



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ECONOMÍA

ESTUDIO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DE  
1980 A LA ACTUALIDAD EN COMPARACIÓN CON  
LA REFORMA HACENDARIA DE 2013

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A :

RAFAEL ISAAC GARCÍA MIRALRÍO

DIRECTOR: DR. EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

ABRIL 2014



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.

## AGRADECIMIENTOS

*Quiero dedicar este trabajo a mis padres, Javier y Susana, que me han apoyado mucho más de lo que un hijo puede pedir. A Javier y Juan Pablo, que siempre estuvieron presentes como grandes hermanos. A mis abuelos, tíos y primos, que han integrado una familia que hoy me consolida como persona.*

*Agradezco plenamente al profesor, asesor, sinodal, consejero y amigo, Eduardo Ramírez; por el tiempo y esfuerzo que dedicó a este trabajo y a mi desarrollo como economista. Así como a cada uno de los profesores que en mi paso por la Facultad de Economía de la UNAM, formaron en mi, un excelente perfil de la ciencia económica.*

*A mis amigos, hermanos y compañeros, que estuvieron presentes y me alentaron a dar cada paso.*

GRACIAS.

*El libre albedrío es un don que jamás sabremos usar,  
si no luchamos por lo que queremos.*

**“ESTUDIO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA  
DE 1980 A LA ACTUALIDAD EN COMPARACIÓN  
CON LA REFORMA HACENDARIA DE 2013”**

# ESTUDIO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DE 1980 A LA ACTUALIDAD EN COMPARACIÓN CON LA REFORMA HACENDARIA DE 2013

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>9</b>
<b>TEORÍA. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA RECAUDATORIA.</b>	<b>9</b>
1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	11
1.3. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA IMPOSITIVA	12
1.3.1. EL PRINCIPIO DE LA “CAPACIDAD DE PAGO”	13
1.3.2. EL PRINCIPIO DEL “BENEFICIO”.	14
1.4. CLASES DE IMPUESTOS	16
1.5. CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO	17
1.5.1. EFICIENCIA	18
1.5.2. SENCILLEZ ADMINISTRATIVA	20
1.5.3. FLEXIBILIDAD	21
1.5.4. RESPONSABILIDAD POLÍTICA	22
1.5.5. JUSTICIA	23
1.6. ELECCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO	25
1.6.1. FUNCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL UTILITARISTA	25
1.6.2. FUNCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL RAWLSIANA	26
1.6.3. TENDENCIAS	27
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>34</b>
<b>ESTRUCTURA HACENDARIA Y REFORMAS EN MÉXICO</b>	<b>34</b>
2.1. MARCO NORMATIVO EN MÉXICO	35
2.2. ESTRUCTURA TRIBUTARIA	38
2.2.1. CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS	39
2.2.2. LEY DE INGRESOS PRESUPUESTARIO	42
2.2.3. ANÁLISIS DE LOS IMPUESTOS.	43
2.3. REFORMAS FISCALES.	70
2.3.1. LA ANTESALA DE LAS REFORMAS.	70
2.3.2. CAMBIO DE DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL. DE 1982 A 1988.	71
2.3.3. LA ERA DEL LIBRE COMERCIO. DE 1988 A 1994.	75

**“Estudio de la Recaudación Tributaria de 1980 a la Actualidad en Comparación con la  
Reforma Hacendaria de 2013”**

---

2.3.3	LA REALIDAD ECONÓMICA Y LA NECESIDAD DE SANEAMIENTO. DE 1994 A 2000.	77
2.3.4.	PROMESAS DE UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN. DE 2000 A 2006.	78
2.2.5	NUEVOS IMPUESTOS, MISMA RECAUDACIÓN. DE 2006 A 2012.	79
<b>2.4.</b>	<b>COMPARACIÓN CON PAÍSES DE LA OCDE</b>	<b>81</b>
2.4.1.	RECAUDACIÓN TOTAL	81
2.4.2.	ESTRUCTURA IMPOSITIVA	84
2.4.3.	RECAUDACIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO	88
<b>CAPÍTULO III</b>		<b>94</b>
<b>LA REFORMA HACENDARIA DE 2013</b>		<b>94</b>
3.1.	PANORAMA ECONÓMICO	95
3.2.	PRINCIPALES REFORMAS SOBRE LAS LEYES DE IMPUESTOS.	95
3.3.	ANÁLISIS E IMPACTO DE LAS MODIFICACIONES A LA LEY IMPOSITIVA	100
A.	POLÍTICA PROGRESIVA O REGRESIVA.	100
B.	CUMPLE CON UNA BUENA ESTRUCTURA FISCAL. (OCDE)	101
C.	CORRIGE FALLAS O GENERA DISTORSIÓN.	104
D.	QUÉ TIPO DE SEÑALES SE ENVÍAN	106
E.	QUIÉN SE BENEFICIA.	107
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>117</b>

## “Estudio de la Recaudación Tributaria de 1980 a la Actualidad en Comparación con la Reforma Hacendaria de 2013”

### Introducción

A lo largo de la historia de México se han presentado diversas estructuras impositivas, las cuales han tenido como objetivo recaudar un monto determinado de impuestos para lograr satisfacer las necesidades de diversos gastos que presenta el manejo del Estado.

Es importante tener claro si, los gastos están en función de los ingresos, o los ingresos se recaudan en función de la planificación de ciertos gastos, ya que a partir de ésta pregunta se determina el monto que se va a recaudar, y que de dicho monto se plantea uno de los puntos clave del trabajo; ¿El estado ha logrado recaudar el monto esperado para cada periodo?

Para la recaudación contamos con ciertos impuestos, impuestos que le permiten al estado generar un efecto positivo o negativo sobre la actividad, bienes o servicios de acuerdo con los impuestos y sus tasas. Es así como en cada reforma se ha intentado por medio de éste recurso lograr una mayor recaudación, de donde se desprende un segundo pilar de este trabajo; ¿Las reformas han tenido el impacto esperado sobre la recaudación?

Los ingresos federales en México están conformados en la Ley de Ingreso de la Federación. Los ingresos de la federación se pueden clasificar de varias formas pero por su origen tenemos los ingresos tributarios, no tributarios y organismos y empresas. En este trabajo se pretende analizar únicamente los tributarios y sus variaciones tanto legales como de ingresos a través de las diferentes reformas.

Las diferentes reformas que se realizan en México están encaminadas a mejorar la administración pública en cada una de sus ramas, desafortunadamente una

reforma mal elaborada o con bases poco sólidas generan efectos negativos en la economía. Además toda estructura fiscal debe estar juzgada bajo criterios internacionales que permitan direccionar éstas hacia el beneficio de la nación.

Existen diversas teorías para la elaboración de la estructura fiscal de cada país y de acuerdo a los objetivos planteados se establecen los montos que cubran esa política, México a pasado por diversos ángulos teóricos y a pesar de ello los montos de recaudación no han tenido variaciones significativas.

En noviembre de 2012 se aprobó la Reforma Hacendaria planteada por el presidente Enrique Peña Nieto, la cual según el secretario de hacienda tiene tres objetivos fundamentales; primero, crear una nueva red de protección social universal que permita migrar de un enfoque asistencialista a uno de exigibilidad de derechos. En segundo lugar, un sistema tributario más justo, más simple, más progresivo y más transparente y; finalmente un impulso al crecimiento económico.

El objetivo de este trabajo es analizar de 1980 a 2013 la Ley de ingresos, así sus diversas reformas y misceláneas para determinar la razón por la cual los niveles recaudatorios son tan bajos y establecer una comparación con la última reforma hacendaria presentada en 2013 para determinar si ésta logrará un cambio significativo o será otro intento fallido por incrementar los fondos del Estado.

Para lograr esto, los objetivos particulares son, establecer la teoría que permita el análisis de las estructuras impositivas, las funciones del Estado en las finanzas y las tendencias de las teorías para el análisis de la situación de México. Analizar a partir de 1980 la estructura impositiva, esto es, los diversos tipos de impuestos, las tasas, los montos efectivos recaudados por cada reforma hasta 2012 y comparar el panorama tributario con respecto a los países miembros de la OCDE y países de América Latina. Finalmente comparar las reformas y sus logros con la última reforma presentada en septiembre de 2013 para observar las variaciones significativas que pudiera lograr ésta reforma.



En el primer capítulo se analiza la teoría de una estructura recaudatoria, pasando por los principios del Estado, sus orígenes y su evolución en el sistema social, para poder llegar a los tipos de impuestos que existen y los principios teóricos que los respalda. La segunda parte de este capítulo habla de cuáles son las características importantes de un buen sistema tributario de acuerdo con los acuerdos internacionales. Finalmente se discuten las opciones actuales así como las tendencias para la elección de un sistema tributario.

En el segundo apartado de éste trabajo se revisa la estructura de la hacienda en México partiendo de su base legislativa, la clasificación de los ingresos federales para avanzar hacia el análisis de cada uno de los impuestos a través del tiempo. Para el tercera sección de este capítulo se analizan las reformas que se le han hecho a la Ley de Ingresos y la perspectiva de la política tributaria para cada sexenio desde 1970. El capítulo concluye con un análisis comparativo de la situación recaudatoria de México frente a los países de América Latina y los países miembros de la OCDE.

El capítulo tres se sintetizan los puntos clave de la reforma hacendaria presentada y aprobada en 2013 para su discusión. Se introduce al tema con una revisión panorámica de la situación económica de México y se cierra el apartado confrontando la teoría planteada y la estadística del capítulo dos.

## CAPÍTULO I

### TEORÍA. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA RECAUDATORIA.

*“El Estado es un fenómeno histórico que le ha dado rostro a la dominación”. (Balandier, 1988)*

En este primer capítulo se tiene como objetivo presentar la teoría que permita analizar las estructuras impositivas, así como el lugar que ocupa el Estado en ellas para fijar las tendencias internacionales. Para ello se discuten los temas que generen una base teórica sólida sobre el origen de los impuestos, diferentes tipos y los objetivos que tienen en la economía.

Una vez establecidas estas bases será mucho más sencillo realizar un análisis de los impuestos en México y el objetivo que estos cumplen dentro de la Ley de Ingresos Federales. Posteriormente se analizan los impuestos empezando por el origen y los tipos de impuestos que existen y se cierra el apartado con la incidencia y los efectos que éstos tienen dentro de economía y la sociedad.

#### 1.1. EL ESTADO

La política económica está integrada por tres grandes aspectos; Política monetaria, política fiscal y política cambiaria. Cada uno de ellos constituye un pilar fundamental para la estructuración de una política económica sólida que lleve al país por un camino de crecimiento y desarrollo estable de la economía y de la sociedad que lo integra.

Existen diversas formas de concebir al Estado dependiendo de la corriente de pensamiento, existen aquellas que esperan que el Estado resuelva toda clase de problemas en la sociedad, otras que lo presentan como una figura con tareas

estrictamente limitadas (como los liberales) y una tercera con lógica de caos radical (anarquistas).

Pero en la realidad existe una figura, de acuerdo con Skocpol (1996) lo define como un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas por una autoridad ejecutiva. El término Estado se considera relativamente nuevo y fue acuñado en el siglo XVIII por grandes filósofos como Locke, Hobbes, Rousseau, entre otros, aunque los primeros en asignar éste término fueron Maquiavelo (1513) y Botero.

Más allá de la terminología el estado tiene funciones fundamentales dentro de la sociedad moderna ya que es aquí donde se centra el poder, se asume la responsabilidad de lo público, se garantiza la convivencia y el orden, se hacen cumplir las leyes, se reprime, se representa internacionalmente, solo por mencionar las funciones esenciales.

Una vez establecido y centrado el poder del estado, surge la necesidad de darles derechos y obligaciones a la población las cuales validen la figura de gobierno. Con ello surgen los actores económicos modernos con teorías que validan la nueva filosofía del estado.

Smith (1958, 7) creía firmemente que la economía se regía por un orden natural, en donde los individuos no hacen las cosas por benevolencia, sino por consideración de su propio interés, lo que denota que ningún individuo pretende promover el interés público, no obstante al buscar su propio interés una mano invisible promueve el bien general, es decir, el de la sociedad. Concluyendo que la interferencia gubernamental es innecesaria e indeseable.

Con autores como Adam Smith y David Ricardo se da inicio a una cadena de teóricos de la economía clásica con la que el Estado ya no solo juega el papel de

plantear y ejecutar las reglas, si no que ahora pone la mesa para la interacción del desarrollo, de la producción, distribución y venta de los recursos escasos.

## **1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Los impuestos surgen de la mano con la conformación de los estados, inicialmente como ofrendas o tributos religiosos y posteriormente con la conformación de la iglesia y los estados para cubrir los costos financieros y de guerra. En sus orígenes la Iglesia ejerciendo su poder sobre la población tomaba el diez por ciento de lo generado por los pobladores para cubrir los gastos que ésta tuviera y repartir el resto. En estos inicios no se tiene muy claro si existía alguna acción en contra de los que no cumplieran con este pago.

Posteriormente al entrar a la edad media y con la conformación de los feudos, los pobladores tenían que pagar tributo a cambio de la protección de los señores feudales. Los tributos estaban conformados en bienes y servicios. Los señores feudales al ser los propietarios de la extensión territorial eran los que otorgaban los permisos para el uso de este y las actividades realizadas dentro del mismo.

Uno de los servicios principales que debían prestarse al señor feudal consistía en combatir en nombre del feudo para defenderlo de las constantes guerras que se presentaban con los territorios vecino. En el caso de los bienes producidos, era el señor feudal el que determinaba cuanto tributo debía pagarse en especie, el cual debía ser entregado en tiempo y forma o de lo contrario se les quitaba todo y en algunos casos incluso se les acusaba de traición y con ello el castigo era la horca.

Estos tributos eran definitivamente una obligación para los habitantes del feudo, que aun cuando estos no estaban monetizados, corresponden a las bases que dieron origen a los impuestos modernos. En primer lugar los servicios de guerra, hoy en día seguimos prestándolos para el estado de manera obligatoria, por otro lado al igual que en la edad media, debemos pagar un impuestos en dinero, que corresponde a una cantidad de tiempo de nuestro trabajo.

Por otra parte existen diferencias significativas entre los tributos feudales y los impuestos modernos, aun cuando debemos entregar una cantidad de tiempo de nuestro trabajo en forma de dinero, hoy en día somos nosotros quienes decidimos cuanto trabajar o cuanto consumir y por consiguiente cuanto pagar en base a las tasas impositivas. Otro aspecto fundamental es que en la edad media no era permitido salir del feudo sin autorización, mientras que en la actualidad somos nosotros quienes decidimos donde queremos vivir y por lo tanto así decidir si aceptamos las condiciones impositivas del estado que elegimos, aunque en materia de imposiciones federales no es posible hacer nada al respecto.

### **1.3. PRINCIPIOS DE LA POLITICA IMPOSITIVA**

De acuerdo con autores como Somers (1961,25) los impuestos son una parte fundamental de análisis para el estado, ya que estos pueden ejercer efectos profundos en la economía. Esto es debido a que dichos ingreso entregados al estado pudieron haber sido empleados en consumo de los hogares y empresas o bien en adquirir bienes y servicios que estimularan la economía nacional. De este modo es fundamental el uso que el Estado de a éstas transferencias de fondos.

Somers afirma que es importante analizar ¿Qué es lo que los agentes hubieran hecho con los fondos dada la situación económica por la que atraviesa el país? Y ¿Cuál es el mejor uso que los agentes pudieron generar con estos fondos? Este es el primer paso del que se deriva el análisis de las variables económicas y los diversos escenarios económicos para asignar el mejor uso de los impuestos y de la misma manera entender que hubiera sucedido con estos recursos en manos de los agentes.

Estas dos preguntas y el análisis de los escenarios son fundamentales ya que se debe entender que estos fondos abstraídos de los particulares, sin importar el monto, tiene un efecto colateral de gran magnitud sobre la microeconomía de cada individuo, obligándolo a reestructurar; su cantidad de trabajo, su monto de ingreso,

su monto de ahorro, su gasto tanto en consumo como en activos y refuerza su ideología positiva o negativa sobre el Estado.

Estas son las razones por las que el estudio de los ingresos del estado mediante la vía de los impuestos es un estudio complejo que requiere de un profundo análisis de las variables que se afectan de manera macroeconómica como el impacto sobre los agentes microeconómicos, agentes que pagan los impuestos o transfieren los impuestos a otro agentes generando distorsiones, por lo que el Estado debe tomar en cuenta todos estos escenarios y variables para lograr la recaudación y el efecto deseado de manera precisa.

Musgrave (1992, 101) y Somers (1961,28) concuerdan en que existen dos principios básicos de política impositiva. El principio de la capacidad de pago y el principio del beneficio. Somers afirma que existen otros principios como el principio del crédito por ingreso ganado, el principio de la ocupación plena, y el principio de la conveniencia.

Los impuestos, así como la estructura impositiva puede responder a ciertos principios, el objetivo de estos principios llevará a cumplir objetivos finales de la recaudación. Por lo tanto se deben contestar ciertas preguntas como; ¿De que sector de la población se pretende extraer la mayor cantidad de ingresos? ¿Qué actividad económica tendrá una mayor carga impositiva? ¿Se tendrá como objetivo gravar la actividad económica o solo los bienes inmuebles? La respuesta a éstas responderán a la toma de decisión de la política impositiva basada en uno de los principios. De esta manera a continuación se analizan los principios más significativos para la política impositiva.

### **1.3.1. El principio de la “capacidad de pago”**

La teoría de este principio es muy básica y tiene sus orígenes en los clásicos con John Stuart Mill (1921,686) y argumenta que quienes tienen mayor capacidad de

pago, y nos referimos a los ingresos o capital acumulado, contribuyan a un mayor pago de impuestos.

Es importante hacer notar que bajo éste principio queda totalmente excluida la posibilidad de que los agentes participen del pago de impuestos de acuerdo a su capacidad de disfrutar de los beneficios que generan los impuestos, principio que será analizado posteriormente.

De acuerdo con Musgrave (1992,93) existen tres enfoques de éste principio. En primer lugar está el enfoque donde el Estado es quien asigna de manera equitativa las participaciones de los diversos agentes, y por lo tanto las tarifas específicas de los tipos impositivos reflejarán dicha equidad.

En segundo enfoque “considera la distribución de la liquidación de impuestos como una cuestión de economía del bienestar, más que de justicia.” Con esto el autor trata de explicar que la forma en que se resuelve éste problema para los agentes es igualando los sacrificios marginales de los contribuyentes, de modo que los impuestos hicieran mínimo el sacrificio total que pagarlos implica. Dicho de otro modo, éste enfoque afirma que los beneficios recibidos por los impuestos deben ser relativamente mayores a los pagos conforme las capacidades de pagos disminuyen.

Finalmente el tercer ángulo de éste principio proviene de la definición de J.S. Mill (1921,0804) de equidad; “Es la exigencia de que cada contribuyente tenga que sufrir un sacrificio igual” partiendo de éste punto los marginalistas afirman que el menor sacrificio del grueso de la población resulta del objetivo de igualdad, cuando la igualdad se establece como sacrificio marginal igual.

Con éste tercer punto los autores enfocan el análisis de éste principio en la idea de bienestar sobre la idea de equidad partiendo del sacrificio marginal realizado por las capacidades de los agentes.

### **1.3.2. El principio del “beneficio”.**

El argumento básico de éste principio radica en los beneficios recibidos de los gastos gubernamentales, que generan para los agentes, el pago de impuestos. El análisis de éste principio es un poco complicado, esto debido a que determinar el

beneficio exacto recibido es complejo a no ser que el impuesto esté cubriendo el pago de un derecho por un servicio específico.

El principio del beneficio fue planteado por A. Smith y ampliamente aceptado por los teóricos del siglo XVIII. Su auge surge del planteamiento de los impuestos, como un pago a cambio de los servicios que provee el Estado, de esta manera éste principio refuerza la teoría contractual del Estado con los ciudadanos. Dado sus características contractuales ésta teoría fue reforzada por autores como Hobbes (1651) y Locke (1946)

De acuerdo con Adam Smith (1776; 300) en La Riqueza de las Naciones en el libro V, establece con claridad, “El coste de los gastos públicos deberá ser distribuido en la medida en que sea posible, de acuerdo con el beneficio; y las contribuciones generales deberían utilizarse solamente cuando los gastos no puedan ser distribuidos sobre la base del beneficio. Por otra parte David Ricardo (1817; 159) en Principios de Economía Política y de Tributación, se inclina por establecer como la mejor política hacendaria, el mínimo gasto, esto apegado a la idea de los teóricos de finales del siglo donde la hacienda pública es considerada la ciencia de la imposición.

Posteriormente con la consolidación de la escuela neoclásica se reestructura éste principio en función de los lineamientos marginalistas y el supuesto de que la actividad económica eficiente debe conformarse con las reglas del mercado, por lo tanto ahora los impuestos son analizados como pagos voluntarios realizados por los individuos a cambio de servicios proporcionados por el Estado de acuerdo a la evaluación de estos.

El planteamiento del principio del beneficio se muestra ahora con dos ángulos, donde el primero proporcionado por los clásicos establece que la imposición va estrechamente ligada al beneficio como una norma de justicia mientras que los neoclásicos interpretan el principio de beneficio como una condición de equilibrio. Esta pequeña variación permitió a la nueva economía clásica poder dejar de lado



la discusión en la definición de justicia, y poder avanzar hacia la estructuración de una teoría de hacienda pública con un principio de evaluación objetivo.

#### **1.4. CLASES DE IMPUESTOS**

A través de los años han existido diversas clases de impuestos, dependiendo del país, las circunstancias globales, la época o el tipo de gobierno.

Los Estados en la actualidad cuentan con dos principales fuentes de financiamiento, la primera son los ingresos tributarios, los cuales provienen de los impuestos principalmente. Por ser estos los que tienen el mayor peso en los ingresos de un Estado, los apartados anteriores establecen sus antecedentes y los principios que respaldan la obligación de estos. La segunda fuente de financiamiento son los ingresos no tributarios.

Dentro de los ingresos tributarios destacan los impuestos y los derechos. Y en el caso de los no tributarios contamos con la venta de bienes y servicios, y la deuda o ingresos por financiamiento.

Si definimos los impuestos como un pago que se realiza al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas. Existen dos tipos de impuestos, directos e indirectos.

Los impuestos directos son aquellos que se aplican de forma directa sobre la riqueza de los agentes, principalmente sobre su ingreso o bienes adquiridos por acumulación de riqueza. El Impuesto sobre la renta es el caso mas común de impuesto directo y refleja la extracción de una parte de la riqueza del agente. Otro ejemplo es, la cotización a la seguridad social, el cual es una cuota fija que se utiliza para financiar la salud pública. Finalmente tenemos el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el cual es un monto que se cobra sobre las herencias generacionales.

Los impuestos indirectos son aquellos que se aplican sobre diversos bienes o servicios. Un ejemplo de estos impuestos son los aranceles aduaneros sobre importaciones de bienes. Otros ejemplos son los impuestos sobre consumo de bienes específicos, estos pueden ser, servicios telefónicos, viajes en avión o bienes de lujo. El caso más representativo es el impuesto al valor agregado, el cual es una cuota a la ganancia generada durante el proceso de producción y que se cobra en la venta del producto.

A demás de contar con impuestos directos e indirectos la política tributaria como ya se mencionó anteriormente parte de dos principios, el de la capacidad de pago y el del beneficio, ambos principios fueron utilizados de diferentes maneras a través del tiempo para explicar los objetivos que se buscan alcanzar, es por ésta razón que existen dos sistemas de impuestos; Los sistemas de impuestos progresivos y los sistemas regresivos.

En el caso de los sistemas de impuestos progresivos, busca cobrar una mayor tasa con forme se incrementa el nivel de ingreso de los agentes, esto quiere decir que de acuerdo al nivel de ingreso o de riqueza será el porcentaje de impuesto que se estará cobrando. Este sistema tiene como objetivo favorecer a los que menos ingresos tienen y generar una equidad mayor entre los agentes.

Por el otro lado se encuentra el caso de los sistemas regresivos, los cuales basan su cobro en cuotas fijas o porcentajes iguales para ingresos distintitos. Con éste sistema se dice que extrae una mayor parte de los agentes con menores ingresos, y por lo tanto no es favorable ya que genera inequidad.

## **1.5. CARACTERISTICAS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO**

De acuerdo con la última recapitulación del sistema tributarios bajo la nueva escuela clásica, se muestra el planteamiento de que entre menos gaste el Estado

es mejor, y con ellos toda una serie de supuestos que deben ser congruentes con los planteamientos de eficiencias de mercado y equilibrio.

Por otra parte es claro que nadie quiere pagar impuesto y debido a que éstos son una obligación, se desea pagar lo menos posible. Esto nos lleva a establecer controversia en el diseño de los sistemas tributarios: ¿Quién debe pagar más? Y ¿Por qué? Es por esto que bajo el marco teórico del Main Stream a continuación se analizan las cinco propiedades que un buen marco tributario debe tener.

### **1.5.1. Eficiencia**

Este es uno de los puntos clave del análisis, ya que el marco tributario no debe generar distorsiones en el sistema económico, por el contrario debe ser un incentivo para generar mayor eficiencia en el equilibrio general esto se logra evitando interferir en la asignación de los recursos por parte del mercado.

Para buscar la eficiencia en el marco tributario debemos entender los principales efectos de los impuestos. Los impuestos influyen directamente sobre la conducta de los agentes. Los principales ejes de estas decisiones son sobre su traba, su ahorro, su inversión y la evasión de estos.

Un impuesto sobre la renta genera un efecto sobre cuándo debe empezar a trabajar, ya que un ingreso por estudios no generara el pago de éste impuesto, incentivando la prolongación del estudio. Por otra parte una vez iniciando la vida útil laboral, éste mismo impuesto propicia que el pago del salario o la jornada sea menor, siempre y cuando el resto sea pagado en especie, como vales de despensa o prestaciones, que no sean sujetos de la deducción impositiva.

Los efectos también generan distorsiones en la asignación eficiente de los recursos financieros de las organizaciones, las empresas así como las familias buscan la manera de utilizar los flujos de capital de la manera que esté sujeta de la menor manera a cargos impositivos, de modo que un impuesto altera las estructuras financieras. Un ejemplo claro es la retención de sueldos para inversión

en seguros o fondos de ahorro, donde la empresa no entrega esa parte del salario obligando a modificar al empleado su ahorro así como su consumo. En el caso de las empresas la retención de dividendos es muy utilizada para financiar nuevos proyectos o inversiones con la finalidad de exentar de pago de impuestos ganancias por encima de cierto margen, generando una gran distorsión la planificación financiera de las empresas.

De este modo podemos decir que los impuestos siempre tendrán un efecto sobre las dos organizaciones principales en la economía, las empresas y las familias. Estos efectos o modificaciones en las conductas de los agentes generaran equilibrios distintos a los que tendríamos sin la política impositiva, y en el caso particular donde se alcanzara el pleno uso de los recursos bajo una libre asignación del mercado tendríamos un efecto negativo al introducir los impuestos. Stiglitz (1986;487) afirma que incluso en el caso de que el objetivo sea la redistribución, las consecuencias de introducir los impuestos en el equilibrio general pueden no ser siempre las deseadas, por ejemplo en el caso de un impuesto sobre el capital, el incremento de su rendimiento causado por la baja en la oferta del mismo bien tendrá como consecuencia el incremento en la desigualdad.

Existen otros factores que debemos tomar en cuenta cuando hablamos de eficiencia y son los efectos que causan los anuncios en las variaciones de la política, esto debido a que sabemos de ante mano que la economía tiene rezagos, y con ello nos referimos al efecto y el tiempo que durara el ajuste en el equilibrio de la economía cuando cambian las expectativas de los agentes económicos frente a cambios futuros.

