de ingresos tributarios fue de 1,258,129 millones de pesos, resultantes de la diferencia de 1,314,282 millones provenientes de

ingresos no petroleros, menos 56,153 millones correspondientes a los ingresos petroleros. Del total de los ingresos no petroleros, 679,622 millones provinieron del ISR, IETU e IDE, lo que representa más de la mitad de los ingresos (54%), aproximadamente el 40% corresponde al IVA y el 5% al IEPS.¹⁴

En el Anexo 2 se muestra el cuadro completo de los ingresos tributarios del año 2002 al 2010. Lo que se pretende mostrar es el porcentaje que representa el ISR, el sistema renta (ISR, IETU e IDE) para 2008 y 2010 respecto del total de los ingresos tributarios, que representa la mitad del total. Para los años 2002 y 2004 el porcentaje era poco menor del 50%, pero a partir de 2006 se superó aunque por poco el 50% del total, llegando a representar en 2008 el 63% y ubicándose en 2010 en el 54%, por tal motivo esta tesis está basada en el ISR.

1.3 IMPUESTOS AL INGRESO Y EL IMPUESTOS SOBRE LA RENTA

1.3.1 IMPUESTOS AL INGRESO

Como vimos anteriormente, los impuestos se dividen principalmente en impuestos directos e impuestos indirectos, son precisamente los primeros los que gravan los ingresos y la riqueza de los contribuyentes dado un nivel económico determinado.

Los impuestos al ingreso a su vez se pueden dividir en impuestos al capital e impuestos al trabajo. En los dos se dan distorsiones económicas, en el caso de los impuestos al capital se distorsionan las decisiones de los agentes económicos cuando tienen que elegir entre ahorrar o invertir, es por ello que un impuesto de este tipo debe estar controlado de forma que no desincentive la inversión; por su parte los impuestos al trabajo tienen efectos distorsionadores en la oferta de trabajo, ya que los impuestos pueden afectar las decisiones de trabajar¹⁵. El ISR grava tanto al capital como al trabajo, mientras que el IETU por ejemplo, sólo grava al capital.

¹⁴ SHCP, "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010". Pag.5.

¹⁵ La teoría de los impuestos al ingreso fue obtenida de Stiglitz, Joseph, *Op. Cit.*,

1.3.2 IMPUESTO SOBRE LA RENTA

El Impuesto Sobre la Renta (ISR) es el impuesto más importante de los ingresos del gobierno federal; es un impuesto directo que grava los ingresos de las personas y empresas, como se mencionó anteriormente grava tanto al trabajo como al capital. Se trata de un impuesto progresivo, es decir grava en una mayor proporción al ingreso conforme el nivel de este aumenta.

Los elementos principales del ISR son en esencia cuatro; sujeto, objeto, base gravable y tasa. Estos elementos son distintos para el tipo de persona sujeta al impuesto, por lo que la división mas general de las personas gravadas es en personas físicas y morales, ambas representan el sujeto del impuesto.

Sujeto: El artículo primero de la ley del Impuesto Sobre la Renta menciona que están obligadas a pagar este impuesto las personas físicas y las morales, en los siguientes casos:¹⁶

- Las residentes en México, en relación a todos sus ingresos cualquiera que sea la fuente de riqueza de donde procedan.
- Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país.
- Los residentes en el extranjero, en relación a los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

¹⁶ México, "Ley del Impuesto Sobre la Renta", Nueva ley publicada en el DOF el 1° de Enero de 2002, última reforma publicada DOF 31-12-2010, p.347.

1.3.2.1 PERSONAS FÍSICAS Y MORALES

1.3.2.1.1 PERSONAS FÍSICAS

El Impuesto Sobre la Renta grava a los individuos que cumplan con las características establecidas en el ya mencionado artículo primero de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ubicando la fuente de donde obtengan los contribuyentes su ingreso.

La ley del ISR en el artículo 106, correspondiente al título IV de las personas físicas, establece que están obligadas al pago del impuesto:

“las personas físicas residentes en México que obtengan ingresos en efectivo, en bienes, (...) en crédito, en servicios en los casos que señale esta Ley, o de cualquier otro tipo. También están obligadas al pago del impuesto, 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, por los ingresos atribuibles a éste. Las personas físicas residentes en México están obligadas a informar, en la declaración del ejercicio, sobre los préstamos, los donativos y los premios, obtenidos en el mismo, siempre que éstos, en lo individual o en su conjunto, excedan de \$600,000.00. Las personas físicas residentes en México deberán informar a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos que para tal efecto señale el Servicio de Administración Tributaria”.¹⁷

Objeto: El objeto para las personas físicas es gravar los ingresos directos de los individuos obtenidos por: sueldos y salarios o prestaciones de un servicio personal autorizado, actividades empresariales y profesionales, arrendamientos, enajenación de bienes, por intereses, obtención de premios y por dividendos y en general por las ganancias que las personas morales distribuyen.

Base Gravable: Corresponde al total de los ingresos sujetos a impuestos menos las deducciones autorizadas.

¹⁷ *Ibíd.*, p.125.

Tasa: La tasa se aplicará de acuerdo a los ingresos menos las deducciones, basándose en el artículo 177 de la ley del Impuesto Sobre la Renta.

Las deducciones que se pueden considerar para personas físicas son los donativos, los intereses reales por créditos hipotecarios, aportaciones voluntarias a la subcuenta de retiro, las primas por seguros de gastos médicos, los pagos por honorarios médicos y dentales y los gastos funerales.

Las exenciones serán por los ingresos obtenidos de prestaciones distintas al salario, indemnizaciones por riesgos de trabajo y enfermedades, jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, reembolso de gastos médicos, prestaciones de seguridad social, depósitos al INFONAVIT o institutos de seguridad social, cuotas de seguridad social, primas de antigüedad e indemnizaciones, remuneraciones de extranjeros, los provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras que no excedan los 40 salarios mínimos, por enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas en la Bolsa de Valores, por enajenación de casa habitación y por herencia, legado o donativos.

Para calcular el pago anual de ISR para personas físicas se aplica la siguiente fórmula:

Total de Ingresos – Deducciones personales = Base Gravable

(Base Gravable)(Tarifa Correspondiente) – Subsidios mensuales entregados en el año = Resultado

Resultado – Retenciones efectuadas en el año = Impuesto anual.

Los regímenes a los cuáles pueden estar sujetas las personas físicas son los siguientes:

- Sueldos y Salarios: Gravan en este régimen las personas que ofrezcan un servicio por el cual obtengan ingresos por sueldos o salarios y demás prestaciones. Además se asimilan a los sueldos las remuneraciones, las prestaciones obtenidas por funcionarios y trabajadores, honorarios, los anticipos y rendimientos de las sociedades cooperativas de producción, etc. Para calcular el impuesto de estas personas físicas se basarán en el artículo 177 de la LISR (Ver Anexo 3).
- Actividades Empresariales y profesionales: Este régimen se divide en tres secciones: la primera corresponde a personas físicas con actividades empresariales y que presten servicios profesionales; la segunda sección o régimen intermedio grava exclusivamente a las personas con actividad empresarial, es decir que no prestan servicios profesionales y que sus ingresos del ejercicio anterior no hayan sido superiores a las 4 millones de pesos, esta sección brinda facilidades como llevar una contabilidad simplificada y otras, el cálculo de impuesto en estas dos secciones se especifica en el art. 177 de la LISR; y por último, la tercera sección se refiere a los pequeños contribuyentes, refiriéndose a estos como aquellos con ingresos menores a 2 millones de pesos al año.
- Arrendamiento: Este régimen corresponde a las personas que obtengan ingresos por arrendar o subarrendar sus bienes inmuebles. A los contribuyentes sujetos a este régimen se les brindan ciertas facilidades como pagos provisionales variando según el periodo. El cálculo del impuesto a pagar también se determina en el artículo 177 de la LISR.
- Enajenación de Bienes: Se refiere a los ingresos provenientes de la transmisión de propiedad, adjudicación, aportación a sociedades, por arrendamiento financiero, a través de fideicomiso, la sesión de derechos que se tenga sobre los bienes, la transmisión de bienes intangibles y de derechos de crédito. Cuando una persona obtenga ingresos por

enajenación de bienes le corresponde pagar el 5% a la entidad federativa donde se encuentra el inmueble, lo que representa un impuesto local. En los casos de inmuebles con escritura pública, el notario es quien determina y retiene el impuesto para en un plazo no mayor a 15 días transferirlo al gobierno. El cálculo es de acuerdo al art. 177 ya mencionado basado en la ganancia por enajenación que resulte de restar las deducciones autorizadas al total de ingresos por la operación, y esto dividido entre el número de años entre la fecha de adquisición y al fecha de enajenación.

- Adquisición de Bienes: Se considera adquisición de bienes la donación, los tesoros, adquisición por prescripción, construcciones, instalaciones o mejoras de inmuebles en arrendamiento.
- Intereses: Este régimen es aplicado a partir del año 2003, anteriormente se calculaba el impuestos sólo en base a los honorarios, a partir de ese año se acumulan a los ingresos los intereses que ganen, el interés acumulado será el interés real, es decir no tomará en cuenta la inflación. Quienes sólo obtengan ingresos por intereses en el ejercicio y hasta 100 mil pesos en el año, no tendrán que presentar declaración anual, en caso de que la persona física obtenga ingresos por cualquier otro concepto, la excepción queda invalidada no importando la cantidad acumulada.
- Premios: Son los que se derivan de juegos con apuestas, rifas, sorteos, loterías, etc. El impuesto se aplica con la tasa del 1% cuando las Entidades Federativas apliquen un impuesto local no mayor del 6%, 21% cuando se aplique un impuesto local a una tasa que exceda el 6%.
- Dividendos: La ley determina tres tipos de dividendos, los financieros o contables; los que provienen de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN); y los Fictos. Para obtener los dividendos financieros se necesita determinar la Cuenta de Capital de Aportación (CUCA), compuesta de aportaciones

contables de los accionistas y que se pagan haya utilidades mayores a las que determine la CUCA. Los dividendos de la CUFIN no causan impuesto pero las personas deben acumular el dividendo a sus demás ingresos para poder acreditar el ISR pagado por la persona que distribuyó los dividendos.

- Otros Ingresos: Son los ingresos que no se han mencionado hasta ahora como en el caso de los ingresos provenientes de inversiones en sociedades residentes en el extranjero, dividendos distribuidos por residentes en el extranjero, los que perciban otras personas por derechos de autor y las regalías.¹⁸

Hay que considerar que las tasas normativas a las que se sujetan los contribuyentes son muy diferentes de las tasas efectivas promedio, es decir lo que en realidad se recauda por concepto de impuestos. Las tasas efectivas promedio consideran en la medición, lo que se deja de percibir por la sujeción de personas a regímenes especiales, deducciones, exenciones, así como la evasión y elusión de impuestos.

Esto puede ser relevante también si consideramos el comportamiento de los agentes en sus decisiones a invertir, considerando que el ISR es un impuesto que grava al capital, la decisión de invertir para una persona moral debería considerar el pago de una tasa de hasta 30% por ejemplo al año 2010, sin embargo en el periodo de 1994 a 2007 la tasas efectiva promedio se encontraron entre el 8 y el 14%, cifra muy inferior a lo estimado.

1.3.2.1.2 PERSONAS MORALES

De acuerdo a la propia ley del Impuesto Sobre la Renta en su artículo octavo, se entiende por personas morales las sociedades mercantiles, los organismos

¹⁸ Los elementos de los impuestos y los tipos de regímenes son los considerados en el documento “Ingreso Tributario en México” publicado por el Centro de estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

descentralizados que realicen actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando se realicen a través de ella actividades empresariales, también se incluyen las personas morales que residen en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en territorio nacional.

Objeto: El objeto es gravar a las sociedades, organismos y todas las instituciones con actividad empresarial.

Base Gravable: El total de los ingresos acumulables, es decir en efectivo, bienes, servicios, crédito, incluidos los provenientes de establecimientos en el extranjero, menos las deducciones autorizadas, las participaciones de los trabajadores en las utilidades y la diferencia de los ingresos acumulables y las deducciones autorizadas, cuando estas son mayores que los ingresos, es decir la pérdida fiscal.

Tasa: El Artículo 10 de la ley del ISR menciona que las personas morales deberán calcular el impuesto sobre la renta aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa del 28% y el 30% para personas con ingresos mayores a los \$10,300 pesos, tasa que se comenzó a aplicar en enero de 2010.

Las deducciones para personas morales serán, las devoluciones, descuentos o bonificaciones el costo de lo vendido, los gastos netos de descuentos, las inversiones, los créditos incobrables y las pérdidas por caso fortuito, las creaciones de reservas para fondos de pensiones, jubilaciones, etc., las cuotas patronales al IMSS, los intereses devengados y el ajuste anual por inflación.

Por su parte estarán sujetas a exenciones las personas que tengan actividad con fines no lucrativos como los sindicatos, asociaciones patronales, instituciones de asistencia y beneficencia, etc.

La fórmula para calcular el ISR anual para personas morales es la siguiente:

Ingresos Acumulables en el año – Deducciones autorizadas – Participación de los Trabajadores en las Utilidades – Pérdida Fiscal = Base Gravable.

Base Gravable – Pagos mensuales o provisionales = Impuesto Anual

Las personas morales están sujetas a un régimen general o a un régimen con características especiales según el tipo de persona moral; los regímenes a los cuales pueden estar sujetos son los siguientes:

- Régimen General: Están sujetos a este la mayoría de las personas morales; los residentes en México como sociedades mercantiles, organismos descentralizados con actividad empresarial, sociedades y asociaciones civiles con actividades lucrativas, las personas morales residentes en el extranjero con establecimientos en territorio nacional, estas personas están sujetas al pago del impuesto a una tasa del 30%.
- Régimen de Instituciones Financieras: Se sujetan a dicho régimen las siguientes instituciones financieras: las instituciones de crédito, las instituciones de seguros y fianzas, los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las sociedades de inversión, las uniones de crédito. Estas instituciones financieras se sujetan al régimen general pero con algunas especificaciones que se traducen en ciertas obligaciones como retenciones de las instituciones que realicen pagos por intereses.
- Régimen de Consolidación Fiscal: Este régimen es opcional o funciona como alternativa para las sociedades mercantiles residentes en territorio nacional, que tengan más del 50% de las acciones con derecho a voto de sus subsidiarias. Este régimen es opcional ya que ofrece ciertos beneficios, en caso de no sujetarse a este (que de ser así tendrá que ser en un periodo no menor a 5 años) las personas tributarán bajo el régimen general.

- Régimen Simplificado: Establece una serie de obligaciones a las personas morales dedicadas al autotransporte de carga o de pasajeros, los que se dedican a actividades agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícola. A la vez que tiene obligaciones estas personas, pueden reducir el monto del impuesto dependiendo el año que transcurra, esto con el objetivo de apoyar a las empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios de primera necesidad.
- Régimen de Personas Morales con Fines no Lucrativos: Este régimen establece las personas que no son sujetas al pago del impuesto, señala como tales a los sindicatos de obreros, asociaciones de patronos, las cámaras de comercio e industria, colegios de profesionales, asociaciones civiles, instituciones de asistencia o beneficencia, las asociaciones o sociedades civiles sin fines de lucro, las sociedades de inversión especializada de fondos para el retiro. Estas personas solo tendrán que entregar a sus integrantes el remanente distribuible en efectivo o bienes que se obtiene de restar las deducciones a los ingresos en el año.

Una vez mencionada la parte teórica referente al ISR, así como de los impuestos y los ingresos en general, tenemos algunos elementos necesarios para estudiar la parte que nos interesa de la política fiscal. En el siguiente capítulo analizaremos el sistema fiscal en México y su ineficiencia que ha provocado y alentado a economistas, investigadores y analistas a plantear propuestas sobre una reforma fiscal. En nuestra hipótesis sostenemos que el problema radica en la ineficiencia del sistema tributario antes de promover una reforma tributaria, que comúnmente se confunde con una reforma fiscal.

CAPÍTULO 2

SISTEMA FISCAL MEXICANO

2.1 FINANZAS PÚBLICAS

La política fiscal a través de los ingresos y egresos es un instrumento de las finanzas públicas, estas a su vez permiten conocer la efectividad de la política fiscal y así determinar la forma en que se recauda y se proveen los bienes públicos bajo los criterios de eficiencia y equidad.

Las finanzas públicas guardan relación además, con el estudio específico de la planeación, programación, presupuesto y evaluación del financiamiento público, con el proceso de recaudación de ingresos del gobierno, las fuentes de donde los obtiene y la forma en que los aplica y administra. Cabe mencionar que además de los fenómenos económicos, analiza las consecuencias políticas y sociales de los ingresos y gasto públicos en los tres órdenes de gobierno.

Así podemos decir que las finanzas públicas estudian el proceso entre el ingreso y el gasto que ejerce el gobierno para el logro de sus objetivos de política económica mediante los instrumentos de la política fiscal. De manera simplificada el término “finanzas públicas”, al referirse a “lo público”, tiene como unidad económica al gobierno; y en conjunto, las finanzas públicas se refieren a la forma en que el gobierno, dado un nivel determinado de gasto, logrará financiar esas erogaciones mediante la obtención de ingresos.

Esta idea la sustenta Horacio Núñez, que señala que las finanzas públicas se refieren al proceso de ingreso y gasto como herramienta para obtener los fines que se pretende, “Este punto de vista permite diferenciar las Finanzas Públicas de otras disciplinas que también estudian el proceso ingreso-gasto del Estado. Así por ejemplo, la Contabilidad Pública se interesa en el proceso ingreso-gasto del

estado, pero desde el punto de vista de la adecuada registraci3n y control de las operaciones".¹⁹

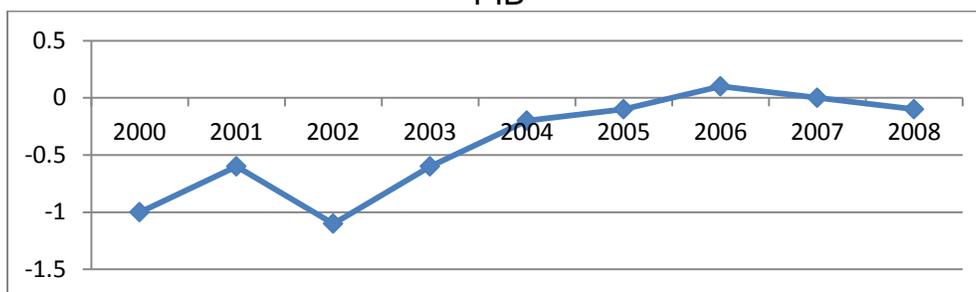
Las Finanzas p3blicas est3n en funci3n de los objetivos macroecon3micos, para el logro de tales objetivos se introduce una pol3tica fiscal. De acuerdo a la ideolog3a en la interpretaci3n de las finanzas p3blicas se puede optar entre un equilibrio fiscal, es decir la igualdad entre los ingresos y el gasto, o un d3ficit en las finanzas p3blicas que permita tener efectos positivos sobre el crecimiento y desarrollo econ3mico. En M3xico la evoluci3n de las finanzas p3blicas procura mantener cierto balance, en los 3ltimos a3os se pueden resumir de la siguiente manera:

Cuadro 3. FINANZAS P3BLICAS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos	19.6	20	20.2	21.2	20.7	21.1	21.9	22.2	23.6
Gastos	20.6	20.6	21.3	21.8	20.9	21.2	21.8	22.2	23.7
Balance	-1	-0.6	-1.1	-0.6	-0.2	-0.1	0.1	0	-0.1

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas P3blicas de la C3mara de Diputados

Gr3fica 3. BALANCE DE LAS FINANZAS P3BLICAS COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas P3blicas de la C3mara de Diputados

Como se muestra en la tabla, la evoluci3n y el crecimiento tanto de los ingresos presupuestarios como del gasto neto del gobierno han tenido un crecimiento

¹⁹ N3ñez Mi3ana, Horacio, "Finanzas P3blicas" Ed. Macchi, ed. Segunda, Buenos Aires, Argentina, 1994, p.13

similar y constante, lo cual ha generado en el periodo un valor en el balance muy cercano a cero, tratando de mantener el equilibrio financiero. La gráfica muestra como a partir del 2004 el déficit disminuye y hasta 2008 el balance se mantiene muy cercano a cero siendo el año 2006 el único en donde se presenta un superávit.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) señala como propuesta a las finanzas públicas este punto en el capítulo II, específicamente menciona en el artículo 17 “El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario”²⁰.

Existe también la posibilidad de incurrir en un déficit, aun cuando se desee mantener el equilibrio fiscal, este déficit se puede deber a la insolvencia del gobierno de cubrir los gastos que se generaron en un periodo determinado, lo cual generaría un carácter no sustentable de las finanzas públicas. La sostenibilidad de las finanzas públicas es un problema que en México se ha presentado desde años atrás y que se prevé para las próximas décadas dada la baja recaudación de impuestos y la dependencia del petróleo en los ingresos del gobierno.

Este problema de largo plazo afecta a las futuras generaciones en lo que se conoce como cuentas generacionales, se refiere al balance de las finanzas para las generaciones actuales y futuras; si bien es cierto que una política fiscal ineficiente afecta a las generaciones presentes, también lo hace de manera directa a las generaciones futuras, ya que tendrán que contribuir con una parte adicional para mantener estable las finanzas. Así las cuentas generacionales permiten tener una noción de las posibles consecuencias de mantener una política fiscal como la actual y realizar ciertas estimaciones alterando las variables de ingreso y gasto.

²⁰ México, “*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*”, 30 de Marzo de 2006, Diario Oficial de la Federación, p.12.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, mediante un simulador de cuentas generacionales, realizó un estudio en el que determinó el monto promedio por edad por concepto de impuestos menos transferencias en el periodo 2008-2108.²¹ Utiliza varios supuestos para hacer el cálculo, destacando un crecimiento promedio anual del PIB de 1.5% y una tasa de interés real del 5%.²²

Los resultados se presentan en el Anexo 4 y muestra los montos promedio en valor presente²³ por rango de edad, con el que cada persona contribuirá de mantener la misma política tributaria, esto a partir del año 2008 y haciendo una proyección para los siguientes cien años (mismos que considera como periodo de vida de una persona). Así, las personas que tienen entre 0 y 45 años pagan y pagarán más impuestos en balance con las transferencias y subsidios que reciben, ya que el cálculo se realiza sumando los impuestos con los que contribuyen menos las transferencias y subsidios, por ejemplo, las personas en sus primeros años de vida sólo pagan impuestos indirectos como el IVA por el consumo de algunos bienes, mientras que sólo reciben transferencias como la salud, es por ello que el monto es menor que las personas que tienen una edad adulta, ya que al monto del IVA y de los impuestos indirectos en general, se le suman los impuestos directos, principalmente el ISR cuando se incorporan a la vida laboral. Las personas de edad avanzada suman valores negativos debido a que reciben más transferencias que aportaciones, esto se explica por las jubilaciones y las pensiones recibidas y porque la cuantía sobre el ISR disminuye.

²¹Los datos y proyecciones para las presentes y futuras generaciones fueron tomadas de las Cuentas Generacionales de la publicación *“Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano”* del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Enero de 2010.

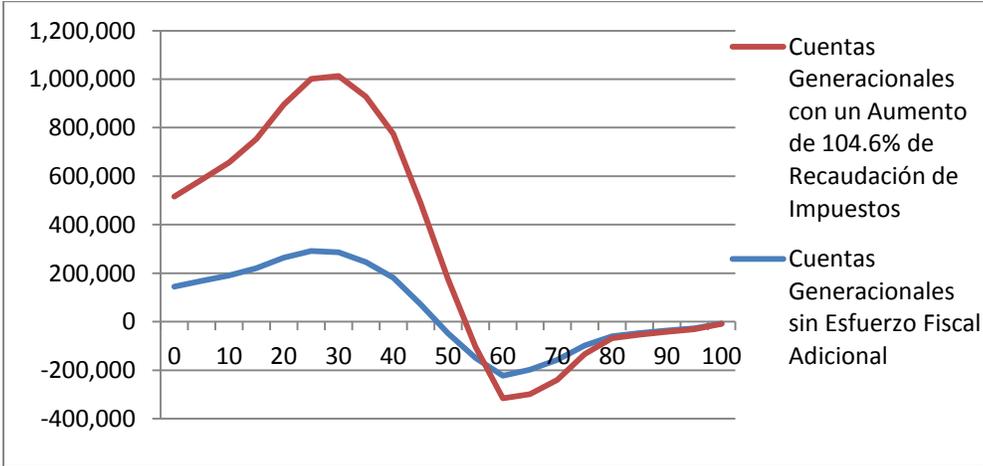
²² En base a la ENIGH 2008 el CEFP creó un perfil de ingreso y gasto *per cápita*; por el lado del ingreso toma en cuenta impuestos a la producción, al consumo de bienes y servicios, los pagos a la seguridad social y un impuesto por inflación, mientras que por el lado del gasto considera las transferencias y subsidios en salud, educación y pensiones. También se contabilizan en los ingresos, los derivados del petróleo suponiendo una producción constante hasta que las reservas totales se agoten, que de mantenerse al mismo nivel se calculan 15 años. Dentro del gasto del gobierno se suma la deuda neta del sector público federal.

²³ Pesos de 2008

De manera general los resultados muestran que la recaudación es insuficiente, por tanto la política fiscal es ineficiente, incluso hay un desequilibrio entre generaciones debido a que lo que en el pasado y presente no se ha podido cubrir del gasto, representará una carga para las generaciones futuras, quienes tendrían que realizar un esfuerzo fiscal adicional. Se propone un esfuerzo fiscal mediante un incremento permanente del pago de impuestos, los resultados indicaron que prácticamente se requiere duplicar la recaudación si se mantiene la misma política tributaria y sin reducir el nivel de gasto para alcanzar el equilibrio. Esto se muestra en la segunda columna del cuadro del Anexo 4, en la que se incrementa la recaudación de impuestos en promedio 104.6%.

La siguiente gráfica muestra lo antes mencionado, claramente se ve cómo los impuestos pagados tendrían que ser duplicados, e incluso tener un aumento mayor en ciertas edades para compensar el desequilibrio. Este es un simple supuesto que nos da una idea de la problemática y es precisamente lo que pretendemos mostrar; no resultaría viable ni factible esta solución ya que a la población no se le puede exigir un aumento tan considerable, por el contrario es necesario aumentar la base tributaria para aumentar los ingresos sin que los contribuyentes formales y puntuales en el pago soporten mayores cargas.

Gráfica 4. COMPARATIVO DE LAS CUENTAS GENERACIONALES SIN ESFUERZO FISCAL ADICIONAL Y CON ESFUERZO DE 104.6% PARA EL PERIODO 2008-2108



Fuente: Cámara de Diputados, CEFP, "Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano"

La gráfica también representa lo mencionado en párrafos anteriores, podemos observar cómo con el actual sistema fiscal las personas en los primeros años de vida aportan más impuestos en proporción a las transferencias que reciben, impuestos que para dicha parte de la población son indirectos. En la medida en que van adquiriendo mayor edad, sus contribuciones también van aumentando como se muestra en la parte en que la curva tiene pendiente positiva, alcanzando un nivel máximo entre los 25 y 35 años aproximadamente. A partir de esta edad se observa un cambio en el comportamiento de la curva que se debe a que las contribuciones por impuestos siguen siendo positivas y mayores que las transferencias, pero menores que en edades anteriores, hasta llegar a la edad aproximada promedio de 50 años cuando las transferencias son mayores que los impuestos, por lo que el balance es negativo y contrarresta las aportaciones de las primeras generaciones. Los primeros años de las personas de la tercera edad reciben más transferencias, a medida que van adquiriendo aun mas años las transferencias son menores, por lo que la pendiente de la curva vuelve a ser positiva, pero el balance sigue siendo negativo hasta el año en que mueren. El esfuerzo fiscal se muestra en la gráfica hasta la edad aproximada de 50 años, teniendo un impacto de mayor relevancia principalmente hasta los 40 años.

Este tipo de indicadores sirven como instrumento para evaluar si una política logra el objetivo de sostenibilidad de las finanzas públicas antes mencionadas. Con los datos obtenidos podemos ver no sólo la insostenibilidad de las finanzas en México sino el gran desequilibrio que causa en la población y en las generaciones futuras. Ante esta situación no se espera que los indicadores se reviertan en las próximas décadas, por el contrario el desequilibrio se puede agravar más de continuar con la misma política tributaria, particularmente si nos referimos a la efectividad del gobierno para recaudar los impuestos y las medidas que utilice para evitar la evasión y elusión de impuestos.

2.2 POLÍTICA FISCAL

2.2.1 LA POLÍTICA FISCAL Y EL KEYNESIANISMO

John M. Keynes en su “*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*” (1936) le dio a la política fiscal una relevante importancia y la entendió como un conjunto de instrumentos y medidas que de aplicarse de manera adecuada podría salvaguardar al sistema capitalista. De igual manera le dio una nueva dirección a lo que la teoría clásica entendía como política fiscal y cambió la ideología capitalista y señaló y comprobó las consecuencias negativas que se derivaban del *laissez-faire*²⁴.

El análisis de Keynes suponía que:

- Una economía desarrollada no necesariamente tiene que estar en equilibrio o tender al pleno empleo.
- La reducción de salarios es una medida inadecuada para salir de una crisis, ya que representa tanto un costo como una baja de la demanda efectiva, por lo que la reducción de salarios será contrarrestada por una baja en la demanda de los consumidores.
- El aumento del gasto público en tiempos de recesión no se ve necesariamente afectado por una reducción de la inversión privada, por lo que el gobierno puede aumentar el nivel de gasto para aumentar el nivel de bienestar social.

Con esto Keynes pudo formular una política fiscal aplicable para países denominados como desarrollados o industrializados que consistía en tener una política con una baja tasa de interés, aumentar el gasto público para reforzar el gasto privado y crear un sistema tributario progresivo es decir que grave mas a

²⁴ Del vocablo francés cuyo significado es “dejad hacer” referente a los efectos de permitir que actúen libremente las fuerzas del mercado con la mínima intervención y control del Estado.

la parte del ingreso que esa ahorrada que la gastada y así contrarrestar una baja de la propensión a consumir.

La proposición de que no se afectaba el producto por medio de los gastos e ingresos del Estado fue combatida con éxito por Keynes que además de crear la política fiscal como tal, apoyó el uso de esta política de ingreso, gasto y deuda para causar efectos en la economía como un todo, efectos que tenderían a asegurar la estabilidad económica.²⁵

El uso de la política fiscal puede ayudar a obtener un incremento del ingreso y empleo y una más justa distribución de los recursos, pero estas metas no se pueden alcanzar sólo por medio de la política fiscal. Sin embargo, toda actividad que realiza el Estado requiere de erogaciones para conseguirlo, por tanto necesitará de ingresos para el logro de sus objetivos; la estructura y la forma en que realiza este proceso operacional de ingresos y gasto es lo que se expresa en la política fiscal.

2.2.2 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL

La política fiscal en México, como en cualquier país, adquiere gran relevancia por la estrecha relación que tiene con el desarrollo económico y social, a través de ella se pueden alterar diversas variables económicas como el empleo, el crecimiento de la producción, la estabilización de precios y más relevante aun la distribución del ingreso. Es a través de su política de ingresos y de gasto que tiene como fin cumplir con los objetivos de la política económica.

Una política fiscal como instrumento, puede proponerse los siguientes objetivos:

- Buscar el bienestar social: Es decir satisfacer las necesidades de la sociedad mediante la provisión de bienes públicos, es decir de bienes que

²⁵ Keynes (1936)

no pueden ser provistos por el mercado o que el gobierno lo hace de manera más eficiente.

