



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**LA GENERALIZACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR
AGREGADO EN EL CONTEXTO DE REFORMAS
ESTRUCTURALES**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

DAVID PALESTINA RAMÍREZ



DIRECTOR DE TESIS:

DR. EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F. NOVIEMBRE DE 2015



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

A mis padres, por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, en toda mi educación y por su incondicional apoyo a lo largo de todo este tiempo.

A mi hermano Javier, quien es un digno ejemplo a seguir.

A los integrantes del Sínodo, en especial al Doctor Eduardo Ramírez Cedillo, por su incansable paciencia y su extraordinaria guía durante el desarrollo del presente trabajo.

Al Maestro Virgilio Zuleta Contreras, por todo su apoyo, consejos, dedicación y tiempo.

A mis amigos Alberto, Baltazar y Víctor, que han estado conmigo a lo largo de mi vida en las buenas y en las malas.

A Pamela, por su inagotable paciencia y cariño. Eres una gran fuente de motivación e inspiración, siempre me decías que lo lograría perfectamente.

“El gran economista debe poseer una rara combinación de dotes. Tiene que llegar a mucho en diversas direcciones, y debe combinar facultades naturales que no siempre se encuentran reunidas en un mismo individuo. Debe ser matemático, historiador, estadista y filósofo (en cierto grado). Debe comprender los símbolos y hablar con palabras corrientes. Debe contemplar lo particular en términos de lo general y tocar lo abstracto y lo concreto con el mismo vuelo del pensamiento. Debe estudiar el presente a la luz del pasado y con vista al futuro. Ninguna parte de la naturaleza del hombre y de sus instituciones debe quedar por completo fuera de su consideración. Debe ser simultáneamente desinteresado y utilitario; tan fuera de la realidad y tan incorruptible como un artista, y sin embargo, en algunas ocasiones, tan cerca de la tierra como el político”.

J. M. Keynes

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo I. Revisión de la teoría fiscal.	4
1. Perspectiva clásica de los impuestos.....	5
2. La visión neoclásica de los impuestos.	14
3. Los principios de Adolfo Wagner	16
4. La tributación desde la óptica de Keynes.....	18
5. Las aportaciones de Richard Musgrave.....	20
6. El análisis tributario de Nicholas Kaldor.....	21
7. Friedrich A. Hayek y su posición frente a los impuestos.....	23
8. Panorama actual de los impuestos.	24
9. La postura de la OCDE en el sistema impositivo	28
Capítulo II. Comparativo de ingresos tributarios en diferentes ámbitos.	30
1. La economía mexicana durante la década de los 70's.....	30
2. La década perdida de los años 80's.....	33
3. Los años 90's	40
4. La evolución de los ingresos públicos durante el siglo XXI	44
5. Contraste de ingresos tributarios de México frente al entorno internacional. 46	
Capítulo III. Historia del Impuesto al Valor agregado: su aplicación en México	52
1. El origen del IVA	52
2. Antecedentes del IVA en México: El ISIM.....	53
3. Abandono del ISIM: El cambio al IVA.....	55
4. Reformas recientes al IVA.....	57
5. El IVA en otros países.....	59
Capítulo IV. Tendencia de las Reformas Estructurales.	80
1. Recorrido de las reformas.....	80

2. Resultados esperados de las Reformas estructurales.....	87
3. Incidencia en los ingresos tributarios y el gasto público.	88
Capítulo V. La generalización del IVA: aspectos y consideraciones	92
1. Comparativo de impuestos directos e impuestos indirectos.....	92
2. Motivos para generalizar el IVA	93
3. Análisis del gasto de los individuos	101
Conclusiones generales	109
Bibliografía	113

Introducción

En primer lugar, hay que destacar el papel de la economía pública, la cual, es una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía en su sentido más amplio. Es decir, comprende el estudio del gasto y del ingreso públicos, ya tradicional en las finanzas públicas, pero analizados bajo una nueva perspectiva. La economía pública comprende las teorías del gasto y del ingreso, pero también incorpora la economía del bienestar. A su campo de estudio se agregan nuevos e importantes temas que las finanzas públicas habían dejado de lado: la deuda pública; la empresa pública y otros organismo públicos; los problemas institucionales y organizacionales de la administración pública; el sistema de seguridad social, las políticas sociales y la economía del bienestar; el marco jurídico, normativo y reglamentario de la regulación económica; los procesos políticos y sociales además de las finanzas de los gobiernos locales y las finanzas gubernamentales en el contexto del federalismo fiscal y político (Ayala, 1997: 3-4).

La economía pública concentra tres ramas de la economía: la economía del bienestar, la elección pública y las finanzas públicas (Ayala, 1997: 7).

El presente trabajo se enfocará en mayor parte a las finanzas públicas, y en menor grado en el bienestar.

La política fiscal ha sido uno de los pilares de la política económica que se ejerce en casi todos los países del mundo, pues con ella el gobierno obtiene diversas formas de financiarse, haciendo uso de la misma. Además la política fiscal puede funcionar de otra manera: como estabilizador automático, es decir, es capaz de alterar el comportamiento de la economía con los cambios que la política sufra.

Para el caso de la generalización del Impuesto al Valor Agregado, es decir, una tasa única para todos los bienes y servicios debe tomarse en cuenta la experiencia internacional, haciendo un examen de la manera en que se aplica así como su

impacto en la recaudación por la vía de la tributación y los impactos que se pudieron originar en la población.

La generalización del IVA ha sido objeto de controversias desde el momento en que su planteamiento surge, pues algunos autores sugieren que esto incrementará la vulnerabilidad que tienen los más pobres, pero sin llegar más allá de esta visión, pues en términos de ingresos tributarios, manejar tasas diferenciadas opaca el sistema, pues los costos administrativos son más altos y por ende la recaudación neta real es menor.

Por lo anteriormente expuesto, el objetivo general del trabajo es el siguiente:

Demostrar la viabilidad de la generalización del IVA en México, mediante el estudio de la teoría fiscal, el conocimiento del entorno mexicano y los factores que determinan los ingresos públicos y que han dado por resultado históricamente una baja recaudación tributaria, todo ello en el contexto de reformas estructurales que vive el país.

Derivado de ello, la hipótesis del trabajo es la siguiente:

Resulta evidente el mal desempeño que tiene México en materia de recaudación, por diversos indicadores. Por lo que una de las propuestas que se han manejado es la generalización del IVA para mejorar la recaudación, en este trabajo se establece que generalizar dicho impuesto puede mejorar la recaudación de buena manera.

El examen comienza con un análisis de diferentes corrientes teóricas y su posición frente al tema en cuestión, de donde será necesario ir formando una postura al respecto.

Retomar los antecedentes históricos de los ingresos tributarios en el caso de México, pues a lo largo de la historia se han observado mucho detalles interesantes, desde las altas tasas de crecimiento hasta un severo estancamiento y atraso, lo cual ha sido un lastre durante tanto tiempo, afectando al país y su posición en el

exterior. También es necesario observar que hacen los demás países y poder tomar un poco de su experiencia, además de ver si es viable adaptar sus casos al nuestro.

Posteriormente se revisará la aparición del IVA y su evolución, el porqué de su existir, la importancia que ha adquirido en México como un instrumento con un gran potencial recaudador y su bajo costo, así como la importancia que ha adquirido en todo el mundo y la forma en qué es visto en diversos países.

En seguida, retomar en el siguiente epígrafe algunas cuestiones sobre las reformas estructurales en México, así como su posible capacidad para mejorar el bienestar de la población.

Finalmente se analiza el impuesto como tal en el último epígrafe, las diversas posturas frente a él, analizando sus pros y contras además de un análisis de la población y el impacto que tendría la generalización del IVA, lo cual permita discernir todo el análisis que implica para la toma de decisiones: si es viable su generalización bajo todas las condiciones expuestas o no.

Capítulo I. Revisión de la teoría fiscal.

La preocupación sobre las formas de financiamiento del Estado ha sido una situación que ha permanecido desde los orígenes de esta discusión. Diversas escuelas a lo largo de la historia han dado sus posturas sobre cuales deben de ser los mecanismos adecuados para la tributación, en donde hay teóricos que sugieren progresividad en la forma en la que se cobran los impuestos con la finalidad de proteger a los más desfavorecidos. Otros sugieren simplicidad en el sistema tributario, con la finalidad de reducir los costos gubernamentales durante el cobro de los impuestos. Los impuestos son aceptados socialmente si la condición es recibir bienes y servicios de calidad.

La utilidad práctica de la teoría de los impuestos consiste en evaluar las ventajas y desventajas de los distintos tipos de impuestos, con el fin de determinar la mezcla óptima, es decir, aquella que permita maximizar la recaudación tributaria, también debe intentar preservar el bienestar de los contribuyentes.

A lo largo de este capítulo se revisarán distintas corrientes teóricas así como su postura en materia tributaria, tratando de seguir un orden cronológico y retomando los antecedentes de los autores clásicos tales como Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, rescatando los aportes más importantes de los autores neoclásicos como Artur Pigou y Alfred Marshall, recordando los apuntes de Adolfo Wagner, prosiguiendo con los autores keynesianos, mostrando al propio Keynes y a Nicholas Kaldor, recordando a F.A. Hayek y Joseph Stiglitz.

Previo a ello, se definirá a un impuesto, sus tipos y componentes.

De acuerdo con Due (1961), Rosas (1962) Ayala (2001), entre otros, los impuestos se componen de diversos elementos: sujeto, objeto, fuente, base, cuota y tasa.

- a) *Sujeto*: puede ser de dos tipos: activo y pasivo. El sujeto activo es aquel que exige el pago de tributos, para el caso de México existen tres formas de sujeto activo: la Federación, los estados y los municipios. El sujeto pasivo es toda persona física o moral que tiene la obligación de pagar impuestos en los términos que establezcan las leyes correspondientes.

- b) *Objeto*: es la actividad que la Ley señala como el motivo del gravamen, por lo que se considera un hecho generador del impuesto.
- c) *Fuente*: es la riqueza de una persona física o moral de donde provienen las cantidades necesarias para el pago de los impuestos, por ejemplo el capital y el trabajo.
- d) *Base*: es el monto gravable sobre el que se determina la cantidad del impuesto, tales como el ingreso.
- e) *Cuota*: es la cantidad de dinero que se recibe por unidad tributaria, es decir, está fijada en términos absolutos.
- f) *Tasa*: es la cantidad de dinero percibida como porcentaje por unidad tributaria.

Tanto las cuotas como las tasas pueden clasificarse en al menos tres vertientes: proporcional, progresiva y regresiva.

Proporcional. Se establece un porcentaje fijo, sin importar el tamaño de la base.

Progresiva. La proporción de la tasa crece a medida que la base se incrementa.

Regresiva. La proporción de la tasa disminuye a medida que la base crece, así como un incremento de la tasa a medida que la base disminuye.

En cuanto a éstas últimas, generalmente se usan tasas proporcionales y progresivas, con el fin de favorecer a las personas que tienen menores ingresos.

1. Perspectiva clásica de los impuestos.

Los autores clásicos fueron los primeros en hablar acerca de la intervención del Estado en la economía y aunado a ello, prosiguieron con un análisis de los distintos tipos de impuesto que operaban en su época, es decir, durante los siglos XVIII y XIX. Además hicieron algunas sugerencias en cuanto al cobro de los impuestos.

A. Principios tributarios de Adam Smith

Smith (1776) en su obra *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, menciona que los ingresos privados provienen de tres fuentes esenciales: rentas, beneficios y salarios.

Por ello, los impuestos se han de pagar de acuerdo a las fuentes de ingreso antes descritas, por lo que a su vez, desarrolló los principios básicos a los que deben sujetarse todas las normas jurídico-tributarias, con lo que se pretendía mejorar la productividad, el esfuerzo y la imaginación creativa como fuentes de riqueza. Estos principios son: Principio de Justicia, de certidumbre, de comodidad; y de economía.

a) Principio de Justicia o Proporcionalidad.

Un impuesto es justo y equitativo cuando es general y uniforme, esto es que toda persona que perciba ingresos superiores al límite de subsistencia, deberá pagarlos, por lo tanto, la obligación tributaria aparece cuando el contribuyente ha logrado satisfacer sus necesidades, después de ello deberá contribuir a los gastos del Estado. Además debe existir uniformidad, es decir, que todos los contribuyentes sean iguales frente al impuesto. Por ello las tasas diferenciadas no son del todo adecuadas. Es necesario tener presente que cualquier impuesto que finalmente se pague por una sola de esas tres fuentes originarias de ingreso, sin afectar a las otras dos, es esencialmente desigual (Smith, 1982: 726-727).

b) Principio de Certidumbre o Certeza.

Los elementos y características de los impuestos deben ser estables, de manera que debe ser cierto, no arbitrario.

Debe ser preciso, es decir delimitar perfectamente mediante un reglamento quién es el sujeto del impuesto, la tasa que deberá pagar, fechas de pago y sanciones aplicables.

Si existe incertidumbre en el sistema, puede ser motivo de casos de corrupción y abusos (Smith, 1982: 727)

c) Principio de Comodidad.

Este principio expone que el impuesto debe cobrarse de manera que al contribuyente le sea práctico, así como establecer fechas y plazos. Ello le da libertad al estar sujeto a dicho plazo, con lo cual podrá decidir en qué sitios puede pagarse, así como simplicidad en la forma de pagar (Smith, 1982: 727).

d) Principio de Economía.

Los costos administrativos al momento de recaudar deben ser los mínimos, es decir, que exista una diferencia minúscula entre el pago del contribuyente y su entrada en las arcas públicas. Por ello, si las diferencias son grandes puede deberse a los siguientes motivos:

- Los sueldos de los funcionarios son demasiado altos, por lo tanto absorben cantidades considerables de lo recaudado.
- Impuestos opresivos a la industria, que desalienten la inversión y con ello, el empleo.
- Las multas para los contribuyentes que pretenden evadir el pago de impuestos son demasiado altas, lo que puede obligarlos a salir del mercado, afectando variables como el empleo.
- Visitas frecuentes por parte de los recaudadores de impuestos, lo que genera mayores gastos administrativos. En consecuencia la recaudación neta se ve disminuida (Smith, 1982: 727-728).

La combinación de los cuatro principios anteriores permite que el sistema tributario sea simple, lo menos distorsionador posible, que esté al alcance del contribuyente, maximizando los ingresos y previniendo la evasión; ya que un sistema complejo es difícil de interpretar y por ello es muy probable que provoque confusiones a la población.

Derivado de lo anterior, se pueden destacar cuatro impuestos, los cuales de acuerdo a la época eran los más importantes: impuesto sobre la renta, impuesto sobre el

beneficio o sobre las utilidades procedentes del capital, impuestos sobre los salarios del trabajo e impuestos sobre artículos de consumo (Smith, 1982: 720-726).

a) Impuesto Sobre la Renta.

Este impuesto puede establecerse sobre cierta tasa. Smith hace mención específica del impuesto sobre la renta de la tierra, el cual fue fuertemente utilizado en Inglaterra durante el siglo XVIII y XIX.

Puede ser equitativo en un primer momento, pero esta situación desaparece en el tiempo, dependiendo del adelanto o atraso que experimenten los cultivos de manera específica. Esta condición es la más aceptable, dado que es más equitativa.

Dado que el impuesto se paga en dinero, la evaluación se deberá hacer de la misma forma.

b) Impuesto sobre el beneficio o sobre las utilidades procedentes del capital.

Los beneficios procedentes del capital se dividen en dos: el pago del interés que corresponden al propietario del capital, y la otra está representada por lo que resta después de abonar dicho interés, es decir, el beneficio o excedente, el cual no puede tener una tasa impositiva.

La tasa de interés debe ser la misma, en función de la cantidad de capital a invertir, es decir, si la cantidad de capital es la misma, la tasa de interés también lo deberá ser.

Las diferencias que existen entre este impuesto y la renta de la tierra son que es sencillo determinar la extensión territorial que posee un terrateniente, mientras que observar este aspecto en el caso del capital es mucho más complicado.

Otro aspecto es que la tierra no se puede desplazar, mientras que el capital si puede ser trasladable fácilmente de un lugar a otro. Por esta razón, muchas naciones pretenden gravar los beneficios que de él proceden.

Este tipo de impuesto puede ser fácilmente trasladable al consumidor, pues los comerciantes no asumen este costo. Smith abre una discusión en donde se entiende que impuestos uniformes para todos los comerciantes son perjudiciales para los más pequeños, mientras que los grandes tienen la posibilidad de trasladar el costo al consumidor. Esta situación se agrava cuando la tasa es demasiado alta.

c) Impuestos sobre los salarios del trabajo.

Los salarios de las clases bajas son regulados por dos aspectos básicos: el mercado de trabajo (principalmente la demanda de trabajo), así como el precio de los suministros. Si el trabajador está obligado a pagar el impuesto, su salario debe subir de forma casi inmediata para que pueda disfrutar de su salario sin cargas, y en una proporción mayor al impuesto.

Impuestos en los cuales se procura que su exacción¹ recaiga indiferentemente sobre cualquier especie de renta.

Estos impuestos deben recaer sobre cualquier contribuyente que perciba un ingreso por cualquiera de las formas que se mencionaron con anterioridad.

d) Impuestos sobre artículos de consumo.

Smith (1982) mencionaba que ante la imposibilidad de la tributación directa, se ha originado la tributación sobre artículos de consumo, es por ello que el Estado trata de gravar de modo indirecto, es decir, gravar el gasto de las personas. La clasificación de los artículos de consumo es: artículos necesarios y de lujo.

Los artículos necesarios son los indispensables para el sustento, tales como los alimentos y medicinas. Además, algunos otros productos que la mayoría de la población usa también pueden ser artículos necesarios, tales como prendas de vestir de temporada (Smith, 1982: 726).

¹ Entiéndase por exacción como una exigencia, sobre todo hablando de impuestos, multas, deudas, etc.

Los artículos de lujo: Comprenden aquellos que son imposibles de consumir por los más pobres, pero que no necesariamente son consumidos por todas las personas bien posicionadas, por ejemplo relojes o joyas.

Siguiendo esta explicación, este tipo de gravámenes podría encarecer el precio promedio de los artículos de consumo necesarios. Esto favorece un incremento de los salarios con el objetivo de preservar la capacidad adquisitiva del trabajador.

Smith explica que *"un impuesto sobre los artículos necesarios eleva su precio un poco más que el porcentaje de contribución, ya que el comerciante anticipa el pago del gravamen."* (Smith, 1982: 729) Por ello, un impuesto de esta especie eleva los salarios de manera proporcional al aumento del precio de los bienes.

Es pertinente saber que el sistema tributario debe componerse de distintos tipos de impuestos para que el Estado tenga facilidades al momento de recaudar, además de que no es bueno que la mayor carga recaiga sobre un solo impuesto.

B) El enfoque de los impuestos de David Ricardo.

Ricardo (1950) prosiguió a las ideas de Smith, conservando los cuatro principios que se mencionaron con anterioridad. De acuerdo con su pensamiento, los impuestos son una porción del producto de los ingresos, puestos a disposición del gobierno por lo que no existe impuesto alguno que no tenga tendencia a disminuir el poder de acumulación, pues todos inciden sobre el capital o el ingreso. Cuando el gobierno incrementa sus gastos, puede provocar un incremento en los impuestos, lo cual desemboca a una disminución de los ingresos del pueblo, lo cual es una afectación seria (Ricardo, 1950: 114-116). El impuesto sobre la renta de la tierra, impuesto sobre productos primos, impuesto predial, impuesto sobre las utilidades, impuesto sobre los salarios y los diezmos son algunos de los tipos de impuesto que Ricardo analizó durante la época.

i) Impuesto sobre la renta de la tierra

Este impuesto recae únicamente sobre los terratenientes por lo que en este sentido, renta es la cantidad pagada al terrateniente por el uso de su tierra. Cuando se grava

la renta no se hará distinción entre la parte pagada por el uso de la tierra y la parte pagada por el uso del capital del terrateniente (los edificios), por lo que una parte incide sobre las utilidades del terrateniente, por lo que se desalienta el cultivo, a menos que se incremente el precio del producto.

ii) Impuesto sobre productos primos

Cualquier impuesto que incida sobre el cultivador, como el impuesto predial, impuesto sobre el producto o diezmos incrementan el costo de producción y con ello el precio del producto primo, además un alza en el precio es la única forma de pagar el impuesto y de esta forma mantener las utilidades constantes o similares. En consecuencia el consumidor pagará un impuesto sobre materias primas en forma de un precio mayor. Este incremento en los precios también tendrá un efecto sobre los salarios, ya que harán que suban. El impuesto será equitativo hasta donde se afecte a los consumidores.

Dado que el precio incrementado eleva los salarios y disminuye las utilidades, tendrá una repercusión negativa para el fabricante, pues sus ingresos se ven reducidos por el incremento del costo de los factores. Al observar una disminución de las utilidades, el fabricante se ve desincentivado para efectuar una reinversión y con ello a incrementar sus beneficios. Combinado con lo anterior, el incremento de precios afecta a la competitividad, pues ahora los consumidores preferirán otros productos similares pero de precio inferior, además el fabricante reduce aún más sus utilidades. Al incrementarse los precios de las materias primas, los precios de los artículos elaborados con éstos también lo harán. El incremento de precios también afectaría a las exportaciones, pero sólo en una situación de corto plazo, consecuencia del cambio brusco de los precios en el producto.

La contribución se puede presentar de dos formas: sobre las utilidades o sobre otras fuentes de ingreso. Su actuar debe ser sobre el gasto siempre y cuando la carga se reparta equitativamente evitando disminuir la producción.

iii) Impuesto predial

Un impuesto predial es un impuesto sobre la renta. Incide totalmente sobre el terrateniente por lo que no tiene consecuencias sobre el precio del producto, siempre y cuando las tierras no sean cultivadas. Si las tierras fueran cultivadas, el impuesto provocaría un incremento en el precio del producto.

iv) Impuesto sobre las utilidades

Los impuestos sobre aquellos bienes que generalmente se denominan de lujo, inciden solamente sobre quienes hacen uso de ellos. Un impuesto sobre las utilidades elevará el precio del artículo sobre el cual recae.

v) Impuesto sobre los salarios

De acuerdo con el pensamiento de Ricardo, los impuestos sobre los salarios aumentarían los salarios por ende, se reducirá la tasa de utilidades del capital. La diferencia entre el impuesto a los artículos necesarios y el impuesto a los salarios es que el primero origina un alza en los precios y el segundo no.

vi) Diezmos

Los diezmos eran los impuestos sobre el producto bruto de la tierra. Su incidencia recae totalmente sobre el consumidor. La diferencia que hay entre el diezmo y el impuesto sobre productos primos es que uno es variable en dinero y otro fijo en dinero.

En general, varios de estos impuestos han prevalecido hasta la actualidad, sufriendo cambios menores buscando perfeccionarlos para poder hacerlos más útiles.

C) Los principios generales de los impuestos de John Stuart Mill

Mill (1848: 935) retoma los cuatro puntos básicos de Smith, a lo que añade que las restricciones a la industria y el comercio son costosas, y que al mismo tiempo crean una barrera con la cual no se pueden añadir perfeccionamientos, incluso se puede

ampliar dicha barrera con una menor oferta de productos y con ello, los consumidores no podrían maximizar su bienestar.

La igualdad es una característica que el gobierno está obligado a promover. Con ello, no puede haber diferencia entre los individuos respecto a solicitudes que éstos le hagan a este órgano.

Si alguien soporta una carga menor a la que le corresponde, necesariamente otro llevará una carga mayor. Es decir, el aumento en la justicia es perjudicial para el que soporta una carga mayor. Por ello, la igualdad en la imposición deberá la máxima política, esto significa igualdad en el sacrificio.

Mill (1848: 942) menciona que esto es algo complicado de obtener ya que una igualdad de tasas (proporcional) podría ser regresiva, es decir, afectar a aquellos que menos tienen. Por ello, el plan popular es establecer tasas progresivas, es decir, a medida que el ingreso se incrementa, las tasas impositivas también lo deberán ser. La propuesta que se realiza es dejar libre de impuesto un determinado ingreso mínimo, con el afán de que puedan adquirir los bienes necesarios para vivir. A partir de una determinada línea mínima, se comenzará a gravar pero únicamente por el excedente de esta línea, además considera que esta exención no debe extenderse más allá de la cantidad de ingresos necesaria para atender la vida y salud. Examina brevemente un impuesto proporcional. Él hace una descripción de los tipos de impuestos: directos e indirectos.

Un impuesto directo es aquel que recae sobre el ingreso y se exige a las personas en función de éste (Mill, 1848: 936). Es decir, pagarán una fracción del ingreso total que ellas tengan, mientras que un impuesto indirecto es aquel que se exige a una persona con la intención de que ésta se indemnizara a costa de alguna otra, por ejemplo: los impuestos de consumo y los derechos de aduana. Equivalen a un aumento en el costo de producción y con ello el precio de la mercancía final. Mientras los impuestos indirectos recaen principalmente en el consumo (Mill, 1848: 938)

Mill (1848: 1005) hace un análisis exhaustivo entre impuestos directos e indirectos, para ver cuáles son los preferibles, cuestión que, dice él, prevaleció durante el siglo XIX, cosa que no fue particular de su época dado que es un conflicto que ha prevalecido durante mucho tiempo, llegando hasta nuestros días.

De acuerdo con su pensamiento, los impuestos directos son impopulares y desagradables, esto como consecuencia de las molestias que pueden causar al contribuyente por ser agresivos en la forma en que se cobran, mientras los impuestos indirectos tienen efectos más suaves en las personas, ello porque se pagan precisamente cuando se efectúa una compra, por lo tanto, no le causa alguna molestia adicional aparente (Mill, 1848: 1008), por lo que de alguna forma los impuestos indirectos serían deseables sobre los directos.

De acuerdo con el análisis de Mill (1848: 1009), la forma más eficiente de cobrar un impuesto es mediante la tributación indirecta, así como los artículos cuyo consumo sea excesivo o nocivo para la salud deben tener tasas altas. Si la forma de exacción es directa, debe buscarse una mezcla de tal forma que sea proporcional, de acuerdo al nivel de ingreso de los contribuyentes. Si se busca una exacción mínima, ésta deberá ser principalmente a los artículos importados porque las molestias para el consumidor serán menores y podrán sustituirlos por artículos fabricados por productores nacionales. Deben procurarse tasas bajas, esto para prevenir la evasión del pago de impuestos por parte de los contribuyentes.

2. La visión neoclásica de los impuestos.

La temática central de los economistas neoclásicos fue el análisis del equilibrio general, dado que para ellos la intromisión del Estado en la economía genera distorsiones. Aunque también hubo quienes se adentraron al tema de las finanzas públicas. La visión neoclásica contempla al menos dos corrientes que presentan una investigación sobre finanzas públicas: La anglosajona, que incluye a economistas como Alfred Marshall y Artur Pigou; y la italiana, con Vilfredo Pareto (Jiménez, 2005: 22-23).

Comenzando por Marshall (1957: 385), quién intentó determinar si el gobierno podía gravar con un impuesto o conceder un subsidio a las industrias con el fin de equilibrar los precios en el mercado, con el fin de generar un mecanismo para mejorar el bienestar del consumidor. Resulta evidente que al colocar un impuesto a las empresas que tengan los precios más bajos tendrá como consecuencia un incremento en los mismos, también de alguna forma verán reducida su producción. Para el caso de las subvenciones², las empresas que sean beneficiarias podrán incrementar su producción así como una reducción del precio final. Aquellas empresas que son víctimas del impuesto podrán ser orilladas a cerrar, dependiendo de la tasa a la que estén sujetos (Marshall, 1957: 386-387). En resumen, la intervención del Estado sea vía impositiva o subvenciones genera una distorsión en los precios y en la producción, lo que reduce la competitividad de las empresas que reflejaban precios más bajos antes de la colocación del impuesto, además la cantidad de empresas presentes en el mercado se ve reducida.

Por otra parte, Pigou (1960: 329) propuso que la justificación de los impuestos sólo se daría en el caso de que existiera una falla de mercado, específicamente una externalidad negativa, esto es que aquellas industrias que contaminaran y que en consecuencia originaran un perjuicio a poblaciones cercanas, deberían ser castigadas con un impuesto. Esto influiría en un incremento de costos y precios, con lo cual se vería desincentivada a disminuir o dejar de producir, con lo cual la falla sería corregida.

Desde otra perspectiva, Pareto (1906) centró sus estudios en el problema de la eficiencia de las políticas. El óptimo de Pareto plantea que se debe mejorar el bienestar de un individuo sin empeorar el de otro. Es decir, en el sentido de Pareto, si una asignación es mejorable, ésta será ineficiente. Mientras que si una asignación no puede ser mejorable, será eficiente.

² Una subvención consiste en una transferencia de dinero del sector público al sector privado con el objetivo de ayudarlo.

El óptimo de Pareto se reduce a que una política pública es deseable si socialmente se permite que los individuos mejoren su situación, mientras que no se perjudique a otros individuos. (Ekelund, 2005: 465)

Partiendo de ello, se podría relacionar el actuar de las políticas públicas, principalmente las sociales si mediante una exacción se busca mejorar el bienestar de las personas que son más vulnerables, ello sin empeorar el bienestar de aquellos que no necesitan un beneficio por parte del gobierno.

3. Los principios de Adolfo Wagner

Wagner (1889) en sus estudios sobre las finanzas públicas, formuló nueve principios, los cuales deben estar relacionados entre sí para que el sistema sea armónico, además es necesario que los objetivos de la política fiscal recaigan en un sistema impositivo, evitando que sea sólo un tipo de impuesto. Los principios están agrupados en cuatro categorías: política financiera, economía pública, generalidad y uniformidad, y principios de administración fiscal (Rosas, 1962: 19-21).

a) Política financiera

El gravamen debe establecerse de acuerdo con el nivel de necesidades sociales a satisfacer. Esta categoría contempla dos principios: suficiencia de imposición y elasticidad de imposición.

1. *Principio de suficiencia de imposición:* Este principio menciona que la imposición debe cubrir la totalidad de las necesidades dentro de un período.
2. *Principio de elasticidad de la imposición:* Los impuestos deberán tener capacidades de adaptación de acuerdo con las necesidades de financiamiento. El sistema impositivo debe contemplar varios impuestos que permitan la flexibilización de los mismos, es decir, que sean sensibles a cambios de tasa, siendo los impuestos al consumo los que tienen esta característica. A este principio se le conoce como principio de movilidad.

b) Economía pública

Comprende dos principios: la elección de fuentes de impuestos y clases de impuestos.

3. *Principio de elección de fuentes de impuestos:* Deben considerarse los mejores impuestos tomando en cuenta dos características: los rendimientos que otorguen y sus efectos. Wagner considera tres fuentes de impuestos: Renta, capital y medios de consumo, además se deben considerar los intereses del sector público y el de los particulares.
4. *Principio de elección de las clases de impuestos:* Los impuestos deben ser seleccionados de acuerdo con el sujeto al que van dirigido así como de la incidencia que se desea.

c) Generalidad y uniformidad

Esta categoría está constituida por dos principios de igual nombre.

5. *Principio de generalidad:* Todos los contribuyentes deben de contribuir al sostenimiento de las finanzas públicas.
6. *Principio de uniformidad:* El impuesto debe ser proporcional a la capacidad económica del contribuyente.

d) Principios de administración fiscal

También llamada principios de lógica administrativa, comprende tres principios: fijeza de la imposición, comodidad de la imposición y tendencia a reducir el costo de la recaudación. A esta categoría se le conoce como principios de administración fiscal o principios de lógica impositiva.

7. *Principio de fijeza de la imposición:* Abarca desde la preparación y elaboración del impuesto hasta su aplicación.

8. *Principio de comodidad de la imposición:* Las dificultades deben eliminarse, de tal forma que el contribuyente y el recaudador tengan facilidad para pagar y recaudar impuestos, respectivamente.
9. *Tendencia a reducir el costo de recaudación,* Es decir, los costos administrativos deben reducirse al mínimo posible, por lo que la diferencia entre el pago del contribuyente y los ingresos públicos netos sea pequeña.

La visión de Wagner tiene ciertas aproximaciones a lo que Smith observó cien años antes, como un sistema con distintos tipos de impuesto, así como la uniformidad y comodidad de la imposición; añadiendo la tendencia de reducir el costo de recaudación, el cuál guarda semejanzas con el principio de economía de Smith.

4. La tributación desde la óptica de Keynes

Keynes (1936) consideraba una participación del Estado amplia, mediante el uso de la política fiscal la cual es necesaria para combatir el paro³. La política fiscal está constituida por tres componentes: el gasto, la imposición y el empréstito estatal (Rosas, 1962: 22). El hecho de tener una participación amplia del Estado es necesario contar con mayores recursos públicos, por lo que el gasto se puede financiar de tres maneras: mediante impuestos, emisión de dinero y emisión de deuda pública (Jiménez, 2005: 30).

- a) *Mediante impuestos:* Utilizados para cubrir la mayor cantidad de gastos, pero el incremento desmesurado de los impuestos puede contraer el consumo y con ello, una caída en la actividad económica, por lo que Keynes consideraba un efecto expansivo, es decir, el gasto público debería ser mayor a los ingresos públicos, por lo que una reducción de impuestos sería un escenario deseable.

³ El paro es la situación de incapacidad de una economía para absorber toda la fuerza laboral existente.

Keynes consideraba como deseable a la imposición que coloque al poder público en posibilidad de realizar grandes desembolsos (Rosas, 1962: 22). Ello como consecuencia de la imposibilidad de la inversión privada para hacerlo.

Keynes considera que se han obtenido buenos resultados en la búsqueda de la disminución de la brecha de la riqueza, ello gracias al actuar de la imposición directa. Si bien el escenario no es completamente deseable, no puede ser llevado un paso más allá, todo esto porque se podrían configurar un ambiente propicio para la evasión (Keynes, 1936: 349).

b) *Emisión de dinero*: El Estado debe estar facultado para emitir dinero y en la cantidad que crea necesario. Una medida que, si no es controlada puede ser causa de una inflación desmesurada. En la actualidad, en México esto no es viable, dado que el Banco de México posee una autonomía la cual le impide financiar al gobierno con emisión de dinero.

c) *Deuda pública*: Keynes mencionaba que la economía podía estimularse con esta vía, dado que no deteriora la actividad económica con mayores impuestos (Trejo, 2005: 31). El uso de este recurso provoca un efecto desplazamiento o *crowding out*, en donde la inversión pública empieza a desplazar a la privada mediante altas tasas de interés. La deuda se puede amortizar con nuevas emisiones.

Keynes utilizaba el término “gastos de préstamos” (1936: 142), el cual incluye la inversión pública u otro gasto gubernamental financiado por particulares, por lo tanto es una expresión para los préstamos netos de las autoridades públicas, incluyendo por concepto de capital o para hacer frente a un déficit presupuestal. Algunas formas de gastos de préstamos son utilizadas para aumentar la inversión o para aumentar la propensión marginal al consumo.

En contexto en que se desarrolla en pensamiento Keynesiano era el período entre guerras, y de cierta forma el mecanismo más utilizado para financiar el gasto público creciente es la deuda pública. Por estos antecedentes es objeto de diversas críticas:

las generaciones presentes no pagarán la deuda que se origina, sino la carga de trasladará a las generaciones futuras, las cuales deberán ahorrar para pagar la deuda contraída por el Estado. Esto anula los efectos de la política fiscal expansiva, reduciendo que la única forma de financiamiento del gobierno es la imposición. Esta crítica es conocida como Efecto Barro-Ricardo (Wyplosz, 2001: 7).