Eficiencia en la economía, es el proceso mediante el cual los recursos escasos, los factores productivos, o el ingreso de las personas, se asignan a fines múltiples y alternativos de la mejor manera posible. Caballero (2006;40) Por tanto existen de igual manera impuestos que generen mayor eficiencia en la economía.

De acuerdo con Rosen (2005) existen impuestos no distorsionadores, los cuales podemos definir como aquellos en los que los agentes no pueden hacer nada para alterar sus obligaciones. Los impuestos de cuantía fija son un ejemplo de cómo sin importar lo que los individuos hagan no se modificará el monto de su impuesto, por lo que no existe necesidad de intentar variar ninguna de sus conductas y por lo tanto no modifica el equilibrio del mercado.

Existen los impuestos correctores. Stiglitz (1989;489) los define como aquellos que recaudan ingresos y al mismo tiempo mejoran la eficiencia de la asignación de los recursos. De acuerdo con ésta escuela parecería imposible algo así, pero el autor nos recuerda que existen fallos en el mercado, y por tanto la asignación de los recursos no será eficiente. Es en éste nicho teórico donde la escuela neoclásica nos dice que entonces el estado puede hacerse ver y corregir los fallos mediante impuestos. Un ejemplo de estos es un impuesto a la tala de los bosque, donde el estado cobrará un monto por cada hectárea y con ello invertirá en la reforestación, de esta manera busca reducir la tala de los bosques y además obtiene un ingreso que le permita incentivar e invertir en el daño causado por ésta actividad.

Es evidente que aunque existen impuesto no distorsionador o correctivos que buscan corregir las fallas del mercado o no generar cambios en las conductas de los agentes, si tiene efectos sobre la equidad, y por lo tanto debemos tener en cuenta las prioridades de la política fiscal para poder discernir entre equidad o eficiencia.

### **1.5.2. Sencillez administrativa**

El sistema de recaudación debe tener claro que debe ser muy sencillo de cumplir y por lo tanto es costo de administrar ésta recaudación debe ser muy bajo. De esta manera se evitara conflictos administrativos del Estado y por la contraparte de incumplimiento por parte de la población.

Existen costos directos e indirectos en la economía a consecuencia de la introducción de los impuestos. Los costos directos son los que tiene que pagar el Estado a los servidores públicos para recaudar y administrar la hacienda. Los costos indirectos son aquellos que deben pagar los contribuyentes para poder realizar sus obligaciones fiscales. De acuerdo con Joel Slemrod (1985) En su estudio estimó que el costo de indirecto son al menos cinco veces mayores a los costos directos. Con esto debemos entender que un sistema tributario complejo tendrá un efecto mayor sobre los contribuyentes y ello generara efectos negativos sobre la recaudación.

Otro factor que eleva los costos de administración es la variación de tasas impositiva, así como el subsidio o la deducción, generando costos directos e indirectos. El incremento se debe a que el cálculo del pago de impuestos se torna más complejo y requiere de mayor tiempo y dinero para su pago y su recaudación.

En el caso de gravar los diferentes factores de igual manera pueden tornar complejo su cálculo e con ello incrementar sus costos indirectos. Es distinto determinar la cantidad a gravar por concepto de renta de capital que el de gravar la renta del trabajo, por lo que el estado tiene que generar diversas leyes que delimiten las variaciones, lo cual genera un sistema sumamente complejo.

De igual manera que con la eficiencia (1.5.1), Es importante no perder de vista que tanto el tener un sistema recaudatorio simple puede perjudicar el objetivo de que el sistema sea equitativo o redistributivo, y debemos tener claro los objetivos primordiales en el momento de realizar un marco tributario.

### **1.5.3. Flexibilidad**

El objetivo de flexibilidad es que nuestro marco recaudatorio pueda generar adaptaciones rápidas y sencillas sobre cambios en situaciones económicas, de esta manera no se perderá recaudación alguna ante choques exógenos.

Existen tres puntos clave de éste análisis. El primero consiste en examinar el sistema y determinar si es capaz de acuerdo a los impuestos que tiene de generar una estabilidad automática ante choques exógenos. Este es el caso de aquellos sobre la renta, dado que al momento de decrecer el ingreso decrece la carga impositiva ayudando a nivelar las decisiones de los agentes. Por otro lado tenemos las dificultades con las que el sistema debe pasar para adaptarse a los cheques, esto quiere decir que si nos toma mucho tiempo y esfuerzo realizar los cambios, probablemente para cuando se realizan sea demasiado tarde y costoso. Finalmente debemos analizar la velocidad con la que los cambios en la política fiscal tienen reacción sobre la economía, como ya se mencionó anteriormente toda modificación en la economía tiene rezagos y si no conocemos el tiempo que va a tomar la reacción la economía podemos intensificar el choque exógeno.

#### **1.5.4. Responsabilidad política**

En éste marco teórico el enfoque de responsabilidad va de la mano de la transparencia o el supuesto de información completa y gratuita de los mercados, esto quiere decir que el Estado debe ofrecer a cada individuo la posibilidad de conocer que es lo que está pagando y en qué medida estos pagos se reflejan en el incremento de sus preferencias.

Impuestos transparentes es como la teoría concibe al valor político de no tomar ventaja y abusar del poder de obligar a los ciudadanos a pagar un tributo. Un sistema es transparente cuando los agentes pueden identificar fácilmente quien paga impuestos, cuánto paga de impuestos y quien se beneficia del pago de esos impuestos. La importancia de tener un sistema transparente ayuda a que los ciudadanos tengan incentivos positivos para pagar sus impuestos.

Los Gobiernos deben de entender y tener claro que los individuos son los que pagan los impuestos y por lo tanto son los que tiene el poder buscar con ellos el mayor beneficio. Es errónea la concepción que los estados buscan de obtener mayores ingresos mientras la población no perciba la disminución de su beneficio

bajo la perdida ingreso. Los ciudadanos deben exigir la claridad de la cuenta pública y el gobierno tiene la obligación de ser transparente en sus cuentas.

### **1.5.5. Justicia**

Este último punto es discutido ya que existen diversos enfoques de justicia en materia de tributación, en general podemos decir que el enfoque teórico considera como justo un diseño tributario, aquel que busca tratar de forma similar a los agentes que se encuentran en capacidades económicas similares y que ejerce un mayor esfuerzo de pago en aquellos que puedan soportar una mayor carga tributaria.

Los sistemas fiscales deben de tener clara la definición de justicia, ya que éste es uno de los puntos, si no, el más criticado. En los puntos anteriores se analizó como pueden incrementarse la eficiencia de los impuestos, o como pueden ser más sencillos, incluso como lograr un incremento de la transparencia, pero esto a costa de disminuir su equidad o justicia. Por eso a continuación se analiza la justicia horizontal y vertical y con ello las formas de determinar los impuestos.

La equidad horizontal se define cuando el sistema tributario trata a los individuos con aspectos relevantes iguales de la misma manera.

Lo complejo en éste punto radica en determinar cuáles son las características relevantes ya que todos somos diferentes, por lo tanto contamos con edad, productividad, ingresos, y gustos diferentes. Todas estas variaciones y gravámenes distintos en cada uno de ellos no permitirá que pueda tratarse de igual manera a todos. Por lo tanto éste punto de equidad se enfoca en tratar de igual manera a todos los que cuenten con las mismas capacidades o de lo contrario ante cualquier trato preferencial estaría siendo injusto.

La equidad vertical se enfoca en determinar las condiciones de los agentes y ante diferencias variar sus pagos. Es claro que existen individuos que se encuentran en mejores condiciones que otros y por tanto no pueden tener un trato idéntico. El



dilema con éste principio es en primer lugar determinar quien está en mejores condiciones, posteriormente lograr que el costo marginal de que incremente tu condición sea mayor que el de pagar más impuestos y finalmente determinar la variación de pago de acuerdo a la variación de condiciones.

De acuerdo con éste enfoque uno de los criterios mas utilizados para determinar la equidad es la renta. El que tiene un ingreso mayor, debe pagar mas. Algunos autores discuten la idea de que además de incrementarse, debe pagar una parte mayor de su renta que los que tiene ingresos menores. El problema o la discusión está en que los que tienen una mayor renta es porque su productividad marginal es mayor por lo tanto se estaría gravando al que genera una mayor aportación en la sociedad.

Otro de los criterios más utilizados es el del consumo, esto quiere decir gravar lo que los individuos obtengan y no lo que aporten. El consumo es igual ingreso de un individuos menos su ahorro; por lo que si gravamos únicamente el consumo el ahorro debería está exento de gravamen.

Existen otros criterios como el de la renta percibida a lo largo de la vida, y la de las prestaciones sociales.

En conclusión estos cinco puntos buscan generar un marco teórico que permita al Estado crear un buen sistema tributario, que cumpla con las normas mínimas para ser eficaz en sus funciones, aceptado y apoyado por la mayoría de la población, esto con el objetivo de soportar la ideología de las instituciones y generar con esto la aprobación que de estabilidad a la recaudación.

El Estado debe ser muy cuidadoso al determinar cuáles son los objetivos principales del sistema que va a establecer, esto debido a que en la realidad no es posible lograr que estos cinco puntos se cumplan en su totalidad, ya que el incremento de la eficiencia en el mercado reduce la justicia, o la flexibilidad en el sistema reduce su eficiencia. Por lo tanto el estado debe generar sus objetivos y

tratar de cubrir ésta guía teórica que hará un sistema más completo pero siempre teniendo claro la dirección de la política fiscal.

## **1.6. ELECCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

Se ha analizado previamente las condiciones que un sistema tributario deseado debe cumplir, y se ha determinado cuales son los problemas a los que se enfrenta el Estado al tratar de cumplir estos puntos generando variaciones en la economía y buscando cumplirlos simultáneamente. Pero debemos encontrar un equilibrio en el que puedan aplicarse en su mayor medida y que sea sistema funcional.

El modelo general es una aplicación de la teoría del bienestar, donde la metodología para encontrar el equilibrio es la siguiente. Stiglitz (1986;504). Examinar la eficiencia tomando en cuenta las distorsiones y los recursos utilizados para aplicar los impuestos, los costos directos e indirectos. Posteriormente identificar los sistemas tributarios en el sentido de Pareto; y finalmente analizamos con una función social de bienestar las estructuras tributarias eficientes posibles.

### **1.6.1. Función de bienestar social utilitarista**

El utilitarismo establece que, los impuestos deben ser tales que la utilidad marginal de la renta, debe ser la misma para todas las personas. (Stiglitz; 1982, 257)

Este enfoque de utilidad social está estrechamente relacionado con los impuestos progresivos, esto debido a que si la utilidad marginal de la renta de un individuo es superior a la de otro, reduciendo los impuestos del primero y aumentando los del segundo en la misma cantidad, se estaría aumentando la utilidad total y por tanto el bienestar social. Expresado de otra manera la pérdida que experimenta el individuo con mayor utilidad marginal es menor que el beneficio obtenido por el individuo con menor utilidad marginal al reducir sus impuestos.

Como ya se mencionó anteriormente se debe analizar que un impuesto progresivo grava el incremento marginal de la renta, por tanto se le cobra un mayor impuesto a quien está realizando un esfuerzo laboral mayor, y esto puede generar un incentivo negativo en el agregado del producto económico produciendo una reducción de la recaudación. Por lo tanto cuando una economía tiene una oferta de trabajo muy elástica en relación al incremento impositivo, no debe aplicarse un impuesto elevado.

El punto de vista del utilitarismo conduce a pensar en una visión de equidad horizontal, aun que no necesariamente cuando analizamos que tanto puede perderse eficiencia cuando la utilidad marginal de un individuo es mayor recibiendo el beneficio de pagar menos en lugar de realizar un esfuerzo laboral mayor que conlleve un pago mayor de impuestos.

#### **1.6.2. Función de bienestar social rawlsiana**

John Rawls (1971;10-19 ) establece que la sociedad solo debe preocuparse del bienestar del individuo que se encuentra en peor situación. Si la sociedad busca crear las políticas sociales incluyendo un sistema tributario que cumpla con estas características estará maximizando el bienestar.

En términos impositivos podemos decir que se deben elevar los impuestos de todos los individuos , con excepción de los que se encuentran en las condiciones mas bajas, hasta el punto donde se maximicen los ingresos fiscales.

El centro de éste análisis de bienestar busca reducir la desigualdad en la sociedad enfocando las políticas en los que se encuentran en peores condiciones, de manera que conforme los mas desfavorecidos eleven sus condiciones habrá una menor desigualdad y mayor bienestar social. Estas reducciones en la desigualdad llevaran a beneficios sociales, económicos y políticos.

### **1.6.3. Tendencias**

En la actualidad después de la revisión exhaustiva de las teorías de impuestos y funciones de bienestar social es evidente que existen desacuerdos sobre las visiones de justicia y criterios de maximización de beneficios sociales. Se debe tomar en cuenta que no todos los modelos ni todas las políticas funcionan de la misma manera en las distintas sociedades, por ello analizan las particularidades, elasticidades de la población y variables sociales que puedan permitir tener una mayor incidencia en la variación e implementación de impuestos, estructuras y porcentajes de gravamen. Todo esto para lograr el mayor impacto sobre los objetivos establecidos de un buen sistema tributario.

A pesar de existen diversas fuentes de financiamiento para el Estado, éste debe tener claro que fu principal fuente de financiamiento debe ser aquella que provengan de los contribuyentes, tal es el caso de los impuestos. La deuda y la amortización son los recursos que permiten al estado cubrir aquel gasto que excede el monto recaudado.

De acuerdo con el marco teórico neoclásico la deuda es una herramienta que en el largo plazo es perjudicial para la economía debido a que tiene efectos inflacionarios de “crowding-out”(Rosen, 2008;466). Por otra parte la OCDE (2009) a generado lineamientos fiscales para las economías emergentes, los cuales les permitan apegarse a la teoría impositiva del *mainstream*, ésta teoría tiene como objetivo generar estructuras fiscales neutras y con gran eficiencia recaudatoria.

Por la parte de los impuestos, las instituciones internacionales recomiendan priorizar las gravámenes de acuerdo al menor efecto negativo que el impuesto cause sobre la economía. De esta manera los impuestos altamente recomendados son aquellos aplicados sobre los bienes inmuebles, posteriormente tenemos impuestos al consumo y finalmente aquellos que mas afectan a la economía que son los impuestos sobre las personas y los corporativos. A continuación se analizan las implicaciones económicas principales de estos.

### **Impuestos corporativo**

Los gravámenes sobre el capital son los que tienen mayor influencia negativa sobre la economía. Estos impuestos inciden directamente sobre la disminución de la tasa de rendimiento de la inversión y por lo tanto distorsionan las decisiones de los agentes de invertir y donde hacerlo.

Otro efecto negativo que genera éste impuesto es el incremento del precio relativo del consumo futuro y con ello estimula una baja en la acumulación presente. De acuerdo con Heckman (1976, 14), Las reducciones en la tasa de rendimiento pueden tener dos efectos, en el primer caso ésta reducción puede incrementar el consumo presente, en el segundo caso puede incrementar la formación de capital humano siempre y cuando los rendimientos de éste sean mayores. El efecto y la magnitud del mismo serán determinadas por la función de producción y el factor del capital que esté generando el crecimiento.

Este impuesto por tanto tiene dos repercusiones graves; La primera es la disminución de los beneficios después de impuestos, lo que lleva a las empresas a reconsiderar sus inversiones y en los casos que ésta disminución sea significativa, llevar las nuevas inversiones a otros países. La segunda consecuencia se encuentra en la complejidad que presente la admiración de éste gravamen y con ellos el costo que reduzca el beneficio. En cualquiera de estos casos y los efectos sobre las expectativas de los agentes las consecuencias para la economía son muy altas y con ello la baja del crecimiento económico es inminente.

### **Impuestos personales**

Los ingresos recaudados sobre las personas son aquellos que provienen de la renta de los individuos. La renta es el valor monetario del incremento neto de la capacidad de consumo de una persona mas el incremento de su riqueza en un periodo de tiempo determinado (Haig 1921; 5). Por lo tanto éste impuesto grava la

aportación que los individuos tienen en la economía, por una lado en agentes prefieren trabajar menos debido a que el costo marginal de incrementar el trabajo frente al ocio es mayor y por el otro genera incentivos para trabajar mas debido a que su ingreso neto disminuye. Esto quiere decir que el efecto sobre las expectativas de los agentes no es muy clara.

El problema real que tiene éste efecto sobre la economía se encuentra en la progresividad de éste impuesto. Por el lado de las empresas, incrementara la contratación de mano de obra menos calificada, esto debido a que los agentes disminuirán sus incentivos de elevar su preparación la cual va de la mano de las expectativas de un mayor salario. Esto afectara la acumulación de conocimiento y habilidades y con ello la productividad marginal de las empresas se vera afectada, el producto nacionales tendrá efectos negativos y el nivel económico se vera afectada. De manera que los efectos principales se observan sobre los conceptos de tasa de interés, productividad marginal del trabajo y capital.

Un problema adicional se encuentra en que la progresividad de éste impuesto genera una disyuntiva entre equidad y crecimiento. El crecimiento en el sistema económico se ve afectado por la progresividad mientras que de no hacerlo progresivo, como ya se reviso en el apartado 1.5.5 de éste texto, se estaría alejando seriamente del objetivo de justicia, y finalmente el tratar de hacer un sistema progresivo genera una alta complejidad administrativa y con ella espacios para la elución fiscal.

### **Impuestos al consumo**

Datos de la OCDE (2008)<sup>1</sup> reflejan que para 2008 eran 143 los países que utilizaban los impuestos sobre el consumo para financiar sus gastos, esto debido a su supuesta neutralidad basada en que los individuos pagaran equitativamente según los que usen.

---

<sup>1</sup> OCDE, (2008a), Consumption Tax Trends

Bajo el modelo neoclásico los individuos utilizan sus ingreso para consumo o ahorro. La decisión de cuanto consumir o ahorrar está directamente relacionada por la tasa de interés y el beneficio de consumir en el presente o recibir una tasa de interés por consumir en el futuro. Si un impuesto modifica el equilibrio de éste sistema entonces pierde neutralidad y afecta el crecimiento económico. Por lo tanto se debe tomar en cuenta al momento de elegir que tipo de impuesto al consumo se va a implementar para que las variación en las expectativas de consumo de los agentes no se vean modificadas.

Los lineamientos internacionales (Arnold, 2008<sup>2</sup> y OCDE, 2008) establecen la neutralidad de éste impuesto en un diseño de base amplia, tal es el caso de impuestos especiales sobre ciertos bienes o el impuesto al valor agregado (IVA). En el caso del IVA, busca gravar los bienes de consumo final y tener una tasa cero para el consumo de bienes intermedios.

La forma de generar un menor efecto negativo sobre las expectativas de los agentes es gravando los bienes que tienen una curva de demanda elástica muy baja o inelástica para que al implementar un impuesto el consumo siga siendo el mismo, éste es el caso de bebidas alcohólicas, tabaco e hidrocarburos.

### **Impuestos sobre la propiedad**

Finalmente el impuesto que tiene un menor efecto negativo sobre las decisiones y expectativas de los agentes económicos son aquellos aplicables a las variables de fondo stock, las cuales a diferencia de los impuestos anteriores no tienen dimensión temporal. La riqueza es una variables que refleja el valor de los activos acumulados por los agentes.

El argumento de equidad (Rosen; 2008, 493) de éste impuesto postula que cuanto mayor sea la riqueza de un individuo mayor será su capacidad de pago, por tanto

---

<sup>2</sup> Arnold, J. M. (2008). Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers.

quienes tienen más riqueza pueden soportar una capacidad de carga mayor. Otro punto que se propone es que al generar un gravamen sobre la riqueza, éste reducirá la concentración. Finalmente se argumenta que quien posee más se beneficia de una mayor manera de los servicios del estado, por lo que debería pagar más.

Este es el impuesto más defendido por los lineamientos internacionales por que cumplen con los principios de capacidad de pago y de beneficio<sup>3</sup>, además de que presentan una fácil administración y por aplicarse sobre los bienes inmuebles no provocan variaciones en las decisiones de consumo o inversión de los agentes. Por tanto, este impuesto puede ser recaudado de manera municipal debido a que no tiene consecuencias de decisiones en movilidad de capital, todos estos factores estimulan la recomendación de recargar los ingresos del Estado en éste impuesto y no en aquellos que dañan y tienen consecuencias económicas.

Como conclusión de este primer capítulo; se analizó la teoría de los impuestos. Comenzando por el estado el cual es el pilar clave cuando se va a hablar política fiscal, esto debido a que previo a un tributo debe existir una figura a la cual pagarle ese tributo y la cual ejerza el poder de cobrarlo. Siendo de ésta manera como en sus orígenes la iglesia y posteriormente el Estado.

Los principios de la política tributaria fueron establecidos por filósofos como Locke, Rousseau y Hobbes cuando se establecieron las relaciones entre los individuos y el Estado, la conformación de la figura de Estado y sus obligaciones. Entorno a estos principios se establecen los impuestos bajo las capacidades de pago de los agentes y bajo el beneficio que reciben de ellos.

---

<sup>3</sup> Estos principios son analizados en el apartado 1.3.1 y 1.3.2.



La evolución y complejidad del estado fue de la mano con el estudio de la economía y el constante incremento de las teorías, las aplicaciones y con ello el desarrollo de los tipos de ingresos del estado, Llegando a un marco teórico donde el estado debe cubrir cuatro vértices; la mejor asignación de los recursos, mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, estabilizar la economía y crear confianza y certidumbre (Ayala, 2001, p. 43)

Es sumamente complicado encontrar una política fiscal que pueda beneficiar a todos, porque en realidad nadie quiere pagar impuestos, por ello se determinó un lineamiento básico que las economías deben tomar en cuenta al tratar de formar un sistema tributario. La eficiencia, flexibilidad, sencillez, responsabilidad política y justicia; son puntos que deben estar presentes en una buena estructura fiscal. Además de acuerdo con la OCDE los países deben buscar incrementar la recaudación basada en la riqueza y menos en los impuestos sobre la renta de los individuos o el capital, esto con el objetivo de generar la menor distorsión sobre las decisiones de los agentes y afectar los equilibrios económicos alcanzados.

Se debe tener en cuenta que todas las variaciones en los precios tienen un efecto en la economía. Esto quiere decir que modifican el equilibrio anterior del sistema generando un nuevo equilibrio con un nuevo nivel de precios. Los diversos tipos de impuestos generan diferentes tipos de variaciones, variaciones que modifican las señales hacia los agentes y por lo tanto hacen variar la asignación de los recursos.

A través de la historia se han presentado infinidad de casos de cómo un impuesto ha generado grandes distorsiones. Está el caso de Inglaterra del siglo XVII, al crear un impuesto sobre las ventanas tuvo como resultado la construcción de casas sin ventanas. En la actualidad en Estados Unidos la instalación de paredes móviles provee una depreciación mucho más favorable que las fijas, provocando una instalación de estas en todos los edificios y oficinas comerciales.

No se debe perder nunca el punto de vista crítico y entender que toda la teoría que se ha revisado sustenta como único objetivo impositivo el financiamiento del Estado, pero los impuestos pueden cumplir ciertos objetivos como son funciones correctivas, estratégicas o que generen incrementos en la demanda de dinero donde el gobierno se haga notar para corregir las fallas de mercado y con ello pueda mejorar la actividad económica y que las recomendaciones internacionales sirven como base pero cada región y en particular los países cuentan con características únicas a estudiar.

“Una de las principales funciones del Estado en las sociedades modernas es la de procurar el bienestar entre el conjunto de sus ciudadanos. Mediante los impuestos y, sobre todo, mediante el gasto, los gobiernos pueden hacer transferencias entre los grupos de mayores ingresos y los grupos pobres, en aras de fomentar la igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad.”<sup>4</sup> Por lo tanto se puede concluir que un buen sistema tributario debe ser la combinación de impuestos que permitan generar un efecto positivo sobre la economía y la redistribución de los recursos.

---

<sup>4</sup> Programa de Presupuesto y Gasto Público Centro de Investigación y Docencia Económicas.

## CAPÍTULO II

### ESTRUCTURA HACENDARIA Y REFORMAS EN MÉXICO<sup>5</sup>

*“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder publico dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917*

En el capítulo anterior se revisaron las teorías que sustentan el origen de un Estado y sus funciones esenciales. Posteriormente se revisó los principios de la política tributaria como interacción entre individuo y Estado. Con el crecimiento y evolución del gobierno la economía tomó un papel más importante y la política fiscal se estableció como uno de los puntos principales de incidencia del Estado. Por esto a continuación se analiza la estructura impositiva a partir de 1980 así como los tipos de impuestos, las tasas, y los montos recaudados para su comparación con los países de la OCDE, además de las reformas tributarias realizadas en México.

En México el gobierno cuenta con diversas fuentes de ingresos y éstas a su vez con diversas clasificaciones. Dentro de los ingresos no petroleros tenemos los tributarios, los no tributarios y los de los organismos y empresas. La estructura y porcentajes de ingresos han variado a través de los años pero el objetivo de cada reforma ha sido lograr una mayor recaudación por medio de la modificación en la combinación de tasas y de impuestos.

De acuerdo con cifras del Centro de Estudio de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, los ingresos tributarios en nuestro país se incrementaron en un punto porcentual de 1995 a 2006. Estos datos nos llevan a entender que a pesar de las diversas reformas llevadas a cabo los esfuerzos no son suficientes para

---

<sup>5</sup> Definiciones de la SHCP. Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto, México.

quitarle la carga a los ingresos petroleros que representan para el mismo periodo en promedio el 34% de los ingresos totales.

Es de esta manera que en este capítulo tiene como objetivo analizar los ingresos de México, principalmente la estructura recaudatoria y como ésta ha variado a partir de 1980. Con éste análisis podremos entender que peso tiene los impuestos en los ingresos nacionales y cuáles son los impuestos que mas recaudan. Por otro lado se hará una revisión de las reformas hacendarias para el mismo periodo. Con estos dos pilares podremos comparar los impactos que han generado las reformas y que objetivos se han alcanzado frente a los países de la OCDE.

## **2.1. MARCO NORMATIVO EN MÉXICO**

En México existe una Constitución Política,<sup>6</sup> la cual rige nuestro país y determina el marco legislativo, las estructuras y las leyes que generaran un buen funcionamiento de los Estados Unidos Mexicanos.

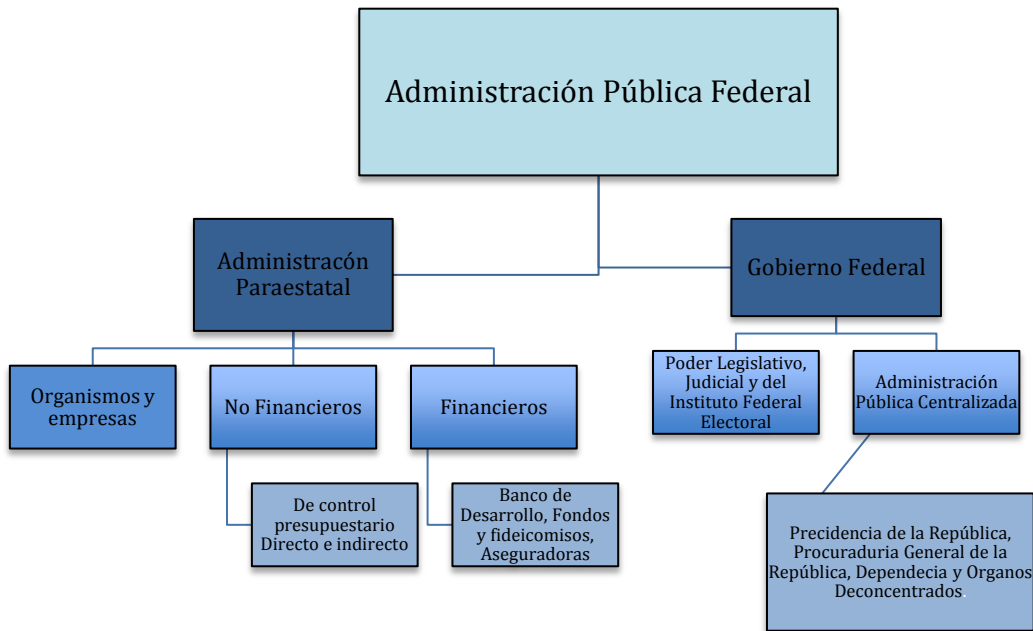
En la Carta Magna en el Título Segundo, Capítulo I “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno” los artículos 39, 40 y 41 se establece la estructura fundamental de gobierno, gobierno cuyo poder público dimana del pueblo y recae en una figura de República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos. La soberanía del pueblo se ejerce mediante los Poderes de la Unión y por los estados en los que tocan a sus regímenes interiores.

