



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**

EL ESTADO, LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LAS REFORMAS FISCALES COMO CAUSA DE LA EVASIÓN FISCAL Y SUS CONSECUENCIAS EN MÉXICO, PERIODO 2006-2012.

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A
GERARDO RAÚL SÁNCHEZ MENDEZ MARTÍNEZ**

**ASESOR:
LIC. REYNALDO M. LÓPEZ MARTÍNEZ**

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2018.



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

El presente trabajo de investigación lo dedico principalmente a dios, quien me ha brindado salud para poder concluir con este proceso para obtener uno de los anhelos más deseados, mi licenciatura.

A mis padres, por su amor, trabajo y sacrificio en todos estos años, gracias a ustedes he logrado llegar hasta aquí y convertirme en lo que soy. Es para mí un orgullo y privilegio ser su hijo, son los mejores padres.

A mis hermanas por estar siempre presentes, acompañándome y por el apoyo moral, que me brindaron a lo largo de esta etapa de mi vida.

A Mariana Elisa, siendo la mayor motivación en mi vida encaminada al éxito, fue el ingrediente perfecto para poder lograr alcanzar esta dichosa y muy merecida victoria en la vida, el poder haber culminado esta etapa de éxito y poder disfrutar del privilegio de ser agradecido, ser grato con esa persona que se preocupó por mí en cada momento y que siempre quiso lo mejor para mi porvenir. Te agradezco por tantas ayudas y tantos aportes no solo para el desarrollo de concluir esta etapa, sino también para mi vida; eres mi inspiración y mi motivación.

Finalmente quiero expresar mi más grande y sincero agradecimiento al Lic. Reynaldo López, principal colaborador durante todo este proceso, quien con su apoyo, conocimiento, enseñanza y colaboración permitió el desarrollo de este trabajo.

GUIÓN DE TESIS

INTRODUCCIÓN-----	5
Objetivo general-----	6
Objetivos particulares-----	6
Hipótesis-----	6

CAPITULO 1.- EL ESTADO Y LA POLITICA FISCAL.

1.1.- El Estado-----	9
1.1.1.-Las Funciones del Estado-----	10
1.1.2.-El Estado y las Finanzas Públicas-----	12
1.1.3.-La Actividad Financiera del Estado-----	13
1.2.- La Política Fiscal-----	14
1.2.1-La Potestad Tributaria-----	16
1.3.- Aspecto Legal-----	18
1.4.- Ingresos Públicos-----	19
1.5.- Contribuciones según el Código Fiscal de la Federación-----	24

CAPITULO 2.- LOS IMPUESTOS

2.1.- Antecedentes de los Impuestos-----	33
2.2.- Concepto y Definición de Impuestos-----	34
2.3.- Tipos de Impuestos-----	35
2.4.- Elementos y Principios Constitucionales del Impuesto-----	43
2.5.- Características y Clasificación de los Impuestos-----	46
2.6.- Efecto de los Impuestos-----	54
2.7.- Finalidad de los Impuestos-----	56
2.8.- Las Políticas Económicas, 2006-2012-----	57

CAPITULO 3.- LAS REFORMAS FISCALES, CAUSA DE LA EVASIÓN FISCAL

3.1.- Antecedentes de las Reformas Fiscales-----	64
3.2.- Afectación al Estado por las Reformas Fiscales-----	74

3.2.1 Endeudamiento interno y externo-----	75
3.2.2. Dependencia del petróleo-----	75
3.2.3. Rezago en materia de inversión pública-----	76
3.3.- Evasión Fiscal-----	77
3.4.- Causas que generan la Evasión Fiscal-----	78
3.5.- Efectos de la Evasión Fiscal-----	82
3.6.- La Administración Tributaria-----	83

CAPITULO 4.- EL IMPACTO EN LA ECONOMIA MEXICANA.

4.1.- Efecto de las Reformas Fiscales, 2006-2012-----	114
4.2.- La crisis económica en el sexenio de Felipe Calderón-----	120
4.2.1.- Factores Internos-----	121
4.2.2.- Factores Externos-----	133
4.3.- Medidas de prevención ante una Crisis Económica-----	136

CONCLUSIONES-----	140
--------------------------	------------

RECOMENDACIONES-----	143
-----------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA-----	147
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Desde sexenios anteriores se han venido haciendo intentos de llevar a cabo una reforma fiscal en el Gobierno Federal, capaz de aumentar de manera significativa la recaudación tributaria. Sin embargo, con la excepción a la reforma de 1980 en donde se introdujo el IVA y simplificó el sistema impositivo, el nivel de recaudación tributaria prácticamente ha permanecido estancado.

En la actualidad el Gobierno ha tratado de simplificar el pago y queriendo atraer más a los contribuyentes, ha perjudicado, por el hecho de imponer nuevos impuestos (IETU, IDE); además de aumentar el porcentaje de ciertos gravámenes, (ISR e IVA).

Es por ello que en el presente trabajo se trata de hacer un análisis de las reformas fiscales y políticas económicas dadas a conocer principalmente en el sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 2006-2012.

En la actualidad el Gobierno ha tratado de simplificar el pago y queriendo atraer más a los contribuyentes, ha perjudicado, por el hecho de imponer nuevos impuestos (IETU, IDE); además de aumentar el porcentaje de ciertos gravámenes, (ISR e IVA).

Al analizar lecturas e información existente, se ha constatado que nuestro país viene sufriendo malos planteamientos por políticas equivocadas que el gobierno ha creado, provocando una gran evasión fiscal y como consecuencia una crisis económica que hasta nuestros días estamos padeciendo.

OBJETIVO GENERAL:

Dar a conocer las causas y consecuencias que trae consigo una reforma fiscal y políticas económicas mal planteadas por Estado y que conllevan a una crisis económica, así como el impacto que genera el no cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, el uso, el destino, la incertidumbre y la falta de transparencia en los ingresos públicos propician la evasión fiscal y a su vez plantear por este documento una propuesta que por un lado ayude a una mejor conciencia de los contribuyentes y conocer cuál es el papel del Estado para erradicar la evasión fiscal.

OBJETIVOS PARTICULARES:

- Conocer los antecedentes de la evasión fiscal en sexenios anteriores
- Analizar los elementos y factores que conllevan a la evasión fiscal.
- Conocer que las reformas fiscales mal planteadas y la falta de transparencia en los ingresos públicos se propicia la evasión fiscal.
- Mostrar que la falta de buenas políticas públicas y Evasión Fiscal, trae como consecuencia un impacto negativo en las finanzas públicas y por ende la crisis económica.

HIPÓTESIS:

Las políticas y reformas fiscales mal planteadas del Estado, el no cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, así como el uso, destino e incertidumbre y la falta de transparencia en los ingresos públicos propician la evasión fiscal y por consecuencia la crisis económica.

Con el trabajo que aquí se presenta, se pretende realizar un enfoque sobre las causas y consecuencias de las Reformas Fiscales que desde varias perspectivas dan origen a la evasión fiscal y a la crisis económica durante el período del Presidente Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012, fundamentalmente por el efecto nocivo que produce este fenómeno sobre los recursos tributarios necesarios para la Sociedad y al Gobierno en el manejo y planeación de ellas.

Este trabajo conlleva a una reflexión sobre cada uno de los gobiernos que desde el año 1992 al 2012 se ha venido reformando la Ley de Impuesto Sobre la Renta, y que de alguna manera se va dando la evasión fiscal por parte de los contribuyentes por la cual el fisco tiene cada vez más problemas para llegar al contribuyente y hacerlo cumplir con esta obligación.

Durante la administración de Felipe Calderón se ha tratado de simplificar el pago y queriendo atraer más a los contribuyentes, ha perjudicado, por el hecho de imponer nuevos impuestos (IETU, IDE); además de aumentar el porcentaje de ciertos gravámenes, (ISR e IVA).

En este sentido se entiende que la evasión constituye un fenómeno que además de erosionar los ingresos del gobierno, deteriora la estructura social y económica del país.

Como es sabido en México la evasión fiscal es uno de los principales problemas que enfrenta el sistema tributario mexicano, la cual dicha recaudación potencial asciende a 27%. Esto equivale a 3% del PIB. Otro fenómeno también muy extendido que es el de la elusión fiscal, esto es, el uso de los resquicios de la ley para evitar o retrasar el pago de impuestos. Aunque la elusión no es estrictamente un delito porque consiste en encontrar situaciones jurídicas no previstas o sujetas a interpretación, sí es una forma de evitar o reducir el pago de impuestos.

En México, la evasión fiscal es la principal razón que lleva a la crisis económica, a causa de la mala planeación y el deficiente empleo de las Reformas Fiscales, esto se ve reflejado en el empobrecimiento del Estado, afectando a la calidad de los servicios públicos y los recursos a ellos asignados, en el deterioro de los objetivos de redistribución de la riqueza previstos por la legislación, en

situaciones de competencia desleal entre operadores económicos que pagan impuestos y quienes los evaden en la desconfianza de la ciudadanía con el Estado

En nuestro país, todos los mexicanos debemos contribuir con el gasto público a través del pago de impuestos, tal y como se encuentra establecido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que de acuerdo con nuestro sistema tributario son principalmente dos los impuestos con los que se logra la mayor recaudación por parte de la Hacienda Federal, los cuales son: el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado. Por tal motivo este trabajo para su estudio comprende cuatro capítulos y se desarrolla de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se analizan las funciones y la actividad financiera del Estado, así como su participación en la política fiscal como parte importante para la obtención de recursos para el ejercicio de sus funciones y servicios que satisfagan sus necesidades, sustentados en un marco legal, buscando el crecimiento económico del país.

En el segundo capítulo, se analizan los antecedentes de los impuestos, tipos de impuestos, características, clasificación, efectos y finalidad de los impuestos en el que se determina el importe de la cuota o deuda impositiva para cada caso en específico de acuerdo a la legislación.

En el tercer capítulo. Se conocerán las reformas fiscales y su afectación al estado en materia de rezago de la inversión pública, generada por la evasión fiscal.

En el cuarto capítulo. Se hace un análisis de los antecedentes efectos y consecuencias y las políticas y reformas fiscales mal planteadas que conllevan a la evasión fiscal dando como resultado la crisis económica y conocer las medidas de prevención.

CAPITULO 1.- EL ESTADO Y LA POLITICA FISCAL.

1.1.- EL ESTADO

El Estado nos importa, ya que de él dependen en gran parte el mayor o menor éxito del desempeño económico. El mercado y el sector privado también participan en este proceso, juntos Estado y mercado existen en las sociedades modernas como mecanismos de asignación y distribución de los recursos con los que cuenta la sociedad.

En el mercado existen monopolios, desempleo, inflación, distribución inaceptable de los ingresos para los ciudadanos. Es aquí donde el Estado desplaza a los mercados al poseer y gestionar ciertas empresas, regular la actividad económica, ejercer un gasto en bien de la sociedad y gravar a los ciudadanos para desarrollar ciertas actividades.