5. Las aportaciones de Richard Musgrave.

Una buena estructura tributaria fue objeto de investigación para Musgrave (1979) y por ello realiza algunas observaciones para la misma, donde considera el rendimiento, la distribución del impuesto, la distorsión y gastos administrativos (Musgrave, 1979: 216)

- a) El rendimiento de los ingresos debe ser adecuado. Es decir, debe ser suficiente para satisfacer las necesidades de gasto.
- b) La distribución del impuesto debe ser equitativa; por lo que su distribución debe recaer de forma uniforme en cada contribuyente.
- c) Los impuestos deben ser elegidos con el fin de minimizar la interferencia en las decisiones económicas. Porque es conocido que su mal uso puede generar distorsiones.
- d) La estructura tributaria debe facilitar el uso de la política fiscal y que permita alcanzar los objetivos de estabilización y crecimiento.
- e) El sistema tributario debe permitir una administración justa y no arbitraria, además debe ser comprensible para el contribuyente. Ello permitirá disminuir niveles de evasión.
- f) Los gastos de administración y de cumplimiento deben ser tan bajos como sea posible. Con la finalidad de obtener una recaudación neta real más alta.

Analizando la postura de Musgrave se puede destacar que la estructura tributaria debe ser suficiente, eficiente y al mismo tiempo sencilla, de tal forma que el sistema no sea engorroso tanto para el contribuyente como para el recaudador, así como los gastos administrativos bajos. Éstas características convergen con el pensamiento de los autores clásicos así como con la visión de Wagner.

Además, Musgrave hace mención de tres funciones fiscales: asignación, distribución y estabilización (Musgrave, 1979: 7-10).

- a) *Función de asignación*: consiste en decidir qué parte de los recursos públicos se usarán para la provisión de bienes públicos y privados, siempre y cuando la combinación de ambos sea alcanzable.
- b) *Función de distribución*: depende de la distribución de los factores, tales como tierra, capital y trabajo; por lo que el uso eficiente de los factores está asociado a que estos sean valorados de forma competitiva.
- c) *Función de estabilización*: se compone de algunas variables, tales como: nivel de empleo, nivel de inflación, balanza de pagos y tasa de crecimiento económico.

El uso de estas tres funciones permite encontrar las mejores tasas impositivas, así como de la maximización de los recursos

6. El análisis tributario de Nicholas Kaldor.

La idea de la igualdad cambia continuamente y se desarrolla de acuerdo con las condiciones culturales, económicas y sociales, por lo tanto es relativa e histórica, y su significado ha cambiado de generación en generación (Myrdal, 1961: 176). Este elemento es retomado por Kaldor, al mencionar que los criterios de un sistema justo de impuestos están sujetos a principios abstractos los cuáles están altamente relacionados a la época en que se desarrollan (Kaldor, 1955: 25). Este es un punto clave en el desarrollo de la teoría de la hacienda pública, dado que esta tendencia sí es plenamente observable desde los planteamientos clásicos hasta la actualidad.

La revolución keynesiana originó un cambio en el campo de las finanzas públicas, pues desde ese momento la imposición dejó de considerarse como un medio para encontrar dinero para el gasto del gobierno, sino como un arma que asegurara la estabilidad económica y monetaria. Consecuencia de ello, se originó una concepción: la cantidad que ha de obtenerse por los impuestos se considera regida por las condiciones económicas totales, y no simplemente por las necesidades financieras del Estado (Kaldor, 1955: 175). Es decir, ahora se complementa la

necesidad de financiamiento del Estado, pasando un escenario superior de las finanzas públicas, el cual no se había contemplado con anterioridad.

Durante los años cincuenta, Kaldor (1955; 11) mencionaba que los impuestos a los individuos deben basarse en su gasto y no en su ingreso; por ello era consciente de la clasificación de los impuestos: directos e indirectos. Los impuestos directos gravan principalmente a las personas y a las empresas, mientras que los indirectos gravan las transacciones (Kaldor, 1955: 21). Si se pretende hacer un sistema sencillo la opción temprana podrían ser los impuestos sobre las transacciones, pero tienen un inconveniente: estos pueden recaer en el productor o en el consumidor final, lo que genera incertidumbre acerca de quién lo paga finalmente. Por otra parte, los impuestos directos suelen usarse cuando se utilizan tasas diferenciadas, estas son determinadas en función de la capacidad de pago del contribuyente.

Un punto interesante en la discusión es que mientras haya más necesidades exentas y el impuesto se concentre en lujos, menor oportunidad habrá de obtener ingresos suficientes y constantes (Kaldor, 1955: 22). Es decir, el régimen de exenciones no permite gravar ciertos productos a causa de que no están contemplados. Aunque por otro lado, un impuesto uniforme sobre todos los productos y servicios podría ser observado por la sociedad como un impuesto regresivo, aun manteniendo un carácter proporcional (Kaldor, 1955: 193).

Lo adecuado sería colocar un impuesto al gasto que funcione junto al impuesto sobre la renta, con la finalidad de reducir la carga de este último. Mantener el impuesto sobre la renta sería prudente porque es un impuesto el cual ha sido de los más utilizados y por más tiempo.

El impuesto al gasto es un instrumento sumamente poderoso para inducir a la gente a que economice, y que conduciría a disminuciones considerables en el gasto personal, aun entre aquella gente que no tuviera que pagar más altos impuestos (Kaldor, 1955: 240). En otras palabras, el impuesto al gasto puede ser utilizado de una forma en que el consumo de los individuos se vea reducido, dada la restricción que impone el impuesto.

Asimismo, los impuestos en general pueden ser un poderoso instrumento de progreso social, pero no pueden convertirse en un instrumento de revolución social. El asunto en cuestión es que construir una sociedad libre y justa usando la imposición progresiva podría no dar los resultados esperados.

Además, Tello (2015) mencionaba que Kaldor hizo algunas críticas para el sistema tributario mexicano durante su visita en 1960, entre las cuales destacaban la ineficiencia del sistema tributario, la baja recaudación, una base gravable pequeña, entre otras.

a) El sistema tributario es ineficiente e injusto, esto porque no era capaz de recaudar lo suficiente, además la imposición recaía fuertemente sobre la clase media.

b) La recaudación es excesivamente baja (de las más bajas del mundo), lo que obliga a frenar el gasto social e imponer restricciones severas a la política monetaria. Ligado directamente del anterior, pues la ineficiencia en el sistema ocasiona estos problemas.

c) El problema de fondo está en la escasa base gravable derivada del hecho de que una parte sustancial del ingreso nacional recibe un trato privilegiado el proveniente del capital, por lo que se reduce la capacidad de recaudación.

d) La necesidad de revisar a fondo los diversos subsidios y estímulos con el propósito de verificar la utilidad que puedan tener y si es posible eliminarlos o reducirlos, considerando el impacto que se tenga en la recaudación.

Las críticas de Kaldor no fueron bien adoptadas, porque no era posible políticamente en esos momentos realizar la reforma tributaria global (Jáuregui, 2003: 742). Los problemas que observó Kaldor hace 55 años persisten de una manera bastante marcada.

7. Friedrich A. Hayek y su posición frente a los impuestos.

El análisis de la política tributaria también llegó a la escuela austríaca, en donde Hayek hizo una fuerte crítica a los sistemas fiscales progresivos. Argumentaba que

el potencial recaudatorio agregado de un impuesto proporcional con una amplia base tiende a ser mayor que el de un impuesto altamente progresivo, por lo que los problemas que surgen de este sistema están relacionados con la esfera tributaria y los mecanismos de estructura fiscal, en consecuencia atentan contra la libertad e igualdad (Estrada, 2010: 2-3). Es por eso que el sistema fiscal progresivo origina desequilibrios, algo que un sistema proporcional no hace. Además, el sistema fiscal progresivo impone un freno a la economía mediante un control de los ingresos, lo cual genera desincentivos como la productividad y el crecimiento. Además Hayek encontró una paradoja en el sistema fiscal progresivo: En la búsqueda de desigualdades, éstas permanecen.

Dentro de los problemas que origina el sistema fiscal progresivo es la generación de desequilibrios, algo que un sistema proporcional no hace. Mientras una carga fiscal proporcional de impuestos parece ajustarse mejor a los criterios de igualdad política, Hayek argumentaba que un sistema fiscal progresivo tenía una paradoja: En lugar de reducir las desigualdades, éstas permanecen, incluso se aseveran.

Cabe destacar que muchos sistemas en el mundo utilizan sistemas fiscales progresivos, con el argumento de que pretenden mejorar la distribución del ingreso vía tributación. México no es la excepción.

8. Panorama actual de los impuestos.

De acuerdo con Aspe (1993: 10) las reformas fiscales deben tener ciertas consideraciones que se van perfeccionando con la experiencia en los años, por lo que formula diez ideas al considerarse necesaria una reforma fiscal:

- 1. Las tasas impositivas excesivas legitiman el fraude y la evasión fiscales y debilitan los esfuerzos de supervisión:* las reglas viables son aquellas que se pueden cumplir. Las reducciones en las tasas mejoran la capacidad de vigilar por parte del gobierno.
- 2. Los impuestos sobre el comercio exterior y los impuestos internos se administran mucho mejor si dependen de una sola autoridad:* esto facilita notablemente el proceso de recaudación.

3. *Cambios administrativos con bajos costos y que ahorran tiempo pueden tener efectos muy considerables sobre los ingresos fiscales:* los cambios pueden ser complejos en primera instancia pero mejorarán la capacidad de recaudación.
4. *Una base de datos actualizada es fundamental:* la automatización del procesamiento de datos y el acceso a ellos permite detectar problemas y encontrar soluciones de forma eficiente.
5. *La ejecución justa de las sanciones penales ha tenido un efecto importante en el cumplimiento de la ley:* un sistema fiscal justo es aquel que pretende que todos los miembros de la sociedad deben contribuir al pago de impuestos de acuerdo a su capacidad de pago.
6. *El cumplimiento estricto de la ley no ha tenido ningún efecto negativo en la confianza de los inversionistas ni en la repatriación de capitales:* un trato parejo y justo para todos los contribuyentes les proporciona una base común para la competencia y ofrece a los empresarios un marco estable para invertir.
7. *Los regímenes fiscales especiales o valen las distorsiones que provocan:* en la práctica, los regímenes fiscales especiales sólo producen problemas de control, al tiempo que generan pequeñas ganancias, en términos de desarrollo económico regional.
8. *Las reformas fiscales no sólo deben revisar las tasas o la definición de la base sino también mejorar la redacción de la ley:* esto con la finalidad de prevenir problemas futuros en cuanto a la interpretación de las leyes.
9. *Las reformas fiscales pueden beneficiarse con la cooperación internacional:* el intercambio de información permite el apoyo para una reforma fiscal.
10. *Una reforma fiscal es, además de un asunto de eficiencia económica, un compromiso con la justicia social:* No sólo se debe tomar en cuenta la estabilidad macroeconómica, sino que también debe tomar un papel en la política social, mediante la canalización de recursos para la población más vulnerable.

Es decir, el proceso de una reforma fiscal es demasiado amplio y no sólo debe de perseguir un objetivo meramente recaudatorio, sino que sus horizontes deben ser muy amplios, tratando de abarcar muchos ejes en la economía.

Después apareció la concepción de un sistema tributario eficiente, que fue propuesta por Stiglitz (2000), la cual, de acuerdo con Caballero (2007) se inserta en un contexto neoclásico. Dicha concepción se define por las siguientes características: eficiencia económica, flexibilidad, sencillez administrativa, justicia y transparencia (Stiglitz, 2000: 483).

a) Eficiencia económica: La eficiencia se da en la medida que no interfiere en las decisiones de los contribuyentes, es decir, el sistema tributario no es distorsionador. En consecuencia, el proceso de asignación de recursos se da en el mismo sistema económico.

b) Flexibilidad: Un buen sistema impositivo deberá permitir cambiar fácilmente los tipos de impuestos y adaptarlos al nuevo contexto económico.

c) Sencillez administrativa: Garantizar que se invierta la menor cantidad de horas en recaudar (por parte del Estado) y en pagar (por parte de los contribuyentes). Al mismo tiempo se debe reducir la evasión, es decir, transgredir la ley, así como la elusión, la cual permite aprovechar agujeros en la ley, sin necesidad de romperla.

d) Justicia: Equidad horizontal, es decir, personas idénticas o en situación económica similar. Equidad vertical, los ricos deben pagar más impuestos que los pobres.

e) Transparencia: Los contribuyentes deben saber lo que pagan por los bienes públicos que consumen. Los contribuyentes deberían saber a dónde se destinan los ingresos públicos provenientes de la recaudación fiscal.

Cabe destacar que no todos los sistemas tributarios cumplen las características antes descritas, ello puede ser por el contexto en el cual se desarrollan.

La eficiencia económica se desarrolla en diversos mercados, tales como de trabajo, de capitales o de bienes y servicios. En estos mercados participan diversos agentes económicos, como los trabajadores, empresarios, gobierno y consumidores en general. Ellos toman diversas decisiones.

Los impuestos llegan a incidir en las decisiones de los agentes, pueden distorsionar los mercados. Cuando el gobierno establece los impuestos inmediatamente desemboca en una reducción del nivel de bienestar de los contribuyentes, porque perjudica sus ingresos y poder adquisitivo.

Los impuestos a las mercancías, al consumo en general o al ingreso, son impuestos distorsionadores, ya que afectan al sistema económico. La ineficiencia que genera utilizar impuestos distorsionadores se denomina carga excesiva de un impuesto o exceso de gravamen.

Vale la pena señalar que las características de un sistema tributario eficiente están fuertemente ligadas a los cuatro principios básicos de Adam Smith, dado que persiguen objetivos muy similares.

Los sistemas fiscales sufren de críticas por la inequidad que existe en ellos, En consecuencia, Stiglitz (2000: 495) menciona dos tipos de equidad: horizontal y vertical.

a) Equidad horizontal: Esta se da cuando los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato, es decir, el sistema no discrimina y por ello pagan los mismos impuestos.

b) Equidad vertical: Las personas que tienen mayor capacidad de pago, así como aquellas que disfruta más de bienes públicos deben pagar más impuestos.

La equidad horizontal es algo complicado de obtener de acuerdo con el pensamiento de Stiglitz, esto porque es difícil encontrar a dos individuos que sean iguales. Para el caso de la equidad vertical, es complicado determinar quién debe pagar las tasas mayores dado que origina descontentos.

Continuando con el análisis de los elementos que se tienen en la actualidad, Caballero menciona algunas consideraciones en el caso específico del sistema tributario mexicano, donde el punto fuerte recae sobre el ISR, porque su simplificación debe ser crucial dado que los intentos de evasión se reducen de forma significativa. La disminución de los incentivos tributarios reduce de forma directa los gastos fiscales, que de acuerdo con Caballero, son procesos poco transparentes. Además, insiste en que las exenciones y la tasa cero del IVA deben permanecer hasta que no se garantice protección por parte del gobierno, mediante compensaciones a través de transferencias en el gasto público para los sectores de la población más vulnerables (Caballero, 2007: 308).

9. La postura de la OCDE en el sistema impositivo

Partiendo de las consideraciones teóricas anteriores, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizó un estudio específico para el caso de México, en donde se encuentran las siguientes recomendaciones: ampliación de la base impositiva y simplificación fiscal; y creación de estrategias de reforma fiscal (OCDE, 2012: 17-19).

a) Ampliación de la base impositiva y simplificación fiscal: Las exenciones fiscales dañan, deducciones y regímenes especiales distorsionan los incentivos y complican la administración fiscal. Además, la base del IVA es muy limitada. En este sentido, existe la falsa creencia de que la tasa cero y exenciones aplicadas en este impuesto son capaces de reducir la desigualdad, cuando la realidad es otra: las familias de mayores ingresos son beneficiadas, ello porque adquieren más bienes. Todo esto medido en términos absolutos.

b) Estrategias para la reforma fiscal: El cambio debe comenzar mediante la demostración de que los impuestos se gastan eficientemente por parte de las autoridades gubernamentales, así los contribuyentes comenzarán a percibir mejoras. Además la autoridad debe ser clara en que no puede haber nuevos gastos, cuando los ingresos son minúsculos.

La OCDE promueve el incremento de los ingresos públicos con la finalidad de disminuir la alta dependencia de los ingresos petroleros así como implementar nuevas medidas de gasto hacia el combate a la pobreza. La ampliación de la base gravable es la opción viable, así como cambiar el actual esquema que se tiene en torno al IVA.

La revisión de los distintos autores nos permite obtener un panorama amplio respecto al problema que nos ocupa, desde un punto de vista general de los impuestos podemos destacar diversas posiciones convergentes:

Debe existir un sistema tributario el cual debe contemplar diversos tipos de impuestos, esto para que la carga se distribuya entre todos los impuestos que son utilizados en el sistema; los impuestos deben ser uniformes como menciona Smith en su primer principio, y que a su vez Wagner retoma en su principio de uniformidad. Retomando el apunte de Hayek en su crítica el sistema tributario progresivo, donde el potencial recaudador es mayor cuando el impuesto es uniforme frente a un sistema progresivo.

También es pertinente agregar que los sistemas tributarios deben ser simples, comprensibles para el contribuyente. Además debe considerarse el costo administrativo que conlleva la recaudación. Los autores clásicos defienden el principio de economía propuesto por Adam Smith, siendo reconsiderado por Wagner y retomado por Stiglitz. Además la postura de la OCDE es bastante directa para el caso de México, dado que el IVA tiene un efecto que no es deseado en términos absolutos y en conjunción con el resto de los impuestos resulta evidente que los ingresos públicos son insuficientes, por lo que la valoración de la generalización del IVA tiene cabida y puede ayudar a incrementar dichos ingresos. La insuficiencia de los recursos públicos y cambios en los tipos de impuestos serán elementos a valorar en el presente escrito. La posición de Caballero viene a contrastar el resto de la revisión respecto a su posición respecto al IVA. La valoración de la vulnerabilidad de las personas será un punto importante en el desarrollo del trabajo, la cual será tomada en cuenta en capítulos posteriores.

Capítulo II. Comparativo de ingresos tributarios en diferentes ámbitos.

Es pertinente analizar los ingresos tributarios en el caso mexicano desde distintos puntos de vista tales como algunos comparativos de los ingresos tributarios contra el gasto público, así como examinar el contexto internacional y la forma en que se han desempeñado los impuestos, todo ello con el fin de tener un panorama amplio en el desarrollo del presente trabajo. Para un análisis en materia tributaria para el caso de México se abordará desde la década de los setenta para tener un antecedente de lo ocurrido durante la década de los ochenta y posteriormente observar la evolución de los tópicos antes mencionados hasta nuestros días, y en conjunción poder continuar en la generación de una postura en torno al presente trabajo.

1. La economía mexicana durante la década de los 70's

La economía mexicana fue demasiado compleja, teniendo tasas de crecimiento de hasta 6% anual, con bajas tasas de inflación. Esta tendencia se mantuvo desde 1950 hasta el primer shock petrolero en 1973 (Carciofi, 1994: 217). El crecimiento se debió al proteccionismo mediante barreras comerciales y una fuerte participación estatal. Esta estabilidad económica estaba acompañada por un progresivo estancamiento de la producción de bienes y servicios (Tello, 2007: 454)

Los problemas sociales se venían agravando y prueba de ello fueron los acontecimientos de 1968. De acuerdo con Tello (2007), al inicio de la década de los setentas había una parálisis tributaria con lo que los rezagos sociales se incrementaron, aunado también a un gasto público pequeño, comparado con otros países de América Latina, siendo cercano al 13% respecto del PIB. El gasto público se financiaba con crédito interno y externo, además del uso del encaje legal.⁴

⁴ El encaje legal se refiere a la fracción obligatoria y mínima (requerida por la autoridad) de los depósitos de los ahorradores que los bancos comerciales deben mantener como reservas para poder atender los retiros de los depositantes. Es decir la proporción de los depósitos que los bancos no pueden prestar. El encaje legal es un requerimiento que el banco central puede hacer a los bancos y que generalmente se deposita en el banco central. En México no existe encaje legal en la actualidad.

Al inicio de la década de los setenta, antes del arribo a la presidencia de Luis Echeverría, se contaba con tres objetivos: crecimiento económico, estabilidad de precio y tipo de cambio. Después de la toma del poder, se decidió añadir un nuevo objetivo: la distribución del ingreso (Solís, 2013: 70). El gobierno de Luis Echeverría priorizó la expansión del gasto público con la finalidad de atender las necesidades de desarrollo social así como ampliar y mejorar la oferta de bienes y servicios básicos, pero no se hizo algo para aumentar los ingresos públicos por lo que éstas medidas no serían sostenibles durante mucho tiempo (Tello, 2007: 472). El problema que desembocó esta decisión fue que en ese momento se contaban con tres instrumentos para satisfacer cuatro objetivos, pues la reforma fiscal no fue tomada en cuenta en ese momento. La expansión del gasto se sustentó en el aumento del crédito interno y el endeudamiento externo. La búsqueda de un proceso productivo expansionista se dio mediante un incremento del gasto público, cuyo déficit fue financiado por el Banco de México. Además la ejecución de programas de gasto no estaba debidamente planeada (Tello, 2007: 478) por lo que los resultados no fueron los esperados.

La tendencia de la economía mexicana durante la década de los años setenta fue el estancamiento con inflación (Blanco, 1981: 297), es decir, las tasas de crecimiento fueron cada vez menores entre 1970 y 1977. El desempleo aumentó 9.3% en promedio anual, esto consecuencia de la concentración de la actividad económica en pocas industrias tales como la petrolera, petroquímica y siderúrgica, por lo que las deficiencias estructurales empiezan a hacerse notables, aunque no hubo reacción inmediata por parte del gobierno gracias a los descubrimientos de grandes yacimientos de petróleo y sus precios altos (Barriga, 1997: 437). En 1978, la política económica se orientó a estimular la producción nacional y el empleo.

En materia fiscal, el gobierno instrumentó una reforma tributaria sustancial que persiguió los siguientes objetivos: fortalecer la capacidad recaudatoria del gobierno y modernizar un sistema tributario que a lo largo de muchos años se había modificado parcialmente (Solís, 2013: 71), por lo que, de acuerdo con Tello (1979) las reformas buscaban de una forma más importante a los grupos de altos ingresos.

En 1972 se discutió una reforma al ISR donde se pretendía gravar los ingresos derivados de la posesión del capital, eliminando el anonimato (Tello, 2007: 484) pero finalmente se decidió no hacer ningún cambio con el argumento de que eliminar el anonimato crearía una gran fuga de capitales y en su lugar, cambió la tasa del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), pasando de 3% a 4%. También se reformaron el ISR, añadiendo los ingresos por intereses de valores de renta fija y el impuesto a los valores financieros.

Los ingresos del gobierno federal pasaron de 9.1% a 11.9% entre 1971 y 1976, respecto del PIB. Existía la propuesta de incrementar la importancia de los impuestos indirectos aunque nunca llegó a consolidarse como tal.

Ya adentrado en la década, el sistema impositivo empezó a tornarse con cierta progresividad, siendo el ISR fue el impuesto modificado en una nueva reforma, pasando de 42% a 50% como tasa máxima. Estas reformas ayudaron a que los ingresos tributarios pasaran de 7.1% a 10% entre 1970 y 1975 como porcentaje del PIB (Bravo, 1995: 34). Aunque dicho incremento no fue capaz de contrarrestar el efecto de un gasto público creciente, por lo que el déficit público se incrementó, yendo de 1.9% en 1970 a 10.2% en 1975, medido en la misma escala. Además, este endeudamiento fue accesible debido a las facilidades de acceso al financiamiento externo (Tello, 2007: 486). El incremento del gasto público se hizo insostenible y generó una crisis de balanza de pagos en 1976. En este año el déficit era cubierto en un 67% con deuda interna y en 33% con deuda externa. Las presiones inflacionarias no tardaron en aparecer, situándose en una media de 27%.

Durante el gobierno de Echeverría se manejaron tres indicadores macroeconómicos: déficit del sector público como proporción del PIB; topes cuantitativos al endeudamiento externo neto; y los límites a la creación primaria de billetes y al crédito neto del Banco de México al gobierno. La conjunción de ellos permitía observar el curso de la economía mexicana, así como las posibles medidas a utilizar (Solís, 2013: 73).

La etapa comprendida entre 1976 y 1982 ofreció la oportunidad de contar con un ingreso extraordinario de recursos financieros derivados de la exportación de petróleo dado que la producción se triplicó en estos años, por lo que se pudieron haber solucionado algunos problemas estructurales (Solís, 2013: 75), una cuestión que no fue bien aprovechada. Tampoco se modificó la participación de los ingresos tributarios del gobierno federal como proporción del PIB (Tello, 2007: 547), gracias a los crecientes ingresos petroleros y no fueron suficientes los aumentos en los precios de los bienes y servicios proporcionados por el Estado.

A finales de los años setenta la economía internacional se caracterizó por un crónico estancamiento en las actividades productivas, altos índices de inflación y desempleo, así como crecientes tasas de interés. Las economías altamente industrializadas dejaron de ser el motor de crecimiento de la actividad económica mundial. Además los shocks petroleros generaron presiones inflacionarias en Estados Unidos, donde la tasa anual de inflación pasó de 4.3 a 9% entre 1970 y 1975. Ya en 1979, Estados Unidos y Gran Bretaña se concentraron en combatir la inflación, mediante incrementos en la tasa de interés, lo que perjudicó a países que habían contratado deuda externa; las barreras comerciales aumentaron, perjudicando a las exportaciones de países como México.

La fragilidad financiera, la excesiva dependencia del petróleo así como sus precios y un gasto público creciente (pasó de 24% a 44% respecto del PIB entre 1971 y 1982) ayudaron a detonar la crisis de 1982.

Aunque a pesar del panorama macroeconómico, entre 1971 y 1982 hubo una disminución de la desigualdad, mediante una distribución del ingreso más equitativa y, de acuerdo con Tello (2007) también se alcanzó la autosuficiencia en la producción de maíz, frijol, arroz y trigo.

2. La década perdida de los años 80's

La crisis de la deuda que estalló en México hacia 1982, y con ella, el déficit financiero alcanzó 17.7% del PIB (Amieva, 2010: 47), además se tenían tasas de inflación cercanas al 60% (Solís, 2013: 79), por lo que puso en evidencia las graves secuelas

que generaba el agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro y el abandono de la disciplina fiscal, lo cual es palpable porque en 1982 el Estado llegó a tener 1155 empresas (Ramírez, 2007: 98). La confianza interna se había visto duramente afectada por la estatización de la banca privada y la devaluación del peso (Solís, 2013: 82)

Las correcciones en el sistema no tardaron en aparecer, ya que a principios de los años ochenta entró en vigor una importante reforma fiscal donde los puntos más destacados de dicha reforma fueron la sustitución el Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles (ISIM) por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y algunos cambios en el ISR con lo cual, se alcanzaba una cobertura integral de los ingresos, con lo que la progresividad del impuesto se haría efectiva, mientras se pretendía reducir la evasión; así como ajustes para disminuir el castigo impositivo que implica el fenómeno inflacionario. (Lasa, 1997: 35). Además, se suprimieron los aranceles y permisos de importación y exportación, los cuales aportaban cerca del 30% de los ingresos tributarios (Ibarra, 2011: 21).

Algunas medidas de ajuste para las economías emergentes, sugeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, consistía en un decálogo conocido como el Consenso de Washington, término acuñado con John Williamson (1990), dicho decálogo era una fórmula exhaustiva que tenía como finalidad la estabilidad y con ello tener mayor seguridad y confianza en el Estado por lo que estas medidas son estrictamente para dar un ambiente de estabilidad macroeconómica, y con ello una recuperación de la confianza en los habitantes. El Consenso contenía los siguientes postulados:

- a) *Disciplina fiscal*: los ortodoxos afirman que el déficit fiscal genera desequilibrios y que principalmente son inflacionarios. La medida consiste en déficit cero, es decir, se imposibilita contraer deuda.
- b) *Reforma tributaria*: sugería ampliar la base tributaria, con la finalidad de disminuir la necesidad de recurrir a un déficit.

- c) *Liberalización de la tasa de interés*: trata de que la tasa de interés sea establecida por el mercado y deben ser moderadas.
- d) *Tipo de cambio competitivo*: lo cual tenía la intención de mejorar las exportaciones.
- e) *Liberalización comercial*: suprimir los aranceles y medidas de salvaguardas, que permitirían un libre tránsito de mercancías a precio competitivo, con la finalidad de mejorar el bienestar de los consumidores.
- f) *Liberar flujos de Inversión Extranjera Directa (IED)*: con lo cual, se promueve la atracción de capital extranjero y con ello un incremento en los niveles de empleo.
- g) *Reorientación del gasto público*: los sectores estratégicos deben ser prioridad, tales como salud, educación e infraestructura, con la finalidad de incrementar la formación de capital humano que pueda insertarse en el mercado laboral.
- h) *Privatización*: una medida que genera controversia entre distintos grupos. La finalidad de esta es obtener fondos a partir de la venta de empresas públicas con la finalidad de reducir el tamaño del Estado así como reducir su deuda.
- i) *Desregulación*: propiciar un ambiente que favorezca la competencia entre los diferentes sectores.
- j) *Proteger los derechos de propiedad*: garantizar un ambiente de seguridad jurídica para el propietario.

Para 1983, se puso en práctica una política de austeridad (Amieva, 2010: 47) siguiendo los puntos anteriores, con la finalidad de reducir el gasto público,

fortalecer el ahorro, disminuir el déficit financiero, abatir la inflación e incrementar los ingresos públicos.

Los cambios que se generaron fueron:

Eliminación del esquema cedular⁵, incorporando la globalización de ingresos, por lo que en 1988 la tasa impositiva para las personas físicas pasó de 55% a 50% y en 1989 se redujo la tasa en personas morales de 42% a 35%. Para el caso del recién implantado IVA, se fijó una tasa general de 15% en 1982 y en 1983 la tasa era de 20% para artículos de lujo y 6% para medicinas durante 1983. Estos cambios permitieron un incremento de la carga fiscal del ISR, que pasó de 4.01% del PIB en 1983 a 4.72% en 1989; mientras que en el IVA pasó de 2.99% en 1983 a 3.1% en 1989, teniendo una participación en los ingresos tributarios de 29% y 33% respectivamente, por lo que la participación del IVA en los ingresos tributarios durante el período tuvieron un comportamiento similar, tal y como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Ingresos totales del gobierno federal, 1983-1990 (% del PIB)

Conceptos	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	17.54	16.88	16.32	16.79	16.79	15.60	16.43	15.91
Ingresos tributarios	10.14	10.35	9.93	10.60	10.60	11.83	11.30	10.90
ISR	4.01	4.12	3.93	3.90	3.90	4.43	4.72	4.69
IVA	2.99	3.20	3.02	3.19	3.19	3.05	3.10	3.60
IEPS	2.36	2.24	2.09	2.48	2.48	2.49	2.30	1.29
Otros	0.78	0.79	0.89	1.03	1.03	0.86	1.18	1.32
Ingresos no tributarios	7.40	6.53	6.39	6.19	6.19	4.77	5.13	5.01
Derechos	6.76	6.17	6.03	5.63	5.63	3.73	3.66	4.02
Aprovechamientos	0.24	0.20	0.20	0.34	0.34	0.93	1.38	0.75
Otros	0.40	0.36	0.16	0.22	0.22	0.08	0.09	0.24

Fuente: Amieva-Huerta, J. (2010) *Finanzas públicas en México*, pp. 48-50

En general, los ingresos tributarios tuvieron un incremento minúsculo en el período que nos ocupa, pasando de 10.14% en 1983 a 11.3% en 1989. A pesar de dicho incremento, la presión sobre las finanzas públicas disminuyó, lo cual se debió al

⁵ El esquema cedular es aquel que grava por separado las rentas del trabajo y las rentas del capital.

efecto Tanzi⁶ que tuvo en la recaudación por la disminución de la inflación en esos años (Amieva, 2010: 49).

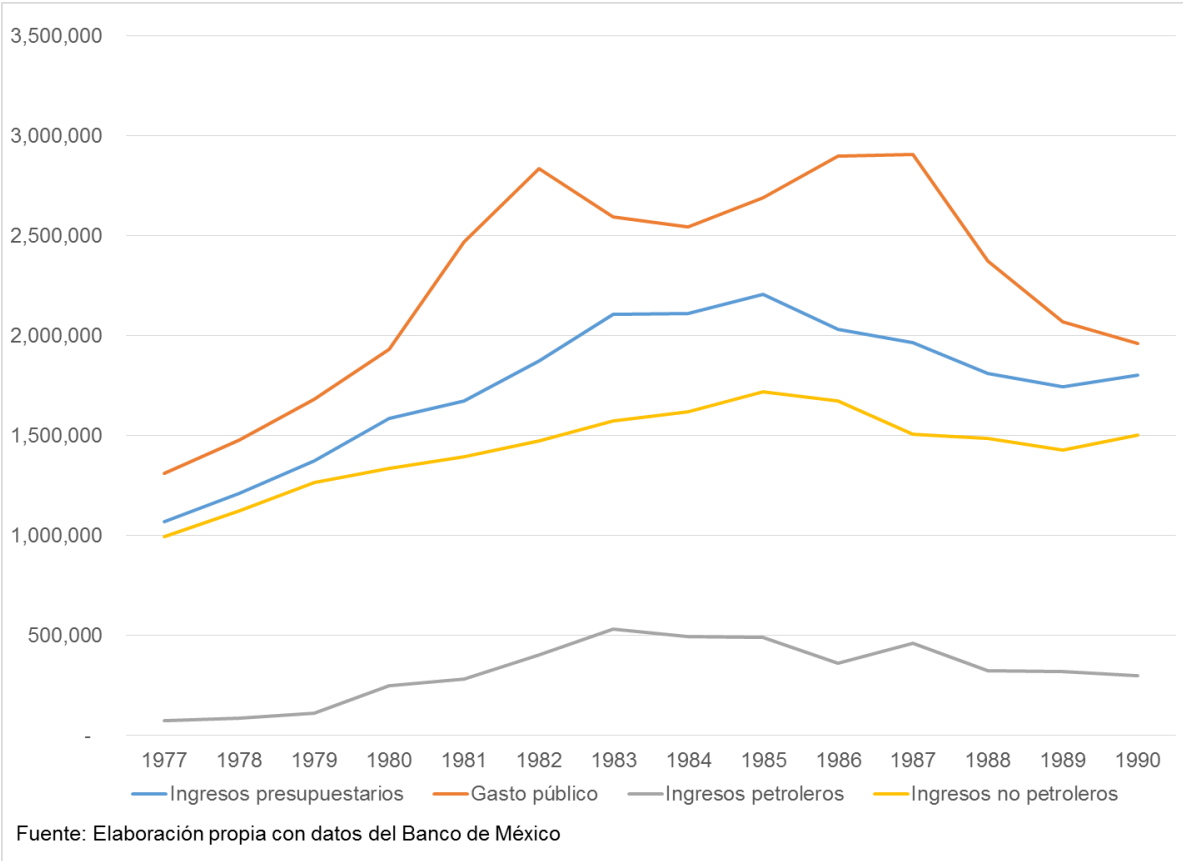
Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se propusieron una serie de programas, como el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), donde principalmente buscaba combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo económico y sostenible. Los resultados estuvieron lejos de las metas previstas. En junio de 1986 se anunció el Programa de Aliento y Crecimiento (PAE). Ambos programas tenían un objetivo en común: restablecer los pagos por servicio de la deuda. Se buscaba corregir la inflación, que a juicio del gobierno resultaba del excesivo gasto público y los incrementos salariales (Tello, 2007: 635). Corregir el déficit fiscal, reduciendo la inversión pública. Reducir la demanda interna. Reducir la participación del Estado en la economía, todo esto de alguna forma estaba alineado al Consenso de Washington.