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición digital. 2013  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Gráfica 2.1.A.

**Sector Público presupuestario de la Administración Pública Federal**



Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP.

Para el análisis del sector público de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública el Sector Público está conformado por el Gobierno Federal y la Administración Paraestatal. Al Gobierno Federal lo integran los poderes Legislativo y Judicial, y la Administración Pública centralizada. En el Caso de la Administración Paraestatal está conformada por Organismos y Empresas financieras y no financieras. Como lo Resume la Gráfica 2.1.A

Una vez que determinamos la estructura del sector público presupuestario, se entiende que cualquier monto recaudado durante un periodo debe cubrir todas las necesidades del sector. Por lo tanto de acuerdo con Eliahu (1988) el presupuesto puede definirse como un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un determinado periodo (año fiscal), así como lo que se le autoriza a realizar. El presupuesto se ha definido como un instrumento de la política económica que abre el camino para alcanzar las metas y objetivos

económicos y sociales del país. La SHCP en México define a los objetivos dentro del Programa Nacional de Desarrollo, así como los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

La importancia del presupuesto del sector público radica en que éste no solo sirve para financiar los gastos si no que también es una de las principales herramientas de política económica que utiliza el país. Por ésta razón el Gobierno analiza previamente los criterios generales de política económica que seguirá, basados en el análisis de las variables micro y macro económicas a nivel nacional e internacional para poder determinar sus objetivos y estrategias de política fiscal que serán ejecutadas mediante el ingreso y gasto público.

El documento que estima los ingresos que obtendrá el gobierno federal y paraestatal en el ejercicio siguiente se conoce como iniciativa de Ley de ingresos, la cual es formulada por el poder Legislativo y propone los impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos así como endeudamiento interno y externo. El Cuadro 2.1.A, muestra las definiciones de cada uno de los términos anteriores.

Cuadro 2.1.A.

INGRESOS	DEFINICIONES
Impuestos	Contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales <sup>7</sup> que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos. Es una contribución obligatoria sin que haya contraprestación o beneficio especial, directo o intermedio.
Derechos	Contribuciones que se pagan por los servicios que presta el gobierno en sus funciones de derecho público. Se pagan derechos, en

---

<sup>7</sup> De acuerdo con el Marco Jurídico Global de la SHCP, existen dos tipos de personas jurídicas; Persona física es todo ser humano. Persona Moral Es una organización de personas que se unen para conseguir un fin lícito conocido como objeto social. Puede contraer obligaciones, gozar de derechos y estar formada por personas físicas u otras personas morales, las personas morales pueden ser Públicas, Privadas o Sociales

**“Estudio de la Recaudación Tributaria de 1980 a la Actualidad en Comparación con la Reforma Hacendaria de 2013”**

	contraprestación de un servicio público particular; cuando el gobierno ejerce monopolio sobre un servicio; en la prestación de toda clase de servicios, estén o no monopolizados; cuando el servicio es impuesto por la ley y cuando el servicio es prestado por administración, sea en forma directa o delegada.
Productos	Ingresos no tributarios de las administraciones públicas provenientes de la explotación de los bienes que integran su patrimonio, así como de algunas actividades que no corresponden al desarrollo de funciones propias del derecho público y que, por tanto, no son susceptibles del establecimiento de contribuciones. Son objeto de éste ingreso: arrendamiento de terrenos o construcciones del gobierno federal, la venta de bienes muebles e inmuebles, los intereses devengados por créditos y valores, entre otros.
Aprovechamientos	Ingresos de los organismos y empresas públicas que no están incluidos en los conceptos anteriores. Por ejemplo: multas, recargos y otras sanciones.
Contribuciones especiales	Contribución especial obligatoria, a cargo de aquellas personas que perciben un beneficio particular, producido por la ejecución de una obra pública, el caso de las contribuciones de mejoras; o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de un actividad determinada, el caso de las aportaciones de seguridad social.
Ingresos de organismos y empresas	Ingresos de organismos y empresas bajo control presupuestario directo de la administración pública federal como resultado de la producción y venta de los bienes y servicios que generan.
Ingreso de financiamiento	Ingresos por concepto de endeudamiento, de diferimiento de pagos y superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo.

Fuente. Elaboración propia con información de Caballero. E. “Los ingresos tributarios del sector publico de México”

## **2.2. ESTRUCTURA TRIBUTARIA**

De acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Los ingresos en México

podemos clasificarlos de las siguientes maneras. (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2004).

### **2.2.1. Clasificación de los ingresos**

#### **Ley de Ingresos**

La Ley de Ingresos establece el catálogo de conceptos y los montos estimados para cada uno de ellos a percibir durante un ejercicio fiscal. Los recursos se agrupan por el tipo de contribución y los accesorios que pagan las personas físicas y morales en forma de: Impuestos; Contribuciones de Seguridad Social; Contribución de Mejoras y Derechos; además, incluye los Productos provenientes de las contraprestaciones por los servicios a cargo del Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado. También se incorporan los Aprovechamientos derivados de funciones de derecho público distintos de los conceptos anteriores; los ingresos que obtienen los organismos y empresas bajo control directo, y los financiamientos.

#### **Ordinarios y Extraordinarios**

Son ingresos ordinarios aquellos que constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales del sector público y se encuentran establecidos en un presupuesto. Dichos ingresos son captados por el sector público en el desempeño de sus actividades de derecho público y como productor de bienes y servicios por la ejecución de la Ley de Ingresos. Por su parte, los ingresos extraordinarios, como su nombre lo indica, son los que se obtienen de manera excepcional y provienen fundamentalmente de la contratación de créditos externos e internos o de la emisión de moneda.



### **Clasificación Institucional**

Esta agrupación identifica los ingresos del sector público de acuerdo a las entidades que los captan, esto es, los distintos rubros de ingreso se integran en dos fuentes: las que corresponden al Gobierno Federal y las que generan los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

### **Clasificación Petroleros y No Petroleros**

Esta clasificación resulta de fundamental importancia para el análisis de finanzas públicas, en razón de que los ingresos que capta la hacienda federal por la venta de productos petroleros representa cerca de la tercera parte de los ingresos presupuestarios totales. Para efectos de éste documento, son ingresos petroleros aquellos recursos que capta el sector Público por alguna actividad asociada a ese sector. En particular se incluye el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las gasolinas y el diesel; los derechos sobre Hidrocarburos que paga PEMEX al Gobierno Federal; los ingresos propios de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes.

Es importante comentar que existen otros ingresos tributarios asociados al sector petrolero (IVA de productos petroleros e impuesto a las Importaciones de PEMEX); sin embargo, en virtud de que la información oficial que presenta el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y crédito Público (SHCP), dejó de incluir esos datos por varios ejercicios, se decidió excluir estos dos conceptos de las series históricas de ingresos petroleros.

De esta manera, los Ingresos No Petroleros consideran los recursos obtenidos por fuentes distintas del petróleo a través de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario diferentes de PEMEX.

## **Clasificación Tributarios y No Tributarios**

Esta clasificación tiene como propósito establecer indicadores de carga fiscal. Los ingresos tributarios, tienen como característica básica la obligatoriedad para los contribuyentes y están representados por todos los impuestos.

Por su parte, los ingresos no tributarios son aquellos ingresos que capta el Gobierno Federal por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los recursos que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

Cuadro 2.2.1.A.

### **Clasificación de los Ingresos del Sector Público Presupuestario**

<b>Ley de Ingresos</b>	<b>Institucional</b>	<b>Petroleros y No Petroleros</b>	<b>Tributarios y No Tributarios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gobierno Fedelar</b></li> <li>• Impuestos</li> <li>• Contribuciones de Mejoras</li> <li>• Derechos</li> <li>• Contribuciones no comprendidas, procedentes de ejercicios anteriores</li> <li>• Productos</li> <li>• Apovechamientos</li> <li>• <b>Organismos y Empresas</b></li> <li>• Ingresos por Organismos y Empresas</li> <li>• Aportaciones de Seguridad social</li> <li>• <b>Ingresos Derivados de Financiamiento</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gobierno Federal</b></li> <li>• <b>Tributarios</b></li> <li>a) ISR</li> <li>b) IVA</li> <li>c) IEPS</li> <li>d) Importaciones</li> <li>e) Tenencia</li> <li>f) Automoviles Nuevos</li> <li>g) Otros</li> <li>• <b>No Tributarios</b></li> <li>a) Derechos</li> <li>b) Productos</li> <li>c) Aprov.</li> <li>d) Contribución de Mejoras</li> <li>• <b>Organismos y Empresas</b></li> <li>• Pemex</li> <li>• CFE</li> <li>• IMSS</li> <li>• ISSSTE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Petroleros</b></li> <li>• IEPS (Gasolina y Diesel)</li> <li>• Derechos sobre Hidrocarburos</li> <li>• Propios de Pemex</li> <li>• Aprov. Rendimientos Excedentes</li> <li>• <b>No Petroleros</b></li> <li>• Gobierno Federal</li> <li>a) Tributarios</li> <li>b) No Tributarios</li> <li>• Organismos y Empresas distintos de Pemex</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tributarios</b></li> <li>• ISR</li> <li>• IEPS</li> <li>• IVA</li> <li>• Importaciones</li> <li>• Tenencia</li> <li>• Automoviles Nuevos</li> <li>• Otros</li> <li>• <b>No Tributarios</b></li> <li>• Gobierno Federal</li> <li>a) Derechos</li> <li>b) Productos</li> <li>c) Aprovechamientos</li> <li>d) Contribuciones</li> <li>• Organismos y empresas</li> <li>a) Pemex</li> <li>b) CFE</li> <li>c) IMSS</li> <li>d) ISSSTE</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia con información obtenida de Caballero E. “Los ingresos tributarios del sector publico de México”

Finalmente el cuadro 2.2.1.A. Muestra el resumen de las clasificaciones revisadas en éste apartado.

### **2.2.2. Ley de Ingresos Presupuestario**

La Ley Federal de Ingresos de 2011 en su artículo 1º plantea la siguiente estructura:

- A INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.
  - I. Impuestos.
  - II. Contribuciones de mejoras.
  - III. Derechos
  - IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.
  - V. Productos.
  - VI. Aprovechamientos.
  
- B INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS.
  - I. Endeudamiento Ingresos de organismos y empresas.
  - II. Aportaciones de seguridad social.
  
- C INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO.
  - I. Endeudamiento neto del gobierno federal
  - II. Otros financiamientos
  - III. Déficit de organismos y empresas de control directo.

Con la finalidad de analizar el apartado 2.2.2; los ingresos por conducto de recaudación impositiva, se desglosan a continuación.

**A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

**I. Impuestos:**

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto empresarial a tasa única.
3. Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:
  - a. Gasolinas, diesel para combustión automotriz:
    - i) Artículo 2o.-A, fracción I.
    - ii) Artículo 2o.-A, fracción II.
  - b. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:
    - i) Bebidas alcohólicas.
    - ii) Cervezas y bebidas refrescantes.
  - c. Tabacos labrados.
  - d. Juegos con apuestas y sorteos.
  - e. Redes públicas de telecomunicaciones.
  - f. Bebidas energizantes.
5. Impuesto sobre automóviles nuevos.
6. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
7. Impuesto a los rendimientos petroleros.
8. Impuestos al comercio exterior:
  - a. A la importación.
  - b. A la exportación.
9. Impuesto a los depósitos en efectivo.
10. Accesorios.

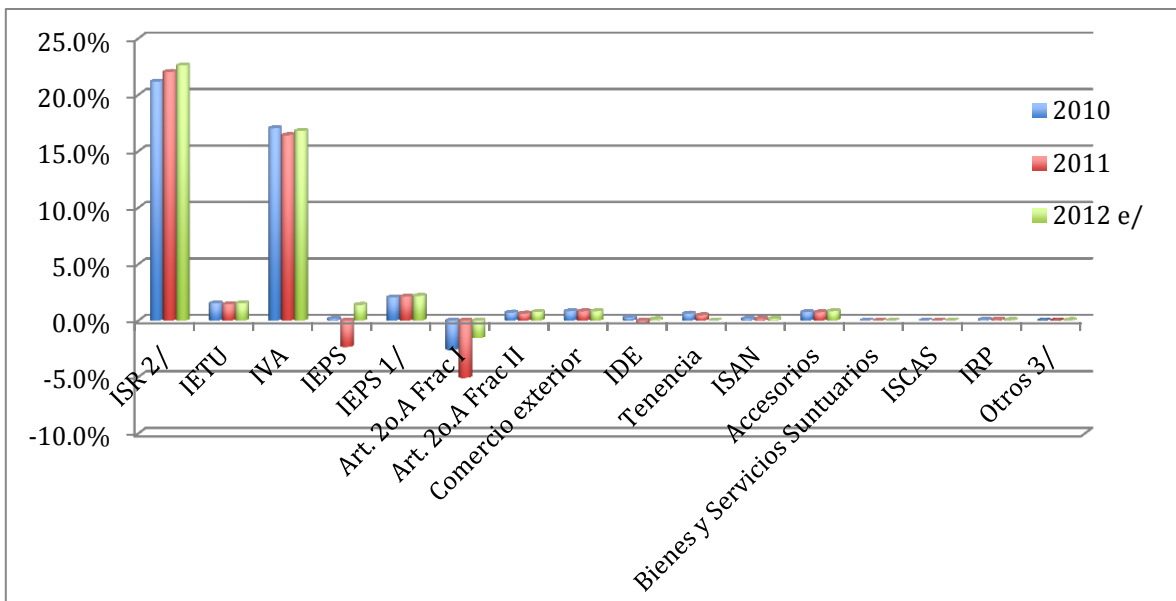
**2.2.3. Análisis de los impuestos.**

En México en 2012 del total de los ingresos presupuestarios los ingresos tributarios del gobierno federal representan el 44.3% lo cual muestra un incremento respecto al total de ingresos de 2011 de 4.7%. Los no tributarios cargan con el 25.6% con respecto al total, éstos decrecieron con respecto al total del año anterior en 5.8%

Dentro de los ingresos tributarios los más representativos son; El impuesto sobre la renta con el 22.6% con respecto al total de los ingresos presupuestarios. El impuesto al valor agregado que tiene el 16.8%. El impuesto empresarial a tasa única, éste representa el 1.5% y finalmente el impuesto especial sobre productos y servicios con el 1.4% para el ejercicio de 2012.

Gráfica 2.2.3.A.

**Porcentaje recaudado de impuestos respecto a los ingresos del sector público**



Fuente. Elaboración propia con datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012

**2.2.3.1 Impuesto Sobre la Renta. (ISR)**

“Es un impuesto que se aplica a la ganancia obtenida por el contribuyente por llevar a cabo su actividad, es decir, la cantidad que se tiene después de restar a los ingresos percibidos, los gastos realizados”. (Ley Del Impuesto Sobre la Renta. LISR; 2006).

El ISR surge en la década de los 80’s como un impuesto directo que busca gravar la percepción de ingresos de los agentes económicos, éste impuesto a tenido

diversas reformas y con ello a evolucionado positivamente a través de ellas. Los principales cambios radican en que éste era un impuesto aplicado a fuentes específicas de ingreso como el trabajo o el interés y esto llevo a que los agentes cambiaran de actividades y formas de financiamiento para lograr una menor carga fiscal, en la actualidad el impuesto se aplica sobre una carga comprensiva del ingreso. (Caballero. 2006; 183)

El ISR para evaluar la carga fiscal distingue los agentes económicos en personas físicas y personas morales. Dentro de ésta clasificación la carga varia para las personas físicas si estas cuentan con actividades empresariales o si sus ingresos son percibidos por sueldos, salarios o arrendamientos. Y las personas morales si sus actividades son con fines de lucro o sin fines de lucro, donde estas ultimas no tienen alguna carga fiscal.

Existen diversos tipos de regímenes dentro de los cuales los agentes económicos se categorizan para el pago de éste impuesto. Lo complejo de éste impuesto a llevado a la elusión a pesar de que es el que lleva el mayor peso dentro de la recaudación de los ingresos tributarios recaudando el 22.6% con respecto de los ingresos presupuestarios en 2012. Por ello a continuación se explican los diversos regímenes.

### **IRS de personas Morales.**

La Ley de ISR en su artículo 1º establece como sujetos del pago de ISR a los agentes económicos.

- Residentes en México respecto de todos sus ingresos cualesquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza.
- Los residentes en el extranjero que tenga un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.
- Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos presentes de fuentes de riqueza situada en territorio nacional.

a) Régimen General<sup>8</sup>

En éste régimen se gravan a las personas morales con actividad empresarial con fines de lucro. Tomando como base los ingresos totales que incluyen los que no son en efectivo las ganancias inflacionarias.

La tasa a la que se gravó para los ejercicios 2010 a 2012 fue del 28% según el artículo 10 de la Ley de ISR, aunque la tendencia desde el año 2000 a sido de ir la disminuyendo gradualmente.

Existe una gran cantidad de deducciones para éste régimen, entre las principales se encuentran las deducciones de las inversiones, los intereses por deudas que no excedan en un 300% el valor del capital, los créditos incobrables, las aportaciones para creación o incremento de reservas para fondos de pensión, cuotas al IMSS. Los detalles se pueden encontrar en el artículo 29 de la Ley de ISR.

b) Régimen de Consolidación Fiscal.<sup>9</sup>

La consolidación fiscal surge como un subsidio a los grandes conglomerados de empresas que generen grandes contribuciones de empleo e ingreso a la economía nacional. En 1983 se establece como un régimen específico. Este supone la existencia de una unidad económica carente de personalidad jurídica propia, constituida por dos o más entidades jurídicas que desarrollan actividades económicas pero que pueden integrar un solo resultado fiscal.

c) Régimen Simplificado.<sup>10</sup>

Este régimen surge con la necesidad de alentar ciertas actividades económicas, por ello es otro de los regímenes que generan cierta excepción sobre la agricultura ganadería, pesca, silvicultura y autotransporte terrestre de carga y pasajeros. Estas excepciones aplican tanto para personas físicas como morales. Para las

---

<sup>8</sup> Sección I de la Ley de ISR. P.7

<sup>9</sup> Ley de ISR cap. VI

<sup>10</sup> Ley de ISR cap. VII

personas físicas se reduce el impuesto en un 42.86%. mientras que para las personas morales hasta por un monto de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica.

### **ISR de personas Físicas.<sup>11</sup>**

La Ley de ISR en su artículo 106<sup>o</sup> establece como sujetos del pago de ISR las personas físicas.

- Residentes en México
- 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 de éste.

#### **a) Régimen General.**

En México existe una característica distintiva; las personas físicas se dividen en agentes con actividad empresarial y aquellos con otras fuentes de ingresos.

El ISR incluye todos los ingresos que perciban las personas físicas, esto es sueldos y salarios, honorarios profesionales, ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o de cualquier otro tipo. De la misma manera que en el caso de las personas morales cabe señalar que existe un gran cantidad de exenciones, excepciones y regímenes especiales que generan un hueco fiscal un grande para la elusión de impuestos.

En éste régimen se gravan las actividades<sup>12</sup> empresariales, que son consideradas las que traen ingresos obtenidos de actividades industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícola. Por otra parte los ingresos provenientes de servicios profesionales que no estén considerados como ingreso salarial o la prestación de un servicio subordinado.

---

<sup>11</sup> Ley de ISR. Título IV

<sup>12</sup> Ley de ISR. Título IV. Cap. I



De acuerdo con las tendencias impositivas de igual manera que en el caso de las personas morales se ha ido reduciendo desde 2000 del 40% hasta ubicarse en 2004 en 32%. Hoy en día se cobra una cuota fija y un porcentaje de acuerdo a los excedentes como se muestra en el cuadro 2.2.3.1.A

Cuadro 2.2.3.1.A.

**Impuesto Sobre la Renta**

Límite inferior (\$)	Límite superior (\$)	Cuota fija (\$)	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior (%)
0.01	5,952.84	-	1.92
5,952.85	50,524.92	114.24	6.40
50,524.93	88,793.04	1,966.76	10.88
88,793.05	103,218.02	7,130.88	16.00
103,218.01	123,580.20	9,438.60	17.92
123,580.21	249,243.48	13,087.44	21.36
249,243.49	392,841.96	39,929.04	23.52
392,841.97	En adelante	73,703.40	30.00

Fuente. Elaborado por la Ley de Impuesto Sobre la Renta 2012.

Las deducciones también son posibles en éste régimen. Las principales son aquellas de pagos generados por adquisición de mercancías, materias primas, productos semiterminados o terminados, los gastos, las inversiones, los intereses pagados, las cuotas pagadas por patrones al IMSS, incluyendo las que están a cargo de los trabajadores.

**b) Régimen Intermedio<sup>13</sup>**

Este es un régimen para personas físicas que tienen actividades empresariales, con poca capacidad administrativa y que en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de cuatro millones de pesos como ingreso bruto antes de descontar gastos o compras.

---

<sup>13</sup> Ley de ISR art.134

Los beneficios de éste régimen van enfocados a bajos costos administrativos y contables, aunque cuentan con las mismas deducciones y mismos ingresos gravables que los del régimen general.

c) Régimen de Pequeño Contribuyente.<sup>14</sup>

Este régimen se aplica a las personas físicas que realicen actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año de calendario anterior, no hubieran excedido la cantidad de 2 millones de pesos.

**ISR 1980-2012.**

El Impuesto Sobre la Renta es el principal impuesto del que el gobierno federal percibe ingresos, a pesar de que no es éste el que tiene la base más amplia y tomando en cuenta que de acuerdo a las recomendaciones de las organizaciones internacionales se ha ido reduciendo su tasa año con año.

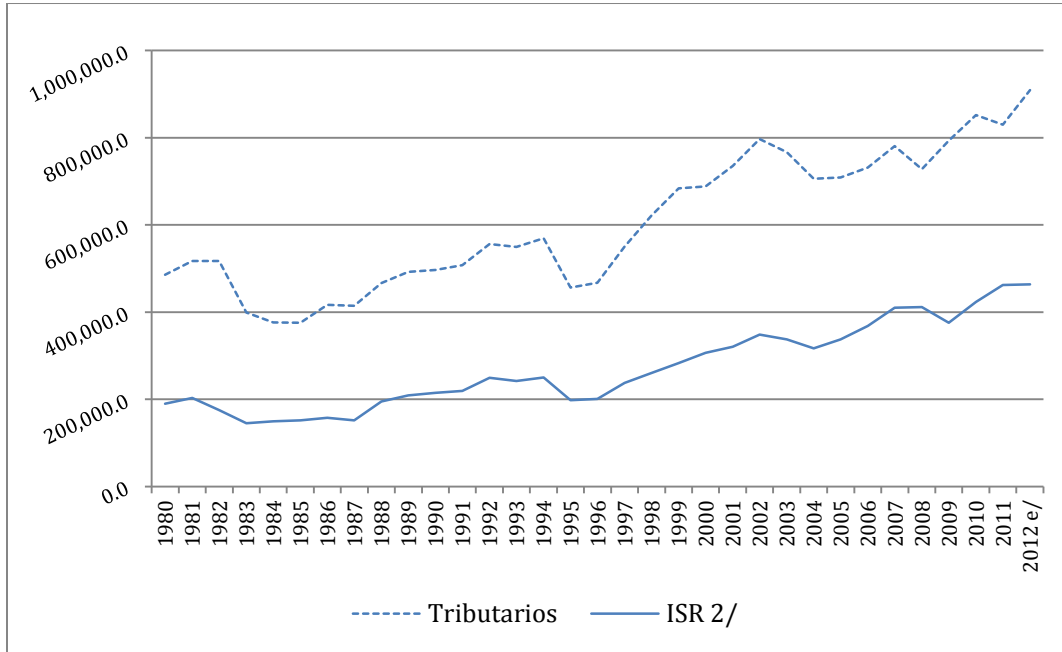
En el cuadro resumen del ISR donde se muestra expresado en millones de pesos constantes podemos ver como la recaudación de éste impuesto ha tenido un aumento considerable a pesar de la baja en la tasa impositiva, lo que refleja que la reducción en la tasa ha sido benéfica para la competitividad.

---

<sup>14</sup> Ley de ISR. Sec. III. Art. 182-A

Gráfica 2.2.3.1.A

**México: Ingresos tributarios e Impuesto Sobre la Renta, 1980-2012**  
**(Millones de Millones de pesos constantes 2003=100)**



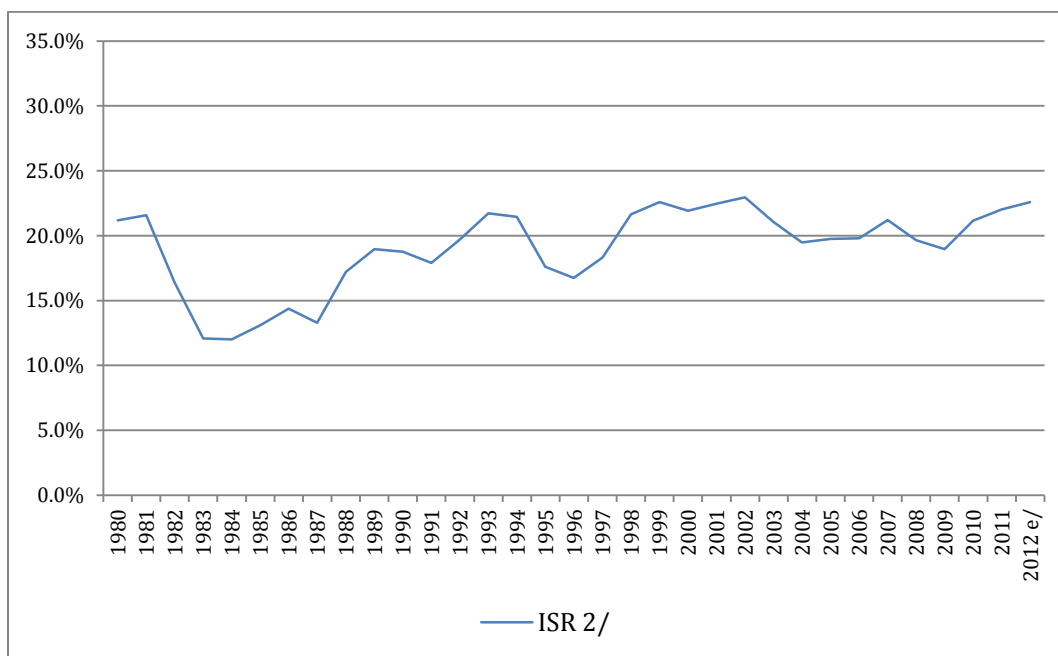
Fuente. Elaboración propia con datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012

2/ Incluye Impuesto al Activo

Si bien se muestra claramente en el cuadro anterior el incremento en términos reales del ISR en el periodo estudiado. Es importante ver que en términos del producto en los últimos 30 años solo ha crecido un punto porcentual, lo que permite reflexionar si realmente se han alcanzado las metas planteadas en términos de recaudación y las reformas hacendarias a través de los años han tenido el impacto buscado.