El desarrollo económico no solo depende de las transacciones económicas realizadas en el mercado por el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y las normas, de la educación, del bienestar social y de la infraestructura que son proporcionadas por el Estado.

En general se admite que el Estado debe establecer las leyes básicas de la sociedad, velar por su cumplimiento y crear un marco de tipo económico en que las empresas puedan competir limpiamente entre sí, a pesar de que cambien con el tiempo las funciones que ha asumido; así como el modo y las causas por las que las ha asumido.

Por lo tanto el Estado es considerado como el conjunto de instituciones y organizaciones sociales económicas y políticas que se han creado históricamente para regular y normar la vida de los individuos, familias, empresas nacionales o extranjeras, que residen en las fronteras de un territorio reconocido como un

país. Desde el punto de vista económico, el Estado a través de un Gobierno puede utilizar la política monetaria, la política fiscal, la política industrial, etc., como instrumentos para influir en la actividad económica: inversión, inflación, empleo, pobreza, con el fin de alcanzar determinados objetivos tanto en el campo económico como en el social Su influencia no solo reside en el campo macroeconómico sino también en la esfera de la microeconómica al regular el mercado de trabajo, de bienes, a la empresa, a las prácticas monopolistas, etc. Lo cual puede tener fines de bienestar y crecimiento. El hecho importante es que cualquier economía capitalista requiere de la presencia de un Estado y de un Gobierno.

Considerando la definición que el Dr. José Ayala, nos ofrece: *“El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico”*.¹

Con la anterior definición podemos concluir que el Estado al participar en la vida económica y política, impone ciertas reglas al juego del intercambio económico y a la vida social. Pero a su vez es agente directamente involucrado en el proceso.

1.1.1.- LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Dentro de las funciones del Estado encontramos:

- Su capacidad extractiva de importantes recursos en la sociedad, por ejemplo la imposición de tributos
- Su capacidad reguladora encaminado a garantizar el equilibrio social y entre los cuales cabe señalar la creación de instituciones reguladoras de precios, interés bancario, mercado de capitales etc., así como su

¹ Ayala José, “Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas”, Facultad de Economía, U.N.A.M. México 1995.

capacidad de respuesta a las demandas que le plantea la sociedad civil en aras de satisfacer sus necesidades básicas entre otras.

El reconocimiento general de los principales países occidentales, acerca de que en el mercado existen fallos, fue el estímulo para que de los años treinta a los sesenta se adoptaran grandes programas públicos.

Los defensores de la intervención continua del Estado señalan que no debe cejar en su intento de resolver los grandes problemas sociales y económicos de una nación sino que se deben elaborar con más cuidado los programas públicos.

Las funciones del Estado son muy diversas ya que no solo produce bienes y servicios, sino que influye en la producción privada de muchas maneras, según **Musgrave, Richard Abel.**²

Al hacernos a la tarea de atribuirle funciones propias y únicas podemos encontrar coincidencias en la mayoría de los autores abocados al tema, los cuales señalan por lo general la existencia de tres características fundamentales:

1. Redistribución de la renta.
2. Estabilización de la economía.
3. Asignación de recursos.

Para llevar a cabo estas tareas posee ciertas opciones como lo es la intervención directa, el ofrecer incentivo al sector privado o bien obligarlo a realizar tal o cual actividad. Además existen ciertos instrumentos para que los gobiernos influyan directamente en la economía:

- Los impuestos.
- El gasto público y las transferencias.

² Se ha mencionado ya el papel del Estado como regulador de actividades privadas, al establecer un marco legal en la que las empresas desarrollan sus actividades, pero además concede subvenciones a muchos sectores de manera directa o indirecta, en algunos casos en forma de ventajas fiscales, financieras o laborales.

- La regulación.

Los cuales pueden inducir a empresas y/o consumidores, a producir o consumir ciertos bienes, realizar o no ciertas actividades específicas; con lo cual no sólo se requiere del gasto y los impuestos para llevar a cabo la misión, sino que tanto leyes como reglamentaciones que permitan regir los asuntos económicos.

Por lo anterior, Musgrave, además de las tres funciones clásicas del Estado, le atribuye dos funciones sustantivas adicionales:

- Promoción del crecimiento y
- La regulación económica.

1.1.2.- EL ESTADO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las finanzas públicas es el conjunto de reglas y normas que determinan la forma de constituir, administrar e invertir el patrimonio público. Tienen un papel central en la vida económica de nuestro país y reflejan la política económica del Estado.

Desde esta perspectiva, el estudio de las finanzas públicas significa analizar cómo los recursos que aporta la sociedad en su conjunto deben ser utilizados para promover el crecimiento y el bienestar social y no para crear desempleo e incertidumbres. *Los recursos que aporta la sociedad en su conjunto deben ser utilizados para promover el crecimiento y bienestar social.*

En fin, las finanzas públicas tienen como función contribuir al desarrollo económico de un país, el Estado debe velar que exista una distribución equitativa de las riquezas, incentivar a los inversionistas y a la producción, crear un clima de confianza política, establecer una estabilidad legal y disminuir la tasa de inflación, entre otras; ya que estas variables generan empleo e incentivan el crecimiento del aparato productivo.

1.1.3.- La Actividad Financiera del Estado

El Estado realiza múltiples actividades encaminadas a satisfacer necesidades tanto a nivel individual como de los grupos que componen la sociedad, es decir, necesidades individuales y colectivas. La actividad estatal puede también orientarse a satisfacerlas en forma exclusiva, por lo que se conoce como necesidades públicas, como la impartición de justicia y la conservación del orden público.

Desde el punto de vista del autor Mayolo Sánchez Hernández en su obra titulada Derecho Tributario, para facilitar la comprensión de la actividad financiera, es conveniente analizar cuatro conceptos vinculados entre sí, que tienen relación con la actividad financiera del Estado, estos son:

- *Necesidad Pública.* Es la que surge en el momento en que nace la vida colectiva y cuya satisfacción se logra a través de la actuación del Estado.
- *Servicio Público.* Se define como la actividad que realiza el Estado a través del gobierno, teniendo como objetivo la satisfacción de las necesidades colectivas, esto mediante los servicios públicos, los cuales se clasifica en esenciales y accidentales (ocasionales).

Los primeros son aquellos que requieren la atención constante y permanente por parte del Estado, ya que de no ser así, corren el riesgo de desaparecer jurídicamente. Primordialmente los servicios públicos esenciales del Estado son la formulación de leyes y mantener el orden público.

Los servicios públicos accidentales a comparación de los servicios públicos esenciales no requieren la atención constante y permanente del Estado, ya que como su nombre lo dice son ocasionales, es decir, eventos de fuerza mayor, tal es el caso de una olimpiada, un terremoto, etc.

- *Gasto Público.* Son las erogaciones que realiza el Estado, y tienen la finalidad de satisfacer las necesidades públicas.
- *Recursos Públicos.* Son los medios que obtiene el Estado provenientes de la explotación de sus bienes patrimoniales, así como, las contribuciones de sus gobernados.

En los diversos conceptos de la actividad financiera convergen múltiples aspectos políticos, económicos, sociológicos, jurídicos, etc. De ahí que en este trabajo se de una definición propia de lo que entendemos como la actividad financiera del Estado.

Considerando lo anterior se puede decir que: “La actividad financiera del Estado es la función que éste desarrolla para allegarse de los recursos necesarios y estar en condiciones de financiar los gastos públicos, destinados a satisfacer las necesidades de la sociedad”.

1.2.- La Política Fiscal

Un concepto sencillo nos dice que política fiscal “es el manejo de la estructura tributaria y de los tipos impositivos con el fin de alcanzar la senda de crecimiento económico deseada, y mejorando la distribución de la riqueza y la eficiente asignación de los recursos. Se trata por tanto del manejo de los instrumentos fiscales con fines de crecimiento, estabilidad, justicia distributiva y eficiencia en la asignación de los recursos”.³

Política fiscal es un concepto que no resulta muy sencillo de definir puesto que abarca los ingresos y gastos del gobierno, con base a la recaudación que fue previamente planeada y se decide sobre las obras a realizar basándose en las necesidades de la sociedad, por lo cual es difícil llevarla a cabo correctamente;

³ Diccionario Enciclopédico Economía Planeta, volumen 7, p.498.

esta labor se simplificaría si se planeara correctamente atendiendo a las necesidades propias de la nación y si hubiera una cierta continuidad en las decisiones tomadas y no fuera tan cambiante como hasta hoy.

“La política fiscal debe tener siempre objetivos diversos pero debe ser eminentemente recaudatoria y secundariamente facilitar o acelerar el logro de metas económicas en el tiempo debido; desviar capitales de actividades no muy benéficas para la colectividad, hacia actividades que contribuirán a un mejor desarrollo económico; evitar la fuga de capitales; combatir la recesión económica; captar recursos; promover el desarrollo económico del país; dirigir el gasto público de los particulares, etc.”⁴

Los programas del gobierno con respecto a la compra de bienes y servicios, el gasto de transferencia y la cantidad y tipo de impuestos, integran la política fiscal. Entonces podemos decir que "las decisiones del gobierno referente al gasto público y a los impuestos constituyen la política fiscal".

Los objetivos de la política fiscal pueden ser muy variados pero siempre se encaminarán a cubrir el gasto público y buscar el crecimiento económico del país, siendo la tendencia a tener una economía más holgada valiéndose de todos los recursos que se encuentre a su alcance para lograr los objetivos que se han establecido.

La existencia de un Estado Mexicano configurado por entidades libres y soberanas que integran a una federación, y el reconocimiento de la existencia de municipios, que a su vez conforman a cada Estado, dan lugar a la existencia de tres niveles de competencia: federal, estatal y municipal. Cualquier política fiscal deberá tomar en cuenta esta división de competencia derivada de la estructura constitucional.

⁴ Emilio Margáin Manautou, *Nociones de Política Fiscal*, p. 8.

Para obtener más recursos, se han creado más impuestos en lugar de analizar los existentes y buscar un mayor rendimiento de los mismos o bien incrementar las tasas de los impuestos; pero han dejado de lado un problema muy grave que es la evasión fiscal y se ha premiado al contribuyente incumplido, ampliando plazos, disminuyendo recargos, otorgando descuentos en multas y olvidando legislar las contribuciones de un gran grupo que son los comerciantes ambulantes.

Otro aspecto que se debe considerar es que en México no hay una cultura en cuanto al pago de impuestos y como consecuencia disminuyen los contribuyentes honestos y se incrementa el número de evasores o de contribuyentes que declaran erróneamente sus impuestos. Este comportamiento se debe a que cada día se conoce un mayor número de servidores públicos que hurtan los recursos del país y no tienen un castigo, así como el saber que los servicios que brinda el Estado no son satisfactorios ni suficientes para las demandas de la sociedad, y es cuando la gente se cuestiona, ¿para qué pagar correctamente los impuestos?, si no se refleja en que se emplean.

