

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**DIRECTOR DEL TRABAJO:
MTRO. CARLOS TELLO MACIAS**

**TESINA PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**TÍTULO:
LA EVASIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN
MÉXICO (1995-2000)**

**PRESENTA:
ANTONIO OROZCO BAÑUELOS**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

Los últimos cinco años de mi vida han sido para mí un periodo de gran madurez, tanto académica como intelectual, pero principalmente personal.

Haber tomado la decisión de estudiar la Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México fue un hecho trascendental en mi vida y estoy muy feliz de haberlo logrado.

Me siento y siempre me sentiré muy orgulloso de haber pertenecido a la máxima casa de estudios de este país.

Estoy agradecido con todas esas personas que, de manera directa o indirecta, me fueron impulsando a seguir adelante y dar lo mejor de mí.

*La lista de personas a quienes me gustaría dedicar esta tesina sería muy extensa, pero quiero referirme y dedicarles este trabajo principalmente a mis padres: **Antonio Orozco Castro** y **Silvia Bañuelos Uribe**, por su apoyo en todas las formas en que lo necesité y su inquebrantable confianza en mí. Sin ellos, todo lo que he logrado difícilmente hubiera sido posible.*

LA EVASIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN MÉXICO (1995-2000)

ÍNDICE

	Página
I. Justificación.....	1
II. Objetivos.....	2
III. Introducción.....	3
IV. Marco teórico	
4.1 El Estado en la economía: una discusión teórica.....	4
4.1.1 Fallas (insuficiencias) del mercado.....	6
4.1.2 Redistribución del ingreso.....	9
4.1.3 El Estado como gestor del crecimiento económico y de la acumulación de Capital.....	11
4.1.4 Las fallas del gobierno.....	13
4.2 La discusión de la Política económica.....	16
4.3 La Política Fiscal.....	17
4.3.1 Artículos Constitucionales en México referentes a la política fiscal.....	18
4.4 Los ingresos tributarios y no tributarios del Estado.....	20
4.4.1 Tipos de ingresos.....	20
4.4.2 Ingresos tributarios.....	20
4.4.2.1 Impuesto al Valor Agregado.....	21
4.4.2.1.2 Ventajas del IVA en comparación con los impuestos sobre ventas.....	22
4.4.2.1.3 Impuestos a las importaciones.....	22
4.4.2.1.4 Impuestos especiales.....	23
4.4.2.1.5 Impuesto sobre la renta.....	23
4.4.2.1.6 Impuesto al activo.....	23
4.4.2.1.7 Tenencia Vehicular.....	23
4.4.2.1.8 Impuesto sobre automóviles nuevos.....	24
4.5 El sistema tributario	
4.5.1 Características deseables de un sistema tributario.....	25
4.6 Incidencia de los impuestos.....	28
4.6.1 Incidencia en los mercados competitivos.....	28
4.6.2 Incidencia en mercados sin competencia perfecta.....	29
4.6.3 Efecto sustitución y efecto renta.....	30
4.6.4 Exceso de gravamen.....	31
4.7 Eficacia en la recaudación de impuestos.....	31
4.8 Eficiencia en la recaudación de impuestos.....	31
4.9 La evasión fiscal.....	31
4.10 La elusión fiscal.....	31

V. Desarrollo

5.1 Antecedentes históricos del IVA.....	32
5.2 Evolución de las tasas del IVA en México y el argumento para sustituir al Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.....	34
5.3 Aspectos generales de la ley de IVA en México de 1995 a 2000.....	38
5.4 La eficacia en la recaudación del IVA en México.....	40
5.4.1 Comparación de la recaudación en México con la de la OCDE y la de América Latina.....	41
5.5 Otras causas de la baja recaudación del IVA en México.....	52
5.5.1 La elusión fiscal en el caso del IVA.....	52
5.5.2 Las exenciones fiscales en el caso del IVA.....	52
5.5.3 La economía informal.....	52
5.6 Las exenciones y la tasa cero como causas de la baja recaudación del IVA en México y algunas consideraciones personales sobre modificaciones en la Ley del IVA.....	55
5.7 La evasión del IVA en México.....	58
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	65
VII. Bibliografía.....	67

I. Justificación

Todo Estado-nación necesita para su funcionamiento de recursos económicos, los cuales son adquiridos de diversas formas. Una de ellas es el cobro de impuestos. Y aunque la discusión entorno a las funciones que debe tener el Estado en la sociedad en materia económica ha sido y sigue siendo compleja y es imposible llegar a una conclusión única, parece existir cierto consenso en la necesidad de dicha intervención en la economía, lo que varía son los puntos de acuerdo sobre en qué aspectos se debe intervenir, así como las formas, grado y la duración de éstos.

Considero que en el caso de nuestro país existen problemas comunes a cualquier otra economía en cuanto a las fallas de mercado, pero también existen otros, característicos de las economías subdesarrolladas (insuficiente acumulación de capital, grandes tasas de desempleo y subempleo, dependencia del exterior en cuanto a la producción agrícola, grades niveles de pobreza). Es por lo anterior que creo que existe la necesidad de la intervención de Estado en todas o por lo menos en algunas de estas cuestiones, pero para eso el Estado necesita obtener recursos económicos. En el caso de nuestro país el porcentaje de ingresos tributarios con respecto al producto interno bruto es relativamente bajo comparado con otros países de la Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económicos, de la cual formamos parte, pero también dicho porcentaje es menor comparado con la media en América Latina. Esto nos indica que existen fallas en la recaudación de estos ingresos, las cuales deben ser encontradas y corregidas en medida de lo posible.

Mi interés especial en estudiar el Impuesto al Valor Agregado, radica en la importancia que tiene este impuesto en una economía, el cual a primera instancia parece ser de fácil recaudación, ya que se refleja en el consumo final de casi todos los bienes y servicios de una economía; y por otro lado, también es interesante conocer las implicaciones que el cobro de este impuesto tiene para el resto de la economía.

Otro de los puntos de interés de ésta investigación es lo referente a la existencia actual de diferentes propuestas sobre un incremento de la tasa del IVA en nuestro país, ya sea sobre bienes y servicios con tasa del 15% o con tasa del cero por ciento. Al respecto, considero que primero se debe aumentar la recaudación con las tasas vigentes y después de eso, analizar las diferentes opciones en cuanto a las ventajas y desventajas de cambiar las tasas impositivas.

Es por eso, que el tema de la investigación se basa en el análisis de los efectos de la evasión del IVA en México, en las finanzas públicas, así como las causas de ésta y sus posibles soluciones. El periodo de estudio, el cual abarca de 1995 a 2000, fue escogido para tomar como referencia la duración completa de un periodo presidencial.

II. Objetivos

Objetivos generales

Conocer de qué tamaño fue la evasión del IVA en México en el periodo 1995-2000 en México, y cuáles pueden ser, desde el análisis teórico, algunas de las causas de éste fenómeno.

Objetivos particulares

- > Conocer los principales aspectos de la conducta de los contribuyentes.
- > Conocer cuales pueden ser las soluciones a los problemas que plantea la recaudación del IVA en México.

IV. Marco teórico

4.1. El Estado en la economía: una discusión teórica

Antes de referirme a las diferentes posturas de las corrientes del pensamiento económico en cuanto a la actividad del Estado en la economía, quiero hacer un breve comentario acerca de la influencia de éste en el desarrollo de los países capitalistas, específicamente en los casos de Gran Bretaña y Estados Unidos.

En el caso de Gran Bretaña, el apoyo proporcionado por el gobierno a la Marina y al Ejército para proteger a la flota mercante, aunado al proteccionismo comercial por medio de aranceles, sirvió de gran ayuda para expandir el comercio e impulsar el desarrollo económico de esa nación. Estados Unidos también gozó de un proteccionismo comercial que permitió apoyar su desarrollo industrial.

Ya en el siglo XX, tras la crisis de 1929, se da un crecimiento significativo de la participación del Estado en la economía y parece haber un consenso en cuanto a que, de no haberse producido esta participación, la recuperación económica hubiera sido mucho más tardada y la inestabilidad social mucho mayor, además de que las políticas económicas aplicadas en la mayoría de los países capitalistas dieron como resultado años de crecimiento sostenido del producto y estabilidad monetaria y financiera por más de tres décadas.

La discusión acerca de la intervención a favor o en contra (y en qué medida) del Estado en la economía es muy antigua. La corriente mercantilista abogaba a favor de que el Estado protegiera a los comerciantes, considerando que entre mayor fuera el superávit de la balanza comercial, mayores serían los beneficios obtenidos por la entrada de oro. La contraparte, encabezada por Adam Smith, sostenía que la libre actuación de los mercados traería como consecuencia el incremento de la productividad y, por lo tanto, de la riqueza. Además de Smith, otros importantes economistas clásicos, entre ellos destacan David Ricardo y J. B. Say, coincidían en señalar las ventajas del *libre mercado*.

A fines del siglo XIX y principios del XX surgió la llamada corriente neoclásica, que basaba gran parte de sus postulados en algunas consideraciones teóricas de los clásicos. Estos pensadores construyeron teorías más sistemáticas, en las que se afirmaba que dados ciertos supuestos —como competencia perfecta, información homogénea y suficiente, así como un comportamiento racional de los individuos y precios flexibles— se lograba la eficiencia económica, en la cual los recursos se asignan eficientemente y las curvas de oferta y demanda siempre llegan al equilibrio, dando como resultado que todo lo que se produzca se venda y que la capacidad productiva siempre sea utilizada en su máximo nivel. Con base en este razonamiento,

la intervención del Estado en la economía no sólo es vista como innecesaria, sino también como perjudicial, ya que provoca distorsiones que sólo pueden ser resueltas por la libre acción de las fuerzas del mercado.

Pero la crisis económica de 1929, la más fuerte en la historia de los países capitalistas, dio lugar a una nueva concepción de la necesidad de la intervención del Estado en la economía. Destaca en esta línea de pensamiento el economista John Maynard Keynes, quien criticó los postulados neoclásicos e hizo hincapié en que los mercados tienden al desequilibrio por sí solos, ocasionando problemas de sobreproducción o bajo crecimiento en la misma, y creciente desempleo, entre otros.

Actualmente, la mayoría de las economías del mundo —si no es que todas— son consideradas como mixtas, es decir, que ni el Estado ni el sector privado tienen una total y absoluta participación. Sin embargo, se acepta la necesidad de la intervención del Estado, principalmente en los aspectos que atañen a las *fallas del mercado*. Al igual que algunos teóricos, considero que en países subdesarrollados, como el nuestro, las fallas del mercado no son el único problema; hay otros temas importantes, como la pobreza y el escaso desarrollo económico, entendido éste como un bajo nivel del ingreso *per cápita* y una fuerte dependencia económica del exterior.

No es la intención de este trabajo determinar cuáles deben ser dichas políticas ni en qué magnitud deben aplicarse, pero para llevarlas a cabo son necesarios recursos económicos que, en el caso de México, constituyen una proporción del Producto Interno Bruto (PIB) menor al promedio de los países latinoamericanos y de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la cual forma parte nuestro país.

4.1.1. Fallas (insuficiencias) del mercado

La mayoría de las corrientes del pensamiento económico recientes concuerdan en la necesidad de la actuación del Estado en la economía para mejorar su eficiencia. La eficiencia económica, desde el punto de vista de la teoría económica, indica en qué medida están siendo usados los recursos económicos (materias primas, mano de obra, capital, tierra, etc.), es decir si hay desperdicio de éstos o si su utilización es la máxima posible, para satisfacer las necesidades sociales.

La teoría de las fallas del mercado, que pertenece a la corriente neoclásica, postula que los mercados no funcionan eficientemente si se viola cualquiera de los supuestos básicos de la teoría de los mercados competitivos: racionalidad, competencia perfecta, mercados completos, información completa y homogénea, e inexistencia de costos sociales y de transacción.

El mercado puede fallar, entre otras razones, por las siguientes:¹

- Las estructuras monopólicas y oligopólicas provocan resultados ineficientes en la asignación de recursos.
- Existen mercados incompletos y segmentados, caracterizados por una producción insuficiente, debido a los precios de mercado.
- La información que los agentes económicos requieren para la toma de decisiones es incompleta, no siempre está disponible y/o se encuentra mal distribuida.
- Existe aversión al riesgo, es decir, que los agentes pueden tomar o dejar de tomar decisiones que los conduzcan a un resultado eficiente, debido a que las expectativas y los cálculos de los individuos no siempre conducen a los resultados previstos.
- Los derechos de propiedad no siempre están bien definidos, lo que puede ocasionar que los agentes no asuman todos los costos o no obtengan todos los beneficios generados por ellos, es decir, se producen externalidades negativas y positivas.

Las fallas del mercado se pueden agrupar en cinco categorías: Competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos e información imperfecta. Joseph Stiglitz considera también al desempleo y a otras perturbaciones económicas como fallas del mercado.

¹ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones*, México, Porrúa, 2004.

Competencia imperfecta: En el sentido del *óptimo de Pareto*,² la competencia perfecta se da cuando existe en el mercado un número de empresas suficientemente grande como para que ninguna de ellas pueda fijar arbitrariamente un precio, es decir, que todas ellas son tomadoras de precios; éstos están determinados por la libre acción de las fuerzas del mercado y son iguales al costo marginal de producción. Pero en la realidad existen mercados con un número reducido de empresas, o incluso sólo una; en tales casos, éstas fijan un nivel de producción y, dada una curva de demanda, también un precio, el cual está por encima del precio de costo marginal y, por lo tanto, no se cumple el *óptimo de Pareto*.

También pueden existir monopolios naturales en ciertas estructuras productivas en las cuales los costos fijos son tan altos que el costo marginal es inferior al costo medio y, por lo tanto, es muy difícil que existan muchas empresas en el mercado. Sin embargo, dichos monopolios naturales también pueden ser regulados por el Estado para lograr una producción más eficiente.

Bienes públicos: El concepto de bien público puede ocasionar confusión al sugerir que pudieran ser bienes producidos o proporcionados por el Estado, sin embargo, un bien público es aquel que cumple con dos características fundamentales: son bienes de consumo no rival (ser consumido por una persona no evita que otras lo puedan consumir) y el hecho de que una persona adicional lo consuma no provoca un aumento del costo de producción, es decir, que su costo marginal es igual a cero. Estos bienes no siempre son ofrecidos por el Estado y en esto estriba la mayor parte del problema: cuando un particular produce un bien público y no puede introducir barreras al consumo (con el objetivo de cobrar un precio), su producción tiende a decrecer debido a que los incentivos de este tipo de producción para un particular son nulos o casi nulos en materia económica, por lo que la producción llega a ser insuficiente. Este tipo de falla de mercado está íntimamente relacionada con las externalidades (en especial las positivas) y los mercados incompletos.

Externalidades: Una externalidad provoca un nivel de producción por debajo del óptimo social, en el que las demandas de la sociedad son satisfechas sin sacrificar la eficiencia. Las externalidades pueden ser negativas o positivas, en la producción o en el consumo.

Una externalidad negativa aparece cuando un agente produce o consume cierta cantidad de bienes o servicios sin pagar en su totalidad por los costos generados en su actuar; por ejemplo, si una fábrica produce bienes de demanda social

² Punto en la asignación de recursos donde ningún agente puede mejorar su bienestar sin que se reduzca el bienestar de otro.

pero no asume los costos por la contaminación que genera, o sea que dichos costos no se reflejan en los precios, está produciendo por encima del óptimo social, ya que la sociedad preferiría consumir menos si se contaminara también en menor cantidad.

Una externalidad positiva se da cuando un agente produce o consume cierta cantidad de productos u ofrece servicios de beneficio social que no son pagados por la sociedad, lo cual desincentiva su producción o consumo. Un ejemplo de este tipo de externalidad son los frutos de la investigación científica: un instituto o un investigador producen conocimientos que son enajenados por otros individuos sin pagar por los costos de la investigación, lo cual puede ocasionar un descenso en la producción provocados por la falta de incentivos. Este tipo de falla de mercado se relaciona con los bienes públicos, con los mercados incompletos y con los monopolios, ya que al existir en la producción beneficios sociales mayores a los privados, se tiende a una menor producción, debido a una rivalidad relativamente menor en el consumo. Sólo las empresas más grandes podrán seguir existiendo, ya que el descenso de precios provocado por una menor demanda provocará que las empresas pequeñas quiebren y, por lo tanto, habrá una tendencia a una mayor concentración de la producción en un número menor de empresas.

Mercados incompletos: Como apunta Stiglitz: “Los bienes y los servicios públicos puros no son los únicos que los mercados suministran inadecuadamente. Siempre que los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el costo de suministrarlo sea inferior al que los consumidores están dispuestos a pagar, existe un fallo de mercado”.³ Este tipo de fallas del mercado está íntimamente relacionado con la competencia imperfecta, con los bienes públicos, con las externalidades y con la información imperfecta. Ante la existencia de información asimétrica e incompleta, una empresa puede decidir producir menos para evitar, por ejemplo, una selección adversa cuando los consumidores tienen información que la empresa no posee, ya sea cuando un individuo compra un seguro y no revela en su totalidad los riesgos o vulnerabilidades, o cuando pide un préstamo bancario que no tiene intención de devolver, lo que significa que la demanda no refleja las preferencias reales y, por lo tanto, la empresa puede salir perdiendo.

Cuando una empresa produce un bien público, tratará de poner barreras al consumo para que se pague un precio; si no lo logra, esto ocasiona una producción insuficiente.

Fallas en la información: La información puede ser asimétrica cuando algunos agentes poseen información relevante que otros agentes no tienen, o cuando no existe

³ Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosh editor, 2000, p. 96.

información suficiente para tomar una decisión relevante; por ejemplo, ciertos medicamentos pueden tener efectos colaterales desconocidos, negativos o insuficientes para cada tipo de enfermo, en cuyo caso la asignación sería ineficiente porque éstos tendrían menor calidad que otros medicamentos en el mercado, y su demanda no reflejaría el precio óptimo en concordancia con los beneficios que ofrecieran para el consumo.

Cuando la información es asimétrica, el precio no refleja el valor real del bien o servicio, ya que el productor que tenga mayor información puede engañar al consumidor quien, al no tener la información relevante, seguramente tomará la decisión de mayor utilidad para él y, por lo tanto, podría estar dispuesto a pagar un precio diferente. Todo esto quiere decir que la información asimétrica y la incompleta distorsionan los precios y, de este modo, también la asignación de recursos.

El desempleo y el desequilibrio: Stiglitz ha afirmado que: “La mayoría de los economistas utiliza los elevados niveles de desempleo como prueba *prima facie* de que algo no funciona bien en el mercado. Para algunos, constituye la prueba más espectacular y más convincente de que éste tiene fallos”.⁴

En resumen, las fallas del mercado están íntimamente relacionadas entre sí y reflejan que los mercados por sí solos no suelen funcionar eficientemente, por lo que la acción del gobierno, ya sea mediante impuestos, subsidios y organismos de regulación, puede ayudar a su mejor funcionamiento.

4.1.2. Redistribución del ingreso

Sin profundizar demasiado en este tema, quiero mencionar que casi todos o todos los gobiernos del mundo aplican políticas que buscan reducir la pobreza o incluso redistribuir el ingreso, ya que en un sistema económico, en el cual a pesar de los grandes avances en ciencia y tecnología (y por ende en la productividad) existen porcentajes elevados de pobreza (entendida como la no satisfacción de un número de necesidades materiales), el tema de la distribución y de la redistribución del ingreso suscita acalorados debates. Algunos afirman que los tópicos relacionados con la marginación económico-social y la pobreza no competen a los economistas, que sus actividades científicas deben restringirse al análisis de la realidad (economía positiva) y a dar soluciones para mejorar la eficiencia económica. Sin embargo, a muchos

⁴ *Op. cit.*, p. 101.

economistas les preocupa también la justicia social y la toman en cuenta en sus teorías.

La cuestión fundamental en este sentido pareciera ser una disyuntiva entre eficiencia y equidad. En un sistema no equitativo en cuanto a la distribución del ingreso, una menor inequidad implica una redistribución que afecta a la eficiencia económica, porque cambia la asignación de recursos.

Algunos economistas afirman que la mejor manera de ayudar a los pobres a largo plazo es mejorar la eficiencia económica, con la que aumenta el ingreso total y, aunque persistan diferencias en los niveles de ingreso, esto mejoraría el nivel de vida. Existen también discrepancias en torno al valor que se le debe atribuir a la disminución de la eficiencia para favorecer una mayor equidad.

Una forma muy directa de operar la redistribución del ingreso consiste en gravar con impuestos a los ricos para trasladar esos recursos a los pobres por medio de subsidios. Se puede perder eficiencia en el traslado de recursos, ya sea por costos administrativos y/o por corrupción burocrática, pero también si disminuyen los incentivos a la inversión al disminuir el ingreso privado disponible de los más ricos. Sin embargo, algunos teóricos afirman que una redistribución a favor de los más pobres, quienes tienen una mayor propensión a consumir, favorece el aumento de la demanda efectiva, con lo que aumentan, a su vez, los incentivos a la inversión.

La *visión utilitarista* sostiene que la sociedad mejora cuando aumenta la utilidad de cualquier agente social, mientras no disminuya, o disminuya menos, la utilidad de otro agente. Por su parte, el criterio *maximin*⁵ indica que la utilidad social mejora sólo cuando mejora la situación del agente que se encuentra en la peor situación, sin importar que se pierda eficiencia en el proceso. Estas curvas de indiferencia social son de tipo escuadra, mientras que las de la visión utilitarista son convexas.

Como ya se mencionó, es muy difícil medir el valor que da la sociedad a cada una de las posibilidades de distribución del ingreso, pero los gobiernos tienen la facultad de elegir, casi unilateralmente, si llevan a cabo acciones en busca de una redistribución.

Dando por sentado que el Estado efectuará eventualmente intentos de redistribución del ingreso, por motivos que aquí no interesa analizar, se debe afirmar que *un sistema impositivo más eficiente provoca menos derroche o pérdida de recursos al hacer las transferencias de ingreso de unas personas a otras.*

⁵ Harvey S. Rosen, *Hacienda pública*, Madrid, McGraw Hill, 2002, p. 147.

4.1.3. El Estado como gestor del crecimiento económico y de la acumulación de capital

Para analizar esta función del Estado dentro del sistema económico se debe hacer, además del análisis teórico, un análisis histórico.

Me referiré, principalmente, a Estados Unidos, el país capitalista más desarrollado, según el lugar que ocupa en la participación de su producto interno bruto en el total mundial, su influencia política y militar a escala planetaria (indicadores muy relacionados a su poderío económico), la presencia y tamaño de sus empresas transnacionales, y su participación en el comercio internacional, entre otros parámetros.