Gráfica 2.2.3.1.B

**México: Impuesto Sobre la Renta, 1980-2012**  
**(Porcentaje del PIB)**



Fuente. Elaboración propia con datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012.

2/ Incluye Impuesto al Activo.

El ISR es un impuesto que se mueve con el nivel de producción del país, como lo muestra la grafica en los años de crisis económica la recaudación tiene picos bajos, como es el caso de 1983, 1996, 2004 y 2009. A pesar de las recomendaciones internacionales de disminuir éste impuesto, será complicado por sus altos montos recaudatorios, pero si es importante reformar la complejidad de los regímenes para obtener una base mas amplia que permita tener una recaudación mas homogénea.

### 2.2.3.2 Impuesto Empresarial a Tasa Única.

Este impuesto es la versión final de por los legisladores de un impuesto propuesto por SHCP. Este impuesto de tipo directo proponía gravar con una tasas única del

19% los ingresos de las empresas conseguidos por la enajenación o renta de bienes y la prestación de servicios Su versión original, denominada Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU), remitida a los legisladores el 20 de junio de 2007. De esta manera se aprobó la Ley Del Impuesto Empresarial a Tasa Única a partir del primero de octubre de 2007 y entro en vigor el primero de enero de 2008.

El objetivo de éste impuesto y de acuerdo a las tendencias impositivas de la OCDE, es crear impuestos únicos que graven de manera uniforme a los agentes económicos, restringiendo de ésta manera los huecos que permitan la elusión fiscal. Este impuesto al no tener regímenes especiales ni deducciones permite obtener recaudaciones progresivas, equilibradas y justas.

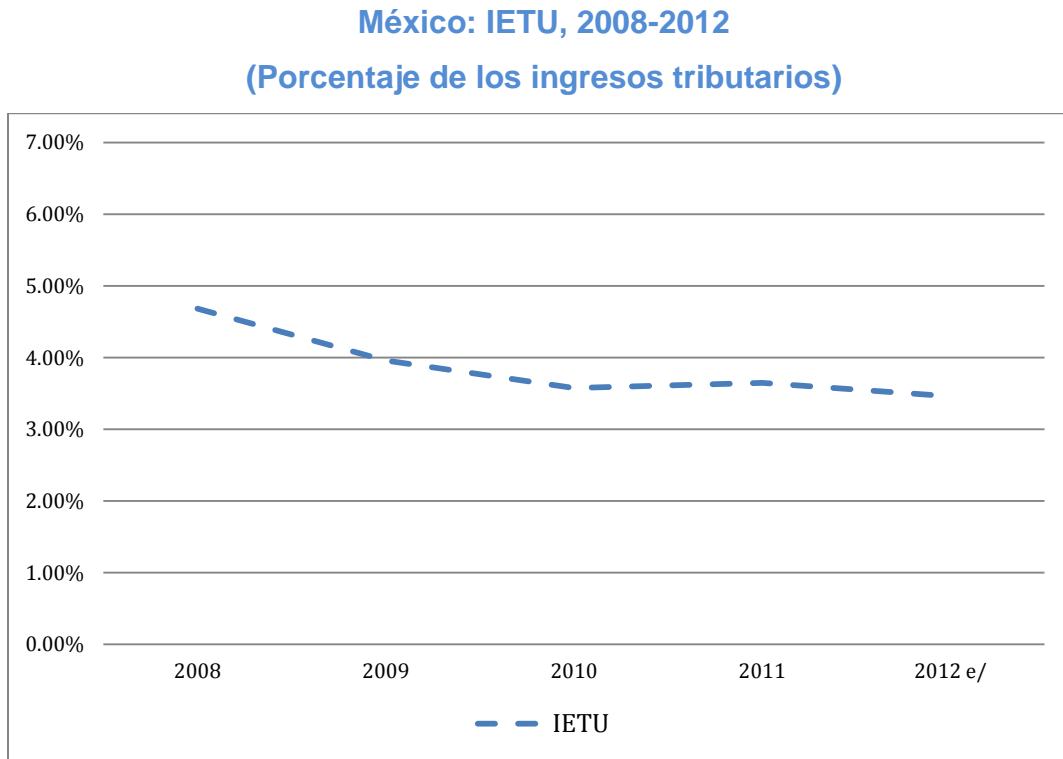
De a cuerdo con el artículo 1° (Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única. LIETU; 2007) vigente, están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única las personas físicas ya sea con actividad empresarial o régimen intermedio, y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen, por la realización de las siguientes actividades:

- Enajenación de bienes.
- Prestación de servicios independientes.
- Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y servicio.

Para el calcular el IETU, los contribuyentes deberán considerar la totalidad de los ingresos obtenidos efectivamente en un ejercicio menos las deducciones autorizadas del mismo periodo, y al resultado aplicarla tasa de 16.5% para 2008; de 17% para 2009, y de 17.5% a partir de 2010.

## IETU 2008-2012

Gráfica 2.2.3.2.A



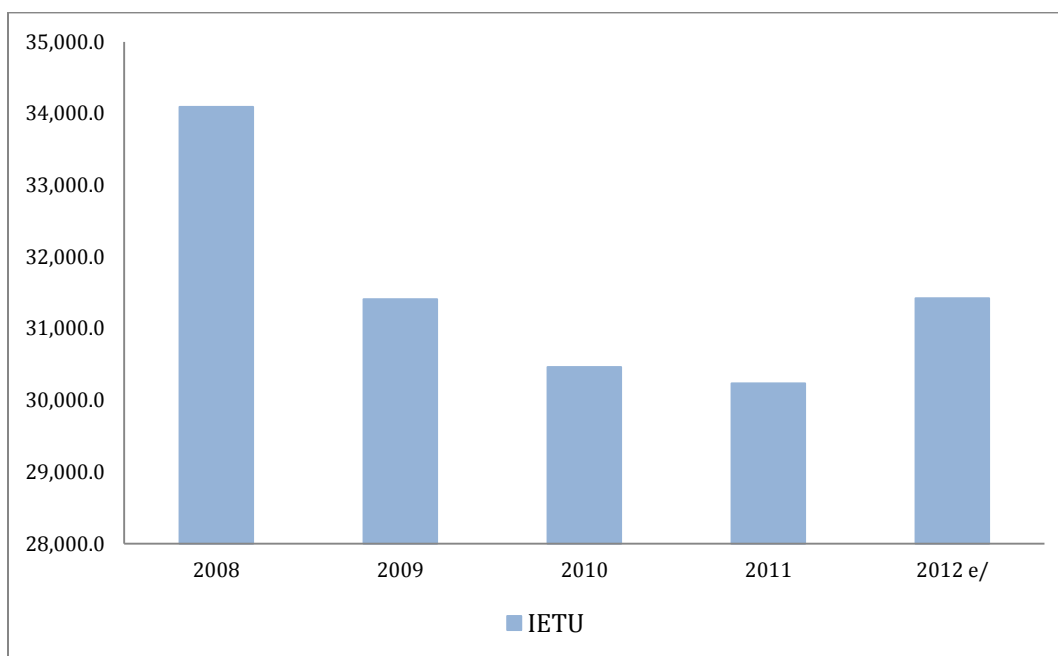
Fuente. Elaboración propia con datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012.

Este impuesto entra en vigor en 2007 con mucho fuerza y como toda política, inicialmente tiene un impacto muy fuerte mientras los agentes ajustan sus expectativas. Este es el caso de éste impuesto, además de que se ve afectado al igual todo los ingresos por la situación económica internacional generando una caída de 2009 a 2011 como lo muestra la gráfica 2.2.3.2.A. El peso de IETU figura por arriba de 3% en los ingresos tributarios pero éste nunca rebasa el 5% por lo que podemos decir que sus variaciones son muy ligeras y no modifican significativamente los ingresos totales de la Federación. A pesar de que éste impuesto busca quitarle peso a los ingresos petroleros, vemos que fuera del ISR o

el IVA no se está teniendo el efecto deseado y solo se está haciendo mas extensa y compleja la estructura fiscal.

Gráfica 2.2.3.2.B

**México: Ingresos totales por IETU, 2008-2012.**  
**(Millones de pesos constantes 2003=100)**



Fuente. Elaboración propia con datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012

### 2.2.3.3 Impuesto al Valor Agregado

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un impuesto indirecto que se aplica sobre los bienes de consumo final<sup>15</sup>, surge en 1980 como sustitución del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en la reforma fiscal que se llevo a cabo en México y mucho otros países durante la segunda mitad del siglo XX.

<sup>15</sup> Ley de Impuesto al Valor Agregado.

El ISIM era un impuesto en cascada aplicado sobre todo tipo de actividad comercial. Este impuesto se transfería en todas las direcciones de las actividades hasta ser consolidado al final del proceso en los bienes de consumo final y pagado de manera integra sin ningún tipo de deducción.

El impuesto al valor agregado, grava los consumos o gastos que se efectúan por bienes o servicios adquiridos en el país o en el extranjero, es un impuesto indirecto y está presente en todas las etapas de la producción.

La tasa de pago del IVA está dividida en diversos regímenes de acuerdo a la actividad económica, los productos y la región. En el caso del régimen general la tasa es del 16%. En el caso de la zona fronteriza la tasa es del 11%. En el caso de algunos productos la tasa es del 0% y finalmente se encuentran los exentos.

En el caso de los productos con tasa cero, esto aplica a toda la cadena productiva, mientras que los productos exentos son aquellos que el consumidor no paga al producto terminado, pero si lo hacen los de consumo intermedio (insumos).

En nuestro país a pesar de que éste impuesto es uno de los que cuentan con mayor recaudación debemos observar que es poco eficiente debido a que la base gravable es muy baja. En países como Chile que tienen una tasa similar se recauda lo equivalente a 18% de su PIB, y algunos otros como Argentina y Bolivia con tasas menores a las de México recaudan el 6% y 7% de su PIB, mientras que en México éste impuesto solo representa el 4%.

El IVA tiene dos huecos muy grandes. El primer problema radica en que los diversos gravámenes disminuyen profundamente la capacidad recaudatoria, dejando fuera casi la mitad de los ingresos que podrían recaudarse. En segundo lugar es importante resaltar que éste impuesto por ser indirecto se considera progresivo ya que afecta más a los agentes que menos tienen. Este último punto se ha puesto en discusión durante muchos años en México pero es importante



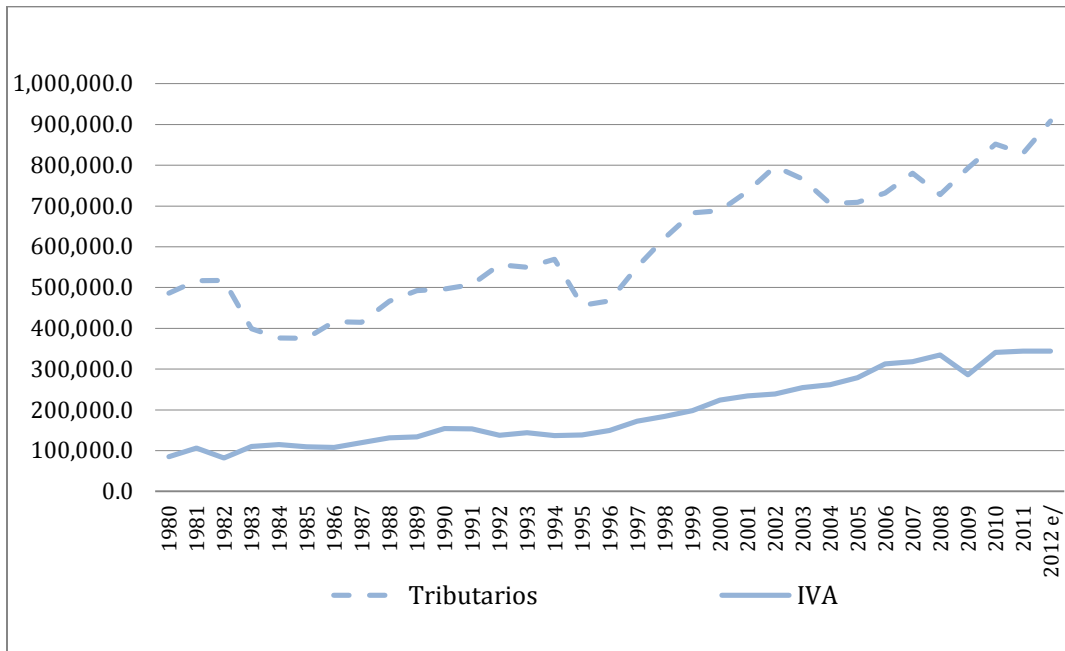
observar que esto dos puntos son divergentes por lo que debemos decidir si reducimos los gravámenes a una tasa única para incrementar los ingresos o tratamos de ser mas equitativos y seguimos dando excepciones.

**IVA 1980 – 2012.**

El Impuesto al valor agregado es uno de los mas importantes en la recaudación fiscal, ya que representa mas del 30% de los ingresos tributarios. En la Grafica 2.2.3.3.A se muestra el desarrollo de los impuestos tributarios y el IVA, y se aprecia como los tributarios se han ido incrementando de una manera constante al igual que el IVA. A pesar de estos incrementos, en los últimos 30 años el IVA no muestra incrementos por encima de la tendencia que el conjunto de los ingresos tributarios presenta.

Gráfica 2.2.3.3.A

**México: Ingresos Tributarios e Impuesto al Valor Agregado, 1980-2012**  
**(Millones de pesos constantes 2003=100)**



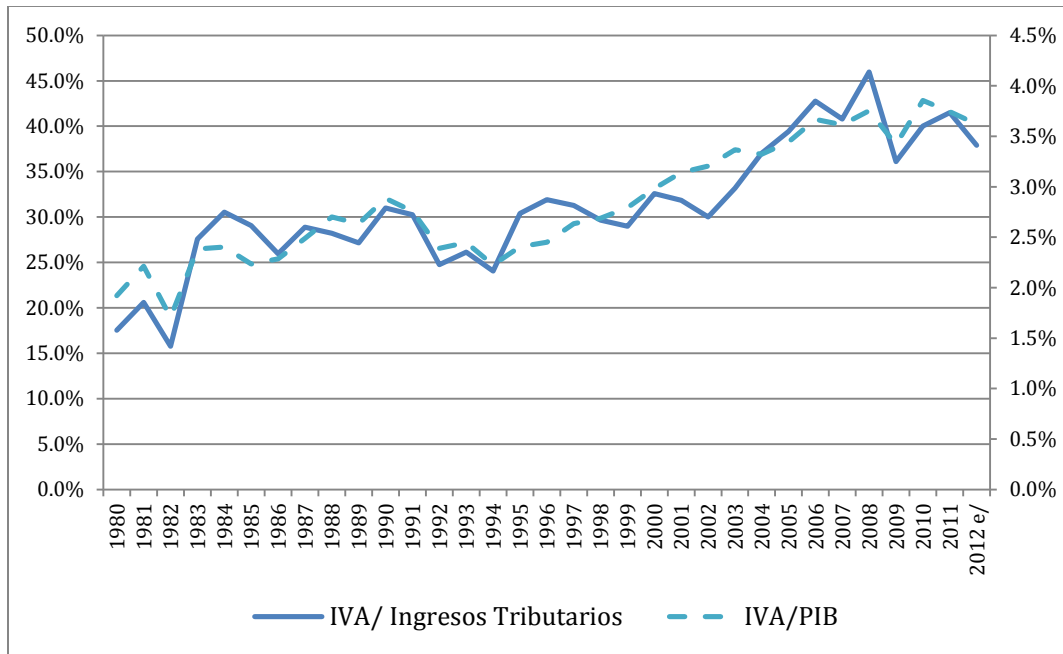
Fuente. Elaboración propia con datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012

**“Estudio de la Recaudación Tributaria de 1980 a la Actualidad en Comparación con la Reforma Hacendaria de 2013”**

De acuerdo con la Gráfica 2.2.3.3.B, vemos como el IVA no tiene un peso muy fuerte con respecto al PIB, sin embargo si se mira con respecto a los ingresos tributarios veremos que su peso es muy significativo y que junto con el ISR son los impuestos que mas recaudan. Las variaciones negativas mas grandes las podemos ver en periodos donde la economía se ve afectada a nivel nacional o internacional lo que muestra la gran sensibilidad que presenta éste impuesto. Otro factor muy importante es que debido a las reformas y el incremento en su tasa consiguió pasar de un 20% hasta el 46% con respecto al total de los tributarios, esto refleja el aumento en el consumo y a demás muestra que es un impuesto clave de la economía y el reflejo de ella.

Gráfica 2.2.3.3.B

**México: IVA como porcentaje de los Ingresos Tributarios, IVA. 1980 – 2012  
(porcentaje PIB)**



Fuente. Elaboración propia con datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012

#### **2.2.3.4 Impuesto Especial sobre Productos y Servicios. (IEPS)<sup>16</sup>**

Este impuesto se aplica al consumo de un cierto grupo de productos además del IVA. El objetivo es generar un estímulo negativo ya que se consideran socialmente inconvenientes o generar un ingreso extra para destinarlo a efectos que generan el uso de estos productos.

Los productos sujetos de éste impuesto son bebidas alcohólicas destiladas, bebidas azucaradas, cervezas, vinos y tabaco. Además de combustibles. Este impuesto concuerda con las teorías internacionales de gravar el consumo y en particular aquellos productos que le generan un costo adicional a la salud pública, es por ello que éste ingreso extra se puede utilizar para inversión en salud y tratamientos.

También se grava la prestación de servicios, comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes señalados anteriormente; realización de juegos con apuestas y sorteos y los que se proporcionen en territorio nacional a través de una o más redes publicas de telecomunicaciones. El cuadro 2.2.3.4.A muestra las distintas tasas de los regímenes.

En el análisis de los combustibles es importante notar que los que corresponden a gasolinas deben ser excluidos si se quiere analizar aquellos que no provienen del petróleo, ya que en las finanzas nacionales las variaciones en el precio generan fuertes incrementos que no son por una mejora en estructura tributaria. En el caso de los hidrocarburos éste impuesto compensa los precios de la gasolina en los mercados de referencia con los precios máximos al público para el mercado interno, es por ello que éste puede ser negativo.

---

<sup>16</sup> Ley de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios.

Cuadro 2.2.3.4.A

### Régimen de IEPS

LEY DE IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS		
	Bienes y Servicios	Tasa
Enajenación o importación de bienes	<b>A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:</b>	
	1. Con una graduación alcohólica de hasta 14°G.L.	25%
	2. Con una graduación alcohólica de más de 14° y hasta 20°G.L.	30%
	3. Con una graduación alcohólica de más de 20°G.L.	50%
	<b>B) Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables.</b>	50%
	<b>C) Tabacos labrados</b>	
	1. Cigarros	160%
	2. Puros y otros tabacos labrados	160%
3. Puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano	30.4%	
	<b>D) Gasolinas</b>	Artículos 2o.-A y 2o.-B
	<b>E) Diesel</b>	Artículos 2o.-A y 2o.-B
	<b>F) Bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energéticas</b>	25%
Prestación de servicios	A) Comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes señalados	La tasa es la que corresponde a la enajenación
	B) Realización de juegos con apuestas y sorteos.	30%
	C) Los que se proporcionen en territorio nacional a través de una o más redes públicas de telecomunicaciones.	3%

Fuente. Elaborado por la Ley de Ingresos 2013

Las tasas de gravamen de éste impuesto son muy variables, al igual que las tasas entre los países y los productos gravados de acuerdo a las necesidades e intereses de cada periodo o nación.

#### **IEPS 1980- 2012**

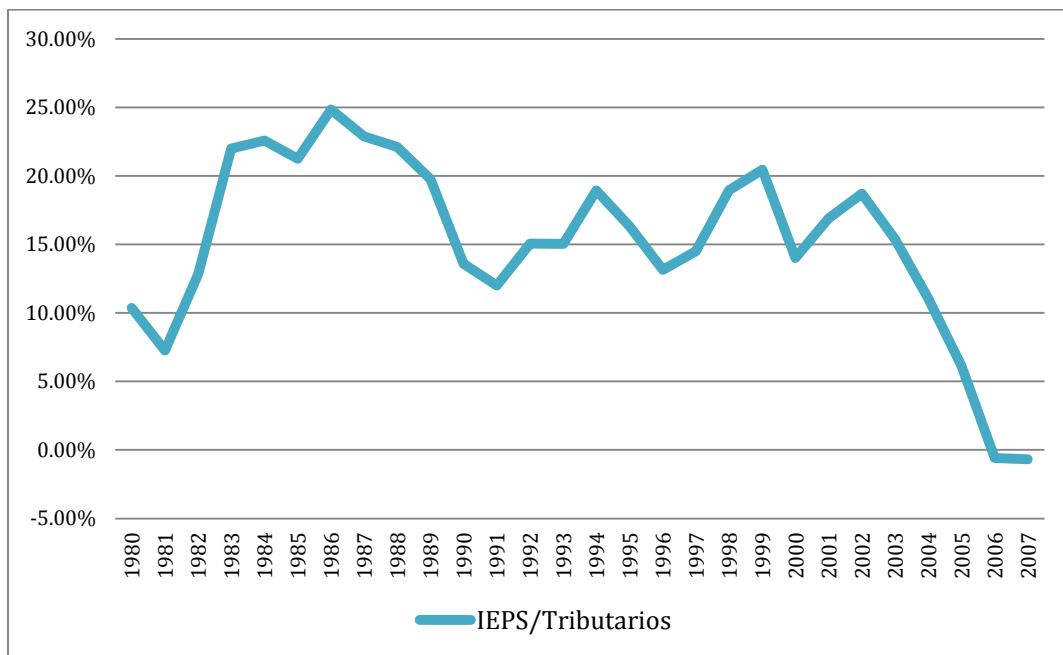
Este impuesto ha representado un ingreso muy significativo sobre el total de los tributarios, pero debido a las variaciones de los precios internacionales del petróleo y cambio continuo de las política y las variaciones de las tasas y los productos, se puede observar que la contribución de los IEPS a sido excesivamente fluctuante, como lo muestra la Gráfica 2.2.3.4.A. De 1981 a 1987 paso de 7% al 25%. Posteriormente durante la década de los noventas se

**“Estudio de la Recaudación Tributaria de 1980 a la Actualidad en Comparación con la Reforma Hacendaria de 2013”**

mantuvo entre el 10 y el 15 % y finalmente con el incremento de los precios del petróleo y para compensarlo a partir de 2002 comenzó a disminuir hasta que finalmente se tuvo que reformar para 2008.

Gráfica 2.2.3.4.A

**México: Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, 1980 – 2007**  
**(Porcentaje de los ingresos tributarios)**



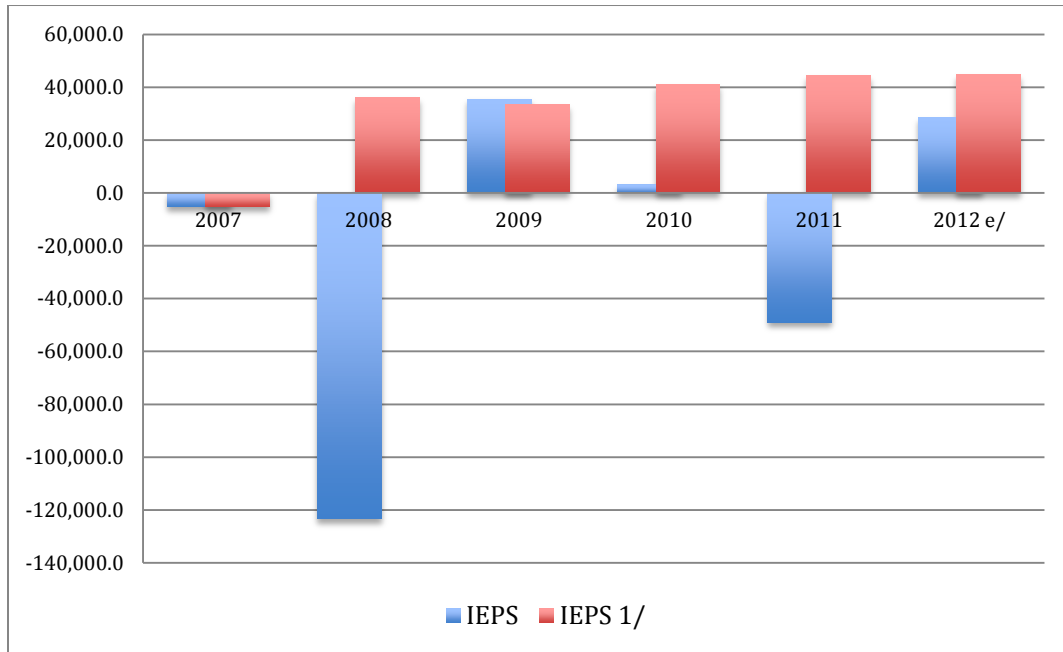
Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la federación de 2012

A partir de 2008 y para un mejor análisis se separó el gasto en las gasolinas, por lo que en la Gráfica 2.2.3.4.B se observa la recaudación de IEPS y la recaudación de éste impuesto sin incluir el impuesto a las gasolinas de acuerdo al artículo 2o. Fracción I y II, incluido en la Ley de Ingresos 2008.

Con la reforma a la ley de ingresos de 2008 se hace mas evidente el peso real de éste impuesto sobre los productos no petroleros, y de la misma manera la carga que éste impuesto llevaba a consecuencia de las fluctuaciones internacionales del precio de las gasolinas.

Gráfica 2.2.3.4.B

México: Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, 2007- 2012  
(Millones de pesos constantes 2003=100)



Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la federación de 2012

1/ No incluye el impuesto a las gasolinas de acuerdo al artículo 2o. Fracción I y II, incluido en la Ley de Ingresos 2008.

### 2.2.3.5 Impuesto sobre Depósitos en Efectivo<sup>17</sup>

La Reforma Fiscal del 2008, propuso la creación de un nuevo impuesto llamado Impuesto a los Depósitos en Efectivo, con la finalidad de combatir la evasión fiscal que se da a través del trabajo informal, debido a que es la evasión una de las principales causas de la baja recaudación que sufre el país.

Existen diversas formas de evasión fiscal, destacando:

- La existencia de un amplio mercado informal.

<sup>17</sup> Ley de Impuestos sobre Depósitos en efectivo.

- La creación de esquemas para evitar el pago de contribuciones.
- La prestación de servicios y venta de bienes sin expedición de comprobantes. En éste sentido, el impuesto a los depósitos en efectivo se estableció como “un gravamen de control del flujo de efectivo, que impacta en quienes obtienen ingresos que no son declarados a las autoridades fiscales, permitiendo así ampliar la base de contribuyentes y lograr una mayor equidad tributaria”.

Están obligados al pago del tributo, los depósitos en efectivo, en moneda nacional o extranjera, que se realicen en cualquier tipo de cuenta en las instituciones del sistema financiero. Se excluyen los depósitos efectuados a través de medios distintos al efectivo, como son cheques o transferencias electrónicas, traspasos de cuenta, títulos de crédito.

Tampoco están obligados al pago de éste impuesto el gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios y las entidades de la administración pública paraestatal; las personas morales sin fines de lucro; las personas físicas y morales, por los depósitos en efectivo que se realicen en sus cuentas, hasta por un monto acumulado de \$15,000.00, en cada mes del ejercicio fiscal; las instituciones del sistema financiero, por los depósitos en efectivo que se realicen en cuentas propias con motivo de su intermediación financiera o de la compraventa de moneda extranjera; las personas físicas, por los depósitos en efectivo que se realicen en cuentas propias abiertas con motivo de los créditos que les hayan sido otorgados por las instituciones del sistema financiero, hasta por el monto adeudado a dichas instituciones.