- Equilibrio o financiamiento público: Como se mencionaba anteriormente dado un nivel de ingresos, el gasto público debe estar en equilibrio con este, o bien se puede aumentar las erogaciones obteniendo un déficit público que requerirá de financiamiento.²⁶
- Una mejora en la asignación de los recursos: Los bienes y servicios destinados a la satisfacción de necesidades de la población no pueden ser provistos por la población de manera óptima por lo que el gobierno mediante la política fiscal se encarga de tal efecto.
- Eficiencia en la distribución del ingreso y la riqueza: Una política fiscal eficiente por una parte debería satisfacer las necesidades relativas de todos los grupos sociales mediante el principio de equidad, por otro lado la recaudación de impuestos tendría que ser proporcional a los ingresos percibidos por cada individuo.
- Estabilización: Debe buscar eliminar o reducir las fluctuaciones de la economía, principalmente de los precios o referente a la inflación y en cuanto a la ocupación de los factores productivos, en especial el trabajo.
- Desarrollo Económico: Este objetivo debe entenderse como el principal objetivo o en donde se resumen todos. Es más complejo que el crecimiento económico, si bien es cierto que el desarrollo económico requiere de un crecimiento, en el desarrollo se engloban características como la

²⁶ De acuerdo al este objetivo, hay autores que argumentan a favor del déficit fiscal y un medio de financiamiento, pero dicho déficit debe estar controlado y tiene que poder ser solventado. Por otro lado existe la teoría de las reglas fiscales que exige un mayor grado de disciplina mas estricta y que está enfocada a la limitación del gasto para evitar incurrir en un déficit o bien tener como objetivo el equilibrio.

distribución del ingreso, la búsqueda del bienestar social y los otros objetivos antes mencionados.

En México de acuerdo al tipo de políticas que se emplean, los objetivos o metas que ha podido lograr la política fiscal, han sido el equilibrio presupuestario y la estabilización de precios. En lo que se refiere al equilibrio presupuestario, funciona como regla establecida desde 2006 con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual como ya se mencionaba antes, señala que el gasto neto total deberá contribuir a dicho equilibrio, a este respecto, el reglamento de dicha ley (RLFPRH) es más específico al considerar que el déficit presupuestario deberá ser igual a cero, excluyendo la inversión llevada a cabo por Pemex, si bien se opta por esta teoría ha habido reformas recientes al RLFPRH que han permitido una mayor flexibilidad al déficit distinto a cero. Por el lado de la estabilización de precios en los últimos años, México ha presentado una inflación relativamente constante y controlada, situación de la cual hace muchos años no gozaba el país. Sin embargo los resultados en general no han sido los esperados y han dejado mucho que desear sobre todo considerando que el principal problema en México es el de la distribución del ingreso y la riqueza y el desarrollo económico.

Como hemos visto hasta ahora la política fiscal funciona como una herramienta o instrumento para el logro de los objetivos, pero la misma política fiscal hace uso de sus propios instrumentos para dicha actividad. Estos instrumentos están determinados por la disponibilidad de los recursos que tienden a ser escasos.

2.2.3 UN SISTEMA TRIBUTARIO EFICIENTE

Cabe mencionar que la política fiscal utiliza diferentes medios para equilibrar el presupuesto tanto de ingresos como de egresos, en el presente trabajo nos enfocamos en el lado de los ingresos, es por ello que especificamos sobre las principales fuentes de ingresos, pero la política fiscal también tiene la posibilidad

de tener control por medio de los egresos, ya sea invirtiendo más en gasto corriente o de capital o reduciéndolo contrayendo el consumo del gobierno. Existen políticas expansivas y contractivas, que afectan tanto a lado del ingreso como del gasto, en el presente trabajo profundizamos en los ingresos sobre todo en la parte que proviene de la recaudación tributaria.

La mayor parte de los ingresos que se obtienen en el ejercicio fiscal son provenientes de los impuestos o gravámenes, es por ello que resalta la importancia de la política tributaria, “La política tributaria es el mecanismo más poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza. El objetivo básico de este poder exclusivo del Estado es financiar los costos sociales de la organización del proceso de intercambio (...) cualquier política impositiva seguida por el gobierno afectará en mayor o menor medida las decisiones de invertir, ahorrar, consumir y trabajar de los individuos”.²⁷

Un sistema tributario eficiente según Joseph Stiglitz contiene las siguientes características.²⁸

- 1.- Eficiencia Económica: El sistema tributario no debe intervenir en la asignación eficiente de recursos
- 2.- Sencillez Administrativa: Debe ser fácil y lo más barato posible administrarlo.
- 3.- Flexibilidad: Debe ser capaz de responder con facilidad a las circunstancias económicas.
- 4.- Responsabilidad Política: Debe tener una estructura de forma que los individuos puedan saber lo que están pagando y en qué medida satisfacen sus preferencias.

²⁷ Ayala Espino, “Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión a las Teorías Modernas del Estado”, *op. cit.*, p.220

²⁸ Stiglitz, Joseph. *op. cit.* p. 483.

5.- Justicia: Debe ser justo o equitativo en la manera de tratar a todos los individuos.

Para Musgrave la distribución de la carga tributaria debería ser equitativa, así que lo importante no es sólo donde se aplica el impuesto, sino su punto de aplicación final, claramente está haciendo referencia al tema de incidencia, es decir el sujeto sobre quien recae el impuesto en última instancia o el punto donde el gravamen no puede ser trasladado a otro individuo; por otro lado también buscará la minimización del exceso de gravamen.²⁹

Entre otras de las características de un sistema tributario eficiente que destaca el economista alemán menciona que la estructura tributaria debería facilitar el uso de la política fiscal para los objetivos de estabilización y crecimiento. Además debe permitir una administración justa, no arbitraria y comprensible para el contribuyente, estos costos de administración y de cumplimiento deben ser lo más bajos y compatibles posibles con los objetivos por alcanzar. Estos objetivos aunque buscan un mismo fin pueden llegar a ser contradictorios, lo cual hace que el estudio del sistema fiscal se vuelva más complejo.

Se dice que un sistema tributario eficiente requiere de la intervención del Estado ya que el mercado presenta fallas, de lo contrario podría asignar los recursos de una manera eficiente dada la producción y el intercambio de bienes.

La eficiencia está muy relacionada con la neutralidad del sistema tributario, este debe interferir lo menos posible con las decisiones de los agentes económicos, sin embargo los impuestos tienen la característica de cambiar la conducta de los agentes automáticamente ya sea en el consumo o en la inversión o los relacionados con los impuestos al consumo y al ingreso. Así un impuesto puede alterar el bienestar de los individuos al provocar un efecto renta (adquirir menos

²⁹ Pérdida de bienestar de un individuo al comparar el efecto que causa un impuesto cualquiera con un impuesto de cuantía fija, es decir con un impuesto que los individuos deben pagar independientemente de lo que hagan. Un impuesto es mas eficiente mientras menor sea el exceso de gravamen.

cantidad de un bien) o un efecto sustitución (buscar otros bienes similares con un impuesto menor) a causa del gravamen; estos efectos también son conocidos como distorsiones de los impuestos.

A la vez los impuestos deben cumplir con la característica de ser equitativos, es decir deben de ser indistintos en la forma de gravar a los contribuyentes, sin embargo existen dos tipos de equidades cuando hablamos de impuestos; la equidad horizontal, que se refiere al cobro de un impuesto sin distinción alguna o al mismo taro hacia los individuos, considerándolos como iguales en todos los aspectos; por otro lado existe la equidad vertical que establece ciertas diferencias en el pago de impuestos, derivado principalmente de las diferencias en los ingresos de las personas, se dice que un impuesto es progresivo cuando las personas de mayor ingreso pagan en mayor cantidad e incluso mayor proporción un impuesto, en la situación contraria nos encontramos en una situación de regresividad.

La equidad es la parte fundamental de cualquier cambio mínimo que se desee hacer en materia tributaria hasta una reforma fiscal integral, ya que la percepción de equidad influye sobre la actitud de los contribuyentes hacia el cumplimiento de sus obligaciones.

Convendría tener presente que a los sistemas tributarios se les exigen muchos objetivos que a veces entran en contradicción dependiendo el criterio que se utilice en una política, por ejemplo:

- El financiamiento del sector público debe realizarse a través de mecanismos fiscales y no financieros dado un déficit público.
- Los países con altos niveles de recaudación fiscal son economías desarrolladas.
- Una buena política fiscal es la que logra los objetivos de estabilidad, crecimiento y equidad.

- Una política tributaria involucra, tanto sujetos activos como pasivos, es una política que funciona sólo con la cooperación de quien recauda y quienes pagan los impuestos.

Pueden ser contradictorios dependiendo el desarrollo de las políticas aplicadas y de la ideología de una corriente determinada. Por otro lado, para determinar la eficiencia de un sistema tributario, no sólo se debe analizar su estructura, base, tasas, etc., también es necesario y muy importante analizar cómo se administra el sistema tributario y cómo se aplica la ley, es decir, cómo y quién recauda los impuestos y las distintas funciones que hay dentro de la administración.

2.2.4 LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Comencemos por señalar la diferencia entre la política tributaria y la administración tributaria, el primer término se refiere a la parte teórica o al diseño de la estructura de un sistema impositivo, mientras que el segundo hace referencia y se encargará de los aspectos prácticos que vinculan la relación existente entre el contribuyente y el fisco. Para ello la parte teórica de política tributaria se gesta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, específicamente para la administración del sistema tributario, tal secretaría cuenta con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), para cumplir tal función; este funge como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda.

La eficacia de la administración tributaria se refiere a la capacidad de gestión de la administración de impuestos, mientras que la eficiencia tributaria es relativa a la optimización de los recursos por parte de la administración tributaria y a la minimización de los costos de la administración.

El SAT ha llevado a cabo modificaciones en su sistema de gestión y control que le han permitido disminuir los costos por peso recaudado, es decir la relación o el cociente entre el presupuesto que ejerce el SAT y los ingresos que administra. De

2002 a 2008 el costo de la recaudación ha guardado una tendencia a la baja, aunque con una excepción en 2009, pero en general en el periodo de 2002 a 2009 el costo por peso recaudado es claramente a la baja. En 2002 el costo por peso recaudado era de 1.14 centavos, en 2003 de 1.10 centavos, a partir de 2004 le costaba al SAT menos de un centavo recaudar un peso, 0.95 centavos ese año, 0.89 en 2005, 0.75 en 2006, 0.71 en 2007 y 0.66 en 2008.³⁰

Para lograr ser más eficaz, el SAT ha tenido una serie de reformas entre las que destacan cambios realizados en la regulación de empresas, así como cambios en las sanciones por fraudes y se ha identificado y registrado a los contribuyentes más grandes. Por otra parte han reducido el número de requisitos para llenar formatos de contabilidad y se ha modernizado el sistema mediante reembolsos electrónicos. Sin embargo más que reformas integrales se han dado algunos cambios que no han tenido el éxito deseado, ya que las pérdidas por fraude siguen siendo muy elevadas, el tiempo que el contribuyente emplea para cumplir con sus obligaciones es todavía muy considerable, y a pesar de que se identifican las grandes empresas no se ha logrado que contribuyan de manera proporcional. Las modificaciones en los regímenes son controversiales ya que es tema de discusión sobre el nivel de eficiencia que puede tener en la administración de los recursos. La reforma fiscal debe ir acompañada de una reforma administrativa ya que será eficiente de acuerdo a su ejecución y administración.

2.3 COMPARATIVO DE LA RECAUDACIÓN EN MÉXICO Y LOS PAÍSES DE LA OCDE

Los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),³¹ la mayoría de los europeos e incluso algunos países de Latinoamérica, tienen una participación de los impuestos más elevada que la de México, en consecuencia permiten un mayor gasto público y ha sido resultado de

³⁰ Datos calculados por el Servicio de Administración Tributaria "Informe Tributario y de Gestión 2010"

³¹ Los 34 países miembros de la OCDE y los que están en proceso de adhesión pueden ser consultados en la página de Internet de la OCDE

una distribución más justa del ingreso y de combatir los males que aquejan a la sociedad mexicana como la evasión fiscal, eliminar regímenes preferenciales y privilegios y ampliar la base de contribuyentes, es decir trabajar sobre algunos puntos específicos de la reforma fiscal, el combate a la corrupción, creación de incentivos y estímulos tanto a los contribuyentes como a las autoridades, sin olvidar por supuesto el direccionamiento del incremento de la eficiencia.

En promedio, la recaudación en los países de América Latina es de alrededor del 15% del PIB, mientras que en los países miembros de la OCDE es de 25% aproximadamente, algunos países logran casi 50% de recaudación y ejemplo de ello son países con mayor nivel desarrollo económico como Dinamarca, Suecia y Nueva Zelanda y recaudan el 46, 34.4 y 34% de su PIB respectivamente.³²

Esta organización (OCDE) revela que actualmente en México uno de los principales problemas es la economía informal, ya que debido al comercio no formal y todas las actividades ilegales se reduce de manera significativa la población que tributa, por lo que la recaudación se realiza sobre esta base, es por ello que para ampliar la base tributaria es necesario combatir este ámbito de la economía, tema que estudiaremos más a fondo en el siguiente capítulo.

Las reformas que se plantean en nuestro sistema tributario en los últimos años, tienden a elevar el porcentaje de los impuestos indirectos, como se dio en 2010 con el IVA al pasar de 15 a 16% y de 10 a 11% en zonas fronterizas. Esta medida es utilizada en muchos países miembros de la OCDE y pasan a segundo plano los impuestos directos como el ISR. Así nuestro actual sistema fiscal busca imitar la solución mediante mecanismos rápidos e inmediatos, es decir busca soluciones sencillas que no necesariamente son eficientes porque simplemente el atraso en el desarrollo económico del país hace que estas políticas no sean compatibles como en el caso de los países desarrollados.

³² Véase Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, “*Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano*” Sección 2. Política de Ingresos. p.93.

A lo largo de los años y actualmente, hemos visto como se sustituye el ISR por impuestos al consumo principalmente el IVA, es decir se incentiva a los contribuyentes a realizar el pago del ISR mediante la permanencia o reducción de la tasa y busca ser compensada mediante un aumento de los impuestos al consumo. Esta idea busca justificación en la medida en que el impuesto de las personas morales respecto al consumo, traería consigo un sistema más equitativo, ya que las personas morales pagarían de acuerdo a su consumo determinado por su nivel de ingresos, pero esto no es aplicable para las personas físicas, sobre todo si se considera que la mayoría de la población está dentro de alguna de las líneas de pobreza, con lo cual su consumo se vería limitado.

Es por ello que no buscamos ni necesitamos este tipo de soluciones, ya que conducen a hacer menos progresivo y eficiente el sistema, es decir la solución no radica en aumentar las tasas del impuesto al consumo por el hecho de ser más simple de fiscalizar o por ser un impuesto con un reducido campo de evasión, por el contrario se busca tener un sistema que genere progresividad y se dará gravando de acuerdo al nivel de ingresos, para lo cual es necesario también implementar medidas para combatir la evasión y elusión fiscal, así como la economía informal, entre otros.

Esto es tan importante al grado que una estructura tributaria que pretende ser progresiva podría llegar a ser regresiva si las personas que perciben los ingresos más altos no cumplen con sus obligaciones o si son los beneficiarios de una mayor elusión por tener una mayor campo de acción y posibilidades. Así lo que aparentemente puede ser una base gravable justa, podría producir una distribución inequitativa.

Las medidas que toma el gobierno federal pueden justificarse como acciones que con base en la evidencia empírica son eficientes, pero cabe mencionar que el nivel de desarrollo y la brecha de pobreza comparada entre México y los países desarrollados son muy diferentes.

El porcentaje de la población en cualquiera de las líneas de pobreza en México no se asemeja al de ninguno de los países que presentan el tipo de estructura de los impuestos antes mencionados. Por tanto México no solamente requiere de tener como base y prioridad el Impuesto Sobre la Renta, sino buscar su eficiencia y proporcionalidad con dirección a la progresividad de los impuestos para reducir el número de pobres, que por el contrario es evidente y ante las medidas tomadas ha ido aumentando gradualmente. Una vez que un país logra reducir el tamaño de su población que se encuentra en pobreza, podría generalizar un impuesto como el IVA y el efecto que causaría sería diferente. Por ello en México no es aplicable esta medida, el impuesto es igual para las personas de menores recursos como para los que más ingresos obtienen, esto claramente afecta más a los que menos tienen y se pierde por completo, incluso se revierte el objetivo de redistribuir el ingreso y promover el desarrollo económico.

La baja recaudación no sólo se ve comparada con los países miembros de la OCDE o desarrollados, incluso en países Latinoamericanos que tienen un PIB o un nivel de desarrollo semejante al de México se presenta esta situación, esto sugiere que es posible aumentar el nivel recaudado de acuerdo a las condiciones que presenta nuestro país. Esta hipótesis es comprobable con ejemplos de países como España y Turquía que en 1980 recaudaban apenas el 11.5 y 11.6% de su PIB, mientras que México recaudaba el 12.4%, sin embargo el crecimiento porcentual de recaudación en estas décadas en México se ha quedado rezagado mientras que los dos países europeos han incrementado su recaudación en 13.3 y 7.4% respectivamente. De igual manera en Latinoamérica, el ejemplo lo proporciona Chile que recauda aproximadamente el 22% respecto al PIB o Argentina que recauda poco más del 20%.³³ En el caso de Chile han intervenido otras circunstancias que permiten hacer más eficiente el sistema como la transparencia que a la vez hacen posible redistribuir de mejor manera el ingreso. Para Argentina un país que no cuenta con los mismos ingresos derivados del

³³ *Ibidem.*,

petróleo de los que es dependiente México, ha logrado tener incluso una mejor recaudación y distribución del ingreso. Así México como miembro de los países de la OCDE es el país que recauda menos en proporción al PIB.

2.3.1 EL FEDERALISMO FISCAL EN LA RECAUDACIÓN

Otro elemento que resulta relevante comparar entre el sistema impositivo de México y el de los demás países de la OCDE es el referente al federalismo fiscal, en la mayoría de estos países, los estados y municipios tienen una participación importante en la recaudación total de los ingresos tributarios. En los últimos años, las cifras indican que estos niveles de gobierno en Canadá en 2007 recaudaron poco más de la mitad de los ingresos tributarios, en otros países como Alemania y España el porcentaje recaudado por los gobiernos locales era cercano al 50%. El promedio de recaudación de los gobiernos locales de todos los países de la OCDE es de 22.6%, mientras que en México sólo se recauda el 4%,³⁴ siendo el tercer país miembro de la OCDE con menor participación en la recaudación de impuestos por parte de los estados y municipios, sólo por encima de Grecia e Irlanda.

2.4 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: POBREZA Y DESIGUALDAD

Como hemos mencionado antes, la política fiscal es un instrumento importante en la distribución del ingreso y los impuestos deben cumplir con la función principal de equidad, esto dependerá de la progresividad de los gravámenes.

La evidencia empírica y el nivel de desarrollo de la mayoría de los países muestran que la eficiencia obtenida en la recaudación de impuestos y el gasto público están relacionadas con la distribución del ingreso y el desarrollo económico.

³⁴ *Ibíd.*, p.95.

El problema del sistema fiscal en nuestro país y su impacto en la distribución del ingreso es un problema estructural ya que a pesar de la gran cantidad de recursos de los que dispone el país, los que forman parte de los ingresos tributarios, son muy limitados. Es importante revisar la proporción y la forma en que se cobran los impuestos de manera que sean progresivos, específicamente los impuestos indirectos que resultan regresivos y que tienen mayor peso en América que en los países miembros de la OCDE.

México en las últimas décadas ha tenido un crecimiento porcentual mínimo, nulo, incluso en ciertos periodos negativo en la recaudación de impuestos, siendo el país miembro de la OCDE que menos recauda como porcentaje del PIB. Si bien México ha experimentado un crecimiento económico, aunque menor al esperado, el crecimiento no implica necesariamente desarrollo económico; por el contrario la brecha de pobreza es cada vez mayor, lo cual indica que la distribución de la riqueza que pertenece a ese crecimiento económico es cada vez mas inequitativa.

Esto lo comprobaremos por medio de algunos indicadores de pobreza como el índice de recuento, la brecha de pobreza y el índice de Sen; también analizaremos indicadores de distribución del ingreso como el índice de Gini y la Curva de Lorenz.

Comenzamos por definir algunos conceptos claves relacionados con la distribución del ingreso y la pobreza como los tipos de pobreza y los indicadores que la miden; dado que teóricamente los impuestos eficientes deben ser equitativos y el objetivo primordial es la mejor distribución de la riqueza, se analizará en base a la política fiscal la relación existente con la política social y el desarrollo económico basado en el bienestar de la sociedad.

La desigualdad y la pobreza son problemas sociales y económicos de primer plano en nuestro país, cabe señalar que, aunque un mayor nivel de pobreza no se

traduce necesariamente en mayor desigualdad y viceversa,³⁵ por lo general una mala distribución tiende a ser menos equitativa con la amenaza de aumentar el número de pobres y beneficiar a las personas de mayor ingreso.

La pobreza de manera generalizada está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan la plena integración social.³⁶ Para Kunar Sen es la privación de capacidades básicas para funcionar dentro de la sociedad.³⁷

Para atender la necesidad del combate a la pobreza, las políticas en esta materia son un componente de la política social cuyo principal objetivo es contribuir al desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas en educación, salud y nutrición, etc., que permitan una mayor igualdad de oportunidades. Esta política social está estrechamente relacionada con la política fiscal ya que para cumplir con el objetivo mencionado de la política social es necesario contar con los recursos necesarios y suficientes para financiar el gasto.

De no contar con una metodología para la medición de la pobreza, difícilmente se podría implementar cualquier programa o política para combatir las desigualdades, la noción de la población que no satisface sus necesidades básicas podría no coincidir con la realidad perjudicando la orientación de dichos programas y de los recursos. Esto podría implicar elevados costos si los recursos no se transfieren de manera adecuada e incluso podría incrementar los índices de desigualdad. Es por ello que se requiere emplear una metodología eficiente que garantice una medición adecuada de la pobreza así como de su intensidad y con ello se puedan implementar programas que tengan predeterminada una población objetivo que ayude a reducir los índices de pobreza en el país.

³⁵ SEDESOL, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, “Medición de la Pobreza. Variantes Metodológicas y estimación Preliminar”, Serie: Documentos de Investigación 1, Julio 2002, p. 20.

³⁶ CONEVAL, “Metodología Para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México”, México, DF, 2009. p. 25.

³⁷ Sen, Amartya, “Resources, Values and Development”, Cambridge: Harvard University, 1984.

Medir la pobreza puede ser muy complejo ya que se han reconocido múltiples dimensiones de pobreza, es decir, de la insatisfacción de necesidades básicas de una población y su integración social. Así, la pobreza es un fenómeno multidimensional, determinado por varios factores o dimensiones;³⁸ sin embargo a pesar de las revisiones y críticas, en nuestro país se utiliza al ingreso como la aproximación de mayor importancia del bienestar económico de la población.

En el presente trabajo consideramos esta medición unidimensional ya que utiliza la variable en estudio y permite asociarla con su incidencia en la pobreza. Así pues, la medición unidimensional se realiza a través del Método Indirecto, mejor conocido como el Método del Ingreso, el cual mide a la pobreza a través de un enfoque cuantitativo. Es a partir de un nivel de ingreso como se determina la línea de la pobreza y su objetivo es medir esta pobreza a través de la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades más básicas en base a un ingreso mínimo. También se caracteriza por evaluar el bienestar a través de la capacidad para realizar un consumo³⁹, a diferencia del método directo que cuantifica lo efectivamente consumido.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera tres clasificaciones para la medición de la pobreza:⁴⁰

- Pobreza Alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

³⁸ CONEVAL, "Metodología Para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México", México, DF, 2009.

³⁹ Rodríguez Ramírez, Héctor, "Propuesta Metodológica para la Medición de la Pobreza en Nuevo León", Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública, ITESM, Campus Monterrey.

⁴⁰ Definiciones por CONEVAL, Evolución de las Dimensiones de Pobreza 1990-2010. [En línea] http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/evolucion_de_las_dimensiones_pobreza_1990_2010.es.do [Citado el 24 de Abril de 2012]

- **Pobreza de Capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.
- **Pobreza de Patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

También toma en base a la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH)⁴¹ los datos necesarios para medir la intensidad de la pobreza. El siguiente cuadro muestra el número de habitantes para cada tipo de pobreza en 2008 y 2010, en el cuadro posterior se resumen los límites superiores de los ingresos para cada tipo de pobreza. Los datos correspondientes a los años anteriores de nuestro periodo de estudio se muestran en el Anexo 5.

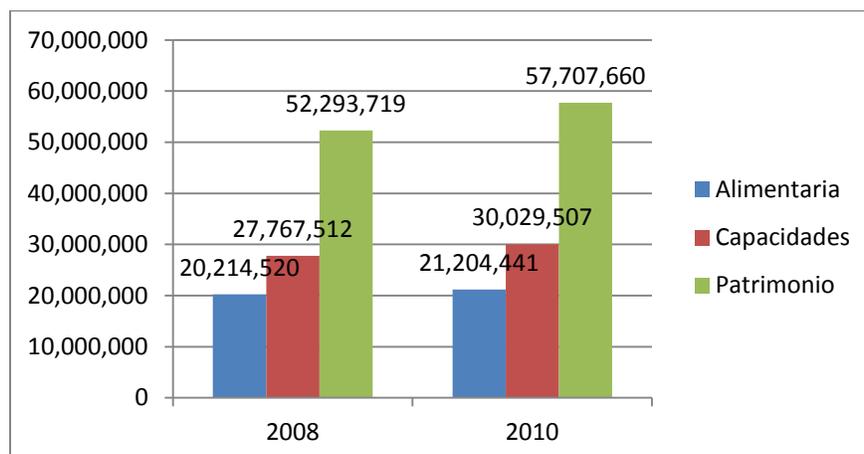
Cuadro 4. PORCENTAJE Y NÚMERO DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA POR INGRESOS (2008 y 2010)

Tipo de Pobreza	Porcentaje		Número de Personas	
	2008	2010	2008	2010
Alimentaria	18.4	18.8	20,214,520	21,204,441
Capacidades	25.3	26.7	27,767,512	30,029,507
Patrimonio	47.7	51.3	52,293,719	57,707,660

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del Banco de México y de la ENIGH2010

⁴¹ Tiene como objetivo proporcionar información sobre la distribución, monto, estructura del ingreso y gasto de los hogares; adicionalmente, ofrece información sobre las características sociodemográficas y ocupacionales de los integrantes del hogar, así como la infraestructura de la vivienda y el equipamiento del hogar. (INEGI 2011).

Gráfica 5. NÚMERO DE HABITANTES EN CONDICIONES DE POBREZA EN 2008 Y 2010



Fuente: CONEVAL con información del Banco de México y de la ENIGH 2010

Cuadro 5. LÍNEAS DE POBREZA 2008 Y 2010^{42 43}

Tipo de Pobreza	2008	2010
Alimentaria	\$935.24	\$1,066.04
Capacidades	\$1,147.06	\$1,307.50
Patrimonio	\$1,876.45	\$2,138.90

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con información del Banco de México Y de la ENIGH 2010.

2.4.1 INDICADORES DE POBREZA 2010

2.4.1.1 ÍNDICE DE RECUENTO

Este indicador mide la proporción de hogares (personas) que se encuentran bajo la línea de pobreza, representando la incidencia o el predominio de la pobreza.⁴⁴

⁴² El valor de las líneas de pobreza es el promedio de enero a diciembre de cada año.

⁴³ Estos valores corresponden a las líneas de pobreza de la población urbana que utilizaremos para nuestro cálculo; los datos a años anteriores correspondientes a nuestro periodo de estudio se muestran en los Anexos 6,7 y 8.

⁴⁴ Feres, Juan Carlos y Mancero Javier, "Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve Revisión de la Literatura", CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Chile, 2001, p. 32.

Fórmula:

$$H = \frac{q}{n}$$

n= Total de la población⁴⁵

q= Número de personas con un ingreso inferior a la línea de pobreza

- POBREZA ALIMENTARIA

n= 112,336,538

q= 21,204,441

H= 21,204,441 / 112,336,538

H= 0.1887

Es decir que de acuerdo a la definición del índice de recuento, el 18.87% de la población se encuentran por debajo de esta línea de pobreza.

- POBREZA DE CAPACIDADES

n= 112,336,538

q= 30,029,507

H= 30,029,507 / 112,336,538

H= 0.2673

Es decir que bajo esta línea de pobreza se encuentra el 26.73% de la población total.

⁴⁵ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

- POBREZA DE PATRIMONIO

n= 112,336,538

q= 57,707,660

H= 57,707,660 / 112,336,538

H= 0.5137

El porcentaje obtenido para la pobreza de patrimonio fue de 51.37% que representa el número de personas que se encuentran por debajo de esta línea de pobreza.

2.4.1.2 BRECHA DE POBREZA

Se denota por las iniciales PG⁴⁶ y mide la profundidad de la pobreza, es decir, qué tan pobres son los pobres e indica la distancia promedio de las personas pobres a la línea de pobreza, ponderado por la incidencia de pobreza.⁴⁷

Fórmula:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]$$

Esta fórmula también se puede escribir de la siguiente manera:

$$PG = H * I$$

Siendo:

$$I = \frac{z - y_i}{z}$$

⁴⁶ Por sus siglas en inglés “*Poverty Gap*”

⁴⁷ Feres, Juan Carlos, Op. Cit., p. 33.

H= Índice de recuento

I= Coeficiente de brecha de ingreso

z= Valor monetario del ingreso de la línea de pobreza⁴⁸

yi= Ingreso promedio de los pobres

- POBREZA ALIMENTARIA

H= 0.188758184

I= ?

z= 1,066.64

yi= 502.72

$I = (1,066.64 - 502.72) / 1,066.64$

I = 0.5286

PG = 0.1887 * 0.5286

PG = 0.0997

Así la distancia promedio existente de las personas pobres a la línea de pobreza tiene una profundidad de 9.97%

- POBREZA DE CAPACIDADES

H= 0.267317362

I=?

z= 1,307.50

yi= 615.56

$I = (1,307.50 - 615.56) / 1,307.50$

⁴⁸ El valor de "z" es una aproximación del promedio del ingreso corriente monetario proporcional al porcentaje de la población de cada línea de pobreza de acuerdo a las estimaciones del CONEVAL.

$$I = 0.5292$$

$$PG = 0.2673 * 0.5292$$

$$PG = 0.1414$$

En promedio para abandonar esta línea de pobreza se requiere superar una severidad o profundidad del 14.14%.

- POBREZA DE PATRIMONIO

$$H= 0.513703386$$

$$I=?$$

$$z= 2,138.90$$

$$y_i= 967.83$$

$$I = (2,138.90 - 967.83) / 2,138.90$$

$$I = 0.5475$$

$$PG = 0.5137 * 0.5475$$

$$PG = 0.2812$$

La distancia existente entre las personas pobres a esta línea de pobreza esta representada por un 28.12%.

2.4.1.3 ÍNDICE DE SEN

El índice de Sen es básicamente una medida de desigualdad, la tercera en nuestro ejercicio para medir la severidad de la pobreza. Toma como base el índice de recuento y el coeficiente de la brecha de ingreso,⁴⁹ que también se utilizó para

⁴⁹ Medina, Fernando, "Los Índices para la Medición de la pobreza: Alcances y Limitaciones", CEPAL p.480. [En línea] <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER4/26.pdf> [Citado 25 de Abril de 2012].

medir la brecha de pobreza. Adicionalmente utiliza el índice de Gini^{50 51} que será definido más adelante y que se utiliza con el fin de medir las variaciones o la sensibilidad ante los cambios en la distribución de los pobres así como los cambios cuando existen transferencias de los pobres a los no pobres, por lo que el índice tendería a aumentar en este caso.