El mercado interno, los transportes y comunicaciones, así como el sector agrícola son tres de los factores más relevantes en el desarrollo económico y la acumulación de capital de cualquier país, y Estados Unidos no es la excepción. Logró su independencia a fines del siglo XVIII y para la primera mitad del XX ya era la potencia hegemónica y el eje del sistema económico internacional, con una participación de alrededor de 50% del PIB mundial. Desde un principio, optó por conseguir una independencia política basada en una independencia económica, para lo cual necesitó protegerse del exterior. Aranceles a la importación y progreso técnico fueron instrumentos para emprender el proceso de industrialización. La Guerra de Secesión fue, más que un conflicto entre el sur esclavista y el norte industrial, una confrontación entre los estados sureños, contrarios a la imposición de aranceles a la importación de bienes de capital, en especial los producidos para la agricultura, y los estados del norte, que necesitaban una política proteccionista para lograr su desarrollo industrial. Al ganar éstos, lograron la aplicación estatal de tarifas arancelarias que, para 1913, tenían un nivel medio de 30%.⁶

La ampliación de la red ferroviaria, con la cual se lograría una mejor articulación del mercado interno, contó “con un fuerte protagonismo de los poderes públicos. Grandes fueron los volúmenes de fondos federales, estatales y locales aportados para la suscripción de capitales y el otorgamiento de préstamos directos a las empresas ferroviarias, haciéndose cargo incluso de los proyectos financieros fallidos”.⁷ De igual forma, el gobierno aportó fondos para la construcción de canales, incluyendo el de Panamá, que facilitó el transporte de mercancías, principalmente estadounidenses, del océano Atlántico al Pacífico y viceversa. El Estado también construyó la mayoría de las carreteras, coincidiendo con la expansión de la industria automovilística. En materia agrícola, asumió el control de la concesión de tierras. La

⁶ Enrique Palazuelos, *Estructura económica de Estados Unidos: crecimiento económico y cambio estructural*, Madrid, Síntesis, 2000, p. 52.

⁷ *Op. cit.*

Homestead Act, aprobada en 1862, supuso la regulación del proceso de transferencia de superficies públicas a manos privadas con el doble objetivo de organizar la estructura de la propiedad agraria y de estabilizar el asentamiento de granjas familiares.⁸ Desde principios del siglo XX Estados Unidos es, junto con varios países europeos, una potencia en materia de producción agropecuaria.

Podemos agregar, como conclusión preliminar, que el Estado cumple una función trascendental en la creación de infraestructura, lo que implica costos fijos muy altos e inversiones con mayor riesgo, pero sirve para una acumulación de capital más rápida. Tanto como el apoyo a un mercado interno protegido, la expansión de la producción interna puede ser de gran ayuda para los negocios en el país. Y un país con un sector primario crecientemente competitivo aporta beneficios —como divisas o mano de obra disponible— a los demás sectores económicos, y alimentos y materias primas más baratos, lo cual beneficia al desarrollo industrial.

En los años treinta del siglo XX el mundo vivió, y notoriamente Estados Unidos, la crisis económica más fuerte de la historia del capitalismo. Y precisamente en esa década, en 1936, fue publicada *La teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, del gran economista inglés John Maynard Keynes, el mayor referente teórico de lo que en la práctica serían las políticas económicas del Estado en las siguientes cuatro décadas.

¿Cuáles eran los problemas más importantes en ese momento? La caída de las tasas de ganancia ocasionada por una demanda efectiva en disminución, una menor capacidad de consumo de la sociedad, caída en la producción y desempleo. Keynes observó que la inversión (portadora del crecimiento económico) no estaba determinada por el ahorro, sino por la ganancia derivada de la eficiencia marginal del capital (determinada por los costos de producción, el precio final de los productos y la cantidad vendida, determinado este último por el tamaño de la demanda efectiva que dependía tanto del nivel de ingreso como de la propensión marginal a consumir y, análogamente, del nivel de empleo) y la tasa de interés más relevante del mercado. Mientras la eficiencia marginal del capital fuera mayor que la tasa de interés, la inversión continuaría creciendo y, con ello, la mayor utilización de la capacidad productiva instalada, el empleo y la producción de riqueza. Pero en una economía en donde las expectativas de demanda efectiva son cada vez menores, el incentivo para invertir es también menor, desciende el empleo y con eso se reduce aun más dicha demanda efectiva. Keynes no vio la solución en el sector privado, por la dinámica que generaban las expectativas poco alentadoras; por lo tanto, consideró necesaria políticas fiscal y monetaria (para presionar las tasas de interés a la baja) expansivas. Un proceso expansivo de la economía se lograría mediante el multiplicador de la

⁸ *Ibidem*.

inversión (determinado por el inverso del residuo del ingreso menos la propensión marginal a consumir), debido a un incremento de la demanda efectiva provocado por una demanda mayor ocasionada por el gasto del sector público. Hasta la década de 1970 se aplicó en gran parte del mundo este tipo de políticas que, en su momento, tuvieron éxito. En 1940 la proporción del gasto público con respecto al PIB en Estados Unidos era de 10%; para 1997 esta proporción aumentó a 31%.⁹

4.1.4. Las fallas del gobierno

Según José Ayala Espino, en su libro *Mercado, elección pública e instituciones*, se puede considerar una teoría la llamada las *fallas del gobierno*, en la cual se analiza por qué el gobierno no cumple, en ocasiones, con su propósito de lograr la eficiencia económica y una mayor equidad en la distribución del ingreso.

El gobierno, entonces estaría fallando si afecta a la eficiencia económica en un grado mayor al previsto por su actuar al introducir impuestos u otorgar subsidios, por ejemplo. En el texto de este autor, las fallas del gobierno pueden surgir como resultado de alguna de las siguientes causas:¹⁰

a) *Fallas atribuibles a problemas de información: El gobierno puede carecer de información adecuada en los ámbitos financiero, tecnológico y de las perspectivas del desarrollo del mercado. Por lo cual puede tomar decisiones equivocadas y no elegir las mejores opciones en los mercados*

b) *Fallas imputables a los mecanismos electorales: Impiden expresar adecuadamente las preferencias efectivas de los consumidores. Esto puede provocar que los agentes económicos se sientan defraudados y en consecuencia eviten contribuir al gobierno.*

c) *Fallas originadas en las dificultades técnicas para coleccionar información pertinente y procesarla, para evaluar correctamente y la estimación de la demanda de bienes y servicios públicos: Pueden conducir a errores de cálculo en el diseño y aplicación del presupuesto público y, en general, de las políticas públicas.*

⁹ Stiglitz, *La economía del sector público*, p. 50.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 285.

d) *Fallas en la organización y operación de los organismos públicos: Podrían elevar demasiado el costo del desempeño de las funciones del gobierno. Con lo cual se afecta a la eficiencia económica.*

Ayala Espino toma en consideración dos tipos de fallas del gobierno: por comisión y por omisión.

Las *fallas por comisión* se refieren a deficiencias atribuidas a la acción directa de políticas públicas y son las siguientes:¹¹,

i) Asignación ineficiente de recursos, atribuible a programas de inversión mal elegidos, debido a la sobre o subestimación de la demanda potencial en la actividad económica seleccionada, uso de tecnologías inadecuadas, imprevisiones financieras, etcétera;

ii) Operación ineficiente de empresas públicas, lo cual provoca una estructura de costos más alta en comparación con la de empresas similares del sector privado;

iii) Sobrerregulación de la economía por la presencia de múltiples controles burocráticos extendidos a todo tipo de actividades, sin importar su relevancia económica;

iv) Implantación de programas de inversión que hacen caso omiso de su sustentabilidad en el mediano y largo plazos.

Las *fallas por omisión* son actividades que el gobierno deja de hacer, con lo cual afecta la eficiencia económica. Pueden referirse a:

i) Cálculos inadecuados en los costos de mantenimiento de las instalaciones públicas, lo que conduciría al deterioro de la infraestructura básica;

ii) Desatención a programas de capacitación y actualización de la burocracia;

iii) Falta de previsión de la infraestructura física y los recursos humanos requeridos para instrumentar reformas de la administración pública y/o la aplicación de nuevas políticas.

Aunque los puntos anteriores están lejos de considerarse como postulados generalmente aceptados, se puede resumir que es evidente que el gobierno falla al tomar decisiones de tipo económico y el aparato burocrático muchas veces perjudica la eficiencia del sector público y de la economía en general (provocando altos costos de transacción, p.e.).

¹¹ *Ibidem*, pp. 290-291.

Así, se puede observar que tanto mercado como Estado no pueden desempeñarse perfectamente, cuestión que es obvia, pero que en ocasiones parece olvidarse cuando se habla de las *maravillas* de uno y de las *atrocidades* del otro. En realidad, mercado y Estado existen e interactúan entre sí, y lo que se debe buscar es el mejor funcionamiento de ambos.

4.2. La discusión de la Política Económica

Determinar cuál debe ser la política económica de un país no es tarea fácil. Considero que no es resultado de un consenso social, donde se tomen en cuenta las opiniones de todos los grupos y sectores del país. Tampoco creo que se trate de un plan creado por un grupo privilegiado. Más bien, se trata de debates constantes entre quienes tienen influencia dentro o desde fuera de las instituciones del Estado.

Existen diversos grupos de interés, unos con más poder económico y político que otros, pero que al fin y al cabo interactúan entre sí y tienen que llegar a acuerdos. Estos acuerdos son tomados en el seno del Estado y es donde se da la política. Los partidos políticos tal vez sean uno de los medios más importantes para influenciar en las decisiones de Estado, pero es el único, también están las cámaras empresariales, las organizaciones gremiales y campesinas, las organizaciones no gubernamentales, círculos académicos y científicos y, por supuesto, organismos internacionales que también representan intereses económicos tanto de particulares como de otros países. Además están otras organizaciones (armadas o no) que se mantienen al margen de la ley y eventualmente pueden influir en alguna decisión de política económica.

Sin embargo, a pesar de que estos grupos de interés tienen que ver en la toma de decisiones de política económica en el corto plazo, existen políticas económicas que responden a modelos económicos, que muchas veces son introducidos en situaciones de crisis (en otras no), en las cuales se deben tomar decisiones, en ocasiones radicales, dentro de la economía para paliar los problemas que se presentan. Se toman en consideración corrientes del pensamiento económico innovadoras o incluso que funcionaron en el pasado y así se transforman las instituciones estatales, en algunos casos, que son indispensables para la cabal aplicación de éstas políticas, las cuales se pueden considerar que aplican por periodos más largos que las que tiene su origen en cuestiones coyunturales. Estas transformaciones se dan en diferentes grados y tienen duraciones también diferentes dependiendo del lugar y el problema económico específico.

Todo lo anterior es un esquema, grosso modo, de cómo se van consolidando políticas económicas tanto a corto como a largo plazo y de las cuales emanan las que serán consideradas por unos cómo las atribuciones y funciones del Estado en materia económica más válidas y eficaces.

Con lo anterior no pretendo decir que siempre se llegue a consensos totales, pero sí lo suficientemente necesarios para que el Estado se mantenga como rector de la sociedad y haya estabilidad.

4.2. La política fiscal

La política fiscal es toda intervención del Estado en la economía, tanto en forma de gasto como de financiamiento de dicho gasto. Este gasto gubernamental puede tener diferentes clasificaciones, entre ellas la división en gasto de inversión y gasto corriente. El gasto en inversión comprende todo lo referente a la creación de infraestructura económica, tanto para servir al sector privado y a la sociedad civil como para la administración de las empresas públicas. El gasto corriente tiene como objetivo mantener el funcionamiento administrativo u organizacional del Estado y comprende, por ejemplo, sueldos y salarios, equipo de oficina, entre otros.

El Estado financia su gasto por medio de ingresos propios, cómo son los tributarios, los no tributarios, precios y tarifas y extraordinarios; e ingresos ajenos, es decir, deuda (interna o externa). Los ingresos tributarios son los diversos impuestos —en el caso de México, principalmente el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR)—; los no tributarios son derechos, productos y aprovechamientos.

Como ya se mencionó, éste es uno de los aspectos más debatidos de las funciones del Estado, debido a que toda acción de gasto debe tener su contraparte en el nivel de ingresos del gobierno, ya sea mediante cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, precios y tarifas o mediante mecanismos de endeudamiento. Lo anterior significa que el Estado obtendrá recursos de la sociedad y los va a gastar; de modo que, de no existir consenso entre los grupos de interés con mayor influencia en el Estado, se corre el riesgo de no lograr los objetivos planteados.

En este sentido, es importante mencionar un concepto utilizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): el *pacto fiscal*, que se refiere a un

[...] desarrollo de mayorías o coaliciones políticas duraderas y de consensos básicos estables respecto del papel del Estado en la economía, de las modalidades, la extensión e intensidad de las intervenciones gubernamentales y, sobre todo, de la manera en que deben ser financiadas y debe distribuirse su carga entre los miembros de la sociedad, es entonces, cuando están dadas las condiciones necesarias para un eficaz funcionamiento del Estado y la ejecución de los programas de gobierno.¹²

¹² CEPAL, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL, 1998, p. 41.

4.2.1. Artículos constitucionales en México referentes a la política fiscal

Tal vez sea el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ el que menciona de manera más clara cuáles deben ser las funciones del Estado en la economía:

Artículo 25: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

En el artículo 28 se menciona: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria”.

Y más adelante: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas para su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores sociales y privados”.

Por su parte, la fracción IV del artículo 31, sobre las obligaciones de los mexicanos, establece: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, así como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

El artículo 73, fracción VII, señala como una de las facultades del Congreso: “Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”, y en la fracción VIII: “dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el

¹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Grupo ISEF, 2005.

crédito de la Nación, para aprobar dichos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”.

4.4. Los ingresos (tributarios y no tributarios) del Estado

4.4.1. Tipos de ingresos

Los ingresos tributarios del Estado son impuestos aplicados a bienes y servicios producidos dentro del país o a bienes de importación, remuneraciones, transacciones financieras, etc.

Entre los ingresos no tributarios pueden mencionarse: derechos, los cuales implican una contraprestación en el caso de un servicio prestado por el Estado; productos: ingresos provenientes de la explotación de recursos propiedad de la nación; aprovechamientos: multas y recargos por pago de obligaciones fiscales a destiempo; venta de bienes y servicios de empresas públicas.

4.4.2. Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios son aquellos provenientes de impuestos y pueden ser de casi cualquier tipo (hay gobiernos que han gravado la tenencia de ventanas en casas particulares). Existen impuestos de cuota fija, los especiales sobre ventas, los *ad valorem*, los selectivos sobre un factor, sobre el valor agregado, sobre la renta, a la exportación, a la importación, etcétera.

Los impuestos son, tal vez, el tipo de ingresos del Estado que la gente más fácilmente reconoce y los más importantes por los montos que pueden recaudar.

Se les denomina impuestos por ser, precisamente, una contribución que la sociedad hace al Estado de manera obligatoria. Son obligatorios porque, de no serlo, la mayoría no los pagaría, lo cual responde el término de la teoría económica denominado “del polizón” o “del gorrón”, que argumenta la existencia de incentivos para no pagar y/o revelar las preferencias sobre la producción de bienes y servicios públicos. Históricamente, los impuestos no han sido exclusivos de los Estado-nación; desde la antigüedad se han cobrado, ya sea por ciudades-Estado, reinos, Iglesia, e incluso por señores feudales a sus respectivos siervos. Si bien podían adoptar diferentes denominaciones, dichos impuestos podían ser cobrados en especie o en dinero, y su característica principal era la misma que en la actualidad: su carácter obligatorio sin una contraparte directa.

En general, los impuestos pueden ser directos o indirectos. Los primeros se aplican sobre personas físicas o morales (empresas); los más conocidos de este tipo son el impuestos sobre la renta (ingreso), impuestos sobre plusvalías de activos financieros e impuestos de capitación (cantidad fija que se tiene que pagar, independientemente del ingreso personal). Los indirectos se aplican sobre una amplia

variedad de bienes y servicios, ya sea sobre el valor agregado, sobre las ventas, aranceles al comercio exterior, etcétera.

4.4.2.1.1. Impuesto al Valor Agregado

El IVA es un impuesto indirecto que grava el valor añadido en el total de los bienes y servicios consumidos en el mercado doméstico. Su aplicación consiste en gravar cada una de las “etapas del proceso de producción y distribución por cada empresa; el valor agregado es la diferencia entre los precios (netos de impuestos) a los cuales la empresa vende sus productos y los precios (netos de impuestos) que son pagados por [insumos], equipo, servicios especiales y productos, los cuales son comprados a otras empresas. [El total] del valor agregado por todas las empresas es el precio (neto de impuestos) pagado por el consumidor final. El método de administración del impuesto es que en cada etapa el comprador paga el impuesto sobre el valor de sus insumos y carga el impuesto sobre el valor de sus productos. Cada productor, entonces, pasa a al [organismo encargado de recaudar los impuestos] la diferencia entre el impuesto referente a su producto final y el impuesto de sus insumos”¹⁴; es decir, que cada productor perteneciente a una etapa intermedia del producto final paga el IVA de sus insumos, pero lo recupera al vender su producto, así se evita un problema de gravamen en cascada, ya que terminará pagando el impuesto al valor agregado total del bien o servicio sólo el consumidor final.

EJEMPLO: con una tasa de 15%, un productor inicial agrega \$1000 de valor, por lo que el productor no. 2 paga \$1000 por el valor total del insumo y \$150 de IVA; el segundo productor agrega otros \$500 de valor, deduce los \$150 que pagó de IVA al vender su producto, pero como el bien ahora tiene un valor de \$1500 (neto de impuestos) el tercer comprador paga \$1500 de valor más \$225 de IVA; si este a su vez agrega \$200 al valor total del que será el producto total, vende su producto por \$1700, se le regresan sus \$225 que pago de impuesto y el consumidor final termina pagando \$1700 de valor y \$255 de IVA.

Más adelante se menciona cuáles bienes y servicios están gravados con tasa del 15% o del 10% (dependiendo de la zona del país), cuáles tienen tasa del 0% y cuales están exentos. Pero quiero mencionar, a manera de preámbulo, que las exportaciones, y por lo tanto la Industria Maquiladora de Exportación, tienen tasa de IVA de 0% (cómo en todos los países que cuentan con este impuesto), esto es para evitar que las empresas de este ramo pierdan competitividad, comparativamente hablando, con sus competidores del exterior. La diferencia entre la tasa del 0% y las

¹⁴ Sandford, Cedric, *Economics of Public Finance*, Pergamon Press, 3ra. Edición. Oxford, R.U. pag. 188

exenciones, que considera la Ley del IVA, consiste en que los productores que venden bienes o servicios gravados con tasa cero pueden recuperar el impuesto pagado por sus insumos y los compradores de bienes y servicios exentos no pagan el impuesto por el valor total del producto, pero el vendedor final si lo hace por parte de sus insumos.

4.4.2.1.2. Ventajas del IVA en comparación con los impuestos sobre ventas

Son tres las ventajas principales del IVA con respecto a otros impuestos sobre ventas, como fue el caso del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, que fue sustituido por el IVA en México el 1° de enero de 1980:

La primera se refiere a que nos hay un *efecto cascada*, es decir, que no hay doble tributación para un mismo bien final, que si ocurre con los demás impuestos sobre ventas. Relacionado con este punto están las exportaciones, ya que nos son afectadas al estar gravadas con tasa cero, y pudiendo así, el exportador, recuperar el IVA pagado por los insumos intermedios, como se explicó arriba.

La segunda ventaja, se refiere a que el IVA grava una base más amplia de productos que los impuestos sobre ventas y a una tasa uniforme. Aunque en México se tiene la tasa preferencial de 10% en la zona fronteriza, esa tasa abarca los mismos bienes y servicios que la tasa de 15% del resto del país.

La tercera ventaja está relacionada con la anterior, ya que se refiere a que el IVA provoca menos distorsiones en la demanda, al abarcar la misma tasa un mayor número de bienes y servicios que los otros impuestos sobre ventas, evitando así problemas relacionados con la sustitución de unos bienes por otros y, por lo tanto, distorsiones en los precios relativos.

4.4.2.2. Impuestos a las importaciones

También conocidos como aranceles a la importación. Entre ellos destacan los específicos, que son un impuesto monetario fijo por cada unidad del bien importado; y los aranceles *ad valorem*, un porcentaje que se aplica al precio del bien importado.

Los aranceles también impactan la eficiencia económica; principalmente afectan a los consumidores del país que aplica el impuesto, pero también han sido utilizados para apoyar a industrias y sectores importantes para el desarrollo económico del país en el largo plazo.

4.4.2.3. Impuestos especiales

En México, los impuestos especiales forman parte, junto con el IVA, de las principales fuentes de ingresos indirectos, ya que los impuestos a la importación han ido desapareciendo en las últimas dos décadas. Estos impuestos especiales se aplican por unidad vendida o como porcentaje del precio de venta y, por lo general, son más altos que el IVA. Ejemplos de estos, son los aplicados a la cerveza o a los cigarrillos en México.

4.3.2.4. Impuesto sobre la renta

Grava un porcentaje del ingreso de las personas física y las ganancias de las empresas. Es el impuesto que mejor puede ser utilizado para llevar a cabo transferencia de recursos de un sector o grupo social al otro. En México es uno de los impuestos más importantes en el monto recaudado. Se considera progresivo si a un mayor nivel de ingreso corresponde una tasa impositiva mayor.

4.3.2.1.6 Impuesto al activo

“Este impuesto lo deben de pagar las personas que realizan actividades comerciales, industriales y de servicios, sobre el valor de los bienes que utilizan para realizar estas actividades, como terrenos y construcciones, mobiliario y equipo, etc. En el caso de las personas que rentan bienes inmuebles sólo lo pagarán cuando los inmuebles se utilicen para realizar actividades empresariales (comercio, industria, agricultura, ganadería, o silvicultura)”¹⁵.

4.3.2.1.7 Tenencia Vehicular

“El impuesto de tenencia vehicular es un cobro anual que realiza el Gobierno federal en los tres primeros meses del año que depende de la marca, línea y características de su vehículo, valor del mismo y en modelos desde 1995.

Este gravamen fue creado desde 1961 y actualmente representa apenas el 1.6% de la recaudación total por concepto de gravámenes, aproximadamente 13 mil millones de pesos que van a dar a las arcas estatales y municipales.

Como documentan varios sitios de Internet —en su mayoría blogs—, la tenencia se aplicó para auspiciar los Juegos Olímpicos de 1968 en el país. A casi 40

¹⁵ <http://www.sat.gob.mx>

años de este decreto, el impuesto sigue cobrándose y los fondos se destinan a los gobiernos de los Estados”¹⁶.

4.3.2.1.8 Impuesto sobre automóviles nuevos

“Es el gravamen sobre la adquisición de automóviles nuevos. Están obligadas su pago las personas físicas que enajenen automóviles nuevos y personas morales que realicen [producción nacional o importen automóviles]. Se entiende por automóvil nuevo el que adquiere por primera vez el consumidor del fabricante, ensamblador o por el distribuidor autorizado... Para calcular este gravamen se utiliza la tarifa señalada en la Ley de Automóviles Nuevos (Artículos 2 y 3)”¹⁷.