Los principales objetivos de éste impuesto (SAT. 2008; 38) son:

- Identificar a las personas que omiten total o parcialmente pagar sus contribuciones.
- Crear un mecanismo que impulse el cumplimiento de las obligaciones

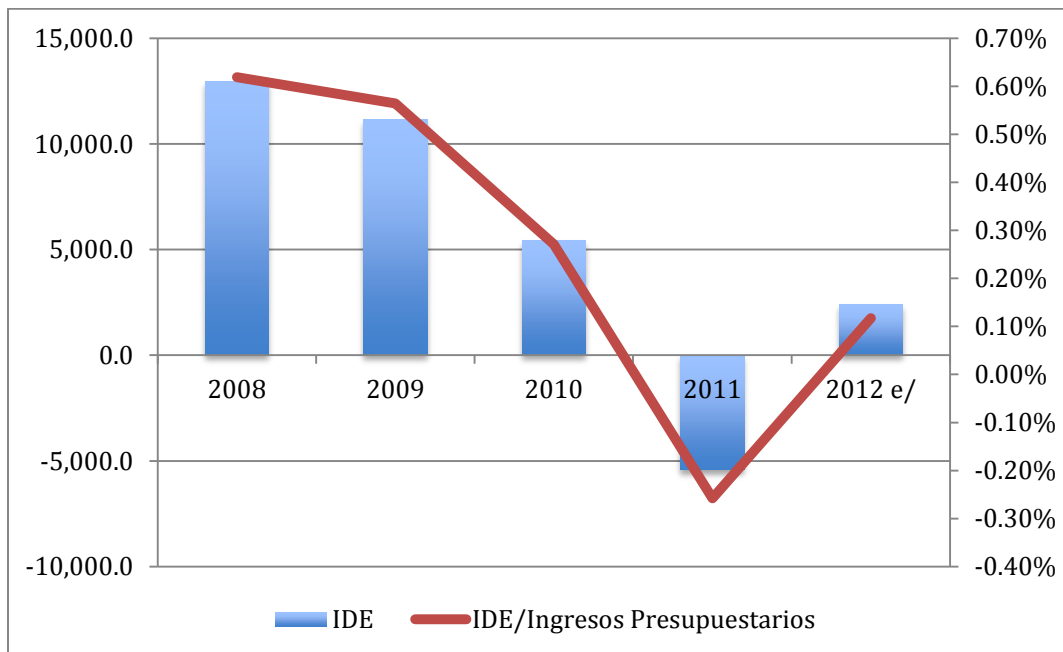
fiscales en materia del impuesto sobre la renta.

- Impactar a los sujetos que perciban depósitos en efectivo que no hayan sido declarados para efectos del impuesto sobre la renta.
- Servir de control, porque al ser acreditable o compensable, obliga a los contribuyentes a declarar correctamente sus ingresos y sus deducciones y;
- Permitir identificar a las personas que deben contribuir y no lo hacen, pero al interrelacionarse con el sistema financiero, absorben el impuesto sin poder acreditarlo ni compensarlo.

## IDE 2008-2012

Gráfica 2.2.3.5.A

**México: Impuesto a Depósitos en Efectivo, 2008 – 2012**  
(Millones de pesos constantes 2003=100 y por ciento de total de ingresos presupuestarios)



Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la federación de 2012



La Gráfica 2.2.3.5.A compara el monto recaudado y la proporción que éste impuesto representa. En 2008 que entra en vigor representaba 0.62% de los ingresos presupuestarios totales, algo que no es muy relevante pero ya figuraba entre los impuestos.

A partir de 2008 el IDE presento una disminución constante hasta 2011 donde su recaudación fue negativa, causada por los reembolsos que tuvo que hacer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este impuesto es una medida que se tomo para tratar de hacer que los agentes que se encuentran en la informalidad paguen algo de los impuestos que deberían pagar por el ingreso de dinero en efectivo que no está registrando el sistema, desafortunadamente los agentes lograron adaptar las expectativas del efecto de éste impuesto y ahora encontraron la forma de evitar pagarlo, por lo que se ha tornado en una medida inútil u obsoleta.

### **2.2.3.6. Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y Tenencia**

#### **Impuesto Sobre Automóviles Nuevos<sup>18</sup>**

El artículo primero de la ley del ISAN, establece que están obligados al pago del impuesto sobre automóviles nuevos, las personas físicas morales, que realicen los actos siguientes:

- I. Enajenen automóviles nuevos. Se entiende por automóvil nuevo el que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos.
- II. Importen en definitiva al país automóviles, siempre que se trate de personas distintas al fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos.

---

<sup>18</sup> Ley de Impuestos Sobre Automóviles Nuevos

Por lo tanto los automóviles que tengan un valor inferior a los \$75, 098.87, están exentos del pago de éste impuesto, si el precio del automóvil es superior a \$207,373.49, la cantidad que resulte de aplicar el 7% sobre la diferencia entre el precio de la unidad y \$207,373.49.

La justificación de éste impuesto es que es progresivo al tomar en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, además los ingresos obtenidos se distribuyen en su totalidad a los gobiernos estatales.

### **Tenencia<sup>19</sup>.**

Están obligadas al pago del impuesto establecido en ésta Ley, las personas físicas y las morales tenedoras o usuarias de los vehículos a que se refiere la misma.

Para los efectos de ésta Ley, se presume que el propietario es tenedor o usuario del vehículo. Los contribuyentes pagarán el impuesto por año de calendario durante los tres primeros meses ante las oficinas autorizadas, salvo en el caso de vehículos nuevos o importados, supuesto en el que el impuesto deberá calcularse y enterarse en el momento en el cual se solicite el registro del vehículo, permiso provisional para circulación en traslado o alta del vehículo.

Tratándose de automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, el impuesto se calculará como a continuación se indica:

En el caso de automóviles nuevos, destinados al transporte hasta de quince pasajeros, el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar al valor total del vehículo, la siguiente:

---

<sup>19</sup> Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos. A partir de 2012 se convierte en un impuesto Estatal.

Cuadro 2.2.3.6.A

**Régimen del Impuesto Sobre la Tenencia de Automóviles**

<b>Límite inferior \$</b>	<b>Límite superior \$</b>	<b>Cuota fija \$</b>	<b>Tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior %</b>
0.01	428,768.31	0.00	3.0
428,768.32	825,140.79	12,863.05	8.7
825,140.80	1,109,080.70	47,347.45	13.3
1,109,080.71	1,393,020.60	85,111.46	16.8
1,393,020.61	En adelante	132,813.36	19.1

Fuente. Cuadro elaborado en la Ley de ingresos sobre la tenencia y uso de automóviles.

En materia de vehículos usados, el artículo 15-B: Tratándose de vehículos de fabricación nacional o importados, a que se refieren los artículos 5o., fracción IV y 14-B de ésta Ley, así como de aeronaves y motocicletas, excepto automóviles destinados al transporte de hasta quince pasajeros, el impuesto será el que resulte de multiplicar el importe del impuesto causado en el ejercicio fiscal inmediato anterior por el factor que corresponda conforme a los años de antigüedad del vehículo, de acuerdo con la siguiente:

Cuadro 2.2.3.6.B

**Factor de depreciación Sobre la Tenencia de Automóviles**

<b>Años de antigüedad</b>	<b>Factor</b>
1	0.900
2	0.889
3	0.875
4	0.857
5	0.833
6	0.800
7	0.750
8	0.667
9	0.500

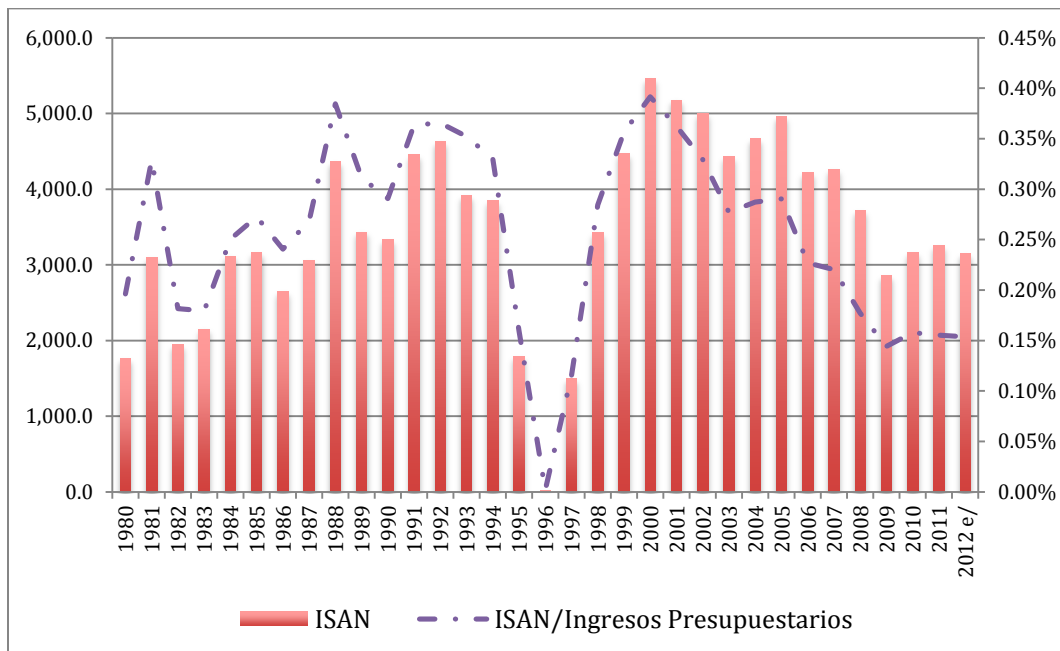
Fuente. Cuadro elaborado en la Ley de ingresos sobre la tenencia y uso de automóviles.

El Congreso de la Unión determinó que a partir de 2012 la Tenencia sería derogada, teniendo un plazo desde 2007 para generar un ajuste en las estructuras hacendarias de los estados, esto debido a que a ellos se transfería directamente el ingreso de éste impuesto. Finalmente a partir de 2012 el impuesto a la tenencia quedó como un impuesto Estatal, haciendo responsables a éstas administraciones de su recaudación y uso. Dejando únicamente a Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Sinaloa como estados sin éste recurso.

### ISAN y Tenencia 1980-2012

Gráfica 2.2.3.6.A

**México: Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, 1980 – 2012**  
**(Millones de pesos constantes 2003=100 y por ciento de los ingresos presupuestarios)**



Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la federación de 2012

**“Estudio de la Recaudación Tributaria de 1980 a la Actualidad en Comparación con la Reforma Hacendaria de 2013”**

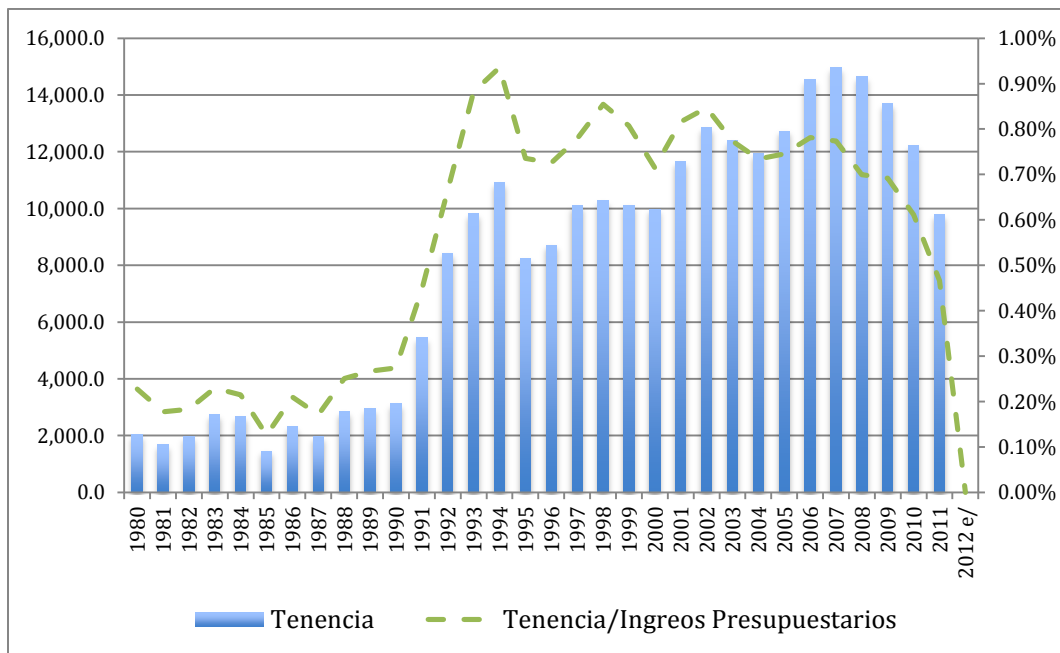
La gráfica 2.2.3.6.A muestra la evolución del ISAN a partir de 1980, refleja las altas variaciones que ha tenido la recaudación durante 30 años. Con tendencias poco marcadas de crecimiento de 1982 a 1992, un periodo de nula recaudación de 1995 a 1998, y finalmente de 2000 a la actualidad con decrecimiento .

Además de estas nulas tendencias y periodos de mayor o menor recaudación, es importante resaltar como durante el periodo estudiado la recaudación se movió entre 0.15% y 0.4% de los ingresos totales. La baja significancia de éste impuesto debería servir para reflexionar si existe un beneficio real entre la recaudación y el costo por su recaudación y administración.

El peso de éste impuesto radica en que al igual que la tenencia, en ambos casos se transfiere el total del monto recaudado directo a los estados, pero si ellos son los que lo usan deberían ser ellos quien los recaude y administre.

Gráfica 2.2.3.6.B

**México: Impuesto de Tenencia, 1980 – 2012**  
**(Millones de pesos constantes 2003=100 y por ciento de los ingresos presupuestarios)**



**“Estudio de la Recaudación Tributaria de 1980 a la Actualidad en Comparación con la Reforma Hacendaria de 2013”**

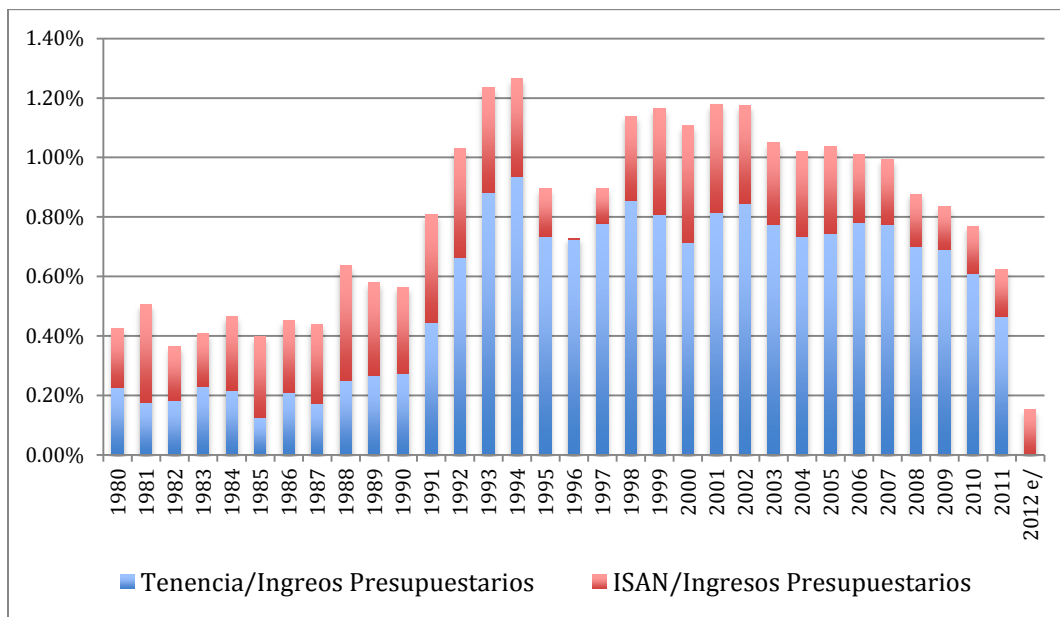
Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la federación de 2012

La tenencia a partir de 1980 creció constante mente con excepción de años como 1995, 2000 o 2005 hasta 2007 cuando se anuncio que seria derogado, a partir de ahí comenzó a descender cada año hasta que en 2012 desapareció como impuesto federal.

Éste impuesto está en el grupo de los impuestos que, fuera del ISR, IVA e IEPS, tienen una recaudación aceptable llegando a representar cerca de un 1% con respecto de los Ingresos totales.

Gráfica 2.2.3.6.C

**México: Acumulado de los Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y Tenencia, 1980 – 2012 (Porcentaje de los ingresos presupuestarios)**



Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la federación de 2012

Después de analizar los ingresos reales y su peso en los ingresos presupuestarios totales en ambos impuestos por separado, la gráfica 2.2.3.6.C muestra el peso

acumulado en los ingresos presupuestarios. Ambos impuestos llegaron a representar 1.25% lo que es bastante bueno, para 2007 ambos impuestos sumaban el 1% del total de los ingresos, y a partir de ahí con la derogación de la tenencia desapareció ese peso.

Por lo que a pesar de que éstos impuestos son un fuerte 1%, tiene mayor beneficios transferir los derechos y obligaciones a las entidades estatales, debido a que para ellas son altamente representativas en sus ingresos y elimina los tramites de transferencias de recursos inter gubernamentales.

### **2.3. REFORMAS FISCALES.**

#### **2.3.1. La antesala de las reformas.**

El periodo que va 1940 a 1970 en materia de reformas fiscales en México, es un periodo con muchos cambios, con introducción de nuevos impuestos y fuertes variaciones en las tasas impositivas. Estos cambios fueron guiados esencialmente por consideraciones administrativas, parches de impuestos indirectos y un impuesto al ingreso con características poco equitativas y progresivas.

De acuerdo con Díaz y Thirsk (2000, 9) en México para 1970 se contaba con una gama de impuestos que habían ayudado a incrementar los ingresos desde 1940 en 3.5% pasando de 6.5 a 10 por ciento del PIB, los impuestos mas relevantes eran; El impuesto al ingreso personal y el impuesto sobre la renta empresarial, estos buscaban un esquema progresivo simple que incrementaba la tasa de gravamen con forme aumentaban los ingresos individuales por interés financiero. El impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) introducido en 1948, el cual finalmente remplazo al impuesto del timbre, era un impuesto en cascada a las ventas, el cual buscaba una administración sumamente simple pero el grado de ignorancia y analfabetismo del país genero grandes distorsiones y confusiones. La introducción de los impuestos especiales al consumo de bienes y servicios en gasolina, alcohol, tabaco, servicios telefónicos y algunos bienes intermedios como neumáticos y vidrio. El impuesto sobre ingresos mercantiles el cual resalto el

efecto en cascada sobre los bienes de consumo final hacia 1970. Finalmente se debe mencionar el impuesto a la herencia, el cual fue retirado por efectos negativos sobre la clase media.

Este conjunto de impuestos, la mejora en la administración tributaria y el incremento en las cargas establecieron las bases para el crecimiento de los ingresos federales y las nuevas estructuras fiscales a partir de 1980.

### **2.3.2. Cambio de dirección de la política fiscal. De 1982 a 1988.**

A partir de 1971 con la entrada de Luis Echeverría el gasto de gobierno se elevó de 20.5 a 30 por ciento del PIB, esto direccionando el gasto hacia el sector paraestatal y el gran crecimiento de un Estado proteccionista. Las empresas en poder del estado pasaron de 84 a 845 (Urzúa, 1993) para 1975 el déficit fiscal alcanzó el 10% del PIB y la inflación rondaba el 27%.

Con la entrada de López Portillo se embarcó en la continuación de la administración anterior, con la adquisición de más empresas para el Estado y con ello un crecimiento desorbitado del gasto público que en 1981 alcanzó el 41.3% los problemas y el colapso de las finanzas del Estado se habían retrasado gracias al incremento constante de los ingresos de PEMEX por el crecimiento positivo del precio del crudo, y por el otro lado un endeudamiento de la administración anterior.

En 1982 el panorama internacional se ve sacudido y con ello la administración pública que fue dependiente de las tasas de interés internacionales y el incremento del precio del petróleo. Con estas variaciones en México se presenta una fuga masiva de capitales y colapsa el sistema de pagos internacionales. Una restructuración de la deuda y un acuerdo de nuevas reformas y promesas de cambios en la estructura hacendaria establecen el panorama de la nueva administración pública de México para los años ochentas.



A pesar de que la administración en la década de los ochentas tuvo la marca de Miguel De La Madrid<sup>20</sup>, este tuvo que hacer fuertes cambios y reformas para corregir el camino de la administración anterior. En los primero cinco años de su administración la deuda externa total pasó de 95 mil millones de dólares al término de 1982 a 98 mil millones de dólares a finales de 1987, y 93 mil millones de dólares constantes de 1982, lo que represento una disminución del 14%. Esto lo consiguió recortando gastos y haciendo reformas fiscales.

### **Impuesto al Valor Agregado**

En enero 1979 aun durante la administración de José López Portillo<sup>21</sup> se introdujo el IVA y los impuestos especiales los cuales entrarían en vigor un año después para que la gente y los contadores lograran familiarizarse con los requerimientos fiscales, de igual manera se estableció la nueva ley de coordinación fiscal con los estados. Un de los mayores problemas que presento el Impuesto al Valor Agregado era la tasa que debería fijarse dado que esta debía ser la mínima que cubriera la recaudación obtenida por el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, el Impuesto al Consumo Suntuario, los 25 Impuestos Especiales Federales que serian derogados y algunos otros impuestos estatales. Las estimaciones de hacienda rondaban una tasa generalizada de 12.7%, mientras que el sector privado proponía un 10%, finalmente se fijo en 10% facilitando el obstáculo de la negociación.

Existían otros tres temas relevantes previo a la introducción del IVA; el primero era el monto del crédito fiscal que había que otorgar, esto debido a que el IVA era base consumo y había que compensar la diferencia antes de aplicar este nuevo impuesto con el impuesto indirecto incorporado en los bienes de capital adquiridos. El siguiente problema a resolver era el monto en el que había que reducir la tasa de los impuestos especiales que subsistían, esto con el objetivo de lograr que el nuevo IVA piramidado sobre dichos impuestos tuviera la misma

---

<sup>20</sup> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 1982 a 1988.

<sup>21</sup> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 1976 a 1982.

incidencia que la tasa previa. Y finalmente la negociación con las entidades federativas de una nueva formula de participaciones.

El más grande de los tres era el problema de las participación con las entidades federativas, esto debido a que la distribución regional del IVA, dado el monto recaudado, no tiene el mismo significado que el del ISIM; bajo el ISIM las ventas regionales reflejaban perfectamente la actividad económica del estado, mientras que con el nuevo impuesto solo mostraba el nivel de consumo. Finalmente este problema se solucionó con la creación de un fondo general de participaciones donde cada estado recibiría en el primer año un porcentaje calculado como el monto de las transferencias federales recibidas en los tres años anteriores dividido por el total de las transferencias hechas a los estados en el mismo lapso<sup>22</sup>.

La falta de esfuerzo recaudatorio por parte del los estados contribuyó al comportamiento rezagado del IVA, así como la alta inflación. Las menores importaciones y mayores exportaciones durante este periodo. El IVA paso esencialmente por tres etapas; en su año de introducción era simple, con una tasa básica de 10%, tasa cero para algunos artículos agrícolas y algunos alimentos perecederos, una tasa del 6% para la zona fronteriza y una exención a las ventas de tiendas sindicales. La segunda etapa de este impuesto salió solo un año después; extendió la tasa cero a un mayor numero de alimentos debido a la inflación que muchos creían se debía a este impuesto. Y finalmente bajo la nueva administración en 1982 la tasa paso al 15%, una tasa al consumo suntuario del 20% y un tasa de 6% a medicinas y alimentos que permanecían con gravamen.

### **Impuesto Sobre la Renta**

Este impuesto igual que el IVA tuvo varias etapas en este periodo de acuerdo con las necesidades financieras del Estado. Dentro los objetivos principales de

---

<sup>22</sup> Esta no fue una solución definitiva, ya que existieron muchos problemas y los coeficientes no reflejaban las participaciones reales que merecían las entidades. Los estado para recibir mas ingreso ocultaban información y distorsionaban los coeficientes. Finalmente tuvieron que incrementar el tamaño del fondo federal llegando en 1986 a transferir el 17.3% de la recaudación federal total. (Díaz y Thirsk [2000, 25]

reformular este impuesto se encontraba ampliar la base impositiva, reducir las distorsiones sobre la asignación de los recursos y realizar el ajuste correspondiente por la inflación.

Uno de los ajustes importantes para ampliar la base fue hacer los dividendos acumulables al ingreso personal, de igual manera se incluyeron las ganancias de capital en la base impositiva del ingreso individual solo exceptuando las de la bolsa. Otro ajuste fue el de la eliminación de bases especiales de tributación a pesar de que solo se logro eliminar el de la industria de la construcción. Finalmente en materia de ajuste por inflación se modificó el impuesto sobre la renta empresarial, pero debido al ritmo acelerado de la inflación ninguna de estas reformas consiguió impedir la caída del ISR durante 1980 a 1985 de 2.7% a 1.5% del PIB.

Las adaptaciones inflacionarias al impuesto sobre la renta permitieron el ajuste al costo de los activos para medir la ganancia de capital en términos reales y de la proporción no apalancada de los activos depreciables. Se publico una tabla construida con los índices de precios y para 1987 se consolida la indización del impuesto sobre la renta, lo que consistía en eliminar las deducciones personales y sustituirlas por un año de salario mínimo sujeto a este índice. En el caso del impuesto sobre la renta personal quedó establecido con un ajuste anual de inflación de una tabla escalonada en la tarifa.

### **Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios.**

En la practica estos fueron los únicos impuestos que se lograron modificar en tiempo y forma, previo a las perdidas inflacionarias. Su ajuste consistió en la eliminación de impuestos sobre una base unitaria (por litro, por kilo, por ejemplo) para introducir el impuesto *ad valorem*<sup>23</sup>. En realidad estos fueron los impuestos que mas incrementaron su participación de 1980 a 1985 y mostraron las reformas más significativas.

---

<sup>23</sup> Impuesto proporcional al precio de una mercancía. Ad valorem tax.

### **2.3.3. La era del libre comercio. De 1988 a 1994.**

#### **Nueva administración.**

En resumen se puede decir que la administración de Miguel De La Madrid durante el periodo de 1982 a 1988 dejó un programa de estabilización, en el ultimo año de gobierno dejó un superávit primario de 5% del PIB, un tipo de cambio nominal fijo y se establecieron acuerdos entre trabajadores, agricultores, el sector empresarial y el gobierno para la estabilización de precios y salarios logrando reducir la tasa de inflación anual en diciembre de 1988 a 51%.

Carlos Salinas tomó posesión en diciembre de 1988, con nuevas ideas y objetivos claros. En materia de finanzas esperaba incrementar la carga impositiva en 1% con respecto del PIB para resaltar el superávit presupuestal del año anterior.

De acuerdo con la ultima reforma de indexación del ISR de las empresas de 1985, el transito a esta base se haría escalonadamente, pero debido a que la nueva base y la menor tasa que sobre ella se aplicaba redujo sustancialmente su carga fiscal, por otro lado la administración de este impuesto usando las dos bases traslapadas se tornó demasiado complicada y finalmente debido a la fuerte presión del sector privado se abandono la fase transitoria. Este conflicto se soluciono introduciendo un nuevo impuesto mínimo a la renta empresarial, con el objetivo de acelerar la transición y gravar a las empresas que habían logrado evadir o evitar la mayor parte del impuesto sobre la renta.