La evolución de las finanzas públicas a finales de los años setenta y a lo largo de los años ochenta, demuestra lo que se expuso en primera instancia: la reforma tributaria logró incrementar los ingresos, aunque en conjunto con los ingresos petroleros no son capaces de ser iguales al gasto, el cual se torna creciente; además hay una contracción de los ingresos petroleros pasando de 8% respecto del PIB en 1983 a 5.6% en 1986, sustentado por la caída de los precios del bien, lo que provocó una disminución en los ingresos de las cuentas fiscales, la cual fue acompañada de reducciones en el gasto público (Ros, 2012: 26). Dichas reducciones se dieron gracias a la primera etapa de privatizaciones que va de 1984 a 1988, siendo privatizadas 155 empresas, principalmente filiales de Nacional Financiera y Somex (Sacristán, 2006: 54), siendo uno de los programas de privatización más largos del mundo, en términos del número de empresas en el programa (Chong, 2004: 9) dichas privatizaciones permitieron aproximarse al equilibrio a finales de la década, y con ello se pretendía incrementar la eficiencia del sector público, además de reducir el rol económico del gobierno. Además, en 1987

⁶ El efecto Tanzi (también conocido como efecto Olivera-Tanzi) es una situación en la cual una elevada inflación resulta en una disminución de la recaudación impositiva y un lento deterioro de la recaudación fiscal real del Estado.

la tasa de inflación se situó en niveles cercanos al 160% (Solís, 2013: 101). El comportamiento de los ingresos presupuestarios se puede apreciar en la gráfica siguiente:

Gráfica 1. Comparativo de ingresos presupuestarios y gasto público en México (1977-1990) en millones de pesos, a precios de 2008.



La inversión pública pasó de 11% respecto del PIB a 3.9% entre 1981 y 1988. Junto con las reducciones al gasto y la eliminación de muchos de los subsidios, vinieron los aumentos en los precios de los bienes y de los servicios públicos y los ajustes, a la alza en los impuestos indirectos. Además, de acuerdo con Tello (2007), los programas de estabilización en la política monetaria y política fiscal restrictiva hicieron que el PIB por persona se desplomara.

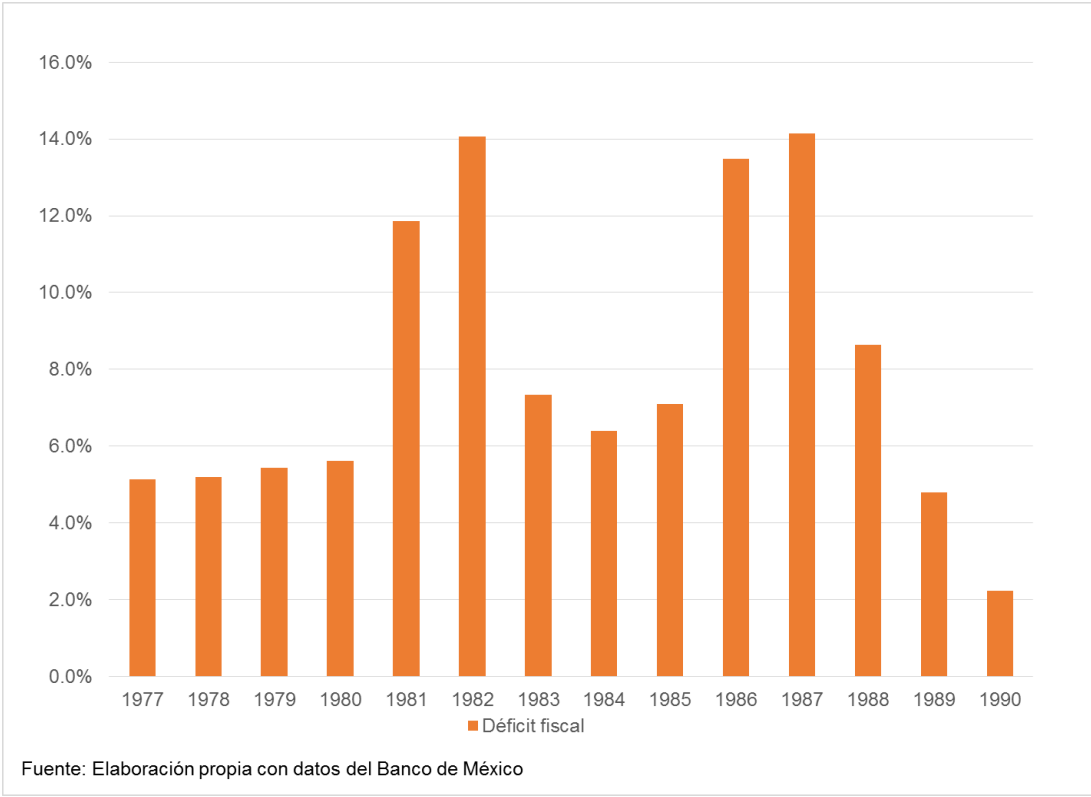
Los programas ortodoxos mostraron incapacidad para controlar el proceso inflacionario. Tuvieron un alto costo en el crecimiento económico y el empleo. En 1987 se introdujo el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y después con el Pacto

para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) se introdujeron medidas heterodoxas, tales como el control de precios. La apertura comercial se aceleró.

Con el PSE se redujo el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), pasando de 157% en 1987 a 52% en 1988. Los recursos de las privatizaciones se dedicaron íntegramente a pagar la deuda interna (Tello, 2007: 643). Los programas de ajuste después de 1988 lograron reducir el déficit público.

Además, se observa un déficit con ligeros incrementos en el período 1977-1980, llegando al 5.6% respecto del PIB, aunque este se disparó para 1981 al 12% y alcanzando un 14% en 1982. Estos desequilibrios en las finanzas públicas fueron financiados con deuda pública externa. El primer proceso de privatización permitió una ligera corrección en el rumbo de las finanzas públicas, quedando para 1988 sólo 412 empresas públicas (Lasa, 1997: 36, 63), además situando el déficit fiscal en 8.6%. Esto se puede apreciar en la gráfica siguiente:

Gráfica 2. Déficit fiscal en términos relativos (1977-1990) en millones de pesos a precios de 2008.

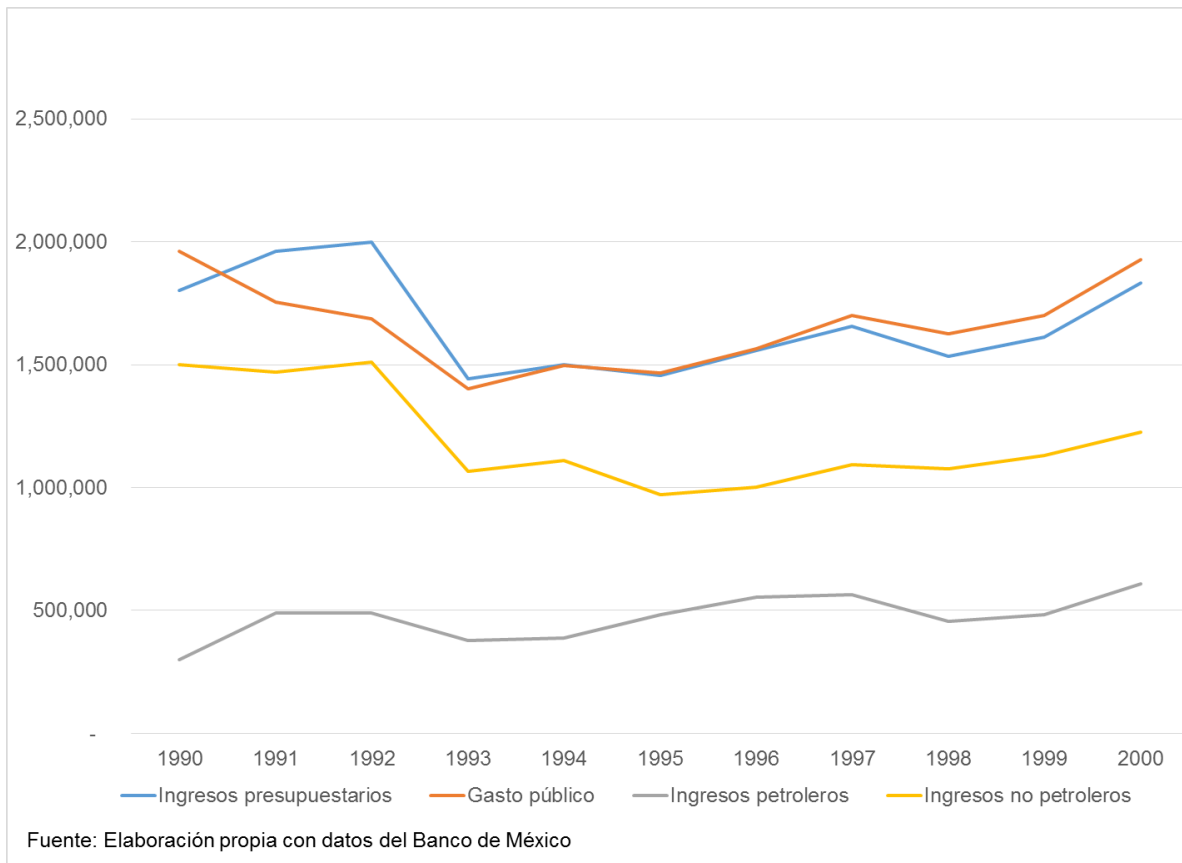


3. Los años 90's

Los años noventa significaron el seguimiento del modelo privatizador que había comenzado la década anterior. Fue en la administración de Salinas de Gortari en donde se inició la venta de instituciones paraestatales de gran peso. A la mitad de la administración ya se habían privatizado 141 entidades paraestatales, destacando entre ellas Teléfonos de México y las entidades bancarias. Estas privatizaciones permitieron un saneamiento de las finanzas públicas, además las reformas buscaron la eliminación de distorsiones tributarias y la creciente armonización del sistema tributario interno (Solís, 2013: 103). Al mismo tiempo, se incrementó el gasto para desarrollo social.

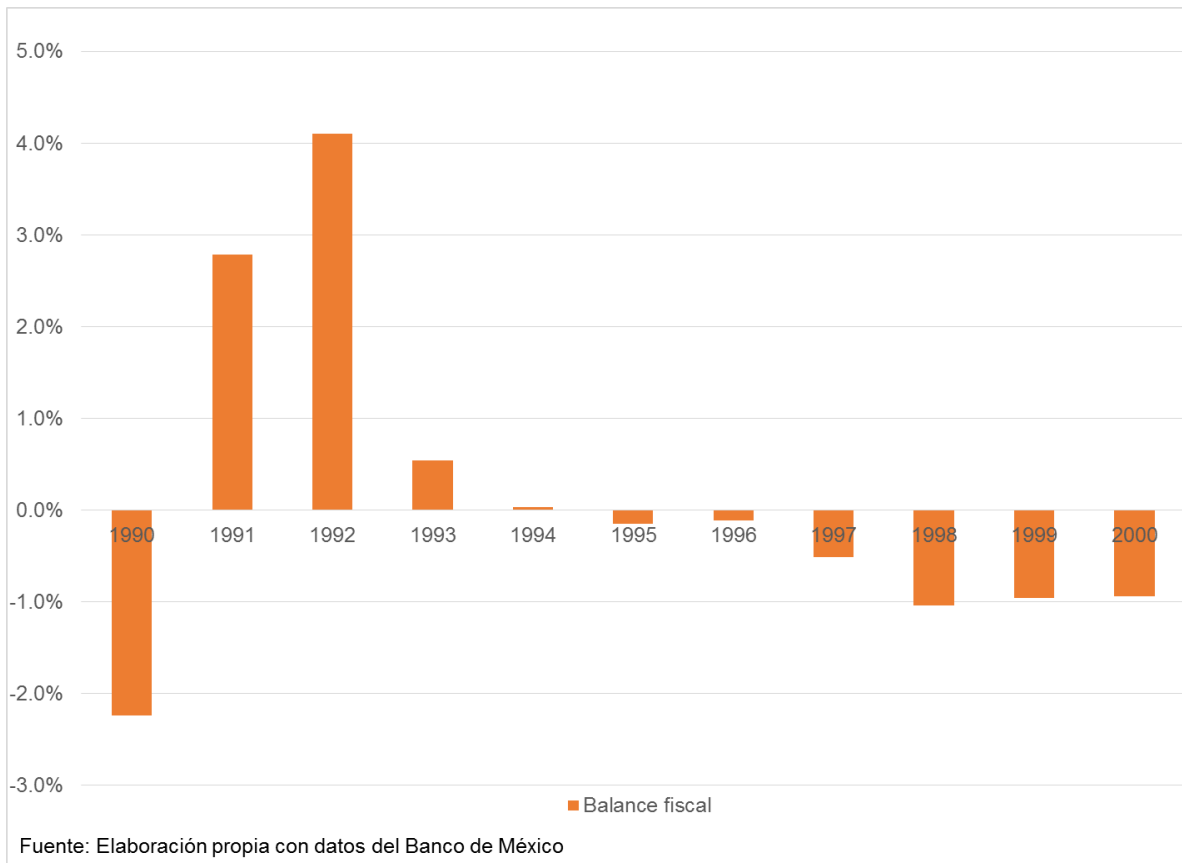
La evolución de los ingresos totales y gasto público durante la década de los noventa, tanto de los ingresos, como los gastos muestran una reducción que termina en 1993. La reducción vía ingresos se debe a que se dejan de percibir por parte de las empresas recién privatizadas. Esta reducción también estuvo acompañada de la reforma a la Ley del ISR, donde las tasas se redujeron de 42 a 35% para las empresas. Esto con la finalidad de reducir el alto grado de evasión fiscal. Para el caso de las personas físicas se redujo de 50 a 35%. Además, en 1995 la tasa del IVA se fijó en 15% (Amieva, 2010: 54). Estos cambios se pueden observar en la gráfica siguiente:

Gráfica 3. Comparativo de ingresos presupuestarios y gasto público en México (1990-2000) en millones de pesos a precios de 2008.



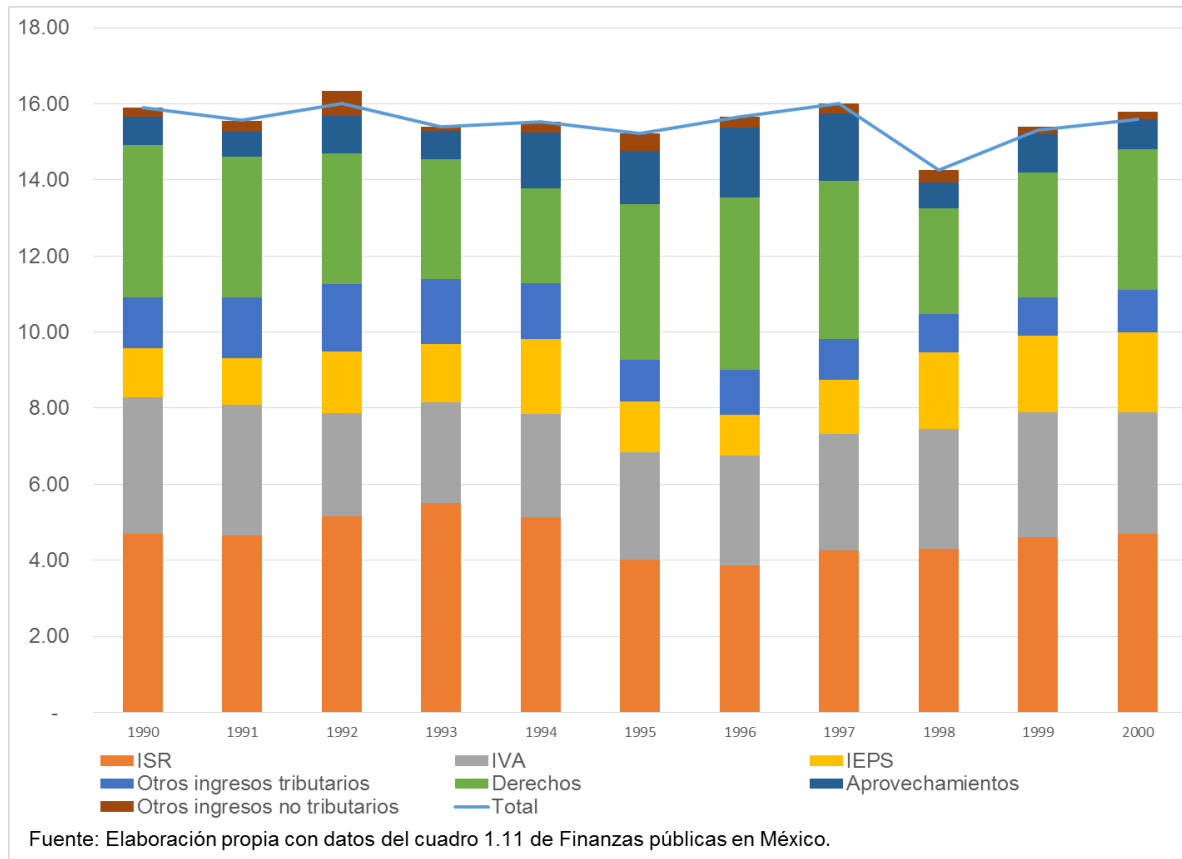
Cabe destacar que durante el período 1991-1994 se observaron finanzas públicas superavitarias, siendo 1992 el punto más alto, con 4.1% respecto del PIB, decayendo hacia 1994. Durante 1994 y 1995 la economía mexicana sufrió de males parecidos a los acontecidos en la década de los ochenta, tales como la imposibilidad de cumplir con sus compromisos internacionales (Dabat, 1999: 47), además de un proceso especulativo que se acumuló a lo largo de 1994, tal y como se aprecia en la gráfica siguiente:

Gráfica 4. Balance fiscal como porcentaje del PIB en el período 1990-2000 a precios de 2008.



Los porcentajes de los ingresos tributarios se modificaron ligeramente en la década de los noventa, pasando de 10.9% como porcentaje del PIB en 1990 a 11.29% en 1994, cayendo a un mínimo de 9.01% en 1996 como secuela de la crisis de 1995. Para el caso de los ingresos no tributarios, estos sufrieron caídas en 1993 y 1998, siendo como porcentaje del PIB 4% y 3.79% respectivamente, ello aunado como consecuencia de la reducción de los precios del petróleo, teniendo un gran impacto para las finanzas públicas, pues los ingresos totales fueron de 14.27% respecto del PIB para 1998. Este comportamiento se expresa en la gráfica siguiente:

Gráfica 5. Porcentaje de ingresos presupuestarios, respecto del PIB 1990-2000



Las administraciones presidenciales de los años noventa intentaron mantener finanzas públicas sanas, lo cual se logró de 1991 a 1994, siendo la segunda parte de la década deficitaria, pero no mayor al 1.5%. Se establecieron cuatro objetivos en su política de ingresos:

- 1) Recuperar la capacidad recaudatoria del sistema tributario;
- 2) Mejorar la equidad del sistema tributario;
- 3) Fortalecer el federalismo fiscal y,
- 4) Simplificación, seguridad jurídica y eficiencia administrativa.

El último punto ya sido expuesto en apartados anteriores, recordando las sugerencias de un buen sistema tributario de Stiglitz.

Cuadro 2. Empresas del Estado privatizadas en el período 1982-2003

	Período		
	1982-1988	1989-1993	1994-2003
Total al inicio del período	1155	666	258
Creación	59	39	108
Liquidaciones/cerradas	294	193	58
Fusionadas	72	17	16
Transferencias	25	11	26
Privatizaciones	157	226	56
En proceso	0	0	37
Total al final del período	666	258	210

Fuente: Chong (2004)

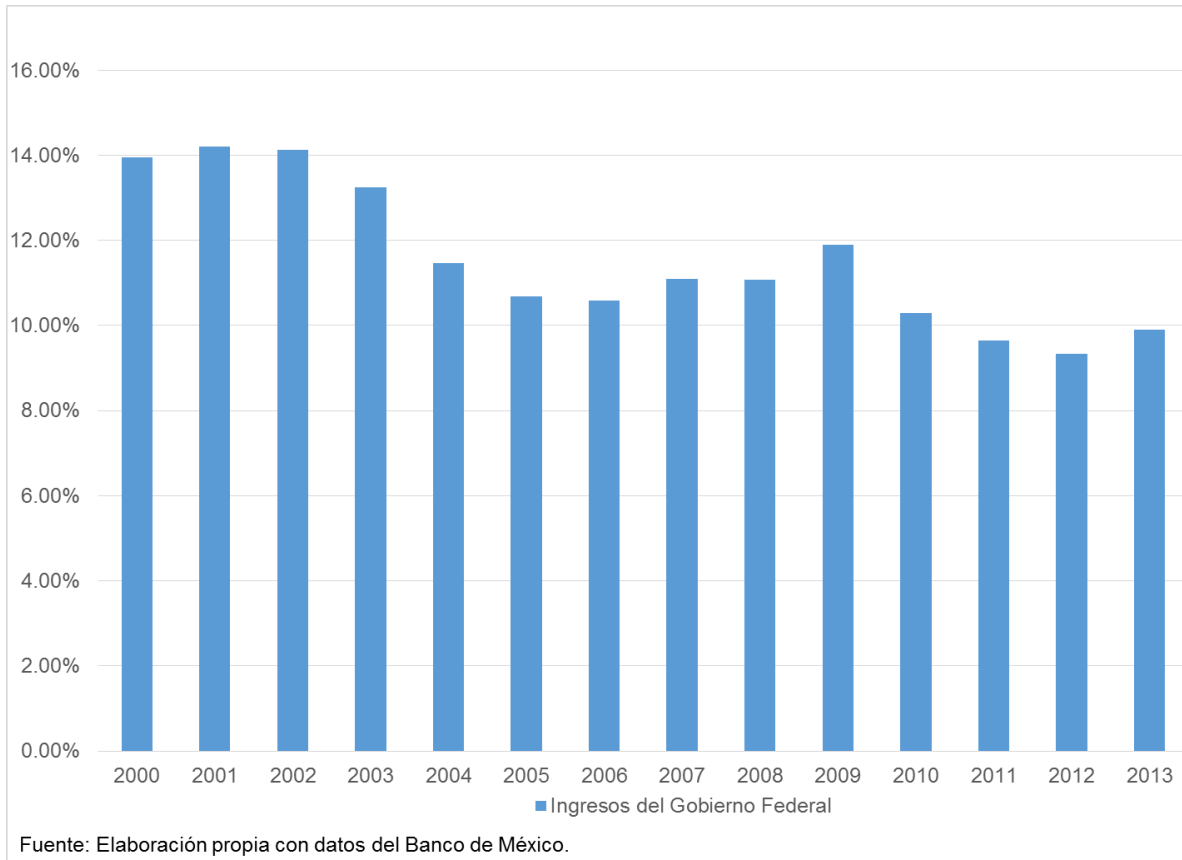
En el cuadro anterior se puede apreciar de mejor manera la reducción de la participación del Estado en la economía, como medida de ajuste para disminuir las presiones sobre las finanzas públicas.

4. La evolución de los ingresos públicos durante el siglo XXI

En inicio de siglo llegó con cambio de partido en el poder. La inflación se redujo de 9% en el año 2000 a 3% para 2005. El déficit público prácticamente desapareció, gracias a las reducciones del gasto público; mientras que los ingresos públicos estuvieron estancados. Los ingresos tributarios pasaron de 11.3% a 9.7% respecto del PIB entre 2001 y 2005, mientras que los ingresos petroleros crecieron. El déficit pasó de 1.1% en 2000 a 0.2% en 2006. En 2006 se aprobó la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Durante los años recientes la recaudación ha tenido disminuciones con algunos repuntes. De acuerdo con Ramírez (2013: 75), durante los últimos 10 años el gasto público presupuestal estuvo por arriba del 23% del PIB, mientras que los ingresos por impuestos para el mismo periodo no representaron más allá del 10%, este análisis no contempla los ingresos derivados de las actividades de Petróleos Mexicanos así como el IEPS a la gasolina. Esto se puede observar en la gráfica siguiente, la cual muestra la evolución de los ingresos en los años recientes:

Gráfica 6. Ingresos del Gobierno Federal como porcentaje del PIB 2000-2013



Las reformas que se han llevado a cabo en este período son diversas, aunque aquí se enunciarán las más representativas.

En el caso del ISR, las reformas previas a 2008 son: Una tasa máxima 34% para personas físicas en 2003, mientras que en 2006 se redujo a 29% y en 2007 al 28%.

Los cambios en 2008 introducen dos nuevos impuestos: el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), cuyo fin era controlar la evasión y elusión fiscal (Amieva, 2010: 64), aunque estos impuestos no tuvieron el suficiente impacto recaudatorio (Ibarra, 2011: 23)

Como se pudo apreciar, la búsqueda de las finanzas públicas sanas ha sido un objetivo persistente durante los últimos años, mediante la ampliación de la base gravable. También se ha buscado simplificar el sistema tributario para reducir las distorsiones que se originan.

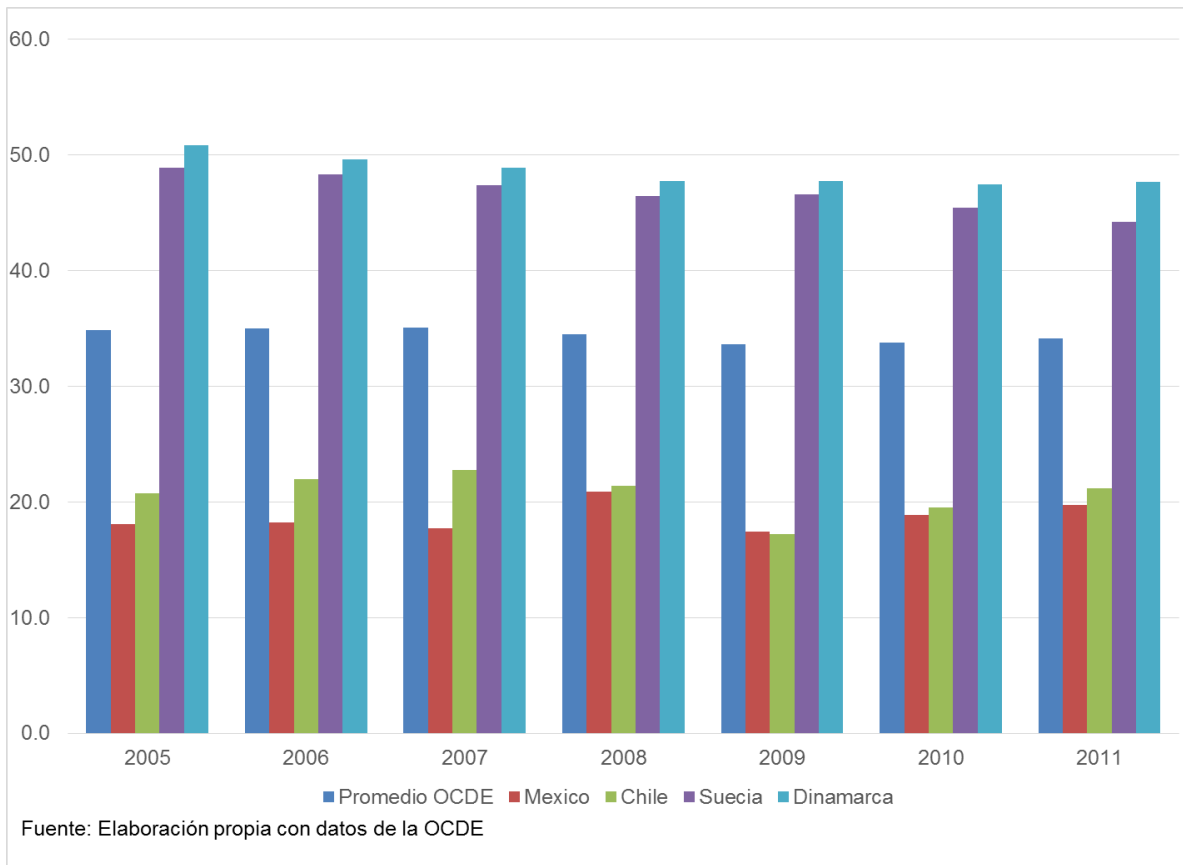
5. Contraste de ingresos tributarios de México frente al entorno internacional.

Es pertinente analizar la evolución de los ingresos tributarios en el ámbito internacional, para ver cuál es la línea que se sigue en distintas regiones del mundo, haciendo comparativos entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y sin ir más lejos, observar la evolución de la estructura tributaria en América Latina.

La carga fiscal⁷ promedio entre los países de la OCDE oscila el 34 por ciento. Hay una tendencia alta entre los países que tienen un Estado de Bienestar consolidado lo que, en otras palabras significa que son eficientes en la canalización de los recursos, tales como Suecia y Dinamarca. Mientras que México se ubica en último lugar de la lista con una carga fiscal de 19.7 por ciento. Los detalles al respecto se encuentran en la gráfica siguiente:

⁷ La OCDE define como carga fiscal a los ingresos tributarios totales, tanto federales como subnacionales, El cálculo para el caso de México se hizo incluyendo los derechos totales (petroleros y no petroleros) y los aprovechamientos por rendimientos excedentes de PEMEX.

Gráfica 7. Porcentaje de carga fiscal en algunos países de la OCDE como porcentaje del PIB, 2005-2011



Los países escandinavos son aquellos que soportan la mayor carga tributaria, siendo Dinamarca el primer lugar, con 47.7% para 2011, seguido por Suecia con una carga de 44.2%; Noruega con un 42.5% y Finlandia con un 43.7%.

Estas cargas tributarias tan altas obedecen a diversos factores: un fuerte tipo impositivo en las rentas del trabajo, un fuerte gravamen del consumo y una carga impositiva sobre la empresa, con la finalidad de que actúe como fuente de inversión.

En estos países, los ingresos proceden principalmente de los siguientes impuestos: ISR, IVA e impuesto a sociedades.

Para el caso de Suecia, el IVA se maneja a tres diferentes tasas: 25% del tipo general; 12% para alimentos y hostelería y 6% para cultura y transporte de personas.⁸

El ISR también tiene múltiples tasas: 55% para rentas mayores a 66,000 euros y 30% para rentas menores a 46,000 euros.

El impuesto a sociedades de sitúa en 22%.

De forma similar, Noruega también maneja los tipos de impuesto antes mencionados. El IVA tiene distintas tasas: 25% del tipo general, 15% para alimentos y hostelería y 8% para cultura y transporte de personas.

El ISR se maneja de dos formas: 40% para rentas mayores a 102000 euros y el mínimo de 28% para las rentas menores a 62000 euros.

El impuesto a sociedades está ubicado en un 28%.

Finlandia también maneja tres tipos de IVA: 23% del tipo general, 13% para alimentos y hostelería y 9% para la prensa, cultura y transporte.

El ISR maneja una exención con ingresos de hasta 15000 euros, mientras que el tipo máximo se sitúa en 53.5%.

El impuesto a sociedades es de 26%.

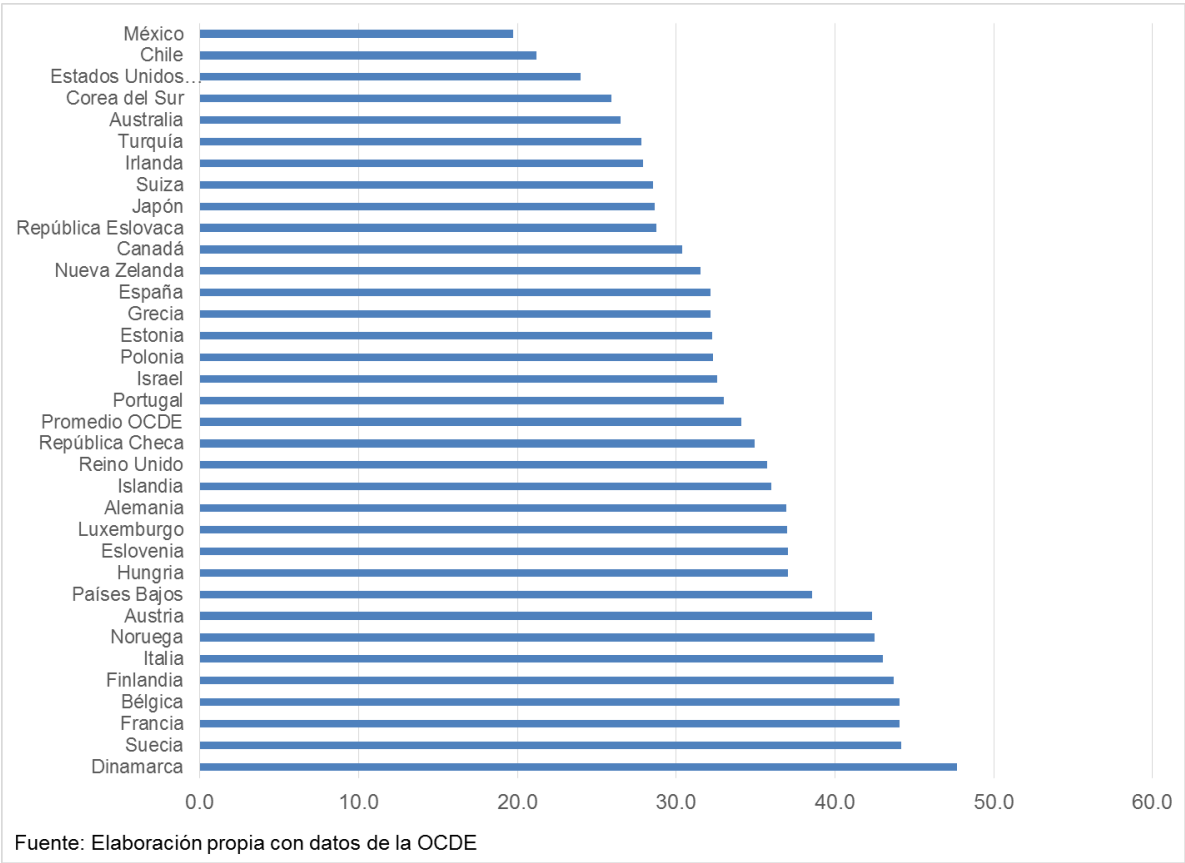
Las altas tasas impositivas que utilizan estos países, así como una combinación de factores, como la confianza del contribuyente en el gobierno auspician estas cargas tributarias.

Dados los datos anteriores, se puede observar que los impuestos directos son realmente importantes, y dadas sus altas cargas tributarias pueden destinar buena parte de sus ingresos en gasto social (Temistocles, 2013: 13).