¹⁶ <http://www.eluniversal.com.mx/notas/336480.html>

¹⁷ <http://www.impuestum.com>

4.4. Características deseables de un sistema tributario

Según Joseph E. Stiglitz¹⁸, las cinco características principales que debe cumplir un sistema tributario para operar satisfactoriamente son:

1. *Eficiencia económica*: El sistema tributario no debe ser distorsionador; si es posible, debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica.
2. *Sencillez administrativa*: Sus costos de administración y de cumplimiento deben ser bajos.
3. *Flexibilidad*: Debe poder adaptarse fácilmente a los cambios de las circunstancias.
4. *Responsabilidad política*: Debe ser transparente.
5. *Justicia*: Debe ser, o considerarse, justo; tratar de forma similar a los que se encuentran en circunstancias similares y obligar a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria.

Eficiencia económica

Según la teoría económica tradicional, si no existieran fallas del mercado, éste asignaría los recursos de manera eficiente y se estaría en una situación en la cual nadie podría estar mejor sin afectar negativamente el bienestar de otro. “La mayoría de los impuestos alteran los precios relativos, por lo que distorsionan las señales de los precios y, en consecuencia, alteran la asignación de los recursos.”¹⁹ Esto quiere decir que un impuesto causa cambios en la conducta de los agentes económicos, por ejemplo, ante un aumento del ISR una persona puede decidir disminuir su tiempo de trabajo para dedicarlo a otra actividad, por ejemplo, el esparcimiento o el estudio.

Los impuestos también pueden causar cambios de carácter financiero, es decir, en la forma en que se efectúa una operación: a un empleado le conviene más que su patrón le compre una póliza de seguro a que le dé el dinero para comprarla él mismo, porque de ese modo se reflejaría un incremento de su salario y el beneficio será menor debido al ISR que debe pagar por cada peso que gana.

En general, todos los impuestos generan distorsiones en los precios relativos, tanto de los bienes y servicios como de los activos financieros. La aplicación de un impuesto sobre un bien o servicio provoca un aumento del precio de éste, por lo que aumenta su precio relativo en comparación con otras mercancías y, en el caso de los bienes sustitutos, puede provocar un efecto sustitución, el cual se estudiará más adelante.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 483.

¹⁹ *Ibidem*, p. 484.

El anuncio de la aplicación de un impuesto también provoca cambios en la toma de decisiones, principalmente en cuanto a los activos financieros que verán reducido su valor en ese caso; esto provoca que antes de que se aplique, se incremente su oferta y disminuya su valor.

Existen otros cambios provocados por los impuestos, como los que atañen a las decisiones de ahorrar e invertir.

Un impuesto es *distorsionador* si los individuos que tienen que pagarlos pueden cambiar sus decisiones fiscales, es decir, que puedan elegir, por ejemplo, entre comprar o no una mercancía gravada, o trabajar o no para evitar el pago de ISR. Por el contrario, un impuesto es *no distorsionador* si, y sólo si, el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales, que sería el caso de un impuesto de capitación.

Sin embargo, los impuestos no son negativos *per se*, todo depende de los objetivos ulteriores de la política económica. Haciendo un balance entre los beneficios que pueden acarrear y las distorsiones en los mercados que provocarían, entre otras consideraciones, se puede tomar la decisión correcta de introducirlos, cambiar sus tasas o eliminarlos.

Los impuestos también pueden ser correctores, o sea, que puede ayudar a mejorar la eficiencia económica y, al mismo tiempo, elevan los ingresos del Estado. Tal es el caso de los impuestos aplicados para corregir externalidades: si una empresa está produciendo por encima del óptimo social al generar contaminación, la aplicación de un impuesto que reduzca la producción total reduciría también la contaminación.

Los costos en la administración

Los costos en la administración pueden ser directos (pagados por la institución gubernamental encargada de cobrar los impuestos) o indirectos (pagados por los contribuyentes, ocasionados por el tiempo utilizado para cumplir con las obligaciones, el pago de contadores, etcétera).

Un factor importante que afecta los costos administrativos es la complejidad, como puede ser el caso de contar con tasas diferenciales, exenciones y devoluciones.

Flexibilidad

Los cambios en el entorno social y económico exigen cambios en el sistema tributario, el cual depende de factores políticos, entre otros, para realizar dichas modificaciones.

En ocasiones, la estabilización puede ser automática. Por ejemplo, en el caso del ISR puede ser necesaria una reducción en las contribuciones: ante una crisis económica, si disminuye la renta, con un sistema progresivo, los individuos pagan menos debido a sus ingresos menores, con lo que se cumple el objetivo de bajar la carga impositiva de manera automática.²⁰

Responsabilidad política.

Este punto se refiere a que el Estado debe estar comprometido a informar a sus contribuyentes quiénes y en qué cuantía pagan los impuestos, y la forma en que éstos se gastan.

Justicia

Se refiere a que debe existir *equidad horizontal*: las actividades económicas o sectores económicos con las mismas características deben recibir el mismo trato y pagar los mismos impuestos; y *equidad vertical*: las personas que obtengan mayores ingresos deben de pagar más que las que reciben menos.

²⁰ *Ibidem*, p. 492.

4.5. Incidencia de los impuestos

La incidencia legal de un impuesto indica quién es legalmente responsable de su pago. Puesto que los precios pueden cambiar como consecuencia del impuesto, el conocimiento de la incidencia legal no nos dice esencialmente nada de quién paga el impuesto. Por el contrario, la incidencia económica de un impuesto es la variación que provoca el impuesto en la distribución de la renta real de los particulares. A la diferencia entre incidencia legal e incidencia económica se le llama traslación impositiva.²¹ La incidencia impositiva absoluta analiza los efectos de un impuesto cuando no produce cambios en otros impuestos ni en el gasto público.

La importancia del análisis de la incidencia de los impuestos radica, por una parte, en si el impuesto es proporcional, progresivo o regresivo y, por otro lado, en los efectos que causa en el consumo, en especial el efecto renta y el efecto sustitución. La definición de proporcional se refiere a la situación en la que la proporción de los impuestos pagados es constante en relación con el ingreso, con independencia de cuál sea el nivel de éste. Si el tipo impositivo medio (porcentaje que representan los impuestos con respecto al ingreso) aumenta conforme el ingreso es mayor, el sistema es progresivo; si se reduce, el impuesto es regresivo. Lo anterior se aplica tanto a los impuestos directos como a los indirectos.

4.5.1. Incidencia en los mercados competitivos

A continuación se hace un análisis sobre la incidencia económica de algunos impuestos, siguiendo un modelo de equilibrio parcial, es decir, analizando sólo el mercado del bien en cuestión.

Un impuesto específico o por unidad es aquél cobrado por cada unidad de producto vendido y, a la hora de determinar la incidencia económica, es independiente si se le cobra legalmente al consumidor o al productor. Si se analiza desde el punto de vista de la demanda, el impuesto provoca una disminución de la misma ocasionada por el aumento del precio; los consumidores pagan parte del impuesto al aumentar el precio de cada unidad de producto, aunque disminuya lo comprado; la otra parte (igual al precio pagado por los consumidores menos el precio original en ausencia del impuesto) la pagan los productores. Algo análogo sucede al analizar desde el punto de vista de una disminución de la oferta: el resultado es idéntico. La diferencia inducida por el impuesto entre el precio pagado por los consumidores y el recibido por los productores se llama *cuña* o *brecha fiscal*.

²¹ Harvey S. Rosen, *Hacienda pública*, p. 252.

Que alguna de las partes asuma una mayor parte del impuesto depende de la elasticidad de las curvas de oferta y de demanda. Cuando la oferta es perfectamente elástica y la curva de demanda tiene pendiente negativa, el precio recibido por los productores se reduce en la cuantía del impuesto, debido a que la cantidad demandada con respecto a la ofrecida se reduce en la misma proporción que el monto del impuesto, asumiendo así el productor toda la carga impositiva. Lo anterior se debe a que, al ser elástica la curva de demanda e introducirse el impuesto, el consumidor puede preferir la adquisición de otros bienes, pero con la oferta inelástica, los productores tienen que asumir todo el impuesto para que no se reduzcan sus ventas, ya que si eso pasara no podrían cubrir ni siquiera el costo marginal.

En el caso de que la oferta sea perfectamente elástica y la curva de demanda tenga pendiente negativa, el impuesto recae totalmente sobre el consumidor, debido a que un aumento del precio provocado por el impuesto produce una disminución de la demanda, pero el productor se adapta inmediatamente a esta situación, vendiendo menos pero recibiendo el mismo precio que en ausencia del impuesto, con lo cual son los consumidores quienes pagan toda la cuantía del impuesto.

Una mayor elasticidad precio-cantidad (demandada y ofrecida) implica, en términos muy prácticos, la capacidad de reducir o aumentar el consumo o las ventas ante variaciones en los precios. Y entre mayor sea esta capacidad para modificar la cantidad a consumir o a vender ante estas variaciones, menor es la proporción que se paga del mismo.

Por lo tanto, en el caso de una perfecta elasticidad de la demanda y una curva de oferta con pendiente positiva, todo el impuesto recae sobre el productor; en cambio, si la demanda es perfectamente inelástica, los consumidores absorben todo el impuesto. Se sigue la misma lógica en las diferentes combinaciones posibles de los puntos intermedios entre elasticidades e inelasticidades perfectas.

Un impuesto *ad valorem*, o sea, proporcional al precio también provoca un aumento de éste que, a su vez, disminuye la cantidad demandada y ofrecida, provocando una incidencia económica que depende de las elasticidades de las curvas de oferta y de demanda.

4.5.2. Incidencia en mercados sin competencia perfecta

En el caso del impuesto aplicado a un bien producido por un monopolio, el precio aumenta y la cantidad demandada se reduce, pero el Estado puede adquirir parte del excedente del consumidor obtenido por el monopolio en ausencia del impuesto, aunque con el impuesto también aumenta la pérdida de excedente del consumidor y la pérdida irrecuperable de eficiencia, pero ambos son menores a la cantidad recaudada

por el Estado. De este modo, se puede regresar a los consumidores, por vía del gasto público, parte del excedente perdido por la existencia del monopolio.

No existe una teoría bien desarrollada de la incidencia impositiva en el caso de un oligopolio, debido a que ésta depende fundamentalmente de cómo varían los precios relativos cuando se introducen los impuestos, y no se cuenta con una teoría generalmente aceptada que explique cómo se determinan los precios en el oligopolio.²²

4.5.3. Efecto sustitución y efecto renta

El efecto renta y el efecto sustitución son las dos cuestiones de la teoría económica referida a los impuestos que se deben analizar, en términos de eficiencia económica y debido a sus efectos sobre la asignación de recursos.

Cuando a un bien se le aplica un impuesto, su precio de venta aumenta (a menos que la demanda sea perfectamente inelástica), por lo que su demanda disminuye. A esto se le llama *efecto renta*, porque disminuye el ingreso real que los consumidores destinarían a ese bien.

Por otro lado, el aumento del precio ocasionado por el impuesto encarece ese bien con respecto a otros, es decir, que su precio relativo también aumenta, por lo que su demanda disminuye, y aumentando la de otros bienes sustitutos en mayor o menor medida. Esto es el *efecto sustitución*.

Según Stiglitz: “La magnitud del efecto sustitución depende de lo fácil que sea sustituir el bien gravado por otros. Se refleja en la forma de las curvas de indiferencia, es decir, de la *elasticidad de sustitución*, que es la variación porcentual que experimentan las cantidades consumidas como consecuencia de una variación porcentual de los precios relativos”.²³ Entre mayor sea dicha elasticidad, la demanda de este bien caerá más al introducir el impuesto, a favor de un incremento de la cantidad demandada de otros bienes.

4.5.4. Exceso de gravamen

El exceso de gravamen es una pérdida de bienestar mayor a la recaudación obtenida por el impuesto; se le denomina *coste de bienestar* o *pérdida de peso muerto del impuesto*.²⁴ También se puede ver como la diferencia entre la pérdida del excedente del consumidor, por la introducción y consecuente elevación del precio del bien, menos el monto de un impuesto de cuantía fija que estarían dispuestos a pagar (a

²² *Op. cit.*, p. 266.

²³ *La economía del sector público*, pp. 553 y 555.

²⁴ Rosen, *op. cit.*, p. 279.

cambio de bienes y servicios proveídos por el Estado) para evitar la contribución por el impuesto indirecto.

4.6. Eficacia en la recaudación de impuestos

Se entiende por eficacia en la recaudación al monto de dinero recaudado por el Estado tras la aplicación de un impuesto. Al introducir un impuesto, se hace una estimación del monto máximo posible a recaudar, dados el nivel de producto y de otras variables, según sea el impuesto de que se trate. Y la eficacia se considerará mayor entre más se acerque la recaudación al máximo posible.

4.7. Eficiencia en la recaudación de impuestos

La eficiencia en la recaudación de impuestos considera el monto recaudado y los recursos utilizados para llevar a cabo esa recaudación, por ejemplo, los administrativos. Por lo tanto, un sistema impositivo que logre recaudar el máximo potencial al menor costo posible se considerará el más eficaz y eficiente.

4.8. La evasión fiscal

La evasión fiscal es la infracción de la ley que se comete al no declarar o declarar menos impuestos de los que la incidencia legal establece según el sistema tributario vigente.

4.9. La elusión fiscal

La elusión fiscal es la utilización de las leyes sobre impuestos para pagar menos o no pagar, sin violar estrictamente alguna norma. Esto es posible al existir incongruencias, falta de especificaciones suficientes o términos ambiguos que faciliten una interpretación de las leyes que permita a quienes deben pagar un impuesto, no pagarlo.

III. Introducción

En el presente trabajo se abordan primero cuestiones que tienen que ver con la actuación y efectos de la intervención del Estado en la economía. Ya que para analizar las teorías de los impuestos, creo que es necesario mencionar cuales son los principios debido a los cuáles el Estado interviene en la economía. Se analizan las teorías que explican la necesidad de la intervención gubernamental, como son las fallas del mercado, la redistribución del ingreso, el crecimiento económico y la acumulación de capital.

Posteriormente, se puntualizan elementos de teoría económica, referentes a las finanzas públicas, que tienen que ver con los ingresos del Estado, específica y mayormente con los impuestos: tipos de impuestos, incidencia impositiva y sus efectos, productos de su implementación.

La segunda parte de la tesina trata específicamente del IVA. Se explica cómo se implementa el impuesto y cuáles son las ventajas con respecto a otros impuestos al consumo; se analizan comparativos internacionales sobre la porcentajes de recaudación con respecto al PIB y otros indicadores y sobre tasas diferenciadas del impuesto.

El desarrollo de la problemática de la recaudación de dicho impuesto tiene como punto de partida los comparativos internacionales, con la OCDE y América Latina. Una vez hechas las comparaciones, se tratan diferentes puntos de vista, que tienen que ver con el análisis de por qué se evaden impuestos y cuales pueden ser medidas eficaces para reducir la evasión.

Marginalmente se abordan los temas de la elusión fiscal y de la economía informal, ya que ésta última es considerada por algunos como una de las causas de la baja recaudación de impuestos en México.

IV. Marco teórico

4.1. El Estado en la economía: una discusión teórica

Antes de referirme a las diferentes posturas de las corrientes del pensamiento económico en cuanto a la actividad del Estado en la economía, quiero hacer un breve comentario acerca de la influencia de éste en el desarrollo de los países capitalistas, específicamente en los casos de Gran Bretaña y Estados Unidos.

En el caso de Gran Bretaña, el apoyo proporcionado por el gobierno a la Marina y al Ejército para proteger a la flota mercante, aunado al proteccionismo comercial por medio de aranceles, sirvió de gran ayuda para expandir el comercio e impulsar el desarrollo económico de esa nación. Estados Unidos también gozó de un proteccionismo comercial que permitió apoyar su desarrollo industrial.

Ya en el siglo XX, tras la crisis de 1929, se da un crecimiento significativo de la participación del Estado en la economía y parece haber un consenso en cuanto a que, de no haberse producido esta participación, la recuperación económica hubiera sido mucho más tardada y la inestabilidad social mucho mayor, además de que las políticas económicas aplicadas en la mayoría de los países capitalistas dieron como resultado años de crecimiento sostenido del producto y estabilidad monetaria y financiera por más de tres décadas.

La discusión acerca de la intervención a favor o en contra (y en qué medida) del Estado en la economía es muy antigua. La corriente mercantilista abogaba a favor de que el Estado protegiera a los comerciantes, considerando que entre mayor fuera el superávit de la balanza comercial, mayores serían los beneficios obtenidos por la entrada de oro. La contraparte, encabezada por Adam Smith, sostenía que la libre actuación de los mercados traería como consecuencia el incremento de la productividad y, por lo tanto, de la riqueza. Además de Smith, otros importantes economistas clásicos, entre ellos destacan David Ricardo y J. B. Say, coincidían en señalar las ventajas del *libre mercado*.

A fines del siglo XIX y principios del XX surgió la llamada corriente neoclásica, que basaba gran parte de sus postulados en algunas consideraciones teóricas de los clásicos. Estos pensadores construyeron teorías más sistemáticas, en las que se afirmaba que dados ciertos supuestos —como competencia perfecta, información homogénea y suficiente, así como un comportamiento racional de los individuos y precios flexibles— se lograba la eficiencia económica, en la cual los recursos se asignan eficientemente y las curvas de oferta y demanda siempre llegan al equilibrio, dando como resultado que todo lo que se produzca se venda y que la capacidad productiva siempre sea utilizada en su máximo nivel. Con base en este razonamiento,

la intervención del Estado en la economía no sólo es vista como innecesaria, sino también como perjudicial, ya que provoca distorsiones que sólo pueden ser resueltas por la libre acción de las fuerzas del mercado.

Pero la crisis económica de 1929, la más fuerte en la historia de los países capitalistas, dio lugar a una nueva concepción de la necesidad de la intervención del Estado en la economía. Destaca en esta línea de pensamiento el economista John Maynard Keynes, quien criticó los postulados neoclásicos e hizo hincapié en que los mercados tienden al desequilibrio por sí solos, ocasionando problemas de sobreproducción o bajo crecimiento en la misma, y creciente desempleo, entre otros.

Actualmente, la mayoría de las economías del mundo —si no es que todas— son consideradas como mixtas, es decir, que ni el Estado ni el sector privado tienen una total y absoluta participación. Sin embargo, se acepta la necesidad de la intervención del Estado, principalmente en los aspectos que atañen a las *fallas del mercado*. Al igual que algunos teóricos, considero que en países subdesarrollados, como el nuestro, las fallas del mercado no son el único problema; hay otros temas importantes, como la pobreza y el escaso desarrollo económico, entendido éste como un bajo nivel del ingreso *per cápita* y una fuerte dependencia económica del exterior.

No es la intención de este trabajo determinar cuáles deben ser dichas políticas ni en qué magnitud deben aplicarse, pero para llevarlas a cabo son necesarios recursos económicos que, en el caso de México, constituyen una proporción del Producto Interno Bruto (PIB) menor al promedio de los países latinoamericanos y de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la cual forma parte nuestro país.

4.1.1. Fallas (insuficiencias) del mercado

La mayoría de las corrientes del pensamiento económico recientes concuerdan en la necesidad de la actuación del Estado en la economía para mejorar su eficiencia. La eficiencia económica, desde el punto de vista de la teoría económica, indica en qué medida están siendo usados los recursos económicos (materias primas, mano de obra, capital, tierra, etc.), es decir si hay desperdicio de éstos o si su utilización es la máxima posible, para satisfacer las necesidades sociales.

La teoría de las fallas del mercado, que pertenece a la corriente neoclásica, postula que los mercados no funcionan eficientemente si se viola cualquiera de los supuestos básicos de la teoría de los mercados competitivos: racionalidad, competencia perfecta, mercados completos, información completa y homogénea, e inexistencia de costos sociales y de transacción.

El mercado puede fallar, entre otras razones, por las siguientes:¹

- Las estructuras monopólicas y oligopólicas provocan resultados ineficientes en la asignación de recursos.
- Existen mercados incompletos y segmentados, caracterizados por una producción insuficiente, debido a los precios de mercado.
- La información que los agentes económicos requieren para la toma de decisiones es incompleta, no siempre está disponible y/o se encuentra mal distribuida.
- Existe aversión al riesgo, es decir, que los agentes pueden tomar o dejar de tomar decisiones que los conduzcan a un resultado eficiente, debido a que las expectativas y los cálculos de los individuos no siempre conducen a los resultados previstos.
- Los derechos de propiedad no siempre están bien definidos, lo que puede ocasionar que los agentes no asuman todos los costos o no obtengan todos los beneficios generados por ellos, es decir, se producen externalidades negativas y positivas.

Las fallas del mercado se pueden agrupar en cinco categorías: Competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos e información imperfecta. Joseph Stiglitz considera también al desempleo y a otras perturbaciones económicas como fallas del mercado.

¹ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones*, México, Porrúa, 2004.

Competencia imperfecta: En el sentido del *óptimo de Pareto*,² la competencia perfecta se da cuando existe en el mercado un número de empresas suficientemente grande como para que ninguna de ellas pueda fijar arbitrariamente un precio, es decir, que todas ellas son tomadoras de precios; éstos están determinados por la libre acción de las fuerzas del mercado y son iguales al costo marginal de producción. Pero en la realidad existen mercados con un número reducido de empresas, o incluso sólo una; en tales casos, éstas fijan un nivel de producción y, dada una curva de demanda, también un precio, el cual está por encima del precio de costo marginal y, por lo tanto, no se cumple el *óptimo de Pareto*.

También pueden existir monopolios naturales en ciertas estructuras productivas en las cuales los costos fijos son tan altos que el costo marginal es inferior al costo medio y, por lo tanto, es muy difícil que existan muchas empresas en el mercado. Sin embargo, dichos monopolios naturales también pueden ser regulados por el Estado para lograr una producción más eficiente.

Bienes públicos: El concepto de bien público puede ocasionar confusión al sugerir que pudieran ser bienes producidos o proporcionados por el Estado, sin embargo, un bien público es aquel que cumple con dos características fundamentales: son bienes de consumo no rival (ser consumido por una persona no evita que otras lo puedan consumir) y el hecho de que una persona adicional lo consuma no provoca un aumento del costo de producción, es decir, que su costo marginal es igual a cero. Estos bienes no siempre son ofrecidos por el Estado y en esto estriba la mayor parte del problema: cuando un particular produce un bien público y no puede introducir barreras al consumo (con el objetivo de cobrar un precio), su producción tiende a decrecer debido a que los incentivos de este tipo de producción para un particular son nulos o casi nulos en materia económica, por lo que la producción llega a ser insuficiente. Este tipo de falla de mercado está íntimamente relacionada con las externalidades (en especial las positivas) y los mercados incompletos.

Externalidades: Una externalidad provoca un nivel de producción por debajo del *óptimo social*, en el que las demandas de la sociedad son satisfechas sin sacrificar la eficiencia. Las externalidades pueden ser negativas o positivas, en la producción o en el consumo.

Una externalidad negativa aparece cuando un agente produce o consume cierta cantidad de bienes o servicios sin pagar en su totalidad por los costos generados en su actuar; por ejemplo, si una fábrica produce bienes de demanda social

² Punto en la asignación de recursos donde ningún agente puede mejorar su bienestar sin que se reduzca el bienestar de otro.

pero no asume los costos por la contaminación que genera, o sea que dichos costos no se reflejan en los precios, está produciendo por encima del óptimo social, ya que la sociedad preferiría consumir menos si se contaminara también en menor cantidad.