1.2.1- La Potestad Tributaria

La potestad tributaria es entendida como la facultad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas, bienes o actos que se hallan o se realicen en su jurisdicción.⁵

La potestad tributaria es conocida también como poder fiscal, poder tributario, potestad impositiva, facultad tributaria, poder de imposición; consiste en que el Estado tiene poder para imponer contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos, ya que su encomienda son tareas superiores para con la sociedad, como procurar mejores niveles de vida, ofrecer mejor calidad en sus servicios, proporcionar cultura, recreo, salud, etc., cuestiones relacionadas con el bien común de la población.

⁵ Revista INDETEC Federalismo Fiscal: conceptos, principios y teoría.

De acuerdo con nuestra Constitución, el artículo 31, fracción IV ⁶ señala que la potestad tributaria se divide en la Federación, los Estados y los Municipios.

Asimismo, es preciso aclarar que los tres niveles de gobierno poseen su propia Ley de Ingresos y que en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que busca armonizar las relaciones fiscales intergubernamentales en el país cada uno define los rubros de ingreso necesarios para atender sus necesidades de gasto.

En cualquier caso, la creación de nuevos impuestos o rubros de ingreso en general deberá ser autorizado por el H. Congreso de la Unión en el caso Federal y por las legislaturas locales en el caso de los Estados y Municipios. Sin embargo, el sistema tributario ha sido incapaz de generar por sí mismo los niveles óptimos de recaudación de ingresos en los tres órdenes de gobierno, debido a que existen restricciones constitucionales en el caso de las haciendas estatales y municipales.

La potestad tributaria se atribuye exclusivamente al Poder Legislativo, que la ejerce cuando expide leyes. En tanto que al Poder Ejecutivo le corresponde la aplicación y vigilancia del cumplimiento de estas leyes. En lo que se refiere al Poder Judicial, éste dirime las controversias entre la administración y el gobernado, sobre la legalidad o la constitucionalidad de la actuación de dichos poderes, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo.

Por lo tanto la potestad tributaria del Estado comprende tres funciones: la normativa, la administrativa y la jurisdiccional, para cuyo ejercicio el Estado tiene facultades de legislación, reglamentación, aplicación de jurisdicción y de ejecución que ejercen los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según la competencia que les confieren las leyes.

⁶ Obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipios.

1.3.- Aspecto Legal

A fin de allegarse de recursos económicos, el Estado Mexicano cuenta con un marco legal para ello. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento principal, permite al Estado extraer recursos de la actividad económica, para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones públicas. Derivadas de la propia Constitución, las leyes impositivas, el Código Fiscal de la Federación y diversos ordenamientos establecen las bases jurídicas que indican la fuente, la base, la cuota, tarifa, etc., que los mexicanos deben contribuir para que el Estado pueda desarrollar sus funciones propias. Para que en nuestro país exista un fortalecimiento de las finanzas públicas es necesario que la materia jurídica no resulte ser un obstáculo para el desarrollo de la nación en su propósito de recaudación, debe aparecer como un instrumento indispensable y eficaz a través de los regímenes fiscales pertenecientes a un sistema jurídico y que deben garantizar seguridad y justicia. En este contexto, el marco legal del sistema tributario está sustentado básicamente, en los siguientes ordenamientos vigentes:

Marco Legal Básico del Sistema Tributario Mexicano Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 31, Fracción IV. Artículo 36, Fracción I Artículo 73, Fracciones VII, X, XVII, XIX, y XXIX. Artículo 74, Fracción IV. Artículo 115, Fracción IV Artículo 117. Fracción III, IV, V, VI, VII, VIII, IX Artículo 118, Fracción I Artículo 124. Artículo 126. Artículo 131. Ley de Ingresos de la Federación. Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento. Ley del Impuesto al Activo y su Reglamento. Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y su Reglamento. Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Ley Aduanera y su Reglamento. Ley de Comercio Exterior y su Reglamento. Ley de Coordinación Fiscal. Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento. Código Fiscal de la Federación y su Reglamento Convenios de Colaboración Administrativa Miscelánea Fiscal Otros Ordenamientos Tributarios.

Además, existen otras leyes y ordenamientos legales que de alguna forma inciden directamente en las leyes tributarias, o a las cuales se hace referencia en las normas fiscales y se deben tener presente para el ejercicio de las mismas. Dichos ordenamientos son, entre otros, los siguientes:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y su Reglamento

Ley de Planeación

Ley General de Deuda Pública

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento

Ley Federal del Trabajo

Ley de Inversión extranjera

Ley del Seguro Social

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Decreto de Presupuesto de Egresos.

1.4.- Ingresos Públicos

Una de las herramientas más importantes con que cuenta el Estado para realizar sus funciones en materia de Finanzas Públicas es la política fiscal ⁷ definida como el conjunto de instrumentos y medidas diseñadas para obtener ingresos y distribuirlos a través del gasto, a fin de contribuir a cumplir los objetivos generales de la política económica.

Así, como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, la política fiscal busca el equilibrio entre lo que se recauda y lo que se gasta, es decir, se

⁷ La SHCP es la encargada de aplicar los instrumentos y mecanismos que conforman el sistema impositivo y que son definidos por el Estado.

refiere a la programación eficaz de los ingresos y gastos públicos, así como la relación entre ellos a través del presupuesto.

Entre las actividades esenciales del Estado, se encuentra la de satisfacer las necesidades colectivas a través de la prestación de servicios públicos. Para la atención de esta diversidad de servicios el Estado tiene que realizar erogaciones, de tal forma que recurre a diversos medios para allegarse de ingresos con los cuales pueda satisfacer las necesidades colectivas. Dichos ingresos se componen de recursos federales, locales y municipales.

Los ingresos que percibe el gobierno federal quedan establecidos anualmente en la *Ley de Ingresos de la Federación*, que propone el gobierno federal con aprobación del Congreso de la Unión; en igual forma los estados emiten sus leyes de ingresos.

Además de las actividades que realiza el gobierno con los ingresos federales, se dice que éstos deben cumplir con una función redistributiva que alivie la gran desigualdad de ingresos que percibe la sociedad,⁸ para el período de estudio.

La clasificación de los ingresos que el Estado posee una doble importancia. Por una parte nos permite conocer, a grandes rasgos, el campo general de acción de lo que es la actividad económica fundamental del mundo en que vivimos y por otra, nos va a ayudar a precisar, cual es el objeto del derecho tributario.

Ante la variedad de medios que el Estado utiliza para allegarse de fondos, se han elaborado múltiples clasificaciones explicativas de sus ingresos. Así, se habla de “ingresos ordinario y derivados”, “ingresos ordinarios y extraordinarios”, “ingresos de derecho público y de derecho privado”, “ingresos tributarios y no tributarios”, etc.

1. ***“Ingresos propios y ordinarios:*** los ingresos que provienen en forma

⁸ "Estructura de los Ingresos Federales en México", en Internet: <http://www.cdhcu.gob.mx/bibliot/publica>.

regular de las fuentes normales del Estado.

2. **Ingresos ajenos o extraordinarios:** ingresos percibidos por financiamiento o endeudamiento.”⁹

A su vez, los ingresos ordinarios se dividen en dos clases:

1. **Ingresos corrientes:** ingresos propios de la actividad estatal.

- Impuestos
- Contribuciones a la Seguridad Social
- Contribuciones de Mejoras
- Derechos, Productos y Aprovechamientos Corrientes
- Rentas de la Propiedad
- Venta de Bienes y Servicios de Entidades del Gobierno Federal/ Ingresos de Explotación de Entidades Empresariales
- Subsidios y Subvenciones Recibidos por las Entidades Empresariales Públicas
- Transferencias, Asignaciones y Donativos Corrientes Recibidos
- Participaciones

2. **Ingresos de Capital:** ingresos provenientes de la realización del patrimonio del Estado.

- Venta (Disposición) de Activos
- Venta de Activos Fijos
- Venta de Objetos de Valor
- Venta de Activos No Producidos
- Disminución de Existencias
- Incremento de la depreciación, amortización, estimaciones y provisiones acumuladas

⁹ Enrique Arriaga Conchas. “Finanzas Públicas de México”, IPN, p. p. 196.

- Transferencias, asignaciones y donativos de capital recibidos
- Recuperación de inversiones financieras realizadas con fines de política

Los **ingresos corrientes** se clasifican en:

Ingresos tributarios. Son aquellos que derivan de aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a su ingreso, utilidades o rendimientos, en acatamiento del principio jurídico fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos.

Los ingresos tributarios, se refieren a la prestación en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal.¹⁰

Ingresos Petroleros y No Petroleros. Esta clasificación resulta de fundamental importancia para el análisis de finanzas públicas de México, en razón de que los ingresos que capta la hacienda federal por la venta de productos petroleros misma que representa alrededor de la tercera parte de los ingresos presupuestarios totales.

Los ingresos petroleros comprenden los ingresos tributarios (impuestos) asociados al sector; los derechos por hidrocarburos, los aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, así como los ingresos propios de PEMEX. Por su parte, los Ingresos No Petroleros consideran los recursos obtenidos por fuentes distintas del petróleo a través de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario, diferentes de PEMEX.