⁸ De acuerdo con datos de Santander trade, <https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero>

La carga tributaria en diversos países de la OCDE, reiterando el lugar de México y reafirmando las altas cargas en los países escandinavos se puede apreciar en la gráfica siguiente:

Gráfica 8. Carga tributaria en los países de la OCDE, 2011



De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la carga tributaria se ha incrementado en relación al PIB en la región, siendo la consolidación del IVA y mejor participación de los impuestos directos, los factores que incidieron para esta mejoría son:

- Tasas de crecimiento económico mundial aceleradas.
- Contexto macroeconómico favorable, con déficits reducidos.
- Mayor penetración de la política social.
- Rebaja y eliminación de diversas exenciones así como impuestos mínimos que elevan el grado de cumplimiento del pago de los mismos.

- Avances notables en la administración tributaria, lo que permite incrementar la recaudación.

La mayoría de los países de la región se han visto beneficiados de estos cambios, salvo el caso de Venezuela y México, donde la dependencia de los ingresos petroleros ha sido latente (CEPAL, 2013, p. 11).

Cabe destacar que el IVA en las naciones latinoamericanas se ha consolidado, pero de forma desigual, tomando en cuenta la relevancia de este impuesto indirecto en el contexto internacional. Por ejemplo, la tasa general media en los países de la OCDE es de 18.5%, y en el particular caso de América Latina, Argentina y Brasil recaudan las del 12% respecto del PIB por concepto de este impuesto, mientras que México lo hace en un 3.8%. Para el caso del ISR, podemos destacar una disminución a nivel mundial, siendo en promedio de 49.5% en 1980 y de 28.1% en 2011.

El caso de los ingresos presupuestario es bajo en la mayoría de los casos, al comparar los ingresos tributarios con el gasto público podemos observar diferencias enormes, las cuales son compensadas por los ingresos petroleros. En algunos casos se debía al alto endeudamiento que se tenía, ahora, estando relativamente cerca del equilibrio fiscal es claro que los ingresos tributarios son bajos.

Haciendo el comparativo respecto del PIB también podemos observar que sí bien se han hecho distintas reformas, éstas no han sido suficientes para incrementar la tributación como porcentaje del PIB, siendo que esta oscila el 10% en los últimos años. También, comparando a nivel internacional, podemos observar que México es el último lugar en carga tributaria dentro de los países de la OCDE, con cerca del 20% incluyendo la renta petrolera y que dentro de los países de América Latina no ha tenido un desempeño favorable, dado que Brasil y Argentina poseen mayores ingresos.

Dentro del análisis se puede presumir que existen elementos suficientes para buscar una forma de incrementar la recaudación, dado que esta es muy limitada frente a las necesidades de gasto, así como la búsqueda de disminuir la dependencia sobre las ventas del crudo, siendo el IVA como la opción a tratar.

Capítulo III. Historia del Impuesto al Valor agregado: su aplicación en México

El IVA ha sido un impuesto que ha sido adoptado en gran parte del mundo, pues los impuestos indirectos cada vez toman mayor relevancia como medio de recaudación a nivel global (Jaso, 2013: 146), resultado de la evolución en los sistemas tributarios, mediante la sustitución de impuestos que eran obsoletos y variados; moviéndose a un esquema relativamente más sencillo de vigilar. En el presente apartado se analizará el contexto en que surgió así como algunos países que lo han adoptado y sus diversas formas de aplicación. Después se analizará su implementación en México y sus cambios en el tiempo.

El IVA es un impuesto del tipo plurifase no acumulativo, es decir, el impuesto es proporcional al precio final de los bienes, cualquiera que sea el número de transacciones que intervengan en el proceso de producción. El impuesto sólo se limita a gravar cada fase del proceso productivo.

1. El origen del IVA

El IVA es un impuesto moderno (Ebrill, 2001: 4). Su uso se originó en Francia en 1954 (Egret, 1979: 32) como resultado de diversas reformas iniciadas en 1917 mediante la introducción del impuesto sobre el gasto, el cual tenía una cuota de 20% sobre las ventas al por menor (Paura, 1998: 116). En 1920 apareció el impuesto sobre el volumen de negocios, este funcionaba de la siguiente manera: se gravaba el valor de un producto o un servicio en cada cambio de manos por lo que tenía un efecto en cascada. Los principios que tenía el impuesto eran los siguientes:

- *Personas imponibles*: fueron aquellas que de forma habitual u ocasional efectuaran compras y ventas que están sometidas al impuesto.

- *Territorialidad*: Sólo las operaciones en Francia se consideraban imponibles. Las importaciones fueron gravadas mientras que las exportaciones fueron exoneradas.

- *Tasas múltiples*: Al entrar en vigor, se manejaron distintas tasas que iban del 1.1% al 10%. Las tasas múltiples han sido utilizadas a lo largo de la historia y existen muchas vigentes.

El impuesto generaba desigualdad, consecuencia del efecto en cascada. Si la mercancía recorría un circuito largo, la carga es más alta; mientras que si la mercancía no tenía un recorrido corto se eludían algunos de los efectos de la cascada. El circuito largo llegaba hasta los minoristas, mientras que el circuito largo era usado por grandes productores que hacían llegar su mercancía al consumidor de una forma más rápida.

En 1925 se crearon los impuestos únicos, en donde se pagaba el impuesto una sola vez en cada producto, ya fuera durante el proceso productivo y durante su adquisición, por ejemplo, el carbón, el cual se gravaba en el momento de su extracción.

Fue hasta 1952 cuando se buscó la manera de implementar el IVA, donde se pretendía obtener una igualdad fiscal entre los contribuyentes, así como terminar con la evasión fiscal dada la complejidad del sistema. La tarifa se situó en 16.85% (Egret, 1979: 27). En la década de 1970 se amplió la base gravable, en donde los impuestos indirectos llegaron a representar más del 70% de la recaudación. En la actualidad tiene tasas de 20% en general y de 10% en su forma reducida.

2. Antecedentes del IVA en México: El ISIM.

En 1947 se celebraba la tercera Convención Nacional Fiscal, en donde se establecieron algunos mecanismos para la armonización del sistema tributario nacional (Amieva, 2010: 329). Derivado de dicha convención nació el Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), el cual se implantó en México en 1948 en sustitución del Impuesto General del Timbre, que era obsoleto para gravar el comercio y la industria, así como suprimir los gravámenes sobre patentes y giros comerciales que existían en las entidades federativas del país, en donde las tasas y el tratamiento era distinto y por ello se dificultaba el cumplimiento de las

obligaciones fiscales de los contribuyentes, de acuerdo con Ramírez (2007: 117) y Ayala (2005: 255). El ISIM poseía las siguientes características:

- a) Era un gravamen conocido como impuesto a las ventas que incide sobre el ingreso total que se genera por la enajenación o arrendamiento de bienes.
- b) Es un impuesto indirecto dada su naturaleza. El contribuyente es sólo un medio para que el impuesto recaiga sobre el consumidor final, quién es el que paga el importe.
- c) Es de carácter general porque se aplica a todas las operaciones que están dentro de su objetivo, excepto aquellas que estuvieran exentas de manera expresa.
- d) Afecta a todas las etapas de la producción o de la comercialización de bienes y servicios.
- e) Tiene efectos acumulativos o en cascada, es decir, el gravamen forma parte de los costos de producción. El impuesto se paga sobre los impuestos ya pagados. Al tener un efecto en cascada podría hacer que productos similares en uso y valor tengan distinto precio, en función de la cantidad de fases de producción (Paura, 1998: 1).
- f) Los ingresos brutos que eran gravados por este impuesto fueron: enajenación y arrendamiento de bienes, prestaciones de servicios, comisiones y mediaciones mercantiles; y venta con reserva de dominio.⁹

El ISIM contemplaba en su inicio una tasa máxima nacional del 3%, una tasa uniforme nacional de 1.8%, 1.2% como tasa máxima en los Estados y tasas del 60% y 40% de rendimiento a la Federación y de rendimiento al Estado, respectivamente (Pimentel, 2003: 37).

En 1971 se le incorpora una tasa especial del 10% aplicable a los productos no necesarios; en 1973 se establece una tasa nacional del 4%; en 1974 se añaden las tasas del 5, 15 y 30% para automóviles y en 1978 se incluye una tasa de 7%.

⁹ DOF 31 diciembre de 1951.

3. Abandono del ISIM: El cambio al IVA

El antecedente de este impuesto se remonta hacia 1952, donde se incorporó un principio del sistema de impuesto tipo valor agregado (Ayala, 2005: 262).

En 1977, como resultado del asesoramiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) se creó un anteproyecto de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el cual se aprobó en diciembre de 1978 iniciando su vigencia en enero de 1980 (Paura, 1998: 4-5). Con ello se derogaron cerca de 400 impuestos estatales y varios impuestos especiales (Amieva, 2010: 330), algunos de ellos fueron:

- Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles
- Impuesto sobre Reventa de Aceites y Grasas Lubricantes.
- Impuesto sobre Compra-Venta de primera mano de alfombras, tapetes y tapices.
- Impuesto sobre desepite de algodón en rama.
- Impuesto sobre automóviles y camiones ensamblados.
- Impuesto a la producción de Cemento.
- Impuesto sobre Cerillos y Fósforos.
- Impuesto sobre Compra-Venta de primera mano de artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras.
- Impuesto a las empresas que explotan estaciones de radio y televisión.
- Impuesto sobre vehículos propulsados por motores tipo diésel y por motores acondicionados para uso de gas licuado de petróleo.
- Compra-Venta de primera mano de artículos de vidrio o cristal.
- Impuesto sobre portes y pasajes.

- Impuesto del 10% sobre las entradas brutas de los ferrocarriles.
- Impuesto sobre uso de aguas de propiedad nacional en la producción de fuerza motriz.
- Impuesto sobre la explotación forestal.
- Impuestos y derechos a la explotación pesquera.

Mientras que las características que posee el IVA son las siguientes:

- Es un impuesto a las ventas, por lo que su naturaleza es indirecta.
- Es de carácter general, porque grava todas las etapas del proceso productivo, salvo las exenciones que determine la Ley.
- No es acumulativo, ello porque sólo se incluye en el valor que se incorpora en cada etapa del proceso productivo.
- diferencia del ISIM, tiende a la neutralidad al disminuir el efecto de las diversas etapas del proceso productivo.
- Es trasladable, es decir puede pasar de productor a consumidor.
- Tiene un efecto inmediato sobre el nivel de precios.
- Es de etapa múltiple porque afecta a todas las etapas del proceso productivo.
- Iguala la carga fiscal de bienes similares, sin importar el número de etapas por las que haya pasado durante el proceso productivo.
- El IVA tiene como objeto todas las operaciones o actividades respectivas a la enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, uso o goce temporal de bienes e intervenciones mercantiles.
- La estructura del impuesto desalienta la evasión.

El sujeto del IVA es toda persona física o moral que obtiene ingresos derivados de las actividades que tiene como objeto. La base del IVA la representa el precio del bien o el total de la contraprestación pactada (Ayala, 2005: 264).

4. Reformas recientes al IVA.

Como todo impuesto, el IVA ha sufrido múltiples modificaciones desde su aplicación, con la finalidad de adaptarlo a los tiempos en los cuales se vivía. De acuerdo con Paura (1998: 28-67), Ramírez (2007: 86-87), y Amieva (2010: 70-71) y La Ley del Impuesto al Valor Agregado (2013), algunas de las reformas que se han ido aplicando al impuesto, desde su aplicación hasta nuestros días son las siguientes:

Al momento de su aplicación, en 1980 se establece una tasa general de 10%, mientras que en 1981 se aplica la tasa cero a todos los alimentos, se gravan enajenaciones y servicios prestados por instituciones de crédito.

En 1982 se agrega que a las empresas residentes en el país se les aplicará una tasa de 0% al valor de la enajenación o prestación de servicios, siempre y cuando éstos se exporten.

La tasa general pasa de 10% a 15% en 1983. Algunos artículos suntuarios tuvieron una tasa de 20%. También se estableció una tasa reducida del 6% para gravar la enajenación de medicinas y productos alimenticios no industrializados. Los servicios médicos independientes no pagaban IVA.

En 1985 se incorpora el IVA dentro del precio de los bienes que se ofrecían.

En 1988 se aplica la tasa cero a todos los productos alimenticios y medicinas.

En 1991 se elimina la exención de los servicios prestados por bolsas de valores y casas de bolsa. En consecuencia, los agentes, corredores y promotores de bolsa se gravan a la tasa general de 15%.

La tasa general pasó de 15% a 10%. Los bienes suntuarios pasaron de 20% a 10%. Dentro de los bienes suntuarios se encontraban el caviar, salmón ahumado,

champaña, etc. La tasa preferencial en zonas fronterizas desaparece, pasando de 6% a 10%. La tasa cero se aplica a medicinas y alimentos no procesados.

En 1994, como adecuación al entrante Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se consideran exentas las importaciones de oro.

Para 1995 la tasa general se incrementa, pasando de 10% a 15%. En zonas fronterizas se mantiene la tasa de 10%. Estos cambios fueron considerados por la crisis económica que vivía el país y con ello se intentó preservar el nivel de ingresos públicos.

En 1996 se amplía la tasa cero al agua potable, alimentos procesados y medicina en todas las etapas de producción.

En 1997 se limita la aplicación del régimen preferencial en el pago del IVA de transportación aérea a sólo 25% del boleto de avión.

Para 1998 se exime totalmente del IVA la prestación o el servicio de suministro de agua para uso doméstico.

En 1999 se aplica la tasa cero al suministro de agua para uso doméstico.

En el año 2000 se aplica tasa cero a saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.

En 2002 se intentó obtener ingresos adicionales con el IVA, mediante la eliminación de la tasa cero y exenciones, aunque dicha propuesta fue desestimada. Se establece tasa cero a libros y periódicos que editen los propios contribuyentes

En 2004 se elimina la exención que tienen los pequeños contribuyentes.

En 2007 no se pagó IVA por la prestación de los servicios de las instituciones de crédito, Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFULES), los que reciban y paguen las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES) así como comisiones de los agentes y corresponsales de las instituciones de crédito.

En 2008 se aclara que el cálculo del impuesto tratándose de enajenación de alimentos preparados para consumo, ya sea en el hogar que se enajenen, entregas a domicilio serán gravados con una tasa del 10% en zonas fronterizas y 15% en el resto del país.

En 2010 se cambia la tasa general, pasando de 10% a 11% en zonas fronterizas y de 15% a 16% en el resto del país.

La reforma de 2013 añade algunas disposiciones: se homologa la tasa del IVA al 16% en la región fronteriza. El chicle y el alimento para mascotas también se gravan al 16%. En cambio, la adquisición de mascotas se grava a tasa cero. También se elimina el esquema de Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS)

5. El IVA en otros países¹⁰

El IVA ha sido un impuesto innovador que ha tenido una amplia aceptación en todo el mundo, siendo utilizado prácticamente en su totalidad, ya que para 2001 el IVA se utilizaba en 123 países (Ebrill, 2001: 8), mientras que actualmente el IVA se utiliza en 176 países. A continuación, se presentan diferentes países que han adoptado el IVA, divididos en grupos: aquellos que tienen un IVA federal y otros que tienen un IVA estatal.

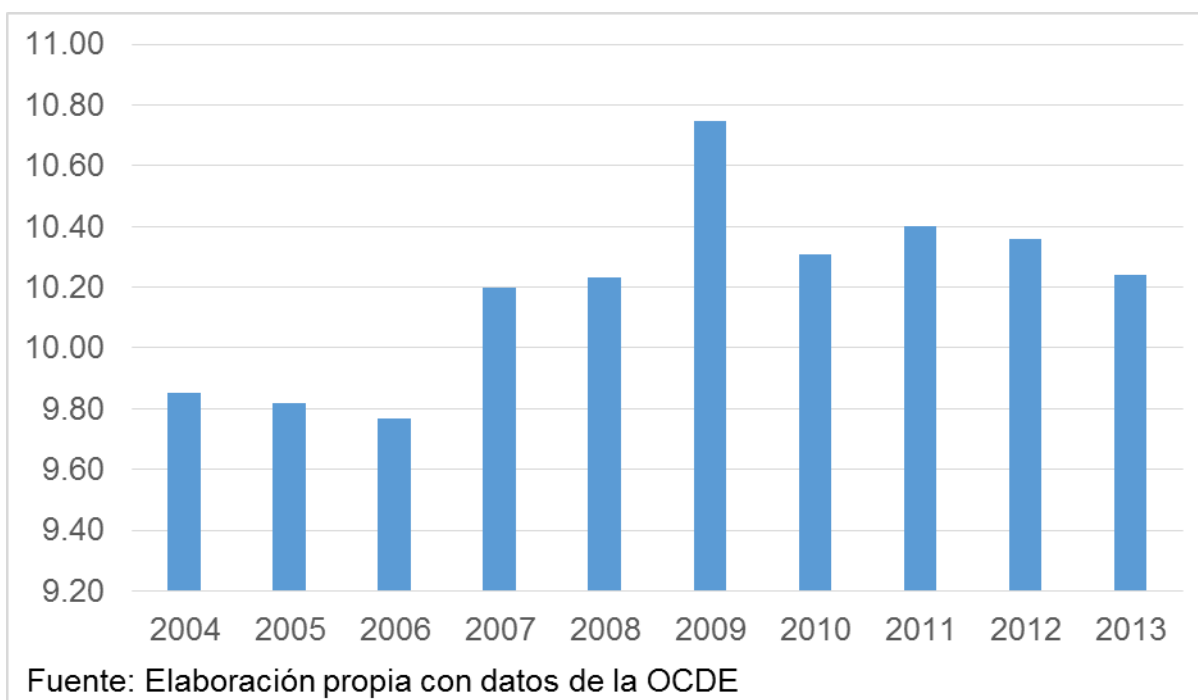
¹⁰ Los años de establecimiento del IVA fueron obtenidos de Ebrill (2001), mientras que los datos sobre las tasas de IVA en el mundo, así como los países que ocupan el impuesto fueron obtenidos de los sitios <http://www.vatlive.com/vat-rates/international-vat-and-gst-rates/> y <https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero>

A) Países con IVA Federal

a) Alemania

Durante la década de los sesenta se crearon proyectos para implementar el IVA, y finalmente fue aprobado en 1967, entrando en vigor en 1968. El impuesto se aplica a todos los bienes y servicios, haciendo uso de dos tasas: una normal de 19% y una tasa reducida de 7%, aplicada a alimentos, transporte público, libros y revistas. Las exportaciones tienen tasa cero.

Gráfica 9. Recaudación del IVA en Alemania como porcentaje del PIB, 2004-2013



La recaudación del IVA en Alemania ha descendido desde 2010 y pareciera que la tendencia continuará así. Actualmente no se piensa en alguna reforma.

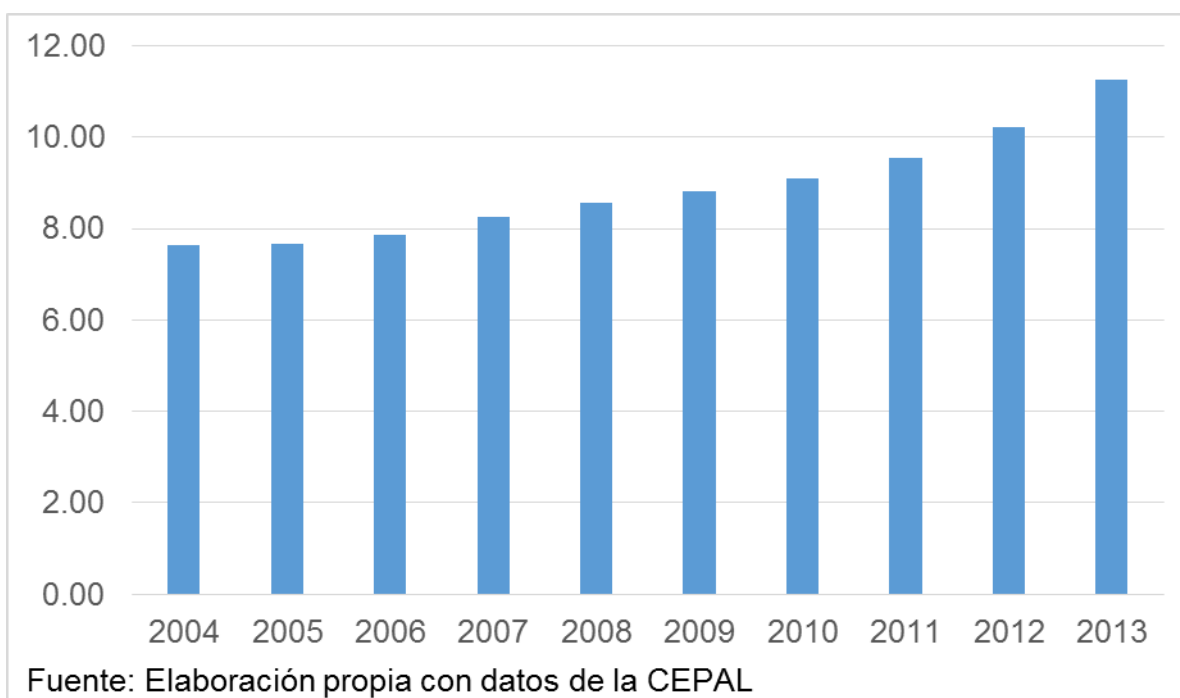
b) Argentina

Se aplica desde 1975. Existe una tasa general de 21%, una aumentada de 27%. la cual es aplicada a: servicios de telecomunicaciones; provisión de gas, electricidad, agua y de desagüe y una tasa reducida de 10.5% aplicable a: actividades agropecuarias, construcción de inmuebles destinados a vivienda, ventas de

fertilizantes químicos y pan elaborado con harina de trigo. Las exenciones aplican a los siguientes artículos: libros, folletos, servicios de asistencia sanitaria, transporte internacional de pasajeros y cargas; exportaciones de bienes y servicios.

En la gráfica siguiente se puede apreciar que los ingresos por IVA respecto del PIB han ido mejorando en los últimos años.

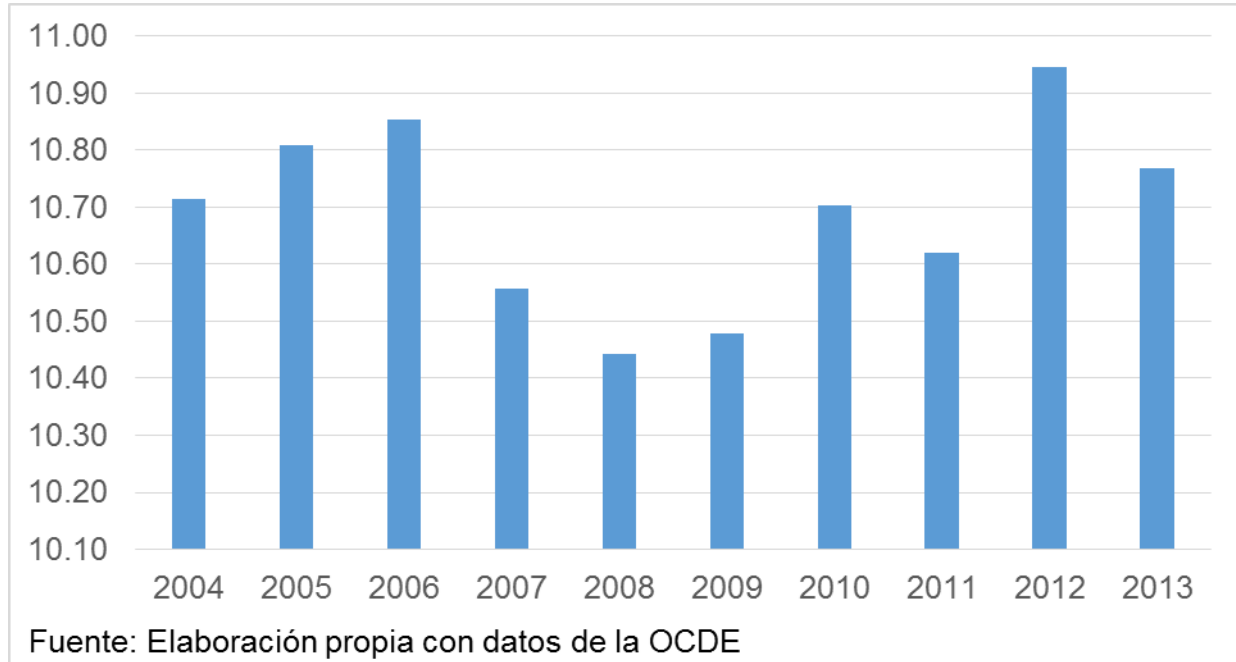
Gráfica 10. Evolución de los ingresos por IVA en Argentina, 2004-2013



c) Bélgica

El IVA reemplaza al impuesto acumulativo sobre ventas en 1971. Tiene una tasa estándar de 21%, una tasa de 12% en restaurantes y una tasa reducida de 6% aplicada a: transporte, alimentación, medicamentos, arte, papeles y libros. Las exenciones se presentan en hospitales y clínicas, instituciones educativas, exportaciones, organizaciones sin ánimo de lucro y pagos a notarios.

Gráfica 11. Porcentaje de ingresos de IVA como porcentaje del PIB en Bélgica, 2004-2013



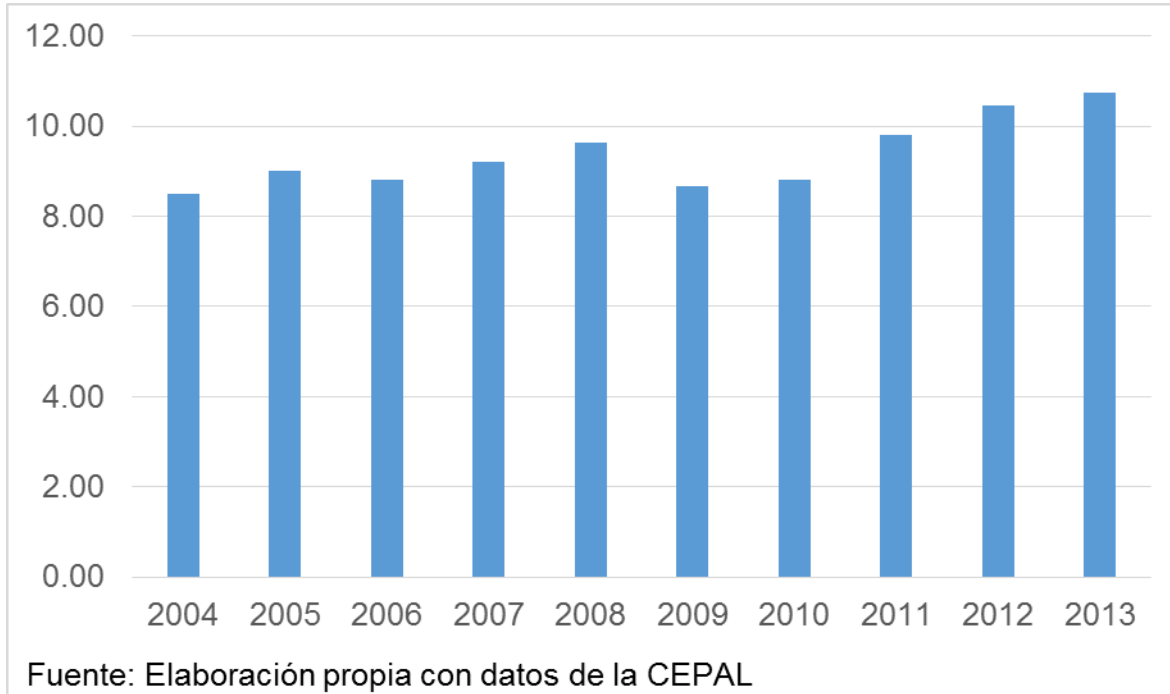
En la gráfica anterior se puede apreciar la evolución del IVA en Bélgica, observando un máximo de recaudación en 2012, con 10.95 como porcentaje del PIB, mientras que el punto más bajo se situó en 2008, como consecuencia de la crisis económica. En la actualidad no existen proyectos de reforma en este país.

d) Bolivia

El IVA se impuso en 1975, gracias a un estudio hecho por Richard Musgrave en dicho país. La tasa actual es del 13%.

El caso de Bolivia es muy parecido al de Argentina, pues sus ingresos por IVA respecto del PIB han ido mejorando, excepto por las disminuciones en 2009 y 2010.

Gráfica 12. Ingresos por IVA en Bolivia, 2004-2013

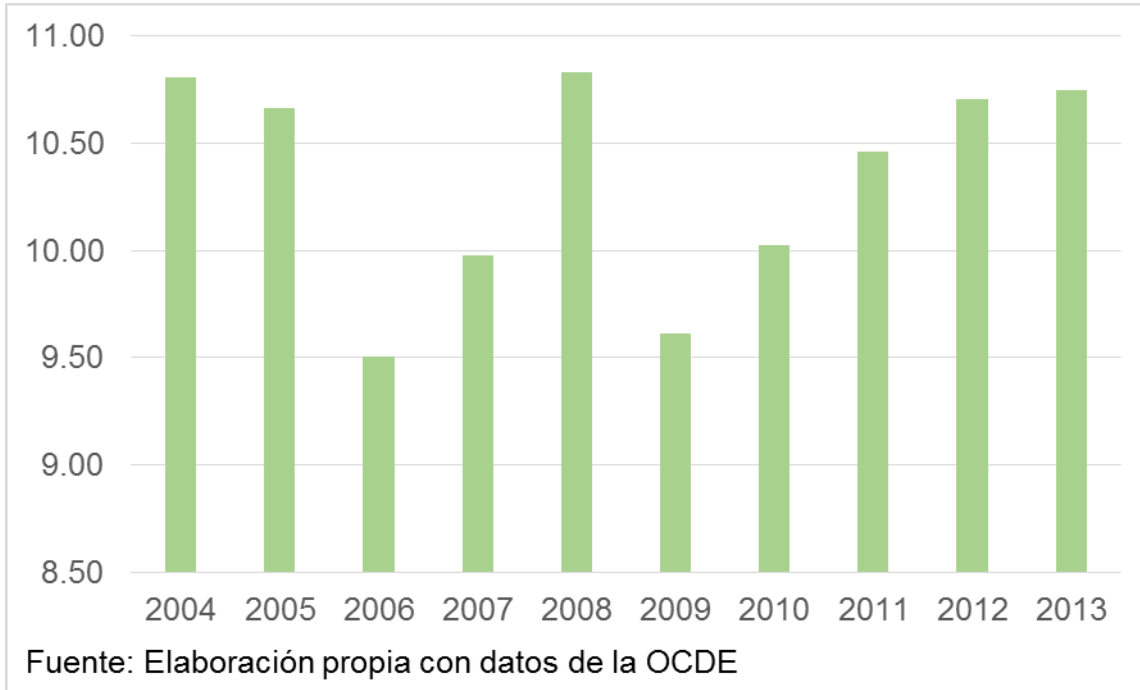


e) *Chile*

Se aplica desde 1975, teniendo una tasa de 19% desde octubre de 2003. Se aplica a venta de bienes y servicios. Tiene pocas exenciones, las cuales se aplican a las exportaciones.

En la gráfica siguiente se puede observar una creciente recaudación del IVA en Chile, llegando a 10.75% respecto del PIB. La estructura del impuesto no ha cambiado desde hace más de diez años.

Gráfica 13. Recaudación del IVA como porcentaje del PIB en Chile, 2004-2013

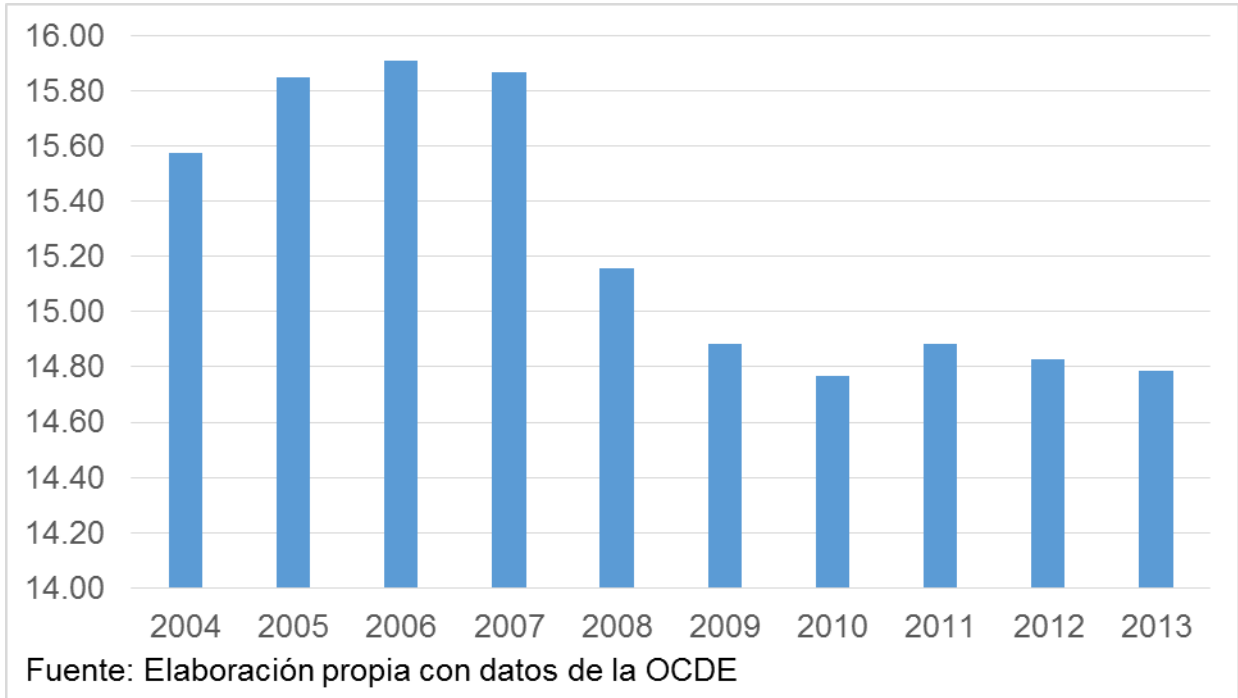


f) *Dinamarca*

El impuesto se aplica desde 1967, sustituyendo al impuesto de fase única. Maneja una tasa general de 25%, teniendo como tasa cero la venta de periódicos y exportaciones. Las exenciones son aplicables a los servicios financieros y de educación, seguros, material médico, suministro de gas y energía eléctrica.