Fórmula:

$$S = H [I + (1 + I) Gp]$$

H= Índice de recuento

I= Coeficiente de brecha de ingreso

GP=Índice de Gini (IG)

$$IG= 1/ 2n^2Y$$

$$IG= 1/2 (100) (34,935.6)$$

$$IG= 3,037,420 / 6,987,120$$

$$IG= 0.4347$$

- POBREZA ALIMENTARIA

$$H= 0.1887$$

$$I = 0.5286$$

$$IG= 0.4347$$

$$S = 0.1887 [0.5286 + (1 +0.5286) 0.4347]$$

$$S = 0.2252$$

Así la desigualdad en la pobreza alimentaria tiene una incidencia de 22.52%

⁵⁰ Para calcular el índice de Gini se tomaron los datos proporcionados por INEGI en la ENIGH de 2010 respecto al ingreso corriente total promedio trimestral por hogar por deciles, este y los datos de años anteriores desde 2000 se pueden consultar en el Anexo 9.

⁵¹ La metodología del cálculo por deciles se presenta en el Anexo 10.

- POBREZA DE CAPACIDADES

$$H = 0.2673$$

$$I = 0.5292$$

$$IG = 0.4347$$

$$S = 0.2673 [0.5292 + (1 + 0.5292) 0.4347]$$

$$S = 0.3191$$

Así en la pobreza de capacidades las variaciones en la distribución tienen un impacto que representa el 31.91%.

- POBREZA DE PATRIMONIO

$$H = 0.5137$$

$$I = 0.5475$$

$$IG = 0.4347$$

$$S = 0.5137 [0.5475 + (1 + 0.5475) 0.4347]$$

$$S = 0.6268$$

La existencia de cambios en la desigualdad de la pobreza de patrimonio son sensibles en un 62.68%.

2.4.2 INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

2.4.2.1 ÍNDICE DE GINI Y CURVA DE LORENZ

Lo que muestran los datos de los índices de pobreza es resultado de la mala distribución del ingreso; si bien es cierto que es imposible la perfecta equidad en un país, si es posible reducir los niveles de desigualdad y pobreza que existen en

México. Una vez mencionados algunos métodos para la medición de la pobreza y los índices utilizados, resulta fundamental analizar uno de los indicadores más aceptado por la mayoría de los países para la medición de la distribución del ingreso, el índice de Gini.

El índice Gini es un índice de concentración del ingreso, su valor estará entre cero y uno, cuanto más próximo a uno sea el valor del índice Gini, mayor es la concentración del ingreso; por el contrario, mientras más se aproxime a cero, más equitativa es la distribución de la renta.

Cuadro 6. ÍNDICE DE GINI MÉXICO 2000-2010

ÍNDICE DE GINI MÉXICO	
2000	0.480
2002	0.453
2004	0.455
2006	0.446
2008	0.456
2010	0.435

Fuente: INEGI. ENIGH 2008 y 2010.

Como podemos observar, el índice de Gini ha tenido una mejora relativa en los diez años correspondientes al periodo que estudiamos, pero el nivel de concentración del ingreso sigue siendo aun muy significativo. Estos índices fueron calculados por INEGI de acuerdo a la ENIGH y también se muestran en el Anexo 9, así como el nivel de ingreso por decil. Los resultados coinciden con la metodología utilizada en el Anexo 10, sin embargo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) arroja diferentes resultados al igual que un método distinto (ver Anexo 12), de acuerdo a estos datos se puede hacer un comparativo con los demás países latinoamericanos, por ejemplo Brasil y Chile

que han sido economías emergentes en los últimos años pero en las cuales el nivel de concentración es mayor que en México, lo cual muestra que esta desigualdad no explica el nivel de desarrollo de un país.

Resulta interesante también analizar para efectos de la hipótesis de esta tesis, la relación existente entre el índice de Gini y el porcentaje respecto al PIB que representan tanto los impuestos directos como los indirectos para determinar la progresividad o regresividad que tienen estos dos tipos de impuestos. De la misma manera hacemos un comparativo de México con Brasil y Chile, que como mencionábamos tienen índices de concentración del ingreso mayores al de México, que en los últimos años como observamos en el siguiente cuadro, ha revertido el peso de los impuestos directos respecto a los indirectos.

Cuadro 7. TIPOS DE IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	México		Brasil		Chile	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
2000	4.86	5.14	8.73	13.97	5.04	12
2001	5.13	5.55	9.16	14.39	5.35	11.85
2002	5.32	5.67	9.54	14.47	5.34	11.81
2003	5.12	5.36	9.49	14.14	5.14	11.35
2004	4.67	4.75	9.36	14.8	5.12	10.94
2005	4.85	4.36	10.05	14.66	6.59	10.82
2006	5.03	4	10.15	14.41	7.54	9.76
2007	5.39	3.92	10.6	14.35	8.96	10.25
2008	5.91	2.73	10.21	14.87	7.85	11.07
2009 a/	5.76	4.16	9.7	13.92	5.61	9.94
2010	5.84	4.13	9.44	14.73	7.55	10.41

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

a/: Cifras preliminares

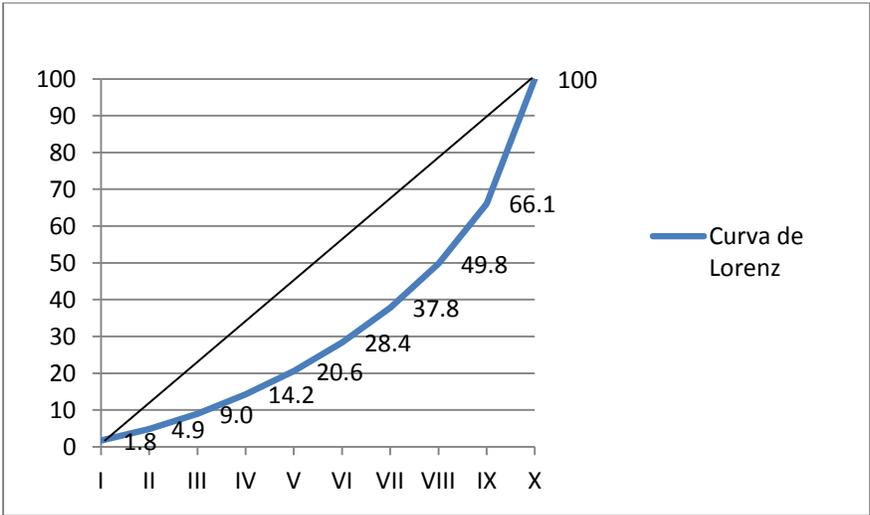
En México en el año 2000 la participación de los impuestos indirectos respecto al PIB era mayor que la de los impuestos directos según datos de la CEPAL, la misma tendencia continua hasta el 2004, sin embargo en 2005 y hasta 2010 la recaudación por impuestos directos fue mayor que la de los indirectos. Por su parte en Brasil y Chile desde 2000 hasta 2010 han tenido un mayor peso los

impuestos indirectos que los directos y tienen índices de concentración mayores que los de México.

En el Anexo 9 se muestra el nivel de ingreso corriente promedio trimestral por hogar con los cuáles se calcularon los valores del índice de Gini, estos datos se asemejan a la distribución porcentual del ingreso por decil presentada por la CEPAL que se muestra en el Anexo 11. En ambos casos se concluye que los dos deciles con mayor ingreso (IX y X) obtienen la mitad del ingreso total, mientras que la otra mitad es distribuida entre los ocho deciles restantes (de menor ingreso).

Por su parte, la Curva de Lorenz es una forma gráfica de mostrar la distribución de la renta en una población; en ella se relacionan los porcentajes acumulados de la población con los porcentajes acumulados de la renta que esta población percibe. En el eje de abscisas se representa la población ordenada de forma que los deciles de renta más baja quedan a la izquierda y los de renta más alta a la derecha, por su parte el eje de ordenadas representa el porcentaje de los niveles de renta. En México para el año 2010, de acuerdo a los ingresos que presenta la ENIGH de dicho año, la curva de Lorenza es la siguiente:

Gráfica 6. CURVA DE LORENZ MÉXICO 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2010.

Otra forma de observar la curva de Lorenz es estimando el área de la superficie que se encuentra entre la curva y la diagonal que representa la perfecta igualdad en la distribución del ingreso, dicha superficie corresponde al área de concentración y el índice de Gini equivale al doble de esta área.

Los ingresos que presenta la ENIGH corresponden a los ingresos netos, es decir después de impuestos. Como nuestro tema en esta tesis refiere a la eficiencia en la política tributaria, sería conveniente mostrar la incidencia de los impuestos respecto al ingreso, aun siendo más específicos, mostrar cómo afecta al ingreso por decil al ISR y hacer un comparativo con el IVA, para ello es necesario tomar como base el ingreso neto y sumarle el pago del total de impuestos.⁵²

Hay que mencionar también dentro de la metodología y los alcances para los cálculos de este ejercicio que los datos presentados por la ENIGH son representativos a nivel nacional (no así para el estatal ni municipal), por tanto sus alcances y estimaciones sólo se presentan a este nivel. Por su parte el ingreso corresponde al ingreso corriente monetario, no incluye el ingreso corriente no monetario.⁵³ Es importante mencionar que las estimaciones se deben de interpretar con cautela dada la fuente que es una encuesta a una muestra de la población, sobre todo en el primer y último decil, ya que suelen estar subrepresentados y no se toman en cuenta otras fuentes de ingreso en los primeros deciles como los provenientes de remesas, otros relacionados con el narcotráfico, etc., por su parte, en los deciles mas altos no se tiene la confiabilidad de que se declare el total de los ingresos, ni los provenientes de empresas y tampoco se contabilizan actividades ilegales; a esto hay que mencionar que otro de los supuestos es que la incidencia fiscal recae sobre el sujeto legal y que todos

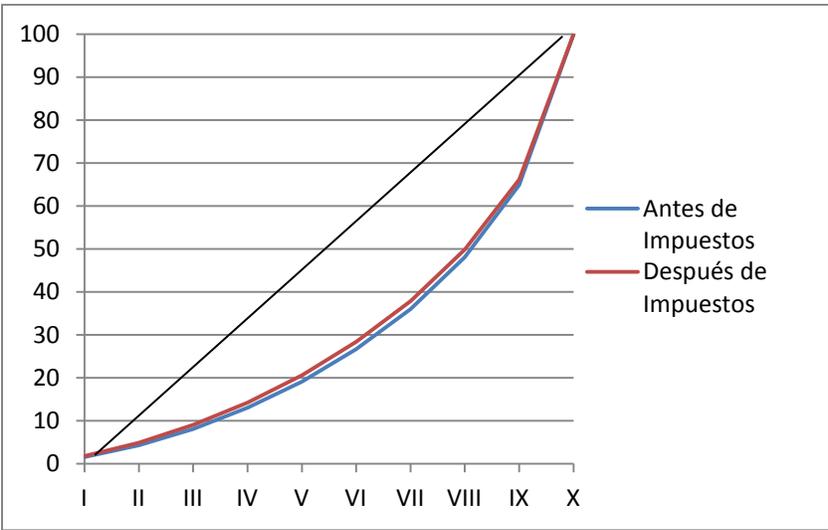
⁵² Para esta operación se tomó el total de impuestos y se multiplicó por el porcentaje con que contribuye a este cada decil, para después sumárselo al ingreso neto que presenta INEGI en la ENIGH, este porcentaje es obtenido del documento "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas" de la SHCP que fue la fuente en donde se encontró el valor en pesos.

⁵³ No se contabilizan como ingresos para este ejercicio el autoconsumo, las remuneraciones en especie, las transferencias en especie ni la estimación del alquiler de la vivienda.

los individuos cumplen con sus obligaciones fiscales, tema al que nos referimos en el siguiente capítulo.

Como habíamos mencionado, un sistema tributario eficiente tiende a redistribuir en mejor manera el ingreso. Los ingresos netos y brutos acumulados se representan en una Curva de Lorenz en la siguiente gráfica con la finalidad de mostrar la distribución antes y después de impuestos.

Gráfica 7. CURVA DE LORENZ ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS MÉXICO
2010

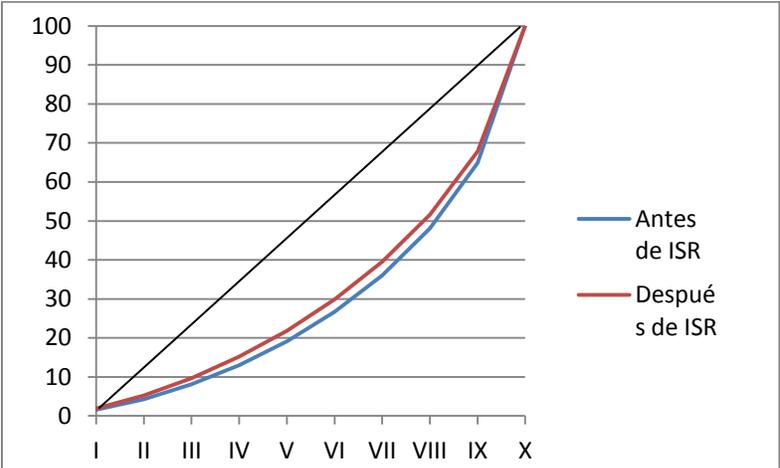


Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH 2010 y de la Secretaría de Hacienda.

Como se puede observar en la gráfica, el ingreso después de impuestos es apenas un poco más progresivo que antes de impuestos con tendencia a la neutralidad, cumpliendo apenas con el objetivo la política tributaria en materia de distribución del ingreso, sin embargo es recomendable observar la incidencia en el ingreso del ISR y del IVA para probar nuestra hipótesis de la eficiencia respecto al impuesto por el cual se captan más ingresos y el planteamiento y afirmación de que el sistema tributario debería descansar mas sobre los impuestos directos o al ingreso que los indirectos o al consumo.

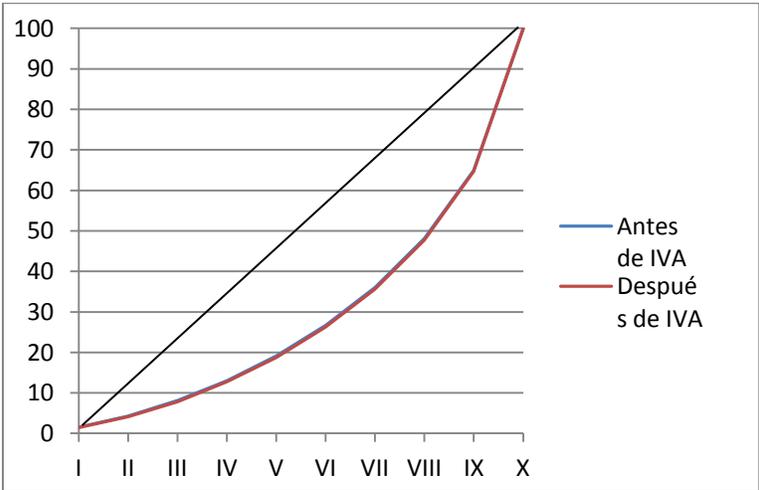
Para ello utilizamos el mismo procedimiento y trazamos la Curva de Lorenz antes y después de cada impuesto en relación a los ingresos netos proporcionados por la ENIGH mas el monto correspondiente a la contribución total de impuestos por decil, posteriormente restamos el porcentaje de incidencia sobre el ingreso de cada impuesto. Específicamente para el caso del ISR hay que mencionar que sólo se tomó en cuenta el ISR para personas físicas, ya que la información con que se cuenta no permite distribuir la recaudación de las empresas.⁵⁴

Gráfica 8. CURVA DE LORENZ ANTES Y DESPUÉS DE ISR MÉXICO 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH 2010 y de la Secretaría de Hacienda.

Gráfica 9. CURVA DE LORENZ ANTES Y DESPUÉS DE IVA MÉXICO 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH 2010 y de la Secretaría de Hacienda.

⁵⁴ También hay que considerar que la estructura fiscal del ISR en 2010 consiste en la aplicación de la tarifa del impuesto y del subsidio al empleo

Estas dos gráficas pretenden representar la incidencia tanto del ISR como del IVA sobre el ingreso, en la primera correspondiente al ISR vemos como la curva después de ISR se ubica ligeramente más cercana a la línea de perfecta igualdad, incluso más que la del total de impuestos representada en la gráfica anterior. La segunda gráfica muestra la curva después de IVA, es casi imperceptible el cambio en la composición del ingreso, sin embargo el rojo predomina del lado derecho, lo que muestra un ligero empeoramiento de la distribución. Lo que a primera vista pretendemos ubicar es que el ISR distribuye mejor el ingreso y esto argumenta la idea que venimos defendiendo.

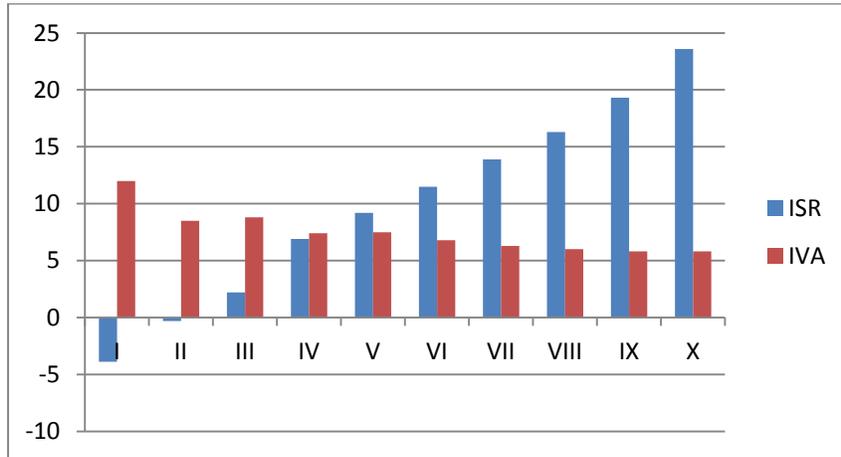
La diferencia en las curvas no es tan considerable porque al final la diferencia entre ingresos por deciles sigue siendo abismal y los impuestos representan sólo una proporción de estos. Para ser más explícitos vale la pena observar los datos con que se graficaron estas curvas en los Anexos 14 y 15. Otra forma de observar la desigualdad en el cobro de impuestos entre el ISR y el IVA es la siguiente gráfica.

Cuadro 8. INCIDENCIA DEL ISR E IVA SOBRE EL INGRESO PORCENTAJE
2010

Decil	ISR	IVA
I	-3.9	12
II	-0.3	8.5
III	2.2	8.8
IV	6.9	7.4
V	9.2	7.5
VI	11.5	6.8
VII	13.9	6.3
VIII	16.3	6
IX	19.3	5.8
X	23.6	5.8

Fuente: SHCP, "Distribución del Pago de Impuestos Y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas 2010"

Gráfica 10. INCIDENCIA DEL ISR E IVA SOBRE EL INGRESO PORCENTAJE
2010



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH 2010 y de la Secretaría de Hacienda.

Esta gráfica muestra el porcentaje que se paga respecto al ingreso por cada impuesto, como se observa, el ISR aumenta conforme el ingreso va aumentando, de manera que los deciles de mayor ingreso pagan más, los números negativos en los primeros dos deciles son resultado de que los subsidios y transferencias son mayores que lo que se paga de ISR o que incluso puede ser nulo. Para quienes defienden los impuestos al consumo, aquí se puede observar que para las personas de menor ingreso representa una proporción mayor de sus ingresos tal impuesto, en cambio los deciles de mayor ingreso pagan una menor proporción de su ingreso respecto a lo que consumen; además no podemos olvidar que la mayor parte del consumo de la población más pobre, son bienes de la canasta básica, mientras que los más ricos tienen la posibilidad de adquirir bienes suntuarios.

La misma tendencia se ha presentado en años anteriores, salvo algunas pequeñas variaciones, en los Anexos del 13 al 21 se pueden observar las evoluciones de los ingresos antes y después de impuestos así como de ISR e IVA. En el Anexo 22 se muestra también la incidencia de cada impuesto y la conclusión es la misma, de los dos impuestos el ISR a diferencia del IVA resulta ser más progresivo, es por ello que esta tesis se enfoca en el primero. Una vez demostrado

esto, en el siguiente capítulo presentamos los obstáculos que han impedido la eficiencia de este impuesto en el sistema tributario.

CAPÍTULO 3

DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA FISCAL

Como lo hemos venido señalando en los capítulos anteriores, el sistema fiscal mexicano sufre muchas consecuencias por los efectos que dejan las prácticas nocivas tales como la economía informal, la economía ilegal o subterránea, la evasión y elusión de impuestos, entre otros. En este capítulo nos enfocamos en los asuntos que tienen que ver con la posibilidad de alcanzar un mayor nivel de eficiencia; sería demasiado complejo profundizar en temas como la corrupción, la piratería, el contrabando, etc., además de que consideramos que son problemas que no requieren de una mejora, sino que necesitan ser erradicados de la economía. Principalmente estudiaremos el problema de la evasión y la elusión en el sistema fiscal, así como el de la economía informal y se propondrán algunas hipótesis como posibles soluciones a dichos factores.

3.1 LEGITIMIDAD FISCAL

En México y en todos los países latinoamericanos el desempeño fiscal se ve condicionado por un escaso nivel de legitimidad en materia fiscal, por lo que se requiere de tener confianza en nuestro sistema democrático. La legitimidad fiscal es la confianza que las personas tienen en el gobierno sobre la recaudación y la forma en que se ejerce el gasto.

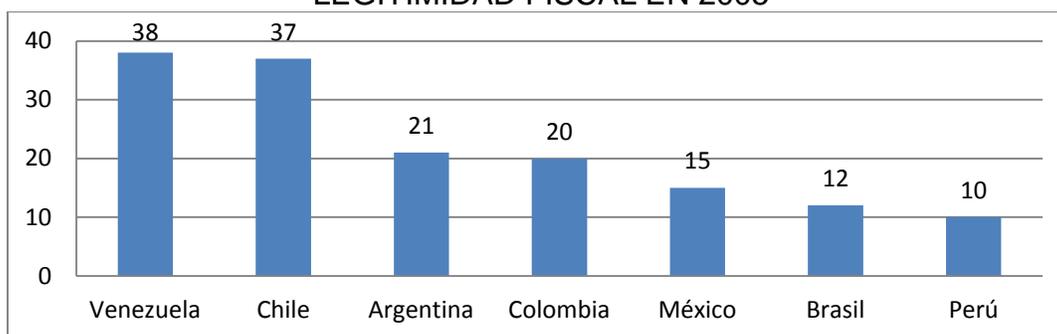
Así como en los países de América Latina existen los mayores niveles de desigualdad en el mundo, de igual manera es en estos países en donde hay una menor legitimidad fiscal. Según las encuestas, a la mitad de la década pasada, menos de una cuarta parte de la población confiaba en que sus impuestos se gastaban de manera adecuada.

La falta de confianza se puede dar porque los resultados en la asignación y la distribución de los recursos no son favorables ya que en lugar de reducir la brecha

de pobreza, esta se amplía cada vez mas y la credibilidad es mucho menor que en aquellos países donde los resultados son diferentes y la política fiscal ayuda a distribuir de manera eficiente los recursos, como es el caso de la mayoría de los países de la OCDE. Es por ello que existen propuestas para dar mayor transparencia y legitimidad fiscal a la vez de dar credibilidad a nuestro sistema democrático, este punto se expone en este mismo capítulo en el subtema referente a las medidas para evitar la evasión y elusión fiscal.

Un factor importante que ha sido estudiado en y para otros países, es que la evasión es más alta en aquéllos donde la percepción de la gente sobre la eficiencia del gasto público es menor y se ha comprobado que cuando la población siente que la carga fiscal es inequitativa, la evasión aumenta.

Gráfica 11. PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE CONFIABA EN LA LEGITIMIDAD FISCAL EN 2005



Fuente: OCDE, "Perspectivas Económicas de América Latina 2008"; con base en datos de Latinobarómetro de 2005.

3.2 EVASIÓN Y ELUSIÓN DE IMPUESTOS

Como habíamos mencionado, una de las características de los impuestos eficientes es la equidad, pero esta se ve obstaculizada cuando se dan ciertas prácticas nocivas en el pago de impuestos y esto tiene repercusiones importantes en la escasa recaudación obtenida. De esta forma existen contribuyentes que

pagan una gran cantidad de impuestos, mientras que hay otros que no aportan cuantía alguna al pago de impuestos directos.

Es común ver estas prácticas en el sistema tributario mexicano, la mayoría son ilegales, pero pueden llegar a ser legales; la evasión fiscal es la práctica ilegal de evitar el pago de un impuesto, es decir debe tener consecuencias jurídicas; por otro lado las personas buscan no pagar o pagar menos impuestos mediante la sujeción a regímenes especiales, o incluso mediante exenciones o deducciones sin caer en la ilegalidad, a esto se le llama elusión fiscal.

En el caso de la evasión fiscal, existen diferentes causas por la que los contribuyentes practican este ilícito, pueden ser la falta de incentivos para pagar los impuestos dada la deficiencia de los servicios públicos que ofrece el Estado, por otro lado los mecanismos con los que cuenta el Estado para obligar a la población a pagar impuestos es deficiente e ineficiente ya que las sanciones no son lo suficientemente grandes para desincentivar a los contribuyentes a hacerlo.

Lo anterior conlleva a otra causa por lo cual se opta por la evasión fiscal, y es que las personas al percatarse de que un gran número de contribuyentes evaden impuestos, de igual manera consideran hacerlo; esta última causa se asocia con los problemas ideológico-culturales a los que se enfrenta la población mexicana ya que la evasión de impuestos es comúnmente aceptada en la sociedad y no es considerada un problema grave, incluso llega a ser vista como un acto normal, no inmoral y que no tiene más implicaciones, sin tener conocimiento alguno de lo perjudicial que puede resultar. De igual manera al no ser mal vista, esta subcultura lleva a percibir como mencionábamos, como algo común la evasión; algo aceptado que todos hacen y que un sólo individuo al cambiar su conducta o comportamiento no hace ninguna diferencia.

Aunque la evasión es un problema que se da en todo sistema fiscal de cualquier país del mundo, la eficiencia de un sistema tributario puede contribuir a reducir el

porcentaje de evasión. México sin embargo, es uno de los países con un índice de evasión fiscal de los más altos ya que según estimaciones, el porcentaje de evasión es de hasta el 40% de la recaudación, siendo el ISR el impuesto que presenta una mayor evasión, específicamente para las personas físicas con actividad empresarial.

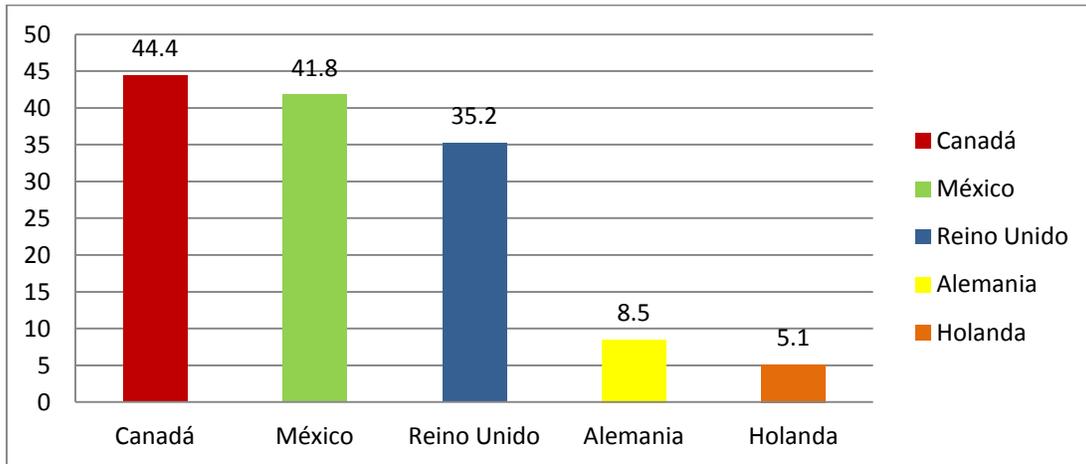
La elusión fiscal por su parte se refiere en gran medida a los gastos fiscales, que a diferencia de la evasión son legales y son considerados como concesiones o subsidios a los contribuyentes o los sectores. Estos gastos fiscales afectan la base gravable y entre ellos se pueden contemplar, las deducciones, las exenciones, las sujeciones a regímenes especiales con tasas preferenciales, créditos fiscales, etc.

Los gastos fiscales pueden tener ciertas justificaciones, por ejemplo en ciertas prácticas de elusión de impuestos como las exenciones y las tasas preferenciales junto con los subsidios, el objetivo es atraer y estimular la inversión en ciertos sectores de la economía. Sin embargo, es importante tener un marco normativo que busque regular las acciones de los inversionistas ya que siempre buscaran tener sus activos en donde paguen menos impuestos. Estas prácticas no tienen consecuencias jurídicas, pero es importante verificar que cumplan con el objetivo deseado y dar más énfasis a la solución del problema que corresponde a la legislación.

El gasto fiscal en México es muy alto, en el plano internacional, de los países miembros de la OCDE, sólo Canadá tiene una cifra mayor que nuestro país como porcentaje de los ingresos tributarios que es de 44.4%, posteriormente se encuentra México con 41.8% y el Reino Unido con 35.2%, en contraste con Holanda y Alemania que tienen 5.1 y 8.5%, respectivamente.⁵⁵

⁵⁵ "Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano", *Op. Cit.* p.76

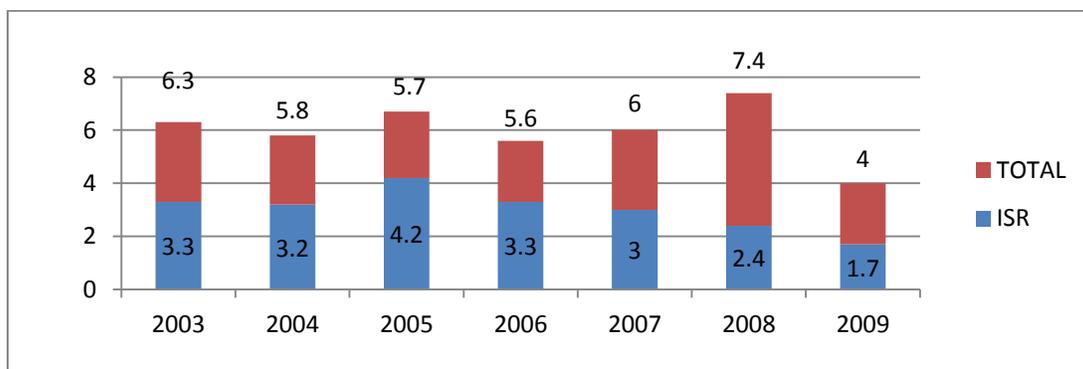
Gráfica 12. GASTO FISCAL COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR PAÍS



Fuente: Los datos fueron obtenidos de “Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano” del Centro de estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

El total de gastos fiscales en México como porcentaje del PIB ha sido de 6.3% para el año 2003, 5.8 en 2004, 6.7 en 2005, 5.6 para el 2006, de 6% en 2007, en 2008 de 7.4 y finalmente el Presupuesto de Gastos Fiscales registró una carga de más de 500 mil millones de pesos por regímenes especiales, que equivale al 3.98% del PIB. Específicamente, respecto al ISR, es en este impuesto sobre el cual recae la mayor parte de los gastos fiscales. Para los mismos años de 2003 a 2009, los gastos fiscales del impuesto de nuestro estudio fueron de 3.3, 3.2, 4.2, 3.3, 3, 2.4 y 1.7% respectivamente⁵⁶.