Una externalidad positiva se da cuando un agente produce o consume cierta cantidad de productos u ofrece servicios de beneficio social que no son pagados por la sociedad, lo cual desincentiva su producción o consumo. Un ejemplo de este tipo de externalidad son los frutos de la investigación científica: un instituto o un investigador producen conocimientos que son enajenados por otros individuos sin pagar por los costos de la investigación, lo cual puede ocasionar un descenso en la producción provocados por la falta de incentivos. Este tipo de falla de mercado se relaciona con los bienes públicos, con los mercados incompletos y con los monopolios, ya que al existir en la producción beneficios sociales mayores a los privados, se tiende a una menor producción, debido a una rivalidad relativamente menor en el consumo. Sólo las empresas más grandes podrán seguir existiendo, ya que el descenso de precios provocado por una menor demanda provocará que las empresas pequeñas quiebren y, por lo tanto, habrá una tendencia a una mayor concentración de la producción en un número menor de empresas.

Mercados incompletos: Como apunta Stiglitz: “Los bienes y los servicios públicos puros no son los únicos que los mercados suministran inadecuadamente. Siempre que los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el costo de suministrarlo sea inferior al que los consumidores están dispuestos a pagar, existe un fallo de mercado”.³ Este tipo de fallas del mercado está íntimamente relacionado con la competencia imperfecta, con los bienes públicos, con las externalidades y con la información imperfecta. Ante la existencia de información asimétrica e incompleta, una empresa puede decidir producir menos para evitar, por ejemplo, una selección adversa cuando los consumidores tienen información que la empresa no posee, ya sea cuando un individuo compra un seguro y no revela en su totalidad los riesgos o vulnerabilidades, o cuando pide un préstamo bancario que no tiene intención de devolver, lo que significa que la demanda no refleja las preferencias reales y, por lo tanto, la empresa puede salir perdiendo.

Cuando una empresa produce un bien público, tratará de poner barreras al consumo para que se pague un precio; si no lo logra, esto ocasiona una producción insuficiente.

Fallas en la información: La información puede ser asimétrica cuando algunos agentes poseen información relevante que otros agentes no tienen, o cuando no existe

³ Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosh editor, 2000, p. 96.

información suficiente para tomar una decisión relevante; por ejemplo, ciertos medicamentos pueden tener efectos colaterales desconocidos, negativos o insuficientes para cada tipo de enfermo, en cuyo caso la asignación sería ineficiente porque éstos tendrían menor calidad que otros medicamentos en el mercado, y su demanda no reflejaría el precio óptimo en concordancia con los beneficios que ofrecieran para el consumo.

Cuando la información es asimétrica, el precio no refleja el valor real del bien o servicio, ya que el productor que tenga mayor información puede engañar al consumidor quien, al no tener la información relevante, seguramente tomará la decisión de mayor utilidad para él y, por lo tanto, podría estar dispuesto a pagar un precio diferente. Todo esto quiere decir que la información asimétrica y la incompleta distorsionan los precios y, de este modo, también la asignación de recursos.

El desempleo y el desequilibrio: Stiglitz ha afirmado que: “La mayoría de los economistas utiliza los elevados niveles de desempleo como prueba *prima facie* de que algo no funciona bien en el mercado. Para algunos, constituye la prueba más espectacular y más convincente de que éste tiene fallos”.⁴

En resumen, las fallas del mercado están íntimamente relacionadas entre sí y reflejan que los mercados por sí solos no suelen funcionar eficientemente, por lo que la acción del gobierno, ya sea mediante impuestos, subsidios y organismos de regulación, puede ayudar a su mejor funcionamiento.

4.1.2. Redistribución del ingreso

Sin profundizar demasiado en este tema, quiero mencionar que casi todos o todos los gobiernos del mundo aplican políticas que buscan reducir la pobreza o incluso redistribuir el ingreso, ya que en un sistema económico, en el cual a pesar de los grandes avances en ciencia y tecnología (y por ende en la productividad) existen porcentajes elevados de pobreza (entendida como la no satisfacción de un número de necesidades materiales), el tema de la distribución y de la redistribución del ingreso suscita acalorados debates. Algunos afirman que los tópicos relacionados con la marginación económico-social y la pobreza no competen a los economistas, que sus actividades científicas deben restringirse al análisis de la realidad (economía positiva) y a dar soluciones para mejorar la eficiencia económica. Sin embargo, a muchos

⁴ *Op. cit.*, p. 101.

economistas les preocupa también la justicia social y la toman en cuenta en sus teorías.

La cuestión fundamental en este sentido pareciera ser una disyuntiva entre eficiencia y equidad. En un sistema no equitativo en cuanto a la distribución del ingreso, una menor inequidad implica una redistribución que afecta a la eficiencia económica, porque cambia la asignación de recursos.

Algunos economistas afirman que la mejor manera de ayudar a los pobres a largo plazo es mejorar la eficiencia económica, con la que aumenta el ingreso total y, aunque persistan diferencias en los niveles de ingreso, esto mejoraría el nivel de vida. Existen también discrepancias en torno al valor que se le debe atribuir a la disminución de la eficiencia para favorecer una mayor equidad.

Una forma muy directa de operar la redistribución del ingreso consiste en gravar con impuestos a los ricos para trasladar esos recursos a los pobres por medio de subsidios. Se puede perder eficiencia en el traslado de recursos, ya sea por costos administrativos y/o por corrupción burocrática, pero también si disminuyen los incentivos a la inversión al disminuir el ingreso privado disponible de los más ricos. Sin embargo, algunos teóricos afirman que una redistribución a favor de los más pobres, quienes tienen una mayor propensión a consumir, favorece el aumento de la demanda efectiva, con lo que aumentan, a su vez, los incentivos a la inversión.

La *visión utilitarista* sostiene que la sociedad mejora cuando aumenta la utilidad de cualquier agente social, mientras no disminuya, o disminuya menos, la utilidad de otro agente. Por su parte, el criterio *maximin*⁵ indica que la utilidad social mejora sólo cuando mejora la situación del agente que se encuentra en la peor situación, sin importar que se pierda eficiencia en el proceso. Estas curvas de indiferencia social son de tipo escuadra, mientras que las de la visión utilitarista son convexas.

Como ya se mencionó, es muy difícil medir el valor que da la sociedad a cada una de las posibilidades de distribución del ingreso, pero los gobiernos tienen la facultad de elegir, casi unilateralmente, si llevan a cabo acciones en busca de una redistribución.

Dando por sentado que el Estado efectuará eventualmente intentos de redistribución del ingreso, por motivos que aquí no interesa analizar, se debe afirmar que *un sistema impositivo más eficiente provoca menos derroche o pérdida de recursos al hacer las transferencias de ingreso de unas personas a otras.*

⁵ Harvey S. Rosen, *Hacienda pública*, Madrid, McGraw Hill, 2002, p. 147.

4.1.3. El Estado como gestor del crecimiento económico y de la acumulación de capital

Para analizar esta función del Estado dentro del sistema económico se debe hacer, además del análisis teórico, un análisis histórico.

Me referiré, principalmente, a Estados Unidos, el país capitalista más desarrollado, según el lugar que ocupa en la participación de su producto interno bruto en el total mundial, su influencia política y militar a escala planetaria (indicadores muy relacionados a su poderío económico), la presencia y tamaño de sus empresas transnacionales, y su participación en el comercio internacional, entre otros parámetros.

El mercado interno, los transportes y comunicaciones, así como el sector agrícola son tres de los factores más relevantes en el desarrollo económico y la acumulación de capital de cualquier país, y Estados Unidos no es la excepción. Logró su independencia a fines del siglo XVIII y para la primera mitad del XX ya era la potencia hegemónica y el eje del sistema económico internacional, con una participación de alrededor de 50% del PIB mundial. Desde un principio, optó por conseguir una independencia política basada en una independencia económica, para lo cual necesitó protegerse del exterior. Aranceles a la importación y progreso técnico fueron instrumentos para emprender el proceso de industrialización. La Guerra de Secesión fue, más que un conflicto entre el sur esclavista y el norte industrial, una confrontación entre los estados sureños, contrarios a la imposición de aranceles a la importación de bienes de capital, en especial los producidos para la agricultura, y los estados del norte, que necesitaban una política proteccionista para lograr su desarrollo industrial. Al ganar éstos, lograron la aplicación estatal de tarifas arancelarias que, para 1913, tenían un nivel medio de 30%.⁶

La ampliación de la red ferroviaria, con la cual se lograría una mejor articulación del mercado interno, contó “con un fuerte protagonismo de los poderes públicos. Grandes fueron los volúmenes de fondos federales, estatales y locales aportados para la suscripción de capitales y el otorgamiento de préstamos directos a las empresas ferroviarias, haciéndose cargo incluso de los proyectos financieros fallidos”.⁷ De igual forma, el gobierno aportó fondos para la construcción de canales, incluyendo el de Panamá, que facilitó el transporte de mercancías, principalmente estadounidenses, del océano Atlántico al Pacífico y viceversa. El Estado también construyó la mayoría de las carreteras, coincidiendo con la expansión de la industria automovilística. En materia agrícola, asumió el control de la concesión de tierras. La

⁶ Enrique Palazuelos, *Estructura económica de Estados Unidos: crecimiento económico y cambio estructural*, Madrid, Síntesis, 2000, p. 52.

⁷ *Op. cit.*

Homestead Act, aprobada en 1862, supuso la regulación del proceso de transferencia de superficies públicas a manos privadas con el doble objetivo de organizar la estructura de la propiedad agraria y de estabilizar el asentamiento de granjas familiares.⁸ Desde principios del siglo XX Estados Unidos es, junto con varios países europeos, una potencia en materia de producción agropecuaria.

Podemos agregar, como conclusión preliminar, que el Estado cumple una función trascendental en la creación de infraestructura, lo que implica costos fijos muy altos e inversiones con mayor riesgo, pero sirve para una acumulación de capital más rápida. Tanto como el apoyo a un mercado interno protegido, la expansión de la producción interna puede ser de gran ayuda para los negocios en el país. Y un país con un sector primario crecientemente competitivo aporta beneficios —como divisas o mano de obra disponible— a los demás sectores económicos, y alimentos y materias primas más baratos, lo cual beneficia al desarrollo industrial.

En los años treinta del siglo XX el mundo vivió, y notoriamente Estados Unidos, la crisis económica más fuerte de la historia del capitalismo. Y precisamente en esa década, en 1936, fue publicada *La teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, del gran economista inglés John Maynard Keynes, el mayor referente teórico de lo que en la práctica serían las políticas económicas del Estado en las siguientes cuatro décadas.

¿Cuáles eran los problemas más importantes en ese momento? La caída de las tasas de ganancia ocasionada por una demanda efectiva en disminución, una menor capacidad de consumo de la sociedad, caída en la producción y desempleo. Keynes observó que la inversión (portadora del crecimiento económico) no estaba determinada por el ahorro, sino por la ganancia derivada de la eficiencia marginal del capital (determinada por los costos de producción, el precio final de los productos y la cantidad vendida, determinado este último por el tamaño de la demanda efectiva que dependía tanto del nivel de ingreso como de la propensión marginal a consumir y, análogamente, del nivel de empleo) y la tasa de interés más relevante del mercado. Mientras la eficiencia marginal del capital fuera mayor que la tasa de interés, la inversión continuaría creciendo y, con ello, la mayor utilización de la capacidad productiva instalada, el empleo y la producción de riqueza. Pero en una economía en donde las expectativas de demanda efectiva son cada vez menores, el incentivo para invertir es también menor, desciende el empleo y con eso se reduce aun más dicha demanda efectiva. Keynes no vio la solución en el sector privado, por la dinámica que generaban las expectativas poco alentadoras; por lo tanto, consideró necesaria políticas fiscal y monetaria (para presionar las tasas de interés a la baja) expansivas. Un proceso expansivo de la economía se lograría mediante el multiplicador de la

⁸ *Ibidem.*

inversión (determinado por el inverso del residuo del ingreso menos la propensión marginal a consumir), debido a un incremento de la demanda efectiva provocado por una demanda mayor ocasionada por el gasto del sector público. Hasta la década de 1970 se aplicó en gran parte del mundo este tipo de políticas que, en su momento, tuvieron éxito. En 1940 la proporción del gasto público con respecto al PIB en Estados Unidos era de 10%; para 1997 esta proporción aumentó a 31%.⁹

4.1.4. Las fallas del gobierno

Según José Ayala Espino, en su libro *Mercado, elección pública e instituciones*, se puede considerar una teoría la llamada las *fallas del gobierno*, en la cual se analiza por qué el gobierno no cumple, en ocasiones, con su propósito de lograr la eficiencia económica y una mayor equidad en la distribución del ingreso.

El gobierno, entonces estaría fallando si afecta a la eficiencia económica en un grado mayor al previsto por su actuar al introducir impuestos u otorgar subsidios, por ejemplo. En el texto de este autor, las fallas del gobierno pueden surgir como resultado de alguna de las siguientes causas:¹⁰

a) Fallas atribuibles a problemas de información: El gobierno puede carecer de información adecuada en los ámbitos financiero, tecnológico y de las perspectivas del desarrollo del mercado. Por lo cual puede tomar decisiones equivocadas y no elegir las mejores opciones en los mercados

b) Fallas imputables a los mecanismos electorales: Impiden expresar adecuadamente las preferencias efectivas de los consumidores. Esto puede provocar que los agentes económicos se sientan defraudados y en consecuencia eviten contribuir al gobierno.

c) Fallas originadas en las dificultades técnicas para coleccionar información pertinente y procesarla, para evaluar correctamente y la estimación de la demanda de bienes y servicios públicos: Pueden conducir a errores de cálculo en el diseño y aplicación del presupuesto público y, en general, de las políticas públicas.

⁹ Stiglitz, *La economía del sector público*, p. 50.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 285.

d) Fallas en la organización y operación de los organismos públicos: Podrían elevar demasiado el costo del desempeño de las funciones del gobierno. Con lo cual se afecta a la eficiencia económica.

Ayala Espino toma en consideración dos tipos de fallas del gobierno: por comisión y por omisión.

Las *fallas por comisión* se refieren a deficiencias atribuidas a la acción directa de políticas públicas y son las siguientes:¹¹,

- i) Asignación ineficiente de recursos, atribuible a programas de inversión mal elegidos, debido a la sobre o subestimación de la demanda potencial en la actividad económica seleccionada, uso de tecnologías inadecuadas, imprevisiones financieras, etcétera;*
- ii) Operación ineficiente de empresas públicas, lo cual provoca una estructura de costos más alta en comparación con la de empresas similares del sector privado;*
- iii) Sobrerregulación de la economía por la presencia de múltiples controles burocráticos extendidos a todo tipo de actividades, sin importar su relevancia económica;*
- iv) Implantación de programas de inversión que hacen caso omiso de su sustentabilidad en el mediano y largo plazos.*

Las *fallas por omisión* son actividades que el gobierno deja de hacer, con lo cual afecta la eficiencia económica. Pueden referirse a:

- i) Cálculos inadecuados en los costos de mantenimiento de las instalaciones públicas, lo que conduciría al deterioro de la infraestructura básica;*
- ii) Desatención a programas de capacitación y actualización de la burocracia;*
- iii) Falta de previsión de la infraestructura física y los recursos humanos requeridos para instrumentar reformas de la administración pública y/o la aplicación de nuevas políticas.*

Aunque los puntos anteriores están lejos de considerarse como postulados generalmente aceptados, se puede resumir que es evidente que el gobierno falla al tomar decisiones de tipo económico y el aparato burocrático muchas veces perjudica la eficiencia del sector público y de la economía en general (provocando altos costos de transacción, p.e.).

¹¹ *Ibidem*, pp. 290-291.

Así, se puede observar que tanto mercado como Estado no pueden desempeñarse perfectamente, cuestión que es obvia, pero que en ocasiones parece olvidarse cuando se habla de las *maravillas* de uno y de las *atrocidades* del otro. En realidad, mercado y Estado existen e interactúan entre sí, y lo que se debe buscar es el mejor funcionamiento de ambos.

4.2. La discusión de la Política Económica

Determinar cuál debe ser la política económica de un país no es tarea fácil. Considero que no es resultado de un consenso social, donde se tomen en cuenta las opiniones de todos los grupos y sectores del país. Tampoco creo que se trate de un plan creado por un grupo privilegiado. Más bien, se trata de debates constantes entre quienes tienen influencia dentro o desde fuera de las instituciones del Estado.

Existen diversos grupos de interés, unos con más poder económico y político que otros, pero que al fin y al cabo interactúan entre sí y tienen que llegar a acuerdos. Estos acuerdos son tomados en el seno del Estado y es donde se da la política. Los partidos políticos tal vez sean uno de los medios más importantes para influenciar en las decisiones de Estado, pero es el único, también están las cámaras empresariales, las organizaciones gremiales y campesinas, las organizaciones no gubernamentales, círculos académicos y científicos y, por supuesto, organismos internacionales que también representan intereses económicos tanto de particulares como de otros países. Además están otras organizaciones (armadas o no) que se mantienen al margen de la ley y eventualmente pueden influir en alguna decisión de política económica.

Sin embargo, a pesar de que estos grupos de interés tienen que ver en la toma de decisiones de política económica en el corto plazo, existen políticas económicas que responden a modelos económicos, que muchas veces son introducidos en situaciones de crisis (en otras no), en las cuales se deben tomar decisiones, en ocasiones radicales, dentro de la economía para paliar los problemas que se presentan. Se toman en consideración corrientes del pensamiento económico innovadoras o incluso que funcionaron en el pasado y así se transforman las instituciones estatales, en algunos casos, que son indispensables para la cabal aplicación de éstas políticas, las cuales se pueden considerar que aplican por periodos más largos que las que tiene su origen en cuestiones coyunturales. Estas transformaciones se dan en diferentes grados y tienen duraciones también diferentes dependiendo del lugar y el problema económico específico.

Todo lo anterior es un esquema, grosso modo, de cómo se van consolidando políticas económicas tanto a corto como a largo plazo y de las cuales emanan las que serán consideradas por unos como las atribuciones y funciones del Estado en materia económica más válidas y eficaces.

Con lo anterior no pretendo decir que siempre se llegue a consensos totales, pero sí lo suficientemente necesarios para que el Estado se mantenga como rector de la sociedad y haya estabilidad.

4.2. La política fiscal

La política fiscal es toda intervención del Estado en la economía, tanto en forma de gasto como de financiamiento de dicho gasto. Este gasto gubernamental puede tener diferentes clasificaciones, entre ellas la división en gasto de inversión y gasto corriente. El gasto en inversión comprende todo lo referente a la creación de infraestructura económica, tanto para servir al sector privado y a la sociedad civil como para la administración de las empresas públicas. El gasto corriente tiene como objetivo mantener el funcionamiento administrativo u organizacional del Estado y comprende, por ejemplo, sueldos y salarios, equipo de oficina, entre otros.

El Estado financia su gasto por medio de ingresos propios, cómo son los tributarios, los no tributarios, precios y tarifas y extraordinarios; e ingresos ajenos, es decir, deuda (interna o externa). Los ingresos tributarios son los diversos impuestos —en el caso de México, principalmente el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR)—; los no tributarios son derechos, productos y aprovechamientos.

Como ya se mencionó, éste es uno de los aspectos más debatidos de las funciones del Estado, debido a que toda acción de gasto debe tener su contraparte en el nivel de ingresos del gobierno, ya sea mediante cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, precios y tarifas o mediante mecanismos de endeudamiento. Lo anterior significa que el Estado obtendrá recursos de la sociedad y los va a gastar; de modo que, de no existir consenso entre los grupos de interés con mayor influencia en el Estado, se corre el riesgo de no lograr los objetivos planteados.

En este sentido, es importante mencionar un concepto utilizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): el *pacto fiscal*, que se refiere a un

[...] desarrollo de mayorías o coaliciones políticas duraderas y de consensos básicos estables respecto del papel del Estado en la economía, de las modalidades, la extensión e intensidad de las intervenciones gubernamentales y, sobre todo, de la manera en que deben ser financiadas y debe distribuirse su carga entre los miembros de la sociedad, es entonces, cuando están dadas las condiciones necesarias para un eficaz funcionamiento del Estado y la ejecución de los programas de gobierno.¹²

¹² CEPAL, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL, 1998, p. 41.

4.2.1. Artículos constitucionales en México referentes a la política fiscal

Tal vez sea el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ el que menciona de manera más clara cuáles deben ser las funciones del Estado en la economía:

Artículo 25: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

En el artículo 28 se menciona: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria”.

Y más adelante: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas para su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores sociales y privados”.

Por su parte, la fracción IV del artículo 31, sobre las obligaciones de los mexicanos, establece: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, así como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

El artículo 73, fracción VII, señala como una de las facultades del Congreso: “Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”, y en la fracción VIII: “dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el

¹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Grupo ISEF, 2005.

crédito de la Nación, para aprobar dichos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”.

4.4. Los ingresos (tributarios y no tributarios) del Estado

4.4.1. Tipos de ingresos

Los ingresos tributarios del Estado son impuestos aplicados a bienes y servicios producidos dentro del país o a bienes de importación, remuneraciones, transacciones financieras, etc.

Entre los ingresos no tributarios pueden mencionarse: derechos, los cuales implican una contraprestación en el caso de un servicio prestado por el Estado; productos: ingresos provenientes de la explotación de recursos propiedad de la nación; aprovechamientos: multas y recargos por pago de obligaciones fiscales a destiempo; venta de bienes y servicios de empresas públicas.

4.4.2. Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios son aquellos provenientes de impuestos y pueden ser de casi cualquier tipo (hay gobiernos que han gravado la tenencia de ventanas en casas particulares). Existen impuestos de cuota fija, los especiales sobre ventas, los *ad valorem*, los selectivos sobre un factor, sobre el valor agregado, sobre la renta, a la exportación, a la importación, etcétera.

Los impuestos son, tal vez, el tipo de ingresos del Estado que la gente más fácilmente reconoce y los más importantes por los montos que pueden recaudar.

Se les denomina impuestos por ser, precisamente, una contribución que la sociedad hace al Estado de manera obligatoria. Son obligatorios porque, de no serlo, la mayoría no los pagaría, lo cual responde el término de la teoría económica denominado “del polizón” o “del gorrón”, que argumenta la existencia de incentivos para no pagar y/o revelar las preferencias sobre la producción de bienes y servicios públicos. Históricamente, los impuestos no han sido exclusivos de los Estado-nación; desde la antigüedad se han cobrado, ya sea por ciudades-Estado, reinos, Iglesia, e incluso por señores feudales a sus respectivos siervos. Si bien podían adoptar diferentes denominaciones, dichos impuestos podían ser cobrados en especie o en dinero, y su característica principal era la misma que en la actualidad: su carácter obligatorio sin una contraparte directa.