La recaudación por este impuesto se ha venido reduciendo en los últimos años, siendo 2011 el año más reciente con la mayor recaudación, con un 14.88% respecto del PIB, tal y como se puede ver en la gráfica siguiente:

Gráfica 14. Recaudación del IVA en Dinamarca como porcentaje del PIB, 2004-2013

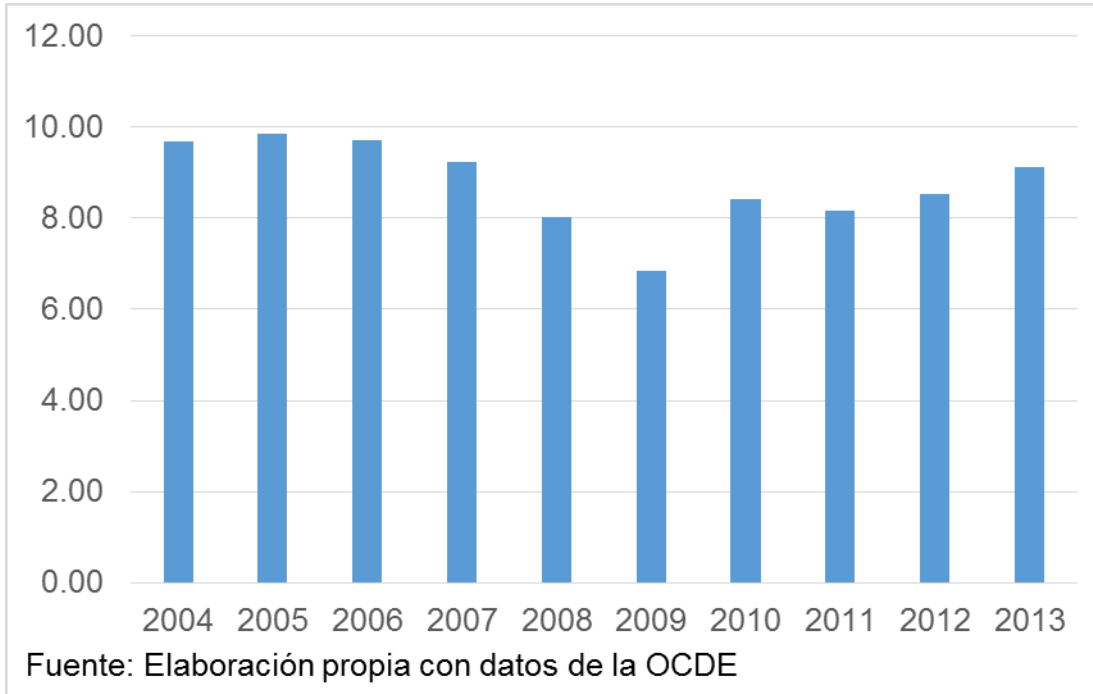


g) España

Su aplicación comenzó en 1986. Tiene tres tasas: general de 21%, una reducida de 10% para alimentos, bebidas sin alcohol, fármacos veterinarios y transporte de pasajeros; una tasa ultra reducida de 4% alimentos de primera necesidad, medicamentos, bienes culturales, vehículos para discapacitados físicos y construcción. Las exenciones aplican para las exportaciones, servicios financieros, contratos de seguros, servicios médicos y de educación.

La recaudación se ha incrementado en los últimos años, alcanzando 9.12% respecto del PIB. En la actualidad se piensa en un régimen de aplazamiento del IVA en los productos importados, lo que ofrecerá grandes incentivos.

Gráfica 15. Recaudación del IVA en España como porcentaje del PIB, 2004-2013

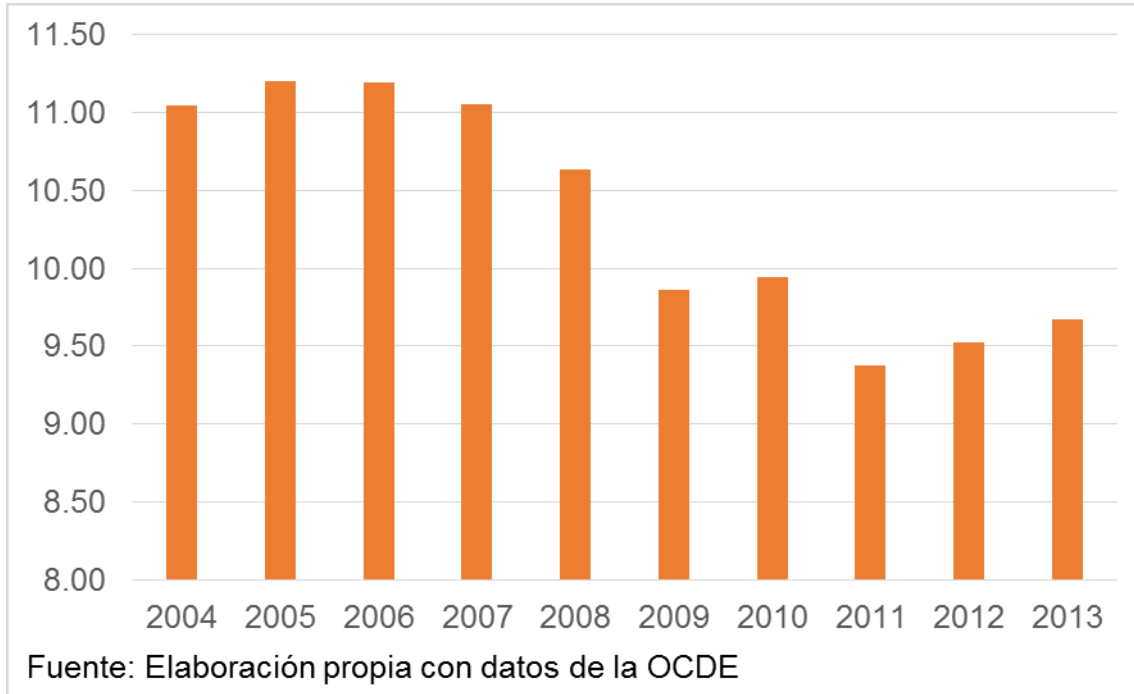


h) Irlanda

El impuesto a las ventas y gravamen a mayoristas fue sustituido por el IVA en 1972. La tasa general es de 23%. Existe tasa cero para alimentos, ropa y medicamentos orales. Además existen otras tasas de 13.5% y 9%, para la restauración, casas nuevas y combustibles sólidos; y alojamiento en hoteles, respectivamente. La venta de ganado se grava al 4.8%. Las exenciones aplican para las exportaciones, sanidad y asistencia médica.

Tal y como se ha visto en otros análisis, los ingresos por IVA en Irlanda tuvieron un descenso que se prolongó hasta 2011, situado en 9.37% respecto del PIB, por las causas de la crisis económica mundial.

Gráfica 16. Ingresos por IVA en Irlanda como porcentaje del PIB, 2004-2013

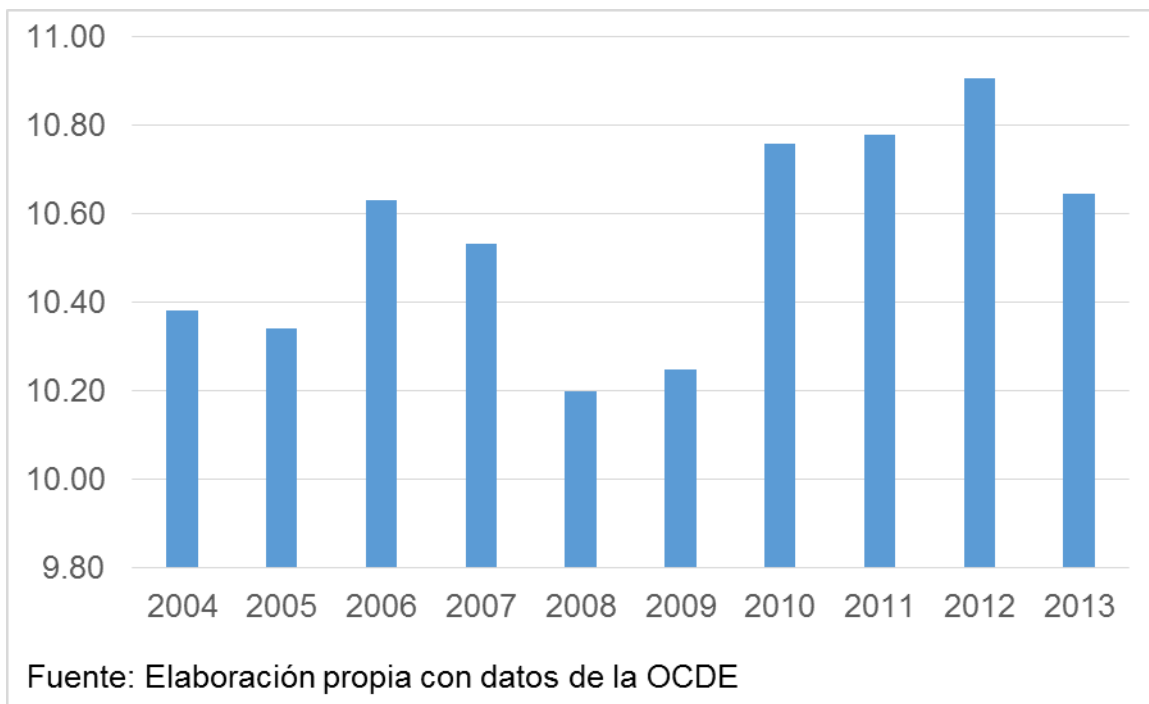


i) Italia

En 1973 entró en vigor el IVA derogando 24 impuestos indirectos, donde las empresas, intermediarios, artistas e importadores son sujetos del impuesto. La tasa estándar es de 22%, con dos tipos reducidos: 10% y 4%. El primero aplica a alimentos, animales vivos, transporte y vivienda; el segundo aplica a importaciones de productos agrícolas, libros y suministros médicos. Los servicios financieros y servicios médicos están exentos. Las exportaciones no están sujetas al pago del impuesto.

La recaudación por concepto de IVA ha fluctuado durante los últimos años. Actualmente se discute el incremento del impuesto, pasando de 22% a 24% en 2016 y alcanzando un 26.5% para 2018, con la finalidad de reducir los déficits fiscales, tal y como se puede observar en la gráfica siguiente:

Gráfica 17. Evolución de los ingresos del IVA en Italia, como porcentaje del PIB. 2004-2013.

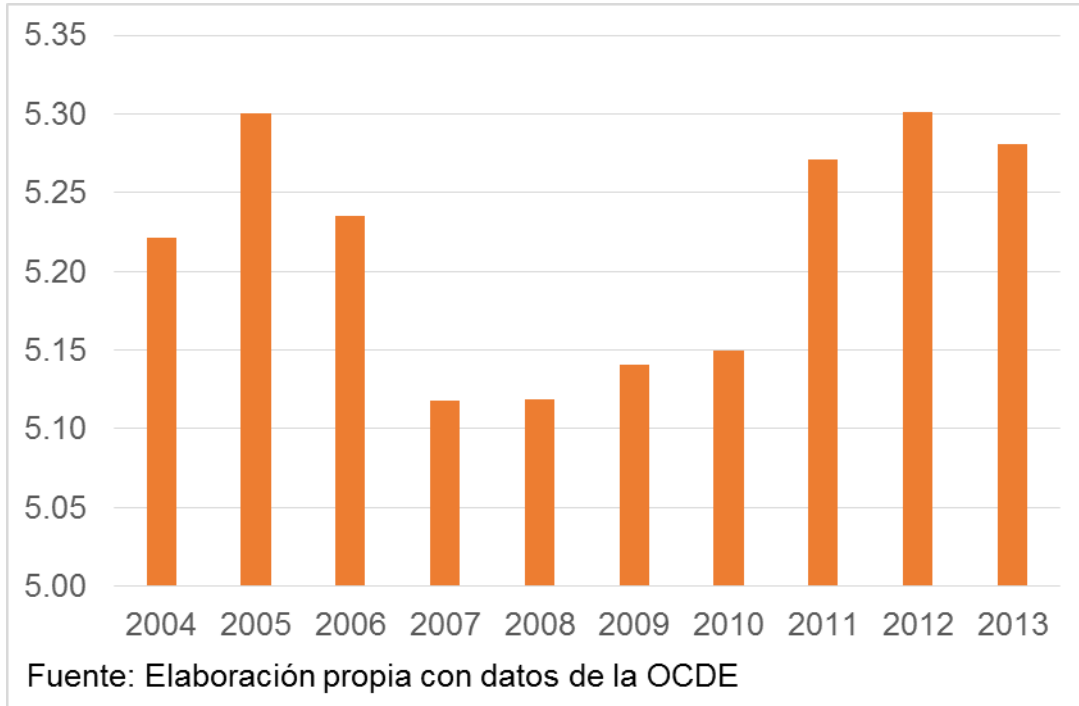


j) Japón

El IVA apareció en 1989. Existe una tasa de 10%. El alquiler de la vivienda, educación exportación, comunicaciones y seguros médicos están exentos.

Los ingresos por IVA alcanzaron un máximo en 2012, de 5.3% respecto del PIB. Actualmente se discute la viabilidad de disminuir la tasa. Los datos sobre recaudación del IVA en Japón se pueden apreciar en la gráfica siguiente:

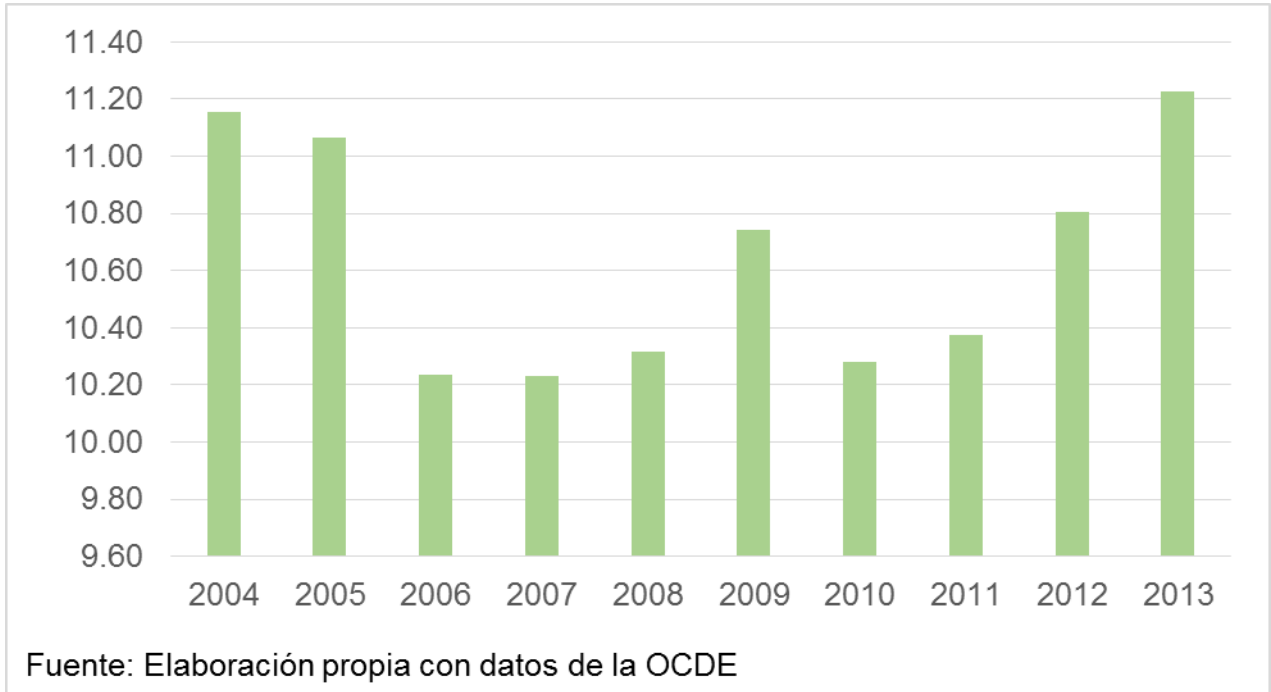
Gráfica 18. Ingresos por IVA en Japón como porcentaje del PIB, 2004-2013



k) Luxemburgo

El IVA comenzó a aplicarse en 1970. Las exenciones se aplican al transporte internacional y exportaciones. Tiene tasas de 17% (normal), 6% (reducida) y 3% a actividades especiales y la venta de e-books. Estos cambios se han aprobado y puesto en marcha desde el 5 de marzo de 2015.

Gráfica 19. Ingresos por IVA en Luxemburgo como porcentaje del PIB, 2004-2013

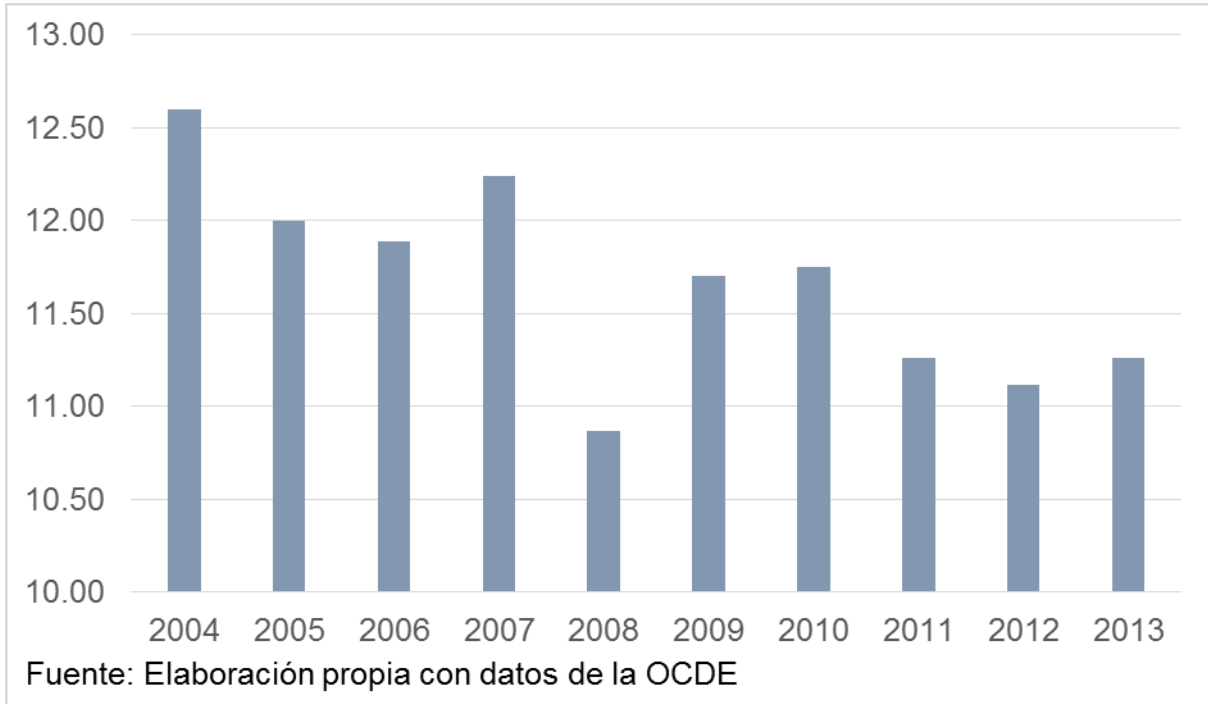


Sorpresivamente los ingresos por IVA en Luxemburgo se han recuperado de buena manera después de los mínimos entre 2006 y 2008 y el mínimo más reciente en 2010. Actualmente la recaudación es superior al 11% respecto del PIB.

l) Noruega

Entró en vigor en 1969, aplicándose a todas las etapas de producción y distribución de bienes y servicios. Tiene una tasa estándar de 25%, otra reducida del 8% para alimentos y una del 6% para el transporte de pasajeros, hoteles y entradas de cine. Las exenciones aplican a las exportaciones, servicios bancarios, libros, entretenimiento y gastos sanitarios.

Gráfica 20. Ingresos por IVA en Noruega como porcentaje del PIB, 2004-2013



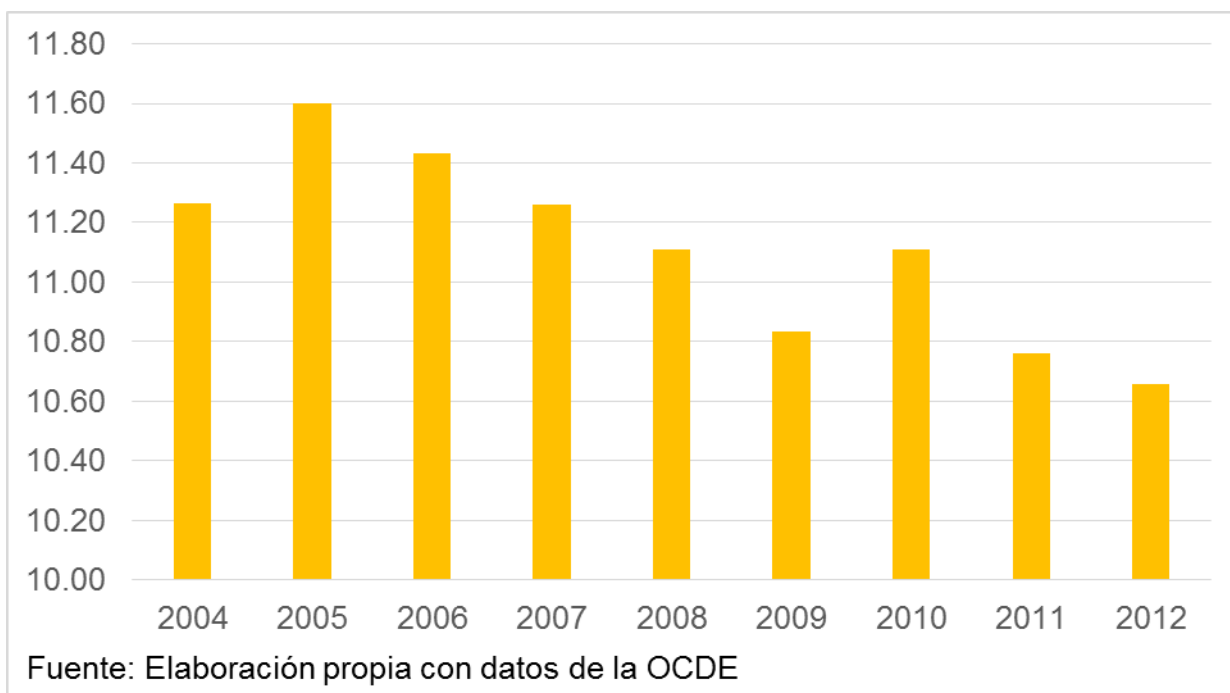
A pesar de que los ingresos por IVA en Noruega han disminuido no han sido menores en promedio con el resto de los países que se han revisado. Para 2013 su recaudación fue de 11.26% respecto del PIB.

m) Países Bajos

El IVA sustituyó el impuesto acumulativo en 1969. Cubre todos los ciclos de producción, así como la actividad empresarial, comercial, industrial y profesional, el impuesto lleva por nombre *Belasting Toegevoegde Waarde (BTW)*, cuya traducción es Impuesto Sobre Valor Agregado.

Tiene una tasa estándar de 21%, además se aplica una tasa reducida de 6% aplicable a alimentos, agua, productos farmacéuticos, libros y periódicos. La tasa cero se aplica a las exportaciones y oro destinado al banco central.

Gráfica 21. Ingresos por IVA en Países Bajos como porcentaje del PIB, 2004-2012

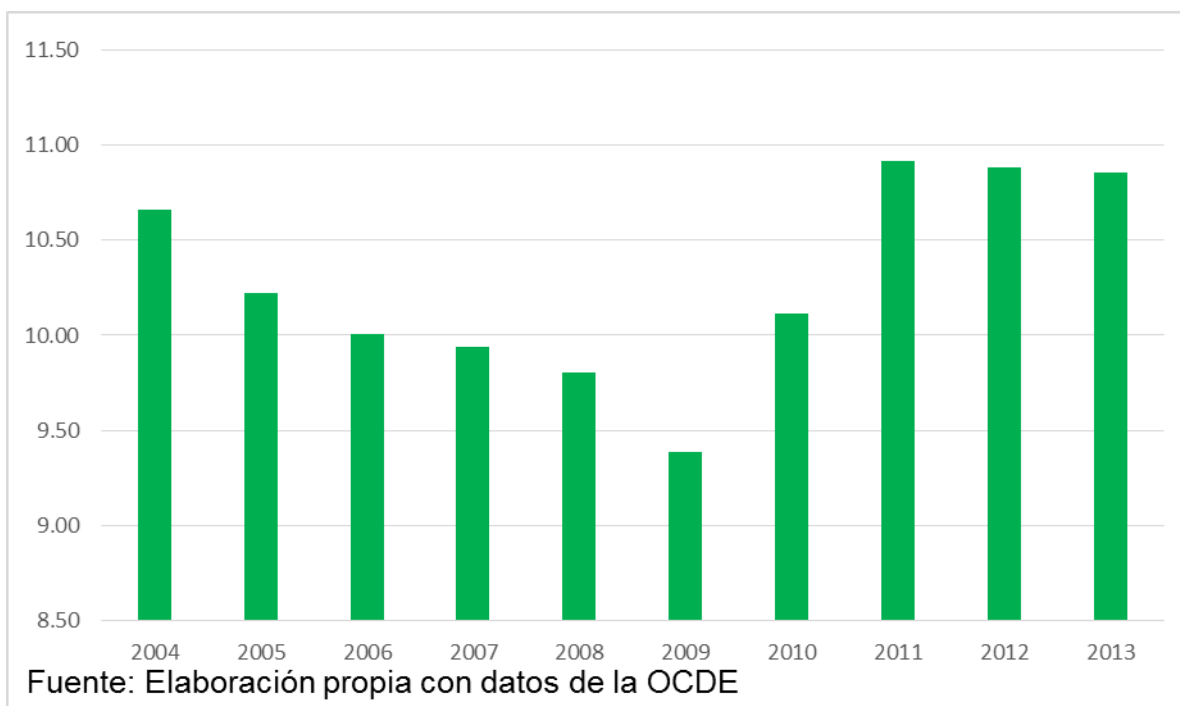


Al igual que diversos países, los ingresos por IVA han ido disminuyendo en los Países Bajos.

n) Reino Unido

El IVA se impuso en 1973, derogando el *Purchases Tax* (Impuesto a las compras). Se tiene una tasa de 20% para la mayoría de las operaciones, tales como bienes, servicios e importaciones. También hay una tasa reducida de 5% como productos para higiene sanitaria y la instalación de maquinaria para ahorrar energía. Las exenciones existen para el caso de libros, periódicos, ropa para niños, calzado y alimentos.

Gráfica 22. Ingresos por IVA en Reino Unido como porcentaje del PIB, 2004-2013.



Como se puede apreciar en la gráfica, la recaudación por IVA llegó a un mínimo en 2009 con 9.39% respecto del PIB, esto consecuencia de la crisis económica mundial.

Con el análisis anterior, podemos observar que muchos países tienen diferentes tasas para el IVA, siendo el transporte y los alimentos aquellas que gocen de las más bajas, sin llegar a cero. También es notable observar que también tienen un tratamiento especial para las exportaciones, como una forma de incentivar éstas.

B) Países con IVA Federal y Estatal

a) Brasil

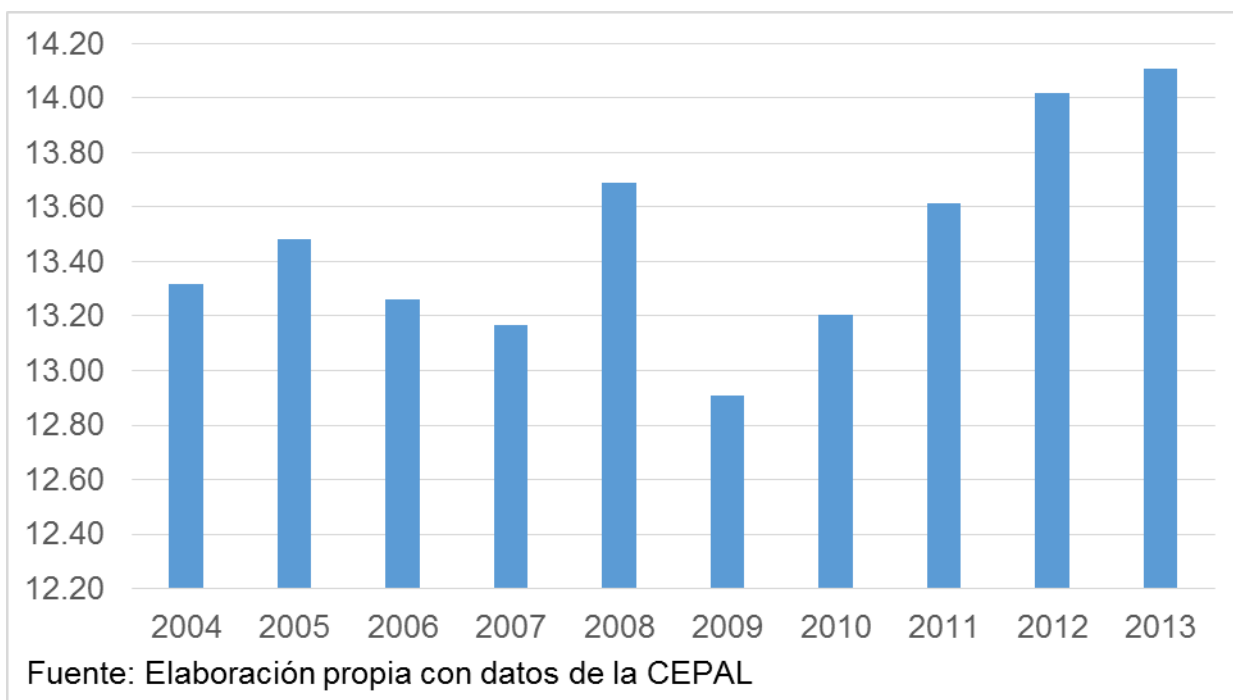
El impuesto en cuestión se implementó en 1967. En la actualidad existen tres tipos: Impuestos sobre circulación de mercaderías y servicios de comunicación y de transporte intermunicipal e interestatal (ICMS), el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) y los Impuestos Municipales sobre Servicios (ISS).

- El ICMS se aplica en las 27 entidades que conforman el país, el cual es causado por las siguientes operaciones: suministro de bienes y energía eléctrica, transporte, telecomunicaciones intermunicipales e interestatales e importación de bienes y servicios. Se tiene una tasa de 18%, una tasa incrementada de 25% y tasas reducidas de 12% y 7% Las exenciones aplican a actividades pesqueras y agropecuarias.

- El IPI es un impuesto federal que grava productos industrializados o importados. Las exportaciones no están sujetas a este impuesto, así como su no aplicación a los servicios. La tasa varía en función de los códigos arancelarios de los productos. Los productos alimenticios tienen una tasa cero.

- El ISS se aplica a algunos servicios, se aplica a las importaciones de servicios y varía entre 2% y 5%. No aplica a las exportaciones.

Gráfica 23. Ingresos por IVA en Brasil, 2004-2013

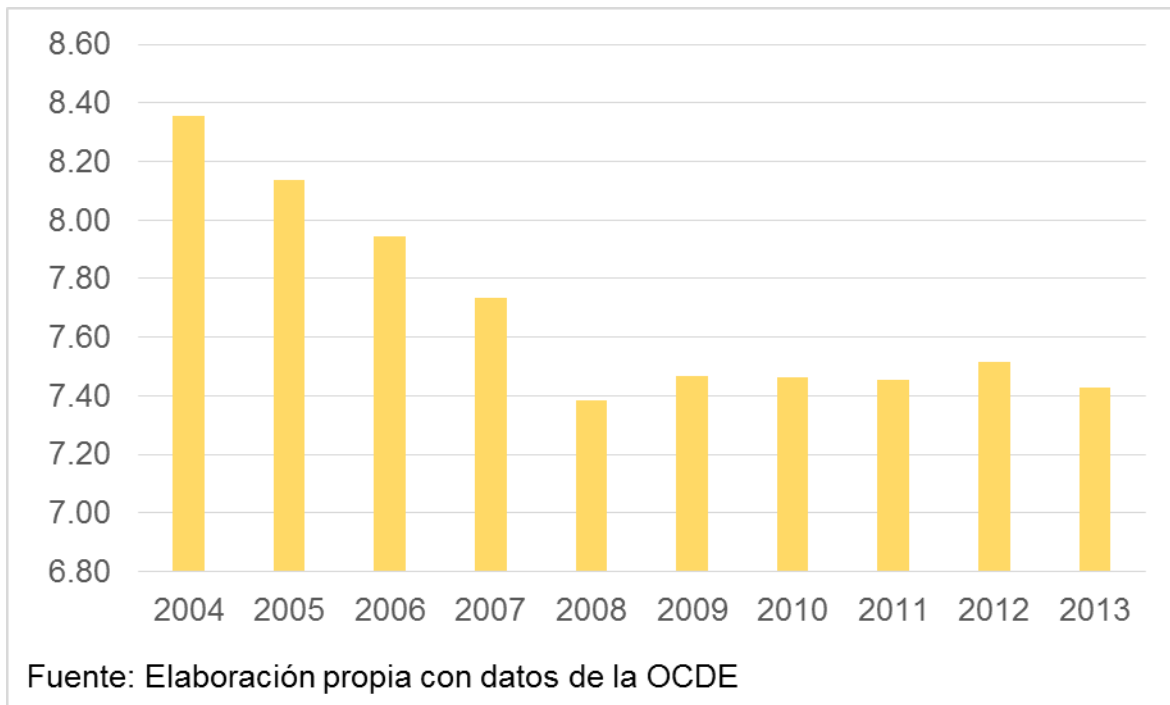


Por lo que se puede apreciar en la gráfica anterior, las variaciones en los ingresos por IVA en Brasil han sido muy volátiles, llegando a puntos mínimos en 2009 y 2010.

b) Canadá

Se manejan dos tipos de IVA: Impuesto sobre bienes y servicios (GST por sus siglas en inglés) y el Impuesto armonizado a las ventas (HST por sus siglas en inglés) la tasa es del 5%

Gráfica 24. Evolución de los ingresos por IVA en Canadá como porcentaje del PIB, 2004-2013.



La tendencia a la baja de los ingresos por IVA en el caso de Canadá es lo que se puede mostrar en la gráfica anterior, siendo de 7.43 respecto del PIB en 2013. Para 2016, las provincias de Terranova y Labrador incrementarán su HST, pasando de 13% a 15%. También se ha considerado imponer el GST en las compras de bienes digitales adquiridos en sitios de internet extranjeros.

c) Países con IVA Estatal

a) Estados Unidos

El impuesto a las ventas varía dependiendo el porcentaje que aplica cada estado. Cabe destacar que no todos los estados lo cobran, entre los que destacan: Alaska,

Delaware, New Hampshire y Oregon. Las exenciones se aplican a los alimentos para consumo humano, aparatos de energía alternativa y medicamentos prescritos. Las tasas se muestran en el siguiente cuadro:

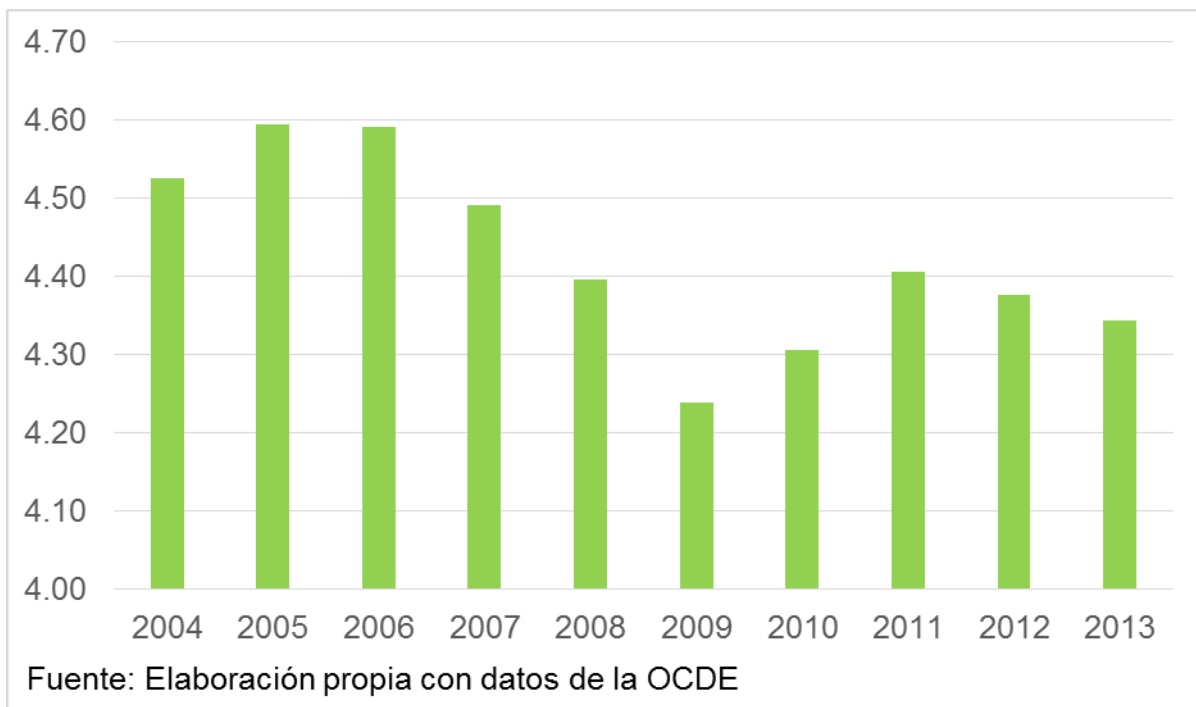
Cuadro 3. Tasas del IVA en los Estados de Estados Unidos.