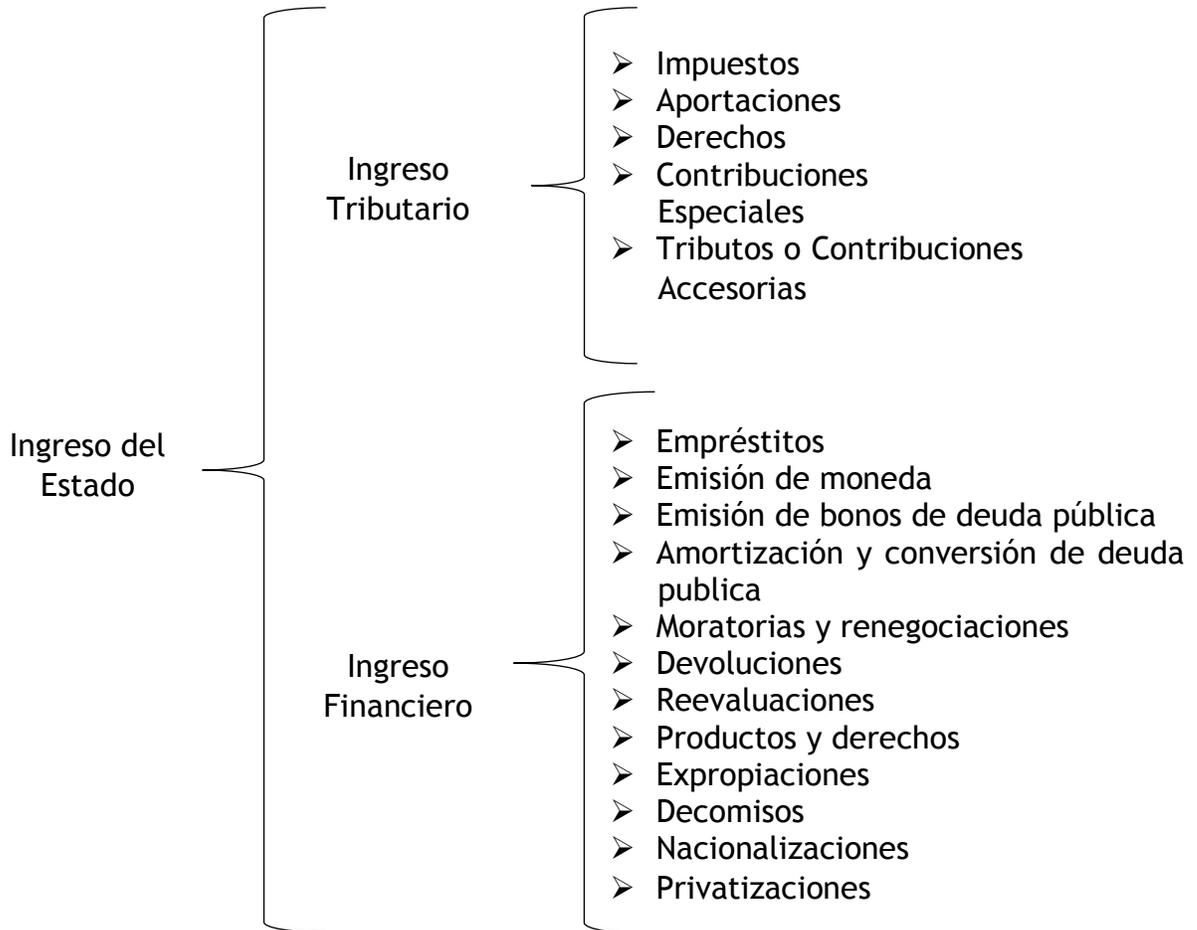
¹⁰ Aquellos que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios. Artículo 4 del CFF.

1. **Ingresos financieros o no tributarios** son los que provienen de todas las fuentes de financiamiento a las que el Estado recurre, en adición a las prestaciones tributarias recibidas de los contribuyentes, para la integración del presupuesto nacional.

Dicho en otras palabras, mientras los ingresos tributarios derivan de la capacidad contributiva de los causantes, los ingresos financieros constituyen el producto de una serie de factores, como pueden ser: las posibilidades crediticias, tanto internas como externas, del Estado; el aprovechamiento y la explotación de recursos; el manejo de su política monetaria.

Por considerar esta subclasificación parte importante de nuestro estudio y a fin de presentar una clara diferenciación de los ingresos tributarios y los ingresos financieros, estimamos conveniente presentar un breve cuadro esquemático:

**CUADRO 1.
CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL ESTADO.**



Por lo anterior se considera que; de los ingresos públicos depende el desarrollo de un país, el obstáculo o posibilidad de ahorro, la inversión, el gasto, la competitividad de la economía, así como la redistribución del ingreso nacional, pues marca directrices generales en los niveles de equidad de una sociedad.

1.5.- Contribuciones según el Código Fiscal de la Federación.

El Estado debe realizar numerosos gastos para poder cumplir con sus atribuciones, los cuales son de variadísima naturaleza porque se originan en los planes y programas nacionales a cargo del Estado, plasmados en el Presupuesto

de Egresos de la Federación. Todos esos gastos se denominan con el nombre genérico de gasto público.

Esto es justamente el propósito de las contribuciones: pagar el gasto público, promover el desarrollo integral del país, prestar los servicios públicos que demanda la sociedad y financiar a la federación, estados y municipios. La Constitución Federal de la República previene en su artículo 31, fracción IV: "Es obligación de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la federación como de la Ciudad de México o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes".

Con base en lo expuesto, puede elaborarse el concepto de contribución de la forma siguiente:

"Son fundamentalmente prestaciones que el Estado en ejercicio de sus funciones de derecho público impone unilateral y coactivamente a los gobernados, de la manera proporcional y equitativa que establecen las leyes fiscales, las que destinan para cubrir el gasto público contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación".¹¹

Desde el punto de vista fiscal, las contribuciones son:

Gravamen que establece la ley a cargo de las personas que tienen el perfil de contribuyentes o sujetos pasivos, de conformidad con las disposiciones legales y se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos además de los accesorios (C.F.F.:2009). Desde el análisis de las transferencias, son los recursos que específicamente se otorgan a instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE.

De acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la definición de contribución es la siguiente:

¹¹ Ponce Gómez Francisco, Derecho Fiscal, p. p. 13.

La palabra contribuir quiere decir pagar cada uno de la cuota que le corresponde por un impuesto, también se puede entender el aportar voluntariamente una cantidad de dinero u otra ayuda para determinado fin; o bien, ayudar a otras personas o cosas al logro de un fin común.

El tributo, contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, actuando como sujeto activo, exige al particular denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie o de alguna otra forma de extinción de obligaciones.

En conclusión se determina que el tributo viene a constituir, esencialmente la manifestación económica de la relación jurídico-tributaria, representada por el derecho de cobro a favor del fisco y la correlativa obligación de pago a cargo del contribuyente.

La definición que se encuentra en el Código Fiscal de la Federación, establece textualmente que "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales durante el lapso en que ocurran".

Esta definición lo que nos proporciona es un señalamiento sumamente vago e impreciso, de "cuando se causa una contribución" pero no nos indica "en qué consiste" y cuáles son los "elementos que le dan origen", analizando la definición se concluyen los siguientes aspectos:

- a) En primer término omite mencionar quienes asumen el carácter de sujeto activo y de sujeto pasivo.
- b) En segundo lugar, el precepto de referencia olvida aclarar que el contenido económico de las contribuciones debe determinarse preferentemente en numerario y excepcionalmente en especie.

El Artículo 1º. Del Código Fiscal de la Federación, se expresa quienes poseen el carácter de sujetos pasivos de la obligación tributaria al señalar que:

"Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...". (C.F.F.: 2009)

De lo anterior vemos la existencia de dos sujetos pasivos; las personas físicas y las personas morales, sean nacionales o extranjeras.

El nacimiento del tributo de acuerdo al principio fundamental de la Ciencia Jurídica, establece que toda norma legal debe redactarse conteniendo una hipótesis o supuesto, de tal manera que su aplicación dependa de la realización por parte de los sujetos pasivos de la propia hipótesis o supuesto.

Esté método de redacción es escrupulosamente seguido por el Derecho Fiscal, cuyas normas jurídicas parten siempre de la hipótesis o supuestos.

Con base en lo anterior, tenemos que el nacimiento del tributo o contribución, tiene lugar cuando el o los sujetos pasivos realizan el supuesto aplicable. En el Código Fiscal en su Artículo 6° establece que:

"Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídico o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes en el lapso en que ocurran". (C.F.F.: 2009).

Algunos autores, denominan al momento de nacimiento de los tributos o contribuciones, indistintamente "hecho generador" o "hecho imponible".

Se entiende al hecho imponible, como el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la Ley, para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. En cuanto a la definición de hecho imponible, se acoge la formulada por el propio Sainz de Bujanda que nos dice que es "el hecho hipotéticamente previsto en la norma, que genera al realizarse, la obligación tributaria", o bien, "el conjunto de circunstancias, hipotéticamente previstas en la norma, cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta".

En los tributos, los hechos imponibles son muy diversos, pueden ser simples hechos materiales, como el paso de una mercancía por la línea aduanera, o hechos económicos, como la percepción de una renta, o incluso la obtención de ingresos. Todos los presupuestos mencionados, aunque distintos entre sí, originan una obligación; el motivo radica en que la norma tributaria no ve en ellos sino simples hechos capaces para constituir el presupuesto de la obligación, no considera la distinta naturaleza del hecho, sino que los agrupa todos bajo la denominación genérica de presupuesto de hecho.

Es importante aclarar que el nacimiento y la determinación en cantidad líquida, constituyen dos momentos o etapas diferentes y hay ocasiones que sucede en forma simultánea.

A manera de conclusión, se puede afirmar que, el tributo nace cuando el sujeto pasivo realiza la hipótesis normativa o el hecho generador previsto en la Ley tributaria aplicable, independientemente de que en su momento existan o no las bases para su determinación en cantidad líquida.

La determinación en cantidad líquida debe llevarse a cabo, aplicando matemáticamente al hecho generador del tributo la tasa contributiva prevista en la Ley de las cuales se hace la siguiente relación comparativa:

- a) Cuota Fija. Consiste en el establecimiento de un porcentaje específico sobre el hecho generador de la obligación fiscal.
- b) Tarifa Progresiva. Tiene por objeto establecer porcentajes diferentes de impuestos cuyo impacto económico se va acrecentando en la medida en que el monto del hecho generador es mayor y decreciendo por el contrario, cuando dicho monto resulta menor, es decir, quién más obtiene incremento en su patrimonio, más contribuye al gasto público.
- c) Cantidad Fija. En este caso la tasa se determina aplicando al hecho generador del tributo, una cantidad exacta expresada en moneda

del curso legal y no como sucede con las cuotas fijas y las tarifas progresivas que se expresan en porcentajes.

Una vez que un tributo ha nacido y se encuentra determinado en cantidad líquida, surge la obligación de pagarlo o enterarlo al Fisco Federal, se utiliza la palabra "enterarlo", en virtud de que en la terminología tributaria "enterar" significa pagar.

El plazo para el pago representa una tercera etapa o momento dentro del proceso de configuración de los tributos, inmediatamente posterior al nacimiento y liquidación, cuya temporalidad variará según lo disponga la Ley aplicable. La regla general que se menciona en el Artículo 6º. del Código Fiscal de la Federación, indica que el crédito fiscal debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, pero algo muy importante que se debe hacer notar es lo siguiente.

Que a falta de disposición expresa deberá hacerse: Para conocer el plazo de pago de un tributo en particular, deberá acudir en primer lugar a la Ley tributaria aplicable al problema de que se trate y solamente cuando esta no contenga ninguna disposición al respecto, será necesario observar las reglas contenidas en las dos fracciones del Artículo 6º del citado Código Fiscal de la Federación.

Un tributo o contribución se vuelve exigible cuando después de haber nacido y de encontrarse determinado, el sujeto pasivo deja transcurrir el plazo que la ley establezca para su pago sin efectuar el entero correspondiente.

Características de la contribución:

- 1. Naturaleza Jurídica.** Las contribuciones son prestaciones que impone el Estado, que se traducen en recursos económicos ordinarios. Por esta causa la naturaleza jurídica de las contribuciones es pública.