En general, los impuestos pueden ser directos o indirectos. Los primeros se aplican sobre personas físicas o morales (empresas); los más conocidos de este tipo son el impuestos sobre la renta (ingreso), impuestos sobre plusvalías de activos financieros e impuestos de capitación (cantidad fija que se tiene que pagar, independientemente del ingreso personal). Los indirectos se aplican sobre una amplia

variedad de bienes y servicios, ya sea sobre el valor agregado, sobre las ventas, aranceles al comercio exterior, etcétera.

4.4.2.1.1. Impuesto al Valor Agregado

El IVA es un impuesto indirecto que grava el valor añadido en el total de los bienes y servicios consumidos en el mercado doméstico. Su aplicación consiste en gravar cada una de las “etapas del proceso de producción y distribución por cada empresa; el valor agregado es la diferencia entre los precios (netos de impuestos) a los cuales la empresa vende sus productos y los precios (netos de impuestos) que son pagados por [insumos], equipo, servicios especiales y productos, los cuales son comprados a otras empresas. [El total] del valor agregado por todas las empresas es el precio (neto de impuestos) pagado por el consumidor final. El método de administración del impuesto es que en cada etapa el comprador paga el impuesto sobre el valor de sus insumos y carga el impuesto sobre el valor de sus productos. Cada productor, entonces, pasa a al [organismo encargado de recaudar los impuestos] la diferencia entre el impuesto referente a su producto final y el impuesto de sus insumos”¹⁴; es decir, que cada productor perteneciente a una etapa intermedia del producto final paga el IVA de sus insumos, pero lo recupera al vender su producto, así se evita un problema de gravamen en cascada, ya que terminará pagando el impuesto al valor agregado total del bien o servicio sólo el consumidor final.

EJEMPLO: con una tasa de 15%, un productor inicial agrega \$1000 de valor, por lo que el productor no. 2 paga \$1000 por el valor total del insumo y \$150 de IVA; el segundo productor agrega otros \$500 de valor, deduce los \$150 que pagó de IVA al vender su producto, pero como el bien ahora tiene un valor de \$1500 (neto de impuestos) el tercer comprador paga \$1500 de valor más \$225 de IVA; si este a su vez agrega \$200 al valor total del que será el producto total, vende su producto por \$1700, se le regresan sus \$225 que pago de impuesto y el consumidor final termina pagando \$1700 de valor y \$255 de IVA.

Más adelante se menciona cuáles bienes y servicios están gravados con tasa del 15% o del 10% (dependiendo de la zona del país), cuáles tienen tasa del 0% y cuales están exentos. Pero quiero mencionar, a manera de preámbulo, que las exportaciones, y por lo tanto la Industria Maquiladora de Exportación, tienen tasa de IVA de 0% (cómo en todos los países que cuentan con este impuesto), esto es para evitar que las empresas de este ramo pierdan competitividad, comparativamente hablando, con sus competidores del exterior. La diferencia entre la tasa del 0% y las

¹⁴ Sandford, Cedric, *Economics of Public Finance*, Pergamon Press, 3ra. Edición. Oxford, R.U. pag. 188

exenciones, que considera la Ley del IVA, consiste en que los productores que venden bienes o servicios gravados con tasa cero pueden recuperar el impuesto pagado por sus insumos y los compradores de bienes y servicios exentos no pagan el impuesto por el valor total del producto, pero el vendedor final si lo hace por parte de sus insumos.

4.4.2.1.2. Ventajas del IVA en comparación con los impuestos sobre ventas

Son tres las ventajas principales del IVA con respecto a otros impuestos sobre ventas, como fue el caso del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, que fue sustituido por el IVA en México el 1° de enero de 1980:

La primera se refiere a que no hay un *efecto cascada*, es decir, que no hay doble tributación para un mismo bien final, que si ocurre con los demás impuestos sobre ventas. Relacionado con este punto están las exportaciones, ya que no son afectadas al estar gravadas con tasa cero, y pudiendo así, el exportador, recuperar el IVA pagado por los insumos intermedios, como se explicó arriba.

La segunda ventaja, se refiere a que el IVA grava una base más amplia de productos que los impuestos sobre ventas y a una tasa uniforme. Aunque en México se tiene la tasa preferencial de 10% en la zona fronteriza, esa tasa abarca los mismos bienes y servicios que la tasa de 15% del resto del país.

La tercera ventaja está relacionada con la anterior, ya que se refiere a que el IVA provoca menos distorsiones en la demanda, al abarcar la misma tasa un mayor número de bienes y servicios que los otros impuestos sobre ventas, evitando así problemas relacionados con la sustitución de unos bienes por otros y, por lo tanto, distorsiones en los precios relativos.

4.4.2.2. Impuestos a las importaciones

También conocidos como aranceles a la importación. Entre ellos destacan los específicos, que son un impuesto monetario fijo por cada unidad del bien importado; y los aranceles *ad valorem*, un porcentaje que se aplica al precio del bien importado.

Los aranceles también impactan la eficiencia económica; principalmente afectan a los consumidores del país que aplica el impuesto, pero también han sido utilizados para apoyar a industrias y sectores importantes para el desarrollo económico del país en el largo plazo.

4.4.2.3. Impuestos especiales

En México, los impuestos especiales forman parte, junto con el IVA, de las principales fuentes de ingresos indirectos, ya que los impuestos a la importación han ido desapareciendo en las últimas dos décadas. Estos impuestos especiales se aplican por unidad vendida o como porcentaje del precio de venta y, por lo general, son más altos que el IVA. Ejemplos de estos, son los aplicados a la cerveza o a los cigarrillos en México.

4.3.2.4. Impuesto sobre la renta

Grava un porcentaje del ingreso de las personas física y las ganancias de las empresas. Es el impuesto que mejor puede ser utilizado para llevar a cabo transferencia de recursos de un sector o grupo social al otro. En México es uno de los impuestos más importantes en el monto recaudado. Se considera progresivo si a un mayor nivel de ingreso corresponde una tasa impositiva mayor.

4.3.2.1.6 Impuesto al activo

“Este impuesto lo deben de pagar las personas que realizan actividades comerciales, industriales y de servicios, sobre el valor de los bienes que utilizan para realizar estas actividades, como terrenos y construcciones, mobiliario y equipo, etc. En el caso de las personas que rentan bienes inmuebles sólo lo pagarán cuando los inmuebles se utilicen para realizar actividades empresariales (comercio, industria, agricultura, ganadería, o silvicultura)”¹⁵.

4.3.2.1.7 Tenencia Vehicular

“El impuesto de tenencia vehicular es un cobro anual que realiza el Gobierno federal en los tres primeros meses del año que depende de la marca, línea y características de su vehículo, valor del mismo y en modelos desde 1995.

Este gravamen fue creado desde 1961 y actualmente representa apenas el 1.6% de la recaudación total por concepto de gravámenes, aproximadamente 13 mil millones de pesos que van a dar a las arcas estatales y municipales.

Como documentan varios sitios de Internet —en su mayoría blogs—, la tenencia se aplicó para auspiciar los Juegos Olímpicos de 1968 en el país. A casi 40

¹⁵ <http://www.sat.gob.mx>

años de este decreto, el impuesto sigue cobrándose y los fondos se destinan a los gobiernos de los Estados”¹⁶.

4.3.2.1.8 Impuesto sobre automóviles nuevos

“Es el gravamen sobre la adquisición de automóviles nuevos. Están obligadas su pago las personas físicas que enajenen automóviles nuevos y personas morales que realicen [producción nacional o importen automóviles]. Se entiende por automóvil nuevo el que adquiere por primera vez el consumidor del fabricante, ensamblador o por el distribuidor autorizado... Para calcular este gravamen se utiliza la tarifa señalada en la Ley de Automóviles Nuevos (Artículos 2 y 3)”¹⁷.

¹⁶ <http://www.eluniversal.com.mx/notas/336480.html>

¹⁷ <http://www.impuestum.com>

4.4. Características deseables de un sistema tributario

Según Joseph E. Stiglitz¹⁸, las cinco características principales que debe cumplir un sistema tributario para operar satisfactoriamente son:

1. *Eficiencia económica*: El sistema tributario no debe ser distorsionador; si es posible, debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica.
2. *Sencillez administrativa*: Sus costos de administración y de cumplimiento deben ser bajos.
3. *Flexibilidad*: Debe poder adaptarse fácilmente a los cambios de las circunstancias.
4. *Responsabilidad política*: Debe ser transparente.
5. *Justicia*: Debe ser, o considerarse, justo; tratar de forma similar a los que se encuentran en circunstancias similares y obligar a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria.

Eficiencia económica

Según la teoría económica tradicional, si no existieran fallas del mercado, éste asignaría los recursos de manera eficiente y se estaría en una situación en la cual nadie podría estar mejor sin afectar negativamente el bienestar de otro. “La mayoría de los impuestos alteran los precios relativos, por lo que distorsionan las señales de los precios y, en consecuencia, alteran la asignación de los recursos.”¹⁹ Esto quiere decir que un impuesto causa cambios en la conducta de los agentes económicos, por ejemplo, ante un aumento del ISR una persona puede decidir disminuir su tiempo de trabajo para dedicarlo a otra actividad, por ejemplo, el esparcimiento o el estudio.

Los impuestos también pueden causar cambios de carácter financiero, es decir, en la forma en que se efectúa una operación: a un empleado le conviene más que su patrón le compre una póliza de seguro a que le dé el dinero para comprarla él mismo, porque de ese modo se reflejaría un incremento de su salario y el beneficio será menor debido al ISR que debe pagar por cada peso que gana.

En general, todos los impuestos generan distorsiones en los precios relativos, tanto de los bienes y servicios como de los activos financieros. La aplicación de un impuesto sobre un bien o servicio provoca un aumento del precio de éste, por lo que aumenta su precio relativo en comparación con otras mercancías y, en el caso de los bienes sustitutos, puede provocar un efecto sustitución, el cual se estudiará más adelante.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 483.

¹⁹ *Ibidem*, p. 484.

El anuncio de la aplicación de un impuesto también provoca cambios en la toma de decisiones, principalmente en cuanto a los activos financieros que verán reducido su valor en ese caso; esto provoca que antes de que se aplique, se incremente su oferta y disminuya su valor.

Existen otros cambios provocados por los impuestos, como los que atañen a las decisiones de ahorrar e invertir.

Un impuesto es *distorsionador* si los individuos que tienen que pagarlos pueden cambiar sus decisiones fiscales, es decir, que puedan elegir, por ejemplo, entre comprar o no una mercancía gravada, o trabajar o no para evitar el pago de ISR. Por el contrario, un impuesto es *no distorsionador* si, y sólo si, el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales, que sería el caso de un impuesto de capitación.

Sin embargo, los impuestos no son negativos *per se*, todo depende de los objetivos ulteriores de la política económica. Haciendo un balance entre los beneficios que pueden acarrear y las distorsiones en los mercados que provocarían, entre otras consideraciones, se puede tomar la decisión correcta de introducirlos, cambiar sus tasas o eliminarlos.

Los impuestos también pueden ser correctores, o sea, que puede ayudar a mejorar la eficiencia económica y, al mismo tiempo, elevan los ingresos del Estado. Tal es el caso de los impuestos aplicados para corregir externalidades: si una empresa está produciendo por encima del óptimo social al generar contaminación, la aplicación de un impuesto que reduzca la producción total reduciría también la contaminación.

Los costos en la administración

Los costos en la administración pueden ser directos (pagados por la institución gubernamental encargada de cobrar los impuestos) o indirectos (pagados por los contribuyentes, ocasionados por el tiempo utilizado para cumplir con las obligaciones, el pago de contadores, etcétera).

Un factor importante que afecta los costos administrativos es la complejidad, como puede ser el caso de contar con tasas diferenciales, exenciones y devoluciones.

Flexibilidad

Los cambios en el entorno social y económico exigen cambios en el sistema tributario, el cual depende de factores políticos, entre otros, para realizar dichas modificaciones.

En ocasiones, la estabilización puede ser automática. Por ejemplo, en el caso del ISR puede ser necesaria una reducción en las contribuciones: ante una crisis económica, si disminuye la renta, con un sistema progresivo, los individuos pagan menos debido a sus ingresos menores, con lo que se cumple el objetivo de bajar la carga impositiva de manera automática.²⁰

Responsabilidad política.

Este punto se refiere a que el Estado debe estar comprometido a informar a sus contribuyentes quiénes y en qué cuantía pagan los impuestos, y la forma en que éstos se gastan.

Justicia

Se refiere a que debe existir *equidad horizontal*: las actividades económicas o sectores económicos con las mismas características deben recibir el mismo trato y pagar los mismos impuestos; y *equidad vertical*: las personas que obtengan mayores ingresos deben de pagar más que las que reciben menos.

²⁰ *Ibidem*, p. 492.

4.5. Incidencia de los impuestos

La incidencia legal de un impuesto indica quién es legalmente responsable de su pago. Puesto que los precios pueden cambiar como consecuencia del impuesto, el conocimiento de la incidencia legal no nos dice esencialmente nada de quién paga el impuesto. Por el contrario, la incidencia económica de un impuesto es la variación que provoca el impuesto en la distribución de la renta real de los particulares. A la diferencia entre incidencia legal e incidencia económica se le llama traslación impositiva.²¹ La incidencia impositiva absoluta analiza los efectos de un impuesto cuando no produce cambios en otros impuestos ni en el gasto público.

La importancia del análisis de la incidencia de los impuestos radica, por una parte, en si el impuesto es proporcional, progresivo o regresivo y, por otro lado, en los efectos que causa en el consumo, en especial el efecto renta y el efecto sustitución. La definición de proporcional se refiere a la situación en la que la proporción de los impuestos pagados es constante en relación con el ingreso, con independencia de cuál sea el nivel de éste. Si el tipo impositivo medio (porcentaje que representan los impuestos con respecto al ingreso) aumenta conforme el ingreso es mayor, el sistema es progresivo; si se reduce, el impuesto es regresivo. Lo anterior se aplica tanto a los impuestos directos como a los indirectos.

4.5.1. Incidencia en los mercados competitivos

A continuación se hace un análisis sobre la incidencia económica de algunos impuestos, siguiendo un modelo de equilibrio parcial, es decir, analizando sólo el mercado del bien en cuestión.

Un impuesto específico o por unidad es aquél cobrado por cada unidad de producto vendido y, a la hora de determinar la incidencia económica, es independiente si se le cobra legalmente al consumidor o al productor. Si se analiza desde el punto de vista de la demanda, el impuesto provoca una disminución de la misma ocasionada por el aumento del precio; los consumidores pagan parte del impuesto al aumentar el precio de cada unidad de producto, aunque disminuya lo comprado; la otra parte (igual al precio pagado por los consumidores menos el precio original en ausencia del impuesto) la pagan los productores. Algo análogo sucede al analizar desde el punto de vista de una disminución de la oferta: el resultado es idéntico. La diferencia inducida por el impuesto entre el precio pagado por los consumidores y el recibido por los productores se llama *cuña* o *brecha fiscal*.

²¹ Harvey S. Rosen, *Hacienda pública*, p. 252.

Que alguna de las partes asuma una mayor parte del impuesto depende de la elasticidad de las curvas de oferta y de demanda. Cuando la oferta es perfectamente elástica y la curva de demanda tiene pendiente negativa, el precio recibido por los productores se reduce en la cuantía del impuesto, debido a que la cantidad demandada con respecto a la ofrecida se reduce en la misma proporción que el monto del impuesto, asumiendo así el productor toda la carga impositiva. Lo anterior se debe a que, al ser elástica la curva de demanda e introducirse el impuesto, el consumidor puede preferir la adquisición de otros bienes, pero con la oferta inelástica, los productores tienen que asumir todo el impuesto para que no se reduzcan sus ventas, ya que si eso pasara no podrían cubrir ni siquiera el costo marginal.

En el caso de que la oferta sea perfectamente elástica y la curva de demanda tenga pendiente negativa, el impuesto recae totalmente sobre el consumidor, debido a que un aumento del precio provocado por el impuesto produce una disminución de la demanda, pero el productor se adapta inmediatamente a esta situación, vendiendo menos pero recibiendo el mismo precio que en ausencia del impuesto, con lo cual son los consumidores quienes pagan toda la cuantía del impuesto.

Una mayor elasticidad precio-cantidad (demandada y ofrecida) implica, en términos muy prácticos, la capacidad de reducir o aumentar el consumo o las ventas ante variaciones en los precios. Y entre mayor sea esta capacidad para modificar la cantidad a consumir o a vender ante estas variaciones, menor es la proporción que se paga del mismo.

Por lo tanto, en el caso de una perfecta elasticidad de la demanda y una curva de oferta con pendiente positiva, todo el impuesto recae sobre el productor; en cambio, si la demanda es perfectamente inelástica, los consumidores absorben todo el impuesto. Se sigue la misma lógica en las diferentes combinaciones posibles de los puntos intermedios entre elasticidades e inelasticidades perfectas.

Un impuesto *ad valorem*, o sea, proporcional al precio también provoca un aumento de éste que, a su vez, disminuye la cantidad demandada y ofrecida, provocando una incidencia económica que depende de las elasticidades de las curvas de oferta y de demanda.

4.5.2. Incidencia en mercados sin competencia perfecta

En el caso del impuesto aplicado a un bien producido por un monopolio, el precio aumenta y la cantidad demandada se reduce, pero el Estado puede adquirir parte del excedente del consumidor obtenido por el monopolio en ausencia del impuesto, aunque con el impuesto también aumenta la pérdida de excedente del consumidor y la pérdida irreparable de eficiencia, pero ambos son menores a la cantidad recaudada

por el Estado. De este modo, se puede regresar a los consumidores, por vía del gasto público, parte del excedente perdido por la existencia del monopolio.

No existe una teoría bien desarrollada de la incidencia impositiva en el caso de un oligopolio, debido a que ésta depende fundamentalmente de cómo varían los precios relativos cuando se introducen los impuestos, y no se cuenta con una teoría generalmente aceptada que explique cómo se determinan los precios en el oligopolio.²²

4.5.3. Efecto sustitución y efecto renta

El efecto renta y el efecto sustitución son las dos cuestiones de la teoría económica referida a los impuestos que se deben analizar, en términos de eficiencia económica y debido a sus efectos sobre la asignación de recursos.

Cuando a un bien se le aplica un impuesto, su precio de venta aumenta (a menos que la demanda sea perfectamente inelástica), por lo que su demanda disminuye. A esto se le llama *efecto renta*, porque disminuye el ingreso real que los consumidores destinarían a ese bien.

Por otro lado, el aumento del precio ocasionado por el impuesto encarece ese bien con respecto a otros, es decir, que su precio relativo también aumenta, por lo que su demanda disminuye, y aumentando la de otros bienes sustitutos en mayor o menor medida. Esto es el *efecto sustitución*.

Según Stiglitz: "La magnitud del efecto sustitución depende de lo fácil que sea sustituir el bien gravado por otros. Se refleja en la forma de las curvas de indiferencia, es decir, de la *elasticidad de sustitución*, que es la variación porcentual que experimentan las cantidades consumidas como consecuencia de una variación porcentual de los precios relativos".²³ Entre mayor sea dicha elasticidad, la demanda de este bien caerá más al introducir el impuesto, a favor de un incremento de la cantidad demandada de otros bienes.

4.5.4. Exceso de gravamen

El exceso de gravamen es una pérdida de bienestar mayor a la recaudación obtenida por el impuesto; se le denomina *coste de bienestar* o *pérdida de peso muerto del impuesto*.²⁴ También se puede ver como la diferencia entre la pérdida del excedente del consumidor, por la introducción y consecuente elevación del precio del bien, menos el monto de un impuesto de cuantía fija que estarían dispuestos a pagar (a

²² *Op. cit.*, p. 266.

²³ *La economía del sector público*, pp. 553 y 555.

²⁴ Rosen, *op. cit.*, p. 279.

cambio de bienes y servicios proveídos por el Estado) para evitar la contribución por el impuesto indirecto.

4.6. Eficacia en la recaudación de impuestos

Se entiende por eficacia en la recaudación al monto de dinero recaudado por el Estado tras la aplicación de un impuesto. Al introducir un impuesto, se hace una estimación del monto máximo posible a recaudar, dados el nivel de producto y de otras variables, según sea el impuesto de que se trate. Y la eficacia se considerará mayor entre más se acerque la recaudación al máximo posible.

4.7. Eficiencia en la recaudación de impuestos

La eficiencia en la recaudación de impuestos considera el monto recaudado y los recursos utilizados para llevar a cabo esa recaudación, por ejemplo, los administrativos. Por lo tanto, un sistema impositivo que logre recaudar el máximo potencial al menor costo posible se considerará el más eficaz y eficiente.

4.8. La evasión fiscal

La evasión fiscal es la infracción de la ley que se comete al no declarar o declarar menos impuestos de los que la incidencia legal establece según el sistema tributario vigente.

4.9. La elusión fiscal

La elusión fiscal es la utilización de las leyes sobre impuestos para pagar menos o no pagar, sin violar estrictamente alguna norma. Esto es posible al existir incongruencias, falta de especificaciones suficientes o términos ambiguos que faciliten una interpretación de las leyes que permita a quienes deben pagar un impuesto, no pagarlo.

V. Desarrollo

5.1. Antecedentes históricos del IVA

El impuesto al valor agregado (IVA) no es muy antiguo, sin embargo, ha tenido una expansión considerable en las últimas dos décadas.

Intelectualmente, la idea básica del impuesto al valor agregado parece haber sido originado con el hombre de negocios alemán, von Siemens, escrita en los años veinte. Hubo otros desarrollos en esa década, incluyendo la sugerencia del método de factura-crédito de Adams (1921). Particularmente, contribuciones influyentes fueron hechas por *le père de la TVA*, Maurice Lauré (1953, 1957).²⁵

Fue Francia el primer país que consideró adoptar el impuesto, en los años veinte del siglo pasado, y fue adoptado en 1948. Inicialmente, se aplicó a la manufactura y no se dio crédito para gravar los bienes de capital. Fue convertido a un impuesto de tipo consumo en 1954.²⁶

En los sesenta se aceleró la implementación del IVA. Brasil fue el primer país de Latinoamérica en introducirlo.²⁷ A finales de la década de 1980, tres fueron las regiones que más adoptaron el impuesto: la mayoría de las economías en transición; un gran número de países subdesarrollados, principalmente en África, Asia y el Pacífico, y economías de islas pequeñas.

Con respecto a la introducción del IVA en diferentes partes del mundo se puede mencionar lo siguiente:

En Europa Occidental, la adopción del IVA estuvo íntimamente asociado con el manejo de una mayor integración económica entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas: El IVA es particularmente conveniente para evitar las distorsiones del comercio asociadas a los impuestos indirectos en cascada que son reemplazados. En Sudamérica, el IVA fue visto como un más eficiente ingreso tributario que sería consistente con el incremento de las políticas económicas orientadas al exterior. La rápida adopción del IVA en las economías en transición reflejaron la necesidad de reemplazar los ingresos de recursos tradicionales (tales como gravámenes a empresas Estatales) que fueron declinando como resultado de la transformación económica...²⁸

²⁵ Liam Ebrill *et al.*, *The modern VAT*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2001, p. 4.

²⁶ *Op. cit.*, p. 4.

²⁷ *Ibidem*, p. 5.