Estado	Tasa del impuesto	Estado	Tasa del impuesto	Estado	Tasa del impuesto
Alabama	4	Louisiana	4	Ohio	5.5
Alaska	cero	Maine	5	Oklahoma	4.5
Arizona	6.6	Maryland	6	Oregon	cero
Arkansas	6	Massachusetts	6.25	Pennsylvania	6
California	7.25	Michigan	6	Rhode Island	7
Colorado	2.9	Minnesota	6.875	South Carolina	6
Connecticut	6.35	Mississippi	7	South Dakota	4
Delaware	cero	Missouri	4.225	Tennessee	7
Florida	6	Montana	cero	Texas	6.25
Georgia	4	Nebraska	5.5	Utah	5.95
Hawaii	4	Nevada	6.85	Vermont	6
Idaho	6	New Hampshire	cero	Virginia	5
Illinois	6.25	New Jersey	7	West Virginia	6
Indiana	7	New Mexico	5.125	Wisconsin	5
Iowa	6	New York	4	Washington	6.5
Kansas	6.3	North Carolina	4.75	Washington DC	6
Kentucky	6	North Dakota	5	Wyoming	4

Fuente: http://www.usa-sales-use-tax-e-commerce.com/table_sales_rates.asp

La recaudación por concepto de IVA en Estados Unidos es baja en relación a otros países, aunque también tiene mucho que ver las tasas que cada uno de los estados maneja. Este hecho se puede corroborar en la siguiente gráfica:

Gráfica 25. Evolución de los ingresos por IVA en Estados Unidos como porcentaje del PIB, 2004-2013.



b) India

El IVA fue introducido en el año 2002. Actualmente se aplica una tasa de 14% general y tasas reducidas de 4% 1% y 0%. En la actualidad se busca reformar el IVA con un Impuesto a las ventas de bienes para 2016.

La mayoría de los países aquí revisados mantienen un IVA a tasa cero para el caso de las exportaciones, incentivando a las mismas, por lo que podría ser un elemento a considerar para el caso de México.

Además, de acuerdo con Ebrill (2003: 14), varios países han usado el IVA durante algún tiempo y posteriormente lo han retirado:

- a) Belice: implantó el IVA en 1996 y lo retiró en 1999. Actualmente está en uso y tiene una tasa de 12.5% generalizada.

- b) Ghana: el IVA fue establecido en marzo de 1995 y removido dos meses después. El impuesto fue reinsertado en 1998. Su tasa actual es de 15% generalizada.
- c) Granada: el uso del impuesto se remonta a 1986 y fue gradualmente desmantelado. Actualmente el impuesto está en operación a un tasa generalizada de 15%.
- d) Malta: Comenzó a usar el impuesto en 1995 y fue retirado en 1997. Posteriormente lo retomó para 1999, teniendo una tasa general de 18%, una tasa reducida de 7% y una mínima de 5%.
- e) Vietnam: Su uso inició en 1970 y se quitó en el mismo año. En 1999 el impuesto fue reimplantado. En la actualidad tiene una tasa general de 10% y una reducida de 5%.

Cuadro 4. Comparativo de la efectividad de la recaudación del IVA en el año 2013¹¹

País	Tasa	Efectividad
Alemania	19%	54%
Argentina	21%	54%
Bélgica	21%	51%
Bolivia	13%	83%
Brasil	25%	56%
Chile	19%	57%
Dinamarca	25%	59%
España	21%	43%
Irlanda	23%	42%
Italia	22%	48%
Japón	10%	53%
Luxemburgo	17%	66%
Noruega	25%	45%
Países Bajos (2012)	21%	51%
Reino Unido	20%	54%

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE y CEPAL

¹¹ De acuerdo con Ramírez (2013), la efectividad del IVA se calcula dividiendo el ingreso/PIB entre la tasa general

Del cuadro anterior podemos destacar varias situaciones: En general, la efectividad de los países es alta, considerando que algunos tienen múltiples tasas. Bolivia tiene la efectividad más alta de los países que se han analizado, siendo de 83%, a pesar de tener una tasa de 13%, la cual es general. Por otro lado se encuentra Japón, que pese a tener una tasa muy baja comparada con el resto de los países tiene una efectividad de 53%. En el caso de Luxemburgo, que tiene una tasa de 17% y una efectividad de 66% por lo que se deduce que el uso de tasas relativamente bajas pero generales son más efectivas.

Los únicos países que no manejan IVA son los siguientes: Bahrein, Bermuda, Islas Vírgenes, Brunei, Islas Caimán, Dubai, Gibraltar, Hong Kong, Irak, Kuwait, Libia, Macao, Maldivas, Omán, San Marino, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos.¹²

El capítulo permitió realizar una revisión desde la aparición del IVA a mediados del siglo XX en Francia, como alternativa a los impuestos en cascada. Esta lección se aprendió muy bien, dado que muchos países utilizan este impuesto. Las diferencias empiezan a radicar en las múltiples formas en que los países utilizan el impuesto, mediante distintas tasas y exenciones, dependiendo del tipo de población que tengan y el objetivo que se persiga. México no es la excepción, aunque la condición para generar ingresos públicos es baja, y por ello surgen interrogantes acerca de la forma en que se deben cobrar los impuestos, principalmente el IVA, que tan controversial ha sido desde que se planteó su generalización por primera vez. De acuerdo con los capítulos antes revisados, la combinación de una pobre generación de ingresos públicos, el tratamiento en el mundo y la postura de la OCDE son elementos que permiten continuar con el análisis de la generalización del IVA. Posteriormente se observarán las posturas acerca de las reformas estructurales y el potencial económico que podrían detonar, y si ello puede propiciar un mejor ambiente para llevar a cabo el planteamiento que nos ocupa.

¹² De acuerdo con el sitio web www.vatlive.com

Capítulo IV. Tendencia de las Reformas Estructurales.

Desde la década de los ochenta México ha sido sometido a una intensa reestructuración, con la finalidad de reducir la participación del Estado en la economía, donde se pretendía que la inversión privada y las exportaciones fueran el motor de crecimiento.

La participación de la inversión privada dentro de la inversión creció de 55% en 1982 a 84% en el año 2000, aunque Tello (2007) explica que esto se debe principalmente a una disminución de la inversión pública, es decir, no necesariamente se debe a un incremento de la inversión privada.

Las reformas estructurales que se han puesto en marcha desde finales de 2012 han sido objeto de controversia y señalamientos. En este trabajo no se discutirá respecto de ellas ni pretende dar una posición al respecto, únicamente serán tomadas como referencia para determinar si es que en conjunto permiten crear un ambiente propicio para la generalización del IVA, aunado al contexto de bajos precios del petróleo.

1. Recorrido de las reformas.

El ciudadano común, de acuerdo con Ramírez (2013) pensaría que las reformas deben perseguir objetivos como el crecimiento económico, generación de empleos, así como el mantenimiento del poder adquisitivo. El equilibrio fiscal ha sido una constante, buscado mediante la reducción del gasto público aunque en años recientes, éste se ha venido incrementando. Este gasto pudo ser contrarrestado con los precios del petróleo y que en la actualidad exponen la debilidad del sistema fiscal mexicano para generar ingresos vía impuestos, pues la dependencia de los ingresos petroleros ha sido una condición que ha perdurado durante mucho tiempo, dejando de lado el hecho de ser un recurso no renovable, por lo que es necesario generar nuevo mecanismos de generación de ingresos públicos, así como la mejora de los que funcionan en la actualidad. El bajo desempeño de la economía mexicana durante los últimos años ha provocado la intensificación de problemas como inequidad en la distribución del ingreso así como la insuficiencia del empleo formal

(Ramírez, 2013: 17), por lo que las propuestas deben estar en función del contexto, buscando que los efectos no deseados sean menores a los beneficios generados.

En lo que va de los últimos 3 años, en México se han llevado a cabo importantes reformas estructurales, las cuales, según los más optimistas podrán generar un crecimiento económico de hasta 5% para 2018.

De acuerdo con las pretensiones de las reformas aprobadas entre 2012 y 2013, se persiguen tres objetivos primordiales: elevar la productividad del país para que funcione como detonante del crecimiento económico; fortalecer los derechos de la ciudadanía; y reforzar la democracia. Entre las reformas que se aprobaron destacan: la energética, hacendaria, laboral, educativa, financiera, política electoral, en materia de telecomunicaciones, en materia de competencia económica, en materia de transparencia, el Código Nacional de Procedimientos Penales y Ley de Amparo. De forma muy breve se explicarán a continuación:

a) Reforma energética

Esta reforma ha sido muy controversial por la necesidad de introducir la participación de capital privado, sea nacional o extranjero y se remonta al sexenio de Vicente Fox donde la propuesta era una organización en tres áreas: generación, transmisión y distribución (Tello, 2007: 730). Este proyecto de reforma nunca se consolidó.

Con la puesta en marcha de esta reforma, se pretende garantizar el abasto a precios competitivos de energéticos como el petróleo, la luz y el gas natural. Aspira a detonar el crecimiento económico mediante incrementos de la inversión y el empleo. La profunda transformación a la que será sometida la industria petrolera promete elevar la competitividad y la producción de hidrocarburos en el país. Ahora PEMEX goza de autonomía técnica y de gestión, así como un esquema fiscal más relajado por lo que los recursos que se destinan podrán ser mayores. Con energía más barata se puede incrementar la competitividad del resto de las empresas con lo cual el beneficio es general y amplio.

b) Reforma hacendaria

La necesidad de financiamiento del gobierno siempre ha sido amplia, aunque nunca satisfecha. A principios de siglo se promovió una reforma que pretendiera reducir las tasas del ISR, buscando incrementar la importancia de la tributación indirecta, es decir, el IVA tomaría un papel importante. La propuesta buscaba eliminar las exenciones y la tasa cero, es decir, todos los productos tendrían una tasa general, que al mismo tiempo disminuiría.

La propuesta fue rechazada con el argumento de que el consumo de bienes con régimen especial disminuiría, incluso se incrementaría la pobreza, dado el incremento del precio en los bienes.

En la actualidad se cambió la tasa del IVA fronterizo, homologándola al resto del país, así como un régimen progresivo en el ISR. Esta reforma busca incrementar la recaudación con el fin de atender las necesidades básicas de la población, donde la educación, seguridad social e infraestructura son prioritarias. Pretende incrementar la formalidad. Esta reforma entró en vigor el 1° de enero de 2014.

c) Reforma laboral

La reforma laboral también ha sido una reforma que tardó mucho en consolidarse. De acuerdo con Bensusán (2006) la visión del gobierno de Fox era muy superficial, pues sólo se interesaba en flexibilizar el mercado de trabajo. Continuando con su análisis, la reforma debería alcanzar desde el régimen sindical hasta la administración del trabajo. La protección legal de los trabajadores deberá ser garantizada, además, la política laboral y la forma de relacionarse con los actores sociales deben ser replanteadas.

La flexibilización laboral pretendía eliminar el pago por despido, la negociación colectiva, el ingreso obligatorio a sindicatos, la repartición obligatoria de utilidades entre otras. La propuesta no prosperó.

Ahora, mediante la flexibilización del mercado de trabajo se pretende estimular la formalidad, creando más empleos. El subcontrato está regulado.

d) Reforma educativa

Buscará garantizar el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione herramientas para triunfar en un mundo globalizado. Esta persigue los siguientes objetivos:

1. Responder a una exigencia social para fortalecer la educación pública. Esto con el establecimiento de estándares mínimos de funcionamiento de las escuelas.
2. Asegurar mayor equidad en el acceso a una educación de calidad, reforzando los programas de escuelas en altas zonas de marginación.
3. Involucrar a la sociedad mexicana, así como mejorar la coordinación a nivel nacional, estatal y municipal.

e) Reforma financiera

Perseguirá la creación de condiciones para que los hogares y las empresas en México cuenten con más crédito y más barato. Se pretende fortalecer la banca de desarrollo para conseguir estos fines, así como las modificaciones en el marco legal de la banca comercial.

Los cambios en general buscan incrementar la competencia, redefinir el rol de la banca de desarrollo con mayor autonomía de gestión, mejorar los esquemas de ejecución de garantías de créditos, fortalecer y mejorar la regulación y supervisión financiera.

f) Reforma política-electoral

Busca consolidar una democracia donde se mejore la coordinación entre los poderes de la Federación, fomentando la participación ciudadana, hacer los procesos más transparentes y mejorar la certidumbre. La reforma modifica la relación entre poderes y los ciudadanos, tratando de modernizar las instituciones del régimen político para fomentar el equilibrio entre poderes, así como la

transformación de las instituciones y reglas de la competencia electoral, buscando generar mayor certidumbre en la ciudadanía.

Se crea la Fiscalía General de la República, que sustituye a la Procuraduría General de la República, así como se dota de autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que hasta ahora forma parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Se crea el Instituto Nacional Electoral (INE) que suple al anterior Instituto Federal Electoral (IFE). También se busca la equidad de género.

g) Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Aspira a fomentar la competencia en los diferentes medios de difusión y comunicación, incrementando las opciones para los consumidores lo que permitirá disminuir precios y mejorar el acceso a servicios para la población.

Esta reforma se originó porque se tiene la creencia de que las telecomunicaciones tienen el poder de impactar en el desarrollo económico de los países, además pueden incrementar la productividad. La reforma consta de seis ejes:

1. Ampliación de los derechos y de la libertad de expresión, así como el acceso a la información, así que el Estado debe garantizar que las telecomunicaciones sean prestadas en condiciones de competencia, calidad y acceso libre.
2. Actualización del marco legal, estableciendo regulaciones asimétricas para que todos los agentes que participen en la prestación de servicios puedan competir con igualdad.
3. Fortalecer el marco institucional, mediante la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), organismo de carácter autónomo que se encarga de la regulación, promoción y supervisión del espectro radioeléctrico, por lo que su función es ser autoridad en materia de competencia económica en este sector.
4. Promoción de la competencia, por lo que se tratará de reducir el poder de los monopolios, mediante la reducción de los niveles de concentración.

5. Establecimiento de una política de inclusión digital universal, por lo que habrá inversiones en infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información. Se pretende que con esto, el 70% de los hogares cuenten con conexión a internet.
6. Impulso a una mayor cobertura en infraestructura, mediante la ampliación de la red de fibra óptica y así beneficiar a la población con menores precios y mayores coberturas.

h) Reforma en Materia de Competencia Económica

Regula la relación entre las empresas para asegurar una sana competencia, que se traduzca en mayor variedad de productos y servicios a mejores precios.

Las restricciones y distorsiones han generado prácticas monopólicas por lo que se daña la competencia, incrementa los precios y la innovación se inhibe. Según la OCDE, los consumidores mexicanos pagan un sobrepeso cercano al 40%. Esta reforma pretende mejorar el mercado interno, haciéndolo competitivo, que se procure la utilización de tecnología puntera con lo que se permita tener precios más bajos, se incremente el empleo y el consumo. Se contemplan tres ejes:

1. Un nuevo diseño institucional, con la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), generando mecanismos de control y transparencia.
2. Ampliación del catálogo de posibles conductas anticompetitivas y tratar de observarlas en el mercado, la cual es aplicable a todos los agentes económicos. También se prohíben los monopolios
3. Otorgar mayor claridad y certeza en los instrumentos, así como fortalecimiento de las capacidades de la COFECE.

En conjunto, se pretende que el mercado pueda operar en óptimas condiciones, generando condiciones propicias para la competencia.

j) Reforma en Materia de Transparencia

La rendición de cuentas ha sido un rubro que ha ido mejorando pero es posible llevarlo un paso más allá, esto con la finalidad de mejorar los mecanismos de evaluación de los servidores públicos. Esta reforma tiene tres ejes:

1. Fortalecimiento del derecho a la información pública: por lo que se amplía el catálogo de sujetos obligados a transparentar su información.
2. La consolidación de un sistema nacional de transparencia, ahora, el organismo garante, es decir, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) tendrá mayores facultades para evaluar el trabajo de los servidores públicos, mediante su autonomía Constitucional.
3. Con nuevas facultades se podrán interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que resulten controversiales.

j) Código Nacional de Procedimientos Penales

Garantiza que todos serán juzgados con los mismos procedimientos, sin importar el lugar del país en el que se encuentren los individuos. Es decir, se unifican los códigos procesales penales locales, federal y militar con lo que se resuelven las controversias que pudieran existir entre un estado y otro. Esto brindará mayor certeza jurídica en las resoluciones de los jueces y tribunales.

k) Nueva Ley de Amparo

Fortalece el mecanismo más eficaz para evitar o corregir los abusos de los poderes públicos. Esta nueva ley tiene tres puntos importantes:

1. Se amplía la esfera de la protección de los derechos, por lo que no se otorgarán suspensiones del acto reclamado que causen perjuicios sociales.
2. Se eleva la eficacia del sistema de justicia mexicano, además, la presentación de la demanda de amparo podrá efectuarse en línea, mediante el uso de la firma electrónica.

3. Se fortalece el Poder Judicial de la Federación, mejorando el esquema de sanciones, además se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para separar de su cargo y consignar ante el Juez de Distrito a la autoridad responsable que incumpla alguna sentencia de amparo.

2. Resultados esperados de las Reformas estructurales.

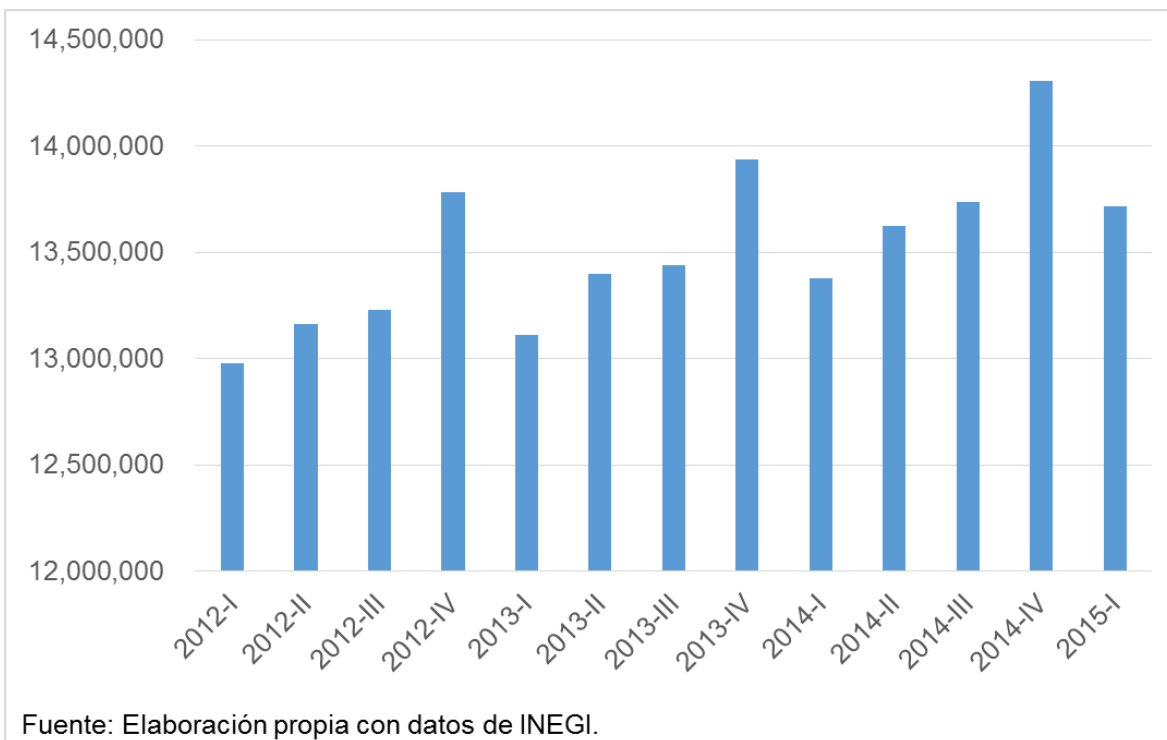
De acuerdo con estimaciones de grupo Darsi, las reformas de mayor impacto serán la fiscal, energética, financiera y en telecomunicaciones. En su conjunto pretenden mejorar el nivel de inversión, competitividad, productividad y precios, que de forma global buscarán mejorar el nivel de actividad económica.

Aunque realizando algunos pronósticos no auguran buenos resultados, pues el crecimiento económico será de 4.8% como máximo, donde además, está sujeto a ciertas condiciones: que Estados Unidos tenga buen ritmo de crecimiento económico, que el gasto público sea alto, principalmente en la infraestructura. Además la inversión extranjera debe ser alta. Incluso, menciona que las reformas deben tener un funcionamiento óptimo durante los próximos años.

De acuerdo con declaraciones de Paul Krugman (2015) las reformas darán resultados en al menos diez años y están enfocadas a generar crecimiento económico, pues no tienen tendencia a disminuir la brecha de desigualdad ni a disminuir la pobreza. Mientras que su recomendación es ampliar el gasto público ante las recientes caídas en los precios del petróleo, aunque destaca que las finanzas públicas ya no son frágiles.

En 2012 la tasa de crecimiento fue de 4% pero el cambio de administración desplomó dicha tendencia, pues para 2013 sólo se alcanzó el 1.4% y para 2014 el 2.1%. Coincidiendo con el análisis de Krugman, la economía mexicana aún no muestra signos de que las reformas estén asintiendo en el corto plazo, dado que las tasas de crecimiento son muy bajas, esto se puede observar en la gráfica siguiente:

Gráfica 26. Evolución del crecimiento económico en México en millones de pesos a precios de 2008. 2012-I – 2015-I



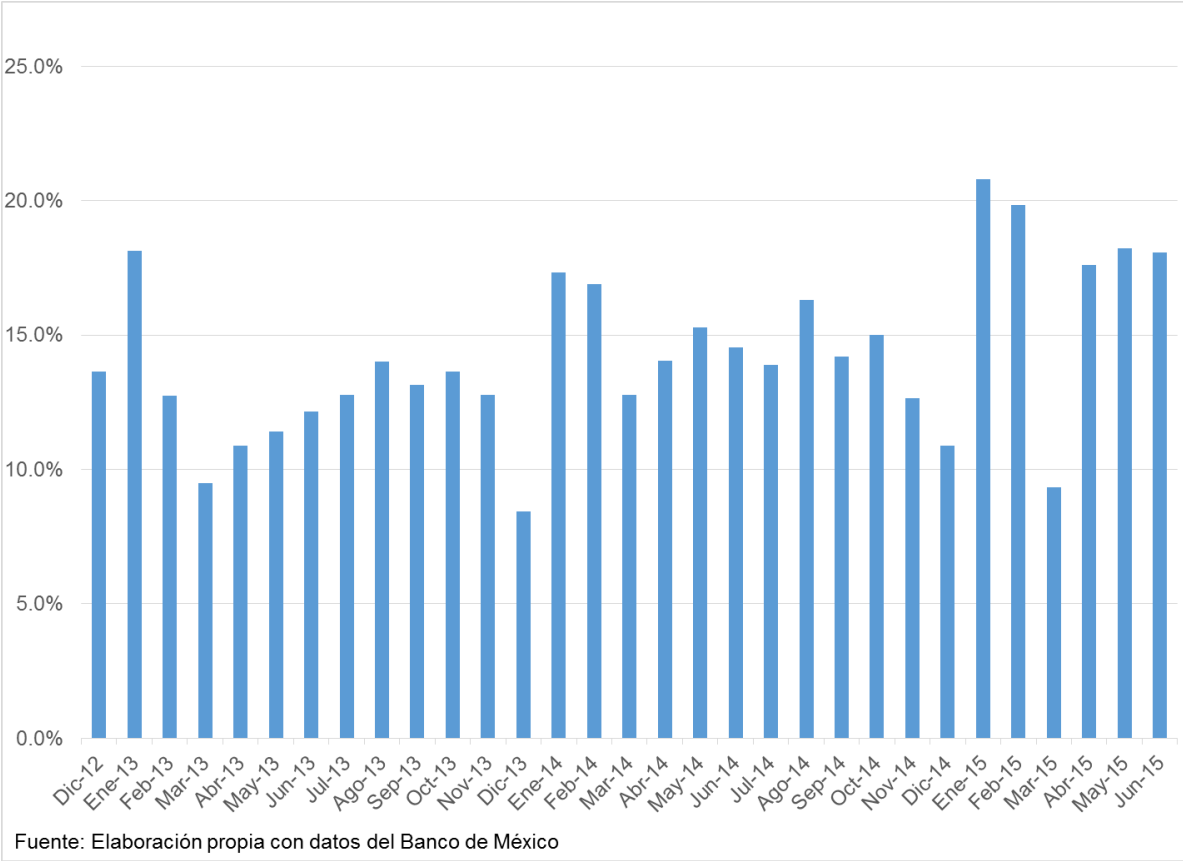
3. Incidencia en los ingresos tributarios y el gasto público.

En la actualidad, los precios del petróleo son realmente bajos, pero de acuerdo con Cantillo (2015), la reforma fiscal que entró en vigor en enero de 2014 permitió ingresos mayores de hasta 40 mil millones de pesos, principalmente por los cambios en el tratamiento de las bebidas con alto contenido de azúcar y alimentos no básicos de alta cantidad calórica. Mientras que los recursos adicionales por concepto de IVA e ISR aumentaron 80 mil millones de pesos y 110 mil millones de pesos entre 2013 y 2014, respectivamente. Esto compensó la caída de los ingresos petroleros, consecuencia de su precio bajo.

En línea con estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los 124 mil millones de pesos recaudados a través del IEPS en 2014 fueron superiores en seis mil 57 millones de pesos a lo proyectado por la dependencia a inicios de ese año; mientras que la recaudación del IVA fue 57 mil 700 millones de pesos superior a lo estimado. El que presentó una menor recaudación con relación a lo que

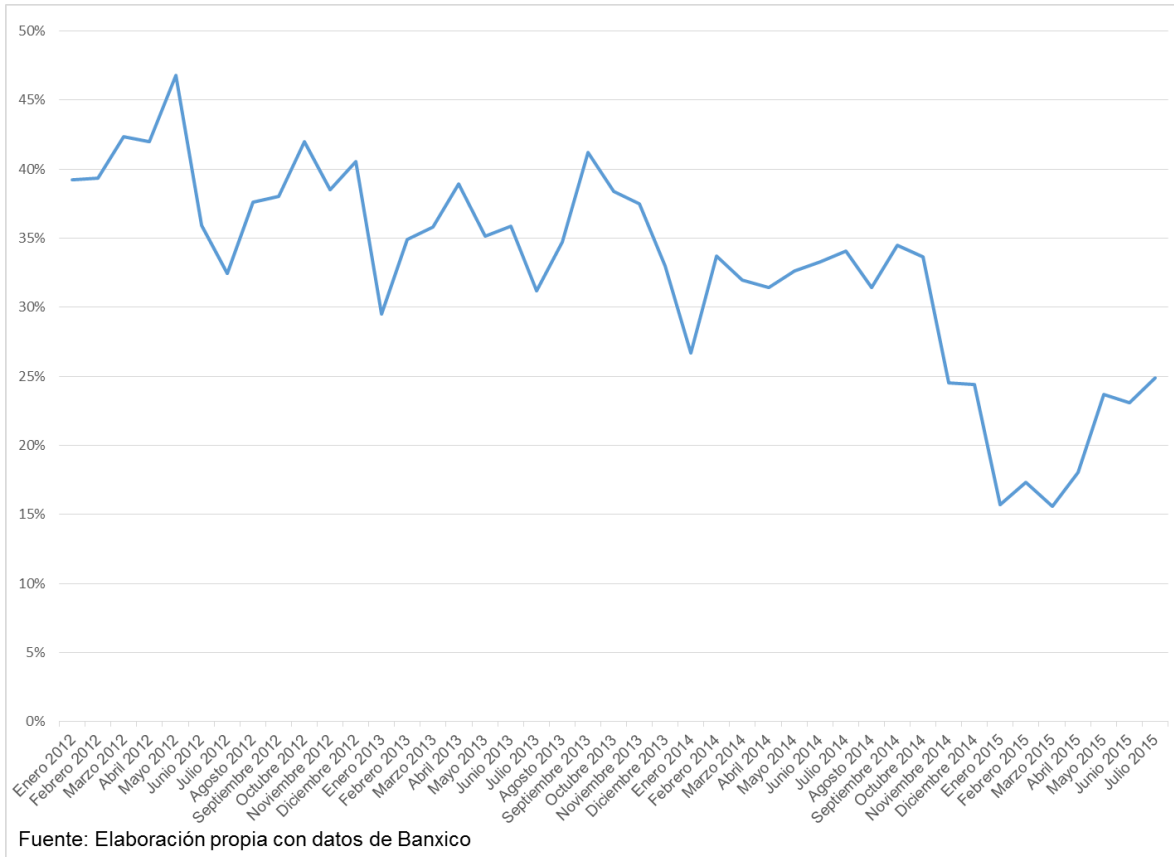
originalmente había proyectado el gobierno fue el ISR, cuya diferencia negativa fue de 19 mil 775 millones de pesos.

Gráfica 27. Evolución de los ingresos del IVA (excepto a gasolinias) en México, Diciembre de 2012 – Junio de 2015



Existe una tendencia al principio de cada año donde la recaudación del IVA es mayor, esto se debe al incremento de los precios en los productos que se da en esta temporada, En 2013 y 2014 se observaba una tendencia a la baja mientras transcurría el año, llegando a recaudaciones mínimas en diciembre, siendo de 8% y 11% respectivamente. Mientras que en 2015 la tendencia se ha notado a la alza, con un 18% en junio, siendo mayor en el mismo mes de 2014, con 15%. Es notable que la participación del IVA se incremente, incluso con una tendencia muy distinta a los años anteriores. Posiblemente se deba a los efectos en los cambios que han sido hechos en el IVA y que apenas estén dando resultados.

Gráfica 28. Porcentaje de ingresos petroleros respecto de los ingresos totales en México, enero de 2012 – julio de 2015



La gráfica anterior una severa disminución de los ingresos petroleros, esto apoyado por la disminución de los precios de los mismos en los últimos meses, aunque los ingresos se han incrementado en lo que va de este año, aunque no se han normalizado.

Es conocido que México tiene una alta dependencia de los ingresos por este bien, cosa que tiene muchos años de persistir, y ello ha permitido mantener las bases y tasas de diferentes impuestos más o menos estables a lo largo de los últimos treinta años. Es necesario tener en consideración que el petróleo es un bien no renovable y por ello es pertinente disminuir la dependencia de los ingresos originados por las ventas de este bien. El panorama no es muy alentador, pues se cree que los precios no se normalicen en el corto plazo.

Aunque, ligando esta gráfica con la anterior, es entendible que la participación del IVA sea creciente en este año, pues compensa los ingresos no percibidos por parte de la venta de petróleo.

Es bien sabido que los efectos de las reformas no se verán inmediatamente, pues son de largo plazo. La meta fijada eran resultados para 2018 pero Paul Krugman menciona que sus resultados se verán reflejados en al menos diez años.

¿Las reformas son necesarias? Sí, porque persiguen objetivos de crecimiento económico, y derivado de ello, se puede mejorar el bienestar de la población, mediante incremento de su ingreso real y acceso a más servicios y de mejor calidad.. En el plano internacional las reformas han sido bien recibidas, aunque dentro del país son rechazadas por algunos sectores de la población.

De momento la información que se tiene es poca dado lo reciente de los acontecimientos pero si los objetivos de crecimiento económico y la mejora en la distribución del ingreso son alcanzados en la forma en que se plantearon originalmente pueden apoyar la generalización del IVA. Por otro lado, los efectos de la reforma hacendaria en el aspecto del IVA sí han dado resultados, pero también es necesario considerar los ingresos petroleros en los últimos meses, pues estos son bajos y en el panorama internacional no parece que se puedan recuperar en el corto plazo.

Capítulo V. La generalización del IVA: aspectos y consideraciones

Es momento de llegar al aspecto central del trabajo, ya que la revisión que se ha hecho a lo largo de los capítulos previos permite llegar hasta aquí. Por lo que en lo sucesivo, se hará una comparación de los impuestos directos e indirectos, un análisis de la postura acerca del IVA y su impacto en la población mediante observaciones en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH).

1. Comparativo de impuestos directos e impuestos indirectos

Como se vio en el capítulo I, con el análisis de Mill, un impuesto directo es aquel que recae sobre el ingreso y se exige a las personas en función de éste, mientras que un impuesto indirecto es aquel que se exige a una persona con la intención de que ésta se indemnizará a costa de alguna otra, por ejemplo: los impuestos de consumo. Equivalen a un aumento en el costo de producción y con ello el precio de la mercancía final. Mientras los impuestos indirectos recaen principalmente en el consumo. Esta definición permanece hasta la actualidad.

Con esta definición, el IVA se cataloga como un impuesto de naturaleza indirecta. Y por ello se hará una confrontación entre impuestos al ingreso e impuestos al consumo.

Los impuestos al ingreso como el ISR, generan distorsiones en la decisión ocio trabajo, por lo que los niveles de trabajo, ahorro e inversión, puesto que grava ingresos laborales, los pagos al capital y los rendimientos de distintos instrumentos de ahorro (Amieva, 2010: 10), mientras que los impuestos al consumo no generan distorsiones, promueven el ahorro, la inversión y el empleo (Zee, 1998)

Los impuestos indirectos son muy importantes como fuente de ingresos de los países subdesarrollados, dado que son más fáciles de recaudar (Cajas, 2011: 3), tal como es el caso de México. Aunque Stiglitz (2003) menciona que la teoría económica apoya el IVA sólo si no hay que preocuparse por la distribución y si se puede imponer a todas las mercancías, por lo que no es necesario ser un experto para reconocer que en los países en desarrollo no se pueden gravar todas las mercancías.