Gráfica 13. GASTOS FISCALES COMO PORCENTAJE DEL PIB EN MÉXICO



Fuente: “Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano” del CEFP de la Cámara de Diputados.

⁵⁶ *Ibidem.*,

Por otra parte, los contribuyentes pueden no declarar la totalidad de sus ingresos dependiendo del tipo de actividad, ya sea por sueldos y salarios, actividad profesional, arrendamiento, etc., en este último, la evasión llega a ser de hasta 70% de la recaudación potencial según el CEFP en base a estudios del COLMEX.

Es sobresaliente también la evasión de los pequeños contribuyentes que es de hasta 80% de la recaudación potencial por actividad empresarial. Estimando un comparativo internacional, en México la evasión en general van desde el 27 hasta el 40% de la recaudación potencial, cifra alta si la comparamos con otros países como el caso de Argentina en que la evasión es de aproximadamente 31%, 24% para Canadá y Chile, 14% en Portugal y 5% en Nueva Zelanda.⁵⁷

3.2.1 EVASIÓN DE IMPUESTOS Y DEL ISR EN MÉXICO

El Banco de México realizó un estudio a 181 países y las cifras para México fueron muy desfavorables en la facilidad para pagar impuestos ya que ocupó el lugar 106, por debajo de muchos países de la región con un nivel de desarrollo similar como Argentina, Brasil, y Chile, incluso también por debajo de otros países menos desarrollados y por supuesto que todos los países de la OCDE.

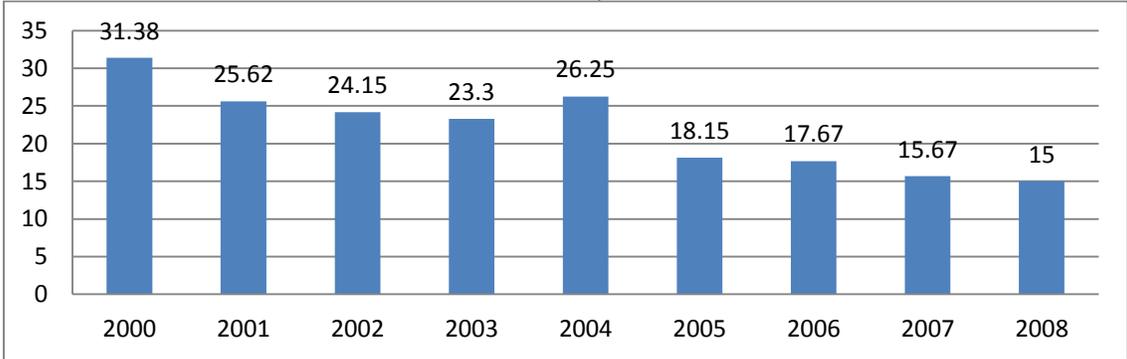
Como hemos mencionado el Servicio de Administración Tributaria, es el encargado de administrar entre otros impuestos el ISR. A pesar de una serie de reformas en la política fiscal en el interior del órgano y su esfuerzo por reducir el grado de evasión de impuestos, los resultados y objetivos obtenidos han sido escasos. El mismo SAT en su obligación de dar transparencia ha publicado estudios para medir el monto y la tasa de evasión fiscal.

Para medir el grado de evasión fiscal nos podemos basar en las estimaciones y en el impuesto potencial que es lo que se esperaría recaudar por concepto de ISR, este es comparado con el monto del impuesto que efectivamente es recaudado.

⁵⁷ *Ibid.*, p.38

En un estudio realizado a petición del SAT y en coordinación con el Tecnológico de Monterrey relativo a la evasión fiscal en el periodo 2000 a 2008, se revela el grado de evasión del ISR en los últimos años, el estudio mostró que a pesar de que la tasa de evasión ha tenido una tendencia a disminuir, es de aproximadamente el 80% para personas físicas con ingreso por arrendamiento. Por su parte la misma tendencia presentó en general la tasa de evasión del ISR para asalariados, salvo el año 2004, ya que al principio del periodo la tasa de evasión fue de 31.38%, en 2001 fue de 25.62%, en 2002 de 24.15%, 2003 de 23.30%, en el año 2004 de 26.25%, en 2005 de 18.15% en 2006 y 2007 de 17.67 y 15.67% respectivamente hasta llegar a 15% en 2008⁵⁸ como se muestra en el siguiente cuadro.

Gráfica 14. PORCENTAJE DE EVASIÓN DEL ISR PARA ASALARIADOS (2000-2008)



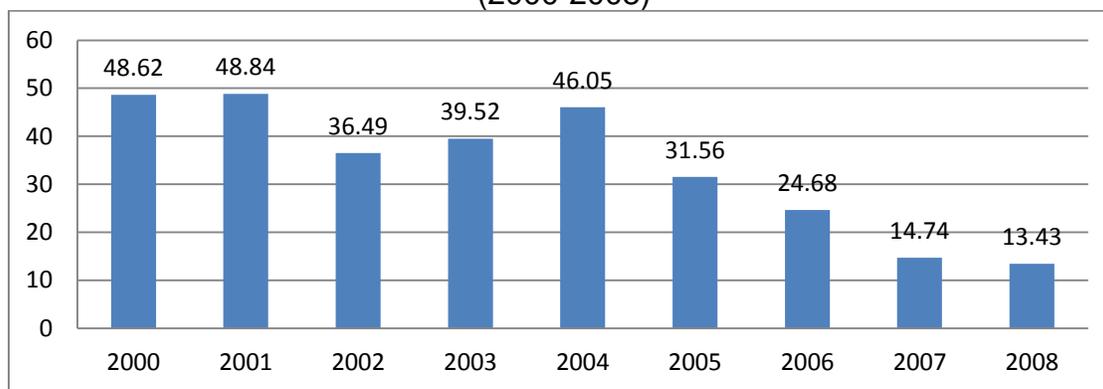
Fuente: Los datos utilizados para la elaboración de esta gráfica fueron obtenidos del estudio “Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero” del Tecnológico de Monterrey.

En cuanto a las personas morales, la tasa de evasión se mantuvo bajo la misma línea con tendencia decreciente durante el periodo al pasar de 48.62 a 13.43%, en el 2000 fue de 48.62%, en el 2001 de 48.84, en 2002 de 36.49, 39.52 para 2003, 46.05% para 2004, 31.56% en 2005, 24.68% en 2006, de 2006 a 2007 hubo una gran caída de la tasa de evasión de casi 10 puntos porcentuales para alcanzar el

⁵⁸ Fuentes Castro, Hugo Javier, “Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero” Tecnológico de Monterrey. Centro de Estudios Estratégicos, México, 2009, Resumen Ejecutivo, p.6.

14.74% y finalizar el periodo en 2008 con 13.43%, sin duda una diferencia considerable en la evasión del ISR. Aunque hay que mencionar que este logro estuvo determinado por dos factores, por un lado sí, una mayor recaudación del impuesto, pero por otro lado una baja en el impuesto esperado o potencial, ya que este pasó de representar el 3.21% del PIB al inicio del periodo a sólo el 2.4% en el 2008, que fue causa a su vez de las modificaciones a la ley del ISR al reducir gradualmente las tasas hasta situarlas en el último año al 28%, después de representar al inicio el 40%. Por el otro lado la recaudación efectiva respecto al PIB aumentó ya que en el año 2000 era de 1.66% del PIB y en el 2008 fue superior al 2%.⁵⁹

Gráfica 15. TASA DE EVASIÓN DEL ISR PARA PERSONAS MORALES (2000-2008)



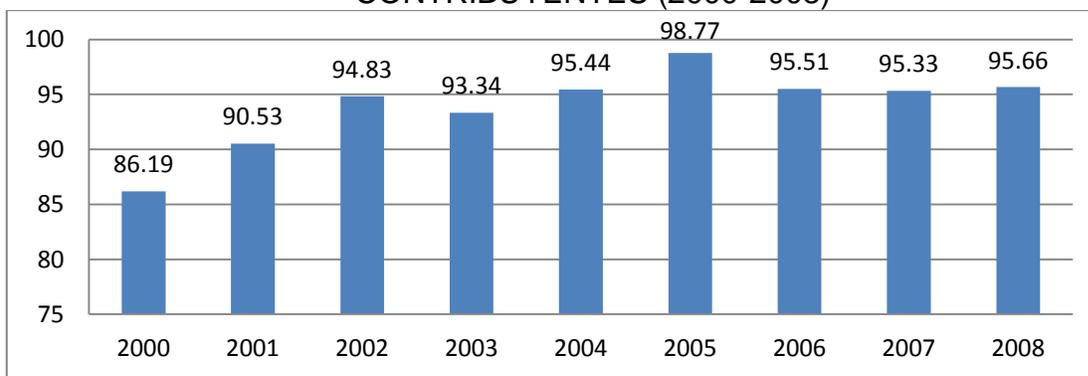
Fuente Centro de Estudios Estratégicos. Tecnológico de Monterrey.

En cambio, en cuanto a las personas físicas que están dentro del régimen de pequeños contribuyentes también conocidos como REPECOS, la tendencia es contraria a pesar de que al inicio del periodo de estudio la tasa de evasión ya era considerable con el 86%, 90.53% en 2001, 94.83% en 2002, 93.34% en 2003, 95.44% en 2004, para 2005 98.77% siendo este el punto máximo de evasión, 95.51% en 2006, en 2007 casi la misma tasas y al finalizar en 2008 con 95.66%. Como vemos a partir de 2001 y 2002 las tasas de evasión aumentaron en gran medida para los pequeños contribuyentes; en nuestro periodo de estudio (2000-

⁵⁹ *Ibidem.*,

2010) se registró una tasa de evasión promedio superior al 96%.⁶⁰ Cabe mencionar que las personas físicas con actividad empresarial que no pertenecen al régimen de pequeños contribuyentes, presentan en general una tendencia decreciente al pasar de una tasa de evasión fiscal de 84.48% en 2000 a 70.84% en 2006, el siguiente año aumentó a 71.07% y en 2008 tuvo un incremento considerable al llegar a 77.20%,⁶¹ este incremento se explica porque se consideró un nivel más alto del impuesto potencial.

Gráfica 16. TASA DE EVASIÓN EN EL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES (2000-2008)



Fuente Centro de Estudios Estratégicos. Tecnológico de Monterrey.

Igualmente se menciona que en el primer año de análisis, el impuesto de más importancia en la evasión fiscal, considerando todos los impuestos administrados por el SAT incluyendo IVA e IEPS no petrolero, era el ISR para personas morales ya que representaba casi el 34% de la evasión total de impuestos, pero en los siguientes años con una tendencia decreciente llegó hasta 12.3%, aunque no deja de ser importante actualmente en la evasión de impuestos junto con el ISR para asalariados. Sin embargo gracias a la disminución de las tasas de evasión del ISRPM, otros impuestos han aumentado su importancia en la evasión de manera global, principalmente el IVA.⁶²

⁶⁰ Arteaga, José Manuel, "Ven en los REPECOS Fuente Fiscal Estatal", en: *El Universal*, Ciudad de México, miércoles 21 de marzo de 2012.

⁶¹ Fuentes Castro, Hugo Javier, *op. cit.*, p6.

⁶² *Ibid.*, p.7.

Como vemos, las tasas de evasión del ISR en general con datos actualizados hasta 2008 han presentado una tendencia a la baja, sin embargo hay que tomar en cuenta y poner especial atención en aquellos impuestos que presentan una tendencia a la alza o que su porcentaje de evasión es elevado como el ISR de las personas en el régimen de pequeños contribuyentes, para mejorar así el sistema fiscal y hacerlo más eficiente y hacer más eficaz al SAT.

Otra de las implicaciones de la evasión y la baja carga tributaria, es que se ha tenido que recurrir a otras fuentes de financiamiento del gasto público como pedir créditos al exterior, el crédito interno y el encaje legal.

México es uno de los países a nivel mundial con menor recaudación, incluso comparado con los que tienen un nivel de desarrollo similar. La carga fiscal⁶³ de México para 2000 era de 15.4% y en 2003 de 16.99%, si a esto le descontamos la recaudación de los gobiernos estatales y locales y los ingresos petroleros, la recaudación tributaria es solamente de 9.7% del PIB para el año 2000 y 10.45% para el año 2003⁶⁴, en este sentido, Costa Rica y El Salvador, países no productores de petróleo recaudan más que nuestro país. Desafortunadamente los ingresos petroleros han permitido relajar los esfuerzos por recaudar los no derivados del petróleo.

Respecto al ISR, en México se recaudó en promedio entre 2001 y 2003, poco más del 5% del PIB, que incluso fue una evolución favorable por modificaciones en la ley, sin embargo este es un porcentaje muy bajo si se compara con el promedio en los países de la OCDE, el cual es de 13.6% para el 2000 y 16.7% para el 2002. Específicamente para las personas morales, en el 2003 equivalió a 1.97% mientras que el de personas físicas ascendió a 3.23%.

⁶³ Ingresos Fiscales respecto al PIB

⁶⁴ La definición de la OCDE de carga fiscal incluye los ingresos tributarios totales (federales, estatales y locales), los derechos totales (petroleros y no petroleros) y los aprovechamientos por rendimientos excedentes de PEMEX. Sin embargo, es conveniente comparar la recaudación tributaria del gobierno federal con países no petroleros, por lo cual descontamos los ingresos petroleros.

Desde el punto de vista de la estructura de tasas, México se encuentra cerca del promedio mundial, es decir el ISR para personas morales es competitivo. Las tasas varían mucho, es decir el problema no radica aquí, sino en la recaudación. En este caso, el problema se puede deber a los diferentes marcos legales e institucionales, los distintos tratamientos especiales para ciertos sectores económicos o poblacionales, diferencias en las bases gravables, etc., influye también el tamaño del sector informal, la eficiencia en la administración y por supuesto el grado de evasión fiscal.

Como mencionábamos, el ISR para personas morales, ha sido de los más relevantes en cuanto a evasión se refiere, aunque recientemente su tasa de evasión ha evolucionado favorablemente, es importante darle seguimiento ya que ha recibido escasa atención y los estudios de incidencia recaen sobre impuestos cobrados a las personas físicas, ya sea en consumo o en ingreso, y los de evasión se concentran en impuestos indirectos y sobre ingreso pero de las personas físicas.

De igual manera se han realizado estudios internacionales que señalan que las personas físicas tratan de evadir más impuestos que las personas morales, esto en base a que las empresas se ven forzadas a registrarse ante la autoridad fiscal para poder operar y a la vez recibir los tratamientos fiscales que le puedan beneficiar.

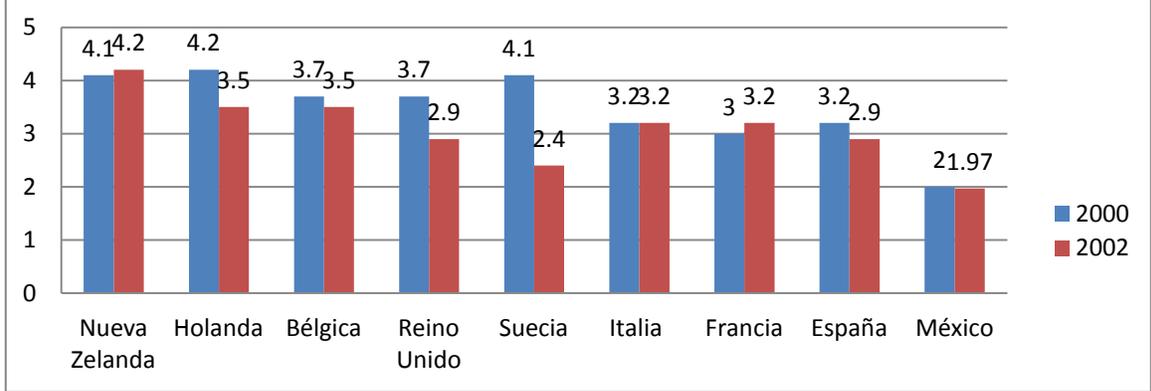
Como las personas morales están registradas ante la autoridad fiscal, es más fácil fiscalizarlas, es decir, tienen menos probabilidad de evadir impuestos. Quizá sea esa una de las razones por las que no se ha dado la importancia necesaria al estudio de la evasión de las personas morales, se parte del supuesto que es un impuesto que no se evade de manera significativa, claro que esta es una hipótesis muy cuestionable, en cambio los estudios se focalizan sobre el ISR de personas físicas y en algunos impuestos al consumo o indirectos.

De la misma manera se considera que las personas físicas tienen más opciones para realizar movimientos y eludir impuestos, en algunos países se ha comprobado que a pesar de ello el subreporte es mayor en las personas morales, es decir la declaración es menor por parte de las empresas debido a que se le presta menor atención.

La evasión de impuestos en las personas morales es evidente al observar los niveles de recaudación de los países con estructura impositiva similar, ya que esto sugeriría niveles semejantes de recaudación, sin embargo al comparar esta con la de otros países desarrollados, los resultados no son alentadores.

Para ejemplificar lo anterior, en el año 2000 México recaudaba 2% del PIB por este concepto (ISRPM), mientras que para el año 2002 recaudaba 1.97%, por su parte Bélgica recaudaba 3.7 y 3.5% respectivamente, así mismo Holanda lograba en el 2000 4.2% y 3.5% en el 2002, Italia 3.2% en los dos años, España 3 y 3.2%, Francia 3.2 y 2.9, Reino Unido 3.7 y 2.9% y resaltar a Nueva Zelanda y Suecia que en 2000 recaudaron 4.1% y en 2002 4.2 y 2.4% respectivamente⁶⁵.

Gráfica 17. RECAUDACIÓN DEL ISRPM COMO PORCENTAJE DEL PIB (2000 Y 2002)



Fuente: Elaborado en base a los datos del estudio de “Evasión Fiscal del Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales”. CIDE.

⁶⁵ Las tasas impositivas de ISR para personas morales tienen una estructura semejante. Las tasas en los años 2003 y 2004 para estos países eran las siguientes: Bélgica 34% durante los dos años, Holanda 34.5%, Italia 38.25% en 2003 y un punto porcentual menos en 2004, España 35% en los dos años, Francia de igual manera 34.33%, Reino Unido 30% y Nueva Zelanda y Suecia 33 y 28% respectivamente. La tasa en México en el año 2003 fue de 34% y de 33% en 2004.

El Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) realizó un estudio en donde encontró que el nivel de evasión del Impuesto Sobre la Renta Personas Morales, con un método basado en las cuentas nacionales, se encuentra para 2002 y 2003 entre 32.6 y 39.5% del potencial del impuesto, lo que representa un rango entre 1.64 y 1.9% del PIB⁶⁶. Cabe mencionar que la metodología para la medición de la evasión fiscal es la que se reconoce a nivel internacional como la más eficaz, y está basada en auditorías sobre una muestra aleatoria y representativa de todos los contribuyentes; en México el SAT realiza anualmente más de 100,000 revisiones de las declaraciones.

Otra forma de eludir impuestos es mediante los precios de transferencia, al iniciar la primer década de este siglo, los países que más eludieron por este medio en relación al comercio con Estados Unidos fueron Canadá, Japón y México, no es casualidad que fueron sus principales socios comerciales. Esto explica por qué países con características similares en desarrollo económico y estructuras tributarias tienen diferencias en la recaudación de las personas morales.

3.2.2 COSTOS DE LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL RESPECTO AL PIB

Si bien las deducciones establecidas en la LISR llegan a ser necesarias para ser más competitivos a nivel industrial y las exenciones en actividades estratégicas como la educación o el sector primario, estas tienen un impacto significativo. En los últimos años las deducciones le han costado al país cerca del 5% del PIB, mientras que las exenciones más del 2%. Es recomendable un análisis y una evaluación de las deducciones para optimizar la recaudación, minimizar los costos y un estudio que sirva como modelo para que las exenciones o los subsidios se encuentren bien dirigidos y no sean motivo de elusión de impuestos. En general y

⁶⁶ Bergman, Marcelo *Et ál.*, "Evasión Fiscal del Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales", Centro de Investigación y Docencia Económica, p.6

en relación al PIB la evasión de impuestos de las personas morales representa alrededor de 2%, cifra adicional a las pérdidas fiscales y que representa un nivel alto de acuerdo a la necesidad de una mayor recaudación para financiar el gasto público. Los tratamientos especiales de las empresas, y otros gastos fiscales que ya hemos mencionado representan también una pérdida en la recaudación

3.3 ECONOMÍA INFORMAL

Otro de los factores que explican la baja recaudación y productividad de los impuestos, y que a su vez está relacionada con la evasión fiscal, es el tamaño de la economía informal. En 2010 el sector informal lo conformaban casi 13 millones de habitantes que eran el 28.6% de la población ocupada, entre 2002 y 2003 este sector en la economía como porcentaje del PIB representaba el 33.2%. Haciendo un comparativo con países de la región esta cifra es superior que la de Argentina y Chile con 28.9 y 20.9%, respectivamente, de tal manera que en México el estudio de la evasión fiscal, además de complicarse por la gran cantidad de inconsistencias, el gran número de tratamientos especiales, en regímenes, tasas preferenciales, exenciones, deducciones etc., es aun más complejo por el gran tamaño de la economía informal, casi la mitad de la actividad económica del país se encuentran dentro de este sector por lo que los estudios se vuelven más complejos.

3.3.1 ANTECEDENTES

La práctica de actividades comerciales fuera de la ley existe desde que se instauró el pago de tributos (impuestos), pues desde que apareció la obligación de contribuir por el permiso de comerciar, las personas han buscado formas de evadirla.

En México el crecimiento del sector informal está asociado con la crisis de 1982, a partir de ese año disminuyó notablemente el empleo formal y aumentó el

desempleo y el empleo en la economía informal. Las crisis, la inflación y el descenso del poder adquisitivo orillan a la población inactiva a integrarse al mercado de trabajo, sin embargo la mayoría de las veces lo hacen en el sector informal, por lo que con el paso del tiempo se ha convertido en un problema creciente.

Uno de los males que aquejan al sistema fiscal puede ser causa y consecuencia de otro mal, por ejemplo la evasión fiscal surge como consecuencia de la economía informal, pues desde que es una obligación el pago de impuestos se suele buscar la forma de evadir dicho pago.

3.3.2 DEFINICIÓN

La economía informal son las actividades económicas que tienen fines lícitos, pero se llevan a cabo por medios ilícitos o no cumplen con toda la regulación de la ley, no estando registradas o fiscalizadas por el Estado.

Economía informal es el producto interno bruto no registrado contablemente, característico de las personas físicas que autoempleándose, da como resultado una situación de trabajo que genera recursos económicos, que sin formalizar sus obligaciones jurídico-fiscales, rehúye a su carga tributaria con el país, escapando y evitando los esquemas de control y fiscalización.⁶⁷

El INEGI acepta la definición aprobada en la XV Conferencia de Estadísticos del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo llevada a cabo en 1993, así “el subsector informal de la economía está integrado por todas aquellas personas no constituidas en sociedad que forman parte del Sector de los Hogares,

⁶⁷ Sánchez Sierra, Antonio y Lemus Arellano, Maricela, La economía informal Una aproximación fiscal, jurídica y contable, México, Universidad de Guadalajara, Publicaciones del departamento de Contabilidad, 2003, p. 56.

dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de generar empleo o ingreso para las personas implicadas.”⁶⁸

El comercio informal es la actividad que surge y se desenvuelve en el ámbito del comercio, mediante la cual se realizan diversas transacciones de bienes de manera informal, es decir, que se desarrollan al margen del cumplimiento de las disposiciones legales instituidas para su debido establecimiento y funcionamiento, cuyos ingresos son omitidos ante la autoridad fiscal, generando por ende evasión fiscal y desigualdad tributaria, quedando por tanto fuera de la contabilidad del ingreso nacional. ⁶⁹

En general se considera sector informal a las empresas que no están registradas ante las autoridades correspondientes y no contribuyen al pago de impuestos, por lo tanto no están contabilizadas y no tienen derechos ni obligaciones.

Para la teoría neoclásica la informalidad se debe a que los empleos formales no cumplen las expectativas de los trabajadores, dado que no aceptan la escases de empleos y se basan en la Ley de Say que dice que toda oferta genera su propia demanda.

Es importante volver a mencionar que dejamos fuera de la definición de economía informal las actividades como la piratería y contrabando, que mas bien se definen como economía subterránea o ilegal; si bien también son un duro golpe para la economía, resulta más difícil medir su impacto por ser actividades que están bajo supuesto de no ser conocidas por el gobierno, a diferencia de la economía informal en la que se conoce de las actividades pero no están reguladas o no cumplen con algunas de sus obligaciones, que para efectos de este trabajo de

⁶⁸ INEGI, “El subsector informal en México”, comunicado de prensa, Aguascalientes, 25 de noviembre de 2004, p. 1.

⁶⁹ Elizarrarás Dorantes, Oscar, “Control fiscal del comercio informal”, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2002, Colección de Estudios Jurídicos, T. XVI, p. 36 y 37.

tesis podemos conocer los datos y cuantificar el monto de lo que no se recauda por este sector de la economía.

Existe también el comercio ambulante que no siempre es considerado como informal, ya que al registrar un domicilio (que puede ser propio), como domicilio fiscal, al identificarse en el Registro Federal de Contribuyentes se cumple con el supuesto de formalidad.

3.3.3 EFECTOS MACROECONÓMICOS

La informalidad tiene efectos importantes a nivel agregado, al encontrarnos en esta situación y ser menos productivos y eficaces, la economía funciona por debajo de su potencial con un bajo crecimiento, sin embargo puede evitar que los pobres se vuelvan más pobres, sobre todo en periodos de crisis en donde necesitan de un autoempleo u cualquier trabajo informal.

La inversión de las empresas informales como cualquier inversión tiene una relación positiva con el producto, sin embargo esta demanda es menor que la del sector formal, esto por el bajo capital, productividad y uso de recursos, además de que el sector informal tiene escasa innovación tecnológica.

Por el lado del gasto, los recursos con que cuenta el estado para realizar cualquier inversión son muy limitados debido al gran impacto que genera la pérdida de ingresos que se deja de percibir por el importante tamaño de la economía informal.

3.3.4 DE LA FORMALIDAD A LA INFORMALIDAD

La razón principal de pasar de lo formal a lo informal, es la decisión racional de reducir los costos de producción, desde este punto se han adoptado diferentes

formas de hacerlo, puede ser mediante la subcontratación, la contratación sin prestaciones, el comercio por cuenta propia, el trabajo a destajo, etc.

En las sociedades en desarrollo los costos de estar dentro de la formalidad son muy altos sobre todo por su regulación, tanto por los trámites para acceder a la formalidad, así como el tiempo periódico en que se deben regular y fiscalizar los negocios; además del costo que implica, sobre todo si es una empresa de poco capital o un negocio de personas con bajos recursos; si a eso añadimos la inaccesibilidad de créditos, las actividades informales tienen un bajo nivel de inversión, capital humano y productividad; lo que implica la utilización de recursos por debajo de su potencial y por lo tanto el crecimiento económico es lento, por lo que el empleo también se ve afectado.

Dados los bajos recursos, niveles de educación y créditos nulos, la única alternativa para esta población es la economía informal, más que una economía informal rentable, se considera una economía informal de sobrevivencia, por lo que está más ligada a la pobreza. La economía informal da la posibilidad de obtener ingresos para los sectores más pobres, sin embargo es más una opción de sobrevivencia que de superación de la pobreza o rentabilidad.⁷⁰

En la economía informal de rentabilidad se obtienen mejores ingresos que en la de sobrevivencia y muchas veces es preferida ante la economía formal por las condiciones laborales, ya que la mayoría de las veces es de forma autónoma porque consideran que maximizan su utilidad; esta población puede tener la posibilidad de trabajar formalmente, pero no lo hacen así porque pueden evitar el pago de impuestos, pueden tener una mayor flexibilidad a la hora de decidir entre trabajo y ocio, etc. Esta informalidad es más grave desde el punto de vista tributario porque las ganancias son mayores y se tiene la capacidad de pagar impuestos pero no lo hacen.

⁷⁰ Miranda Camarena, Adrián Joaquín; Rizo Orozco, Soledad “Aspectos Generales de la Economía Informal”, Letras Jurídicas Núm. 10, 2010, ISSN 1870-2155. P. 14-16.

3.3.5 DE LA INFORMALIDAD A LA FORMALIDAD

Hasta hoy no existen políticas de empleo directas para combatir la economía informal, la mayoría de las políticas de empleo tienen como población objetivo a las personas que no están empleadas, por ello no existen políticas específicas al sector informal, ya que estas de alguna manera se encuentran empleadas.

Uno de los principales problemas es que existe un costo elevado por fiscalizar a los informales, un estudio de la Universidad Autónoma de Nuevo León sugiere que para recaudar menos de medio punto porcentual del PIB es necesario incorporar a 11 millones de informales, mientras que alrededor de 10 millones de formales contribuyen con lo que equivale a casi 10% del PIB.⁷¹

En el intento por incorporar al sector formal a los informales, se han otorgado créditos a la micro, pequeña y mediana empresa a través del Fondo PyME y se han disminuido los costos para abrir un negocio. De igual manera para reducir la carga de las personas con bajos recursos, la SHCP ha establecido el subsidio al ingreso y el crédito al salario, con ello terminan no pagando ISR o contribuyendo sólo con una cifra simbólica.

También se implantó el régimen de pequeños contribuyentes en 1998 para registrar ante la Secretaria de Hacienda al sector informal, se aplica para personas con actividad empresarial que hubieren obtenido menos de dos millones de pesos en el año anterior, las tasas son poco significativas con un máximo de 2.5% de impuesto al ingreso bruto anual, pero lo que se esperaba como una mayor incorporación de informales en este régimen, se tradujo en un aumento de contribuyentes que se encontraban en regímenes más gravosos y que

⁷¹ Ochoa León, Sara, "Economía Informal: Evolución Reciente y Perspectivas", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, p.3.

encontraron en este sistema heterogéneo formas de pagar menos y de elusión fiscal.⁷²

Aunque los ingresos tributarios por parte del sector informal podrían ser menores que los del sector formal y el costo de fiscalizar al sector informal pudiera ser elevado; los beneficios indirectos de la disminución de la evasión fiscal, debido a que las relaciones comerciales de los formales con los informales sin comprobantes fiscales permiten la evasión; el aumento de la eficiencia tributaria y los ingresos fiscales adicionales como contrapartida harían deseable la fiscalización del sector.⁷³

Por el lado de la recaudación, se ha sugerido enfocarse en ciertas actividades del sector informal como el comercio al por menor y los restaurantes, ya que los salarios son similares tanto en el sectores formal como en el informal. Por otro lado hay actividades que son más difíciles de incorporar a la formalidad, por ejemplo los vendedores ambulantes, aunque muchas veces pertenecen en su mayoría a la economía subterránea.

3.3.5.1 UNA ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL ISR DEL SECTOR INFORMAL

Según datos del INEGI, en el primer trimestre de 2010 la Población Económicamente Activa (PEA) ascendía a 47,503,589 habitantes, de los cuales 45,000,120 se encontraban dentro de la población ocupada. La tasa de ocupación en el sector informal era de 28.6%, es decir los informales sumaban 12,870,034 habitantes.⁷⁴ Para hacer un cálculo aproximado de lo que se deja de recaudar por concepto de ISR del sector informal, tomamos como base el total de la población informal y se ordenan por rango de ingreso para aplicar el porcentaje que debe ser

⁷² Hernández Trillo, Fausto; Zamudio Andrés y Guerrero Amparán Juan Pablo, "Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?", Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, p.6

⁷³ Tijerina Guajardo, José Alfredo y Antonio Medellín Ruiz, "Tamaño del sector informal y esfuerzo fiscal en nivel internacional", Centro de Análisis y Difusión Económica, Documento de Investigación No. 7, marzo de 1999.