²⁸ *Ibidem*, p. 6.

Es notable que Estados Unidos, la economía más grande del mundo y uno de los países más poblados del planeta, no haya introducido el IVA, sino sólo un impuesto sobre ventas, al igual que India. Para fines de 2000, 123 países ya habían introducido el IVA.

México lo adoptó el 1 de enero de 1980. Al entrar en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado quedaron abrogadas las leyes y decretos siguientes:²⁹

1. Ley Federal del **Impuesto sobre Ingresos Mercantiles**.
2. Ley del Impuesto sobre Reventa de Aceites y Grasas Lubricantes.
3. Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Alfombras, Tapetes y Tapices.
4. Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama.
5. Ley del Impuesto sobre Automóviles y Camiones Ensamblados.
6. Decreto por el cual se fija el impuesto que causarán el Benzol, Toluol, Xilol y Naftas de Alquitrán de Hulla, destinados al consumo interior del país.
7. Ley del Impuesto a la Producción del Cemento.
8. Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos.
9. Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Artículos Electrónicos, Discos, Cintas, Aspiradoras y Pulidoras.
10. Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule.
11. Ley del Impuesto a las Empresas que explotan Estaciones de Radio o Televisión.
12. Ley del Impuesto sobre Vehículos Propulsados por Motores Tipo Diesel y por Motores Acondicionados para uso de Gas Licuado de Petróleo.
13. Ley de Compraventa de Primera Mano de Artículos de Vidrio o Cristal.
14. Ley Federal del Impuesto sobre Portes y Pasajes.
15. Decreto relativo al impuesto del 10% sobre las entradas brutas de los Ferrocarriles.
16. Decreto que establece un Impuesto sobre Uso de Aguas de Propiedad Nacional en la Producción de Fuerza Motriz.
17. Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal.
18. Ley de Impuesto y Derechos a la Explotación Pesquera.

²⁹ *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, México, 2000.

5.2 Evolución de las tasas del IVA en México y el argumento para sustituir al Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles

El Impuesto al Valor Agregado en México se introdujo el primero de enero de 1980 y con él se abrogaron varias leyes. La más importante de estas fue la del **Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)**. Este impuesto era como cualquier otro impuesto sobre ventas, gravaba cada transacción económica, es decir que: si el primer productor de un bien, al vender su producto cobraba el impuesto al primer consumidor, en la siguiente etapa de producción de dicho bien, el impuesto debía ser pagado nuevamente por el siguiente comprador, y así sucesivamente hasta el consumidor final. Este mecanismo afectaba enormemente, tanto a consumidores como a productores, ya que como nos dice la teoría económica, todo impuesto provoca un aumento del precio de la mercancía, lo que afecta la eficiencia económica al reducirse la demanda y el ingreso real tanto de consumidores como de productores, ya que éstos últimos estarán vendiendo menos también.

Al efecto que este tipo de impuestos provoca se le llama *cascada*, por su afectación en todas las etapas en que el bien se vende hasta llegar al consumidor final. Por lo anterior, el ISIM provocaba una inflación mayor de la que se esperaba que provocaría el IVA, ya que este último lo recupera cada productor al efectuar la venta, y lo termina pagando legalmente el consumidor final solamente, aunque como ya se vio arriba, la incidencia económica de un impuesto al consumo también afecta la economía del productor, dependiendo de las elasticidades de las curvas de oferta y de demanda.

En resumen, las principales ventajas que se le vio al IVA al introducirse fueron:

- Eliminaba el efecto cascada que se manifestaba con el Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.
- Por lo anterior, era menos inflacionario que el impuesto que se estaba sustituyendo.
- Afectaría menos a los productores intermedios, productores finales y consumidores.
- Aumentaría la recaudación.
- Menor distorsión de los precios relativos.

De **1980 a 1982** hubo una tasa general de 10 por ciento y de cero por ciento en todos los productos alimenticios y exportaciones, además de que no había exenciones. La recaudación en ese periodo fue de 24,014 millones de pesos (precios de 1993), representado 2.5% del PIB en 1980 y en 1982 de 21,414 millones, o sea 2.1% del PIB³⁰. Es decir, que hubo un decrecimiento real anual de 5.6% en la recaudación en

³⁰ <http://www.cideiber.com/infopaises/Mexico/>

ese periodo. Se puede explicar esta baja en la recaudación por la crisis económica del fin de sexenio del ex presidente Lopez Portillo.

En el periodo que va de **1983 a agosto de 1988** se introdujeron algunas reformas a la Ley del IVA: se conservó la tasa general del 15%, se especificó que la tasa de cero por ciento sería para alimentos no procesados y de consumo popular así como a las exportaciones, se introdujo una tasa de 6% para el resto de los alimentos y medicinas de patente y una tasa de 20% para enajenación e importación de bienes, prestación de servicios independientes y bienes de lujo, así como un apartado de exenciones de compra y venta de viviendas, educación, libros, periódicos y revistas, y servicios médicos. Los resultados en las finanzas públicas fueron los siguientes: en el primer año de este periodo la recaudación fue de 28,133 millones de pesos (de 1993) y representó el 2.8% del PIB, para 1988 los ingresos fiscales por este impuesto fueron de 35,104 millones (el 3.4% del PIB), es decir, que la tasa de recaudación real anual fue de 4.5% en ese periodo³¹. Fue un periodo de graves problemas económicos (inflación muy alta, en algunos años superior al 100% anual, devaluación del pesos en varias ocasiones, caída de la bolsa de valores, incremento del desempleo y el subempleo, etc.) y de también profundas reformas económicas como consecuencia de aquellos problemas, tales como: apertura de la economía al exterior, tanto en materia comercial como en inversión extranjera; privatización de cientos de empresas públicas; reducción del gasto y programas públicos, etc.

La economía se estabilizó para inicios del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y de **septiembre de 1988 a septiembre de 1991** se manejó el siguiente esquema del IVA: se incluyó a todos los productos alimenticios y a las medicinas en la tasa cero, así como a las exportaciones; se estableció una tasa diferente para la zona fronteriza, del 6%; se mantuvo con el 20% a los bienes de lujo y las mismas exenciones a compra y venta de viviendas, educación, libros, periódicos y revistas, y servicios médicos, así como la tasa general del 15%. En esos tres años la recaudación tuvo un crecimiento real anual del 10%, pasó de ser el 3.1% del PIB en el primer año al 3.4% en el último³².

De **diciembre de 1991 a abril de 1995** la tasa general fue del 10%, exportaciones, medicinas, y alimentos no procesados tuvieron la tasa del cero por ciento y las exenciones siguieron siendo en compra y venta de viviendas, educación, libros, periódicos y revistas, y servicios médicos. Y en este lapso se dio un fenómeno interesante, la recaudación bajó y el porcentaje de ésta con respecto a PIB también lo hizo, pero en una magnitud menor a la reducción de la tasa impositiva, lo que resultó en una mayor productividad en la recaudación del IVA y en un panorama más

³¹ Idem

³² Idem

equitativo para los contribuyentes cautivos con respecto a los evasores del impuesto. Lo anterior lo menciono por los resultados siguientes: la recaudación pasó a 33,343 millones de pesos (a precios de 1993) en el primer año de este nuevo régimen, lo que significó 2.7% con respecto al PIB y en el último año (1995) fue de 35,607 millones de pesos y el mismo 2.7% del PIB, es decir, un crecimiento real anual en la recaudación de 3.3% en el periodo³³. Este tipo de política se enmarca dentro de las llamadas políticas económicas *ofertistas*, las cuales buscan incentivar la inversión y el consumo al reducir impuestos, ya que estas reducciones incrementan el ingreso privado disponible, con lo que los agentes privados tienen más para invertir y para consumir, lo cual crea un círculo virtuoso en la economía. Cabe mencionar que este tipo de políticas económicas se insertan en el marco del gobierno del ex presidente de Estados Unidos Ronald Reagan.

De **mayo de 1995 a diciembre de 2000** la tasa general fue de 15% nuevamente, y del 10% en zona fronteriza; medicinas, alimentos no procesados, exportaciones, agua potable, animales no procesados, servicios agrícolas y pesqueros, así como mayoreo de oro y joyería tienen tasa del cero por ciento; las exenciones estaban contempladas para servicios médicos, servicios educativos, actividades sin fines de lucro, servicios culturales y deportivos, libros, revistas, transporte terrestre de pasajeros, loterías, terrenos y edificios residenciales. Las estadísticas para este periodo se mencionan en otro apartado de este trabajo.

“En abril de 2001 el Ejecutivo Federal envió varios conjuntos de propuestas de reforma tributaria, reforma financiera y reforma presupuestaria que denominó Nueva Hacienda Pública Distributiva”³⁴. El eje de la discusión se basó en la homologación de la tasa de 15% para todos los bienes y servicios. Dicha reforma no se aprobó, pero si se realizaron cambios en la Ley del IVA para simplificar el pago del impuesto y, en consecuencia, mejorar su recaudación.

Se buscó que el fuera también más equitativo y en consecuencia la modificaciones consistieron en: “cambiar el procedimiento de cálculo, de devengado a flujo de efectivo, que consiste en determinar y acreditar el IVA hasta que la transacción económica sea pagada. Anteriormente, cuando se calculaba con base en devengado, los contribuyentes tenían la obligación de liquidar el impuesto cuando formalmente se registraba una transacción económica, aunque no hubieran obtenido los ingresos. Esta situación afecta negativamente su flujo de caja porque tenían la obligación de enterar un impuesto que no habían recibido, que sucede frecuentemente con operaciones a crédito”³⁵.

³³ Idem

³⁴ Hernández Trillo, Fausto, *Evasión Fiscal en México: el caso del IVA*, CIDE, México, 2004, pp. 21

³⁵ Idem

Las reformas para simplificar el pago del impuesto contemplaron cambiar las fechas de pago, de anual a mensual, eliminándose la necesidad de hacer ajustes semestrales por la inflación. También se aprobaron las siguientes medidas para dar incentivos al pago voluntario³⁶:

- Se permitió usar los cheques como comprobantes fiscales.
- Se unificó el periodo de presentación de las declaraciones del IVA y del ISR para personas físicas.
- Se aprobaron nuevas reglas para simplificar la comprobación de bienes importados temporalmente por parte de las maquiladoras que están sujetos a tasa cero.

Adicionalmente se aprobó la facultad para las Entidades Federativas de cobrar un impuesto a las ventas de bienes y servicios al público de hasta 3 por ciento³⁷. Esto es un impuesto a las ventas solamente, no un IVA adicional.

Hubo otro tipo de modificaciones en el sexenio del Presidente Vicente Fox, como la inclusión del municipio de Caborca en Sonora en la tasa del 10% o la tasa de cero por ciento a la industria de la madera en trozo o descortezada³⁸, que no tienen implicaciones muy importantes para el resto de la economía.

En el siguiente apartado daré mi opinión detallada sobre el debate acerca de la propuesta que presentó el Ejecutivo entorno a la eliminación de la tasa de cero por ciento a los alimentos, productos farmacéuticos, servicios de comunicación terrestre de pasajeros, libros y revistas que se ha pretendido homologar a la tasa general del 15 por ciento.

Como comentario final sobre este subtema puedo decir que debe existir una mayor seriedad por parte de los hacedores de políticas económicas y por ende de leyes, y que esto refleje una verdadera visión a largo plazo, donde los agentes económicos puedan tener mayor certidumbre y claridad en las normas en general y de las leyes sobre impuestos, en particular. El cambiar constantemente las leyes implica gastos para las personas físicas y morales, ya que tienen que modificar sus sistemas contables y dar capacitación para cumplir con nuevos lineamientos para la declaración de impuestos. Además, al modificar constantemente (y en muchas ocasiones *al vapor*) las leyes se van creando *lagunas* en la redacción de éstas, que posteriormente son aprovechadas por algunos contribuyentes para eludir el pago de los impuestos.

³⁶ Idem

³⁷ Idem

³⁸ Idem

5.3. Aspectos legales del IVA en México de 1995 a 2000

La Ley del IVA está estructurada en 43 artículos, agrupados en nueve capítulos, cuyo contenido se puede resumir de la siguiente manera.³⁹

Capítulo I: condiciones generales del impuesto como tasas, bases, mecánica de operación y contribuyentes

Capítulo II: normas, condiciones y exenciones para la enajenación de bienes.

Capítulo III: normas, condiciones y exenciones para la prestación de servicios.

Capítulo IV: normas, condiciones y exenciones para el uso o goce temporal de bienes.

Capítulos V y VI: normas, condiciones y exenciones para las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, respectivamente.

Capítulo VII: obligaciones de los contribuyentes.

Capítulo VIII: facultades de las autoridades fiscales.

Capítulo IX: normas y condiciones bajo las cuales las entidades federativas pueden utilizar las potestades tributarias.

Al ser un impuesto que grava sólo al valor agregado y no a las transacciones económicas completas, el IVA permite que los productores acrediten o deduzcan el monto del impuesto pagado en la compra de los insumos empleados en el proceso productivo, excepto cuando se trate de bienes exentos. Por consiguiente, quienes operan en el sector informal de la economía no pueden deducir dichos impuestos, como tampoco es gravado el monto de valor agregado por ellos.

Así:

Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta ley las personas físicas y las morales que, en territorio nacional realicen los actos o actividades siguientes: I. Enajenen bienes. II. Presten servicios independientes. III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes. IV. Importen bienes o servicios...

El contribuyente trasladará el impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios...

Cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución, siempre que en este último caso sea sobre el total del saldo a favor.⁴⁰

³⁹ Fausto Hernández Trillo *et al.*, *Evasión fiscal en México: el caso del IVA*, México, CIDE, 2004, p. 25.

⁴⁰ *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, 2000.

La tasa general del IVA es de 15% en todo el país, con excepción de la zona fronteriza (una franja de veinte kilómetros de manera paralela a las fronteras norte y sur del país; los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, así como pequeñas zonas del estado de Sonora), donde es de 10%. También existe una tasa de 0%, la cual es una especie de exención al pago del impuesto de los bienes gravados de esa manera, con la particularidad de que los productores pueden recuperar el monto del IVA pagado por los insumos utilizados. En el caso de los bienes exentos, el IVA no es deducible.

Los bienes y servicios exentos son los siguientes: servicios médicos, servicios educativos, actividades sin fines de lucro, servicios culturales y deportivos, libros y revistas, transporte terrestre de pasajeros, loterías, terrenos y edificios residenciales.

Los bienes y servicios con tasa de 0% son: exportaciones, alimentos, medicinas, leche, alimentos no procesados, servicios agrícolas y pesqueros y mayoreo de oro y joyería.

5.4. La eficacia en la recaudación del IVA en México

La eficacia en la recaudación de un impuesto es el monto recaudado después de ser determinada su incidencia legal y hecho el cálculo del monto máximo que puede ser recaudado, dadas esas disposiciones legales.

La eficacia en la recaudación de impuestos en México es muy baja; está por debajo de la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y por debajo de la media de los países latinoamericanos. La recaudación total del Estado mexicano es superior a 15% del PIB, muy similar a la media de la recaudación en América Latina. Sin embargo, casi un tercio de la recaudación es por concepto de ingresos petroleros; el Impuesto sobre la Renta es poco más de 4 % del PIB y poco menos de 20% del total de ingresos gubernamentales; el IVA, por su parte, aporta entre 3.5% del PIB y poco más de 14% del total de los ingresos presupuestarios totales⁴¹. Si tomamos en cuenta que las reservas probadas de petróleo en México no durarán más de 13 años, el problema adquiere mayor importancia.

Un enfoque para medir la eficiencia en la recaudación de un impuesto es el de su productividad, que se refiere al cociente obtenido al dividir la recaudación del impuesto con respecto al PIB entre la tasa impositiva. En el caso del IVA en México, esta productividad es de 23%, ya que se divide la recaudación con respecto al PIB (3.5%) entre la tasa general (15%). Esta cifra es la más baja en el grupo de países miembros de la OCDE y la segunda más baja en América Latina.

Es necesario puntualizar que al existir diferentes tasas en el caso del IVA (incluyendo la tasa cero) y exenciones, se deben calcular los montos y porcentajes con respecto al PIB máximo que teóricamente se pueden obtener; esto, para evitar una sobreestimación de lo que se podría obtener y/o una subestimación de lo que se recauda. Es decir, primero se obtiene matemáticamente el porcentaje máximo que se puede recaudar, para después medir la evasión y, en consecuencia, saber qué tan eficiente es la recaudación del IVA en el país.

⁴¹ *Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria*, México, Banco de México, 2003, p. 9.

5.4.1. Comparación de la recaudación en México con la de la OCDE y la de América Latina

Para hacer comparativos internacionales, se deben tomar en cuenta las diferencias en las legislaciones de los países y sus diferentes tasas impositivas, formas de acreditar los impuestos, tipos de sanciones, así como sus también diferentes estructuras económicas, dotación de recursos, entre ellos los naturales, y hasta los factores culturales involucrados. Sin embargo, en este trabajo sólo realizaré comparativos de las estadísticas, tomando en cuenta que el Estado mexicano recauda gran parte de sus recursos por concepto del petróleo.

El primer punto a analizar es la carga fiscal por países, como porcentaje del PIB para el año 2000, la cual se refiere a los impuestos pagados.

En el cuadro 1 se observa que la carga fiscal total en México es de 15.4% del PIB, y de 9.7% si no se toman en cuenta los ingresos provenientes del petróleo. El promedio de los países miembros de la OCDE es de 27.9%, muy superior al nuestro, más aun si se excluyen los ingresos petroleros. De este grupo de treinta países, México tiene el dato más bajo y, si bien es cierto que quienes tienen una carga fiscal más alta son países mucho más desarrollados que el nuestro, también están por encima países de similar o inferior grado de desarrollo económico, como la República Eslovaca con un 21%, la República Checa con 22.1%, Polonia con 24%, y Hungría con 27.6%, entre otros.

En el caso de la comparación con países latinoamericanos, las diferencias no son tan grandes, pero sólo si tomáramos en cuenta los ingresos petroleros nos encontraríamos por arriba del promedio de 14.5% en la región. Países como Bolivia, con 16.2%, y Nicaragua, con 22.7%, están por encima de México.

CUADRO 1
Carga Fiscal Internacional (%PIB) año 2000

Países OCDE		Países América Latina	
México	9.7	México *	9.7
México	15.4		
Japón	17.2	Paraguay	9.9
Rep. Eslovaca	21	Guatemala	10.2
Corea de Sur	21.8	Colombia	10.6
Rep. Checa	22.1	El Salvador	10.9
EU	22.7	Panamá	11.8
España	22.8	Costa Rica	12.1
Alemania	23.1	Perú	12.3
Suiza	23.7	Venezuela	12.8
Polonia	24	Ecuador	13.9
Holanda	25.3	México	15.4
Portugal	25.6		
Grecia	26.4	Bolivia	16.2
Irlanda	26.9	Uruguay	16.7
Hungría	27.6	Chile	17.9
Turquía	27.7	Argentina	18.1
Austria	28.8	Brasil	21.2
Francia	29	Nicaragua	22.7
Italia	30	Promedio	14.5
Canadá	30.7	Coef. Var.	0.27
Luxemburgo	31		
Noruega	31.2		
Reino Unido	31.2		
Australia	31.5		
Bélgica	31.5		
Islandia	34.4		
Finlandia	34.9		
Nueva Zelanda	35.1		
Suecia	39		
Dinamarca	46.5		
Promedio	27.9		
Coef. Var.	0.23		

* Sin Ingresos petroleros

Tomado de: *Evasión fiscal en México: el caso del IVA*. CIDE. 2004.

Fuente: *Revenue Statistics*, OCDE, 2000, y *Government Financial Statistics Yearbook*, IMF, 2002.

En cuadro 2⁴² observamos una comparación internacional en cuanto al porcentaje de la recaudación de impuestos generales al consumo (incluyendo al IVA, impuestos sobre ventas, etc.) con el PIB de cada uno de los países. México está en antepenúltimo lugar en la lista de la OCDE, con 3.5%. A continuación se encuentran Japón con 2.4% y Estados Unidos con 2.2%; cabe recordar que este último país cuenta con un impuesto sobre ventas y no con el IVA. Más adelante veremos como tasas de gravamen altas no siempre implican una mayor recaudación, pero si solo observamos estos datos, resalta que hay 18 países con una recaudación superior al 7% del PIB, entre ellos, países con mediano desarrollo como la República Checa con 7.4%, Polonia con 7.6%, Turquía con 7.8%, República Eslovaca con 8%, Hungría con 10.2%, y otros países desarrollados con tasas similares. El promedio de la OCDE es de 6.9%, casi el doble que el dato para México.

Si la comparación se hace con América Latina, México también aparece en antepenúltimo lugar, arriba de Panamá y Ecuador y por debajo de la media, que es de 5.5%. Los países con desarrollo más similar al nuestro, Argentina, Chile y Brasil, cuentan con 4.5%, 8.7% y 9.2% respectivamente.

En el cuadro 3⁴³, donde se analizan las tasas de estos impuestos al consumo, los países de la OCDE con mayores tasas de recaudación con respecto al PIB también presentan las mayores tasas de gravamen; son Islandia, Dinamarca y Hungría con 24.5%, 25% y 25% respectivamente. Con esto último no pretendo decir que la solución para obtener una mayor recaudación con respecto al PIB sea aumentar las tasas, de hecho México tiene el quinto lugar en el tamaño de dicha tasa (la general de 15%), al igual que Canadá, Luxemburgo y Turquía, éstos últimos con una recaudación de 5.2%, 6% y 7.8% con respecto al PIB, respectivamente. En los países latinoamericanos, México se encuentra dentro de la tasa promedio de casi 15%; entre ellos, la menor es de Panamá (5%) y las tres mayores son de Brasil (20.5%), Argentina (21%) y Uruguay (23%) —de ellos sólo Brasil tiene una recaudación significativamente alta, que corresponde a una alta tasa impositiva—, y Chile con una tasa de 18%, un poco más alta que la nuestra, obtiene un ingreso como proporción del PIB de más del doble que México.

⁴² Hernández Trillo *et al.*, *op. cit.*, p. 13.

⁴³ *Ibidem*, p. 14.

CUADRO 2
Impuestos generales al consumo (% del PIB)
Año 2000

Países OCDE		Países América Latina	
EUA	2.2	Panamá	1.9
Japón	2.4	Ecuador	3.3
<i>México</i>	3.5	<i>México</i>	3.5
Australia	3.9	Venezuela	4.0
Suiza	4.1	Paraguay	4.3
Corea	4.4	Colombia	4.4
Canadá	5.2	Argentina	4.5
Luxemburgo	6.0	Costa Rica	4.5
España	6.2	Guatemala	4.7
Italia	6.6	El Salvador	6.1
Irlanda	6.7	Uruguay	6.2
Reino Unido	6.9	Bolivia	6.4
Alemania	7.0	Perú	6.4
Holanda	7.2	Chile	8.7
Suecia	7.2	Brasil	9.2
Bélgica	7.4	Nicaragua	9.7
República			
Checa	7.4		
Polonia	7.6	Promedio	5.5
Francia	7.7	Coef. Var.	0.40
Turquía	7.8		
Noruega	8.0		
República			
Eslovaca	8.0		
Austria	8.3		
Portugal	8.3		
Finlandia	8.5		
Grecia	8.6		
Nueva			
Zelanda	8.7		
Dinamarca	9.5		
Hungría	10.2		
Islandia	11.0		
Promedio	6.9		
Coef. Var.	0.31		

Fuente: Banxico, con base en *Revenue Statistics 1965-2001*, OCDE, y para América Latina, *Government Financial Statistics Yearbook 2002*, FMI.