Por lo tanto se estableció que el nuevo impuesto grabaría en 2% sobre el valor bruto de los activos de las empresas ajustado por inflación. Se incluyeron todos los activos menos las inversiones en acciones de otras empresas y se permitió deducir los prestamos a otras empresas. Las nuevas medidas fueron diseñadas para extraer una contribución adicional a aquellos que permanecían evadiendo la

red impositiva. Este impuesto fue la característica mas sobresaliente de la reforma de 1988.

En 1990 el impuesto máximo al ingreso personal se redujo a 35%, y con ello se elimino un impuesto introducido un año anterior que grababa con 10% los dividendos pagados. Otra modificación fue la reducción de los impuestos a las ganancias enviadas al extranjero a 35%. La exención a los dividendos y la reducción generalizada de las tasas máximas empresariales y personales tenían el propósito de mejorar el grado de integración y evitar el doble gravamen así como atraer la inversión extranjera directa. Estas modificación consiguieron efectos económicos positivos y de acuerdo con Díaz y Thirsk (2000, 32) sin ellas el gobierno hubiera tenido una perdida en la recaudación del 1.3% del PIB.

La administración de Salinas generó otra serie de reformas. En 1990 se introdujo un sistema de flujo de caja para modificar el régimen de la agricultura, ganadería, silvicultura, las cooperativas y contribuyentes con ingresos anuales menores a 500 mil pesos. Este implicaba el pago de impuestos cuando el efectivo era sacado de una unidad productiva, esto direccionando los gravámenes a los gastos y no los ingresos.

La eliminación de todas las exenciones especiales en autotransportes, pesca, agricultura mensajería, periódicos y sector maderero fue otro de los avances importantes. Adicionalmente, el IVA adoptó un esquema mensual de pago como el ISR para las personas morales y con ellos permitía el oportuno cruce de la información de las declaraciones contra datos de otros estados, comercio internacional o entre los mismos rubros tributarios. Con estas modificaciones se avanzaba hacia el incremento significativo de los ingresos tributarios y un marco tributario con tasas impositivas más competitivas internacionalmente.

### **2.3.3 La realidad económica y la necesidad de saneamiento. De 1994 a 2000.**

En el sexenio de 1994 a 2000 el presidente electo fue Ernesto Zedillo Ponce de León, durante su administración comenzó con una fuerte crisis que arrastraba la falta de ahorro y baja inversión productiva provocando que para diciembre de 1994 el alza de la tasa de interés internacional y el régimen de libre flotación cambiaria sacara del país todo el capital internacional.

Ante estos problemas financieros el estado se declaró insolvente y los problemas tanto inflacionarios como de desequilibrio financiero se hicieron notar. Con la cascada de problemas vinieron las propuestas; se recortaron los gastos públicos y se propuso modificar el IVA. En adición gracias los nuevos tratados de libre comercio, se otorgo un crédito por 20 mil millones de dólares y ayudas económicas por mas de 50 mil millones de pesos.

Para 1995 el producto ya había caído en 5.8 puntos porcentuales y la tasa de desempleo estaba en 6.6%. El gobierno se vio en la necesidad de tomar diversas medidas, aunque la mayoría de éstas fueron programas de apoyos al campo, programas de desayuno o programas especiales de vivienda. Otro de los programas importantes en este periodo fue el programa de alivio a deudores que tenia como objetivo condonar los intereses moratorios y extender los plazos.

Con los problemas que el país estaba cargando el lema del gobierno fue incentivar el ahorro interno y con ello generar un impulso en el crecimiento la inversión y el empleo. Para esto propuso una reforma tributaria que seria introducida paulatinamente y que buscaría alentar el ahorro de las familias, que incrementara las contribuciones en vivienda y que lograra fomentar el ahorro para una pensión sólida.

En la primer etapa de esta reforma, se buscó que los estados obtuvieran mayores recursos pero de la misma manera mas responsabilidades, para ello se incremento el Fondo General de Participaciones y se asignaron nuevos recursos a

los estados y en 1991 se determinó que aquellos con mayor esfuerzo recaudatorio, menor grado de desarrollo y mayor número de habitantes se les asignarían mayores recursos.

Las principales modificaciones tributarias estaban enfocadas en incrementar la recaudación, para ello se incrementó la base gravable y se establecieron condiciones para perseguir como delito el fraude fiscal. En materia de ISR se eliminó la base especial de tributación y se establece un régimen fiscal simplificado para aquellos contribuyentes con capacidad administrativa limitada. Adicional a estas modificaciones se reduce la tasa de ISR y se eliminó el sistema de tasa múltiple, fijando una tasa única de 35%.

#### **2.3.4. Promesas de una nueva administración. De 2000 a 2006.**

Durante éste sexenio la presidencia estuvo a cargo de Vicente Fox Quesada, para el cual las consideraciones más sustanciales en materia de tributación se enfocaron en las modificaciones del ISR y una innumerable serie de propuestas rechazadas por el congreso por hacer del IVA el pilar de la tributación. Al igual que la mayoría de las reformas fiscales que incrementan los impuestos ésta a través de mecanismos como la adopción de medidas distributivas, el fomento al ahorro y la inversión, otorgar mayor seguridad jurídica y el combate a la informalidad, buscan compensar la carga fiscal en los hogares.

Dentro de las reformas más importantes se encontraba la del ISR que entró en vigor el 2002, la cual presentó la reducción de la tasa de manera gradual, la reducción de los tramos de tarifa para las personas físicas, la deducción inmediata de la inversión fuera del Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, las deducciones a las aportaciones de los patrones a la seguridad social y la creación del régimen a personas físicas con actividad empresarial y profesionales, así como el régimen intermedio.

Otros impuestos que tenían el objetivo de evitar la evasión, como fue el del 3% a la nómina como sustitución del crédito salarial y el impuesto a las ventas de bienes y servicios suntuarios fueron declarados inconstitucionales.

En términos de IVA en 2005 se fijó el cálculo para pequeños contribuyentes y los fideicomisos inmobiliarios que exentaban del pago de IVA a los certificados de enajenación inmobiliarios no amortizables. De igual manera se exento del pago de éste impuestos las personas físicas y morales con ingresos menores a 4 millones

#### **2.2.5. Nuevos impuestos, misma recaudación. De 2006 a 2012.**

Durante el periodo de 2006 a 2012 se hicieron varias reformas hacendarias que dieron origen a nuevos impuestos y gravámenes, la administración estuvo a cargo de Felipe Calderón Hinojosa.

El primero de esta serie de modificaciones fue la creación del Impuesto Empresarial a Tasa Única. Este se presentó en junio de 2007 con las proposiciones: Un gravamen directo de aplicación general, reducidas exenciones, y aplicable a aquellos agentes que pagan retribuciones a los factores de la producción.

Uno de los fundamentos de del gravamen se centraba en que, es un impuesto que simplifica las contribuciones y por lo tanto reduce los costos administrativos, en adición planteaba ser un impuesto transparente y flexible que alentaría la equidad y fomentaría la competitividad; esto quiere decir que tendría todos los componentes favorables de un buen impuesto.

Otro de los impuestos presentados en esta iniciativa es el Impuesto a Depósitos en Efectivo. El objetivo principal de este impuesto era introducir una parte de los agentes económicos que se encontraban en la informalidad. El comercio informal sumado a una evasión fiscal superior al 15% se necesitaba un impuesto que retuviera una parte de esa economía que se encuentra fuera del sistema. El IDE fue un impuesto contra la informalidad que buscaba gravar los ingresos de los



agentes fuera del Registro Federal de Contribuyentes, buscando una mayor equidad de las obligaciones fiscales. El impuesto buscaba regresar el IDE después de calculo de ISR por lo que aquellos agentes sin RFC serian objeto de retención de este gravamen.

En el campo de ISR las principales reformas se centraban en; fijar un limite para la deducción de donativos de hasta 7% de la utilidad obtenida, se introducen las restricciones de deducción de IDE y IETU para cada régimen, se fija una deducción de acciones y títulos de valor únicamente contra las ganancias de dicho concepto. Junto con estas modificaciones se hacen variaciones de tipo informativo y diversas sanciones tanto económicas como de cesión de derechos y autorizaciones, esto con el objetivo de detectar evasiones en tiempo y forma. Otra modificación interesante fue la simplificación del ISR para personas físicas, esto se consiguió eliminado el calculo de subsidios y los créditos al salario.

En el caso del IETU a partir del 2008 se aprobó una tasa de 16.5% la cual se incremento en 2009 a 17% y en 2010 a 17.5%. Este impuesto se determino sería pagado por personas físicas y morales que tengas ingresos causados por enajenación de bienes, préstamo de servicios u otorguen el uso de bienes.

En el caso del IDE quedó aplicado a una tasa de 2% sobre el importe total de los depósitos gravados y en 2010 ascendió a 3%. Están obligados tanto personas físicas como morales que generen depósitos en efectivo mayores a 25 000.00 m/n, en el 2010 se redujo el monto quedando en 15 000.00m/n.

Finalmente en el caso del IEPS las modificaciones fueron superfluas, en primer lugar se fijó en 20% a los juegos y apuestas y por otra parte las gasolinas tienes una tasa adicional. La Tenencia a partir de 2012 queda abrogada a las entidades federativas quedando en ellas la recaudación así como las tasas y gasto.

## 2.4. COMPARACIÓN CON PAÍSES DE LA OCDE

### 2.4.1. Recaudación total

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014; 30) México es uno de los países que pertenecen a este organismo multilateral y muestra el nivel de recaudación tributaria mas bajo. De acuerdo con la OCDE para el año 2011 México recaudó el 19.7 % con respecto al producto interno bruto, mientras que el promedio en América Latina<sup>24</sup> fue de 20.1 y en la OCDE<sup>25</sup> de 34.1 por ciento.

La OCDE afirma que el problema de México en su baja recaudación es causado por problemas como una base tributaria pequeña, la economía informal, la baja eficiencia recaudatoria y la multiplicidad de regímenes especiales.

A continuación se analizará de acuerdo a la información de la OCDE los montos totales recaudados con respecto al PIB en relación a los países de AL y la OCDE, con el objetivo de establecer comparaciones históricas de los ingresos tributarios en México.

Los ingresos como proporción del producto interno bruto en México, así como en América Latina (AL) han aumentado considerablemente de 1990 a la fecha. La gráfica 2.4.1.A muestra como los ingresos tributarios de AL han pasado del 15% al 20% teniendo un incremento constante de la misma manera que México, por el contrario del promedio de la OCDE que ha permanecido constante en un 33%

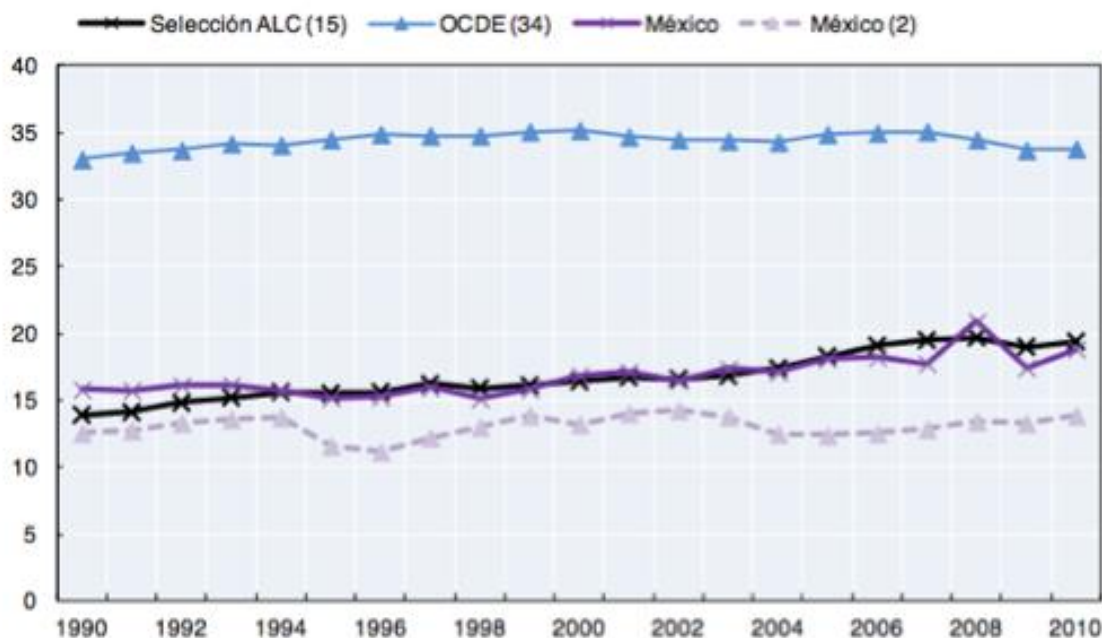
---

<sup>24</sup> Los países incluidos en este análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>25</sup> Los países que pertenecen a esta organización son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.

Gráfica.2.4.1.A

México, América Latina y la OCDE: Recaudación tributaria total, 1990-2010  
(Porcentaje del PIB)



México (2) representa la recaudación total sin los ingresos de los derechos sobre la producción de hidrocarburos

Cuadro elaborado por la OCDE en Estadísticas tributarias en América Latina 1990 2010 en su resumen final para México.

De igual manera los ingresos tanto en AL como en México continuaron aumentando hasta la actualidad, con excepción de 2009 debido a la crisis económica internacional. En México el ingreso con respecto al PIB para el 2012 fue de 19.6%, solo ligeramente menor que en 2011 con 19.7% y casi un punto porcentual mayor que en 2010. Mientras que el promedio de AL mostro un incremento constante con crecimiento en 13 de los 18 países, pasando de 18.9% en 2009 a 20.7% para el año 2012.

Al comparar la proporción media de los impuestos de los países de la OCDE a los de AL en el año 2011 se puede apreciar la brecha entre 34.1% contra 20.1% de AL, lo que muestra el largo camino que deben recorrer para una recaudación

significativa. A demás de esta diferencia es importante resaltar que al analizar hacia adentro de estos bloques ambos muestran una varianza elevada debido a la diferencia entre el país con mayor ingreso frente al de menor.

En el caso de AL los países con mayores ingresos son Argentina y Brasil (37.3% y 36.5% ) con ingresos muy similares al promedio de los de la OCDE, por el otro lado tenemos a los de menores ingresos, Guatemala y República Dominicana (12.3% y 13.5%). Los países de la OCDE enfrentan un problema similar, donde oscila entre un 48% de Dinamarca, hasta un 19.6% y 20.8% de México y Chile, que son los únicos países de AL que pertenecen a este bloque y que presentan la recaudación mas baja.

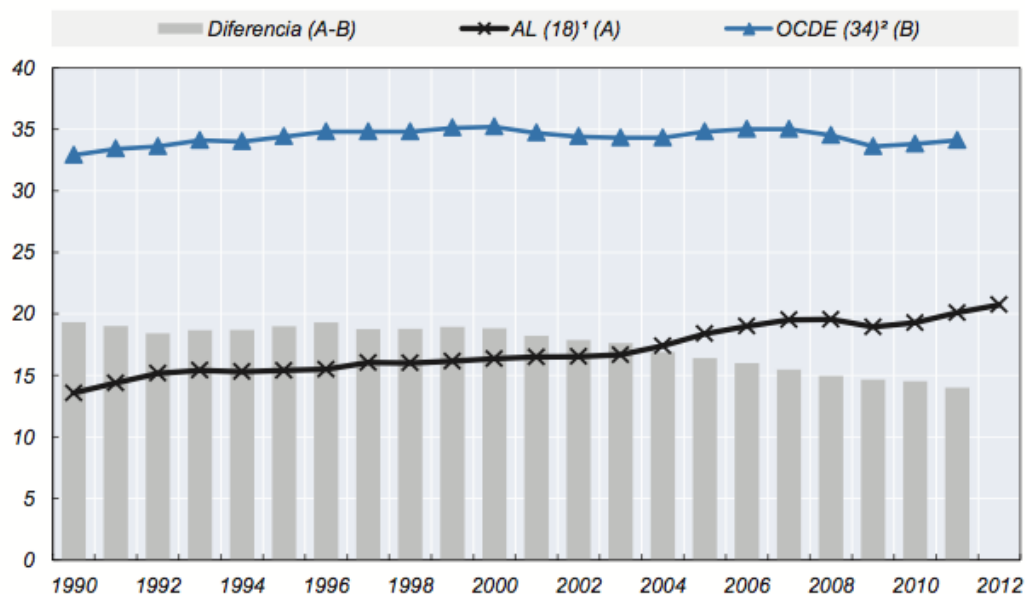
Estas grandes diferencias entre las medias de los bloques indican que se debe tener mucha precaución en el análisis y comparación, las medias nos sirven para entender las tendencias de las regiones pero existen países que se encuentran muy por debajo de esa media. En la gráfica 2.4.1.B, vemos como a través del tiempo se ha reducido ligeramente la diferencia entre los ingresos de los dos bloques pero la diferencia como ya se analizo previamente sigue siendo bastante amplia

En esta amplia gama de porcentajes la pregunta inmediata se presenta como: ¿Cuál es el porcentaje de recaudación optimo? De acuerdo con la OCDE existen diversos factores que lo determinan, de acuerdo con la CEPAL uno de los factores que determina a la combinación optima, es el volumen de bienes y servicios que proporciona el Estado (CEPAL, 2010). En el caso de la región de AL estos países a partid de los años 80´s privatizaron gran parte de sus servicios, al contrario de la ideología de los países de la región Euro pertenecientes a la OCDE que otorgan una gama muy amplia de servicios y que por lo tanto requieren de una mayor parte de ingresos fiscales. Otro factor clave en el monto recaudado es que la mayor parte de los países de AL presentan un volumen elevado de comercio

informal el cual no paga impuestos y afecta fuertemente a las pymes (Gómez Sabaini, 2010).

Grafica 2.4.1.B

**América Latina y la OCDE: Diferencia entre el total de recaudación tributaria, 1990-2012 (Porcentaje del PIB)**



1. Representa un grupo de 18 países de América Latina. Estos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

2. Representa el promedio ponderado de los países miembros de la OCDE.

Fuente. Elaborado por la OCDE en OECD (2014), “Tax Revenue Trends 1990-2012”, in Revenue Statistics in Latin America 2014, OECD Publishing.

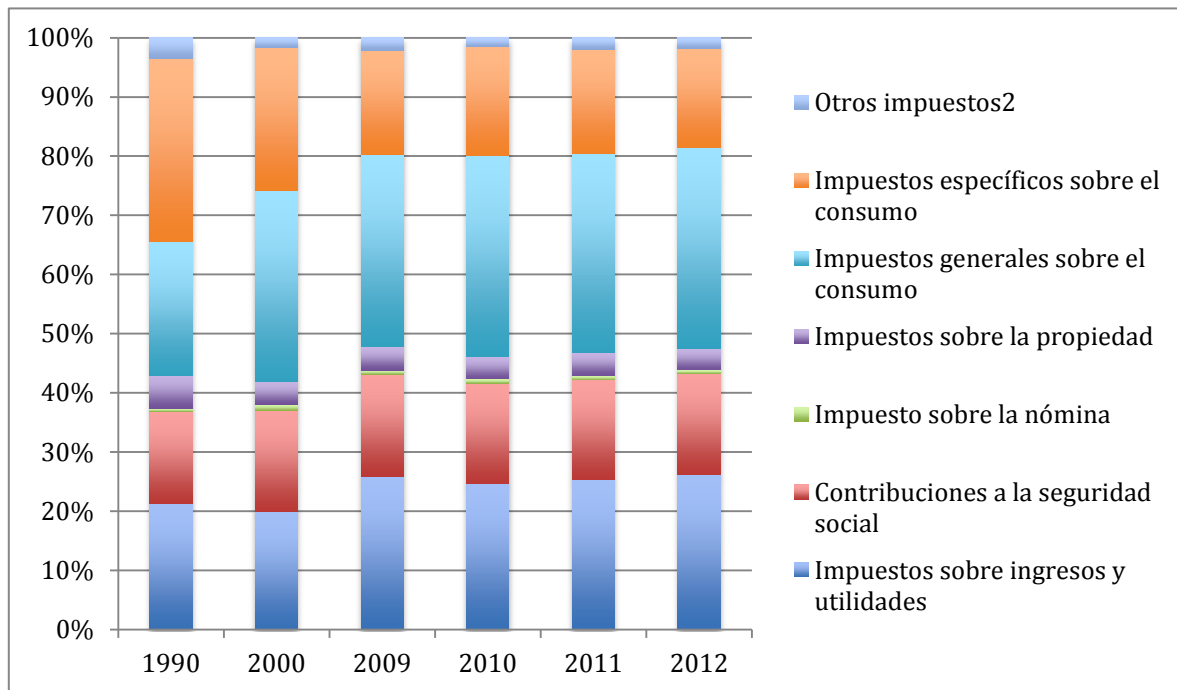
### 2.4.2. Estructura impositiva

La estructura impositiva se refiere a las principales categorías de impuestos respecto al total de ingresos tributarios. En América Latina esta estructura a partir de 1990 no ha sufrido cambios muy significativos en la combinación tributaria. El promedio de países de AL recargan sus ingresos tributarios en los impuestos sobre ingresos y utilidades en un 26%, impuestos generales sobre el consumo en un 34% (impuesto que ha aumentado de un 23%) y un impuesto específico sobre

el consumo en un 17% (impuesto que ha disminuido de 31%). En la grafica 2.4.2.A se muestran todas las categorías.

Grafica 2.4.2.A

**América Latina: Estructuras impositivas, 1990-2012**  
**(Porcentaje de los ingresos tributario)**



2. Incluye algunos impuestos sobre bienes y servicios e incluye impuestos de timbres

Fuente. Cuadro elaborado con información de OECD (2014), "Tax Revenue Trends 1990-2012", in Revenue Statistics in Latin America 2014, OECD Publishing.

En la grafica se puede notar como de 1990 a 2012 la estructura no sufrió cambio muy drásticos, y la mayor variación fue en el cambio de impuestos específicos a generales sobre el consumo, y un ligero incremento de impuestos sobre el ingreso.

El fuerte incremento del impuesto general sobre el consumo es básicamente el IVA, impuesto que ya existía en algunos países desde 1970 pero que comenzó a tener un peso particular en las finanzas a partir de 1990, esta reforma se dio gracias a que era mas fácil y eficiente la administración de una tasa única y

general, por lo que rápidamente se vio incremento de los ingresos al establecer el gravamen sobre todo el consumo.

Por el otro lado el decaimiento de los impuestos particulares sobre el consumo tiene su origen esencialmente en el libre mercado, la no intervención del Estado sobre los equilibrios económicos, y la liberalización del comercio exterior. Dejando únicamente este impuesto sobre productos o servicios con demandas inelásticas.

En el caso de los impuestos sobre ingresos y utilidades es una tendencia de AL el incremento a través del tiempo, pasando del 20% al 26% del total de los ingresos tributarios, así como un mayor peso de este impuesto sobre la renta en las sociedades que el de la renta de las personas. En el caso de las contribuciones sociales es otra de las categorías que de igual manera se ha incrementado desde 1990 pasando de 2.4% a 3.8% del total de los ingresos tributarios. Ésta categoría presenta algunas particularidades, como es el caso de México y Chile que tienen un régimen privado de capitalización individual lo que explica el bajo porcentaje de ingreso, en el caso de Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay los cuales cuentan con sistemas públicos o mixtos, mantienen elevados ingresos con respecto del total (mas del 20% del total de los ingresos).

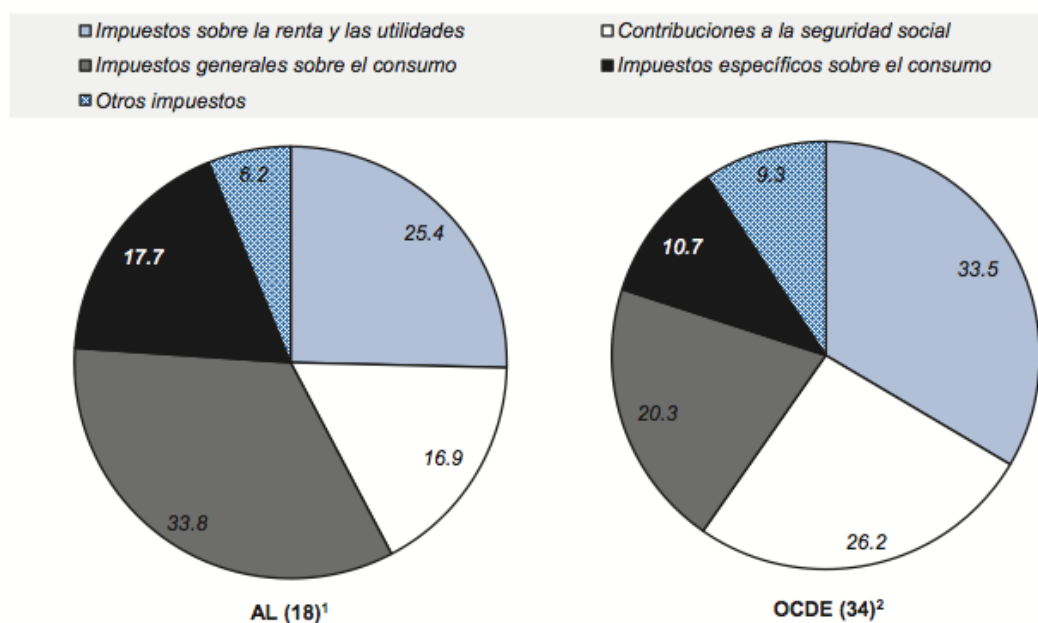
En el caso de los países de la OCDE la estructura fiscal es completamente distinta. Este bloque de países deposita un mayor peso de sus ingresos sobre los impuestos sobre la renta y utilidades y sobre las contribuciones a la seguridad social, lo que compensan con una menor recaudación de los impuestos al consumo tanto generales como específicos como muestra los porcentajes para el año 2011 la gráfica 2.4.2.D

El ingreso procedente del impuesto sobre la renta es mayor en los países de la OCDE que en AL, esto de acuerdo con (OCDE, 2008) se explica por dos factores; En primer lugar, AL cuenta con una renta procedente del trabajo menor que en los países de la OCDE, y en segundo lugar, su distribución implica que hay menos

contribuyentes, dada dicha concentración. Otros trabajos (CEPAL, 2010) aseguran que la elevada brecha de incumplimiento de los impuestos sobre la renta y la base impositiva mas limitada compuesta principalmente por salarios y no por ingresos de empresas representa otros dos factores fundamentales.

Gráfica 2.4.2.B

**América Latina y OCDE: Estructuras impositivas, 2011  
(Porcentaje de los ingresos tributarios)**



1. Representa un grupo de 18 países de América Latina listados en la Tabla A. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

2. Representa el promedio no ponderado de los países miembros de la OCDE.

Fuente. Elaborado por la OCDE en OECD (2014), "Tax Revenue Trends 1990-2012", in Revenue Statistics in Latin America 2014, OECD Publishing.

En el caso de los ingresos por consumo en AL los impuesto generales sobre bienes y servicios representan casi el 34% con respecto al total de los ingresos tributarios, mientras que en los países de la OCDE solo representan el 26.2% para el año 2011, pero si lo analizamos como porcentaje del PIB vemos que para AL es el 6.7% y para la OCDE 6.9%. Esto quiere decir que aun que el peso dentro de los



ingresos es mayor en AL, el monto ingresado con respecto a la producción total es muy similar.