⁷⁴ INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos 2010.

gravado según el artículo 177 de la ley del ISR, esta ordenación y el ingreso promedio anual son tomadas en base a la tesis de doctorado del maestro Emigdio Archundia.⁷⁵

Cuadro 9. IMPUESTOS ESTIMADOS NO DECLARADOS POR EL SECTOR INFORMAL 2010

Informales Estimados por Ingreso (%)	Informales Estimados	Ingreso Promedio Anual (pesos)	Ingresos Estimados Anuales	Porcentaje Aplicable	Impuesto Causado y no Declarado
4.6	592,022	5,000	2,960,110,000.00	1.92	56,834,112.00
3	386,101	28,237.38	10,902,480,655.38	6.40	697,758,761.94
12.1	1,557,274	69,658.98	108,478,118,420.52	10.88	11,802,419,284.15
74.8	9,626,785	96,005.25	924,221,900,621.25	16.00	147,875,504,099.40
1.7	218,791	113,399.10	24,810,702,488.10	17.92	4,446,077,885.87
1.5	193,051	186,411.84	35,986,992,123.84	19.94	7,175,806,229.49
1.3	167,310	321,042.72	53,713,657,483.20	21.95	11,790,147,817.56
1	128,700	392,841.97	50,558,761,539.00	28.00	14,156,453,230.92
TOTAL DE IMPUESTOS					198,001,001,421.34

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y en base a la tesis "El Impacto Tributario de la Economía Informal en México. En Busca de una Propuesta Estructural" de Emigdio Archundia Fernández.

De esta manera, los informales durante el 2010 dejaron de pagar una cantidad aproximada cercana a los 200 mil millones de pesos que representa efectivamente cerca del 30% del total del ISR recaudado ese año, cifra que coincide con el porcentaje de informales respecto al total de los contribuyentes activos que para el cuarto trimestre de 2010 era de más de 33 millones.

3.4 COMPARTATIVO CON OTROS PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE

Los países de lo OCDE han logrado reducir las tasas del ISR, pero quizá el mejor logro que han tenido es ampliar las bases gravables con la eliminación de regímenes especiales, subsidios innecesarios y trabajando en la evasión fiscal. En Francia por ejemplo, en 2007 el primer ministro Dominique de Villepin puso en

⁷⁵ Archundia Fernández Emigdio, "El Impacto Tributario de la Economía Informal en México. En Busca de una Propuesta Estructural", Instituto de Especialización para Ejecutivos, México, Noviembre de 2009, p. 119.

marcha una reforma para reducir y simplificar el ISR, teniendo como prioridad los impuestos que paga la clase media, acabando con privilegios y exenciones.

Otra característica de las reformas recientes en los países de la OCDE ha sido el cambio hacia impuestos al ingreso más horizontales, es decir, con menor cantidad de rangos en la progresividad de las tarifas. Sin embargo la desigualdad en estos países no es tan grande como en México, y es aquí donde puede radicar la diferencia entre un país desarrollado y un subdesarrollado, mientras que para los primeros esta supondría una buena estrategia para hacer más justo el sistema impositivo dada la igualdad de condiciones de la población, en México no es posible por las grandes desigualdades en el nivel de ingreso.

Algunos países nórdicos gravan de diferente manera el capital y el trabajo, reconociendo que el capital tiene mayor movilidad que el trabajo. Los salarios se gravan a tasas progresivas, y los dividendos, intereses y otros ingresos no salariales a una tasa general.

Los países de la OCDE también proporcionan subsidios y otras prestaciones para incentivar a las personas de menor ingreso a que se incorporen al sector formal, en México, tal efecto contrarresta un poco el impacto regresivo que puede tener el sistema fiscal.

En relación al PIB, los países de la OCDE recaudan en impuestos en promedio 32.3%, mientras que México sólo 9.4%. La relación de impuestos al PIB en México desde 1980 ha crecido sólo poco más de un punto porcentual, mientras que otros países de la OCDE lo han hecho en más de 10%.⁷⁶

⁷⁶ *Ibíd.*, p.96

Aunque en México la principal fuente de ingresos son los impuestos, y el impuesto por el cual se obtienen más ingresos es el ISR, en 2009 sólo 26% del ingreso provenía de este, mientras que el promedio de la OCDE es de 34%.⁷⁷

Por su parte el nivel de deudas tributarias es muy alto en comparación con estos países, lo que demuestra la falta de autoridad por parte del gobierno para ejercer su poder, se requiere de castigos más severos ante las deudas y evasión para que sea mejor considerado por los contribuyentes. Mientras tanto las auditorías son ineficientes en la mayoría de los casos por su complejidad y por la falta de actualización y preparación de los funcionarios, así existe también una gran pérdida.

Para darnos una idea de las repercusiones que trae consigo la evasión de impuestos y de la importancia y atención que esto requiere, Fausto Trillo y otros investigadores del CIDE comentan:

“Si sumamos lo que se evade por IVA y por ISR, juntamos una cantidad equivalente al 5 por ciento del PIB, lo cual equivale a casi toda la renta petrolera. Esa significativa cantidad implicaría que la totalidad del gasto social en México (educación, salud, combate a la pobreza, seguridad social, etc.) podría ser financiada con estos dos impuestos y sobraría aproximadamente 3 por ciento del PIB para invertir en infraestructura. En la actualidad, la recaudación de IVA e ISR cubre tan sólo el 80 por ciento del gasto social y no sobra para invertir en infraestructura.”⁷⁸

Una vez mencionados los problemas de mayor trascendencia del sistema fiscal mexicano, en el siguiente capítulo se proponen algunas soluciones que considero factibles y eficientes para minimizar los efectos de la economía informal, así como de la evasión y elusión de impuestos. De igual manera especificaremos si estas propuestas pueden ser consideradas como una reforma fiscal integral, si

⁷⁷ *Ibíd.*, p.97

⁷⁸ Hernández Trillo, *Op. Cit.*, p.15

corresponden a una reforma tributaria o si se tendrían que aplicar simplemente como un medio para mejorar la eficiencia de la actual legislación que rige al sistema fiscal.

CAPÍTULO 4

REFORMANDO EL SISTEMA TRIBUTARIO

En la actualidad, dada la ineficiencia del sistema tributario en México, una de las principales preocupaciones tanto del gobierno como de investigadores y analistas es la urgente necesidad de reformar las leyes que rigen el sistema. Es cierto que se requiere incrementar la recaudación vía impuestos para financiar el gasto y hacerla más equitativa; pero la cuestión que planteamos es si en realidad México requiere de una reforma estructural en el sistema fiscal, a la vez señalar qué implicaciones tendría y si es viable para el caso de México. En pocas palabras el punto a analizar es si es posible una reforma fiscal y si es necesaria, o bien, si el problema no radica en la estructura del sistema sino en el pragmatismo y la eficiencia de la recaudación. Lo cierto es que es necesaria una revisión integral del régimen fiscal ya que los resultados obtenidos no han sido los esperados.

4.1 REFORMA TRIBUTARÍA Y REFORMA FISCAL

Para entender lo que implica una reforma fiscal en México, es necesario hacer un repaso por los acontecimientos pasados que muestran la experiencia en materia tributaria y fiscal. Normalmente la finalidad de plantear una reforma fiscal es que el gobierno pueda obtener más recursos mediante la recaudación de impuestos, pero es importante no confundir el término “reforma fiscal” con “reforma tributaria” ya que suelen entenderse como sinónimos.

Una reforma tributaria como mencionábamos, implica modificaciones con el objeto de aumentar el nivel de ingresos por la vía de los impuestos, pero hablar de una reforma fiscal resulta algo más complejo ya que se requiere de realizar un estudio estratégico de planeación que maximice el nivel de ingresos y minimice los costos en las erogaciones en que incurre el gobierno para lograr una distribución del ingreso óptima y contribuir con el desarrollo económico de un país.

4.2 EVIDENCIA EMPÍRICA

Aclarado el punto anterior de la diferencia entre reforma fiscal y reforma tributaria, lo que ha ocurrido en México a lo largo de la historia es una serie de reformas tributarias, ejemplo de ello son las reformas que se han llevado a cabo desde los años sesentas y setentas durante el modelo económico llamado “Desarrollo Estabilizador”, modelo que marcó un época importante que sirve como referente y que se caracterizó por un crecimiento real promedio anual del PIB de 6.8% y una inflación promedio de 2.5% entre 1958 y 1970.⁷⁹

En las reformas de aquella época se permitió la acumulación de ingresos para el pago de ISR con lo cual se daba paso a tener un sistema más progresivo. Para que se llevara a cabo la reforma tributaria de esa época fue necesaria la planeación desde años atrás, desde la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), cuando esta reforma era prioridad en materia económica para distribuir el ingreso y tener más fuentes de financiamiento no inflacionario del gasto público. El entonces Secretario de Hacienda de esos dos sexenios Antonio Ortiz Mena reconocía que se tenía que modificar la estructura del sistema tributario dándole prioridad a la progresividad de los impuestos captando más recursos por parte de quienes obtienen un mayor nivel de ingresos.

Así la reforma tributaria fue prioridad en esos dos periodos presidenciales, Mena trabajó junto con otros miembros de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, además se recurrió al economista Nicholas Kaldor para que planteara una propuesta de reforma como lo había hecho antes en otros países con gran éxito. Específicamente en lo que respecta al Impuesto Sobre la Renta, la idea era globalizar el impuesto.⁸⁰

⁷⁹ Ortiz Mena, Antonio, “El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones Sobre Una Época”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.286.

⁸⁰ La idea de globalizar el ISR era un proceso que requería tiempo por la especulación de un régimen socialista y para controlar el nivel de inversión y evitar la fuga de capitales.

Las ideas y el pensamiento de Kaldor eran radicales, también propuso la acumulación del total de los ingresos, adicionalmente planteó gravar la propiedad y el patrimonio, pero sus propuestas no se llevaron a cabo por temor a generar descontento con la población y principalmente con las empresas. El economista inglés llegaba a la conclusión de que el sistema tributario era ineficiente e inequitativo. La recaudación era de las más bajas del mundo por lo que el gasto público se veía muy limitado, también veía que el problema de fondo era la reducida base gravable derivada de los tratos preferenciales, además habría que revisar los subsidios y estímulos para aplicarlos sólo en la medida en que fueran muy necesarios.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta entonces vigente en México estaba organizada de acuerdo al antiguo sistema cédular francés,⁸¹ pero posteriormente se logró la aceptación de la acumulación de ingresos negociando con las empresas mediante incentivos y compensaciones.⁸² Al principio estas reformas se plantearon como una modificación a la ley, pero en 1964 fue aprobada como una nueva ley.

Aunque se llevaron a cabo algunos cambios importantes, nunca se pusieron en práctica las reformas propuestas por Kaldor, hasta la actualidad estas reformas siguen siendo necesarias y tema de discusión sobre la viabilidad para ponerlas en marcha. Lo cierto es que han pasado varias décadas y el país sigue estancado bajo la misma política fiscal. Dado el contexto mexicano y las deficiencias expuestas en el capítulo anterior, podemos suponer que una política fiscal como tal podría resultar casi imposible, y de ser posible tendrían que transcurrir muchas décadas más y grandes cambios en la estructura de la política pública. Por el momento hemos vivido, y viviremos en los próximos años algunas modificaciones parciales a la ley tratando de captar más ingresos, pero ello no garantiza su eficiencia, así lo demuestran las estadísticas actuales y la evidencia empírica.

⁸¹ Este sistema ofrecía una cédula para cada tipo de actividad; agricultura, comercio, asalariados, etc.

⁸² La compensación más aceptada y convincente en la negociación fue por la depreciación de los activos.

En los años sesentas y setentas cuando se gestó la reforma que mencionábamos, el resultado no fue el esperado, ya que a pesar de las diferentes reformas la recaudación del gobierno federal en 1970 fue de 8.9% del PIB, cifra muy por debajo de las metas planteadas en 1960, de hecho igual al porcentaje de ese año. Esto hecho resulta importante ya que hace cuestionarnos si en realidad es de mayor importancia hacer correcciones en las tasas o en la estructura de los impuestos. Si bien es cierto que es un factor importante, tendremos que analizar el efecto de mayor importancia que puede tener la eficiencia en la recaudación.

La OCDE recientemente ha señalado lo que en la década de los sesentas se decía, lo que Kaldor subrayó, la necesidad urgente de tener un ingreso suficiente, estable y sostenible y que no dependiera de una sola fuente. Esto estará determinado por la eficiencia, eficacia y transparencia del gobierno en su manera de recaudar ingresos y ejercer el gasto público, por la calidad de los bienes y servicios de dicho gasto, así como el destino que tengan; adicionalmente esta reforma debe estar articuladora con otras reformas sociales.

Si bien la finalidad de una reforma tributaria para aumentar los ingresos es promover el desarrollo social, esta debe estar relacionada con el crecimiento y la competitividad de la economía en los mercados mundiales,⁸³ prueba de ello han sido los llamados “Países Asiáticos de Reciente Industrialización” (PARI), también conocidos como “tigres asiáticos” (Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong),⁸⁴ y en el caso de América Latina, Chile y Brasil.

⁸³ Tello Carlos y Hernández Domingo, “Sobre la reforma tributaria en México”, en: ECONOMÍAunam. Vol.7 Núm. 21 pag.38

⁸⁴ Estos países dieron un salto hacia el desarrollo mediante la gestión de políticas públicas controladas por el Estado, con gran apertura comercial pero de manera gradual y con un proteccionismo en ciertos sectores de la economía como la agricultura; instrumentaron un mecanismo de sustitución de importaciones y no basaron su competitividad en la diferencia salarial con sus principales socios comerciales. Véase Zermeño, Felipe, “Lecciones de Desarrollo Económico”, Ed. Plaza y Valdez, 2004, p. 215-221.

Años más tarde, durante la presidencia de José López Portillo (1976-1982) se buscó aumentar los ingresos introduciendo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), este sustituyó al impuesto sobre los ingresos mercantiles. Como habíamos mencionado, respecto al ISR se eliminó el carácter cédular, es decir se globalizaron los ingresos y se pudo realizar la declaración anual. Con los cambios no aumentó la recaudación, pero tampoco disminuyó debido a las presiones inflacionarias que pudieron haber tenido un efecto negativo.

La contribución de Carlos Salinas de Gortari fue modificar el ISR en una economía abierta con tasas semejantes a las de Estados Unidos y Canadá.⁸⁵ En general bajaron las tasas y se eliminaron algunos privilegios que mantenía exentos del pago de ISR a ciertas actividades. Uno de los aspectos más importantes y destacados en materia tributaria del gobierno de Salinas fue la generalización del IVA a una tasa de 10%.

Posteriormente en el primer año de su gobierno, Ernesto Zedillo elevó a 15% la tasa del IVA y el siguiente año disminuyeron algunos privilegios fiscales y subsidios. La tasa del ISR para personas físicas subió a 40% y para personas morales a 35%, aunque con Vicente Fox se redujeron las tasas a 32%.⁸⁶

Actualmente, en el gobierno de Felipe Calderón se introdujo el Impuesto Empresarial Tasa Única (IETU) que reemplazó el Impuesto al Activo, también se implantó el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) que gravaba de inicio con el 2% el monto excedente de los depósitos realizados en efectivo mayores a 25,000 pesos; recientemente se modificó la tasa que ahora es de 3% y se cobra

⁸⁵ En materia tributaria, es en el sexenio de Salinas cuando entra en vigor Tratado de Libre Comercio de América del Norte con la finalidad de quitar barreras arancelarias que forman un impuesto al comercio exterior y las tasas se asemejan entre los países miembros. El pensamiento clásico concordaba con esta idea porque postulaban que este tipo de barreras provocaban distorsiones económicas pero no podemos pasar por alto el déficit en la balanza de pagos que se puede generar por un aumento en las importaciones ni la posible restricción del mercado interno.

⁸⁶ Tello, *op. cit.*, p. 41.

sobre el monto excedente a 15,000 pesos. Otro cambio significativo en materia tributaria fue el incremento del IVA a 16%.

Como hemos visto, a pesar de varias reformas tributarias, no ha existido un cambio importante en la recaudación y administración tributaria, el sistema no ha dejado de ser ineficiente tanto por su estructura como por su administración, incluimos regímenes especiales, exenciones, privilegios, así como la visión de los contribuyentes en la administración y la poca confianza en la legitimidad del sistema, lo cual lleva a permanecer con prácticas de evasión y elusión fiscal.

La escasa recaudación se traduce en un bajo nivel de gasto público, que a su vez se refleja en un bajo nivel de demanda, por tanto no existe un crecimiento y mucho menos desarrollo económico. Por el lado de la inversión, el gasto del gobierno no ha sido cubierto por la inversión privada lo cual conduce al mismo estancamiento. Carlos Tello señala, la recuperación de una crisis y el camino al crecimiento económico sostenido y duradero depende de la eficiencia en la política fiscal y de un Estado fuerte, esta eficiencia está determinada por la capacidad del gobierno para promover y encaminar hacia el crecimiento, el bienestar social y una mejor distribución de la riqueza.⁸⁷

4.2.1 REFORMAS SOBRE EL ISR

Ya partiendo del hecho de que la principal fuente de ingresos del gobierno federal son los impuestos, y que de ellos el de mayor importancia es el Impuesto Sobre la Renta, dada su evolución y baja recaudación en relación a su potencial, mencionamos algunas modificaciones que ha sufrido este impuesto en particular.

Desde su creación y hasta hoy, el ISR ha sufrido muchas modificaciones, algunas alentando la inversión, algunas otras buscando evitar la elusión de impuestos; también se ha buscado dar mayor credibilidad al sistema para combatir la evasión

⁸⁷ *Ibíd.* p.38.

de impuestos, por tal motivo es necesario examinar la evolución del ISR y las modificaciones que ha sufrido. La finalidad es tener un referente para analizar una posible reforma fiscal mediante modificaciones tributarias y las implicaciones y posibles consecuencias que esta pueda generar.

Antes de las reformas de los ochenta, las tasas del ISR eran elevadas en relación con las existentes en los países con los que México mantenía una estrecha relación comercial, por eso para ser competitivos era necesaria una reducción de impuestos. Esta reducción se daba por dos vías, la primera mediante una reducción de la tasa impositiva del ISR y la segunda con la eliminación de impuestos de menor importancia. La tasa del ISR para personas morales se ha reducido a un nivel que en los últimos años se encuentra alrededor del 30%⁸⁸ al igual que la tasa máxima de ISR para personas físicas, reduciendo principalmente el impuesto a los trabajadores de menor ingreso, para ello se instrumentó un mecanismo de subsidio fiscal que disminuye el impuesto a pagar, el subsidio se reduce conforme el ingreso total se va incrementando.

Sería conveniente mencionar algunas modificaciones previas y específicas del ISR que nos ayudaran a entender el contexto de la evolución de este impuesto en nuestro periodo analizado. Desde 1980 se abrogó la Ley del ISR de 1964 y se creó la nueva Ley del ISR que entró en vigor el primero de enero de 1981, con la nueva ley al final de la década de los ochenta y a principios de los noventa, la tendencia de las tasas fue a la baja, en 1990 disminuyó a 36% la tasa del ISR a las empresas y la máxima para personas físicas disminuyó a 35% buscando una mayor competitividad internacional igualando las tasas con la de los principales socios comerciales. Ese mismo año se introdujo un régimen simplificado para pequeños contribuyentes y sectores específicos.⁸⁹

⁸⁸ Para el año 2000 la tasa del ISR baja considerablemente a 30%, mismo nivel al que se encuentra en 2010, años que delimitan el periodo de estudio de este trabajo de tesis, en el transcurso de esta década el nivel oscila en ± 3 puntos porcentuales aproximadamente, pero inician y concluyen en el mismo nivel.

⁸⁹ La teoría referente a las reformas del ISR fue tomada del estudio "Diagnóstico del Sistema fiscal Mexicano" del CEFP de la Cámara de Diputados

Los primeros años de esta década la tendencia del ISR continuo siendo a la baja, en 1991 se modificó la tasa del ISR a las empresas, bajándola de 36 a 35%. Para 1992 se otorgó un subsidio fiscal de hasta 50% a los contribuyentes con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos y en 1993 se realizaron diversas modificaciones a la ley del ISR relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales con el fin de alentar la actividad económica.

En 1994 para estimular la competitividad de la planta productiva se estableció disminuir de 35 a 34% la tasa del ISR para personas morales, igualmente se avanzó en la eliminación de los estímulos fiscales que daban privilegios injustificados y provocaban distorsiones en la equidad. El siguiente año se modificó el crédito al salario, el cual se amplió para elevar hasta en 3% el ingreso disponible de los trabajadores que percibían hasta dos salarios mínimos. También se ampliaron los porcentajes de deducción inmediata de las inversiones realizadas durante ese año principalmente por inversiones en investigación y desarrollo. Cabe mencionar que para simplificar el proceso tributario, disminuyó de cuatro a dos veces al año la actualización por inflación de las tarifas del ISR de personas físicas. En 1996 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP.

El año próximo se otorgó un crédito fiscal equivalente a 20% del salario mínimo anual acreditable contra el ISR o al Impuesto al Activo por cada empleo adicional generado por arriba del promedio de trabajadores contratados en el año anterior. Por su parte se autorizó a las empresas y personas físicas con actividad empresarial amortizar pérdidas fiscales de ejercicios anteriores. En el último año de la década de los noventa se otorgaron más facultades a la autoridad fiscal para verificar la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, también se incrementó de 35 a 40% la tasa marginal máxima del ISR de las personas físicas con ingresos anuales mayores a 2 millones de pesos y una tasa intermedia de 37.5% para ingresos superiores a 1.5 y hasta 2 millones.

Ya en los años de nuestro periodo de estudio, iniciando el 2000 bajó la tasa del ISR a las empresas a 30% y fue hasta el 2002 cuando bajó la máxima de personas físicas que tres años atrás había alcanzado el 40%, pero se homologaron las dos tasas del ISR en 35%, tasas que se pretendían reducir un 1% al año para que en 2005 se fijaran en 32%. Por otro lado se eliminaron algunos regímenes preferenciales que propiciaban la elusión fiscal.

Este mismo año se implementaron medidas para optimizar y simplificar los procesos de fiscalización, por ejemplo, mediante la obligación de las instituciones de crédito e intermediarios financieros de informar al SAT sobre los ingresos pagados a los individuos como intereses, venta de acciones y dividendos. Por otra parte las personas físicas estarían obligadas a presentar declaración anual cuando sus ingresos por concepto de salarios excedieran los 300 mil pesos. También se estableció deducir las cuotas pagadas por los patrones al IMSS. En materia agrícola se otorgó una reducción de 50% en el ISR de los contribuyentes dedicados exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.

Para el año 2003 se redujeron a 34% las tasas tanto para personas morales como la máxima para personas físicas. El siguiente año se dan algunos cambios en la Ley del Impuesto al Activo. En el 2005 se aprobó otra reducción gradual de la tasa del ISR para personas morales, que a partir de 2007 la situaría en 28%; en 2005 la tasa fue de 30%, es decir 2% menor a lo considerado en las reformas de 2002, y se aprobó simplificar a partir de 2006 el ISR para personas físicas, cuya tasa máxima sería igualmente de 28% a partir de 2007.

Para el 2006 se redujeron a 29% las tasas del ISR empresarial y la máxima a personas físicas; a partir de 2007 se fijarían en 28%. También se exentó del pago del ISR a los intereses que derivaban de créditos concedidos al Gobierno Federal o al Banco de México. Por su parte se Incrementó de 300 a 400 mil pesos el límite de ingresos por salarios e intereses que obtenían las personas físicas para no

estar obligadas a presentar declaración anual y se concedió un estímulo fiscal a quienes dieran empleo a personas de 65 años o más, el cual consistió en deducir de sus ingresos acumulables un monto adicional equivalente a 25% del salario pagado.

Ese año el gobierno federal envió la propuesta de la Reforma Integral de la Hacienda Pública, en la cual no se propone aumentar las tasas del ISR para el siguiente año, sino ampliar la base tributaria, simplificar la administración y limitar los privilegios combatiendo la evasión y elusión de impuestos entre otros puntos, propuesta más encaminada a la evolución eficiente del sistema fiscal, la cual sin embargo obtuvo escasa atención y entendimiento.⁹⁰

En el 2008 como se había mencionado se introdujo el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) como un impuesto directo que grava a la empresa con una tasa uniforme y su objetivo es eliminar los privilegios fiscales y reducir las posibilidades de evasión fiscal. Su tasa se fijó en 16.5 % en 2008 y aumentaría medio punto porcentual por año hasta 2010 (17.5), adicionalmente se estableció el Impuesto sobre los Depósitos en Efectivo (IDE), impuesto que gravaba a una tasa de 2% los depósitos que excedan de 25 mil pesos mensuales acumulados y depositados en las cuentas de una institución financiera de una misma persona, en 2010 la tasa aplicada es de 3% sobre el excedente a los 15 mil pesos y es acreditable contra el ISR. Por otra parte se obligó a las personas morales a informar al SAT sobre la obtención de préstamos, aumentos de capital o aportación superiores a 600 mil pesos y se limitó el monto de los donativos deducibles del ISR.

En 2009 se reformaron y adicionaron disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. La tasa del ISRPM llegó al 28% previsto, pero para 2010 sube a 30% y la de personas físicas tiene una máxima de 28%. Como forma de incentivo, el Senado aprobó reformas a

⁹⁰ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, "Aspectos Relevantes de la Propuesta Reforma Integral de la Hacienda Pública", bolcefp 065 2007.

la Ley para fomentar el primer empleo, la reforma establece deducciones a los patrones que contraten a un joven sin experiencia laboral. La deducción se calcula de acuerdo al salario, se multiplica por el número de días laborados por cada trabajador, al resultado se le resta el monto que resulte de multiplicar este resultado por la tasa establecida en el artículo 10 de la Ley del ISR vigente, este se divide entre la tasa del ISR obteniendo así el monto y puede ser deducible hasta el 40% de este.⁹¹

4.3 EVOLUCIÓN DEL ISR EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Desde comienzos de la década de los noventa, cuando la tasa del ISR era de 36%, la tendencia continuó siendo a la baja en general con excepción de algunos años hasta el 2010 cuando la tasa fue de 30%. Sin embargo a pesar de las modificaciones, la recaudación del Impuesto Sobre la Renta como porcentaje del PIB se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel, en 1990 fue de 4.9%, al finalizar esa década el porcentaje correspondía al 4.7%, en 2006 el nivel era el mismo que en 1990 y sólo hubo un repunte hasta 2007 llegando en 2008 a representar el 5.5%.⁹²

En los últimos años la recaudación se ha visto obstaculizada; si bien se han dado logros aunque mínimos en la evasión,^{93 94} el nivel constante de recaudación también se puede explicar por periodos de crisis, por ejemplo, en 1994 los ingresos tenían una tendencia a la alza, llegando a 5.3% el año anterior, pero a partir de la crisis del 94 se dio una baja hasta llegar a 3.8% en 1996 y posteriormente una lenta recuperación, la cual no ha hecho más que mantener estable el nivel recaudatorio.

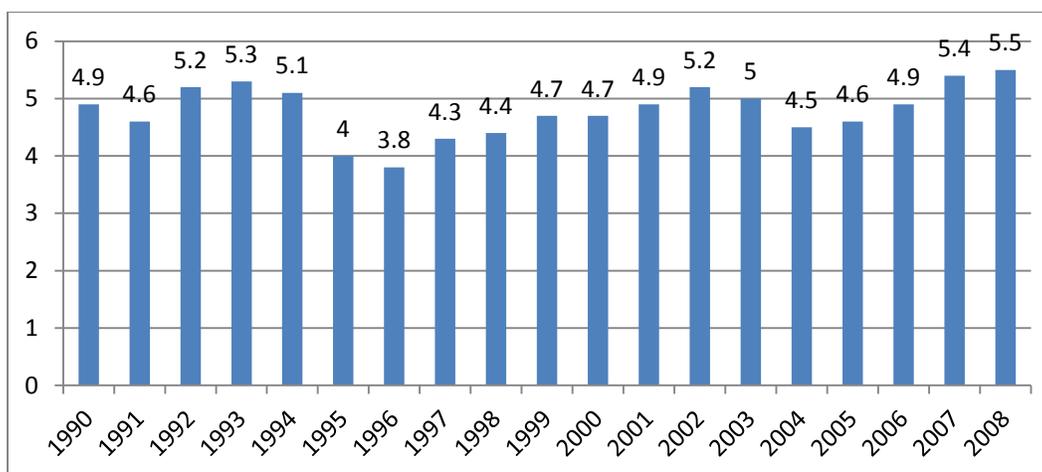
⁹¹ Servicio de Administración Tributaria, Reformas Fiscales, "Ley del Impuesto Sobre la Renta", (Fundamento legal en el artículo 226 Bis de la Ley del ISR)

⁹² Caballero Urdiales, Emilio, *op, cit.*, p.120

⁹³ Ver apartado de Evasión de Impuestos en México, capítulo 3, de la presente tesis.

⁹⁴ Castellanos, Antonio, "Se redujo la evasión fiscal del IVA y del ISR de 35.12 a 27.08%: SAT" en: La Jornada, México 7 de Febrero de 2007.

Gráfica 18. ISR COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Caballero Urdiales, Emilio, *op. cit.*, p.120.

Entre 2000 y 2006 el promedio de recaudación del ISR fue de 4.8% como porcentaje del PIB, en este periodo el año que registró una mayor recaudación fue el 2002 cuando se alcanzó un 5.2%, año en que se decidió homologar las tasas en 35% y se reducirían en un punto porcentual por año, lo mismo pasó con la recaudación los siguientes dos años, lo que haría suponer que la relación es positiva entre las modificaciones al ISR y la recaudación, sin embargo vemos cómo aunque en 2005 la tasa era de 30% y se planteó reducir aun mas las tasas, la tendencia en la recaudación fue inversa y mayor los siguientes dos años.

Así, una vez más podemos observar cómo las reformas aplicadas en los impuestos (tributarias), aun siendo aplicadas en las de mayor importancia, no se traducen necesariamente en mayor eficacia en el sistema fiscal.

Es importante mencionar que en las variaciones vistas también se deben considerar algunas otras modificaciones como las deducciones por inversiones, los regímenes especiales que propiciaban la elusión de impuestos y las relacionadas en el ámbito administrativo.

4.4 RESULTADOS PARA 2010⁹⁵

Las reformas tributarias que han pretendido ser consideradas como “reformas fiscales” no han logrado los objetivos deseados, el CEFP publica una nota que refiere a los resultados en materia tributaria al 2010 con la siguiente información:

De los 2,960,268.2 millones de pesos del total de ingresos del sector público en 2010, \$1,314,326.8 millones provino de ingresos tributarios (44%), sin embargo fueron menores al programa anual en 6,180.1 millones, es decir 0.5% debajo de la meta fijada.⁹⁶

Las reformas aprobadas para 2010 referentes al ISR, IETU e IDE se orientaron a incrementar las tasas para supuestamente fortalecer la recaudación, sin embargo esta fue de 679,739.2 millones; 27,410.7 millones de pesos por debajo de la meta que representa el 3.9%.