CUADRO 3
Tasas generales del impuesto al consumo
Año 2000

Países OCDE		Países América Latina	
Japón	5.0	Panamá	5.0
Suiza	6.5	Ecuador	10.0
Corea	10.0	Guatemala	10.0
Nueva Zelanda	12.5	Paraguay	10.0
Canadá	15.0	Costa Rica	13.0
Luxemburgo	15.0	El Salvador	13.0
<i>México</i>	15.0	Venezuela	14.5
Turquía	15.0	Bolivia	14.9
Alemania	16.0	<i>México</i>	15.0
España	16.0	Nicaragua	15.0
Portugal	17.0	Colombia	16.0
Holanda	17.5	Chile	18.0
Reino Unido	17.5	Perú	18.0
Grecia	18.0	Brasil	20.5
Austria	20.0	Argentina	21.0
Italia	20.0	Uruguay	23.0
Francia	20.6		
Bélgica	21.0		
Irlanda	21.0		
Finlandia	22.0		
República Checa	22.0		
Noruega	23.0		
Islandia	24.5		
Dinamarca	25.0		
Hungría	25.0		
Suecia	25.0		

Fuente: Banxico con base en *Consumption Tax Trend, 1999*, OCDE; *Revenue Statistics, 1965-2001*, OCDE, y *Government Financial Statistics Yearbook 2002*, IMF.

En el cuadro 4⁴⁴ se analiza la productividad del IVA, el cuál es, como se dijo, la recaudación porcentual del PIB por cada punto en la tasa del impuesto, es decir, el cociente de la recaudación del IVA como proporción del PIB dividido entre la tasa impositiva. Observamos que México ocupa el último lugar en el cuadro de países de la OCDE y el penúltimo en América Latina, con 23%; es decir, que de estar gravados todos los bienes y servicios de consumo doméstico con una tasa del 15%, se estarían recaudando sólo 23 centavos del máximo potencial que serían 100 centavos. Se sabe que hay exenciones, productos con tasa 0 y una zona del país con tasa del 10%, pero que aun con esas premisas dicha productividad podría ser mayor de reducirse la

⁴⁴ *Ibidem*, p. 15.

evasión y la elusión fiscales. El promedio de la OCDE es de 40%, en esa misma medición, y el de Latinoamérica de 38%. Curiosamente Japón, uno de los países que menos recauda, es de los que presenta mayor productividad, con un 50%, lo cual se puede explicar por la baja tasa impositiva con la combinación de políticas suficientemente buenas en la recaudación. Con estos cuatro cuadros estadísticos, puedo concluir parcialmente que el desarrollo económico de un país no es el único factor (si lo es) que afecta la eficacia en la recaudación de impuestos, por lo menos no en el caso del IVA, como tampoco una tasa impositiva alta o baja repercute necesariamente en una recaudación alta o baja, es decir, que cada caso debe ser estudiado por separado y no se pueden realizar conclusiones generales en torno a ello, ya que en un espectro muy variado de países de distinto grado de desarrollo económico, la eficiencia en la recaudación de impuestos también es muy dispareja y no se observa que responda precisamente al nivel de progreso económico.

CUADRO 4
Productividad del IVA

(Recaudación porcentual del PIB por cada punto de la tasa del impuesto)*

Países OCDE		Países América Latina	
México	0.23	Argentina	0.21
Suecia	0.28	México	0.22
Italia	0.30	Uruguay	0.27
República Checa	0.30	Colombia	0.28
Bélgica	0.33	Venezuela	0.28
Irlanda	0.33	Ecuador	0.33
Corea	0.35	Costa Rica	0.35
España	0.35	Perú	0.36
Hungría	0.36	Panamá	0.38
Luxemburgo	0.37	Bolivia	0.43
Francia	0.38	Paraguay	0.43
Finlandia	0.39	Brasil	0.45
Holanda	0.39	El Salvador	0.47
Reino Unido	0.39	Guatemala	0.47
Dinamarca	0.40	Chile	0.48
Islandia	0.40	Nicaragua	0.65
Noruega	0.40		
Alemania	0.41	Promedio	0.38
Austria	0.42	Coef. Var.	0.30
Grecia	0.43		
Portugal	0.46		
Japón	0.50		
Suiza	0.54		
Turquía	0.57		
Nueva Zelanda	0.73		
Promedio OCDE	0.40		
Coef. Var.	0.25		

* Es la recaudación del IVA expresada en % del PIB entre la tasa general del impuesto.

Fuente: Banxico con base en *Revenue Statistics 1965-2001*, OCDE; y *Government Financial Statistics*.

En el cuadro 5⁴⁵ se analizan las diferencias en cuanto a exenciones, tasa cero y otras preferencias. En todos los países incluidos en el cuadro se exenta del pago de este impuesto a los servicios financieros, situación que no ocurre en México. Nuestro país es el único en discriminar tasas por situación geográfica, y comparte en la mayoría de los casos las exenciones en servicios médicos, servicios educativos, servicios culturales y deportivos, actividades sin fines de lucro, loterías, terrenos y edificios residenciales. La tasa cero a las exportaciones es una cualidad que también comparte con los demás países, algo lógico ya que, de no hacerse, sería desventajoso para la economía mexicana en el comercio internacional. Yo considero que no gravar los servicios financieros en México, le puede dar al país una ventaja en ese sector comparado con el resto del mundo para la recepción de ese tipo de inversión, pero una desventaja a la inversión productiva (capital fijo, construcción, manufactura, etc.) dentro del país en comparación con la inversión de cartera, por lo que considero que deberían ser gravados esos tipos de servicios.

CUADRO 5
Impuestos al consumo países de la OCDE, 1998
Comparativo de tasas y exenciones

País/Tasa General	Exenciones	Tasa cero	Otras preferencias
México 15%	Servicios médicos Servicios educativos Actividades sin fines de lucro Servicios culturales y deportivos Libros y revistas Transporte de pasajeros Loterías Terrenos y edificios residenciales	Exportaciones Alimentos Medicinas Leche Animales no procesados Servicios agrícolas y pesqueros Mayoreo de oro y joyería	10% en zonas fronterizas
Canadá 15%	Servicios médicos Servicios educativos Actividades sin fines de lucro Servicios culturales y deportivos Libros y revistas Transporte de pasajeros Loterías Terrenos y edificios residenciales	Exportaciones Medicinas Servicios financieros para no residentes Abarrotes básicos Algunos productos agrícolas y pesqueros Equipo médico Transporte internacional Agricultura Metales preciosos	

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 16-18.

Corea 10%	<p>Correo</p> <p>Servicios médicos</p> <p>Actividades sin fines de lucro</p> <p>Servicios educativos</p> <p>Servicios culturales y deportivos</p> <p>Seguro y reaseguro</p> <p>Renta de inmuebles no comerciales</p> <p>Servicios financieros</p> <p>Loterías</p> <p>Terrenos y edificios residenciales</p> <p>Algunos servicios de transporte público</p> <p>Algunos servicios profesionales</p> <p>Aceites minerales</p>	<p>Exportaciones</p> <p>Servicios provistos en el extranjero</p> <p>Servicios provistos por barcos y naves en tráfico internacional</p> <p>Cierta maquinaria e insumos para agricultura</p> <p>Pesca</p> <p>Silvicultura</p> <p>Cierto equipo para discapacitados</p>	
Dinamarca 25%	<p>Correo</p> <p>Servicios médicos</p> <p>Actividades sin fines de lucro</p> <p>Servicios educativos</p> <p>Servicios culturales y deportivos</p> <p>Seguro y reaseguro</p> <p>Renta de inmuebles no comerciales</p> <p>Servicios financieros</p> <p>Loterías</p> <p>Terrenos y edificios residenciales</p> <p>Transporte de pasajeros</p> <p>Agencias de viaje</p> <p>Servicios funerarios</p>	Exportaciones Periódicos	
España 16%	<p>Correo</p> <p>Servicios médicos</p> <p>Actividades sin fines de lucro</p> <p>Servicios educativos</p> <p>Servicios deportivos</p> <p>Seguro y reaseguro</p> <p>Renta de inmuebles</p> <p>Algunos servicios culturales</p> <p>Servicios financieros</p> <p>Loterías</p> <p>Terrenos y edificios residenciales</p> <p>Agricultura</p>	Exportaciones	<p>Libros</p> <p>Alimentos</p> <p>Hoteles</p> <p>Restaurantes</p> <p>Medicinas</p> <p>Transporte</p> <p>Servicios funerarios</p> <p>Agricultura</p> <p>Silvicultura</p> <p>Algunos eventos culturales</p> <p>Servicios de limpieza y mantenimiento (4% y 7%)</p>

Finlandia 22%	Correo Servicios médicos Actividades sin fines de grupo Servicios educativos Servicios deportivos Seguro y reaseguro de inmuebles Servicios financieros Loterías Terrenos y edificios residenciales Derechos de autor Artes visuales vendidas por el artista Algunas transacciones de invidentes Cementerios públicos	Exportaciones Suscripción a periódicos y revistas Embarcaciones y transporte internacional	Alimentos Bebidas no alcohólicas Alimentos para animales Medicinas Libros Transporte de pasajeros Hospedaje Licencia de televisión Eventos culturales y deportivos Cine Uso de instalaciones deportivas (8 y 17%)
Francia 20.6%	Correo Servicios médicos Actividades sin fines de grupo Servicios educativos Servicios culturales y deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles Servicios financieros Loterías Terrenos residenciales	Exportaciones	Medicinas Equipo para discapacitados Libros y periódicos Hoteles Entretenimiento Derechos de autor Museos Transporte Hospedaje Agricultura Servicios de alimentos Agua (2.1 y 5.5%)
Japón 5%	Servicios médicos Actividades sin fines de lucro Servicios educativos Servicios deportivos Seguro y reaseguro Renta de inmuebles no comerciales Servicios financieros Loterías Terrenos residenciales Servicios de bienestar social	Exportaciones	

Portugal 17%	<p>Correo</p> <p>Servicios médicos</p> <p>Actividades sin fines de grupo</p> <p>Servicios educativos</p> <p>Servicios culturales y deportivos</p> <p>Seguro y reaseguro</p> <p>Renta de inmuebles</p> <p>Servicios financieros</p> <p>Loterías</p> <p>Terrenos y edificios residenciales</p> <p>Agricultura</p>	Exportaciones	<p>Alimentos</p> <p>Necesidades básicas</p> <p>Medicinas</p> <p>Libros y revistas</p> <p>Electricidad</p> <p>Agua Servicios de hospedaje</p> <p>Transporte de pasajeros</p> <p>Eventos deportivos (5 y 12%)</p>
República Checa 22%	<p>Correo</p> <p>Servicios médicos</p> <p>Actividades sin fines de grupo</p> <p>Servicios educativos</p> <p>Servicios deportivos</p> <p>Seguro y reaseguro</p> <p>Renta de inmuebles</p> <p>Servicios financieros</p> <p>Loterías</p> <p>Terrenos y edificios residenciales</p> <p>Radio y tv públicas</p> <p>Oferta de empresas</p>	Exportaciones	<p>Alimentos</p> <p>Productos agrícolas</p> <p>Calefacción</p> <p>Transporte de personal</p> <p>Medicinas</p> <p>Arte</p> <p>Servicios culturales</p> <p>Lavandería</p> <p>Libros y periódicos</p> <p>Equipo para discapacitados (5%)</p>
Turquía 15%	<p>Correo</p> <p>Servicios médicos (excepto hospitales)</p> <p>Actividades sin fines de grupo</p> <p>Servicios culturales y deportivos</p> <p>Seguro y reaseguro</p> <p>Renta de inmuebles</p> <p>Servicios financieros</p> <p>Distribución y reparación de barcos</p> <p>Vehículos para negocios</p> <p>Servicios sociales</p> <p>Agua para uso agrícola</p> <p>Terrenos y edificios residenciales</p> <p>Agricultura</p>	Exportaciones	<p>Alimentos básicos</p> <p>Productos agrícolas</p> <p>Autos usados</p> <p>Lavandería</p> <p>Libros y revistas</p> <p>Gas natural</p> <p>Educación</p> <p>Cine y teatro (1 y 8%)</p>
Nueva Zelanda 12.5%	<p>Donaciones incondicionales</p> <p>Seguros y reaseguros de vida</p> <p>Hospedaje residencial</p> <p>Servicios financieros</p> <p>Terrenos y edificios</p>	<p>Exportaciones</p> <p>Venta de negocios</p> <p>Refinación de metales preciosos</p> <p>Impuesto local al petróleo</p>	<p>Renta comercial a largo plazo</p> <p>Algunos servicios (7.5%)</p>

	residenciales Metales preciosos		
--	------------------------------------	--	--

Fuente: Banxico, con base en *Consumptions Tax Trends*, OCDE, 1999.

5.5. Otras causas de la baja recaudación del IVA en México

5.5.1. La elusión fiscal en el caso del IVA

La redacción de las leyes fiscales, muchas de ellas ambiguas, dan como resultado la presencia de lagunas que pueden ser utilizadas para eludir el impuesto (y es más posible que lo sean por parte de empresas grandes, que tienen la capacidad financiera de pelear legalmente). La utilización de tasas diferenciadas también puede ser un factor que provoque el aumento de la elusión, ya que los productos pueden ser tipificados de diferentes formas, así como una tasa diferente en la zona fronteriza puede distorsionar la economía hacia esas parte de la República con el fin de pagar cinco puntos porcentuales menos que en el resto del país.

5.5.2. Las exenciones fiscales en el caso del IVA

Las exenciones en lo referente al IVA, además de disminuir la recaudación, pueden ser perjudiciales para el vendedor del producto final exento ya que, a diferencia de la tasa cero, con las exenciones no se puede recuperar el IVA pagado en los insumos intermedios al realizar la venta final, con lo que este tipo de productores pierden competitividad al verse aumentados sus costos por el pago del impuesto sin poder recuperar éste último.

5.5.3.1. La economía informal

Definiré como economía informal, subterránea o escondida, a toda actividad realizada al margen del registro del Estado, específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Dentro de ella están actividades lícitas como el comercio no registrado ante la SHCP, o actividades ilícitas como el narcotráfico.

Tomaré como base para este subcapítulo un texto de Daniel Flores Curiel y Jorge Noel Valero Gil, del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León,⁴⁶ que hace referencia a métodos directos e indirectos para medir el tamaño de la economía informal: el primero de ellos se lleva a cabo mediante encuestas realizadas por instituciones del Estado; en este caso, se toman los datos de la Encuesta Nacional de Empleo 2000 (ENE, 2000). Los métodos indirectos estudian

⁴⁶ Daniel Flores Curiel y Jorge Noel Valero Gil, *Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México*, Monterrey, Centro de Investigaciones Económicas-UANL, 2004.

variables que son indicadores de la actividad económica; existen dos: el método del insumo físico, que toma un año base del consumo eléctrico en el país y se ve la variación de año a año; la diferencia entre el incremento de la electricidad pagada y la no pagada es la actividad realizada por la informalidad. Este método no es muy eficaz, ya que el incremento de las tarifas y del consumo eléctricos están determinados por variables que no necesariamente tienen que ver con el incremento o no de la actividad económica, como pueden ser cambios en los precios de los energéticos, utilización de nuevas tecnologías, etc. El otro método indirecto es el enfoque monetario, que mide la demanda de dinero que, como en casi todas las transacciones en la informalidad, son hechas en efectivo; se analiza el incremento de la demanda de dinero líquido y se observa qué parte corresponde a actividades registradas oficialmente, de modo que se presupone que el restante corresponde a la informalidad.

Finalmente, para medir la actividad y el empleo informales, se toma en cuenta el método directo, por ser más confiable. De acuerdo a la ENE 2000, hay en México 71 millones de personas mayores de 12 años; se restan de ellos los que no trabajan, los mayores de 80 años, los que trabajan en el sector agropecuario (se excluye con el argumento de que éste es el sector económico donde se origina la migración a la ciudad y la informalidad) y el servicio doméstico. Después de excluidos los grupos anteriores, la cifra es de 29 millones de personas. Se obtuvo una cifra cercana a 15 millones de personas en el sector formal y 14 millones en el informal, es decir, que 48.3% de la población ocupada labora en la informalidad.

Como porcentaje del PIB, la economía informal representó 28.01% en 1995; para 1996, 25.26%, y 23.67%, 24.19%, 26.75% y 22.41% para 1997, 1998, 1999 y 2000 respectivamente. Casi 80% de la población ocupada en la informalidad gana menos de \$3,727.68 y en dichos ingresos, el crédito al salario es mayor que el ISR menos el subsidio de dicho impuesto, por lo que incorporar a los trabajadores y empleadores informales a la formalidad costarían al fisco \$542 millones mensuales, que equivalen a 0.1% del PIB, según datos del estudio.⁴⁷

Pero en el caso del IVA, donde se consideró que 60% de los bienes comercializados en la economía informal pertenecen a la tasa de 15%, 26% con tasa cero y 14% estarían exentos y considerando que aproximadamente 10%⁴⁸ del consumo nacional pertenece a la zona fronteriza (10%), de formalizar las actividades informales la recaudación equivaldría a 0.52% del PIB.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 35.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 37.

Si se suma 0.1% del PIB que se perdería por concepto de ISR y 0.52% que se ganaría por concepto de IVA, la recaudación ascendería aproximadamente a 0.42% del PIB.⁴⁹

Se puede concluir que, según este estudio, la recaudación de IVA que se pierde por la informalidad representa apenas 0.52% del PIB, nada despreciable, pero tampoco tan cuantioso como se esperaría, dado el tamaño de la economía informal y el de la población ocupada en ella.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 38.

5.6. Las exenciones y la tasa cero como causas de la baja recaudación del IVA en México y algunas consideraciones personales sobre modificaciones en la Ley del IVA

Si bien es cierto que la evasión fiscal es el acto ilegal de no pagar un impuesto y analizar ese tema es el objetivo principal de este trabajo, me gustaría mencionar la importancia que tiene para la pobre recaudación en México la existencia de tasas diferenciadas, incluyendo la tasa cero y las exenciones.

En base a estadísticas del trabajo de Hernández Trillo et al. y con cálculos propios, puedo llegar a la conclusión de que el porcentaje que se recaudaría con respecto al PIB de IVA si se eliminaran exenciones, tasa cero y tasa de 10 por ciento en la zona fronteriza, se hubiera la recaudación potencial hubiera crecido en 50,587.5 millones de pesos para 1995, 51,862.5 millones en 1996; 54,057 millones, 57,415.5 millones y 59,026.5 millones, para 1997, 1998 y 1999 respectivamente, así como 60,016.5 millones para el año 2000 y, finalmente, para 2001 un monto de 62,419.5 millones de pesos. En todos esos seis años ese monto que no se recaudó significó aproximadamente 4% del PIB, porcentaje superior a lo realmente recaudado. Es decir que el gobierno también podría recaudar mucho más si algunos bienes y servicios que están actualmente exentos o con tasa de cero por ciento dejaran de estar en esa situación.

Con lo anterior no pretendo afirmar que sería correcto gravar todos los bienes y servicios con una tasa homogénea de 15%, sobre todo si se considera que los bienes y servicios dedicados a la exportación deben tener tasa cero, de lo contrario el país perdería competitividad en el comercio exterior.

“Marcelo Giugalle, Economista en Jefe del Banco Mundial en México plantea que la reforma fiscal se debe concretar en la eliminación de exenciones y privilegios fiscales, mejorar la administración tributaria y aumentar la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Respecto a los privilegios, exenciones y regímenes fiscales especiales, propone homologar la tasa del IVA al 15%. Es decir, eliminar todas las exenciones existentes en ciertos sectores de la economía nacional tales como alimentos, medicinas, agua potable, libros, periódicos y publicaciones. Además de privilegios a los ingresos, a las tasas de interés que reciben los que poseen instrumentos financieros de tres años e intereses por deuda pública, además de eliminar los privilegios de los ciudadanos que radican cerca de la frontera con Estados Unidos y que pagan un IVA del 10% para evitar cualquier práctica de contrabando. Asimismo propone eliminar otros regímenes fiscales especiales tales como la consolidación de las empresas, el régimen especial de PEMEX y de algunos sectores importantes de la economía como la agricultura, ganadería y transportes.

Respecto a la simplificación administrativa, propone hacer más expeditos los trámites fiscales, para evitar desalentar a los contribuyentes del país.

Respecto a la transparencia fiscal, propone que se le informe a la sociedad del monto recaudado, en qué se gasta, a quién se le compra, cuál es la distribución geográfica del gasto, resultados obtenidos con la aplicación del gasto, cuánto y a quién se le debe.

Estima que si se eliminan los privilegios y exenciones se incrementaría la recaudación entre 3 y 3.5% del PIB mientras que la mejora administrativa la aumentaría entre 2 y 3% del PIB. De esta manera, el aumento en la recaudación se incrementaría entre 5 y 6.5% del PIB⁵⁰.

El carácter regresivo del IVA se ha intentado paliar a través de no gravar algunos bienes y servicios, sobre todo a la población de menores ingresos. El 52% de los bienes de la cesta de consumo tienen una tasa cero⁵¹, que representa un porcentaje mayor en el consumo total de las personas de menores ingresos. Por ejemplo, el 50%⁵² de las familias de menores ingresos gasta el 57% en bienes con tasa cero o exentos, por lo que el impuesto tiende a ser progresivo aunque en menor medida que el impuesto sobre la renta, el cual es más fácil que posea esta cualidad, debido a que es más sencillo determinar quiénes pagan el impuesto finalmente y en el caso del IVA es más difícil discriminar a quién se le cobrará.

Las personas de menores ingresos dedican un porcentaje mayor de su ingreso al pago de bienes y servicios básicos (los cuales son los que gozan de la tasa preferencial del cero por ciento y exenciones) que las personas de mayores ingresos que después de cubrir sus necesidades esenciales gastan la mayor parte de su ingreso en bienes y servicios gravados con la tasa de 15% o mayores, tratándose de productos como la cerveza y los cigarrillos. Por eso se considera que el IVA, aplicado de la forma en que se ha hecho es más progresivo que con el intento de reforma. Lo que se comentó fue que el monto que se obtuviera por la modificación de las tasas impositivas sería destinado a programas para el combate a la pobreza y que es más fácil lograr redistribuir el ingreso por medio del gasto que por medio de los ingresos del Estado.

Por otro lado, bienes como los alimentos y medicinas, podrían gravarse, tomando en cuenta que si se quiere subsidiar a los más pobres, se puede hacer vía ingreso o vía gasto. El gasto público es señalado por algunos economistas como una mejor variable multiplicadora de la inversión que la eliminación de impuestos.