2. **Prestación Monetaria.** El contenido esencial de las contribuciones es pecuniario, en dinero, recurso indispensable para que el Estado cumpla con sus funciones y alcance sus metas y objetivos. Si por lo general el contenido de la contribución es una prestación de carácter dinerario, en ocasiones la obligación tributaria debe cumplirse pagándola en especie, pero tales casos constituyen excepciones a la regla general y requieren que la ley los prevea expresamente.

Las contribuciones nacen a partir del momento en que el sujeto pasivo realiza la hipótesis imponible; para ello fue necesario que existiera la norma fiscal y que en ésta se previera el presupuesto de hecho o hipótesis imponible, cuya consecuencia jurídica es el nacimiento de la obligación tributaria.

- 1) **Obligación.** Las contribuciones nacen a partir del momento en que el sujeto pasivo realiza la hipótesis imponible; para ello fue necesario que existiera la norma fiscal y que en ésta se previera el presupuesto de hecho o hipótesis imponible, cuya consecuencia jurídica es el nacimiento de la obligación tributaria.
- 2) **Finalidad.** Es proporcionar al Estado recursos económicos para realizar los gastos públicos necesarios para cumplir su cometido y funciones.

En este tema exponen las contribuciones según la forma y orden en que se clasifican en el artículo 2°, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación:

- I. **Impuestos.** Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III, y IV de este artículo.
- II. **Aportaciones de Seguridad Social.** Son las contribuciones establecidas en la

ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de Seguridad Social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de Mejora. Son las establecidas en ley a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos. Son las contribuciones establecidas en la ley por uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por, recibir servicio que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En la actualidad, las principales fuentes de recursos del Sector Público son tres:

- Ingresos presupuestarios, que se constituyen de los recursos del Gobierno Federal y los de Organismos y Empresas bajo control directo.
- Endeudamiento Neto.
- Diferimiento de pagos.

CUADRO 2
FUENTES Y USOS DE LOS RECURSOS DEL SECTOR PÚBLICO

Fuente de Recursos			Uso de Recursos	
Ingreso Neto Total			Gasto Neto Total	
Diferimiento de pagos	Endeudamiento de control Directo Presupuestario	Gobierno Federal	Gasto No Programable	Gasto Programable
		<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Derechos • Productos • Aprovechamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos Financieros • Participaciones • Adefas 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Pública Central • Organismos y Empresas
Ley de Ingresos de la Federación			Presupuesto de Egresos de la Federación	

Fuente: elaboración propia

En este contexto, es necesario avanzar en la construcción de una cultura nacional que resalte la importancia de cumplir con las obligaciones tributarias. Como parte de este esfuerzo, el Gobierno Federal debe mejorar la transparencia y eficiencia en el manejo y uso de los recursos públicos, a fin de fortalecer la confianza de la ciudadanía de que sus contribuciones se dedican al mejor uso posible. El cumplimiento de las obligaciones legales, por un lado, y el reducido monto del gasto programable, por el otro, limitan las posibilidades del Ejecutivo Federal para incorporar en el Proyecto de Presupuesto todos los recursos que se consideran necesarios para satisfacer cabalmente las necesidades de la población.

CAPITULO 2.- LOS IMPUESTOS.

2.1.- Antecedentes de los Impuestos

“Los impuestos ¹² son aquellos tributos cuyo hecho imponible no está constituido por la prestación de un servicio, actividad u obra de la administración, sino por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva de un sujeto como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta”.

Su existencia se justifica porque en principio, el Estado le devuelve a la sociedad esa extracción impositiva a través de bienes públicos, como la educación pública, los servicios como la luz, la impartición de justicia y la seguridad. Sin embargo, obligados por la necesidad de tener recursos, el reto para los gobiernos ha sido afinar sus políticas de impuestos con objeto de no castigar demasiado el ingreso y la marcha de la economía. Por ejemplo, para no perjudicar a los que menos ganan, el impuesto se retira en forma proporcional a la capacidad económica de quien paga dicho impuesto. Esto se logra con un sistema de impuestos conocido como progresivo, donde quien más gana paga proporcionalmente más impuestos.

El fenómeno impositivo está ligado íntimamente al tipo de gobierno. Por ello la historia de los impuestos es la historia de los gobiernos, de ahí que los impuestos en un país sean un reflejo o consecuencia de las formas políticas que adopta el gobierno y el pago de los mismos.

De acuerdo con lo que dispone el Artículo 2°, Fracción I, del Código Fiscal de la Federación, “Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma y que sean distintas de las señaladas en las

¹² González, Eusebio y Lejeune, Ernesto, (2003). *Derecho Tributario I*, Plaza Universitaria Ediciones Salamanca, tercera edición, p.188

fracciones II, III Y IV de este artículo.” (I.S.R., I.V.A., IEPS., etc.)

2.2.- Concepto y Definición de Impuestos.

Los impuestos son una parte sustancial de los ingresos públicos. Sin embargo, antes de dar una definición sobre los impuestos hay que aclarar la diferencia entre los conceptos de *ingreso público*, *contribución* e *impuesto*. Cuando nos referimos a *ingresos públicos* estamos haciendo referencia a todas las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios. En segundo lugar, una *contribución* es una parte integrante de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc. En tercer lugar, los **impuestos** forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos.¹³

La característica es que incide en el consumo; por lo que el consumidor es quien soporta el peso de la carga fiscal. El productor e importador de bienes y servicios, con el carácter de contribuyente sujeto de todas las obligaciones fiscales, determina la carga del gravamen, la cobra a la persona que adquiere los productos con el fin de consumirlos y entera al fisco el impuesto recaudado.

Entre las principales definiciones se encuentran las siguientes: “los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas.”¹⁴

¹³ Rosas Aniceto, Roberto Santillán. “Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México” Escuela Nacional de Economía, México D.F. 1962. P. 10

¹⁴ Flores Zavala, Ernesto. “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”, Ed. México D.F. 1946, p. 33.

El impuesto¹⁵ es “una contribución, carga o tributo que se ha de pagar casi siempre en dinero, por las tierras, frutos, mercancías, industrias, actividades mercantiles y profesiones liberales para sostener los gastos del Estado y las restantes corporaciones públicas”; considerando ésta definición podemos decir que los impuestos toman en cuenta varios factores como la pertenencia, y el movimiento económico, especialmente el vector fiscal.

2.3.- Tipos de Impuestos.

Cabe mencionar, que además del Impuesto al Valor Agregado, los gravámenes indirectos al consumo que se destacan en México son: el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y el Impuesto de importación, ya que son los que ofrecen mayores ventajas al fisco en su aplicación, porque no entrañan resistencia en las personas a quienes el gravamen va dirigido “el consumidor”, ni tiene éste forma de eludirlo.

Es decir, los impuestos son recursos que los sujetos pasivos otorgan al sector público para financiar el gasto público como por ejemplo a través de los programas de desarrollo social:

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto empresarial a tasa única
- 3.- Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:
 - a. Gasolinas y diésel.
 - b. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza
 - c. Tabacos labrados.
 - d. Juegos con apuestas y sorteos.
 - e. Telecomunicaciones.
 - f. Alcoholes, Alcohol desnaturalizado y mieles.

¹⁵ Cabanellas, Guillermo,(1996). *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo IV, Editorial Eliasta , Pág. 356.

- g. Combustibles fósiles.
 - h. Bebidas energizantes
 - i. Bebidas con azúcares
 - j. Plaguicidas centavos por litro.
 - k. Alimentos con alto contenido calórico.
5. Impuesto sobre automóviles nuevos.
6. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
- a) Los pagos al concesionario
 - b) Los pagos a las empresas que por arreglos con el concesionario contraten los servicios y presten los que sean complementario
 - c) Los pagos a cualquiera otra empresa que intervenga entre el que cubra el costo total del servicio y el concesionario.
7. Impuesto a los rendimientos petroleros.
8. Impuestos al comercio exterior:
- a) A la importación.
 - b) A la exportación.
9. Accesorios.
- ❖ **Aportaciones de Seguridad Social:** Artículo 2°, Fracción II, del C.F.F., de la Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada DOF 04-06-2009. “Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.” (INFONAVIT, I.M.S.S., I.S.S.S.T.E., etc.).
- ❖ **Aportaciones de seguridad social:**
- 1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares. Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada DOF 04-06-2009.

❖ **Contribuciones de mejoras:**

Artículo 2°, Fracción III, del C.F.F. “Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.” (Contribución de mejoras para obras públicas de infraestructura hidráulica).

I. Contribuciones de mejoras:

1. Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

❖ **Derechos:**

Artículo 2°, Fracción IV, del C.F.F. “Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.” (Inscripciones en el registro público de la propiedad y el comercio, uso de autopistas y puentes federales, registro de patentes y marcas, etc.).

II. Derechos:

1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:

- a. Secretaría de Gobernación.
- b. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- c. Secretaría de la Defensa Nacional.
- d. Secretaría de Marina.
- e. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- f. Secretaría de la Función Pública.
- g. Secretaría de Energía.
- h. Secretaría de Economía.
- i. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- j. . Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- k. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- l. Secretaría de Educación Pública.
- m. Secretaría de Salud.
- n. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- o. Secretaría de la Reforma Agraria.
- p. Secretaría de Turismo.
- q. Secretaría de Seguridad Pública.

2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público:

- a. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b. Secretaría de la Función Pública.
- c. Secretaría de Economía.
- d. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- e. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- f. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- g. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

3. Derechos a los hidrocarburos:

- a. Derecho ordinario sobre hidrocarburos.
- b. Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.
- c. Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo.
- d. Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía.
- e. Derecho para la fiscalización petrolera.
- f. Derecho único sobre hidrocarburos.
- g. Derecho sobre extracción de hidrocarburos.
- h. h Derecho especial sobre hidrocarburos.
- i. i Derecho adicional sobre hidrocarburos.

❖ Actualización de las contribuciones.

Establece el artículo 17-A del C.F.F. “El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes.

En los casos en que el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo, no haya sido publicado por el Banco de México, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.

Los valores de bienes u operaciones se actualizarán de acuerdo con lo dispuesto por este artículo, cuando las leyes fiscales así lo establezcan. Las disposiciones señalarán en cada caso el periodo de que se trate.

Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales y del ejercicio, no será deducible ni acreditable.”

De lo anterior se desprende que el monto de las contribuciones, los aprovechamientos, y las devoluciones de saldos a favor se actualizarán a través de un factor:

$$\text{Factor de Actualización} = \frac{\text{INPC del mes anterior al más reciente del periodo}}{\text{INPC del mes anterior al más antiguo del periodo}}$$

❖ **Accesorios de Contribuciones:**

Artículo 2°, último párrafo del C.F.F. “Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1°”.