Además de las metas no alcanzadas en el ISR, los aumentos en las tasas del IEPS a bebidas alcohólicas, cervezas y telecomunicaciones y los incrementos en las tasas del IETU e IDE tampoco lo hicieron. Lo que ayudó a equilibrar el monto no recaudado esperado fue el aumento en el IVA de 15 a 16% sin considerar alimentos y medicinas, que se reflejó en la recaudación de 504,433.6 millones; 18,878.7 millones adicionales al programa anual, que equivale al 3.9%. Esta es una clara evidencia de la ineficiencia en la recaudación de impuestos directos y como consecuencia se tiene que recurrir a los impuestos al consumo que en un país como el nuestro con un alto nivel de desigualdad suelen ser regresivos.

⁹⁵ La información de este apartado fue obtenida de la nota informativa del CEFP de la Cámara de Diputados “Ingresos Tributarios Enero-Diciembre 2010”.

⁹⁶ La diferencia podría considerarse poco significativa, pero hay que considerar el crecimiento económico del año de 5.3%, más de 730 mil empleos adicionales respecto al año anterior y los aumentos en las tasas impositivas, que resultaron insuficientes para alcanzar las metas en ISR, IETU, IDE, y IEPS.

El IETU y el ISR en conjunto tuvieron un crecimiento real de 1.7% respecto al 2008, año en que entró en vigor el IETU con una tasa de 16.5% cuando el ISR era de 28%, es decir tasas menores a las aprobadas para 2010 de 17.5 y 30%.

A pesar de la serie de reformas parciales que se han hecho en el sistema fiscal, históricamente México es un país de bajo nivel de recaudación, como lo hemos visto, en años anteriores y posteriores a nuestro periodo de estudio, siempre oscilando este en el 10%, cifra realmente baja, es por ello que se requiere de incrementar gradualmente este nivel recaudatorio para poder hacer frente al financiamiento del gasto.

4.5 UNA PROPUESTA DE REFORMA PARA UN PAÍS EN DESARROLLO

Como vimos, en las tres últimas décadas, incluso antes, se han hecho diversos intentos de reformas impositivas pero el nivel de recaudación se ha mantenido prácticamente sin cambio.

En comparación con otros países de Latinoamérica, el nivel total de recaudación de México es similar al de otros países con el mismo nivel de desarrollo, sin embargo la renta petrolera es muy importante dentro del total de ingresos públicos; en promedio durante el período 1981-2006, los impuestos petroleros se han ubicado entre 4 y 6% del PIB. Por tanto una reforma tributaria exitosa haría crecer el porcentaje del total de los ingresos del gobierno como porcentaje del PIB pero vía impuestos y los ingresos derivados del petróleo serían adicionales.

Dada la estructura económica y poblacional, y a pesar de la mayor importancia de los impuestos directos, los países en desarrollo tienden a enfocar sus políticas en los impuestos indirectos o al consumo, encuentran su justificación en que los impuestos al gasto son más eficientes para controlar la economía cuidando de la estabilidad, otro de los argumentos es que con estos se puede gravar al total de la población, además de que no interfieren en las preferencias de las personas en su

decisión de trabajar o caer en la ociosidad, misma que si sucede cuando se grava el ingreso; pero es importante considerar que estos últimos gravan únicamente la parte del ingreso que se gasta o se consume, en cambio no afectan la parte que se ahorra o se invierte⁹⁷ y que corresponde a las personas de mayor ingreso que tiene esta posibilidad, de igual manera los impuestos al consumo son iguales para todos los niveles de renta por lo que inciden en mayor proporción sobre el ingreso de las personas más pobres.

Cabe volver a señalar que dos problemas son muy importantes en el sistema fiscal mexicano, por un lado el importante grado de evasión fiscal y por el otro una reducida base tributaria en quien recae una pesada carga fiscal, mientras que una parte significativa de la población económicamente activa no paga impuestos.

Una base fiscal reducida se puede dar por al menos tres motivos menciona el Dr. Horacio Enrique Sobarzo, quien además simuló un modelo para analizar los efectos de una reforma fiscal anunciada en 2008, el primero es que debido a las crisis económicas aumentó el sector informal; el segundo, los diversos tratamientos especiales del sistema impositivo y por último una distribución inequitativa del ingreso que complica más la recaudación.

Para captar más ingresos vía impuestos, Vicente Fox realizó dos intentos de reforma para eliminar la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas, la propuesta pretendía recaudar 3% adicional del PIB, no procedió porque incrementar la tasa de 0 a 15% hubiera tenido efectos regresivos en la población de bajos recursos. En la presente administración se aprobó que a partir de 2008 las empresas tendrían que pagar un nuevo impuesto que era el IETU, se pagaría el que resultara mayor entre este y el ISR.

⁹⁷ Kaldor, Nicholas, "Impuesto al Gasto" Ed. FCE, primera edición en español, 1963, p. 11-53.

El impuesto fue diseñado para iniciar con una tasa de 16.5% en el 2008, que pasaría a 17% en 2009 y a 17.5% en 2010. Es importante mencionar que la nueva legislación permite la deducibilidad total de la inversión y de otros gastos como las contribuciones al seguro social. La iniciativa aprobada no afectó los impuestos al consumo y si al de las empresas, además el IETU se aplica a todas las actividades que estaban exentas del ISR como era el caso de los transportes. Aun así se ha discutido si este impuesto generaría otros efectos como desempleo, además de la posibilidad de que los productores podrían trasladar el impuesto a los consumidores mediante el alza de precios, es decir, causar problemas inflacionarios.

Para esta discusión el profesor Sobarzo utiliza un “modelo aplicado de equilibrio general”, estos se utilizan para evaluar reformas fiscales y nos muestra que en la mayoría de los modelos en países subdesarrollados, la reforma fiscal se entiende como la idea de reestructurar los impuestos mientras que no pasa nada en materia de recaudación, es decir, estos modelos han sido utilizados para evaluar la eficiencia de diferentes estructuras impositivas suponiendo que todos los escenarios generan el mismo nivel de recaudación.⁹⁸

Aunque la definición de reforma fiscal es imprecisa tanto en países subdesarrollados como desarrollados, es más común que las reformas en países subdesarrollados no sean integrales sino parciales y se concentren sólo en un aspecto impositivo, pero la recaudación tendría que ser uno de los objetivos más importantes.

El estudio realizado muestra los resultados para la reforma en México sustituyendo la recaudación fija ya que la reforma tiene propósitos recaudatorios.

⁹⁸ Para efectos de esta tesis y de este apartado concordamos con la propuesta planteada por el Dr. Sobarzo Fimbres misma que se ajusta a las necesidades de esta investigación, así tomamos los datos y resultados de su estudio “Reforma Fiscal en México. Un Modelo de Equilibrio General”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, CEFP/0015/2009.

El objetivo es incrementar la base mediante empresas que están exentas de ISR o que lo han estado evadiendo.

El modelo se adaptó al contexto mexicano en dos aspectos, primero se incorpora y se trata de forma especial y por separado al sector exportador de petróleo ya que los ingresos son altamente dependientes del hidrocarburo y por tanto muy sensibles a las fluctuaciones de su precio internacional; hay que considerar que del total de ingresos públicos, más del 30% proviene de la renta petrolera de exportación; el segundo aspecto a tomar en cuenta es que la base de datos que se utilizó para el modelo es una matriz insumo-producto actualizada al año 2000 en la que se incorporaron los diferentes componentes del sistema impositivo y de la economía mexicana, además de una específica estructura de oferta de 28 sectores de producción, importante ya que se considera el IETU cuya base es la diferencia entre ingresos y gastos de insumos de las empresas. Con la excepción del petróleo, los otros 27 sectores son modelados de una manera estándar. En el mercado de factores, el trabajo y el capital se combinan entre ellos a través de una función Cobb-Douglas, ambos son fijos en cantidades absolutas libremente movibles y a pleno empleo. Finalmente la recaudación fue el principal criterio y se tomó a las tasas impositivas como exógenas o dadas, mientras que los ingresos del gobierno se consideraron como endógenos.

Se supone que los 27 sectores se comportan como industrias perfectamente competitivas, pero en el caso del petróleo se le trata como un monopolio público en el que el gobierno controla el nivel de producción y de precios. El precio fijado por el gobierno es diferente al precio internacional, así la diferencia constituye una renta para el gobierno. Formular así el modelo hace más real el hecho de que más del 30% de los ingresos del gobierno provienen de las actividades petroleras de exportación, haciendo así a los ingresos muy dependientes de las variaciones en el precio del petróleo. Específicamente, de los ingresos totales del sector público en 2010, que fueron de 2,960,268.2 millones de pesos, el 44% provino de impuestos y el 33% de la renta del petróleo.

Ya en el procedimiento del modelo, se simularon tres posibles escenarios, el primero con la introducción del IETU,⁹⁹ suponiendo que todos los sectores pagan IETU en lugar de ISR; el segundo es prácticamente lo mismo sólo que supone el salario como fijo, por lo que hay exceso en la disponibilidad de trabajo (la idea es obtener estimaciones de los efectos sobre el desempleo) y el tercero también es similar al primero, introduce al IETU pero supone una reducción del 50% en el precio internacional de petróleo.

Los resultados muestran los efectos del IETU sobre los ingresos públicos; los ingresos aumentan 22% en el primer escenario, como porcentaje del PIB pasan de 18.3 a 22.3% (incremento de 4%). En el segundo escenario los ingresos públicos aumentan 18.5%, representando ahora el 21.7% del PIB. Finalmente en el tercer escenario los ingresos se incrementan sólo 15.1% y aumentan aproximadamente 3% respecto al PIB pasando de del 18.3 inicial a 21%. Así el IETU aumenta los ingresos en 4% y en poco menos de 3% cuando el precio internacional del petróleo se reduce a la mitad. De manera general el estudio muestra que si el IETU se opera de una manera eficiente, debería compensar una posible reducción del precio internacional del petróleo.

Aunque los resultados muestran importantes efectos en el desempleo, se deben interpretar con discreción y como estimaciones extremas, dado que las inversiones son deducibles totalmente del IETU y se esperaría que en el mediano y largo plazo más inversión generará más empleo; además el supuesto de desempleo no es muy real si consideramos que el trabajo calificado no es abundante en México, por eso el efecto sobre el empleo no debería ser tan significativo.

Cuando se introdujo el IETU la idea era compensar una reducción en los ingresos ante una posible baja en los precios del petróleo, aunque la conclusión en esta

⁹⁹ La tasa de IETU aplicada para el modelo fue de 16.5%

propuesta coincide con la hipótesis planteada, hay que considerar los efectos que el IETU ha tenido en la práctica y en comparación con los ingresos provenientes de la renta petrolera. Si bien el nuevo impuesto ha funcionado realmente como complemento del ISR, de hecho integrados junto con el IDE en el sistema renta, el IETU ha logrado una mayor recaudación no sólo con su participación sino también lo ha hecho de manera indirecta sobre el ISR al presentar este un mayor número de contribuyentes y al fortalecer su recaudación. En promedio, de 2008 a 2010 el IETU ha provocado un aumento de la recaudación del ISR en un 6% y se ha incrementado el porcentaje anualmente al pasar de 5.8% en 2008 a 6.9% en 2011.¹⁰⁰ Adicionalmente en una comparación entre 2006 y 2009, con la introducción del IETU el número de empresas que pagan ISR aumentó al pasar de 43.9% en 2006 a 50.7% en 2009.¹⁰¹

Sin embargo el número de contribuyentes activos totales desde la aplicación del IETU en 2008 ha tenido una tasa de crecimiento anual menor a la del periodo anterior a su implementación. En nuestro periodo de estudio del 2000 al 2008 se dio un crecimiento en el número de contribuyentes de 269.97% al pasar de 7,003,000 a 25,909,000 contribuyentes activos, es decir una tasa anual promedio de 33.74%; mientras que de 2008 a 2010, el número de contribuyentes pasó de 25,909,000 a 33,469,000, lo que representa un aumento de 29.17% y una tasa anual promedio de 14.58%, menos de la mitad de la tasa de crecimiento promedio de 2000 a 2008.¹⁰²

Además de lo anterior no se puede tener la certeza de que un impuesto como el IETU pueda contrarrestar una caída en los precios del petróleo debido a que la recaudación por concepto de este impuesto no ha tenido un crecimiento sostenido, incluso los flujos acumulados en 2009 disminuyeron respecto a 2008 según cifras

¹⁰⁰ SHCP, “El Impuesto Empresarial Tasa única (IETU): Un Diagnóstico a tres años de su implementación”, México, Junio de 2011, p. 82-83.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 97.

¹⁰² Los datos para el cálculo de las tasas de crecimiento de los contribuyentes activos se tomaron del “Informe Tributario y de Gestión” del Servicio de Administración Tributaria, correspondientes al cuarto trimestre de 2010 y 2008.

del Banco de México al pasar de 46,586 a 44,718 millones de pesos, en 2010 los ingresos por este concepto fueron de 45,069 millones. La tendencia inmediata en los primeros cinco meses de 2011 también correspondió a una caída en la recaudación del IETU de 10.2% respecto al mismo periodo de tiempo de 2010,¹⁰³ por lo que no se podría considerar una fuente confiable de ingresos tomando en cuenta también que si los ingresos derivados del petróleo corresponden al 33% de los ingresos totales, es decir un monto aproximado de 975 mil millones de pesos, el IETU no representa ni el 5% de los ingresos del petróleo.

Así no puede existir la confiabilidad de que un impuesto como el IETU contrarreste los efectos de un alza en los precios del petróleo o la disminución de las reservas del hidrocarburo así como su explotación, incluso a pesar de que es un impuesto directo cuestionamos su eficiencia al no presentar progresividad en su estructura ya que se trata de un impuesto de tasa única para todos los contribuyentes independiente del nivel de ingreso.

4.6 MEDIDAS PARA EVITAR LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL

En relación a las causas que se mencionaron con anterioridad acerca de la evasión y elusión de impuestos, se requiere tomar ciertas medidas que ayuden a reducir estas acciones tomadas por los contribuyentes.

Se considera que lo que desincentiva a un individuo para realizar prácticas de evasión es la probabilidad de que sea descubierto y castigado o sancionado de manera proporcional a la gravedad del delito. Así los contribuyentes realizan un análisis costo-beneficio en el que comparan los costos de cumplir con los costos de las consecuencias de no cumplir. Es importante considerar que los costos de incumplimiento están en función de la seriedad y solidez de un Estado, es decir, entre más debilidad muestre un país, es más probable que se den más casos de

¹⁰³ Flores, Leonor, "Recaudación de IETU acumula caída de 10.2%" en: El Economista, México, 30 de Junio de 2011.

incumplimiento. Es por ello que surge la necesidad de reducir los costos en que incurren los contribuyentes por cumplir con las obligaciones fiscales, a la vez de aumentar los costos o sanciones por el incumplimiento. Así, para evitar la evasión fiscal se requiere de dar credibilidad a la aplicación de la ley en lo referente a la coercibilidad de la fiscalización, así como en la aplicación de sanciones, de manera que mediante una buena aplicación, los incentivos para practicar la evasión de impuestos sean los menores posibles; por su parte se requiere de crear estímulos para fomentar el pago de impuestos.

El caso de la evasión fiscal podría resultar relativamente más sencillo que el de la elusión, ya que se trata de detectar un incumplimiento y castigarlo, pero cuando hablamos de elusión el proceso es más complejo, ya que se requiere de analizar detalladamente los esquemas y regímenes, para posteriormente proponer una serie de soluciones que optimicen los resultados.

Para evitar la elusión de impuestos es necesario simplificar el sistema tributario reduciendo la cantidad de regímenes especiales o tasas preferenciales que no sean eficientes, ya que eso estimula en gran manera la búsqueda de acciones encaminadas a evitar el pago de impuestos. De igual manera la administración tributaria requiere de mayor eficiencia, en México el proceso administrativo para el pago de impuestos resulta complejo y exige demasiado tiempo. Con el fin de evitar tanto la evasión como la elusión de impuestos se han hecho varias reformas en la evolución del ISR, las cuáles han ayudado a mejorar la recaudación pero no en el grado en que es necesario.

Como se mencionaba, una forma común de eludir impuestos es buscando regímenes preferenciales, estos regímenes especiales van en contra del principio de neutralidad de los impuestos, ya que teóricamente la carga fiscal no debería generar preferencias.

En el contexto en que se sitúa el modelo económico mexicano de libre competencia y libre comercio, se ha buscado dar apertura a las inversiones y el comercio, esto facilita a las empresas para encontrar esquemas de elusión para disminuir la base gravable del ISR, o bien generar montos considerables de pérdidas fiscales a través de la transferencia de utilidades al extranjero o precios de transferencia. Relacionada está otra práctica elusiva muy recurrida para disminuir e incluso eliminar la carga fiscal que es la de transferir o generar utilidades en empresas o entidades sujetas a regímenes preferenciales o de baja imposición conocidos como paraísos fiscales.¹⁰⁴

Otro de los problemas se presenta cuando las personas físicas no solicitan comprobantes fiscales, esto contribuye a que las personas morales declaren bases menores o no declaren, se propone que las personas físicas puedan acreditar un porcentaje por las contraprestaciones que paguen a las personas morales para que se incentive también a estas a que se incorporen al sector formal de la economía.

Soluciones adicionales serían promover las operaciones de las personas morales a través del sistema financiero para que todas o la mayoría queden registradas y se pueda facilitar su fiscalización.

En cuanto a mejorar la democracia y dar mayor legitimidad fiscal, se requiere seguir por el camino de las continuas modificaciones encaminadas a fortalecer las instituciones fiscales mediante leyes de responsabilidad fiscal y reformas para brindar más información y mayor transparencia.

El escenario si bien no es el mejor, al menos existe cierta estabilidad económica con una inflación controlada al igual que la deuda, las finanzas públicas están menos dañadas que años anteriores; las metas, los retos y las propuestas de

¹⁰⁴ La finalidad de los paraísos fiscales es domiciliar a las empresas que no pertenecen a dicho territorio y que buscan una reducción o eliminación en el pago de impuestos mediante diferentes regímenes.

reformas están planteadas, de llevarse a cabo, puede darse un efecto similar al que se ha dado en Brasil o Chile que tienen una política fiscal expansiva y su recaudación respecto al PIB es elevada en comparación con otros países de Latinoamérica, 25% y 18% aproximadamente al 2010¹⁰⁵ (Ver Anexo 23), sin embargo Brasil presenta también deficiencias en el gasto y en la calidad de los bienes que suministra, y al igual que en Chile, la desigualdad es un problema que persiste, es por ello que México además de requerir aumentar la recaudación, necesita de mayor calidad y más avances en estos ámbitos. El gasto debe ser mejor orientado para que sea más justo y promoviendo sectores clave como la salud y la educación pero sin descuidar la infraestructura, así como la investigación, la innovación y el desarrollo.

La transparencia debería reflejar y transmitir a los ciudadanos lo que debe ser una obligación para el gobierno, que es proveer a la población de bienes y servicios de calidad de manera equitativa para que la población vea que sus impuestos se gastan de manera adecuada.

Para avanzar en el tema de la transparencia es necesario llevar a cabo un proceso de descentralización fiscal,¹⁰⁶ ya que en México son pocos los recursos que captan los gobiernos locales como el impuesto predial que además tiene tratamientos especiales; la propiedad comunal y ejidal está exenta del gravamen y por si fuera poco las instalaciones de la SEP, PEMEX, IMSS, otras instalaciones públicas y muchas otras privadas también lo están. La mayoría de los impuestos son destinados al orden federal, quien se encarga de destinarlos posteriormente a los estados y municipios. Si el federalismo deja de tener la excesiva carga de la administración de los recursos, el proceso será más directo y equitativo y con ello se dará mayor credibilidad a la democracia y el proceso será más transparente.

¹⁰⁵ CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹⁰⁶ Consideramos que este proceso equilibra las funciones de los tres órdenes de gobierno y proporciona una mayor eficiencia en las participaciones federales a los estados y municipios a la vez de ofrecer una capacidad de respuesta favorable en los servicios y necesidades que se demandan.

De existir un mayor acceso público a la información, se obtendría un mejor procedimiento para lograr la interacción entre el contribuyente y las autoridades fiscales para dar mayor transparencia y credibilidad a la legitimidad fiscal; además los gobiernos pueden tener más legitimidad incrementando el gasto público y asignarlo y distribuirlo de una manera más justa y equitativa.

4.7 REFORMANDO AL SECTOR INFORMAL

Como vimos en el capítulo anterior, la economía informal también juega un papel importante dentro de las consecuencias que ha tenido el sistema tributario, es por eso que en este apartado mencionamos otra propuesta en forma de hipótesis para atender este problema no sin antes mencionar algunos aspectos teóricos importantes.

En 2007 se aprobó una reforma fiscal con la intención de formalizar a los informales a través de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE) que entró en vigor a partir de julio de 2008, esta ley ha sido cuestionada ya que el mecanismo que pretende utilizar no es el idóneo para regular al sector informal, por lo menos no en una proporción significativa. También se puso en marcha en 2008 como veíamos el IETU cuya población objetivo son los contribuyentes morales que no cumplían de manera correcta con sus obligaciones.

El entonces secretario de Hacienda Agustín Carstens destacaba que el IETU permitía que quienes no pagaban ISR ahora lo hicieran ya que compensaba lo no recaudado de quienes obtenían beneficios de las empresas, sin embargo este impuesto aunque ha funcionado en cierta manera, no atiende a los informales.

Al gravar el IETU a las empresas, cuando hay una desaceleración económica, hay una baja en la recaudación, y si bien ha logrado que paguen en parte las empresas que no lo hacían de forma correcta, también puede afectar a las

PyME's que soportan una gran carga y que son importantes generadoras de empleos y productividad.

El IDE por su parte permite gravar a los informales ya que no se requiere de ningún registro legal, ni como persona física ni como persona moral, sino que grava a cualquier persona que realice una transacción; sin embargo es un impuesto adicional que también recae sobre los formales que realizan operaciones en efectivo.

Adicionalmente, en 2008 se puso en marcha el “seguro de desempleo”, el objetivo es apoyar a quienes perdieron su trabajo mientras reciben cursos de capacitación y se incorporan nuevamente al mercado laboral. Sin embargo estas políticas no cubren directamente a la población que se encuentra empelada dentro del sector informal, es por ello que se requieren de adecuaciones que permitan que esto ocurra, para ello Emigdio Archundia Fernández presentó una propuesta que pretendía incorporar a los informales al sector formal con tasas bajas y con aumentos graduales; por nuestra parte compartimos esta idea e incluimos y planteamos una posible estrategia para captar un monto mayor de ingresos de quienes no sólo no contribuyen sino que representan un gasto fiscal. En la presente tesis modificamos los porcentajes aplicados a cada nivel de ingreso de acuerdo a lo que consideramos justo y de forma que incentive a los informales a incorporarse a la formalidad.

La propuesta consiste en gravar a los informales con una tasa inicial que va de 0.5% para las personas de menor ingreso hasta 8% para los de mayor ingreso. En un lapso de 3 años la tasas con que se grave a estos informales recién incorporados podría aumentar medio punto porcentual al año excepto para los dos niveles de ingreso más bajo únicamente en el segundo año con el fin de obtener una mayor progresividad. La estrategia simulada podría ser utilizada para el periodo 2013-2015, al final de este año la tasa más baja sería de 1% y la más alta de 9%. Esta sería una medida inicial para incorporar a los informales y que

cuenten con un registro, posteriormente podría sujetarse a discusión y a estudios, determinar si se pueden mantener esas tasas o aumentarlas, o en el mejor de los casos gravarlos con las tasas normales ya con la posibilidad de algunas deducciones o subsidios en la medida que sean estrictamente necesarios.

Para que estos contribuyentes que pagan una cantidad nula acepten pagar el porcentaje mínimo que proponemos y que representa aproximadamente una tercera parte de lo que un contribuyente formal paga normalmente, se podría como mencionábamos, primero gravarlos a tasas muy bajas y una vez incorporados a la formalidad, habiendo pasado este periodo de transición y ahora gravados bajo las tasas generales, hacer deducciones de dicho periodo de transición; en este caso entre 2013 y 2015, aunque este periodo ya haya pasado y nos encontremos por ejemplo en el año 2016, pero siempre y cuando hayan estado registrados.

Evidentemente esta forma de gravar sería en parte injusta para quienes cumplen con sus obligaciones adecuadamente, pero pueden ajustarse de igual manera estímulos y ciertos subsidios para quienes lo han hecho de manera continua y puntual; a diferencia de los informales recién ingresados que como mencionábamos inicialmente no contarían con deducciones ni subsidios ni beneficios dadas las tasas mínimas, sólo podrán hacerlo en la medida en que sean adoptados como contribuyentes formales y dentro de las tasas normales que marca la ley.

El siguiente cuadro muestra el monto que podría ser recaudado y los porcentajes propuestos por rango de ingreso y suponiendo para cada uno de estos el mismo nivel de ingreso, se supone también una tasa de crecimiento anual de la población ocupada informal del 3%, ya que de 2010 a 2012 fue de 6.6%.

En el primer trimestre de 2012 se registró una PEA de 49,590,669 habitantes de los cuales 47,147,240 estaban ocupadas y 13,719,847 se encontraban en la

informalidad,¹⁰⁷ con este número de informales y bajo el mismo método utilizado en el capítulo 3 para calcular lo que se deja de percibir por la economía informal, el total de impuestos no declarados es de 211,075,131,663 pesos, que representa el 28% de los ingresos estimados en la Ley de Ingresos 2012 por concepto de ISR que es de 747,986.1 millones de pesos; de esta manera primero hacemos la estimación para el primer año en el que se incorporaría a los informales al sector formal.

De acuerdo a los supuestos anteriores en 2013 el sector informal contará aproximadamente con 14,131,442 habitantes (3% más que en 2012). Con la distribución por rango de ingreso, suponiendo el mismo nivel de ingreso y las tasas propuestas, la estimación sería la siguiente:

Cuadro 10. TOTAL DE IMPUESTOS RECAUDADOS DEL SECTOR INFORMAL EN EL PRIMER AÑO SEGÚN LA PROPUESTA

Informales Estimados por Ingreso (%)	Informales Estimados	Ingreso Promedio Anual (pesos)	Ingresos Estimados Anuales	Tasa Aplicable	Impuesto Causado y no Declarado	Tasa Propuesta	Impuesto Percibido con Tasa Propuesta
4.6	650,046	5,000	3,250,231,660	1.92	62,404,448	0.5	16,251,158.30
3	423,943	28,237.38	11,971,046,931	6.40	766,147,004	2.5	299,276,173.28
12.1	1,709,904	69,658.98	119,110,202,114	10.88	12,959,189,990	4	4,764,408,084.54
74.8	10,570,319	96,005.25	1,014,806,081,309	16.00	162,368,973,009	5	50,740,304,065.44
1.7	240,235	113,399.10	27,242,377,677	17.92	4,881,834,080	5.5	1,498,330,772.21
1.5	211,972	186,411.84	39,514,021,576	19.94	7,879,095,902	6	2,370,841,294.57
1.3	183,709	321,042.72	58,978,355,504	21.95	12,945,749,033	6.5	3,833,593,107.74
1	141,314	392,841.97	55,514,235,142	28.00	15,543,985,840	8	4,441,138,811.38
TOTAL					217,407,379,306		67,964,143,467.44

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y en base a la tesis "El Impacto Tributario de la Economía Informal en México. En Busca de una Propuesta Estructural" de Emigdio Archundia Fernández.

¹⁰⁷ INEGI. "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo" Indicadores estratégicos 2012.

Como se observa en el cuadro, en el primer año (2013) tendríamos una recaudación estimada de casi 68 mil millones de pesos en relación a los más de 217 mil millones que se pudieran obtener de forma potencial aplicando las tasas que indica la ley, es decir se obtendría aproximadamente el 31% del potencial con las tasas sugeridas, pero que representa el mismo porcentaje adicional a lo que se recauda por concepto de ISR sin tomar ninguna medida contra la informalidad. De la misma manera se calcula lo que se podría obtener en los dos años posteriores, es decir 2014 y 2015 para completar el cálculo en el periodo de transición. Para ello aumentamos de igual manera el número de informales 3% por año y la tasa propuesta medio punto porcentual al año excepto para los dos rangos de menor ingreso en el segundo año, quedando la estimación de la siguiente manera:

Cuadro 11. TOTAL DE IMPUESTOS RECAUDADOS DEL SECTOR INFORMAL EN EL SEGUNDO AÑO SEGÚN LA PROPUESTA

Informales Estimados por Ingreso (%)	Informales Estimados	Ingreso Promedio Anual (pesos)	Ingresos Estimados Anuales	Tasa Aplicable	Impuesto Causado y no Declarado	Tasa Propuesta	Impuesto Percibido con Tasa Propuesta
4.6	669,548	5,000	3,347,738,780	1.92	64,276,585	0.5	16,738,693.90
3	436,662	28,237.38	12,330,178,966	6.40	789,131,454	2.5	308,254,474.15
12.1	1,761,202	69,658.98	122,683,514,414	10.88	13,347,966,368	4.5	5,520,758,148.64
74.8	10,887,429	96,005.25	1,045,250,316,889	16.00	167,240,050,702	5.5	57,488,767,428.89
1.7	247,442	113,399.10	28,059,650,433	17.92	5,028,289,358	6	1,683,579,026.00
1.5	218,331	186,411.84	40,699,444,293	19.94	8,115,469,192	6.5	2,645,463,879.02
1.3	189,220	321,042.72	60,747,709,257	21.95	13,334,122,182	7	4,252,339,648.00
1	145,554	392,841.97	57,179,665,104	28.00	16,010,306,229	8.5	4,860,271,533.80
TOTAL					223,929,612,069		76,776,172,832.39

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y en base a la tesis "El Impacto Tributario de la Economía Informal en México. En Busca de una Propuesta Estructural" de Emigdio Archundia Fernández.

Cuadro 12. TOTAL DE IMPUESTOS RECAUDADOS DEL SECTOR INFORMAL EN EL TERCER AÑO SEGÚN LA PROPUESTA

Informales Estimados por Ingreso (%)	Informales Estimados	Ingreso Promedio Anual (pesos)	Ingresos Estimados Anuales	Tasa Aplicable	Impuesto Causado y no Declarado	Tasas Propuesta	Impuesto Percibido con Tasa Propuesta
4.6	689,634	5,000	3,448,170,810	1.92	66,204,880	1	34,481,708.10
3	449,761	28,237.38	12,700,083,844	6.40	812,805,366	3	381,002,515.31
12.1	1,814,038	69,658.98	126,364,014,958	10.88	13,748,404,827	5	6,318,200,747.90
74.8	11,214,051	96,005.25	1,076,607,784,745	16.00	172,257,245,559	6	64,596,467,084.67
1.7	254,865	113,399.10	28,901,438,828	17.92	5,179,137,838	6.5	1,878,593,523.84
1.5	224,881	186,411.84	41,920,426,000	19.94	8,358,932,944	7	2,934,429,819.97
1.3	194,897	321,042.72	62,570,138,114	21.95	13,734,145,316	7.5	4,692,760,358.57
1	149,920	392,841.97	58,895,052,778	28.00	16,490,614,778	9	5,300,554,750.03
TOTAL					230,647,491,508		86,136,490,508.38

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y en base a la tesis “El Impacto Tributario de la Economía Informal en México. En Busca de una Propuesta Estructural” de Emigdio Archundia Fernández.

De acuerdo a los dos cuadros anteriores, en el 2014 se podría recaudar más de 76 mil millones, que representa el 34% de lo que se tendría que recaudar aplicando las tasas normativas, mientras que en el 2015 se podrían obtener más de 86 mil millones, 37% de los más de 230 mil millones que se deberían obtener de acuerdo al artículo 177 de la ley del ISR.