Por otra parte, Mankiw (2009: 19) menciona que la imposición indirecta debería tener una estructura simple: se deben evitar los impuestos en los bienes intermedios y ser uniformes en los bienes finales, pero que en la práctica están cargados de excepciones y normas que violan las directrices de la política fiscal óptima, pues varios países eximen del pago del impuesto a los bienes básicos como los alimentos, cuando el motivo real es reducir las presiones fiscales sobre las personas de bajos ingresos.

Prosiguiendo con el análisis, el impuesto al consumo incluye en su base la riqueza existente al momento de introducir el impuesto, por lo que el gravamen inicial de la riqueza acumulada no afecta a la eficiencia de la economía, algo que el impuesto al ingreso no puede tener. Además, un impuesto al ingreso es más difícil de monitorear, por lo que el costo administrativo es más alto que el de un impuesto al consumo. Por estas consideraciones, el impuesto al consumo es más eficiente que el impuesto al ingreso, dado que incorpora en su base impositiva elementos cuyo gravamen no distorsiona la economía.

2. Motivos para generalizar el IVA

Un aspecto relevante en contra del impuesto al consumo que rescata Amieva (2010: 37) es que resulta regresivo al compararlo con un impuesto al ingreso, porque se grava por igual al rico que al pobre. Esta es una condición que vale la pena discutir, ya que al gravar por igual al rico y al pobre resulta progresivo en términos absolutos porque a medida que se tiene mayor ingreso, mayor consumo habrá, mientras que en términos relativos resulta regresivo en vista de que los más pobres destinan un porcentaje mayor de su ingreso en consumo, situación que se desvanece a medida que el ingreso va siendo mayor.

Asimismo, un impuesto sobre algunos productos básicos puede ser más distorsionante que los impuestos sobre los demás, incluso, un IVA no distorsiona los precios que los productores enfrentan en la compra-venta. En consecuencia el impuesto tiene característica deseable de no violar la eficiencia de producción. Retomando a las exenciones, éstas son una aberración en términos de la lógica básica del IVA. Pero al comparar las exenciones con la tasa cero y reducidas, las

primeras tienen un menor costo y pueden ser un sustituto para las segundas (Ebrill, 2001: 15, 70, 83, 91). Algunos sectores que podrían aprovechar mejor una condición de exención serían los bienes y servicios del sector público, la educación, la salud y los servicios financieros, pero si se usan en otros productos o servicios podrían tener el potencial para socavar el IVA. Además un IVA simple es más barato de recoger que el IVA complejo, por la sencillez que representa.

Continuando con las exenciones, éstas pueden subsidiar más a quien tiene más y menos a quien tiene menos.

Ahora, analizando la tasa cero, éstas resultan ser una transferencia vía ingreso (Ramírez, 2013: 94), por lo que al generalizar la tasa se elimina el beneficio de la tasa cero. Incluso con la tasa cero, el país no genera resultados deseados y las personas más pobres no mejoran su situación con un beneficio de 16% sobre alimentos y medicinas.

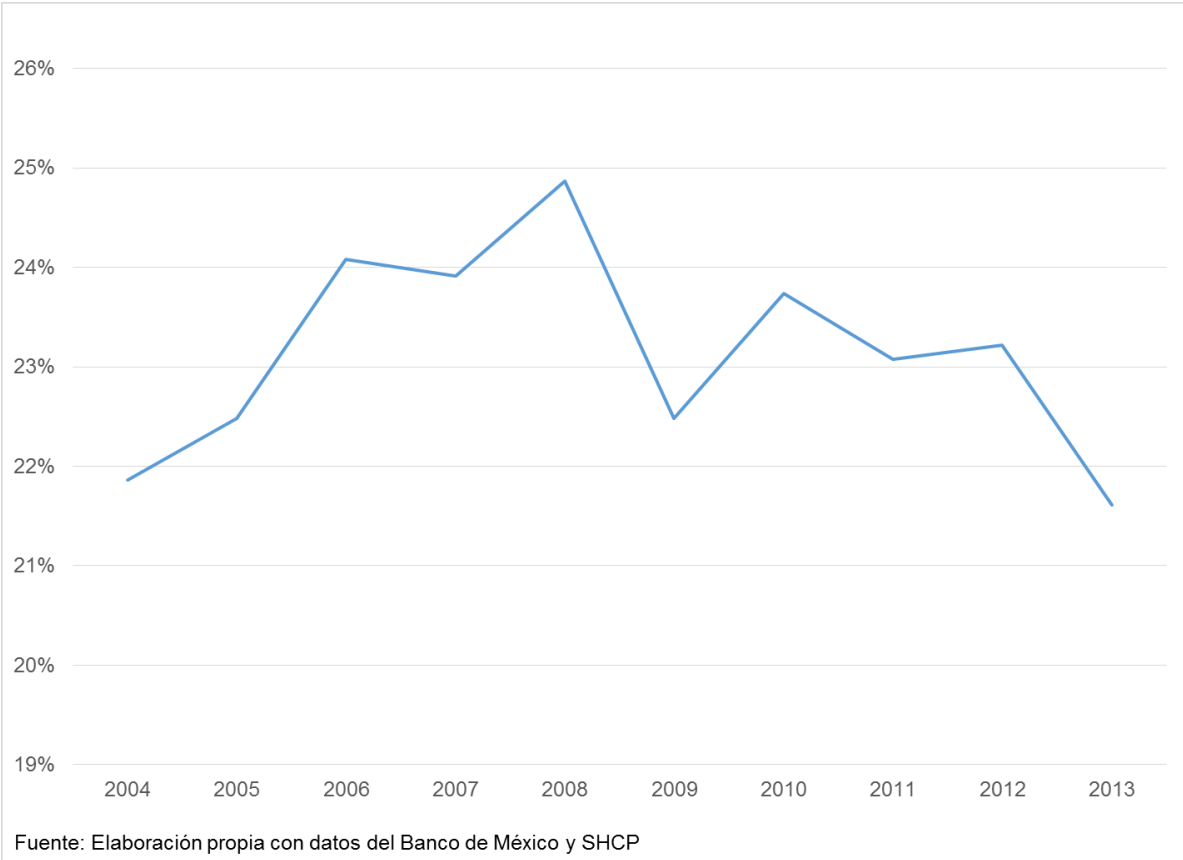
Además, de acuerdo con Ramírez (2013) y Tanzi (2003) la tasa cero no beneficia a los más pobres ya que ésta implica un costo muy alto para la economía y el verdadero problema es de carácter político. Es decir, a los políticos no les gusta cobrar más impuestos, dado que son impopulares y afectan a sus propios intereses. Incluso, De La Feria (2012: 27) menciona que el IVA debe actualizarse y ser un impuesto postmoderno, es decir, eliminar las exenciones, las cuales tienen altos costos económicos y administrativos.

Por otra parte, para Mandujano (2014: 25) el IVA no es un buen instrumento para redistribuir el ingreso, precisamente porque la pérdida en recaudación es mucho mayor que el beneficio que perciben las familias de bajos recursos, una afirmación que se analizará posteriormente.

Incluso, México registra el mayor número de bienes y servicios sujetos a tasa cero y exentos de IVA en comparación con Alemania, Canadá, España, Nueva Zelanda y Portugal, donde prácticamente todos los bienes y servicios son gravados.

El coeficiente de eficiencia del IVA¹³ también demuestra algunas cosas interesantes, dado que diversos análisis demuestran que cuando la tasa general fue de 10% el coeficiente ascendió 0-26 puntos del PIB por cada punto de tasa, mientras que con la tasa de 15% dicho coeficiente bajó a 0.21. Es decir, paradójicamente los incrementos en la tasa general del IVA se traducen en menos niveles de recaudación (Mandujano, 2014: 28), algo que ya se había visto previamente en el análisis de los países.

Gráfica 29. Eficiencia del IVA en México, 2004-2013



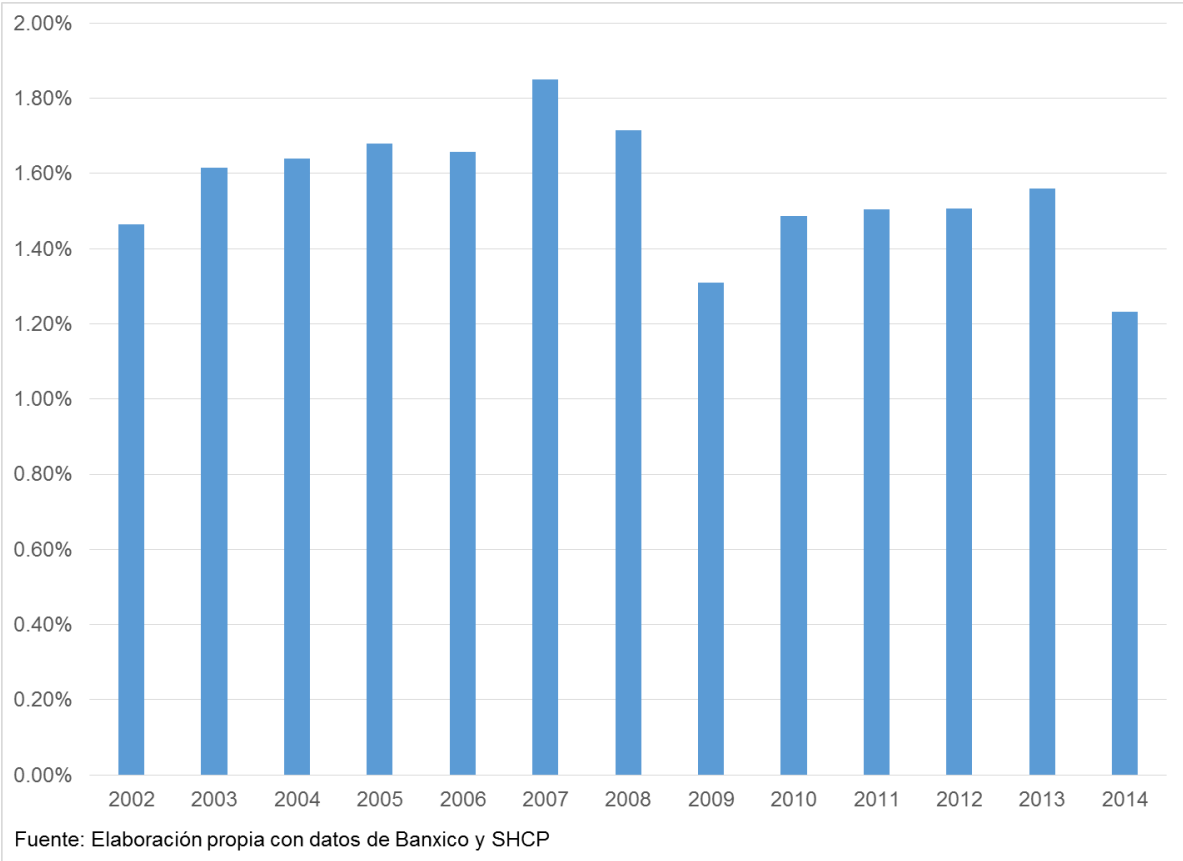
En la gráfica anterior se puede apreciar la eficiencia del IVA en México. Cabe destacar que los datos de 2004 a 2009 tienen una tasa de 15% y a partir de 2010 la tasa cambió a 16%. Demostrando el análisis de Mandujano podemos ver que, aunque la eficiencia del impuesto se incrementó de 22% a 24% entre 2009 y 2010,

¹³ De acuerdo con Ramírez (2013), la efectividad del IVA se calcula dividiendo el ingreso/PIB entre la tasa general

efectivamente, la eficiencia del IVA ha disminuido pese a que la tasa se incrementó, cayendo en la situación paradójica. Con la nueva tasa, la efectividad es menor en 2013 comparada con 2009.

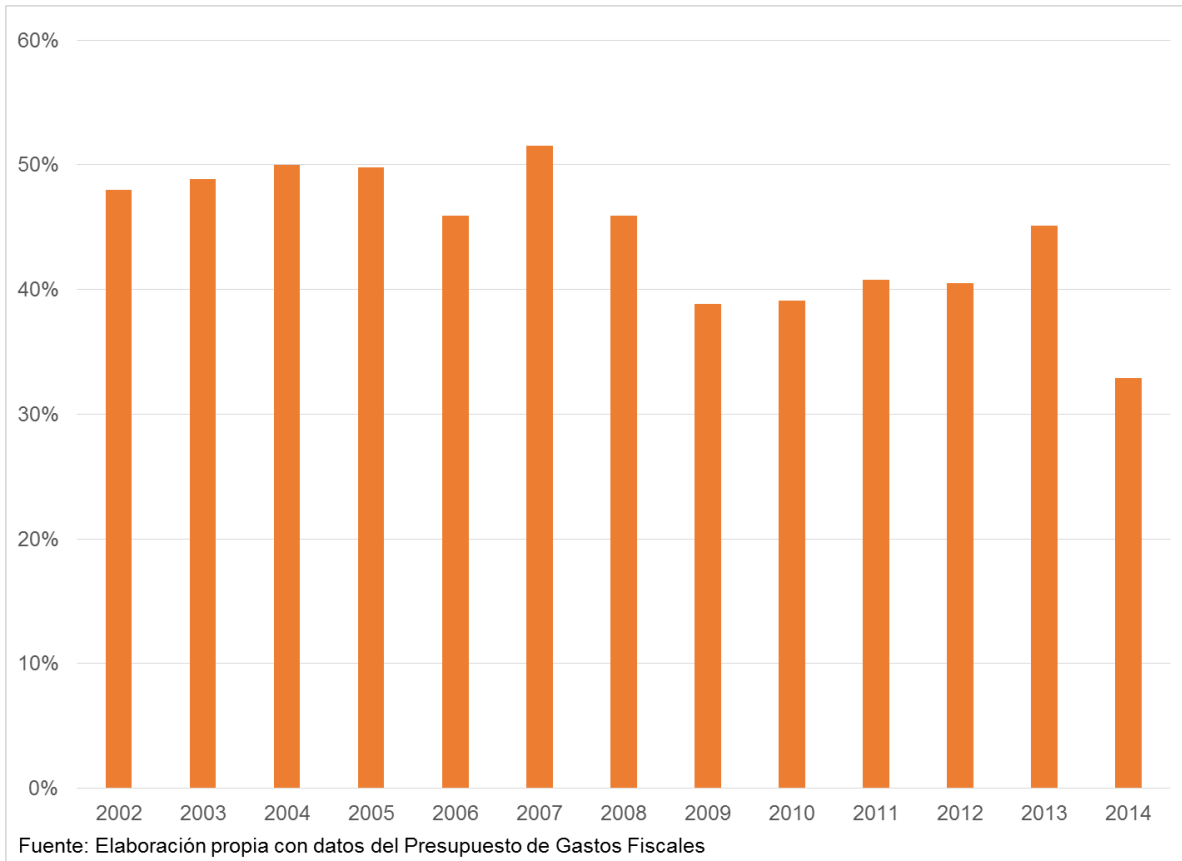
Un punto a tomar en cuenta es que los gastos fiscales los cuales pueden ser definidos como todas aquellas exenciones, reducciones y desgravaciones que se desvían de la estructura normal de cualquier gravamen, constituyendo un régimen impositivo favorable para cierto tipo de ingreso o sectores de actividad y que tienen objetivos fiscales o de política económica.

Gráfica 30. Gastos fiscales del IVA como porcentaje del PIB, 2002-2014



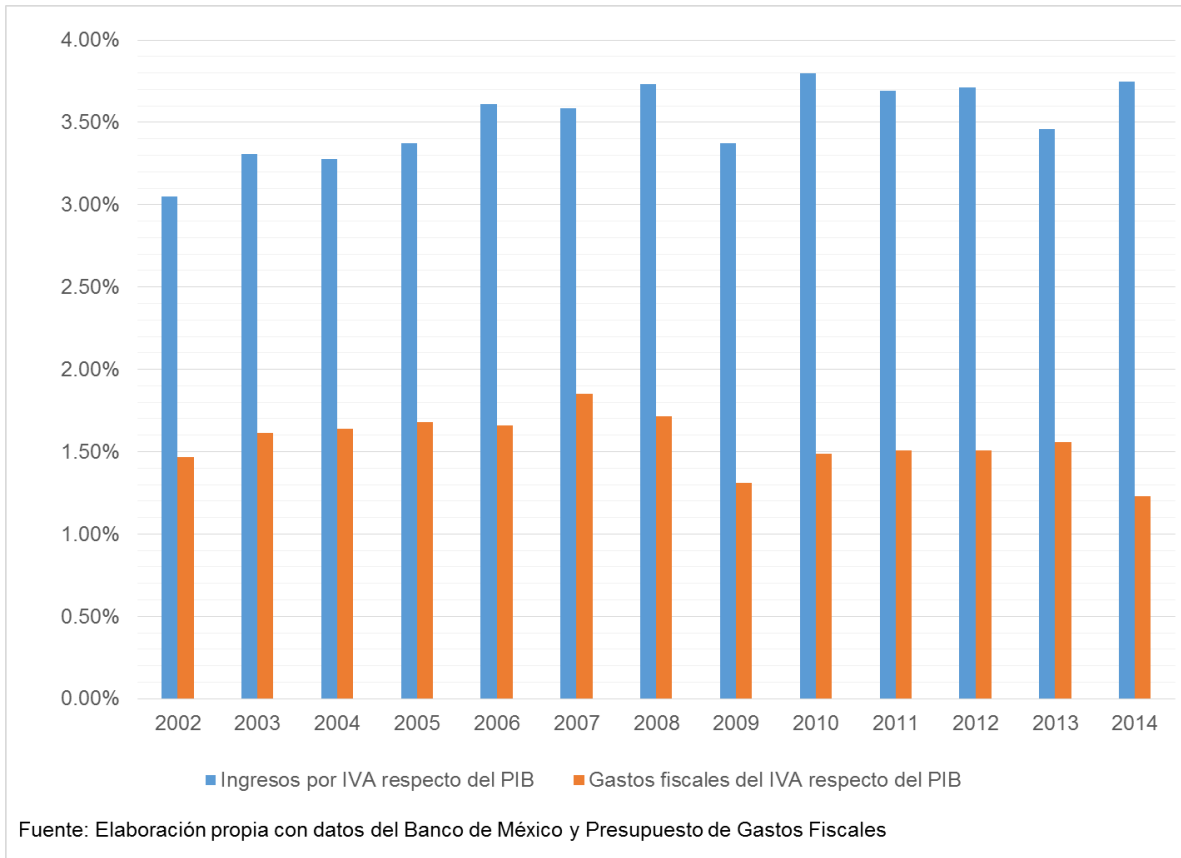
Los gastos fiscales han venido a la baja durante los últimos años, pero aún representan más del 1% del PIB, lo que significa que como parte del IVA son bastante representativos, algo que se puede ver en la gráfica siguiente.

Gráfica 31. Gastos fiscales del IVA respecto de su recaudación



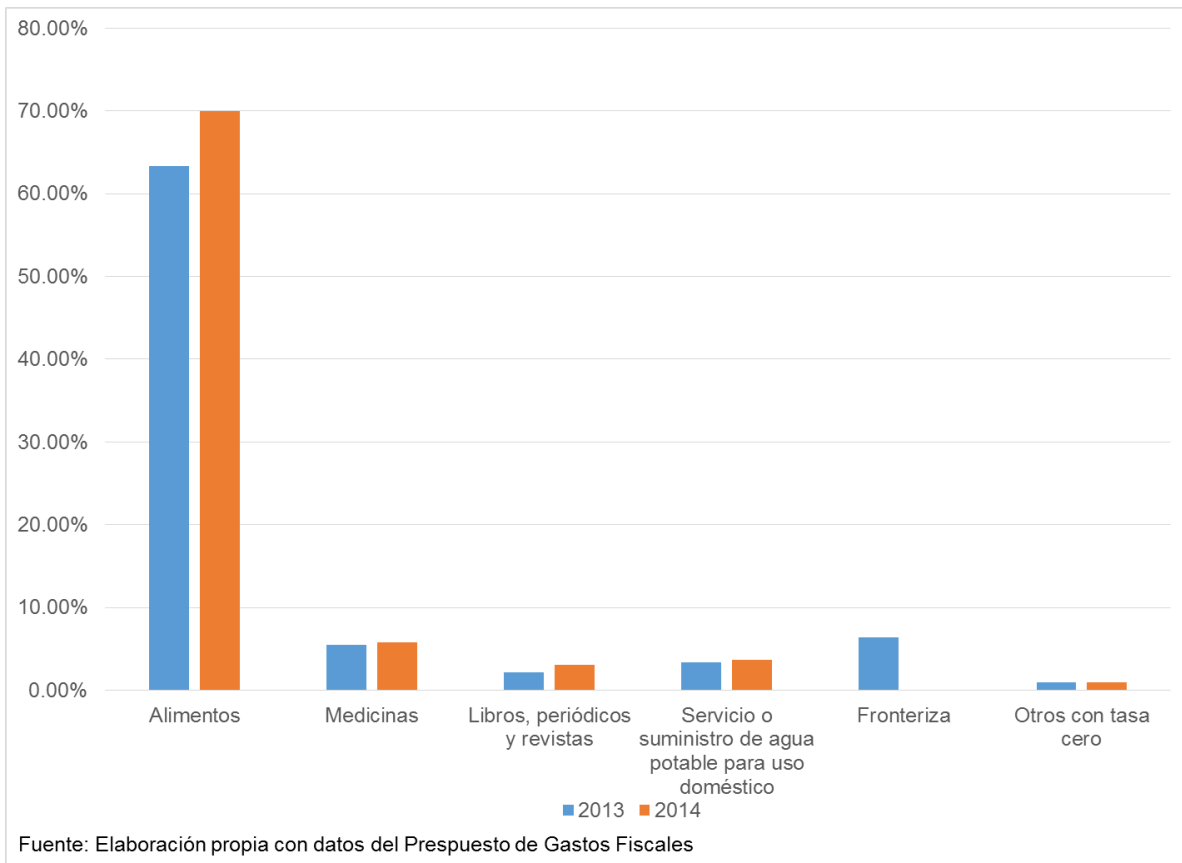
Los gastos fiscales del IVA permanecieron en una banda entre 50% y 40% durante los últimos años, exceptuando 2014, que por efectos de las reformas que sufrió el impuesto lograron disminuir sus gastos fiscales, principalmente por la eliminación de la tasa fronteriza. En 2002 los gastos fiscales del IVA representaban el 48%, mientras que para 2014 sólo fueron por 33%. Esto significa que por cada 100 pesos que el Gobierno Federal recauda, deja de recaudar 33 pesos por concepto de IVA.

Gráfica 32. Recaudación del IVA y sus gastos fiscales como porcentaje del PIB



Relacionando las últimas dos gráficas podemos ver que los gastos fiscales del IVA son altos comparados con su recaudación, ya que estos están muy cerca del 2% respecto del PIB. Para el ejercicio 2014 se obtuvo una recaudación relativamente alta, y unos gastos fiscales reducidos, siendo de 3.75% y 1.23% respectivamente.

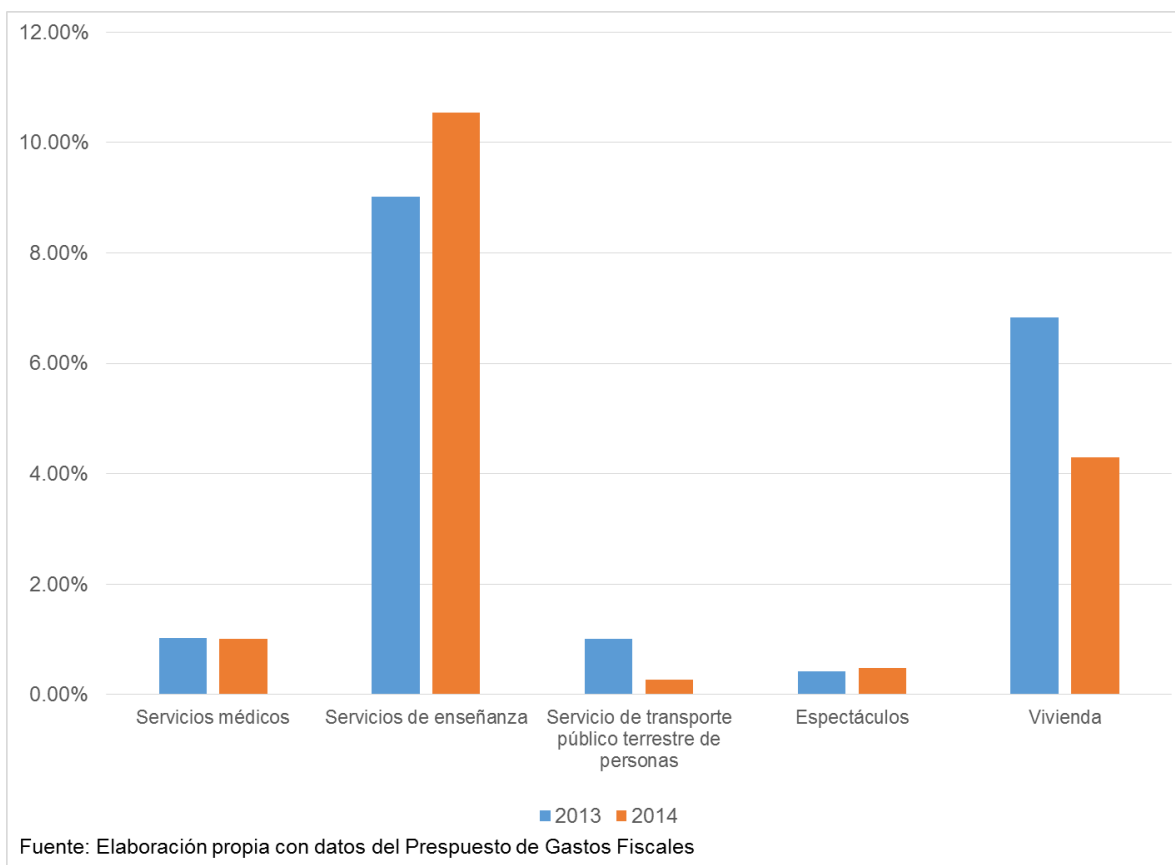
Gráfica 33. Porcentaje de los gastos fiscales del IVA de los productos con tasas diferenciadas



De acuerdo con la gráfica anterior se puede apreciar un aumento en el gasto fiscal en productos con tasa cero se incrementó de 75.35% a 83.38% entre 2013 y 2014, siendo el rubro de alimentos el que más importancia tiene, representando cerca de 70% de los gastos fiscales del IVA, seguido por las medicinas con 5.74%.

Por otra parte hay que destacar el gasto fiscal por la tasa fronteriza, la cual se homologó, pasando de 11% a 16%. Dicha homologación provocó la eliminación del gasto fiscal que esta generaba.

Gráfica 34. Porcentaje de los gastos fiscales del IVA de los bienes y servicios exentos



Complementando con la gráfica anterior, se puede apreciar que el gasto fiscal por los servicios de enseñanza se ha incrementado, pasando de 9.03% a 10.54% entre 2013 y 2014, seguido de vivienda, el cual ha disminuido más de 2 puntos porcentuales.

Estas razones, aunadas a las consideraciones teóricas, tales como la postura de la OCDE (2012), la cual se verificó en el primer capítulo, el análisis de Mankiw y las palabras de Tanzi nos permiten ver e intentar demostrar que las tasas diferenciadas así como las exenciones en el IVA tienen un costo alto, además el IVA no es capaz de demostrar su potencial recaudador, con lo que las finanzas públicas se ven afectadas por una medida que en términos absolutos es totalmente regresiva, pues aquellos que tengan un ingreso mayor serán los beneficiados de la tasa cero y las exenciones.

Esto ha empezado a crear escenarios posibles en el futuro, pues algunos analistas sugieren la generalización del IVA a 16% en todos los rubros, como una medida para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas. (Gómez, 2015). Se sugiere que el esquema tributario recaiga sobre impuestos indirectos, aunque previene que el gobierno no lo hará, evidentemente por razones políticas.

Por otro lado se encuentra el más reciente pronunciamiento del jefe del Servicio de Administración Tributaria (SAT), Aristóteles Núñez, donde mostraba una posible modificación al régimen fiscal, ante el complicado panorama internacional.

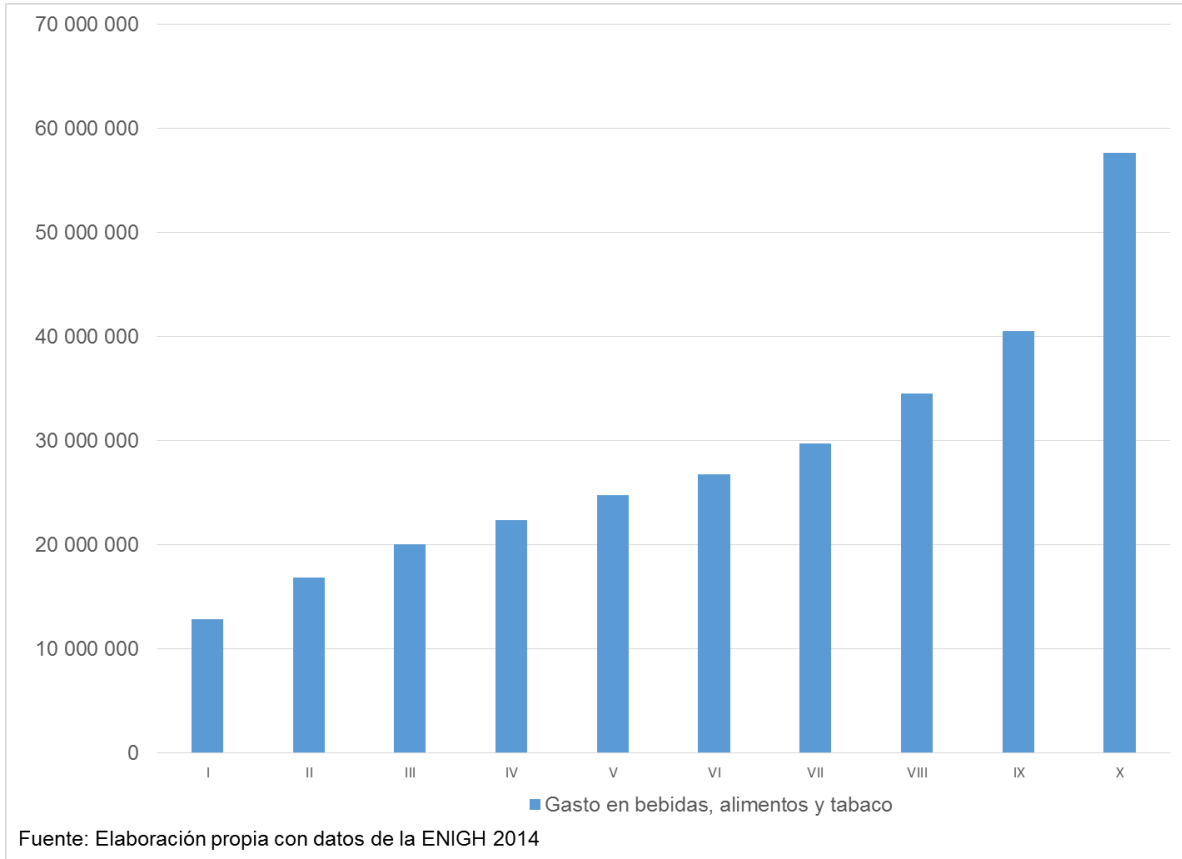
El problema que puede surgir es el romper el acuerdo de certidumbre tributaria, en donde el ejecutivo se compromete a no proponer nuevos impuestos, tampoco aumentar las tasas ni reducir los incentivos y las exenciones.

En adición, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) considera que dicho pacto debería romperse en caso de ser necesario, por los problemas que existen por los precios del petróleo por lo que la generalización del IVA garantizaría que quienes más ganan contribuyan más al gasto público, porque son ellos los que más consumen. Incluso denotan como injusticia la existencia de las exenciones y tasa cero, pues aquellos que consumen más no lo pagan, por lo tanto se ven más beneficiadas que las personas de menos recursos, por lo que a continuación se presentarán elementos que sostienen estas afirmaciones.

3. Análisis del gasto de los individuos

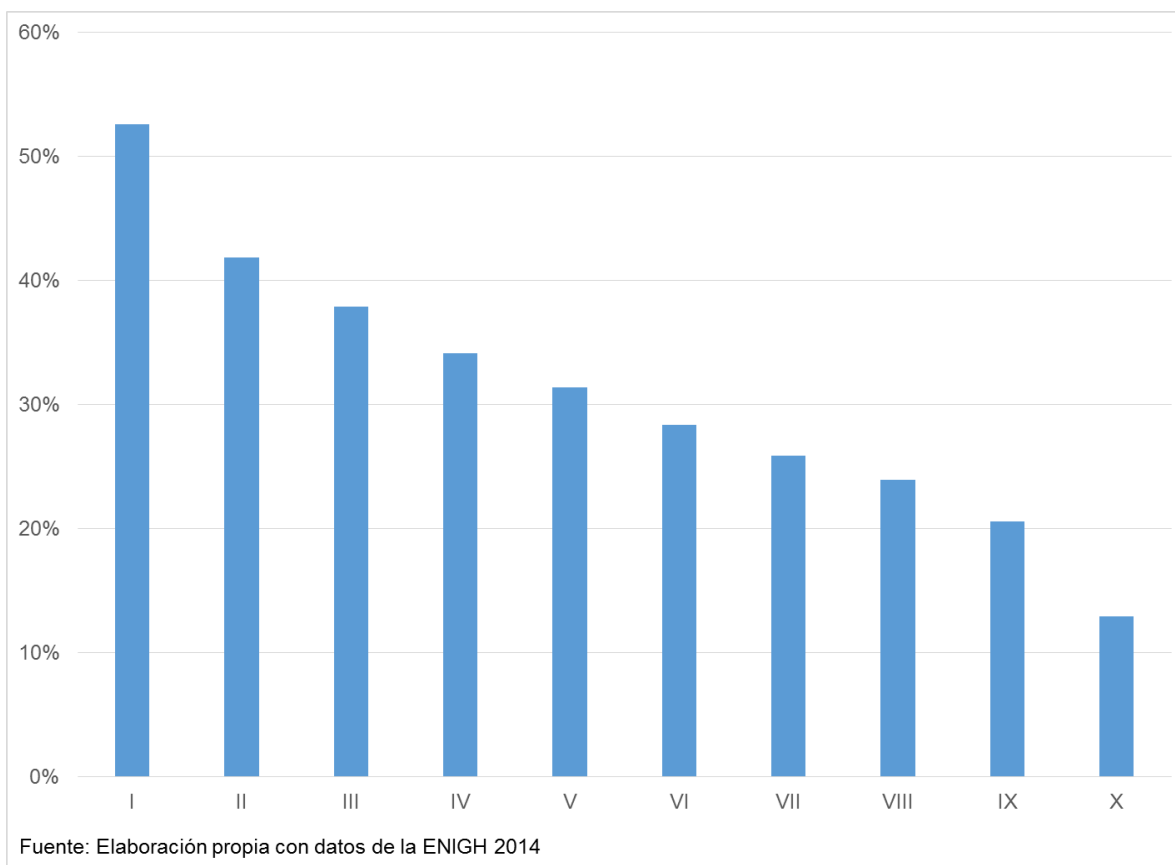
Haciendo uso de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) a lo largo de varios años, se buscará determinar si la condición de los más pobres ha mejorado a lo largo de los años, ello como elemento que de sustento a la generalización del impuesto en cuestión.