### **2.4.3. Recaudación por niveles de gobierno**

La descentralización es una de las grandes reformas que se dieron en AL a partir de 1980. En esta transformación estructural se incluyeron las funciones gubernamentales, las autonomías legislativas y económicas, la democratización regional y la autonomía financiera. Ésta última modificación tuvo como objetivo una creciente tendencia a que una parte cada vez mayor del gasto público se ejerciera a escala subnacional. En realidad poco ha cambiado con estas reformas y en las estadísticas se puede apreciar que los esfuerzos por fomentar la recaudación a niveles subnacionales no se ve reflejada en sus ingresos. De acuerdo con la OCDE en la mayoría de los países de AL entre 1995 y 2011 los ingresos recaudados por niveles de gobierno subnacionales varió menos de un punto porcentual y en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay descendió entre uno y cuatro puntos porcentuales, mostrando como en realidad las intenciones de ejercicios fiscales subnacionales no están teniendo un impacto.

En AL la centralización fiscal está muy arraigada a diferencia de los países de la OCDE, esto por que los principales impuestos se recaudan por las entidades federales, dejándoles muy pocos impuestos disponibles a las entidades subnacionales y por lo tanto haciéndolas totalmente dependientes de las transferencias federales. En 17 de los 18 países analizados de AL los ingresos federales representan al menos dos terceras partes de la recaudación total, la excepción es Brasil que su administración federal tan solo recauda el 45% del ingreso total. Argentina es otro de los países que cuentan con un impuesto subnacional que le permite tener una significativa recaudación a este nivel. Los países de la OCDE promedian un 60% de la recaudación a nivel federal, generando un margen mas amplio para que los niveles subnacionales puedan ejercer su autonomía fiscal.

**“Estudio de la Recaudación Tributaria de 1980 a la Actualidad en Comparación con la Reforma Hacendaria de 2013”**

Cuadro 2.4.3.A

**Atribución de los ingresos tributarios en los sub-sectores del gobierno como porcentaje del ingreso tributario total<sup>1</sup>**

	Gobierno central			Gobierno estatal o regional			Gobierno local			Fondos de seguridad social		
	1995	2000	2011	1995	2000	2011	1995	2000	2011	1995	2000	2011
<b>Países federales</b>												
Argentina	59.0	66.4	64.0	17.5	17.8	14.5				23.4	15.8	21.5
Brasil	44.7	47.8	45.9	26.8	25.3	23.8	3.7	3.4	5.2	24.8	23.5	25.2
México	80.1	80.7	81.9	2.1	2.0	2.5	1.1	0.8	1.1	16.6	16.5	14.5
Venezuela	94.6	94.6	96.6							5.4	5.4	3.4
OCDE <sup>2,3</sup>	53.3	56.5	54.5	15.9	15.3	16.3	7.7	6.9	7.7	22.9	21.1	21.3
<b>Países regionales</b>												
Colombia <sup>4</sup>	58.9	64.4	71.7	5.5	5.6	4.7	8.6	9.4	11.0	27.0	20.6	12.6
OCDE <sup>5</sup>	50.4	49.0	29.9	4.8	7.6	23.1	8.5	9.1	9.6	35.8	33.8	36.9
<b>Países unitarios</b>												
Bolivia	100.0	91.3	93.4								8.7	6.6
Chile	89.9	87.8	88.5				6.5	7.9	6.6	3.6	4.4	4.9
Costa Rica	66.2	65.3	63.3					2.1	2.9	33.8	32.6	33.8
Ecuador	73.9	87.7	71.1							26.1	12.3	28.9
El Salvador	85.9	83.6	88.8							14.1	16.4	11.2
Guatemala	83.8	83.6	83.7				0.6	0.9	1.4	15.6	15.5	15.0
Honduras	90.1	89.4	87.7							9.9	10.6	12.3
Nicaragua	84.1	80.1	77.1							15.9	19.9	22.9
Panamá	62.0	59.6	62.4					2.2	1.5	38.0	38.2	36.0
Paraguay <sup>6</sup>	100.0	82.7	76.7								17.3	23.3
Perú	88.2	87.7	87.5						2.9	11.8	12.3	9.6
República Dominicana	99.3	99.0	99.5							0.7	1.0	0.5
Uruguay	62.0	62.5	71.4				7.8	7.9	4.1	30.1	29.6	24.5
OCDE <sup>2,7</sup>	65.8	66.4	63.0				10.7	11.0	12.0	23.2	22.3	24.7

1. Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina (pero incluye ingresos de las provincias), Bolivia, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá (hasta 1998), Paraguay, Perú (hasta 2004) y Venezuela dado que los datos no están disponibles.

2. Chile y México son también parte del grupo OCDE.

3. Representa el promedio no ponderado para los países federales miembros de la OCDE;

4. Colombia es constitucionalmente un país unitario con una estructura política descentralizada.

5. Representa a España, que es constitucionalmente un país no federal con una estructura política altamente descentralizada.

6. Datos estimados para el 2011.

7. Representa el promedio no ponderado para los países unitarios miembros de la OCDE.

Fuente. Elaborado por la OCDE en OECD (2014), “Tax Revenue Trends 1990-2012”, in Revenue Statistics in Latin America 2014, OECD Publishing.

En el cuadro 2.4.3.A se desglosan los ingresos en los diferentes niveles de gobierno de acuerdo a la organización de los países y se compara con las

estructuras similares de los países de la OCDE. En el cuadro se puede ver como prácticamente todos los países a pesar de sus diferentes estructuras gubernamentales, se encuentran por encima del promedio de recaudación federal de los países de la OCDE, esto reitera como a pesar de las reformas los objetivos están lejos de alcanzarse, aun cuando si han logrado disminuir la concentración de impuestos federales. En el caso de México y Chile, países pertenecientes a la OCDE, su recaudación federal esta muy alejada de los promedios de la OCDE, en 2011 México a nivel federal recaudo el 82% y Chile 88.5% mientras que los países miembros de la OCDE con estructuras gubernamentales similares en promedio recaudaron 54% y 63% respectivamente.

Los problemas de México son a grandes rasgos los mismo que presentan los países de AL, esto a pesar de que tanto México como Chile pertenecen a la OCDE pero en la rama fiscal se encuentran muy lejos de estar a la altura de estos países. En materia de ingresos tributarios como porcentaje del PIB con datos de 2011, México esta 1.5 puntos porcentuales por debajo de Chile, 15.2 puntos porcentuales debajo de Brasil (país con mayor recaudación en AL) y 14.4 puntos porcentuales alejando del promedio de los países miembros de la OCDE.

En la rama de estructura impositiva se ve que existen muchas variantes, pero entre AL y la OCDE existen principalmente dos diferencias. En primer lugar los impuestos sobre la renta y las utilidades en AL representan en 2011 el 25.4% y en los países de la OCDE el 33.5%, y los impuestos al consumo<sup>26</sup> 51.5% y 31% respectivamente. Con esto se entiende que en AL existe una idea de alto consumo y gran dependencia del gravamen sobre este, adicionado a esto, el conjunto de estos dos rubros impositivos representa el 76.9%, lo que deja un margen de 23 puntos porcentuales para el resto de los impuestos, impuestos que graven la riqueza y no el consumo o la producción como la OCDE recomienda. El segundo punto a resaltar son las contribuciones a la seguridad social, la cual con la

---

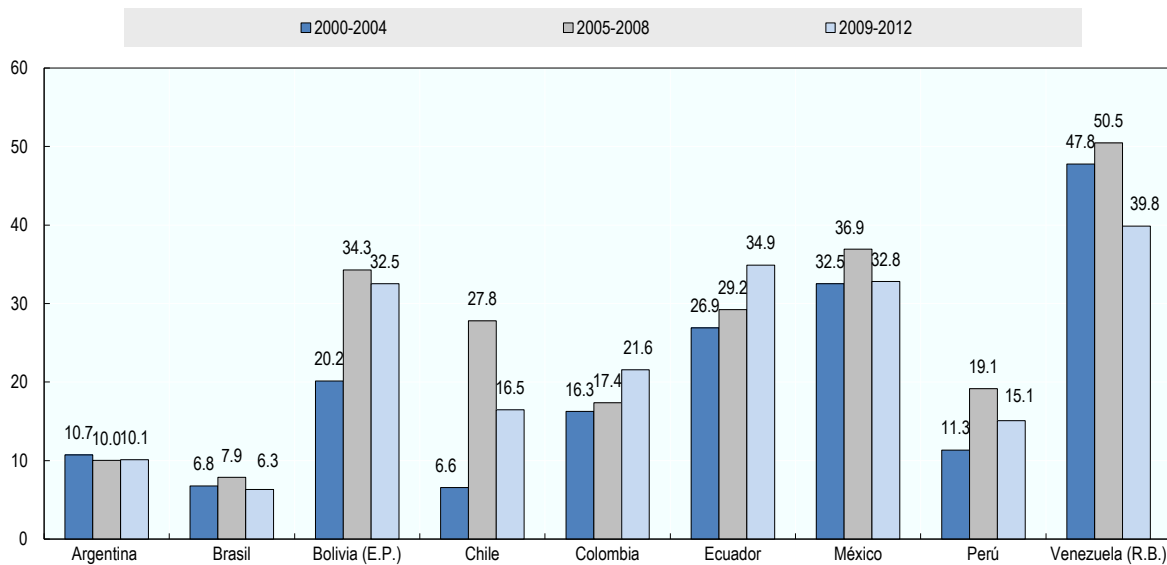
<sup>26</sup> El conjunto de los general y los particulares.

privatización de este servicio de manera parcial o total de los países de AL se colocaron a casi 10 puntos porcentuales por debajo de los países de la OCDE,.

En el tema de la descentralización ni en México ni en los países de AL se ha conseguido fomentar o establecer la autonomía fiscal y una mayor recaudación de los niveles subnacionales, por lo tanto estos siguen siendo totalmente dependientes de las transferencias federales a pesar de los altos niveles de endeudamiento. Finalmente es importante agregar un punto en esta comparación con los países de la OCDE, y es la altísima participación de los ingresos por recursos no renovables en los ingresos tóales de los países de AL. El factor de estos ingresos a generado una pereza tributaria y una baja en los esfuerzos por generar finanzas sanas y eficientes como ocurre en los países de la OCDE.

Grafica 2.4.3.B

**Participación relativa de los ingresos por recursos naturales  
no renovables en los ingresos totales<sup>1</sup>**



1. Los datos se encuentran en porcentaje de los ingresos totales.

Fuente. Elaborado por la OCDE con datos de CEPAL.

Como se puede observar en la gráfica anterior, previo a la crisis y dejando fuera a Brasil y Argentina, países como Venezuela (50.5%) México (36.9%) Chile (27.7%)

presenta participaciones elevadas de estos ingresos en porcentaje de los ingresos totales, lo que ha generado el estancamiento de su régimen fiscal.

El capítulo anterior quedó dividido en cuatro apartados importantes, el primero es la marco normativo que presenta las leyes y las instituciones así como la estructura del gasto público, un segundo apartado donde se analizó la estructura tributaria esto quiere decir los impuesto mas importantes y con mayor recaudación. En la tercera parte se revisaron las reformas que se han realizado sobre los impuestos de 1970 a 2012 y finalmente en el ultimo apartado se hizo una pequeña comparación entre AL, México y los países de la OCDE para ubicar la situación fiscal de México en términos de eficiencia y recaudación.

De este capítulo se puede concluir en primer lugar que en este país existe una estructura del sector público y diversas normas y leyes que establecen muy claramente el funcionamiento y estructura que conforma la administración publica así como cada uno de sus gastos y sus fuentes de ingreso. Se desglosa en el apartado 2.2 la estructura de los ingresos tributarios así como cada una de las diversas clasificaciones de ellos como puede verse resumido en el cuadro 2.2.A.

Con las bases conceptuales establecidas se revisó la ley de ingresos presupuestario al igual que lo que dictamina para cada uno de los impuestos y los ingresos percibidos de 1980 a 2012, ahí se observo claramente que el peso de los ingresos tributarios recae principalmente sobre el IRS, el IVA y los IEPS con el 40% de los ingresos del sector público.

En el tercer apartado revisamos las principales modificaciones a los impuestos en cada sexenio y como fueron utilizados los recursos, en el aspecto económico y político. Se puede resumir claramente que no ha existido una reforma sustancial que pretenda modificar el ISR del pilar fundamental de la recaudación y que las diversas tasas de IVA a pesar de su alto impacto en la recaudación no han logrado

acercarse a los objetivos planteados, mientras que ninguno de los esfuerzos a podido reducir la evasión y elusión fiscal.

En el ultimo apartado observamos como México a pesar de las reformas y amplios esfuerzos recaudatorios sigue siendo altamente dependiente de sus ingreso petroleros haciendo que aquellos por concepto tributarios promedien el 10% del PIB contra 35% de los países de la OCDE, por otro lado seguimos sin avanzar en términos de transparencia, facilidad administrativa, recaudación descentralizada y mucho menos buscar la carga impositiva sobre factores que no tengan tanta influencia en la producción o inversión, como los de bienes inmuebles o herencias.

Se puede decir que si bien, México está por encima de la mayoría de los países de América Latina y que se ha reducido la brecha entre la recaudación tributaria de los países de la OCDE y México, la realidad es que ninguna de las reformas realizadas durante el periodo de estudio ha podido plantear un camino claro hacia una recaudación mas eficiente y que pudiera ubicarnos cerca del promedio de recaudación de los países de la OCDE.

Dado el análisis realizado en este capítulo, en el siguiente apartado se revisará la reforma presentada en 2013 esperando que tenga argumentos diferentes a las reformas de 1970 a 2012 ya que de otro modo las probabilidades de tener un efecto distinto al presentado por los impuestos durante el periodo será mínimo.

## CAPÍTULO III

### LA REFORMA HACENDARIA DE 2013

*“La verdadera libertad no vendrá de la toma del poder por parte de algunos, sino del poder que todos tendrán algún día de oponerse a los abusos de la autoridad. La libertad personal llegará inculcando a las multitudes la convicción de que tienen la posibilidad de controlar el ejercicio de la autoridad y de hacerse respetar.”*

*Mahatma Gandhi (1869-1948)*

En un primer capítulo se analizó la teoría recaudatoria, pasando por las funciones del estado, los antecedentes económicos, y los principios de las políticas impositivas. Se revisó la teoría de los impuestos y las principales características de los sistemas tributarios, así como las tendencias teóricas.

Una vez asentada la teoría, en el segundo capítulo se planteó el análisis de la estructura hacendaria de México. La revisión de las principales disposiciones normativas que ponen las bases para la clasificación de los ingresos del Estado como son la Ley de Ingresos Presupuestaria o las diversas Leyes de Impuestos.

En la segunda parte de éste capítulo se revisaron las principales reformas que este país a generado de 1980 al 2012 para establecer un marco comparativo con la reforma a estudiar en el ultimo capítulo. Finalmente en el ultimo apartado del capítulo II se hizo una comparación entre México, América Latina y el promedio de la OCDE para ubicar a México en materia internacional y así entender la situación y el largo camino que habrá que seguir.

Una vez establecida toda la teoría y la estadística, éste capitulo pretende establecer los puntos mas importantes de la Reforma Fiscal aprobada en Noviembre de 2013, y en un segundo apartado analizar éstos cambios para observar si la reforma será tan efectiva como el gobierno lo propone y de lo contrario entender en que se está fallando.

### **3.1. PANORAMA ECONÓMICO**

En octubre de 2013 el Congreso de la Unión aprobó diversas modificaciones en materia fiscal para el ejercicio de 2014, las cuáles se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 1 de Noviembre del mismo año y entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2014

El objetivo principal de estas medidas es incrementar la recaudación y se pretende obtener ingresos por \$4.4 billones de pesos, los mismo que representan un crecimiento del 12.82% con respecto a los ingresos presupuestarios de 2013.

La Ley de Ingresos de la Federación (LIF) publicó la estimación de los indicadores claves para la economía y basados en ellos se busca determinar el monto a recaudar. Para 2014 se estimó un tipo de cambio promedio del peso respecto al dólar estadounidense de \$12.90. En el caso de la inflación se estimó una tasa del 3% anual.

El precio promedio estimado del de barril de petróleo crudo se fijó en 85 Dólares, y el crecimiento del Producto Interno Bruto en 3.9%.

En el caso de las finanzas, la LIF estableció un techo de la deuda interna en \$570,000 millones de pesos y para la deuda externa 10,000 millones de dólares. De acuerdo con las estimaciones esto equivaldrá al 16% de los ingresos presupuestarios totales.

Con las reformas a ésta ley se estima incrementar la recaudación por impuestos en 6.25%, las contribuciones de seguridad social en 4.76% y en el caso de los derechos 2.5% todos con respecto a 2013.

Es relevante señalar que en materia impositiva los incrementos se enfocaron principalmente en el rubro de los impuestos especial sobre producción y servicios y el impuesto sobre la renta. Dejando claro que la dirección de la reforma fiscal es incrementar y fortalecer las bases de los impuestos directos sobre el trabajo.

### **3.2. PRINCIPALES REFORMAS SOBRE LAS LEYES DE IMPUESTOS.**

#### **Ley de Impuesto Sobre la Renta (ISR).**



En el caso de las personas morales se aprueba una nueva ley de ISR; con esto dejan de tener efecto las resoluciones judiciales y administrativas relacionadas con la ley vigente hasta 2013.

A. La nueva ley de ISR elimina, los siguientes regímenes fiscales y deducciones:

1. El de Consolidación Fiscal, aunque crea uno nuevo para grupos de sociedades cuyo objetivo es diferir el impuesto en tres ejercicios como máximo.

2. El Simplificado, aunque crea dos nuevos regímenes que son:

- Coordinados (auto transportistas).
- Actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.

3. El de Pequeños Contribuyentes e Intermedio de las personas físicas, aunque crea un mecanismo de incorporación gradual al régimen general.

4. El Especial de Sociedades de Inversión en Bienes Raíces.

5. La deducción inmediata de inversiones en activos fijos, las cuotas de seguridad social a cargo del trabajador absorbidas por el patrón, la deducción del 100% de los gastos efectuados en el periodo pre operativo en el sector minero y las reservas preventivas globales para instituciones de crédito.

B. Se generan impuestos adicionales a dividendos.

Los residentes en el extranjero y las personas físicas mexicanas serán sujetos a un impuesto adicional sobre dividendos del 10% por las utilidades generadas a partir de 2014, el cual se pagará mediante retención realizada por la persona moral y tendrá el carácter de pago definitivo.

Asimismo, pagarán éste impuesto adicional las personas físicas mexicanas que perciban dividendos de sociedades residentes en el extranjero.

C. En el caso de las deducciones. De acuerdo con ésta reforma, la nueva ley cambió el tratamiento de los siguientes regímenes fiscales o deducciones:

1. El régimen de Maquiladoras.
  
2. El importe máximo deducible por concepto de consumos en restaurantes al 8.5%, el arrendamiento y la inversión de automóviles a \$200 diarios y \$130,000, respectivamente, las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones, así como los salarios exentos pagados al trabajador hasta un 53 o 47%.
  
3. Estimula contratar a adultos mayores mediante una deducción del 25% del salario pagado.
  
4. Grava las ganancias derivadas de inversiones en la Bolsa de Valores con una tasa del 10%.

D. La reforma a la ley homogeniza el ISR y la base gravable para la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa (PTU) dejando como únicas diferencias entre la base gravable del ISR y la PTU las siguientes.

1. La PTU pagada en el ejercicio.
2. Las pérdidas fiscales amortizadas.
3. El 47 o 53% de los salarios exentos no deducibles.
  
4. La depreciación histórica que hubieran tenido los bienes de activos fijos, deducidos en forma inmediata en ejercicios anteriores.

En el caso de las personas físicas se realizan las siguientes modificaciones.

1.La tarifa del impuesto a cargo de las personas físicas se incrementa mediante la adición de tres renglones del 32, 34 y 35% para ingresos anuales a partir de \$750 mil, \$1 millón y \$3 millones de pesos, respectivamente.

2.El monto total de las deducciones personales se limita a la cantidad que resulte menor entre cuatro salarios mínimos generales elevados al año del área geográfica del contribuyente (\$94,462.80) y el 10% del total de los ingresos del contribuyente, incluyendo ingresos exentos. Los donativos no entran en éste límite.

3.El ingreso exento por la enajenación de casa habitación se reduce a 700,000 UDIS (antes era de 1,500,000 UDIS)

#### **Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA).**

Las variaciones en éste impuesto buscan generar una tasa unica a la cual se gravarán todos los actos o actividades realizados en el pais con una tasa del 16% incluyendo la region fronteriza, asi como la comercializacion de mascotas y sus alimentos, de igual manera se incluye en transporte público foraneo. Se manienen las tasas cero y exenciones sobre alimentos y medicinas.

#### **Ley de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS).**

En el caso de la reforma en IEPS se agregaron productos y se incrementaron las tasas de la siguiente manera:

1. Alimentos no básicos (botanas, confitería, chocolate y derivados del cacao, flanes y pudines, dulces de frutas y hortalizas, cremas de cacahuete y avellanas, dulces de leche, alimentos preparados a base de cereales y helados, nieves y paletas de hielo) con una densidad calórica de 275 kilocalorías o mayor por cada 100 gramos a la tasa del 8%.

2. Las tasas del impuesto en la enajenación o importación de bebidas con contenido alcohólico y cerveza en lugar de reducirse como lo preveía la ley de 2010, se mantuvieron como sigue:

a) Hasta 14º G.L. con una tasa del 26.5% en lugar del 25%.

b) Más de 20º G.L. con una tasa del 53% en lugar del 50%.

3. La enajenación e importación de bebidas saborizadas, plaguicidas, combustibles fósiles y alimentos de alto contenido calórico son incluidas como objeto del impuesto.

4. Los contribuyentes deberán diseñar un código de seguridad para cajetillas de cigarros.

### **Ley de Impuesto Empresarial a Tasa Unica (IETU) y a los Depositos en Efectivo (IDE).**

Los Impuestos Empresarial a Tasa Única y a los Depósitos en Efectivo se abrogaron, sin embargo, permanece la obligación para las instituciones del sistema financiero de informar una vez al año sobre los depósitos en efectivo que reciban los contribuyentes en cuentas abiertas a su nombre, cuando el monto acumulado supere los \$15,000 mensuales.

### **Nuevas imposiciones**

Comprobantes Fiscales Digitales.

La comprobación de operaciones, en todos los casos, deberá realizarse a través de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), eliminándose cualquier medio alternativo de comprobación, incluso los pagos de nómina deben comprobarse por éste medio.

Buzon Tributario

Las autoridades fiscales podrán notificar a los contribuyentes cualquier acto o resolución, mediante un buzón tributario electrónico. Certificados de firma

electrónica avanzada y sello digital. Quedarán sin efectos los certificados de firma electrónica avanzada y sello digital emitidos por el SAT cuando las autoridades fiscales:

1. Detecten que en un mismo ejercicio fiscal los contribuyentes omitieron la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas.
2. No localicen al contribuyente o éste desaparezca durante el procedimiento administrativo de ejecución.
3. Tengan conocimiento que los comprobantes fiscales emitidos fueron utilizados para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.

### **3.3. ANÁLISIS E IMPACTO DE LAS MODIFICACIONES A LA LEY IMPOSITIVA**

#### **A. Política progresiva o regresiva.**

El más habitual de los indicadores de progresividad es el incremento constante de la tasa media. De acuerdo con éste indicador, un determinado impuesto será progresivo si, expresado como porcentaje del ingreso del hogar (tasa media), se incrementa a medida que se avanza en la escala de ingresos de los hogares.

Esto quiere decir que conforme aumenta el ingreso se incrementa en mayor proporción el monto del impuesto.

En México se puede decir que el ISR es un impuesto progresivo ya que la tasa se incrementa conforme crece el ingreso. Ésta reforma incrementa el ISR con lo que podría buscar un mayor impacto en las clases de mayores ingresos, pero la realidad es que éste impuesto es muy poco progresivo ya que la diferencia entre los regímenes es mínima, hablamos de una diferencia de cinco puntos

porcentuales con lo que es mas que claro que tiene una mayor carga en la clase media baja. (Díaz, 2012, p. 39)

Los Regímenes especiales y las deducciones buscaban compensar la baja progresividad del impuesto, esto solo aplicaba en la teoría, por que la realidad los mas beneficiados eran las grandes empresas que lograban tener grandes exenciones fiscales y una vez mas recaía la carga fiscal sobre la clase media baja.

En el caso del IVA que busca implementar una tasa única del 16%, sigue siendo solo una teoría incompleta, ya que siguen existiendo productos como alimentos y medicinas que están exentos o tienen tasa cero. A pesar de que muchos afirman que no se deben gravar todos los productos por que perjudicarían a los deciles de menores ingresos, se debe tener una postura clara del tipo de impuesto al consumo que se quiere generar y ser congruente, si será una tasa única o seguiremos teniendo infinidad de tasas de acuerdo con los productos y las regiones, esto con el objetivo de que puedan verse los resultados de reformar uno de los impuestos que mas recauda pero que tiene las mayores deficiencias recaudatorias.

Un impuesto de tasa única puede parecer poco progresivo o nulo de acuerdo a la teoría, pero si tomamos en cuenta que por ser un índice porcentual éste incrementara proporcionalmente con el ingreso, estaremos viendo que quien mas tiene aportará mas que el que menos tiene. En lugar de eso tenemos una tasa base muy alta y un cremento mínimo de dicha progresividad con lo que solo logramos que la tasa base sea una carga pesada para la clase media baja y que no tenga un efecto progresivo sobre los de ingresos superiores.

### **B. Cumple con una buena estructura fiscal. (OCDE)**

En el Capítulo I de éste trabajo establecimos que una buena estructura fiscal debe cumplir con cinco características importantes, continuación se revisa sí la reforma encamina la estructura fiscal vigente en México en esa dirección.

Lo primero es analizar la eficiencia de las reformas en el sistema (OCDE, 2012, p. 5), como ya se discutió en el primer capítulo<sup>27</sup> la eficiencia consiste en que se genere la menor distorsión en las decisiones de los agentes económicos, para permitir el mejor equilibrio del sistema. La idea general de la reforma busca reducir en menor medida las deducciones o regímenes especiales, esto quiere decir intervenir en lo menos posible, tomando en cuenta que todo impuesto genera una distorsión.

El caso de IVA y del ISR al ser mas homogéneos encaminan el sistema a una mayor eficiencia. Por ejemplo, el hecho de que el IVA en la frontera se iguala a la tasa nacional, reduce las distorsiones y manda un mensaje claro a los agentes de que la situación geográfica no es una variante impositiva, generando mayor competitividad entre los estados. De la misma manera lo hace la eliminación del IDE. No es el caso de los IEPS que buscan tener un efecto en los agentes y generas conductas en las decisiones. (OCDE, 2012, p. 14)

Por lo tanto se debe entender que los impuestos siempre van a generar distorsiones reduciendo la eficiencia del sistema, lo que una reforma debe plantearse es como lograr una menor distorsión y en el caso de los impuestos que queremos que cambien la conducta de los agentes tener muy claro los cambios que se quieren generar. Por lo que podemos decir que la reforma no está haciendo mas eficiente el sistema y las variaciones en las conductas de los agentes no parecen estar encaminadas a una mejor equilibrio.

En materia de sencillez administrativa que es un punto importante en la estructura ya que reduce gastos de administración y genera incentivos para la transparencia y el pago de impuestos, podemos verle dos caras a ésta reforma. Como ya se analizo al inicio de éste sub apartado la homogenización de los impuestos favorece la fácil administración, por otro lado se introducen nuevos regímenes que

---

<sup>27</sup> Revisar el apartado 1.5, CARACTERISTICAS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO, subtema 1.

substituyen a los anteriores y si vemos en la practica estos cambios y conjeturas solo generan obstáculos para los agentes que pagan impuestos.