En total en los tres años se podrían obtener ingresos adicionales por 230,876, 806,808 pesos, lo que corresponde al total de los impuestos que deberían pagar los informales de acuerdo a las tasas normativas en el mismo 2015, aun con la ventaja de que se pretende que para los posteriores se incluya dentro de la formalidad al total de contribuyentes.

Cabe destacar en los cuadros que el monto mayor recaudado corresponde no al porcentaje o tasa mayor sino al grupo de mayor número de personas, aunque la diferencia es considerable, el monto también, ya que corresponde a casi tres cuartas partes del total de informales, por ello se recomienda poner mayor énfasis en dicho rango de ingresos. La tasa en este sector de la población es una tasa media y es proporcional al ingreso, y aun mas importante es tomar en cuenta como lo hemos mencionado a lo largo de esta tesis, que lo que requerimos es ampliar la base tributaria para que la carga fiscal sea más equitativa y el sistema tributario más eficiente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es común que en los países en desarrollo una reforma tributaria se entienda como reforma fiscal o como cambios en las tasas impositivas, fue por eso que este trabajo de investigación tuvo como finalidad enfatizar en los diversos componentes del sistema impositivo, mismos que las economías desarrolladas centran su atención para captar un mayor número de recursos para solventar el gasto. Si bien una política fiscal como hemos mencionado tiene que ver tanto con la parte del ingreso como con la del gasto, el objetivo no fue plantear una reforma fiscal, sino centrar la atención en la política de ingresos específicamente en la parte de los impuestos directos que es en donde se presentan el mayor número de irregularidades y debilidades del sistema tributario a pesar de su gran peso e importancia en el sistema.

Pudimos comprobar la hipótesis central referente a la reforma tributaria, poniendo en evidencia así la escasa eficiencia para captar ingresos, consideramos como prioridad los altos niveles de evasión y elusión de impuestos, así como de economía informal. Para ello primero identificamos el problema y se plantean algunas posibles soluciones para reducir dichos niveles, así podemos observar la complejidad del sistema tributario pero con la firme creencia de que es la mejor manera para obtener mejores resultados en la captación de ingresos, aumentando la base de gravable y dándole prioridad a los impuestos progresivos.

Se recomienda que los países en desarrollo no tengan que optar por impuestos al consumo como único instrumento para una reforma fiscal o como el de mayor importancia, esto es relevante en un país como México en el que como comprobamos en el capítulo 2, la distribución del ingreso es muy desigual. Pudimos observar también como el IVA en esta situación puede tener un efecto regresivo lo cual profundizará más el problema de la distribución del ingreso y la pobreza. Cabe también señalar la necesidad de ser más eficientes en la recaudación del ISR por su carácter progresivo, por su importancia como principal

impuesto en México de donde se obtienen más ingresos y por su contribución para no depender de los ingresos derivados de la venta del petróleo lo cuales dependen de los precios internacionales del hidrocarburo y de su extracción.

Ingresos adicionales por la introducción de impuestos como el IETU o el IDE tendrían que compensar una posible reducción del precio del petróleo, si bien han tendió una contribución aceptable (aunque no la esperada), no es el mejor mecanismo para lograrlo, lo ideal sería ampliar la base de contribuyentes para que la carga fiscal sea menor, esto se logra contrarrestando la evasión y elusión de impuestos y formalizando al sector informal. Así podría ser más eficiente el sistema respetando las tasas y la legislación actual que son competitivas a nivel internacional.

A continuación se presenta un decálogo con las consideraciones y propuestas al planteamiento del problema de esta tesis. Se han identificado con anterioridad las debilidades que han obstaculizado al sistema tributario y por tanto la eficiencia en la política fiscal, estos puntos son los que creemos convenientes para mejorar dicha eficiencia:

- Ampliar la base tributaria y hacer más progresivas las tasas incentivando a más contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fiscales. La eficiencia para efectos de nuestra hipótesis de tesis implica incorporar el mayor número de contribuyentes posible para evitar un sistema tributario inequitativo. En 2010 la población ocupada era de 45,000,120 habitantes, de los cuales 12,870,034 se encontraban en el sector informal, lo que representa una pérdida de ingresos según nuestros cálculos de cerca de 200 mil millones de pesos. Aumentar la base de contribuyentes implica esfuerzos en el ámbito de la economía informal, pero también en el incumplimiento impositivo tanto por medios lícitos como ilícitos. En México la evasión fiscal en términos generales va desde el 27 hasta el 40% de la recaudación potencial, cifra alta si la comparamos con otros países como

Argentina en que la evasión es de aproximadamente 31%, 24% para Canadá y Chile, 14% en Portugal y 5% en Nueva Zelanda como ejemplos.

- Una política tanto tributaria como fiscal no puede perder de vista el objetivo principal de redistribuir la riqueza; en la medida en que se trabaje en la equidad del sistema fiscal y la forma de gestionar una política tributaria, de ingresos, fiscal y toda política pública, se estará avanzando en la eficiencia de la política económica. En México la población en 2010 era de 112,336,538 habitantes, de los cuales, 21,204,441 se encontraban en pobreza alimentaria, 30,029,507 en pobreza de capacidades y 57,707,660 en pobreza de patrimonio; en este mismo año el índice de Gini es de 0.435, lo cual indica que el sistema tributario no ha presentado una mejora en la concentración del ingreso, también pudimos observar como los dos deciles de mayor ingreso captan la mitad del total del ingreso, mientras que la otra mitad está distribuida entre los restantes 8 deciles. La lucha contra la desigualdad y el combate a la pobreza no debe basarse en medidas de ayudas o transferencias no productivas a estos sectores, sino en impuestos más progresivos que redistribuyan de manera más eficiente el ingreso.
- Analizar la aplicación y efectos de los impuestos indirectos como el IVA para minimizar los efectos regresivos y mejorar la distribución del ingreso, dando prioridad a la recaudación de los impuestos directos principalmente el ISR. Se requiere derogar el argumento de que los impuestos indirectos son más fáciles de administrar, más difíciles de evadir y neutrales respecto a las variables económicas, esta es una solución rápida y sencilla en el corto plazo pero mantendrá inequitativo al sistema fiscal. Se necesitan soluciones integrales, no parciales; si bien es cierto que los impuestos entre mas progresivos presentan mayores distorsiones, el impacto en la incidencia del ingreso y la distribución es más equitativa. La incidencia del ISR sobre el ingreso para el primer decil de la población es de -3.9% y para el décimo de 23.6%; por su parte el IVA incide el 12% sobre el ingreso de

las familias del primer decil y sólo 5.8% sobre el décimo decil. Hay que considerar también que el consumo de los deciles mas pobres corresponden a bienes de la canasta básica mientras que los deciles más altos tienen la capacidad de consumir bienes suntuarios. Por otro lado es importante destacar que en México los impuestos directos tienen mayor peso que los indirectos como porcentaje del PIB, en 2010 los directos ascendían a 5.84% del PIB y los indirectos a 4.13%, en cambio en Brasil y Chile la tendencia es a la inversa, los impuestos directos representan el 9.44 y 7.55% y los indirectos 14.73 y 10.41 respectivamente, por su parte en Brasil y Chile los índices de concentración son mayores que el de México, en 2009 el índice de Gini fue de 0.57 para Brasil y 0.52 para Chile, mientras que en México fue de 0.45 en 2008 y 0.43 en 2010.

- En el corto y largo plazo se requiere dar prioridad a los impuestos directos, principalmente el ISR ya que los resultados del IETU no han sido los esperados. El número de contribuyentes activos totales desde la aplicación del IETU en 2008 ha tenido una tasa de crecimiento anual menor a la del periodo anterior a su implementación. De 2000 a 2008 se dio un crecimiento en el número de contribuyentes de 269.97%, es decir una tasa anual promedio de 33.74%; mientras que de 2008 a 2010, el número de contribuyentes aumentó 29.17%, una tasa anual promedio de 14.58%, menos de la mitad de la tasa de crecimiento de 2000 a 2008. También es necesario incrementar la recaudación no petrolera dada la dependencia de las transferencias de PEMEX como ingresos del gobierno federal ya que el porcentaje de recaudación en México es de aproximadamente 16% del PIB incluyendo los ingresos derivados del petróleo, sin contabilizarlos el porcentaje representa alrededor de 10% del PIB. Esta fuente de ingresos es muy inestable por la volatilidad de los precios del petróleo y la incertidumbre de la capacidad de producción. Aunque el IETU fue introducido con esta finalidad, no se puede tener la certeza de que este impuesto pueda contrarrestar una caída en los precios del petróleo ya que los ingresos

derivados del hidrocarburo corresponden al 33% de los ingresos totales, es decir un monto aproximado de 975 mil millones de pesos, el IETU representa menos del 5% de los ingresos del petróleo, aunado a que no ha tenido un crecimiento sostenido ya que los ingresos por concepto de IETU disminuyeron respecto a 2008 al pasar de 46,586 a 44,718 millones de pesos en 2009, en 2010 los ingresos por este concepto fueron de 45,069 millones.

- Dar mayor legitimidad al sistema fiscal, tanto en la forma de captar los ingresos como en la orientación del gasto. Menores niveles de confianza generan más evasión, en México el porcentaje de la población que confía en la legitimidad fiscal es de 15%, mientras que por ejemplo en Venezuela 38%, Chile 37%, Argentina 21% y Colombia 20%, por ello se requiere combatir la corrupción y toda inconsistencia aplicando la ley de forma adecuada contra aquellos que evadan impuestos para desestimular esta práctica, de ser necesario se requerirá de implementar castigos más severos y con la seriedad requerida para aquellos que no cumplen con sus obligaciones. También es necesario desincentivar a los evasores de impuestos y ofrecer más estímulos e incentivos a las autoridades competentes encargadas del cobro de impuestos.
- Reducir el monto de gastos fiscales que en México es muy alto y representa una pérdida importante por ser una forma de eludir impuestos. En comparación con los países de la OCDE sólo Canadá tiene una cifra mayor de gastos fiscales como porcentaje de los ingresos tributarios que es de 44.4%, posteriormente se encuentra México con 41.8% y el Reino Unido con 35.2%; por el contrario Holanda y Alemania tienen porcentajes del 5.1 y 8.5%, respectivamente. Se requiere simplificar el sistema tributario reduciendo el número de regímenes, tratos preferenciales, subsidios innecesarios, sectores y grupos privilegiados, etc. No se puede continuar con la ideología de que entre más complejo sea el sistema, se puede ser

más eficiente. Además el ISR capta una mayor parte del trabajo que del capital, es decir, los ingresos menores y medios soportan una gran carga fiscal más alta mientras que los ingresos altos presentan distintas formas de exención y evasión por los tratamientos especiales y regímenes que privilegian a estos contribuyentes.

- Trasladar al sector formal al mayor número de personas con actividad económica. Es indispensable que la población activa cuente con un registro ante la Secretaría de Hacienda e incorporarlos con tasas moderadas que gradualmente puedan ir aumentando, esto con la finalidad de ampliar la base tributaria a la vez de crear incentivos para que las empresas tengan una mayor participación en el sector formal. Existe la propuesta antes mencionada de gravar a los informales con tasas mínimas (aproximadamente una tercera parte de las tasas establecidas en el artículo 177 de la ley del ISR) y proporcionales pero que representarían una considerable fuente de ingresos. Suponiendo el mismo nivel de ingreso, una tasa de crecimiento anual de la población ocupada informal del 3% y las tasas con los porcentajes propuestos que van del 0.5% al 8% en el primer año hasta el 1% y 9% en el tercero, en 2013 tendríamos una recaudación estimada de casi 68 mil millones de pesos, 31% del potencial con tasas normales, en el 2014 se podría recaudar más de 76 mil millones, 34% de lo que se tendría que recaudar aplicando las tasas normativas y en 2015 más de 86 mil millones, 37% de los más de 230 mil millones que se deberían obtener de acuerdo al artículo 177 de la ley del ISR. En total se podrían obtener ingresos adicionales por 230,876, 806,808 pesos, lo que corresponde al total de los impuestos que deberían pagar los informales de acuerdo a las tasas normativas y las estimaciones en el 2015.
- Descentralizar el sistema fiscal realizando cambios en la estructura del federalismo. Como vimos en nuestro sistema tributario la mayor parte de los impuestos se centralizan, la federación tiene poder sobre las entidades

federativas y municipios a través de los impuestos que son dirigidos a la administración federal y es causa de ineficiencia en las transferencias de este nivel de gobierno. Como referente, los estados y municipios en Canadá en 2007 recaudaron poco más de la mitad de los ingresos tributarios, en Alemania y España el porcentaje recaudado por los gobiernos locales era cercano al 50%, el promedio de recaudación de los gobiernos locales de todos los países de la OCDE es de 22.6%, mientras que en México en estos niveles de gobierno sólo se recauda el 4%. Por ello es necesario establecer mecanismos de transferencia de recursos de la federación a los estados y de los estados a los municipios que sean más transparentes y equitativos, además de estar vigilados por la Ley de Coordinación Fiscal.

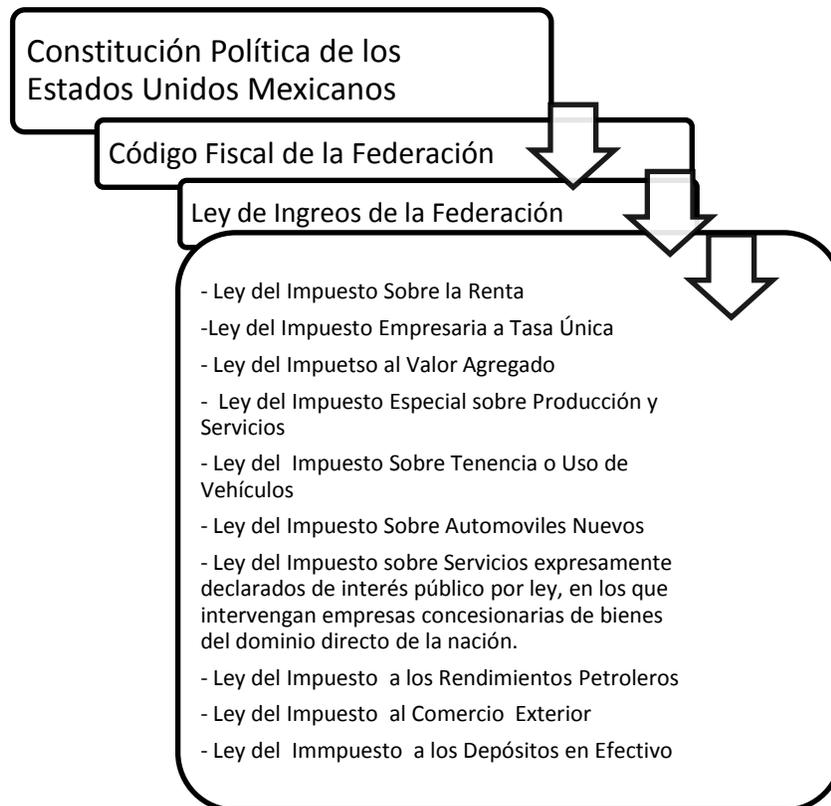
- Si bien la gestión de la política fiscal es la base teórica, es indispensable dar continuidad en la parte pragmática que es la administrativa, esto también implica simplificar los procesos de tramitación de pagos. En un estudio del Banco de México a 181 países para estimar la facilidad para pagar impuestos, México ocupó el lugar 106. Así el SAT ha buscado con ayuda de la tecnología crear sistemas que permitan al contribuyente dar mayor rapidez al cumplimiento de sus obligaciones, un ejemplo es el sistema de devoluciones automáticas que mediante el cruce de información permite dictaminar los ejercicios de los contribuyentes, sin embargo no es del todo eficiente ya que por su reciente incorporación al sistema aun no es muy conocido y resulta todavía complejo, este sistema no es suficiente por lo que se requiere de mayor inversión en tecnología orientada a la captación de ingresos, como se ha hecho también al reducir el costo por peso recaudado que en 2002 era de 1.14 centavos y se redujo hasta 0.66 centavos en 2008. Por su parte es conveniente otorgar más recursos a las autoridades encargadas de administrar la tributación así como la capacitación, especialmente en áreas estratégicas y específicas como la de recaudación y auditoría fiscal; el presupuesto en esta área es limitado por lo

que los sueldos suelen ser bajos, de contar con mayores ingresos se podrían crear sistemas más eficientes con mayor tecnología y por otro lado incentivar a los empleados a realizar sus labores fuera de actos ilícitos.

- Por último se requiere revisar la estructura y orientación del gasto público para promover la inversión, el empleo y el crecimiento económico. Una política fiscal eficiente debe optimizar el uso de los recursos derivados de la recaudación. Como vimos, si un mayor porcentaje de ingresos no es bien dirigido a la hora de ejercer el gasto, los efectos redistributivos no tendrán el impacto deseado, tal es el caso de Brasil y Chile que su recaudación respecto al PIB es elevada en comparación con otros países de Latinoamérica, 25% y 18% aproximadamente al 2010, sin embargo Brasil presenta deficiencias en el gasto y en la calidad de los bienes que suministra, y al igual que en Chile la desigualdad es un problema que persiste; como mencionamos, según la CEPAL y sus cifras disponibles hasta 2009, el índice de Gini en estos países (0.57 para Brasil y 0.52 para Chile) muestran mayor concentración del ingreso que en México. Se trata de un ejercicio de planeación y programación del presupuesto; si se logra una mayor recaudación se tiene la posibilidad de destinar más recursos a áreas estratégicas, estas a su vez deben estar controladas para no causar subejercicios y asegurar el destino de los recursos que les son asignados.

ANEXO 1

MARCO JURÍDICO DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL



ANEXO 2

INGRESOS TRIBUTARIOS EN MÉXICO 2002-2010 (Millones de Pesos)

CONCEPTO	2002		2004		2006		2007		2008		2009		2010	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
INGRESOS TRIBUTARIOS	728,283	100	770,120	100	890,078.20	100	1,002,670	100	994,552.30	100	1,128,632	100	1,258,129	100
Ingresos Tributarios No petroleros	728,283	100	770,120	100	930,686.30	104.6	1,047,255.70	104.4	1,207,720.60	121.4	1,125,429	100	1,314,282	104
ISR*	318,380	43.7	345,218	44.8	448,099.80	50.3	527,183.60	52.6	626,508.60	63	549,726	53	679,622	54
IEPS**	136,257	18.7	85,245	11.1	36,975.90	4.2	41,532.20	4.1	49,283.90	5	47,369	4	60,617	5
IVA	218,441.70	30.0	285,023	37.0	380,576.10	42.8	409,012.50	40.8	457,248.30	46	407,795	36	504,509	40
Impuesto al Comercio Exterior	27,233	3.7	29,521	3.8	31,727.10	3.6	32,190.60	3.2	35,784.20	3.6	30,196	3	24,531	2
ISAN	4,572	0.6	5,087	0.7	5,135.70	0.6	5,476.20	0.5	5,071.20	0.5	-	-	-	-
Tenencia o Uso de Vehículo	11,747	1.6	13,008	1.7	17,689.20	2	19,235	1.9	20,022.70	2	-	-	-	-
Accesorios	-	-	-	-	10,441.30	1.2	12,403.40	1.2	13,744.10	1.4	-	-	-	-
Otros***	11,652	1.6	7,019	0.9	41.1	0	222.2	0	57.6	0	45,227	4	45,003	4
Ingresos Tributarios Petroleros	-	-	-	-	-40,608.20	-4.6	-44,585.70	-4.4	-213,168.30	-21.4	3,203	0	-56,153	-4
IEPS Gasolina y Diesel	-	-	-	-	-42,217.50	-4.7	-48,324	-4.8	-217,609.10	-21.9	3,203	0	-56,163	-4
Impuesto a los rendimientos Petroleros	-	-	-	-	1,609.30	0.2	3,738.40	0.4	4,440.80	0.4	-	-	-	-

* Incluye en 2008, 2009 y 2010 IETU e IDE.

** En 2010 incluye IEPS a las Redes Públicas de Telecomunicaciones

*** Para 2002 y 2004 incluye el impuesto a la exportación, el sustitutivo del crédito al salario, bienes y servicios suntuarios, accesorios y otros. Para 2006, 2007 y 2008 incluye las contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores y para 2009 y 2010 Incorpora el impuesto a la Exportación, ISAN, Tenencia, Accesorios y Otros.

Nota: Los valores negativos de los ingresos tributarios petroleros resultan de aplicar el subsidio a la gasolina.

Fuente: SHCP, "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas". Resultados para el año de 2006, 2008 y 2010 en base a Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

ANEXO 3

TARIFA PARA EL CÁLCULO DEL ISR PARA PERSONAS FÍSICAS. Art. 177 de la LISR

TARIFA EN PESOS MEXICANOS			
Límite Inferior	Límite Superior	Cuota Fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
\$0.01	\$5,952.84	\$0.00	1.92%
\$5,952.85	\$50,524.92	\$114.24	6.40%
\$50,524.93	\$88,793.04	\$2,966.76	10.88%
\$88,793.05	\$103,218.00	\$7,130.88	16.00%
\$103,218.01	\$123,580.29	\$9,438.60	17.92%
\$123,580.21	\$249,243.48	\$13,087.44	19.94%
\$249,243.49	\$392,841.96	\$38,139.60	21.95%
\$392,841.97	más	\$69,662.40	28.00%

Fuente: Ley del Impuesto Sobre la Renta: Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 2002.

ANEXO 4

CUENTAS GENERACIONALES

Edad	Monto Promedio en Pesos por Persona	Monto Promedio en Pesos por Persona (Con esfuerzo fiscal del 104.6%)
0	144,794	371,509
5	167,641	418,146
10	190,867	465,288
15	220,798	532,369
20	263,821	630,850
25	291,766	709,520
30	285,771	727,067
35	246,079	682,406
40	181,537	592,978
45	70,613	417,130
50	-48,166	223,414
55	-149,627	46,555
60	-222,069	-94,117
65	-197,429	-101,620
70	-156,807	-83,095
75	-98,300	-35,190
80	-59,710	-8,011
85	-47,399	-6,073
90	-36,613	-4,462
95	-27,484	-3,136
100	-7,569	-800

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, "Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano".

ANEXO 5

PORCENTAJE Y NÚMERO DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA POR INGRESOS 2000-2010

Año	Porcentajes			Número de Personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
2000	24.1	31.8	53.6	23,722,151	31,216,334	52,700,549
2002	20.0	26.9	50.0	20,139,753	27,085,351	50,406,024
2004	17.4	24.7	47.2	17,914,516	25,435,261	48,625,044
2005	18.2	24.7	47.0	18,954,241	25,669,769	48,895,535
2006	13.8	20.7	42.7	14,742,740	22,072,988	45,502,304
2008	18.4	25.3	47.7	20,214,520	27,767,512	52,293,719
2010	18.8	26.7	51.3	21,204,441	30,029,507	57,707,660

Nota: Las estimaciones de 2006, 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010.

ANEXO 6

LÍNEA DE POBREZA POR INGRESO EN MÉXICO. POBREZA ALIMENTARIA (URBANA)

LÍNEA DE POBREZA POR INGRESO EN MÉXICO. POBREZA ALIMENTARIA (URBANA)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ENERO	\$640.35	\$667.81	\$686.31	\$726.68	\$761.84	\$807.82	\$850.16	\$889.11	\$1,000.05	\$1,070.95
FEBRERO	\$624.86	\$651.28	\$678.56	\$734.31	\$764.42	\$805.13	\$848.37	\$884.47	\$995.68	\$1,079.21
MARZO	\$629.31	\$650.05	\$688.11	\$732.52	\$771.39	\$792.93	\$845.94	\$897.72	\$1,004.51	\$1,096.93
ABRIL	\$635.23	\$654.35	\$694.25	\$727.26	\$784.86	\$791.94	\$847.54	\$913.67	\$1,024.07	\$1,078.36
MAYO	\$637.77	\$657.04	\$696.55	\$725.68	\$792.92	\$800.39	\$835.75	\$922.21	\$1,034.47	\$1,055.79
JUNIO	\$638.70	\$665.61	\$698.73	\$722.29	\$781.37	\$795.79	\$830.37	\$929.41	\$1,040.75	\$1,041.83
JULIO	\$637.75	\$672.50	\$699.07	\$726.73	\$790.97	\$798.69	\$841.07	\$942.28	\$1,040.06	\$1,042.99
AGOSTO	\$645.93	\$672.27	\$695.88	\$739.60	\$790.74	\$809.87	\$849.50	\$949.38	\$1,043.07	\$1,047.94
SEPTIEMBRE	\$650.73	\$666.50	\$701.37	\$755.34	\$795.98	\$838.45	\$869.78	\$955.97	\$1,062.53	\$1,055.64
OCTUBRE	\$653.75	\$667.74	\$706.04	\$773.10	\$790.03	\$845.04	\$867.24	\$961.45	\$1,054.59	\$1,064.85
NOVIEMBRE	\$653.24	\$677.86	\$711.42	\$781.57	\$781.89	\$831.86	\$876.17	\$979.00	\$1,048.33	\$1,074.91
DICIEMBRE	\$654.31	\$690.57	\$720.54	\$778.60	\$793.89	\$844.60	\$884.97	\$998.16	\$1,048.78	\$1,083.08
PROMEDIO	\$641.83	\$666.13	\$698.07	\$743.64	\$783.36	\$813.54	\$853.91	\$935.24	\$1,033.07	\$1,066.04

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del Banco de México e INEGI.

ANEXO 7

LÍNEA DE POBREZA POR INGRESO EN MÉXICO. POBREZA DE CAPACIDADES (URBANA)

LÍNEA DE POBREZA POR INGRESO EN MÉXICO. POBREZA DE CAPACIDADES (URBANA)										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ENERO	\$785.38	\$819.07	\$841.76	\$891.27	\$934.40	\$990.78	\$1,042.72	\$1,090.49	\$1,226.55	\$1,313.52
FEBRERO	\$766.38	\$798.78	\$832.25	\$900.63	\$937.56	\$987.49	\$1,040.53	\$1,084.79	\$1,221.20	\$1,323.65
MARZO	\$771.85	\$797.29	\$843.97	\$898.44	\$946.10	\$972.52	\$1,037.53	\$1,101.05	\$1,232.03	\$1,345.39
ABRIL	\$779.10	\$802.56	\$851.49	\$891.97	\$962.62	\$971.30	\$1,039.50	\$1,120.62	\$1,256.02	\$1,322.60
MAYO	\$782.22	\$805.86	\$854.32	\$890.03	\$972.52	\$981.68	\$1,025.04	\$1,131.08	\$1,268.78	\$1,294.92
JUNIO	\$783.37	\$816.36	\$856.98	\$885.89	\$958.35	\$976.02	\$1,018.45	\$1,139.91	\$1,276.47	\$1,277.80
JULIO	\$782.20	\$824.81	\$857.40	\$891.32	\$970.11	\$979.58	\$1,031.57	\$1,155.69	\$1,275.63	\$1,279.22
AGOSTO	\$792.22	\$824.54	\$853.48	\$907.12	\$969.84	\$993.29	\$1,041.91	\$1,164.41	\$1,279.33	\$1,285.30
SEPTIEMBRE	\$798.11	\$817.46	\$860.23	\$926.42	\$976.27	\$1,028.35	\$1,066.79	\$1,172.50	\$1,303.19	\$1,294.74
OCTUBRE	\$801.81	\$818.97	\$865.95	\$948.21	\$968.96	\$1,036.44	\$1,063.67	\$1,179.21	\$1,293.45	\$1,306.04
NOVIEMBRE	\$801.19	\$831.40	\$872.56	\$958.58	\$958.98	\$1,020.28	\$1,074.61	\$1,200.74	\$1,285.78	\$1,318.37
DICIEMBRE	\$802.50	\$846.98	\$883.73	\$954.94	\$973.69	\$1,035.89	\$1,085.40	\$1,224.24	\$1,286.33	\$1,328.39
PROMEDIO	\$787.19	\$817.01	\$856.18	\$912.07	\$960.78	\$997.80	\$1,047.31	\$1,147.06	\$1,267.06	\$1,307.50

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del Banco de México e INEGI.

ANEXO 8

LÍNEA DE POBREZA POR INGRESO EN MÉXICO. POBREZA DE PATRIMONIO (URBANA)

LÍNEA DE POBREZA POR INGRESO EN MÉXICO. POBREZA DE PATRIMONIO (URBANA)										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ENERO	\$1,284.78	\$1,339.89	\$1,377.01	\$1,458.01	\$1,528.56	\$1,620.79	\$1,705.76	\$1,783.91	\$2,006.48	\$2,148.76
FEBRERO	\$1,253.70	\$1,306.71	\$1,361.46	\$1,473.32	\$1,533.73	\$1,615.41	\$1,702.17	\$1,774.58	\$1,997.73	\$2,165.33
MARZO	\$1,262.65	\$1,304.26	\$1,380.62	\$1,469.73	\$1,547.70	\$1,590.91	\$1,697.27	\$1,801.19	\$2,015.45	\$2,200.89
ABRIL	\$1,274.51	\$1,312.89	\$1,392.92	\$1,459.15	\$1,574.72	\$1,588.93	\$1,700.48	\$1,833.19	\$2,054.69	\$2,163.61
MAYO	\$1,279.62	\$1,318.29	\$1,397.56	\$1,455.98	\$1,590.91	\$1,605.90	\$1,676.83	\$1,850.30	\$2,075.56	\$2,118.33
JUNIO	\$1,281.49	\$1,335.46	\$1,401.91	\$1,449.20	\$1,567.74	\$1,596.65	\$1,666.05	\$1,864.75	\$2,088.14	\$2,090.32
JULIO	\$1,279.58	\$1,349.28	\$1,402.59	\$1,458.09	\$1,586.98	\$1,602.47	\$1,687.52	\$1,890.57	\$2,086.77	\$2,092.65
AGOSTO	\$1,295.97	\$1,348.84	\$1,396.19	\$1,483.93	\$1,586.54	\$1,624.90	\$1,704.44	\$1,904.84	\$2,092.82	\$2,102.59
SEPTIEMBRE	\$1,305.60	\$1,337.27	\$1,407.23	\$1,515.51	\$1,597.05	\$1,682.25	\$1,745.13	\$1,918.06	\$2,131.85	\$2,118.03
OCTUBRE	\$1,311.66	\$1,339.73	\$1,416.58	\$1,551.15	\$1,585.10	\$1,695.49	\$1,740.03	\$1,929.03	\$2,115.92	\$2,136.51
NOVIEMBRE	\$1,310.64	\$1,360.06	\$1,427.39	\$1,568.12	\$1,568.76	\$1,669.04	\$1,757.93	\$1,964.27	\$2,103.37	\$2,156.69
DICIEMBRE	\$1,312.79	\$1,385.56	\$1,445.67	\$1,562.16	\$1,592.84	\$1,694.59	\$1,775.58	\$2,002.71	\$2,104.27	\$2,173.09
PROMEDIO	\$1,287.75	\$1,336.52	\$1,400.60	\$1,492.03	\$1,571.72	\$1,632.28	\$1,713.27	\$1,876.45	\$2,072.76	\$2,138.90

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del Banco de México e INEGI.