Gráfica 35. Comparativo del gasto de los hogares en bebidas, alimentos y tabaco



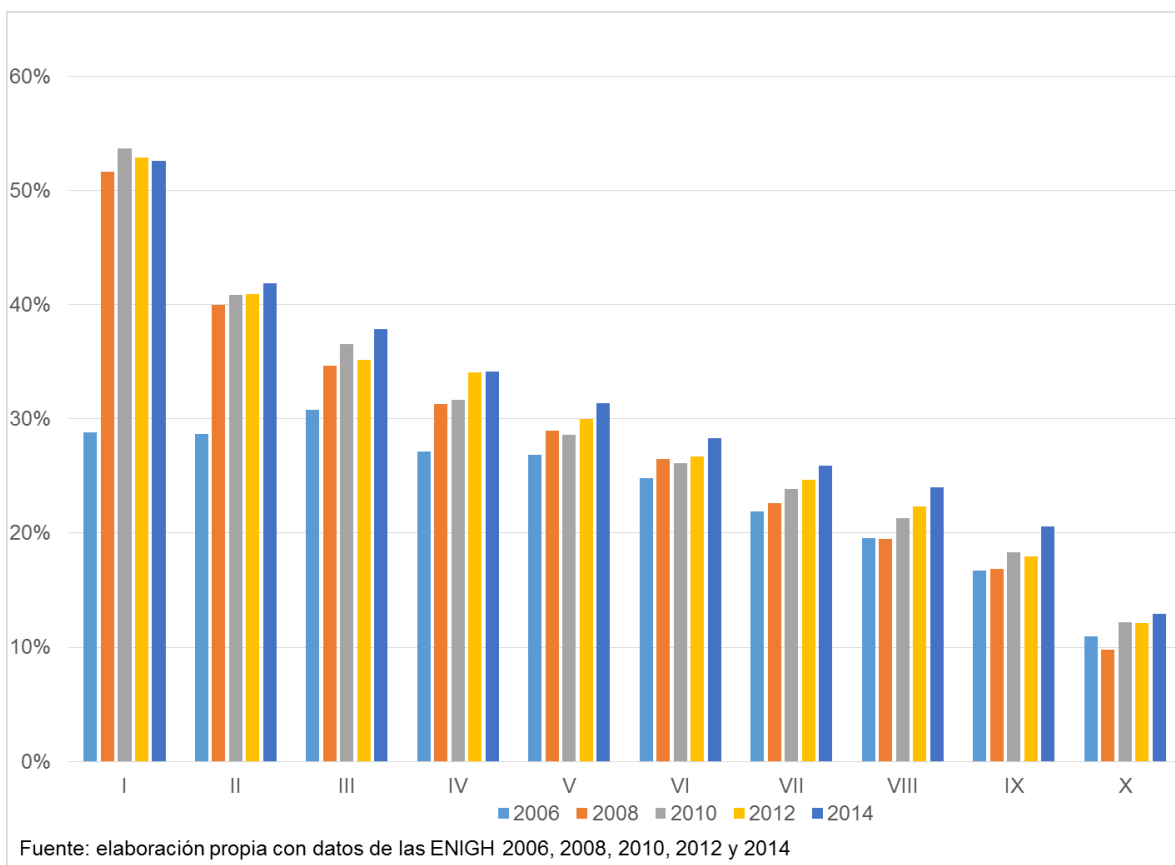
Tal y como se muestra en la gráfica anterior, en términos absolutos el gasto de los hogares en bebidas, alimentos y tabaco se incrementa varias veces, a medida que el ingreso crece. Es decir, el efecto que tiene el IVA en productos con tasas diferenciadas es regresivo en términos absolutos, pues a mayor ingreso, mayor beneficio.

Gráfica 36. Porcentaje de gasto en bebidas, alimentos y tabaco respecto del ingreso.



Ahora, observándolo por porcentaje de gasto respecto de su ingreso se puede apreciar una tendencia decreciente a medida que el ingreso es mayor, pues el decil I destina el 53% de su ingreso a alimentos, bebidas y tabaco, mientras que el decil X sólo destina el 13% a este rubro. En este sentido se puede apreciar que el efecto que tendría la generalización del impuesto sería regresivo en términos relativos, cuestión que se ha manejado desde análisis previos pero ahora, empíricamente está demostrado.

Gráfica 37. Evolución del gasto de los hogares en bebidas, alimentos y tabaco, en función de su ingreso.



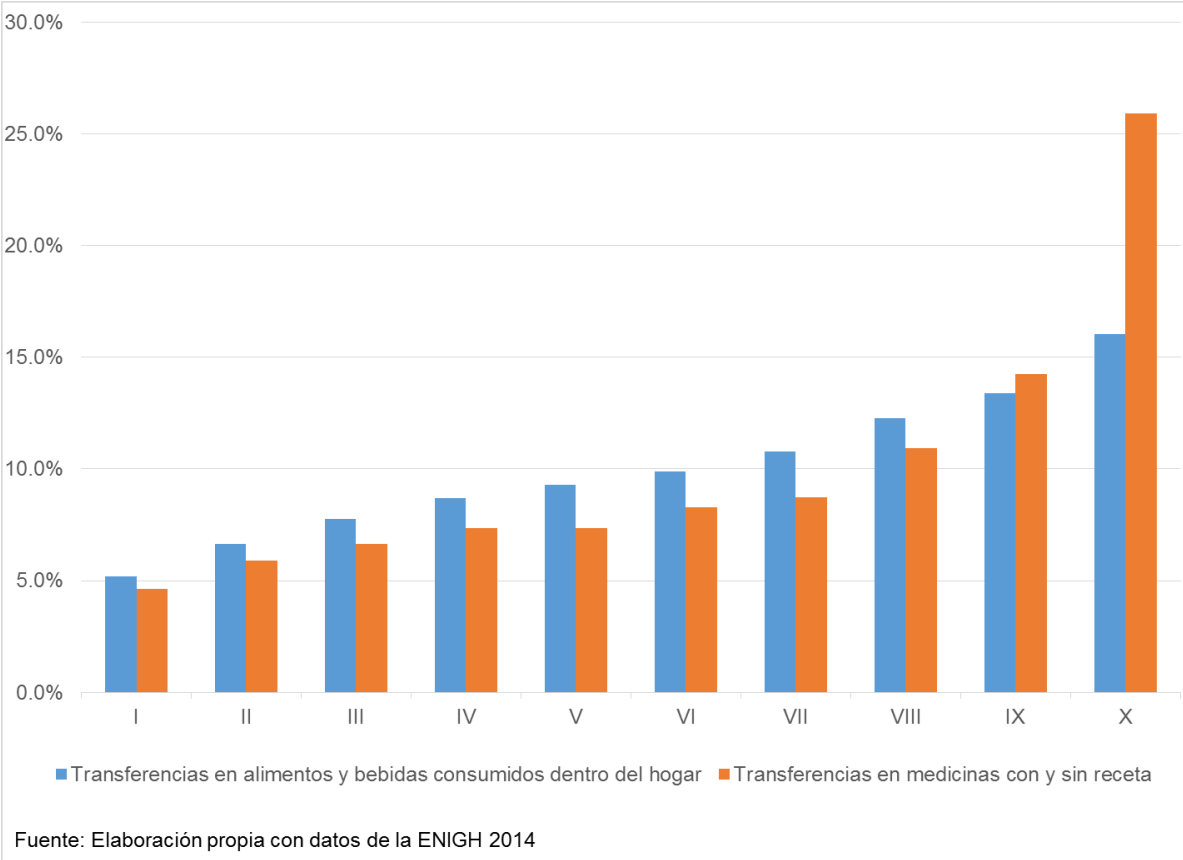
Prosiguiendo con el análisis de la ENIGH, podemos observar que hay incrementos en el rubro de gasto de alimento, bebidas y tabaco en prácticamente todos los deciles durante el período analizado, aunque hay que destacar que este gasto no supera el 60% del ingreso en el primer decil en el período, incluso disminuye en 2012 en 1%, se mantiene en 2014. Los incrementos más notables se observan entre 2006 y 2008 en los primeros cuatro deciles.

Ahora se sabe que en el caso del primer decil, no todo el ingreso se destina a la adquisición de productos de la canasta alimentaria, por lo que sigue teniendo cabida la generalización del IVA.

El análisis en términos absolutos nos permite observar una tendencia distinta a la que se había visto con anterioridad, pues desde este punto de vista, entre más alto sea el ingreso, mayor será el consumo en el rubro de gasto que nos ocupa, esto le

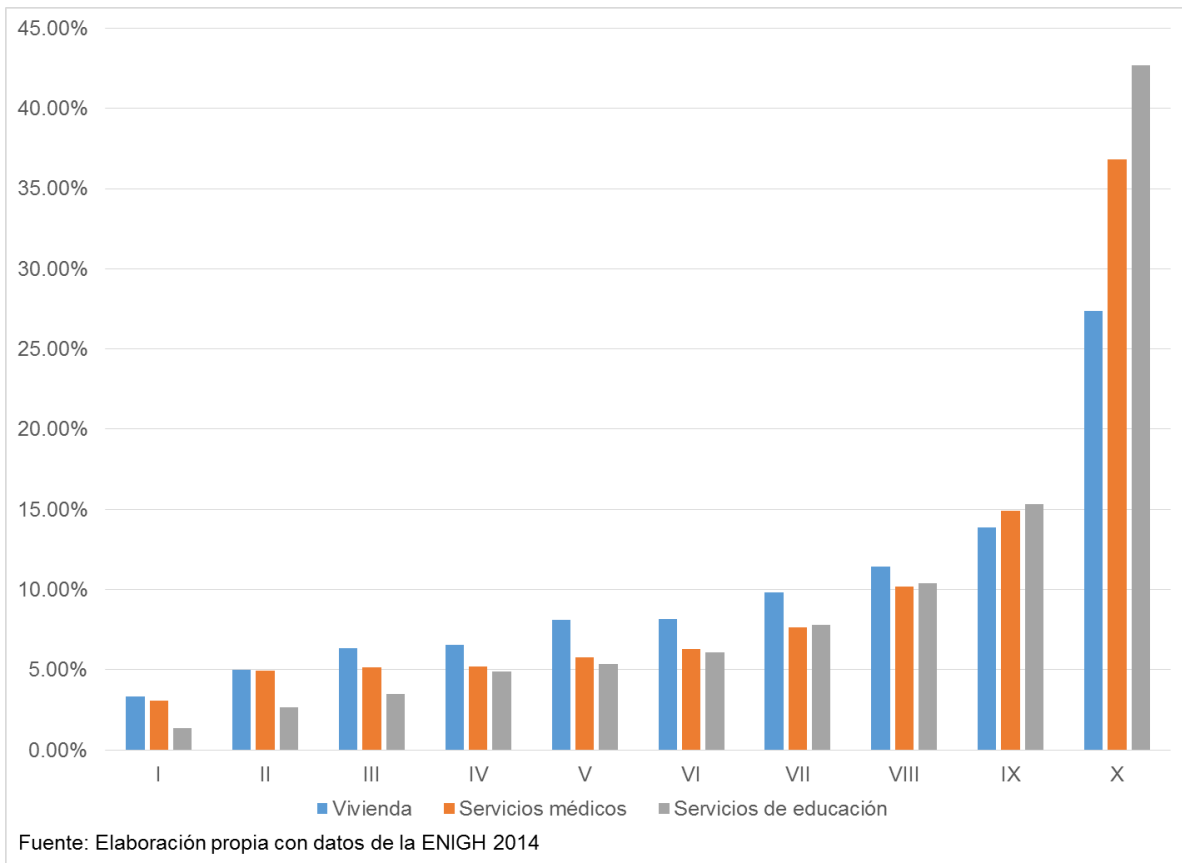
da sentido a la postura de la OCDE que se vio con anterioridad. Ahora, en este escenario se puede ver que los más ricos se benefician de la tasa cero por lo que la razón de existir de éstas tasas está en duda.

Gráfica 38. Transferencias tributarias en alimentos y bebidas consumidos dentro del hogar y medicinas (porcentaje)



La gráfica anterior demuestra que a medida que el ingreso se incrementa, las transferencias tributarias en alimentos consumidos dentro del hogar y en medicinas lo hacen también, yendo de 5.2% en el primer decil a 16% en el décimo decil en el caso de los alimentos, mientras que en el caso de las medicinas pasa de 4.9% en el primer decil a 25.9% en el último decil, por lo que a medida que el nivel de ingreso mejora, se goza de mayores transferencias tributarias producto de la tasa cero.

Gráfica 39. Transferencias tributarias en vivienda, servicios médicos y de educación (porcentaje)



Al igual que con los bienes que están sujetos a la tasa cero, los bienes y servicios que son exentos tienen un comportamiento parecido, pues a medida que el ingreso se incrementa, las transferencias tributarias también lo hacen, incluso es más notable frente a la tasa cero, pues en el caso de los servicios de educación, pasando de 1.35% en el primer decil hasta 42.66% en el décimo decil. En el caso de los servicios médicos, las diferencias son menores respecto de los servicios de vivienda. Pues sólo el 3.05% regresa al primer decil, mientras que el 36.84% pertenece al último decil. El caso de la vivienda no es distinto: 3.35% es la transferencia tributaria perteneciente al primer decil, mientras que el 27.35% regresa al décimo decil.

Del análisis anterior se puede determinar que el beneficio de la tasa cero y exenciones sí beneficia a la población pero no en la forma esperada, dado que las

personas con mayores ingresos son aquellos que sacan mayor provecho de los múltiples tratamientos en el IVA. Esto genera más desigualdad, contrario a los objetivos que se pretenden con el uso de las exenciones y tratamientos diferenciados.

Además, retomando los gastos fiscales generados por los múltiples tratamientos que tiene el impuesto sería viable la generalización del IVA, porque estos gastos representan cerca del 1.5% respecto del PIB, lo que ayudaría a amortiguar el problema de los precios del petróleo.

Al realizar una proyección de los ingresos por IVA generalizado al 16% en todos los bienes y servicios, se obtendría un ingreso de 7% respecto del PIB.¹⁴

De acuerdo con Ramírez (2013) generalizar el IVA es imprimir una restricción al consumo de millones de personas, aunque el carácter regresivo debe ser corregido con una focalización de gasto público, algo que es complicado dado que la población no tiene confianza en el gobierno y rápidamente pensarían que es una medida para perjudicarlos.

Aunque, si se genera una buena política de gasto para aliviar el deterioro del ingreso de los sectores más vulnerables podría ser una medida incluso mejor que seguir manejando tasas diferenciadas en el caso del IVA. Además con las tasas cero no se ha visto un beneficio real en la población, dado que mucho permanecen en la misma situación desde hace varios años, coincidiendo con Ramírez (2013) la situación no mejora con un subsidio de 16% sobre alimentos y medicinas, por lo que una mayor presencia del Estado sería lo mejor.

Además, debe tenerse en cuenta la evasión del IVA¹⁵, la cual ha disminuido en los últimos años pero sigue siendo alta, ya que llegó a estar en 34.88% en 2004, y

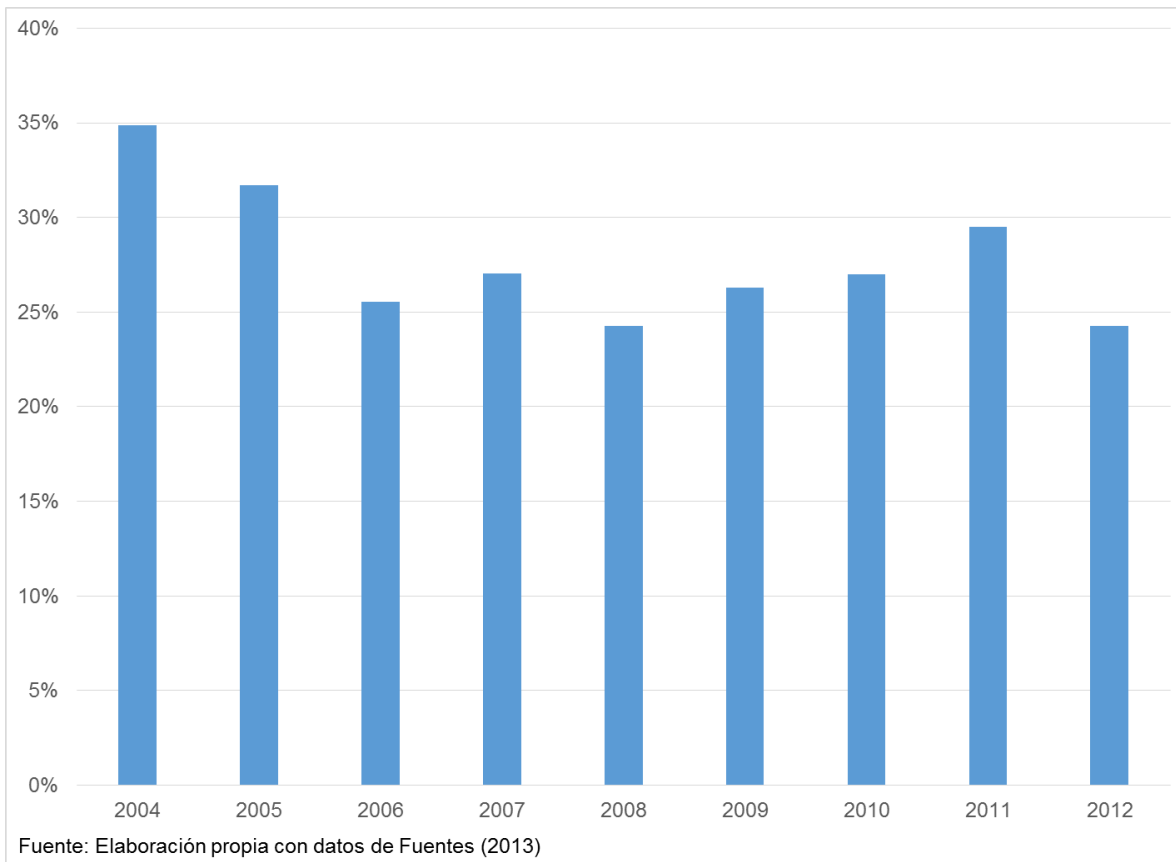
¹⁴ De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria

¹⁵ De acuerdo con Fuentes (2013), el porcentaje de evasión del IVA se obtiene de la siguiente manera:

$$\% \text{ Evasión} = 100 * \left(\frac{\text{IVA potencial} - \text{IVA recaudado}}{\text{IVA potencial}} \right) = 100 * \left(\frac{\text{Evasión del IVA}}{\text{IVA potencial}} \right)$$

situándose en un mínimo de 24.27% en 2008, tal y como se puede apreciar en la gráfica siguiente:

Gráfica 40. Porcentaje de evasión del IVA, 2004-2012



La reducción de la evasión fiscal en el IVA tendría que ser un elemento considerar previo a una generalización del impuesto.

Conclusiones generales

El análisis teórico ha permitido generar un criterio previo en cuanto a la forma en que se deben aplicar los impuestos, llegando a la conclusión de que la teoría neoclásica hace una revisión compacta sobre la política fiscal, dado que si un sistema es simple, la capacidad de eludirlo se reduce y existen fuertes incentivos para formar parte de él. Como se vio, distintos autores convergen en esta idea, remontándonos a Adam Smith y su principio de Economía, así como el resto de los autores clásicos, que retoman y aprueban este principio. Considerando los principios generales de Wagner y Stiglitz, donde, desde su punto de vista, los sistemas tributarios deben cumplir con ciertos requisitos para ser eficientes y que a su vez son muy parecidos. Además la postura de la OCDE es bastante directa: la tributación indirecta debe ser pareja, sin medidas como tasas reducidas y algunas exenciones, dado que no benefician únicamente a los sectores a quién están dirigidas y hacen el sistemas más complejo.

Los antecedentes históricos han demostrado en varias ocasiones que México ha tenido una gran fragilidad tributaria, esto por su incapacidad de generar ingresos vía impuestos que a su vez son originados por una alta dependencia de los precios del petróleo, los cuales no han sido favorables para la economía mexicana durante los últimos meses. Se han hecho cambios en la forma de cobrar impuestos, de eso no hay duda. La modernización del sistema impositivo mexicano con la eliminación del ISIM y derogación de más de 400 impuestos a lo largo del país para permitir el uso del IVA es prueba de ello. Aunque se debe tomar en consideración que las tasas diferenciadas en este impuesto han permanecido desde su aparición, en 1980. Este puede ser un impedimento para cambiar la forma en que este impuesto se cobra, pues las tasas diferenciadas han sido promovidas como una ayuda para la población más vulnerable, aunque se ha observado que su condición no ha mejorado con el paso de los años, por lo que la utilidad práctica de las mismas está en duda. De esta manera y de acuerdo con el objetivo central de este trabajo, la generalización del IVA es viable por todas estas razones teóricas y prácticas.

En varias ocasiones se intentó reformar el impuesto y generalizarlo, pero es tan controversial que han optado por no aplicar la medida, que aunado a ello, también tiene un costo político demasiado alto, dado que generalizar el IVA es un acto antipopular y eso haría perder muchos votos para aquellos que votaran a favor de dicha medida. El problema en el fondo es que la generalización del impuesto no se ha analizado desde el punto de vista económico, se ha dejado de lado el análisis del impacto recaudatorio que pueda tener.

Prácticamente la totalidad del mundo utiliza el impuesto, debidamente adaptado a las condiciones de cada uno, algunos con tasa general, otros con múltiples tasas como en el caso de los países de la Unión Europea; otros con dos tipos de impuesto: federal y estatal, con lo que pretenden proveer de más recursos propios a cada entidad, tal y como lo hacen Brasil y Canadá, otros con únicamente impuestos estatales, tal es el caso de Estados Unidos. Algunos más han experimentado con el impuesto, implantándolo y retirándolo con cierta facilidad. Otros simplemente han optado por no utilizarlo, como en el caso de muchos países en el mundo árabe. El impuesto tiene la habilidad de adaptarse a los diferentes ambientes y es por eso que es tan popular. Las adaptaciones que se hacen dependen mucho de la composición de la población y los objetivos que sus respectivos gobiernos persigan.

En conjunción con un ambiente de recientes y fuertes cambios estructurales, que han sido anunciados como una compleja receta que demostrará las capacidades del país siguen en ese ambiente de dudas que las rodean, pues algunos dirán que sólo son para perjudicarnos más, otros mencionan que son necesarias pero insuficientes y por ello, los objetivos que tienen no serán cumplidos. Otros dicen que lo tomemos con calma, que el proceso de transformación es profundo y gradual. Es decir, los verdaderos resultados no se verán pasados varios años. Existe una incertidumbre porque la población se ha cansado de promesas incumplidas y temen que vuelva a suceder. Lo que sí es palpable es que las reformas están listas y de forma paulatina comenzarán a dar resultados. Si sus resultados son favorables para la población y son observables serán todo un logro. La moneda está en el aire, aunque todavía no comienzan a dar frutos, así que sólo queda esperar.

Retomando la regresividad del IVA, se pueden tener dos puntos de vista: está presente si analizamos el gasto de las personas en términos relativos. Si lo observamos en términos absolutos notaremos algo totalmente distinto, es decir, aquellos que tienen mayor poder adquisitivo pagan más. Lo que sí es un hecho es que los beneficios que prometen las tasas diferenciadas no son palpables, pues la población no ha mejorado su bienestar, ello por una política mal instrumentada. Es un tema que se debe tratar con cautela y ser muy precavido, ya que generalizar el IVA tiene que estar acompañado de una fuerte política pública, donde aquellos que sean vulnerables a la medida deben ser rescatados con transferencias monetarias y en especie, además de que deben estar muy focalizadas, con el fin de no cometer el mismo error que se tiene con las tasas diferenciadas.

El argumento de la generalización del IVA es muy amplio y puede ser visto desde diferentes enfoques, el debate se abre inmediatamente si tocamos el tema y siempre saldrá a relucir el daño que se le hará a la población, pero una de las obligaciones del gobierno es generar ingresos suficientes que le permitan llevar a cabo sus actividades, con lo que tiene que encontrar formas para conseguirlo. El tema de incrementar las tasas impositivas siempre será visto de mala manera, pero es el único recurso con el cual las cosas se pueden hacer mejor, siempre y cuando la conducta de las personas no se vea distorsionada.

Con ello su potencial recaudador se incrementaría, en conjunción con una reducción de sus gastos fiscales, incrementando el ingreso en aproximadamente 33% más respecto del mismo impuesto.¹⁶ Ello mejoraría las percepciones que se tienen del mismo y con ello se podrían formular mejores políticas de gasto, siempre intentando preservar el bienestar de la población, por lo que la hipótesis se comprueba en vista de que los ingresos por IVA se incrementan bastante en términos relativos, aunque se tendría que hacer una intervención amplia para prevenir un deterioro del poder adquisitivo de los más vulnerables.

¹⁶ De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria

Así que la forma en que se puede llevar una correcta generalización del IVA es la siguiente:

1. Reducir la evasión fiscal del IVA, de tal forma que se puedan obtener la mayor cantidad de ingresos a través de este impuesto.
2. En vista de que las condiciones de las personas más vulnerables no ha mejorado mediante el uso de múltiples tasas en el IVA, será necesario generar una política de gasto público utilizando el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), el cual contempla los programas alimenticios y de asistencia social, así como salud y educación, entre otros. Además, se tienen estadísticas precisas para conocer aquellas personas altamente vulnerables, con lo cual este gasto deberá ser focalizado con el fin de preservar su bienestar, esto mejoraría el proceso de distribución del ingreso.
3. Dadas las condiciones anteriores, se puede generalizar el IVA. Esto dejaría de beneficiar a los deciles con mayor poder adquisitivo, dado que ellos son los más beneficiados de las tasas múltiples del IVA en términos absolutos. Además su costo de recaudación bajaría ya que este sería más simple administrativamente.

El cumplimiento de las condiciones anteriores permitiría generalizar el IVA, incrementando los ingresos del gobierno y al mismo tiempo se frenaría del deterioro al bienestar de los más vulnerables, con lo que la hipótesis del trabajo se confirma.

Bibliografía

- Allan, C. M., (1974). *La teoría de la tributación*. Madrid: Alianza.
- Amieva-Huerta, J., (2010). *Finanzas públicas en México*. Segunda ed. México: Porrúa.
- Aparicio Cabrera, A., (2010). Economía mexicana 1910-2010: Balance de un siglo. En: *Pasado, presenta y perspectivas de México*. Primera ed. Ciudad de México: UNAM.
- Arriaga Conchas, E., (2001). *Finanzas Públicas de México*. Segunda ed. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Aspe Armella, P., (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. Primera ed. México: SHCP.
- Ayala Espino, J., (1988). *Estado y Desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. Primera ed. México: FCE.
- Ayala Espino, J., (1997) *Economía Pública: una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía
- Ayala Espino, J., (2005). *Economía del sector público mexicano*. Primera reimpresión ed. México: Esfinge.
- Barriga Delgado, E., (1997). El Estado y la economía: el caso de México. *Comercio exterior*, pp. 437-446.
- Bensusán, G., (2006). La reforma laboral. *Economía*, III(9), pp. 33-53.
- Blanco, J., (1981). El desarrollo de la crisis de México, 1970-1976. En: R. Cordera, ed. *Selección*. Ciudad de México: UNAM, pp. 297-335.
- Bravo Benítez, E., (1995). *La política impositiva: aspecto central en el cambio estructural de la economía mexicana, en el período 1982-1992*. Primera ed. México: UNAM.
- Caballero Urdiales, E., (2006). *Los ingresos tributarios del sector público de México*. Primera ed. México: UNAM, Facultad de Economía.
- Cajas Guijarro, J., 2011. Comparando impuestos directos e indirectos.

Camargo Quintos, A. L., (2003). El fenómeno de la crisis de la deuda externa en América Latina: los casos de México y Argentina. En: U. d. I. Américas, ed. *La deuda externa como obstáculo al crecimiento y desarrollo económico de México y Argentina: un análisis comparativo*. Cholula: Universidad de las Américas, Puebla, pp. 64-112.

Cantillo, P., (2015). Reforma fiscal, un salvavidas. *Excelsior*, 2 Febrero, p. 7.

Carciofi, R., (1994). *Reformas Tributarias en América Latina*. Chile: CEPAL.

CEPAL, (2013). *Panorama fiscal en América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago, Chile: CEPAL.

Chong, A., (2004). Privatization in Mexico. *Working Paper*, Issue 513, pp. 1-60.

Dabat, A., (1999). *Internacionalización y crisis en México*. Primera ed. Ciudad de México: CRIM-UNAM.

De La Feria, R., (2012) *Ending VAT exemptions: Towards a post-modern VAT*. Oxford University Centre for business taxation, pp.1-29

Due F, J. y. A. F. F., (1961). *Análisis económico de los impuestos y del sector público*. Cuarta edición, 1977 ed. Buenos Aires: El Ateneo.

Ebrill, L., (2001). *The Modern VAT*. Washington: International Monetary Found.

Egret, G. (1979)., *El IVA (Impuesto sobre el valor añadido)*. Primera ed. Barcelona: Oikos-Tau.

Ekelund, R., (2005). *Historia de la teoría económica y su método*. México: Mc Graw Hill.

Estrada Gallego, F., 2010. *La posición Hayek (1959, 1979) con comentarios de Brenann/Buchanan (1980)*, Bogotá: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales.

Fergusson, L. y. G. S., (2010). *Política fiscal, un enfoque de tributación óptima*. Primera ed. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Fuentes Castro, H. J. (2013). *Estudio de evasión global de impuestos*, ITESM.

Grupo DARSI, (2014). *El impacto macroeconómico de las reformas estructurales en México*, México.

Gómez Robles, P., (2015). Generalizar el IVA a 16% sería la salvación de las finanzas públicas. *El Economista*, 26 Abril.

- Ibarra, D., (2011). *La tributación en México*. Ciudad de México: s.n.
- Jaso Ceja, et. al., (2013). Impuesto al valor agregado en América: Brasil. *Puntos Finos*, Issue 221, pp. 145-155.
- Jáuregui, L., (2003). Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México. *Red de revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, LII((3)), pp. 725-771.
- Jiménez Trejo, L. A., (2005). *Los impuestos como instrumentos de política económica en México*. Primera ed. Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Kaldor, N., (1955). *Impuesto al Gasto*. Segunda reimpression en Español, 1976 ed. Fondo de Cultura Económica: Bogotá, Colombia.
- Keynes, J. M., (1936). *Teoría general del interés, la ocupación y el dinero*. Tercera reimpression en Español, 2012 ed. Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México.
- Lasa, A. J., (1997). *Deuda, inflación y déficit: Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*. Primera ed. Ciudad de México: UAM-Iztapalapa.
- Lerda, J. C., (1989). El efecto Olivera-Tanzi. *CEPAL*, pp. 1-21.
- Lustig, N., (1990). The Mexican economy in the eighties: an overview. *Country studies*, VIII(9), pp. 71-95.
- Mandujano Ramos, N., (2014). La tributación indirecta en México. El IVA y su impacto sobre el gasto en alimentos. *Ciencia Económica*, III(4), pp. 15-34.
- Marshall, A., (2005). *Principios de economía*. Madrid: Síntesis.
- Martínez Luis, D. & Ignacio Caamal Cauich, (2011). La política fiscal y el crecimiento económico en México. *Textual*, LVII(57), pp. 137-156.
- Mill, J. S., (1848). *Principios de Economía Política*. 2008 ed. Síntesis S.A.: Madrid.
- Musgrave, R., (1979). *Public Finance in Theory and Practice*. Quinta edición ed. McGraw-Hill: United States.
- Myrdal, G., (1961). *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica*. Tercera ed. Madrid: Gredos S.A..
- OCDE, (2012). *México, reformas para el cambio*, s.l.: s.n.
- Pardinas, J. E., (2005). *Impuestos ¿Un mal necesario?*. México: Plaza Janés.

Paura García, J., (1998). *Análisis de la exención, aplicación y efectos en el I.V.A.*. Nuevo León: UANL.

Pigou, A., (1960). *The economics of welfare*. Londres: Macmillan.

Pimentel Méndez, N. E., (2003). *Análisis jurídico-administrativo de los ingresos municipales*. Primera ed. Cholula, Puebla: UDLAP.

Ramírez Cedillo, E., (2007). Crítica a la estructura tributaria actual en México. Issue 223, pp. 113-134.

Ramírez Cedillo, E., (2007). El proceso de privatización. Antecedentes, implicaciones y resultados. *Contaduría y administración*, Issue 222, pp. 97-114.

Ramírez Cedillo, E., (2013). La Generalización del Impuesto al Valor Agregado: ¿Una opción para México?. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.*, LVIII(219), pp. 71-93.

Ramírez Cedillo, E., (2013). Reformas estructurales: obstáculos y aprendizajes. *Estrategias para la competitividad*, pp. 13-18.

Ricardo, D., (1950). *Principios de Economía Política y Tributación*. Primera reimpression en español, 1985 ed. Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México.

Rosas Figueroa, A. y. R. S. L., (1962). *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*. Primera ed. UNAM: Ciudad de México.

Ros, J., (2012). Política fiscal, tipo de cambio y crecimiento en regímenes de alta y baja inflación: La experiencia de México. En: M. Ordorica & J. Prud'homme, edits. *Los grandes problemas de México*. Ciudad de México: Colegio de México, pp. 25-29.

Sacristán Roy, E., (2006). Las privatizaciones en México. *Economía UNAM*, III(9), pp. 54-64.

Smith, A., (1982). *Investigación sobre la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones*. Tercera reimpression, 1982. ed. Fondo de Cultura Económica: México D.F.

Solís M., L., (2013). *Le economía mexicana 1943-2013*. Primera ed. México: Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán A.C..

Stiglitz, J., (2000). *La economía del sector público*. Tercera ed. Barcelona: Antoni Bosch.

Tello Macías, C., (1979). *La política económica en México: 1970-1976*. Primera ed. México: Siglo XXI editores.

Tello, C., (2015). Sobre la reforma tributaria en México. *Economía UNAM*, VII(21), pp. 37-56.

Temistocles Montas, J., (2013). *Fiscalidad, desarrollo y democracia*, s.l.: s.n.

Wyplosz, C., (2001). Fiscal Policy: Institutions vs Rules. pp. 1-33.

Zee, H., (1998). *Revenue, Efficiency and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment*. Primera ed. Santiago, Chile: Banco Central de Chile.

Fuentes Estadísticas:

CEPAL

OCDE

Presupuesto de Gastos Fiscales, varios años.

Ley de Ingresos de la Federación

Banco de México

Páginas web

CEFP (2010). *Cámara de Diputados*. [En línea]

Available at:

<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont11/finanzas.html>

[Último acceso: 9 Marzo 2015].

Santander Trade, 2015 [En línea]

Available at: <https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/>

[Último acceso: 15 Mayo 2015].

<https://www.gov.uk/business-tax/vat>

[Último acceso: 18 Mayo 2015].

http://www.usa-sales-use-tax-e-commerce.com/table_sales_rates.asp

[Último acceso: 14 Mayo 2015].

www.cfe-eutax.org/taxation/excise-duties

[Último acceso: 21 05 2015].

UC&CS AMERICA, S., s.f. *UC&CS AMERICA, S.C.*. [En línea]

Available at: <http://www.uccsglobal.org>

[Último acceso: 27 04 2015].