A. Recargos

Los recargos suelen definirse como una especie de intereses moratorios que se cobran a los contribuyentes en los casos de pago extemporáneo de un tributo. Son ingresos que percibe el Estado por la falta de pago oportuno de las contribuciones; es decir, se trata de una indemnización que recibe el Estado por no percibir a tiempo el dinero que le corresponde por concepto de contribuciones.

El primer párrafo del artículo 21 del C.F.F. establece: “Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectuó, además deberá pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el período a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el período de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será lo que resulte de incrementar en 50% a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión.”

Los recargos se deben de aplicar sobre el monto de las contribuciones no pagadas en tiempo, para lo cual primero se deben actualizar para determinar el importe actualizado, y segundo aplicar la tasa de recargos que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos, en el período de actualización de la contribución de que se trate.

La tasa de recargos mensual será la que mensualmente se publique en el Diario Oficial de la Federación, que por lo general no tiene día preciso para su publicación.

La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% la que mediante la Ley fije el Congreso de la Unión. (Se fija en el artículo 8° de la Ley de Ingresos de la Federación).

Los recargos, en los términos del párrafo segundo del art.21 del C.F.F., se causaran hasta por cinco años y se calcularán sobre el total del Crédito Fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización del 20% de cheques no pagados, los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales.

Los recargos se causan por cada mes o fracción que transcurra a partir del momento en que debió efectuarse el pago, hasta que el mismo se efectúe.

Los pagos a plazos de contribuciones, respecto de los cuales se haya obtenido autorización para hacerlos en forma diferida o en parcialidades, también causaran recargos en la forma que señala el art. 66 del C.F.F.

De acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del art.21, en ningún caso las autoridades fiscales podrán condonar total o parcialmente los recargos.

B. Sanciones

Este tipo de ingresos se origina cuando los contribuyentes incumplen con alguna de sus obligaciones fiscales, lo que ocasiona que se incurra en una infracción fiscal que trae como consecuencia que la autoridad fiscal les aplique una MULTA.

Pueden definirse sencillamente afirmando que son las sanciones económicas que la autoridad hacendaria impone a los contribuyentes que en alguna forma han infringido las leyes fiscales. (TITULO IV, CAPITULOS I Y II del C.F.F.)

Es importante considerar que el pago de multas por infracciones fiscales, es independiente del pago de las contribuciones y sus accesorios. El monto de las multas y de cualquier cantidad en moneda nacional se actualizara cuando exista un incremento que exceda del 10% acumulado del INPC desde el mes en que se actualizó por última vez. Para lo cual se considerará el periodo comprendido desde el mes en que se actualizó por última vez y hasta el último mes del ejercicio en el que exista el porcentaje citado.

No habrá multa en el cumplimiento espontáneo de las obligaciones fiscales; es decir, si se da cumplimiento a una obligación, fuera de los plazos previstos y no existe un requerimiento de por medio, se considera que cumplió en forma espontánea (por voluntad del contribuyente).

C. Gastos de Ejecución

Se ocasionan cuando los contribuyentes al no cumplir con el pago de sus contribuciones a tiempo, la autoridad como una forma de presionarlo a que

pague, se aplica el procedimiento administrativo de ejecución (embargo de bienes, intervención a la negociación, remate, etc.), contemplado en el C.F.F. de los artículos 145 al 196-B.

Esto ocasiona para los contribuyentes un gasto adicional a su cargo y a favor del fisco, que consiste en un pago del 2% sobre las contribuciones omitidas, situación contenida en el art. 150 del C.F.F.

Es decir, el fisco incurre en diversas erogaciones (honorarios de ejecutores, publicación de convocatorias, transporte de los bienes embargados, avalúos, impresión y publicación de convocatorias y edictos, honorarios de peritos, etc.) cuyo monto debe ser cargado al contribuyente remiso, en adición a los tributos, recargos y multas que adeude, a fin de que la percepción de la Hacienda Pública resulte libre de esta clase de gastos.

D. Indemnización por cheques devueltos

Este concepto está fundamentado en el séptimo párrafo del artículo 21 del C.F.F., que consiste en un pago del 20% a cargo de los contribuyentes, cuando éstos paguen alguna contribución a las autoridades fiscales con un cheque sin fondos, cuyo 20% será sobre el monto de la obligación no cubierta.

2.4.- Elementos y Principios Constitucionales del Impuesto

Son tres los elementos esenciales de todo impuesto, los cuales se califican en cualitativos y cuantitativos. Los primeros en virtud de que definen los distintos campos de aplicación de las distintas instituciones tributarias. En tanto que los segundos son los que vienen a determinar el importe de la cuota o deuda impositiva para cada caso específico.

1. Cualitativos:

Sujetos. El primer elemento que interviene en la relación tributaria, es el sujeto, el cual puede ser de dos clases o mejor dicho en toda relación tributaria

intervienen dos sujetos: activo y pasivo.

Sujeto Activo: dentro de la organización del Estado mexicano, los sujetos activos son: la Federación, las Entidades locales y los Municipios. Son sujetos activos de la relación tributaria porque tienen el derecho de exigir el pago de los tributos.

Sujeto Pasivo: es la persona que causa el impuesto y que debe pagarlo al Estado, que puede ser persona físico o moral, mexicano o extranjero, que de acuerdo a las leyes está obligado al pago de una prestación determinada al fisco federal.

Objeto. Es el acto o el hecho que expresa la Ley Fiscal, estableciéndolo como generador del crédito fiscal. El objeto del impuesto tiene existencia jurídica, y en consecuencia es imputable al contribuyente solo desde el momento en que el supuesto tipificado en la norma se realiza. El objeto puede ser, por ejemplo, un consumo, la transferencia de un bien, la aceptación de una herencia, la percepción de un ingreso, etc.

2. Cuantitativos:

La Materia Imponible. Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto. Esta materia imponible toma en cuenta la riqueza como elemento económico, riqueza que constituye la más clara manifestación de la capacidad contributiva.

Tasa o Tarifa. Es el tipo o escala de grados impositivos, de cuya aplicación a la materia imponible surgirá la cuota tributaria.

El fundamento constitucional de las contribuciones se encuentra plasmado en el artículo 31, fracción IV constitucional:

Son obligaciones de los mexicanos:

Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.¹⁶

De este artículo se desprenden los siguientes principios:

1.- Principio de Generalidad: significa que toda persona que tenga la capacidad contributiva y se coloque en cualquiera de las hipótesis normativas, contenidas en las leyes tributarias expedidas por el Estado mexicano, automáticamente queda obligada a contribuir a los gastos públicos.

2.- Principio de Obligatoriedad: todas aquellas personas que se coloquen en los supuestos de la Ley Tributaria, están obligados automáticamente al pago de contribuciones y esto a su vez otorga al Estado la facultad económica-coactiva para hacer que los contribuyentes paguen las contribuciones dentro del plazo que la misma ley establezca.

3.- Principio de Vinculación con el Gasto Público: el Estado está obligado por ley a cobrar contribuciones, hasta por el importe de su presupuesto a erogar y no por encima de éste.

4.- Principio de Legalidad: toda contribución en México, debe de estar contenida en una ley que le de origen, vigencia y la regule (Ley de Ingresos de la Federación).

Principio de Proporcionalidad: los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la Hacienda Pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, o rendimientos, pero nunca una cantidad tal que su contribución represente prácticamente el total de los ingresos netos que hayan percibido.

6.- Principio de Equidad: esto significa que para el debido acatamiento de este principio, las leyes tributarias deben otorgar el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos que se encuentren colocados en idéntica situación, sin llevar a cabo discriminaciones indebidas y, por ende, contrarias a toda noción de justicia.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, Pág. 45.

De lo anterior tenemos que los principios constitucionales de los impuestos son aquellas normas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y siendo esta la Ley Suprema del País, a ellos debe sujetarse toda la actividad tributaria del Estado.

Los principios constitucionales pueden dividirse en dos grupos principalmente y son:

1. Principios derivados de los preceptos constitucionales que garantizan determinados derechos fundamentales del individuo que no pueden ser violados o coartados por la actividad impositiva del Estado.

Principios derivados de la organización política de los Estados Unidos Mexicanos. Se refiere a preceptos constitucionales, conforme a los cuales se establece quienes están obligados a pagar impuestos, quienes deben percibirlos, como deben establecerse, que características deben tener y quienes los deben establecer.

2.5.- Características y Clasificación de los Impuestos

Las características que debe reunir todo impuesto para que se considere como tal, son los siguientes:

Son contribuciones, puesto que así lo señala en artículo 1º del Código Fiscal de la Federación. Son prestaciones a cargo de las personas físicas o morales, ya que éstas realizan las situaciones jurídicas o de hecho consideradas por la Ley como generadoras de obligaciones fiscales, además porque el contribuyente no recibe nada a cambio de forma inmediata; lo que llega a recibir de manera mediata, son los beneficios de los servicios públicos generales indivisibles.

Deben estar dentro de una Ley, lo cual se deriva del artículo 31 fracción IV que establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, del Distrito Federal, Estado o Municipio en que residan, de la manera

proporcional y equitativa que dispongan las leyes; y del artículo 73 fracción VII, que señala como facultad del Congreso de la Unión, discutir y aprobar las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, ambos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debe ser proporcional y equitativo, en donde proporcional significa que comprenda por igual, de la misma forma a todos los individuos que se encuentren en la misma situación; que sea equitativa, significa que el impacto de la contribución sea el mismo para todos de acuerdo a su real capacidad contributiva.

Que el impuesto se establezca a favor de la administración activa, ya que el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala como facultad del Poder Legislativo, la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primeramente las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo; a su vez, el artículo 73 fracción VII de la propia Constitución, señala como facultad del Congreso de la Unión, imponer las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, el cual es ejercitado por la administración activa de la Federación.

Para un mejor conocimiento de los impuestos, es necesario estudiar las principales clasificaciones que la doctrina ha elaborado, lo que es además de suma utilidad, para saber cuál es el gravamen apropiado para la actividad que se desea gravar y si es el adecuado a la economía del Estado o región en que se desea establecer.¹⁷

Los impuestos son generalmente calculados con base en porcentajes, llamados tasas de impuestos o alícuotas, sobre un valor particular, la base imponible. Los impuestos se clasifican en:

- Impuestos directos e indirectos
- Impuestos reales y personales

¹⁷ Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, p. 89.

- Impuestos internos y externos
- Impuestos ordinarios y extraordinarios
- Impuestos proporcionales y progresivos

Para efectos de esta investigación se abordará la clasificación de impuestos directos e indirectos.