ANEXO 9

INGRESO CORRIENTE TOTAL PROMEDIO TRIMESTRAL POR HOGAR POR DECILES (2000-2010)

INGRESO CORRIENTE TOTAL PROMEDIO TRIMESTRAL POR HOGAR POR DECILES (2000-2010)							
Decil	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010
I	5,100	5,411	5,600	5,712	6,651	6,116	6,163
II	8,881	9,578	9,968	10,205	11,515	10,687	10,846
III	12,118	12,816	13,457	13,654	15,159	14,393	14,506
IV	15,456	16,171	16,853	17,099	18,904	17,975	18,259
V	19,177	20,087	20,437	20,789	23,072	21,951	22,279
VI	23,841	24,383	24,942	25,619	27,805	27,008	27,010
VII	29,722	30,282	30,933	31,802	34,422	33,728	33,098
VIII	37,718	38,786	39,395	40,569	43,311	42,850	41,920
IX	53,584	53,683	54,541	55,602	59,072	59,182	56,847
X	129,357	116,531	122,599	127,032	133,078	133,048	118,428
Promedio	33,495	32,773	33,872	34,808	37,299	36,694	34,936
ÍNDICE DE GINI	0.480	0.453	0.455	0.458	0.446	0.457	0.435

Nota: Los datos de 2010 están expandidos conforme a estimaciones preliminares de población basadas en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Fuente: INEGI. ENIGH Año Correspondiente.

ANEXO 10

METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE GINI 2010

INGRESO*		6,163	10,846	14,506	18,259	22,279	27,010	33,098	41,920	56,847	118,428			
	DECILES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X			
6,163	I	0	4,683	8,343	12,096	16,116	20,847	26,935	35,757	50,684	112,265			
10,846	II	4,683	0	3,660	7,413	11,433	16,164	22,252	31,074	46,001	107,582			
14,506	III	8,343	3,660	0	3,753	7,773	12,504	18,592	27,414	42,341	103,922			
18,259	IV	12,096	7,413	3,753	0	4,020	8,751	14,839	23,661	38,588	100,169			
22,279	V	16,116	11,433	7,773	4,020	0	4,731	10,819	19,641	34,568	96,149			
27,010	VI	20,847	16,164	12,504	8,751	4,731	0	6,088	14,910	29,837	91,418			
33,098	VII	26,935	22,252	18,592	14,839	10,819	6,088	0	8,822	23,749	85,330			
41,920	VIII	35,757	31,074	27,414	23,661	19,641	14,910	8,822	0	14,927	76,508			
56,847	IX	50,684	46,001	42,341	38,588	34,568	29,837	23,749	14,927	0	61,581			
118,428	X	112,265	107,582	103,922	100,169	96,149	91,418	85,330	76,508	61,581	0			
Σ		349,356	-	287,726	250,262	228,302	213,290	205,250	205,250	217,426	252,714	342,276	834,924	3,037,420
yi		34,935.6												

* Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar

$$IG = 1/2n^2Y$$

$$IG = 1/2(100)(34,935.6)$$

$$IG =$$

$$3,037,420/6,987,120$$

$$IG = 0.4347$$

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (ENIGH 2010)

ANEXO 11

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO POR DECILES

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR DECILES. PORCENTAJE DEL INGRESO NACIONAL

Año	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
2000	1.2	2.2	3.2	4	5.2	6.4	8.2	10.8	15.8	43.2
2002	1.4	2.6	3.4	4.4	5.4	6.8	8.4	11	16	40.6
2004	1.4	2.6	3.4	4.4	5.4	6.6	8.4	10.8	15.6	41.2
2005	1.2	2.4	3.4	4.2	5.4	6.6	8.4	10.8	15.4	42.2
2006	1.6	2.6	3.6	4.4	5.6	6.8	8.4	10.8	15.6	40.4
2008	1.4	2.6	3.4	4.4	5.4	6.8	8.4	10.8	15.4	41.2
2010	1.6	2.8	3.8	4.8	6	7.2	8.8	11.6	16	37.4

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

ANEXO 12

ÍNDICES DE GINI MÉXICO, BRASIL Y CHILE

ÍNDICE DE GINI			
Año	México	Brasil	Chile
2000	0.542	-	0.564
2001	-	0.639	-
2002	0.514	0.634	-
2003	-	0.621	0.552
2004	0.516	0.612	-
2005	0.528	0.613	-
2006	0.506	0.605	0.522
2007	-	0.590	-
2008	0.515	0.594	-
2009	-	0.576	0.524
2010	0.481	-	-

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

ANEXO 13

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS 2010

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS 2010

Decil	INGRESO NETO			PARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS			INGRESO ANTES DE IMPUESTOS		
	Pesos	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Pesos	Por Hogar	Pesos	Porcentaje	Acumulado
I	6,163	1.8	1.8	0.9	2,830,790,250	973.64	7,137	1.6	1.6
II	10,846	3.1	4.9	1.6	5,032,516,000	1,730.91	12,577	2.7	4.3
III	14,506	4.2	9.0	2.6	8,177,838,500	2,812.73	17,319	3.8	8.1
IV	18,259	5.2	14.2	4.0	12,581,290,000	4,327.28	22,586	4.9	13.0
V	22,279	6.4	20.6	5.2	16,355,677,000	5,625.47	27,904	6.1	19.1
VI	27,010	7.7	28.4	7.0	22,017,257,500	7,572.75	34,583	7.6	26.7
VII	33,098	9.5	37.8	8.9	27,993,370,250	9,628.21	42,726	9.3	36.0
VIII	41,920	12.0	49.8	12.3	38,687,466,750	13,306.40	55,226	12.1	48.1
IX	56,847	16.3	66.1	18.5	58,188,466,250	20,013.69	76,861	16.8	64.9
X	118,428	33.9	100	39.0	122,667,577,500	42,191.02	160,619	35.1	100
Sumatoria	349,356						457,538		

Recaudación Total	1,258,129,000,000
Trimestral	314,532,250,000

Hogares	29,074,332
Hogares/decil	2,907,433.2

Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y del documento "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010" de la SHCP.

ANEXO 14

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE ISR 2010

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE ISR 2010

Decil	INGRESO ANTES DE IMPUESTOS			ISR/INGRESO		INGRESO DESPUES DE ISR		
	Pesos	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Pesos	Pesos	Porcentaje	Acumulado
I	7,136.64	1.56	1.56	-3.9	-278.33	7,414.97	1.94	1.94
II	12,576.91	2.75	4.31	-0.3	-37.73	12,614.64	3.30	5.25
III	17,318.73	3.79	8.09	2.2	381.01	16,937.72	4.44	9.69
IV	22,586.28	4.94	13.03	6.9	1,558.45	21,027.83	5.51	15.19
V	27,904.47	6.10	19.13	9.2	2,567.21	25,337.26	6.64	21.83
VI	34,582.75	7.56	26.69	11.5	3,977.02	30,605.73	8.02	29.85
VII	42,726.21	9.34	36.03	13.9	5,938.94	36,787.26	9.64	39.49
VIII	55,226.40	12.07	48.10	16.3	9,001.90	46,224.50	12.11	51.60
IX	76,860.69	16.80	64.89	19.3	14,834.11	62,026.58	16.25	67.85
X	160,619.02	35.11	100	23.6	37,906.09	122,712.93	32.15	100
Sumatoria	457,538.11					381,689.43		

Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y del documento “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010” de la SHCP.

ANEXO 15

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE IVA 2010

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE IVA 2010								
Decil	INGRESO ANTES DE IMPUESTOS			IVA/INGRESO		INGRESO DESPUES DE IVA		
	Pesos	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Pesos	Pesos	Porcentaje	Acumulado
I	7,136.64	1.56	1.56	12	856.40	6,280.24	1.47	1.47
II	12,576.91	2.75	4.31	8.5	1,069.04	11,507.88	2.69	4.15
III	17,318.73	3.79	8.09	8.8	1,524.05	15,794.69	3.69	7.84
IV	22,586.28	4.94	13.03	7.4	1,671.39	20,914.90	4.88	12.73
V	27,904.47	6.10	19.13	7.5	2,092.84	25,811.63	6.03	18.76
VI	34,582.75	7.56	26.69	6.8	2,351.63	32,231.12	7.53	26.28
VII	42,726.21	9.34	36.03	6.3	2,691.75	40,034.46	9.35	35.63
VIII	55,226.40	12.07	48.10	6	3,313.58	51,912.82	12.12	47.76
IX	76,860.69	16.80	64.89	5.8	4,457.92	72,402.77	16.91	64.66
X	160,619.02	35.11	100	5.8	9,315.90	151,303.12	35.34	100
Sumatoria	457,538.11					428,193.62		

Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y del documento “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010” de la SHCP.

ANEXO 16

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS 2008

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS 2008									
Decil	INGRESO NETO			PARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS			INGRESO ANTES DE IMPUESTOS		
	Pesos	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Pesos	Por Hogar	Pesos	Porcentaje	Acumulado
I	6,116	1.67	1.67	0.21	522,139,958	195.32	6,311.32	1.37	1.37
II	10,687	2.91	4.58	0.84	2,088,559,830	781.28	11,468.28	2.49	3.86
III	14,393	3.92	8.50	1.59	3,953,345,393	1,478.85	15,871.85	3.45	7.32
IV	17,975	4.90	13.40	2.82	7,011,593,715	2,622.86	20,597.86	4.48	11.79
V	21,951	5.98	19.38	3.71	9,224,472,583	3,450.65	25,401.65	5.52	17.31
VI	27,088	7.38	26.76	5.47	13,600,502,703	5,087.61	32,175.61	6.99	24.31
VII	33,728	9.19	35.95	8.05	20,015,365,038	7,487.25	41,215.25	8.96	33.27
VIII	42,850	11.68	47.62	11.8	29,339,292,850	10,975.10	53,825.10	11.70	44.97
IX	59,182	16.13	63.75	18.87	46,918,004,753	17,550.86	76,732.86	16.68	61.65
X	133,048	36.25	100	46.64	115,964,798,180	43,379.55	176,427.55	38.35	100
Sumatoria	367,018						460,027.33		

Recaudación Total	994,552,300,000
Trimestral	248,638,075,000

Hogares	26,732,594
Hogares/decil	2,673,259.4

Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y del documento "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010" de la SHCP.

ANEXO 17

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE ISR 2008

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE ISR 2008

Decil	INGRESO ANTES DE IMPUESTOS			ISR/INGRESO		INGRESO DESPUES DE ISR		
	Pesos	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Pesos	Pesos	Porcentaje	Acumulado
I	6,135.53	1.33	1.33	-1.7	-104.30	6,239.84	1.39	1.39
II	11,468.28	2.49	3.83	-1.6	-183.49	11,651.77	2.59	3.98
III	15,871.85	3.45	7.28	-0.9	-142.85	16,014.70	3.57	7.55
IV	20,597.86	4.48	11.76	-0.2	-41.20	20,639.06	4.60	12.15
V	25,401.65	5.52	17.28	0.3	76.20	25,325.44	5.64	17.78
VI	32,175.61	7.00	24.28	0.9	289.58	31,886.03	7.10	24.88
VII	41,215.25	8.96	33.24	1.8	741.87	40,473.38	9.01	33.90
VIII	53,825.10	11.70	44.95	2.7	1,453.28	52,371.82	11.66	45.56
IX	76,732.86	16.69	61.63	3.7	2,839.12	73,893.75	16.45	62.01
X	176,427.55	38.37	100	3.3	5,822.11	170,605.44	37.99	100
Sumatoria	459,851.55					449,101.22		

Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y del documento "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010" de la SHCP.

ANEXO 18

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE IVA 2008

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE IVA 2008								
Decil	INGRESO ANTES DE IMPUESTOS			IVA/INGRESO		INGRESO DESPUES DE IVA		
	Pesos	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Pesos	Pesos	Porcentaje	Acumulado
I	6,135.53	1.33	1.33	2.5	153.39	5,982.14	1.34	1.34
II	11,468.28	2.49	3.83	3.2	366.98	11,101.29	2.49	3.83
III	15,871.85	3.45	7.28	3.4	539.64	15,332.21	3.44	7.27
IV	20,597.86	4.48	11.76	3.8	782.72	19,815.14	4.44	11.71
V	25,401.65	5.52	17.28	3.5	889.06	24,512.59	5.49	17.20
VI	32,175.61	7.00	24.28	3.8	1,222.67	30,952.94	6.94	24.14
VII	41,215.25	8.96	33.24	3.6	1,483.75	39,731.50	8.90	33.04
VIII	53,825.10	11.70	44.95	3.6	1,937.70	51,887.40	11.63	44.67
IX	76,732.86	16.69	61.63	3.6	2,762.38	73,970.48	16.58	61.25
X	176,427.55	38.37	100	2	3,528.55	172,899.00	38.75	100
Sumatoria	459,851.55					446,184.69		

Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y del documento "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010" de la SHCP.

ANEXO 19

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS 2006

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS 2006

Decil	INGRESO NETO			PARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS			INGRESO ANTES DE IMPUESTOS		
	Pesos	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Pesos	Por Hogar	Pesos	Porcentaje	Acumulado
I	3,320	1.24	1.24	1.4	3,109,640,800	1,171.62	4,491.62	1.28	1.28
II	7,174	2.68	3.93	2.5	5,552,930,000	2,092.18	9,266.18	2.64	3.92
III	10,042	3.76	7.68	3.7	8,218,336,400	3,096.43	13,138.43	3.74	7.66
IV	12,739	4.76	12.45	4.9	10,883,742,800	4,100.68	16,839.68	4.79	12.45
V	15,845	5.93	18.37	5.9	13,104,914,800	4,937.55	20,782.55	5.92	18.37
VI	19,506	7.30	25.67	7.7	17,103,024,400	6,443.92	25,949.92	7.39	25.76
VII	24,246	9.07	34.74	8.9	19,768,430,800	7,448.17	31,694.17	9.02	34.78
VIII	31,472	11.77	46.51	11.4	25,321,360,800	9,540.35	41,012.35	11.68	46.46
IX	43,796	16.38	62.89	15.4	34,206,048,800	12,887.84	56,683.84	16.14	62.60
X	99,215	37.11	100	38.4	85,293,004,800	32,135.92	131,350.92	37.40	100
Sumatoria	267,355						351,209.67		

Recaudación Total	888,468,800,000
Trimestral	222,117,200,000

Hogares	26,541,327
Hogares/Decil	2,654,132.7

Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y del documento "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010" de la SHCP.

ANEXO 20

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE ISR 2006

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE ISR 2006

Decil	INGRESO ANTES DE IMPUESTOS			ISR/INGRESO		INGRESO DESPUES DE ISR		
	Pesos	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Pesos	Pesos	Porcentaje	Acumulado
I	4,491.62	1.28	1.28	6.6	296.45	4,195.18	1.45	1.45
II	9,266.18	2.64	3.92	9.9	917.35	8,348.83	2.89	4.34
III	13,138.43	3.74	7.66	11.7	1,537.20	11,601.23	4.01	8.36
IV	16,839.68	4.79	12.45	13.9	2,340.72	14,498.96	5.02	13.37
V	20,782.55	5.92	18.37	14.5	3,013.47	17,769.08	6.15	19.52
VI	25,949.92	7.39	25.76	16.1	4,177.94	21,771.98	7.53	27.06
VII	31,694.17	9.02	34.78	16.1	5,102.76	26,591.41	9.20	36.26
VIII	41,012.35	11.68	46.46	17	6,972.10	34,040.25	11.78	48.04
IX	56,683.84	16.14	62.60	17.7	10,033.04	46,650.80	16.14	64.18
X	131,350.92	37.40	100	21.2	27,846.40	103,504.53	35.82	100
Sumatoria	351,209.67					288,972.26		

Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y del documento “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010” de la SHCP.

ANEXO 21

INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE IVA 2006

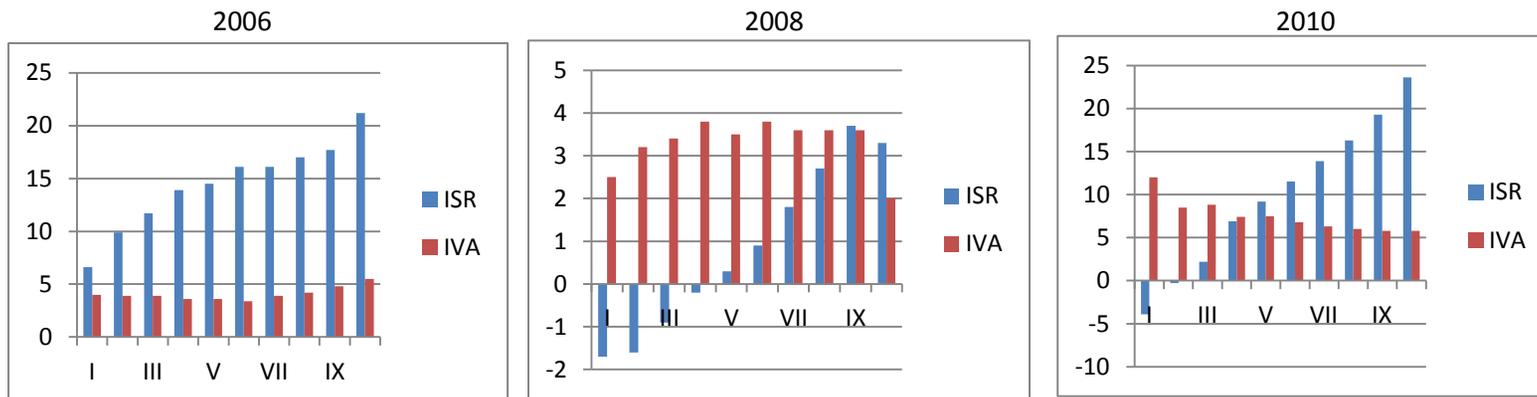
INGRESO TRIMESTRAL POR HOGAR ANTES DE IMPUESTOS Y DESPUÉS DE IVA 2006								
Decil	INGRESO ANTES DE IMPUESTOS			IVA/INGRESO		INGRESO DESPUES DE IVA		
	Pesos	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Pesos	Pesos	Porcentaje	Acumulado
I	2,148.38	1.17	1.17	4.0	85.94	2,062.44	1.18	1.18
II	5,081.82	2.77	3.94	3.9	198.19	4,883.63	2.79	3.97
III	6,945.57	3.79	7.73	3.9	270.88	6,674.69	3.81	7.78
IV	8,638.32	4.71	12.43	3.6	310.98	8,327.34	4.76	12.54
V	10,907.45	5.94	18.38	3.6	392.67	10,514.78	6.01	18.55
VI	13,062.08	7.12	25.50	3.4	444.11	12,617.97	7.21	25.75
VII	16,797.83	9.15	34.65	3.9	655.12	16,142.71	9.22	34.98
VIII	21,931.65	11.95	46.60	4.2	921.13	21,010.52	12.00	46.98
IX	30,908.16	16.84	63.44	4.8	1,483.59	29,424.56	16.81	63.79
X	67,079.08	36.56	100	5.5	3,689.35	63,389.73	36.21	100
Sumatoria	183,500.33					175,048.38		

Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y del documento “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010” de la SHCP.

ANEXO 22

INCIDENCIA DEL ISR E IVA SOBRE EL INGRESO 2006, 2008 y 2010 (%)

INCIDENCIA DEL ISR E IVA SOBRE EL INGRESO 2006, 2008 y 2010 (%)						
Decil	2006		2008		2010	
	ISR/INGRESO	IVA/INGRESO	ISR/INGRESO	IVA/INGRESO	ISR/INGRESO	IVA/INGRESO
I	6.6	4.0	-1.7	2.5	-3.9	12
II	9.9	3.9	-1.6	3.2	-0.3	8.5
III	11.7	3.9	-0.9	3.4	2.2	8.8
IV	13.9	3.6	-0.2	3.8	6.9	7.4
V	14.5	3.6	0.3	3.5	9.2	7.5
VI	16.1	3.4	0.9	3.8	11.5	6.8
VII	16.1	3.9	1.8	3.6	13.9	6.3
VIII	17	4.2	2.7	3.6	16.3	6
IX	17.7	4.8	3.7	3.6	19.3	5.8
X	21.2	5.5	3.3	2	23.6	5.8



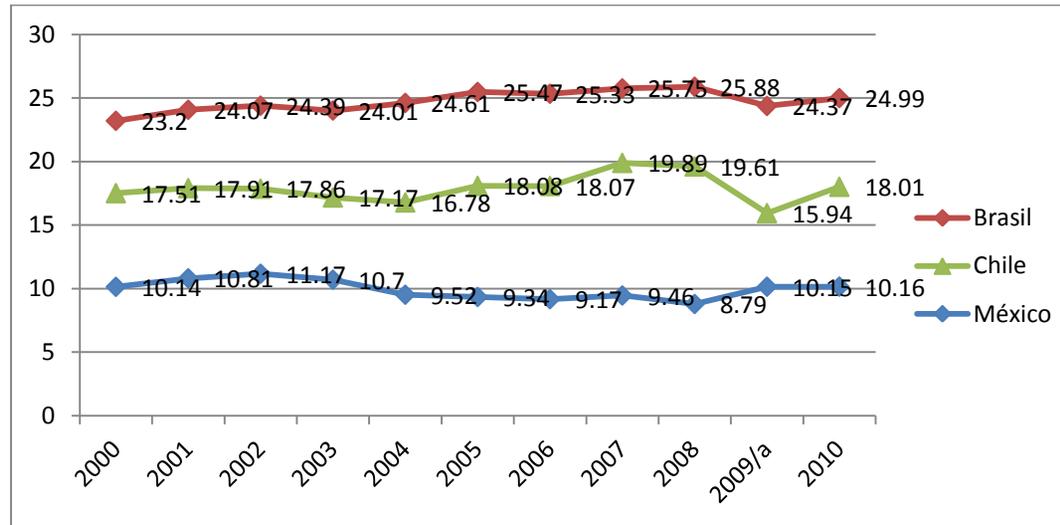
Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010 y de la SHCP.

ANEXO 23

INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB MÉXICO, BRASIL Y CHILE

INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009/a	2010
México	10.14	10.81	11.17	10.7	9.52	9.34	9.17	9.46	8.79	10.15	10.16
Brasil	23.2	24.07	24.39	24.01	24.61	25.47	25.33	25.75	25.88	24.37	24.99
Chile	17.51	17.91	17.86	17.17	16.78	18.08	18.07	19.89	19.61	15.94	18.01



a/ Cifras Preliminares

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Aguilar Villanueva, Luis, “*Las Hechuras de las Políticas*” Ed. M.A Porrúa, tercera edición, Colección Antologías de Políticas Públicas, México, 2007, p. 434.
- Armella Aspe, Pedro, “*El camino Mexicano de la Transformación Económica*”, Ed. FCE, ed. Segunda, México, 1993. p. 215.
- Ayala Espino, José, “*Economía del Sector Público Mexicano*”, Ed. Esfinge, ed. Segunda, Junio de 2001, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, p. 815.
- _____, “*Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión a las Teorías Modernas del Estado*”, Ed. M.A Porrúa, UNAM, México, 2004 p. 519.
- Blanchard, Olivier, “*Macroeconomía*”, Ed. Pearson Prentice Hall, ed. Cuarta, Madrid, 2006, p.736.
- Caballero Urdiales, Emilio, “*Los Ingresos Tributarios de México*”, Ed. Trillas, primera edición, México, 2009, p. 230.
- Eheberg, Carlos T. Von, “*Hacienda Pública*” Ed. Gustavo Gili, Traducción de la primera edición alemana, Barcelona, 1929, p 759.
- Erias Rey, Antonio y Sánchez Santos José Manuel, “*Política Monetaria y Política Fiscal*”, Ed. Piramide. Colección Económica y Gestión Internacional, Madrid, España, 1998, p.350.
- Feres, Juan Carlos y Mancero Javier, “*Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve Revisión de la Literatura*”, CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Serie: Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 4, Santiago de Chile, Enero de 2001, p. 42.
- Flores Zavala, Ernesto, “*Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas*” Tomo I. Los Impuestos, México, 1946. p. 428.
- Groves, Harold, “*Finanzas Públicas*” Ed. Trillas, primera edición en español, México, 1965, p.894

- Kaldor, Nicholas, “*Impuesto al Gasto*” Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, 1963, p. 250.
- Manrique, Irma y López González, Teresa, “*Política Fiscal y Financiera en el Contexto de la Reforma del Estado y de la Desregulación Económica en América Latina*”. Ed. Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México, 2005, p. 477.
- Maynard Keynes, John, “*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*”, (1936) Ed. FCE, ed. Cuarta 2003, p. 412.
- Musgrave Richard A, Musgrave Peggy B, “*Public Finance in Theory and Practice*”, Ed. Mc Graw Hill, , International Book Company, Third edition, International Student Edition, p.841.
- Musgrave, Richard A. “*Teoría de la Hacienda Pública*”, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, España, 1969, p.668.
- Núñez Miñana, Horacio, “*Finanzas Públicas*” Ed. Macchi, ed. Segunda, Buenos Aires, Argentina, 1994, p. 406.
- Ortiz Mena, Antonio, “*El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones Sobre Una Época*”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 408.
- Padilla Gutiérrez, Francisco, Moreno Padilla, Javier y Aguilar Álvarez, Javier, “*Ley del Impuesto Sobre la Renta*”, Ed. Trillas, México, 1976, primera edición, p. 350.
- Retchkiman Kirk, Benjamin, “*Teoría de las Finanzas Públicas*” Tomo II, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, primera edición, México, 1987, p.410.
- _____, “*Política Fiscal Mexicana (Reflexiones)*”, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, primera edición, México, 1979, p. 229.
- Sen, Amartya, “*Resources, Values and Development*”, Cambridge: Harvard University, 1984, p.547.
- Somers, Harold M, “*Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*”, Ed. FCE, primera edición en español 1952, p.601.

- Stiglitz E. Joseph, “*La Economía del Sector Público*”, Ed. Antoni Bosch, ed. tercera, Columbia University. Traducción Ma. Esther Rabasco y Luis Toharia, Universidad de Alcalá, Barcelona, España, p. 738.
- Vargas Sánchez, Gustavo, “*Introducción a La Teoría Económica: Aplicaciones a la economía mexicana*” Ed. Pearson, México 2002. p.602.
- Zermeño, Felipe, “*Lecciones de Desarrollo Económico*”, Ed. Plaza y Valdés, primera edición, México 2004, p.258.

ESTUDIOS, PUBLICACIONES Y REVISTAS

- Archundia Fernández, Emigdio, “*El Impacto Tributario de la Economía Informal en México. En Busca de una Propuesta Estructural*”, Instituto de Especialización para Ejecutivos, Tesis para obtener el Doctor en Ciencias de lo Fiscal, México, Noviembre de 2009, p 336.
- Bergman, Marcelo; Carreón Rodríguez Víctor; Hernández Trillo Fausto, “*Evasión Fiscal del Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales*”, Centro de Investigación y Docencia Económica, p. 84.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, “*Aspectos Relevantes de la Propuesta Reforma Integral de la Hacienda Pública*”, bolcefp 065 2007, p 4.
- _____, “Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano”. Palacio Legislativo de San Lázaro, enero de 2010, p. 659.
- _____, “Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1995-2006”, CEFP/030/2006, Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre de 2006, p. 23.
- _____, “El Ingreso Tributario en México” CEFP/007/2005, Palacio Legislativo de San Lázaro, febrero de 2005, p. 98.
- _____, “Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación”, CEFP/051/2006, Palacio Legislativo de San Lázaro, octubre de 2006, p. 36.

- CONEVAL, “*Metodología Para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*”, México, DF, 2009
- Fuentes Castro, Hugo Javier, “*Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero*” Tecnológico de Monterrey. Centro de Estudios Estratégicos, México, 2009, Resumen Ejecutivo, p. 9
- Hernández Trillo, Fausto; Zamudio Andrés; Guerrero Amparán, Juan Pablo, “*Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?*”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, p.18.
- INEGI, “*El Ingreso y el Gasto Público en México 2010*”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Serie Estadísticas Sectoriales, Número 22, p. 428.
- Martner, Ricardo, “*Las Finanzas Públicas y el Pacto Fiscal en América Latina*”, Documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal, Santiago de Chile, enero de 2008, CEPAL, Serie 54, p. 151.
- Miranda Camarena, Adrián Joaquín; Rizo Orozco, Soledad “*Aspectos Generales de la Economía Informal*”, Letras Jurídicas Núm. 10, 2010, p. 26.
- Ochoa León, Sara, “*Economía Informal: Evolución Reciente y Perspectivas*”, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p.64.
- OCDE, “*La fiscalidad en los Países de la OCDE*”, Edición en lengua española Mundi-Prensa 1994, OCDE, París, 1993, p.119.
- Pérez Torres, Javier; Gonzáles Hernández, Ignacio, “*La descentralización Fiscal en México*”, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política 106, CEPAL/GTZ, Naciones Unidas, p.42.
- Rodríguez Ramírez, Héctor, “*Propuesta Metodológica para la Medición de la Pobreza en Nuevo León*”, Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública, ITESM, Campus Monterrey. p. 24.
- SHCP, “*El Impuesto Empresarial Tasa única (IETU): Un Diagnóstico a tres años de su implementación*”, México, Junio de 2011, p. 155

- SEDESOL, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, “*Medición de la Pobreza. Variantes Metodológicas y estimación Preliminar*”, Serie: Documentos de Investigación 1, Julio 2002, p. 113.
- Tello Carlos y Hernández Domingo, “*Sobre la reforma tributaria en México*”, en: ECONOMÍAUnam. Vol.7 Núm. 21 p. 37-56.

PERIODICOS Y NOTAS INFORMATIVAS

- Arteaga, José Manuel, “*Ven en los REPECOS Fuente Fiscal Estatal*”, en: *El Universal*, Ciudad de México, miércoles 21 de marzo de 2012.
- Castellanos, Antonio, “*Se redujo la evasión fiscal del IVA y del ISR de 35.12 a 27.08%: SAT*” en: *La Jornada*, México 7 de febrero de 2007.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados “*Ingresos Tributarios Enero-Diciembre 2010*”. Nota Informativa, notacefp / 007 / 2011, 1 de Febrero de 2011.
- Flores, Leonor, “*Recaudación de IETU acumula caída de 10.2%*” en: *El Economista*, México, 30 de Junio de 2011.
- Merlos, Andrea y Arteaga José Manuel, “*Diputados Aprueban Subir el ISR A 30%*” en: *El Universal*, Ciudad de México, martes 20 de Octubre de 2009.
- Michel, Elena y Gómez, Ricardo, “*Senado Aprueba Reformas a ley sobre ISR*”, en: *El Universal*, Ciudad de México, martes 26 de octubre de 2010.

LEGISLACIÓN

- México, “*Código Fiscal de la Federación*”, Nuevo Código Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981, pp.233.
- México, “*Ley de Coordinación Fiscal*”, Nueva Ley Publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978, pp. 72.

- México, “Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio 2010”, Nueva Ley Publicada en el DOF el 25 de Noviembre de 2009, pp. 37.
- México, “Ley del Impuesto al Valor Agregado”, Nueva Ley Publicada en el DOF el 29 de Diciembre de 1978, pp. 104.
- México, “Ley del Impuesto Sobre la Renta”, Nueva Ley Publicada en el DOF el 1° de enero de 2002, pp. 347.
- México, “Ley del Servicio de Administración Tributaria”, Nueva Ley Publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, pp. 26.
- México, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, Nueva Ley Publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006, pp. 70.
- México, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Nueva Ley Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, pp. 72.

MESOGRAFÍA

- Medina, Fernando, “Los Índices para la Medición de la pobreza: Alcances y Limitaciones”, CEPAL p.480. [En línea] <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER4/26.pdf>
- Banco de México. <http://www.banxico.org.mx/>
- CEPAL. <http://www.eclac.org/>
- CONEVAL, Evolución de las Dimensiones de Pobreza 1990-2010. [En línea] http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/evolucion_de_las_dimensiones_pobreza_1990_2010.es.do
- INEGI. <http://www.inegi.org.mx/>

- La OCDE en México.
http://www.oecd.org/pages/0,3417,es_36288966_36288128_1_1_1_1_1,00.html
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
<http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>
- Servicio de Administración Tributaria.
http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/home.asp