La reforma introduce como únicos comprobantes aquellos que se emiten de manera digital, lo cual nos puede parecer un paso hacia la simplificación, pero por el contrario vemos que la mayoría de los pequeños y medianos contribuyentes, a demás de tener que cambiar de régimen ahora tiene que buscar como hacer las facturas digitales, además de que no cuentan con computadora y menos con internet, esto sin contar el costo que les genera y la necesidad de ayuda contable, los cuales son un gasto adicional. (OCDE, 2012, p. 18)

Por lo que se puede ver en ésta reforma se siguen dando vueltas en círculos, mientras se busca establecer tasas homogéneas y reducción de costos administrativos, por otra parte a los contribuyentes se les complica el proceso fiscal y se les presiona para que se integren a la tierra prometida de la formalidad.

La flexibilidad del sistema es uno de los ejes mas complejos, por que si bien la economía en su conjunto no puede adaptarse rápidamente a las fluctuaciones internacionales y periodos de crisis o crecimiento, sería mucho pedir que el marco fiscal por si mismo lo logre. Por eso es que se busca un sistema fiscal sencillo, que permita tener rápidas modificaciones. En definitiva no es el caso de México y menos de la reforma en cuestión. Ninguno de los cambios muestra signos pragmáticos de sencillez ni para la contabilidad y menos para el pago de los impuestos, el simple hecho de tener muchos impuestos, con muchos regímenes y sus respectivas deducciones ya sienta las bases para una compleja administración, si bien ésta reforma reduce algunos de estos problemas no muestra señales claras, ya que las necesidades para los pequeños contribuyentes de un contador, una computadora y de internet, resalta los costos y problemas de nuestros sistema.



Por lo tanto, difícilmente se podría decir que tenemos un sistema fiscal flexible, o que alguno de los cambios planteados en ésta reforma encaminan el sistema fiscal a poder adaptarse en momentos de crisis.

Para los últimos puntos que las instituciones internacionales recomiendan en un buen sistema tributario que son; la responsabilidad política y la justicia, (OCDE, 2012, p. 18) es importante establecer que en México estos son los puntos mas carentes del sistema, de acuerdo con La organización de Transparencia Internacional, en su ultimo Índice de Percepción de la Corrupción 2013 ubicó a México en el lugar 106 de 177 naciones, lo que nos dice que la responsabilidad política no existe en lo mas mínimo, si entramos en materia de justicia, será complicado hablar de verticalidad u horizontalidad cuando la justicia en general está en calidad de inexistente. A pesar de ello parece no estar bien claro el objetivo de justicia para el sistema fiscal y en menor medida la reforma.

### **C. Corrige fallas o genera distorsión.**

El objetivo de analizar cuales de las reformas en la Ley de Ingreso que generan modificaciones en el mercado, está directamente relacionada con la dirección de los cambios, se entiende que toda modificación impositivas producirá cambios en el equilibrio de los mercados, pero entendemos que se busca que estos cambios corrijan las fallas que el sistema presenta o si solo alteraran el equilibrio.

De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE revisadas en el capítulo I, se entiende que las variaciones en impuestos sobre el capital son las que mas efectos negativos y distorsiones genera sobre el sistema económico, esto debido a que disminuye la tasa de rendimiento de las inversiones.

La inversión extranjera fue uno de los pilares para el gobierno del sexenio anterior. Esta reforma introduce impuestos sobre dividendos, lo que se entiende como impuesto al capital, a pesar de que retira los impuestos empresariales de tasa única y los impuestos sobre depósitos en efectivo.

Los impuestos al capital son impuesto que se deben de tratar con mucho cuidado, si bien no es una medida social no gravar el capital, los efectos mas negativos de hacerlo repercuten directamente sobre los precios futuros.<sup>28</sup> Debido a estas tendencias es que México ha ido reduciendo los impuestos corporativos y busca compensarlos con aquellos que tengan menos influencia en el equilibrio general.

El IRS es el impuesto que grava la aportación de los individuos a la economía, a pesar de que en México se busca que éste sea progresivo sería mejor que fuera una tasa única, con ello no tendría estímulos negativos ni positivos para buscar tener un ingreso mayor y por lo tanto no generaría cambios en el equilibrio de productividad marginal de trabajo.

El incremento y generalización del IVA va de la mano con estas tendencias internacionales, en primer lugar el IVA es un impuesto que se ha entendido y aplicado bien ya que el impuesto al consumo grava los bienes de consumo final, de esta manera no tiene un efecto negativo sobre los precios de los insumos en la producción. Si bien mas adelante se revisara el efecto que tiene éste impuesto en el consumo agregado, la realidad es que siempre y cuando no esté cambiando constante mente no tendrá incentivos para cambiar las conductas de los agentes respecto a su consumo futuro. (Díaz, 2012, p. 24)

Finalmente tenemos los IEPS. Estos impuestos podríamos decir que son los que generan mayor distorsión en el equilibrio, esto por la principal característica que solo se aplican a determinados productos y a diferentes tasas, pero a diferencia de todos los demás impuestos estos solo buscan grabar los bienes que tienen una curva de precio consumo inelástica, y por el otro lado a diferencia de los demás impuestos, en este caso el gobierno busca darse notar en el cambio del equilibrio, corrigiendo fallas de los mercados o del consumo en los agentes. (Díaz, 2012, p. 38)

---

<sup>28</sup> Para mas detalles, revisar el capitulo I, sub tema 1.6.3. Tendencias.

#### **D. Qué tipo de señales se envían**

Es importante entender el concepto de incertidumbre, para poder darle sentido de esta manera a la concepción de las expectativas.

De acuerdo con Shackle (1976;107) Se entiende por incertidumbre una situación en la cual no se conoce completamente la probabilidad de que ocurra un determinado evento, la incertidumbre significa entonces, en economía, predictibilidad o previsión imperfecta de los sucesos futuros. La incertidumbre es un concepto crucial para la comprensión de los fenómenos económicos, se parte del supuesto de que tanto productores como consumidores poseen la misma información que maximizará sus beneficios.

Dado que no se posee información perfecta, los agentes económicos forman expectativas<sup>29</sup> de los desplazamientos de las variables exógenas que afectan la utilidad o beneficio que reciben de los nuevos equilibrios.

Entendiendo el papel que tiene la incertidumbre y las exceptivas generadas por los agentes, existen condiciones iniciales y al introducir la nueva información en el sistema, en este caso la variación de la política fiscal, manda diversas señales que modifican la conducta de los agentes económicos. A continuación se analiza el cambio en las expectativas de los mexicanos con la reforma fiscal.

De acuerdo con los puntos principales revisados en la reforma y con las recomendaciones de las organizaciones internacionales en materia de política fiscal es importante no generar expectativas de precios futuros elevados, esto debido a que solo generará incrementos en el consumo presente o visto desde otro punto, caída en el ahorro presente de los agentes económicos. Por estas razones los incrementos de los impuestos en todos los bienes con curvas elásticas tienen efectos negativos directos en la economía. Otro de los incrementos en los

---

<sup>29</sup> Existen dos tipos de expectativas, adaptativas y racionales. Para una consulta mas detallada de este tema se puede consultar: Perrotini, I. 1997-1998, “Keynes después de Friedman, Friedman después de Lucas y Lucas después de Lucas”, en Economía Informa 263, Facultad de Economía, UNAM, México, pp. 92-98.

impuestos que perjudican de la misma manera es aquel sobre el capital, ya que tiene el mismo efecto sobre los precios futuros y decremento en los rendimientos en la producción.

Otro de los ejemplos que muestra ésta reforma en materia de cambios en las expectativas de los agentes es el gravamen progresivo del ISR, éste impuesto si bien ya se reviso mas de una vez a través del texto es importante analizar el impacto sobre las expectativas de los agentes. La progresividad apoya la idea de gravar mas a los que mas tienen pero la realidad es que esto genera incentivos negativos para que los trabajadores o productores busquen incrementar su ingreso debido a que a un nuevo nivel tendrán que pagar mas impuestos. Si comparamos con el caso del IVA, vemos que se busca una tasa única sin exenciones, por lo que un impuesto de ISR con las misma metodología daría un resultado similar de bajo efecto distorsionador y no tendría alteraciones en las expectativas de los agentes económicos.

Si bien un impuesto de ISR fijo puede ser discriminado por algunos teóricos por la baja equidad, se debe entender que desde el punto de vista de los agentes económicos tendrán ingresos reales mas elevados que puedes ocupar para consumo, ahorro o inversión, factores claves para el crecimiento económico. Por ultimo, tenemos que entender que sí la baja equidad recaudatoria se pudiera presentar debido a la no progresividad de ciertos impuestos que busque no generar cambios en las conductas de los agentes, la reforma fiscal que se está analizando no muestra cambios significativos en materia de transparencia, lo cual continua siendo un obstáculo para incentivar a los agentes económicos a pagar impuestos. Esto se analiza en el apartado siguiente.

#### **E. Quién se beneficia.**

¿A quién beneficia la reforma hacendaria? Esta es una pregunta medular de la reforma, ya que todos los ciudadanos que pagan impuestos y que se ven afectados de cualquier forma demandan saber si obtendrán algún beneficio de

ella, de lo contrario parecerá inútil un cambio en la recaudación de las magnitudes tan reiteradas.

A través de la segunda sección de éste capítulo se han revisado las partes de la reforma que se alinean a las recomendaciones internacionales, que favorecen al desarrollo de la economía, y que buscan tener una modificación positiva tanto en los equilibrios de los sistemas económicos como en las expectativas de los agentes. Se revisó la forma en que el gobierno debe y no debe hacerse notar con los diversos instrumentos impositivos que cuenta y las funciones que cumple al imponerse como Estado en su función recaudatoria. Pero en éste análisis debemos ver quiénes son los mas beneficiados y de qué manera se benefician los individuos con ésta reforma.

En materia de impuesto sobre la renta a las personas morales se les elimina el régimen de consolidación fiscal, el régimen simplificado, el de pequeño e intermedio contribuyente y el especial de sociedades de inversión en bienes raíces. Las deducciones se reducen y en algunos casos desaparecen, como es el caso de las inversiones en activos fijos, las cuotas a seguridad social, los gastos de periodos pre operativos. En adición a esto se generan nuevos impuestos a dividendos. Estas reformas no benefician a ninguno de los contribuyentes registrados como personas morales, y a pesar de que se dice que son para tener un incremento en la recaudación del 23 % de éste impuesto la realidad es que muchos de los contribuyentes intentaran estar en la informalidad para no verse afectados por las reformas. por lo tanto después de unos años se tendrá que revisar si de manera real se incremento la recaudación de este impuesto.

En el caso de las personas físicas, son pocas las reformas, se adicionan montos porcentuales a los ingresos mas altos, de 750 mil, 1 millón y 3 millones de pesos anuales y se quitan deducciones, dejando el monto a deducir en 10 % del total de los ingresos anuales. Con estas modificaciones, de la misma manera que las personas morales se puede ver que no se ven beneficiadas de manera alguna, por

el contrario solo son afectadas y buscaran presentar ingresos menores a los reales, y las personas con ingresos menores no presentan modificaciones.

Las modificaciones esenciales del IVA; buscan equiparar la zona fronteriza al 16% actual a nivel nacional y la introducción de alimentos y comercialización de mascotas y transporte foráneo, con lo que estos son escalones en la búsqueda de incluir todos los productos en una tasa única. La dirección de las modificación tiene bases anteriormente discutidas y podemos decir que bien encaminadas. A pesar de ello los agentes en la zona fronteriza les tomará algún tiempo encontrar el equilibrio entre el precio de comprar en México o hacerlo en Estados Unidos.

Podemos apreciar con estas reformas que no existe beneficio alguno, ni para los trabajadores de las clases mas bajas, ni para los empresarios o inversionistas, lo que nos lleva a pensar que si no existe ningún beneficio, quien estará dispuesto a apoyar de manera voluntaria estos cambios, por el contrario podemos decir que aquellos que tengan incentivos negativos para permanecer en el marco legal preferirán salir de el y buscar la manera de pagar menos o incluso no pagar impuestos. (OCDE, 2012, p. 26)

Adicionado a los problemas en los incrementos de tasas, cambios de regímenes, y disminución de exenciones, tenemos la introducción de nuevas imposiciones. Este es el caso de los comprobantes fiscales digitales, y un buzón tributario. Se entiende que el gobierno así como la población va avanzando en la implementación de tecnologías y herramientas que faciliten las actividades del hombre, es caso de la contabilidad fiscal y búsqueda de transparencia, pero estas nuevas disposiciones así como los cambios de la reforma solo están generando complicaciones en el pago de los impuestos de los contribuyentes.

En el este ultimo capítulo, se revisó de acuerdo con la teoría las modificaciones a la Ley de ingresos y podemos destacar los siguientes puntos.

Al hacer una tributación mas compleja, con mayores costos para la contabilidad de los ciudadanos y dificultades de pago, se está orillando a que los ciudadanos dejen de pagar impuestos, busquen formas de evadirlos o incluso entren en actividades ilícitas o fuera del marco fiscal para elevar sus ganancias e incrementar su ingreso neto.

Adicionado a todos los problemas y desventajas en los que ninguno de los ciudadanos se ve beneficiado de ésta reforma nos encontramos con el problema de la baja o nula transparencia en el destino de los impuestos. Las organizaciones señalan como punto fundamental la transparencia en el marco hacendario, y esto es muy simple, ya que los agentes serán mas propensos a pagar impuestos cuanto mas se vean beneficiados de los servicios del Estado. De tal manera que la progresividad propuesta por el gobierno es inútil cuando ésta, es mínima y prácticamente se paga el mismo porcentaje de ingresos y el beneficio para los que pagan mas no está presente.

Por otro lado es claro que los impuestos se pagan por que son obligatorios pero entre mas obscuro sea el destino de los ingresos que el Estado está arrebatando mayor será el esfuerzo por evitarlo.

De éste capítulo se debe entender que si la nueva reforma nos presenta múltiples variaciones en la Ley de Ingreso de la Federación, en el fondo no existen cambios sustanciales que nos apunten en dirección a un incremento en la recaudación, mas diversificada o con un crecimiento o incorporación de agentes para generar una base tributaria mas amplia.

Si las estimaciones del gobierno federal encaminan ésta reforma con un incremento de la recaudación por impuestos en un 6% solo será generado por el incremento de ISR y de IEPS, los cuales se incrementarán según los mismos estimadores en 20 y 150 por ciento respectivamente. Lo que nos muestra claramente que el fondo de la reforma tributaria no es mas que otra miscelánea fiscal como la de 2011 que incrementa el porcentaje de gravamen para obtener una mayor recaudación sin presentar cambios sustanciales para reformar la estructura fiscal.

En el apartado A, del punto 3 se analizo la reforma en búsqueda de tendencias de progresividad. Se hace evidente que la progresividad en México es mínima o nula ya que la tasa inicial es muy alta y varia muy poco con respecto al incremento del ingreso. Por otro lado se propone una tasa única que no beneficie a nadie del pago de impuesto y no sea muy elevada con lo que ayude a los agentes a tener un ingreso real mal alto, sobre todo para la clase media baja.

De acuerdo con los puntos base de una buena estructura fiscal, la reforma no direcciona el sistema tributario a incrementar; la eficiencia, la sencillez administrativa, flexibilidad ni mayor justicia. Esta reforma de la misma manera no incrementa el bienestar social desde ningún punto de vista teórico o practico.

Para analizar los incrementos de beneficio social debemos entender que con ellos se pierde eficiencia recaudatoria o libre mercado, pero en el caso de ésta reforma el único punto interesante a resaltar es el incremento de los impuestos especiales a productos y servicios, ya que mientras se apliquen sobre los productos con curvas inelásticas sobre el consumo no se generaran cambios en las conductas de



los agentes y por el otro lado se buscara corregir conductas en los agentes que pudieran estar generando daño social.

Mientras los individuos que pagan impuestos no vean beneficio alguno de sus pagos, y mientras es sistema sea sumamente complejo para estar en orden y realizar los pagos, será extremadamente complejo ampliar la base tributaria o el pago de cualquier clase de impuesto que genere un decremento del ingreso neto de las familias.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se hizo un análisis teórico e histórico que permitiera sentar las bases para la discusión de la recaudación tributaria en México, así como de los niveles que ha presentado durante los últimos 30 años. Además de plantear las bases para el análisis de las diversas modificaciones en su estructura y porcentajes recaudatorios.

Los impuestos son una obligación que deben cubrir los agente económico en la sociedad para satisfacer las obligaciones económicas de la administración de un gobierno. Por ser una obligación generan conductas no deseadas que distorsionan las decisiones y acciones dentro de una economía para los agentes económicos. Son éstas las razones que hacen del estudio de las Finanzas Públicas una rama sumamente importante en la generación de Política Económica.

En México el ISR, el IVA y los IEPS suman un 40% de ingresos tributarios de un total de 43.3% del total de ingresos del sector público. El ISR es el impuesto sobre el que se recarga el sistema tributario con un 22.6% de ingreso del sector público. El IVA es el segundo impuesto mas importante, el cual ingresa el 16.8%. Durante las últimas seis administraciones públicas se hicieron diversas reformas fiscales, en las cuales se modificaron las tasas impositivas generando incrementos recaudatorios poco significativos. Si tomamos en cuenta que, excluyendo la recaudación ingresada por hidrocarburos hemos estado entre el 10% y 13% del PIB.

En comparación con América Latina y los países de la OCDE, México cuenta con una recaudación mediocre y poco eficaz. En AL, México se encuentra por debajo de países como Brasil y Argentina que recaudan aproximadamente el 36% de su PIB, y en comparación con el bloque de la OCDE México se encuentra muy rezagado frente a un promedio recaudatorio del 38% de su PIB, esto sin comparar

los datos contra los países que cuentan con una recaudación por encima del promedio como es el caso de Dinamarca que recauda el 48%.

En cuestión de estructura recaudatoria México está lejos de lograr una independencia fiscal, la cual genere competitividad entre los estados y responsabilidad fiscal que los independice de las transferencias federales. Esto debido a que los impuestos que ellos recaudan son poco relevantes en el total de su ingreso total, por lo tanto, no existen incentivos en los estados para incrementar sus esfuerzos recaudatorios. En México los ingresos estatales y municipales son del 3.6% del total, mientras que el promedio de la OCDE recauda 12%. A pesar de esta brecha tan amplia, se han mostrado reducciones de 1990 a la fecha, pero los esfuerzos deben ser mayores para ver resultados en el mediano y largo plazo.

Durante los últimos treinta años México ha sufrido innumerables reformas sobre la Ley de Ingresos. A principios de los 80's se introdujeron la mayoría de los impuestos que conforman la estructura recaudatoria actual, y desde entonces la mayoría de las reformas se han enfocado en incrementar la tasa impositiva para aumentar los ingresos. A partir de 1990 la administración pública toma una nueva dirección en busca de reducir los gastos del gobierno y con ello fomentar el libre mercado, buscando intervenir lo menos que fuese posible en la economía.

Por otra parte los ingresos de la federación para el año de 1980 fueron del 24.6% con respecto del producto interno bruto. Para 1990 fueron de 26.1%, y para el 2000 de 21.5%. Estos datos muestran como después de 30 años no se presentan variaciones significativas en los ingresos. Por el lado de los impuestos hoy en día recaudan el 44.3% de los ingresos federales mientras que en promedio de 1980 a 2012 han recaudado el 43.5%, con lo que podemos ver que a pesar de diversos esfuerzos no se ha generado un aumento real. En 1980 los ingresos federales tributarios con los que se contaba eran los siguientes: ISR, IVA, IEPS, Tenencia, ISAN, Importaciones, Exportaciones, Accesorios y otros. Estos impuestos se mantuvieron prácticamente a través de los años, agregando a partir del año 2000 bienes y servicios suntuarios, IETU e IDE.

Es importante resaltar que los ingresos de la federación incluyen los ingresos petroleros los cuales de 1980 a 2000 fluctúan entre el 5% y el 10% como proporción del PIB. Por lo que son un aspecto importante a considerar mientras se analizan los cambios en la estructura de la Ley de Ingresos y su poder de recaudación.

Los primeros dos capítulos presentan un marco para el análisis de la reforma aprobada en noviembre de 2013, esta nueva reforma pretende generar un incremento de 6% en la recaudación tributaria, y se pretende alcanzar con un crecimiento en la recaudación del ISR en 20% y de los ingresos por IEPS en 150%.

Por otra parte la progresividad de la estructura impositiva, la cual es mínima, se le agregan dos escalones más en el ISR. En materia de eficiencia podemos ver que la reforma presenta extensos cambios en regímenes los cuales definitivamente en el corto plazo provocarán grandes cambios y distorsiones en los agentes, mientras que en el mediano plazo cuando los agentes adapten sus expectativas a estas modificaciones regresarán a un equilibrio muy similar al presentado antes de la reforma, debido a que cuenta con una estructura muy similar, con excepción de la eliminación de las deducciones. El incremento en la sencillez administrativa con las innovaciones tecnológicas en la práctica parecen ser poco viable, esto como consecuencia del incremento en los costos para las pequeñas empresas, aunque probablemente en el mediano plazo sea una medida indispensable. Finalmente el resto de las modificaciones no prometen direccionarnos a un sistema más flexible que pueda adaptarse rápidamente a las fluctuaciones de los ciclos económicos que recientemente se han presentado muy cortos y volátiles.

De la siguiente manera se presentan a continuación una serie de recomendaciones basadas en dos puntos relevantes que sobrepasan el objetivo de este trabajo y que permiten ser la base de trabajos futuros más amplio. En primer lugar está el hecho de que las estimaciones de los cambios que esta reforma alcanzará siguen estando muy lejos de acercarnos a la media de los

países de la OCDE, por lo que se necesita una reforma de la estructura tributaria con tasas fiscales que permitan una recaudación significativa.

Por otra parte la historia nos ha mostrado como a través de 30 años, Reformas Fiscales como la aprobada en 2013 no han conseguido poner el primer escalón para dirigirnos hacia un sistema tributario transparente, eficiente y con una recaudación que permita al gobierno modificar la dirección de la economía de México hacia un desarrollo sostenido. Por lo tanto no hay evidencia alguna de que esta nueva reforma pueda marcar un cambio en la tributación de México.

Si el gobierno busca una reforma trascendente, se debe iniciar por plantear un objetivo tributario que logre una modificación profunda en el tiempo. Esto quiere decir plantearse objetivos teóricos claros y apegarse a ellos en un proyecto de largo plazo. Si el gobierno busca generar progresividad impositiva, es indispensable establecer tasas marginales significativas, que provoquen un peso real sobre los deciles de ingreso mas alto en la población, además de buscar incrementar la carga en seguridad social y recaudación descentralizada que mejore la redistribución del ingreso nacional . El país necesita transparencia y aplicación de leyes mas estrictas, no solo en los agentes que no pagan impuestos, si no en los funcionarios y los usos que se le dan a los recursos, para poder generar incentivos en el pago de impuestos. Si bien la reforma presenta intentos por ampliar la base impositiva, es claro que para las empresas se siguen generando grandes beneficios y exenciones.

El país no puede darse el lujo de seguir teniendo reformas trucas y poco imparciales. Llevamos 30 años estancados en modificaciones que no han generado crecimiento o desarrollo para el grueso de la población, por el contrario hemos ampliado la diferencia entre los polos de los ingresos y cada día nos rezagamos más como país frente al resto del mundo. Por lo que es apremiante generar esfuerzos sobresalientes en la dirección correcta, para realizar las reformas integrales que despierten la actividad económica de México.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anguiano, R. (1967). *Las finanzas públicas en México*. México: UNAM.
- Ayala, J. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Esfinge.
- \_\_\_, (2000). *Diccionario Moderno de la Economía del sector Público*. México: Diana.
- Balandier, G. (1996). *El desorden: la teoría del caos y las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Barro, R. (1996) *Determinants of economic growth: A cross country empirical study*. National bureau of economic research working papers.
- Caballero, E. (2006). *Los ingresos tributarios del sector publico de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2004). *Ingresos del sector público presupuestario 1980-2005*. México.
- CEPAL (2010), *La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chávez J. (2004). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (03 de 04 de 2012). Ley de General de Deuda Publica. Recuperado el noviembre de 2013, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf>
- Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (09 de 12 de 2012). Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado el noviembre de 2013, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (10 de 02 de 2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el

noviembre de 2013, de diputados.gob.mx:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (11 de 12 de 2013). Ley del Impuesto a los Depósitos en efectivo. Recuperado el enero de 2014, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIDE.pdf>

Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (11 de 12 de 2013). Ley Federal del Impuesto Empresarial a Tasa Única. Recuperado el enero de 2014, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIETU.pdf>

Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (11 de 12 de 2012). Ley de Impuesto sobre la Renta. Recuperado el noviembre de 2013, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>

Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (11 de 12 de 2013). Ley del Impuesto al Valor Agregado. Recuperado el noviembre de 2013, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>

Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (14 de 03 de 2013). Código Fiscal de la Federación. Recuperado el noviembre de 2013, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>

Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (21 de 12 de 2006). Ley de Comercio Exterior. Recuperado el noviembre de 2013, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>

Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (27 de 12 de 2006). Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. Recuperado el noviembre de 2013, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIETU.pdf>

Diario Oficial de la Federación Cámara de Diputados. (31 de 12 de 2008). Ley Sobre Tenencia o Uso de vehículos. Recuperado el noviembre de 2013, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>

Díaz, M. (2012). Finanzas Públicas. Centro de estudio de las finanzas públicas, 4.

Gil, F. y Thirsk, R. (2000). "La prolongada reforma Fiscal en México" México: Gaceta de economía. Vol. 5, 9,supl.

Gómez, J, Jiménez. J. y Podestá. A. (2010). *Evasión y equidad en América Latina*. Documentos de proyectos, No. 309. Santiago de Chile: CEPAL.

Haig, R. (1921). *The Concept of Income—Economic and Legal Aspects. The Federal Income Tax*. New York: Columbia University Press

Heckman, J. (1976). *A life-cycle model of earnings, learning, and consumption*. The Journal of Political Economy, 84(4), p.14

Hobbes, T. (1651). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica

INEGI, (1994). *El ABC de las Finanzas Públicas*. México

Kreis, E. (1988). *El Presupuesto en condiciones de inflación*, en: Aspectos del presupuesto público. Washington: A. Premchand y A.L.Antonaya, Fondo Monetario Internacional.

Locke, J. (1946) *An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government*. London: Oxford University Press.

Mill, J.S. (1921). *Principles of Political Economy*. Londres: W.J Asley, Longmans Green.

Musgrave, R. Y Musgrave, P. (1992). *Public finance in theory and practice*. España: McGraw-Hill.

OCDE, (2008). *Consumption Tax Trends*. OCDE: Publishing

OCDE, (2009) *Going for Growth Economic Policy Reform*. OCDE: Publishing

OCDE. (septiembre de 2012). México, mejores políticas para un desarrollo incluyente. Mejores políticas .

OECD. (2014). *Tax Revenue Trends 1990-2012*. in Revenue Statistics in Latin America 2014. OECD: Publishing.



Pérez, C. Amparo, M y Hernández F. (2011) *¿Qué es el presupuesto federal?*. México: Programa de presupuesto y gasto público, CIDE.

Ramírez, C. E. (2009). *El abandon de la political fiscal como herramienta de crecimiento*. Tesis de Doctorado. México D.F: Facultad de Economía, UNAM.

Rawls J,(1971). *A theory of justice*. Estados Unidos: Belkap.

Retchkiman B. (1982). *Finanzas Públicas*. México: UNAM.

Ricardo, D. (1817). *Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.

Shackle, G. (1976). *Perspectivas empresariales y beneficio : La teoria de la empresa*. Barcelona : Oikos-Tau.

SHCP. (2012). *Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto*, México.

Skopol, T. (1984). *Los estados y las revoluciones sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Slemrod, J & Sorum, N. (1985). *The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System*. NBER Working Papers 1401, National Bureau of Economic Research, Inc.

Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

Somers, H. (1969). *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, J. (1986). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosh

Urzúa, C. (1993) *An Appraisal of Recent Tax Reform in México*. México: El colegio de México, Centro de Estudios Económicos México.