Impuestos Directos. Son los que recaen sobre las personas, la posesión, o el disfrute de la riqueza, gravan situaciones normales y permanentes, son más o menos estables y pueden percibirse según listas nominativas del causante.¹⁸

“Son aquellos en los que el contribuyente establecido en la ley recibe la carga del impuesto, siendo imposible trasladados a una tercera persona. Son generalmente impuestos que pagan los contribuyentes por los ingresos que reciben y en base a situaciones particulares de cada uno de ellos, por ejemplo el impuesto a la renta”.¹⁹

Es decir son los impuestos que afectan a la riqueza del contribuyente, gravando directamente los ingresos del trabajo, el capital y la renta. Se caracterizan porque se lo paga personalmente. Los impuestos directos se clasifican en renta, exportaciones y patrimonio. La renta es un ingreso de dinero, especie o servicios que obtiene una persona natural o jurídica anual o periódicamente del ejercicio de una actividad económica sea esta por relación de dependencia, actividad profesional, actividad comercial y / o por utilidades distribuidas. Estos impuestos son los únicos en los cuales el sujeto activo se propone alcanzar inmediatamente tributos con el sujeto pasivo sin ningún intermediario entre el pagador y el fisco. Ej. El impuesto a la Renta, los Impuestos Municipales, el 1.5 por mil sobre el total de activos, el impuesto predial que se aplica según el avalúo catastral municipal y el Impuesto a los activos en el exterior.

¹⁸ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de fianzas Pública Mexicanas, p. 268.

¹⁹ Benítez, M., Manual Tributario. (2010), Loja-Ecuador: UTPL Editorial.

- a) **Impuesto al ingreso.** Los impuestos al ingreso en México adoptan la forma de *impuesto sobre la renta*. Además de su función recaudatoria, este impuesto tiene una importante misión redistributiva, dado su carácter progresivo.

- b) **Impuesto al capital o a la inversión.** En México, el impuesto al capital o a la inversión es, por ejemplo, el *impuesto al activo* de las empresas o el impuesto sobre tenencia de automóviles. Este gravamen ha tenido la intención de dificultar la elusión fiscal.

Por tanto los impuestos directos son aquellos que inciden finalmente en el patrimonio del sujeto pasivo o contribuyente, sin posibilidad alguna de que éste los traslade a otra persona. Tal es el caso del impuesto sobre la renta por, el cual indudablemente repercute en el contribuyente que lo genera.

Impuestos Indirectos. Los impuestos indirectos son los que no afectan al sujeto pasivo, sino que éste los traslada a otro contribuyente hasta llegar al consumidor final o último, que es quien recibe el efecto total económico de la contribución. Ejemplo de esto es el **impuesto al valor agregado**, contribución de carácter federal, traslativo por excelencia, que repercute de un sujeto pasivo a otro hasta llegar al consumidor final.

“Se establecen con la intención de que el obligado por la norma traslade la carga del impuesto sobre un tercero, pero no la carga jurídica. Gravan sobre la circulación económica de la riqueza, es decir la riqueza en movimiento”.²⁰

Es decir que son impuestos aplicados a la actividad comercial, producción y ventas, al valor agregado de los productos, al volumen del negocio y a todos los

²⁰ Impuestos Indirectos Disponible en: www.terceroc.blogspot.es/tags/DERECHO, (Consulta 20-04-2011).

otros impuestos y derechos que se aplican en la producción sea extracción, venta, alquiler o entrega de productos y servicios.

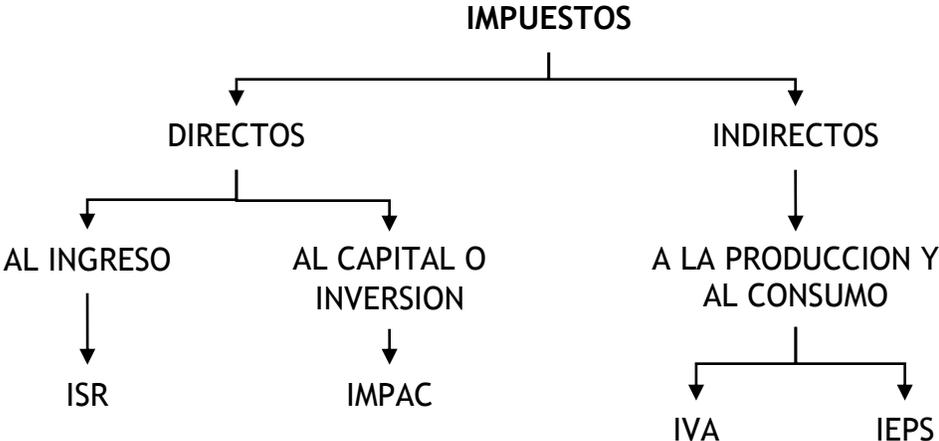
Estos impuestos son aquellos donde el sujeto jurídico no es el mismo sujeto económico, afectan a personas distintas del contribuyente, que traslada la carga del impuesto a quienes adquieren o reciben los bienes.²¹

- a) **Impuesto a la producción**, impactan sobre los precios de factores productivos, que pueden estar relacionados con la tierra, el empleo, insumos, energéticos e importaciones. Dentro de este tipo de impuestos se puede encontrar el impuesto especial sobre producción y servicios.

- b) **Impuesto al consumo**, plantean importantes ventajas, ya que aplican tanto a productos importados como a los domésticos y no generan problemas de competitividad para las empresas. No obstante, se dice que tiene un carácter regresivo, dado que impacta en la misma proporción a los diferentes *status* sociales, afectando más a las personas de menores ingresos.

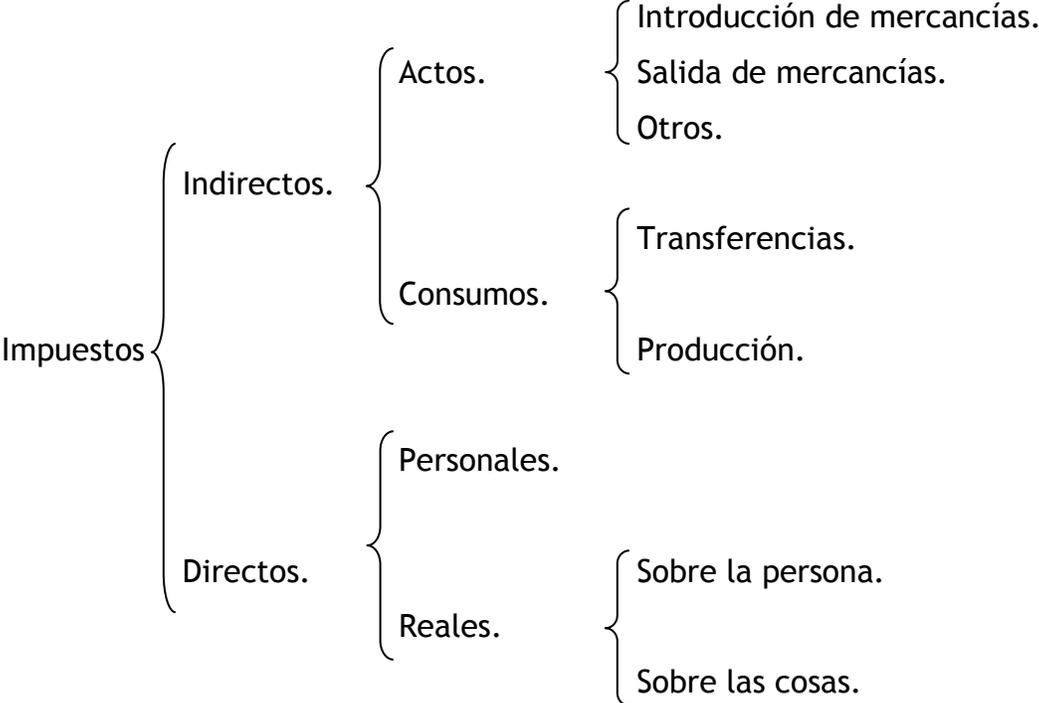
²¹ Tejada, L., Carrera P.,(2010), Guía Didáctica de Planificación Tributaria, Loja-Ecuador, Editorial UTPL.

Para tener una mejor panorámica de los principales impuestos que conforman el sistema tributario mexicano presentamos el siguiente esquema:



Para dar una idea clara de la diferencia entre impuesto directos e indirectos presentamos el siguiente cuadro.

Cuadro 3.
Impuestos Directos e Indirectos.



A).- Impuestos Directos

Son aquellos que se cobran conforme a padrones o listas nominativas de contribuyentes elaboradas de antemano. Se presentan cuando quien lo paga al Fisco soporta definitivamente en su patrimonio la carga del impuesto; asimismo son aquellos que recaen directamente sobre la posesión o el goce de la riqueza, dando nacimiento a situaciones normales y permanentes y su cobro se hace por medio de padrones o listas nominativas. Como ejemplo de este tipo de impuestos tenemos el Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Activo.

Los **impuestos directos** son aquellos que se aplican sobre la manifestación directa de la riqueza, es decir, sobre el ingreso recibido por el individuo o empresa y sobre el patrimonio que cada uno tiene (casas, viviendas, etc.). Los **impuestos indirectos**, en cambio, se aplican sobre la manifestación indirecta de la riqueza, como puede ser el consumo. Ejemplos de impuestos directos son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto de Sociedades (IS), mientras que ejemplos de impuestos indirectos son el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

B) Impuestos indirectos: se dan cuando quien los paga al Fisco es simplemente un intermediario entre la persona que soporta definitivamente en su patrimonio la carga del impuesto y el Fisco, ya que después de anticipar dicho pago recupera su importe por medio de la repercusión; es decir, traslada a otros la carga fiscal. Además para su cobro no se requieren listas o padrones, como en el impuesto directo, ya que éstos se producen accidentalmente por un acto o un hecho que no requiere para su cobro esas listas. Como ejemplo de este tipo de impuestos tenemos al Impuesto al Valor Agregado.

C) Reales: son aquellos que para determinar el monto del impuesto a pagar se prescinden de las condiciones personales del contribuyente, y que al señalar el hecho generador destaca el bien económico relacionado con su realización, delegando a segundo término al sujeto del impuesto. Como ejemplo de este tipo

de impuestos tenemos el impuesto predial.

D) Personales: Son aquellos que para determinar el monto del impuesto a pagar, toman en cuenta la situación personal del contribuyente, estado civil, familia, fuente del ingreso, a fin de permitirle deducciones o reducciones por carga de familia.

E) Ordinarios: Son aquellos que se perciben regular y normalmente, año con año, en cada ejercicio fiscal como ejemplo de este tipo de impuestos tenemos el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Activo.

Extraordinarios: son aquellos que se perciben sólo en circunstancias especiales, cuando el Estado tiene que hacer frente a necesidades imprescindibles y se establecen por un corto tiempo y después desaparecen.

F) Generales Son aquellos que se establecen con el propósito de que los paguen toda la población y procuran gravar la totalidad del capital, la renta o el consumo.

Particulares o analíticos Son los que se establecen para que los paguen, sólo un cierto número de personas o grupos de población, y sólo gravan una manifestación del capital, la renta o de consumo. Como ejemplo de este tipo de impuestos tenemos el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

G) De Cuota: Es la cantidad en dinero que el estado percibe por cada unidad tributaria, que a su vez puede ser:

1. De cuota fija: es la que se determina mediante una cantidad exacta de pesos a pagar por cada unidad tributaria, ejemplo, por cada metro de manta exportada se paga una cuota fija de cinco pesos.