⁵⁰ <http://www.cddhcu.gob.mx>

⁵¹ <http://www.cideiber.com/infopaises/Mexico/>

⁵² Idem

Materias como los libros y revistas, transporte de pasajeros, loterías, terrenos y edificios residenciales, que están exentos o bienes y servicios gravados con tasa cero como los servicios agrícolas y pesqueros o el mayoreo de oro y joyería, todos lo cuales seguramente tienen un argumento detrás por el cuál están en esta condición y tal vez no representen un valor muy elevado el que se recaudaría con ellos, pero podría ser conveniente analizar la posibilidad de gravarlos con la tasa general ya que no son mercancías que causen tanta negación por parte de algunos sectores de la sociedad cuando se propone que se graven. También considero que la tasa de 10% podría en la zona fronteriza podría cambiarse por la tasa general del 15%.

En conclusión, aunque considero que gravar alimentos y medicinas afectará de manera importante el ingreso real de las personas con menos recursos, sin que exista la certeza de que el Estado los compense, en la forma y grado en que se ha manejado, a través de programas sociales.

Existen otros tipos de bienes y servicios, diferentes a los relacionados con la salud y la alimentación, a los que convendría aplicar la tasa del 15%, después de analizar todos los beneficios y desventajas que esto acarrearía. Y la tasa general debería de ser igual en todo el país y no diferenciar por zonas, ya que eso acarrea problemas en la asignación de recursos.

5.7. La evasión del IVA en México

Tal vez la evasión de este impuesto sea la causa más importante que afecta su baja recaudación. Por eso voy mencionar cuál es el monto aproximado de dicha evasión basado en el texto de Hernández Trillo, et. al⁵³, ya que cuenta con estadísticas de México y comparativos internacionales que me sirvieron de gran ayuda para el periodo de estudio que quiero analizar. Se toma en cuenta que existen bienes y servicios exentos, con tasa cero, y zonas del país con una tasa general de 10%.

En el texto citado se precisa que existen dos metodologías para estimar la recaudación teórica potencial, la recaudación real y, en consecuencia, la evasión.

En primer lugar, se hace referencia a la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), con un periodo de análisis entre 1995 y 2002. Se menciona que el SCN “no desagrega lo suficiente para ajustar por cada uno los productos exentos o con tasa cero... y tampoco contiene el lugar de compra de los productos, por lo que para ajustar la tasa preferencial de zona fronteriza se tienen que elaborar supuestos, o utilizar otra fuente”.⁵⁴

El primer paso es estimar la base sobre la que se aplica el impuesto, para lo que se obtiene el Ingreso Nacional Disponible a Precios de Mercado (INDPM), el cual es la suma del PIB a precios de mercado, menos la depreciación, más el pago y transferencias a los factores nacionales desde el exterior, menos el pago y transferencias a los factores de origen externo enviados al resto del mundo. Obtenido el INDPM y sumándole a éste las importaciones (se restan los insumos para las maquiladoras y los artículos tasa cero y exentos de IVA), menos las exportaciones (que están gravadas con tasa cero), menos la recaudación del IVA, más la balanza turística (que representa el neto del turismo internacional para México, recordando que turistas mexicanos en el extranjero no pagan IVA), menos la inversión neta (cuyo monto del impuesto se traslada al consumo final), da como resultado la base del IVA⁵⁵, es decir, el monto sobre el cuál se aplicará el impuesto.

En el cuadro 6⁵⁶ se observa la recaudación potencial máxima, estimando solamente la tasa de 15%, aplicada a la base del IVA.

⁵³ Hernández Trillo *et al.*, *Evasión fiscal en México: el caso del IVA*,

⁵⁴ *Ibidem*, p. 43.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 45.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 46.

CUADRO 6
Recaudación potencial máxima

Año	Base del IVA*	Tasa General	Recaudación Potencial
1995	803.29	15%	120.49
1996	809.26	15%	121.39
1997	844.85	15%	126.73
1998	1,102.23	15%	165.33
1999	1,133.36	15%	170.00
2000	1,008.83	15%	151.32
2001	1,075.46	15%	161.32

* Cifras en miles de millones de pesos a precios de 1993.

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales.

El siguiente paso es: "i) restarle a la base del IVA los productos con tasa cero y los productos y servicios exentos ajustados por el valor agregado en la etapa final, que es el que no paga IVA, ya que el proceso intermedio si paga parte de IVA; iii) separar el consumo entre zona fronteriza e interior de la República; iv) estimar el valor del consumo final en pequeños comercios y ajustarlo por su valor agregado..."⁵⁷

En el cuadro 7⁵⁸ observamos la base del IVA, el monto que no se paga por estar exento o con tasa cero y los pequeños comerciantes; con lo anterior se obtiene la base gravable neta de exentos; se menciona que la proporción en el consumo de la zona no fronteriza es de 88.72% (dato de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares) con respecto al total del país. Todo lo anterior se multiplica por la tasa de 15%. En una columna posterior está la base del IVA en zona fronteriza, después la recaudación potencial en esa zona, a la que se le suma la recaudación potencial sin frontera, con lo que se obtiene la recaudación potencial total. Se resta la recaudación potencial total a la recaudación observada total (lo que realmente se recauda por concepto del IVA), con lo que se obtiene el costo de evasión, es decir lo que se evade.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 46.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 47.

Cuadro 7
Estimación de la evasión

Año	(1) base del IVA	(2) total exentos y tasa cero	(3) pequeños comerciantes	(4) base gravable neta	(5) proporción	(6) base gravable del IVA NO	(7) tasa general
				de exentos: (1)-(2)-(3)	consumo NO frontera	frontera: (4)*(5)	del IVA
1995	803.29	337.25	8.06	497.98	88.72%	441.81	15%
1996	809.26	345.75	8.25	455.26	88.72%	403.91	15%
1997	844.85	360.38	8.67	475.81	88.72%	422.14	15%
1998	1,102.23	382.77	9.51	709.94	88.72%	629.86	15%
1999	1,133.36	393.51	9.79	730.06	88.72%	647.71	15%
2000	1,008.83	400.11	10.4	598.32	88.72%	530.83	15%
2001	1,075.46	416.13	10.75	648.58	88.72%	575.42	15%

(8) recaudación potencial sin frontera: (6)*(7)	(9) base de la zona fronteriza	(10) recaudación potencial en zona fronteriza	(11) recaudación potencial total: (8) + (9)	(12) recaudación observada**	(13) costo de evasión	(14) costo de evasión: (13)/(11)	(15) costo de evasión (% PIB)
				60.95	51.66	5.17	66.12
60.59	51.35	5.14	65.73	36.93	28.8	43.82%	2.22%
63.32	53.67	5.37	68.69	42.52	26.17	38.10%	1.89%
94.48	80.08	8.01	102.49	45.17	57.32	55.93%	3.95%
97.16	82.35	8.24	105.4	49.46	55.94	53.07%	3.72%
79.62	67.49	6.75	86.37	55.27	31.1	36.01%	1.94%
86.31	73.16	7.32	93.63	57.09	36.54	39.03%	2.28%

* Cifras en miles de millones de pesos a precios de 1993

**Fuente: SHCP

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales.

Si bien es cierto que la evasión significa, en casi todos los años, más de 2% del PIB, lo que no se recauda por concepto de tasa cero y exentos es en casi todos los años superior a 3% del PIB.⁵⁹

Una de las principales limitaciones de la metodología de Cuentas Nacionales es que no diferencia el comercio informal del formal, a pesar de que en el cálculo del PIB se incluye el comercio informal; además, no se separan bienes gravados con distintas tasas, ni actividades de autoconsumo que el SCN no permite separar.⁶⁰

En el trabajo citado se utiliza también una metodología complementada con la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares. Se calcula la demanda final: consumo privado, consumo de gobierno, inversión fija bruta, variación de existencias y exportaciones.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 50.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 51.

Como se clasifican los hogares por zona de residencia, es posible diferenciar el consumo que se efectúa en la zona fronteriza y en el resto del país. También es posible determinar si el bien se adquirió en el sector formal o no o en el extranjero. “Para determinar el IVA que absorbe el gobierno se utiliza la información detallada que está presente en el Sistema de Cuentas Nacionales de México”.⁶¹

Cuando se realiza inversión en maquinaria y equipo, se puede omitir del cálculo del IVA, ya que éste se trasladará al bien final. Cuando dicha inversión es hecha por el gobierno o por empresas sin fines de grupo, sí se calcula el impuesto ya que, al estar exento, no puede ser traslado a un bien final.

Para estimar el IVA potencial se utilizan los cuatro componentes de la demanda final: consumo privado, consumo de gobierno, formación bruta de capital fijo y exportaciones. “De la formación bruta de capital fijo sólo interesa la inversión en construcción residencial, la construcción del gobierno y la adquisición de maquinaria y equipo por parte del sector público, no se toma en cuenta la inversión que efectúan las empresas públicas sino solo el gobierno central”.⁶²

“Finalmente, las importaciones no son tomadas en cuenta en este enfoque por lo siguiente. Como se sabe, éstas tienen como destino el consumo final, ya sea privado o de gobierno, la inversión, el consumo intermedio o las exportaciones, lo cual es relevante para el caso de las maquiladoras. Cuando el destino es el consumo final entonces estas importaciones van a estar consideradas cuando se aplica la ley a todo el consumo, el cual puede contener bienes y servicios nacionales o importados. Si el destino es la inversión o el consumo intermedio entonces el IVA que se paga por las importaciones se trasladará eventualmente al precio del producto final. Si las importaciones se destinan para las exportaciones entonces no es necesario considerarlas ya que no pagan IVA”.⁶³

En el cuadro 8 se muestra la evasión del IVA por Gran Sector Económico. Se puede apreciar que los sectores que más evaden son los servicios comunales, con un 77.93% con respecto al potencial; la industria manufacturera (44.73%), la que más peso tiene con respecto al PIB (1.16%), y transporte y almacenaje, con el 44.61%.

⁶¹ *Ibidem*, p. 53.

⁶² *Ibidem*, p. 55.

⁶³ *Ibidem*.

CUADRO 8
Evasión IVA por Gran Sector Económico 2001
(miles de pesos de 1993)

	Impuesto ajustado	Recaudación	Evasión	% evasión del potencial	Evasión sectorial/PIB
Agropecuaria, silv. y pesca	-1,663,415	-1,009,094	-654,321	NA	NA
Minería	1,074,206	206,260	867,947	80.8	0.05%
Industria Manufacturera	41,529,924.00	22,955,270	18,574,655	44.73	1.16%
Construcción	1,930,169	1,480,096	450,073	23.32	0.03%
Electricidad, gas y agua	1,009,464	569,345	440,119	43.6	0.03%
Comercio, Restaurantes, Hotel	12,485,325	12,335,759	149,566	1.2	0.01%
Transporte y almacenaje	8,263,938	4,329,733	3,934,206	47.61	0.25%
Servicios financieros, seguros	14,796,175	13,265,568	1,530,606	10.34	0.10%
Servicios comunales	13,833,538	3,052,921	10,780,617	77.93	0.67%
Total	93,259,324	57,185,858	36,073,468	38.68	2.30%

A manera de conclusión puedo decir que la evasión del IVA en México es significativa; representó más de 50% del teórico potencial en algunos años del periodo 1995 a 2000, y más de 2% del PIB. Pero también las diferentes tasas del impuesto y las exenciones son factores que merman la recaudación del Estado mexicano. No puede afirmarse que la solución esté en gravar sin distinción todos los bienes y servicios con una tasa uniforme, sin embargo sería interesante hacer valoraciones de política fiscal más integrales a la hora de determinar la Ley del IVA y de los demás impuestos, así como las políticas de redistribución del ingreso y de inversión pública, para que la política tributaria esté inmersa en un mecanismo retroalimentador que apoye el crecimiento económico, combata la pobreza y, al mismo tiempo, facilite tener finanzas estables en el Estado.

La evasión fiscal no puede verse solamente como un fenómeno económico donde el individuo hace una valoración entre el costo de ser sorprendido al evadir un impuesto y el costo de pagarlo, aunque sí tiene mucha importancia, como se mencionará más adelante a profundidad, la percepción de qué tan probable es que la evasión sea detectada. Los factores psicológicos, políticos e incluso de idiosincrasia en una sociedad son claves para lograr el cumplimiento de las leyes tributarias.

La idea de que el Estado es el resultado de un contrato social, en el cual los individuos delegan responsabilidades, aceptan obligaciones y ejercen derechos es válida en cierta forma, pero no en su totalidad y, de hecho, muy alejada de la realidad en muchos casos.

Los individuos aceptan la existencia del Estado, en el cual confluyen intereses diversos, pero que responde en esencia a los de los grupos o clase dominantes. Y

aceptan a este ente de poder, el cual tiene el uso legítimo del monopolio de la violencia, entendida ésta como el sometimiento de los individuos que se aparten del derecho, que también emana y es la esencia del Estado. Los individuos aceptan todo esto bajo “libre” decisión o bajo coerción.

En los regímenes más democráticos, donde los individuos se sienten más representados, seguros y libres, el acatamiento de las leyes y la aceptación de las políticas de gobierno son, por lo tanto, más voluntarios. Los regímenes más autoritarios necesitan de la coerción para hacer cumplir la ley.

Si el pago de impuestos es una acción en parte voluntaria y en parte lograda bajo coerción, el régimen político y la aceptación de las políticas económicas cobran importancia para el logro de uno de los objetivos del Estado: la maximización de sus ingresos dadas ciertas restricciones.

Lo ideal sería que la gente pagara sus impuestos de manera voluntaria en su totalidad, pero esto sólo sería posible si existiera una conciencia plena del bienestar que pueden aportar a la sociedad y una certidumbre de que se destinan realmente a este fin.

Como los individuos no pagan impuestos de manera voluntaria, por lo menos no en su mayoría, la posibilidad de ser detectados y sancionados se convierte en el factor de coerción. Pero si la población percibe que el Estado abusa de su poder en términos tributarios, esto puede desmotivar aun más el pago de impuestos. Por eso, creo que una política que encuentre el equilibrio entre voluntariedad y coerción podría ser eficaz para disminuir la evasión. Y esto está ligado con el pacto fiscal, que puede verse como una analogía con el contrato social, ya que consiste en la relación de los individuos con el Estado en materia fiscal, es decir, en la aceptación de cómo y cuánto recauda el Estado y cómo gasta estos recursos. Entonces, los temas que tienen que ver con la transparencia de las decisiones de gobierno y, más específicamente, con el manejo de las finanzas públicas y el combate a la corrupción, se ven relacionados con los problemas de incumplimiento fiscal desde esta perspectiva.

Ligado a lo anterior y como corolario se encuentra el trabajo de Forest y Sheffrin acerca de la relación entre la complejidad y el cumplimiento fiscal.⁶⁴ Con herramientas econométricas, para analizar el caso de Estados Unidos, estudian si los contribuyentes consideran “injusta” la complejidad del sistema tributario y si esto se refleja en una actitud que favorezca la evasión.

La hipótesis principal es que si se simplifica el sistema tributario, disminuirá la evasión. En concordancia con lo ya expuesto, propone que, aunque la creación de miedo, a través de la posibilidad de ser descubierto por una auditoría o el incremento

⁶⁴ Adam Forest y Steven M. Sheffrin, “Complexity and Compliance: An Empirical Investigation”, en *National Tax Journal*, vol. LV, núm. 1, marzo 2002.

del monto de las multas, puede disuadir la evasión, también existen incentivos positivos para lograrlo, por ejemplo, la simplificación del sistema tributario,⁶⁵ porque un sistema injusto puede causar incumplimiento.⁶⁶

Se analizó una muestra de 1,194 observaciones, con un análisis econométrico basado en tres etapas de estructura parcialmente recurrente (que se refiere a que no todas las etapas previas influyen directamente en todas las etapas futuras). La primera etapa se refiere a la complejidad, la segunda a la injusticia y la tercera a la evasión.

En la primera etapa se analizaron los factores que provocan que los contribuyentes señalen como complejo al sistema tributario. La complejidad provoca mayores costos. “Slemrod encuentra que una tasa general no sería suficiente para reducir significativamente el costo del cumplimiento. Nos proponemos una dirección causal diferente que la de Slemrod, por ejemplo, mayores costos [en el] cumplimiento [fiscal] causan una mayor percepción de complejidad”.⁶⁷

“Viendo los valores de la media de las variables, los miembros de nuestro ejemplo tienden a percibir que el sistema de ingresos tributarios de Estados Unidos es tanto complejo como injusto, pero también respondieron que probablemente no evaden”.⁶⁸

En la estimación preeliminar es notable que haya una correlación positiva más fuerte entre complejidad e injusticia, y complejidad y evasión, que correlación entre injusticia y evasión.

En la etapa dos se indica que la complejidad y la injusticia están relacionadas negativamente, pero la variable no es significativa desde el punto de vista estadístico. Por eso se concluye que los contribuyentes no necesariamente consideran que la complejidad del sistema tributario lo convierte en injusto. Por otro lado, en la etapa tres se concluye que un sistema injusto influye positivamente en la evasión, y una mayor posibilidad de evadir está asociada con una mayor evasión real.

Además, “no se encontró una relación sistemática entre las percepciones de la complejidad y la injusticia”.⁶⁹

⁶⁵ *Ibidem*, p. 75.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 76.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 78.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 80.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 86.

VII. Conclusiones y recomendaciones

La recaudación de impuestos en México es, en general, baja pero el peso de los ingresos petroleros crea una *cortina de humo* que puede ocultar la gravedad del problema. La recaudación del IVA es baja tanto en comparativos con los países miembros de la OCDE, como en América Latina; como porcentaje del PIB y medido como productividad (tasa impositiva, dividida entre el porcentaje del PIB).

Entre las causas que provocan una gran evasión y la elusión de este impuesto en nuestro país se pueden mencionar la existencia de tasas diferenciadas, lagunas en las leyes tributarias, falta de compromiso cívico ya sea porque la población considera que existen corrupción y malos manejos de las finanzas públicas, así como la ausencia de consensos acerca de cuáles deben ser las políticas públicas, y la carencia de auditorías lo suficientemente coercitivas para evitar el problema.

Tomando en cuenta los resultados del estudio de *Complexity and Compliance: An Empirical Investigation*, puede ser que la complejidad, por sí sola, no aumente la evasión, pero sí lo favorece la utilización de profesionistas para realizar el pago de impuestos (contadores y abogados), ya que éstos utilizarán las lagunas legales en provecho de sus clientes y en perjuicio de la autoridad estatal. Entonces, un sistema impositivo menos complejo puede reducir la utilización de estos profesionales y, por lo tanto, también la evasión.

En las conclusiones del trabajo de Hernández Trillo *et al.*, sobre la cuantificación de la evasión del IVA en México, se mencionan puntos importantes en torno a la recaudación de impuestos y a la aplicación de la ley. El primero se refiere a la cantidad y calidad de los recursos a gastar en la recaudación de impuestos; el segundo, a los castigos y/o penalizaciones que contempla la ley para la evasión; tercero, sobre la eficacia y eficiencia en la administración tributaria y, finalmente, la coercibilidad una vez que se haya detectado a un defraudador. Se hace hincapié en la utilidad de auditorías aleatorias y focalizadas que ayuden a disuadir la evasión, lo cual implica una revisión del registro de contribuyentes.

Otro aspecto importante es la frecuencia con que se modifican las leyes referentes a los impuestos en México, lo cual puede generar costos de ajuste a las instancias encargadas de efectuar la recaudación, como puede ser la capacitación del personal responsable, sin olvidar los costos ocasionados en el mismo sentido hacia los contribuyentes.

Considero que reducir la evasión y la elusión del IVA requiere de un trabajo integral en la política fiscal mexicana y específicamente en la política tributaria. Es necesario que todos los poderes del Estado se comprometan a transformar las instituciones para combatir la corrupción en todos los niveles y para transparentar el

gasto público. También son importantes los consensos acerca de una política fiscal a largo plazo que incluya a todos los sectores productivos y sociales de nuestro país, para que las empresas y personas paguen impuestos con la seguridad de que los recursos que aportan al Estado serán mejor utilizados. A la par, se deben buscar mecanismos, como mejores auditorías, que coercionen a los evasores a cumplir con sus obligaciones; que la posibilidad de ser detectados sea mayor y tengan la seguridad que serán sancionados por las faltas cometidas. Esto va ligado a la necesidad de actualización del registro federal de contribuyentes por medio de los instrumentos de informática con que cuenta el Estado.

La legislación debe ser lo más clara y precisa al definir, en el caso del IVA, qué bienes y servicios están gravados, en qué circunstancias y con qué tasas. No debe existir confusión alguna para determinar qué empresas están legalmente obligadas a pagar el impuesto. Y, también, las formas y trámites para pagar el impuesto deben ser lo más sencillos y al menor costo posible.

VIII. Bibliografía

- 1) Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, edita UNAM, Facultad de Economía, México, 1990.
- 2) Ayala Espino, José, *Economía pública: diccionario moderno*, edita UNAM, Facultad de Economía, México, 2001.
- 3) Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- 4) Banco de México, *Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria*, Banco de México, 2003.
- 5) CEPAL, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998.
- 6) Chávez Presa, Jorge A., *Logros y retos de las finanzas públicas en México*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.
- 7) Cuellar Álvarez, José Alberto, *Cálculo de la base gravable, la recaudación teórica y la evasión del impuesto al valor agregado en México para los años 1990, 1992, 1994*. Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, México, 1998.
- 8) García Alba Iduñate, Pascual, *La evasión fiscal en México: un estudio comparativo del impuesto sobre ingresos mercantiles con el impuesto al valor agregado*, UAM, México, 1982.
- 9) Ebrill, Liam, et al., *The modern VAT*, International Monetary Found, Washington, D.C., 2001.
- 10) Flores Curiel, Daniel y Jorge Noel Valero Gil, *Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México*, Centro de Investigaciones Económicas, UANL, Monterrey, Nuevo León, 2004.
- 11) Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas: los impuestos*, Editorial Porrúa, México, 1995.

- 12) Forest, Adam y Steven M. Sheffrin, *Complexity and Compliance: An Empirical Investigation*, National Tax Journal. Vol. LV, No. 1, Marzo 2002.
- 13) Hernández Trillo Fausto, et. al. *Evasión fiscal en México: el caso del IVA*, CIDE, México, 2004.
- 14) Keynes, John M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, Colombia, 2000.
- 15) Ley del Impuesto al Valor Agregado, año 2000.
- 16) Mankiw, Gregory, *Macroeconomía*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, España, 2000.
- 17) Palazuelos, Enrique, *Estructura económica de Estados Unidos: crecimiento económico y cambio estructural*, Madrid, 2000.
- 18) Rosen, Harvey S., *Hacienda pública*, McGraw Hill, Madrid, España, 2002
- 19) Sandford, Cedric, *Economics of Public Finance*, Pergamon Press, 3ra. Edición. Oxford, R.U.
- 20) Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, España, 2000.

PÁGINAS WEB:

<http://www.cideiber.com/infopaises/Mexico/>
<http://www.cddhcu.gob.mx>
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/336480.html>
<http://www.impuestum.com>