2. De cuota proporcional: es aquella mediante un porcentaje fijo cualquiera que

sea el valor de la base, ejemplo, los diversos porcentajes que fija el I.V.A.

3. De cuota progresiva: es aquella que se expresa mediante un porcentaje variable en aumento a medida que aumenta la base a que se aplica, ejemplo el I.S.R. personas físicas artículo 113.

4. De cuota regresiva: es aquella que se expresa mediante un porcentaje máximo, que disminuye a medida que aumenta la base a que se aplica.

2.6.- Efecto de los Impuestos

Los efectos de los impuestos constituyen el tributo por excelencia ya que su establecimiento y cobro son los que, por regla general, suelen desencadenar importantes reacciones económicas en el desarrollo del país.

Los principales efectos de los impuestos son:

a) **Repercusión.** Es el fenómeno por medio del cual se fuerza a otra persona a pagar el impuesto; es decir, la persona a quien la ley señala como obligado al pago fiscal, traslada el gravamen a un tercero, quien, a su vez, puede transmitirlo a otro.

Este efecto se desarrolla en tres etapas, que son:

- i. **La percusión.** Es la caída del impuesto sobre el sujeto pasivo, es decir, sobre la persona que tiene la obligación legal de pagarlo (sujeto del impuesto).
- ii. **La traslación.** Es el hecho de pagar la carga del impuesto a otra u otras personas.
- iii. **La incidencia.** Es la caída del impuesto sobre la persona que realmente lo paga, es decir que ve afectada su economía por el impacto del impuesto.

- b) **Difusión.** Consiste en que el pagador de un impuesto sufre una disminución en su ingreso y, por consiguiente, en su capacidad de compra, exactamente por la cantidad que ha pagado por concepto de impuesto. En consecuencia esta persona limitará sus consumos y dejara de adquirir determinados artículos o comprara menos, con lo que se provoca una disminución en los ingresos de sus proveedores, los que, a su vez, verán reducido su poder adquisitivo, y así sucesivamente.
- c) **La utilización del desgravamiento.** Se presenta cuando, por la supresión de un impuesto, se rompe el equilibrio económico establecido; este fenómeno se presenta porque así como hay la tendencia a hacer pasar el impuesto a terceros, hay la tendencia a aprovechar las ventajas que reporta la desaparición del gravamen.
- d) **Absorción.** A través de ésta el sujeto del impuesto no lo traslada, sino que lo paga, pero siempre procurando que su producción aumente o que disminuya su costo en las relaciones laborales o mejorando la tecnología.
- e) **Elusión Fiscal.** Consiste en actos no sancionados por las disposiciones legales aplicables. La elusión se presenta cuando el contribuyente adopta cualquiera de las tres propuestas siguientes:
- *No realizar el hecho generador de la obligación fiscal; por ejemplo, el empleado que no quiere pagar el impuesto sobre la renta a su cargo por el salario que percibe y deja de prestar sus servicios.*
 - *Se aprovecha al máximo de las ventajas o prerrogativas contenidas en las disposiciones fiscales para pagar el impuesto sobre la menor base gravable posible.*
 - *Se aprovecha de las lagunas y deficiencias y errores contenidos en la Ley Fiscal.*

- f) **Evasión Fiscal.** Se define como un acto reprobable e ilícito penal, que trae consecuencias negativas para el que incurra en ella. Este acto se trata de no pagar, reducir o retardar el impuesto. Nadie lo cubre.

2.7.- Finalidad de los Impuestos

La finalidad de los impuestos es satisfacer necesidades colectivas, es decir se utilizan en obras para el bienestar social, aunque también pueden ser usados con finalidades fiscales, extra fiscales, y mixtos, y actúa como receptor de los recursos para posteriormente distribuirlos. ²²

En realidad no puede negarse que los impuestos constituyen una fuerza económica tremenda que puede ser utilizada ya sea para impedir el desarrollo de actividades nocivas, o para favorecer el de aquellas que se consideren benéficas. Pueden distinguirse, con referencia a los fines de los impuestos, los siguientes casos:

- a) *Impuestos con fines exclusivamente fiscales*, es decir, que no tiene otra misión que la obtención de los recursos necesarios para cubrir los gastos generales del Estado.
- b) *Impuesto que tienen fines exclusivamente fiscales en cuanto a su establecimiento*, pero cuyo rendimiento se aplicará a fines especiales. Es decir no es el tributo en si el que persigue un fin extra fiscal, sino que el fin se va a realizar con el rendimiento del tributo.
- c) *Impuesto que persiguen fines fiscales y extra fiscales al mismo tiempo*, por ejemplo los impuestos sobre alcoholes, aguardiente, aguamiel y productos de su fermentación, etc.

²² Albi Ibáñez, E, Sistema Fiscal Español I, (2008). Barcelona-España, Editorial Ariel Economía, 23ª edición.

d) *Impuestos que solo persiguen fines extra fiscales*, se presentan cuando el legislador sabe que al establecer el impuesto, se obligará a los afectados a desarrollar determinada actividad o a dejar de desarrollarla, con tal de no pagar el impuesto, de manera que con estos impuestos el fisco no percibe ingreso alguno.

2.8.- Las Políticas Económicas, 2006-2012

Las políticas económicas es un sistema de medidas aplicadas por los gobiernos de los países, que tienen como fin dar certidumbre y orientar el rumbo de actividades productivas, tratando de estimular el crecimiento económico. Desde la década de los ochenta, México emprendió diversas políticas, tratando con ello de influir en el desempeño económico de la nación.

Desde los últimos años de Ernesto Zedillo y durante el periodo de Vicente Fox se mantiene la estabilidad en variables macroeconómicas sobre todo en la inflación, de igual manera se logra cerrar el año 2006 con una tasa de crecimiento en el PIB de 5.2 por ciento, lo cual hace suponer que para el periodo de gobierno de Felipe Calderón (1 de diciembre de 2006 al 1 de diciembre de 2012) se tendrán mejores perspectivas en la dinámica de la productividad para alcanzar mayores niveles de crecimiento.

Durante los últimos 45 años, en México, el crecimiento de la productividad ha sido la mitad del que presenta Chile y una cuarta parte del observado en Corea del Sur, Irlanda y Singapur, por ello han logrado mayores tasas de crecimiento en su PIB y en su productividad (PND, 2006-2012, OECD, 2013).

Durante el gobierno de Felipe Calderón, para consolidar el crecimiento económico así como el desarrollo científico y tecnológico se sigue la siguiente dinámica:

1. Continuar con el proceso de apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa. Aranceles más bajos que permitan adquirir maquinaria y equipo avanzados a menores costos.
2. Proveer de un mayor apoyo directo a la investigación en ciencia y tecnología para el descubrimiento de nuevas ideas, así como garantizar una adecuada propiedad intelectual.
3. Crear un vínculo estrecho entre el sector público, la academia y el sector empresarial, para plasmar exitosamente los nuevos conocimientos en procesos productivos.
4. Facilitar el financiamiento de las actividades de ciencia, innovación y tecnología, que permitan la creación de nuevas empresas, así como permitir la adquisición, adaptación y desarrollo de nuevas tecnologías (PND, 2006-2012).

Dada la relevancia de incrementar la productividad, para ser un país más competitivo en el contexto de la economía mundial, el PND plantea dentro la política económica generar un mayor dinamismo en la planta productiva e incrementar los niveles de empleo por medio de una mayor:

- Inversión en capital físico: para lo cual se requiere que las políticas públicas sean conducentes en aumentar la rentabilidad de los proyectos.
- Capacidades de las personas: la mejora en la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación y el combate a la marginación son los elementos que permitirán a más mexicanos contar con un trabajo redituable y emprender proyectos más ambiciosos, ampliando su abanico de oportunidades productivas.
- Crecimiento elevado de la productividad: adopción y desarrollo de nuevas tecnologías que permitan producir nuevos bienes y servicios, a través de procesos más eficientes.
- Fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad pública, garantizando certidumbre legal y jurídica a las personas y a la propiedad: con ello se incrementarán las oportunidades de inversión existentes, y se podrán aprovechar

plenamente con derechos de propiedad a través del respeto a los contratos, certidumbre jurídica y mejora de los niveles de seguridad.

- Mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas: vulnerabilidad en las finanzas públicas derivada de la volatilidad de los ingresos petroleros, debe trabajarse en la ampliación de la base tributaria.
- Promover la competencia: facilitar que los consumidores tengan acceso a más bienes a menores costos, incrementando el bienestar material de las familias.
- Simplificación administrativa y regulatoria: reducir los costos de transacción a los que se enfrentan las personas para crear una empresa.
- Simplificación y estabilidad tributaria: es necesario establecer un régimen tributario competitivo, sencillo y estable.
- Fomentar la productividad en las relaciones laborales: generar una mayor demanda de trabajo en el sector formal de la economía, derivada de un crecimiento dinámico que se traduzca en mayores ingresos de los trabajadores.
- Promover la inversión en infraestructura, ya que se trata de un factor fundamental en la determinación de los costos de logística, así como para contar con una oferta competitiva, suficiente y oportuna de los insumos necesarios para la producción. De ahí la necesidad de impulsar una mayor inversión pública y privada.
- Continuar con la apertura comercial así como reducir el costo y los trámites de las operaciones de comercio exterior: con ello se obtendrán insumos a menores precios, así como un menor costo para los exportadores mexicanos.
- Asegurar una mayor y mejor intermediación financiera para incrementar la disponibilidad de recursos crediticios para la producción.
- Transformar a las empresas públicas para hacerlas más eficientes y, de esta forma, obtener menores costos de producción de insumos estratégicos.
- Diversificar las fuentes de crecimiento de la economía mexicana: reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones de la economía de Estados Unidos, y asegurar un crecimiento más balanceado, es necesario continuar con políticas que contribuyan al crecimiento de la demanda interna, en particular de las pequeñas

y medianas empresas, los sectores de vivienda, servicios, turismo y agropecuario y del consumo doméstico. (PND, 2006-2012).

Los planteamientos y políticas a seguir durante el gobierno de Felipe Calderón para mejorar los niveles de crecimiento no logran impactar en los sectores productivos y el PIB tiene tasas inferiores a la registrada en 2006, ver cuadro.

Cuadro 4.
Crecimiento del PIB y del ingreso per cápita de 2006-2012

Año	Crecimiento del PIB (por ciento)	Ingreso per-cápita (Dólares)
2006	5.2	13,402
2007	3.3	14,317
2008	1.5	9,501
2009	-6.1	7,591
2010	5.5	8,779
2011	3.9	9,699
2012	3.9	9,747

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OECD (2011), INEGI (2013) y Banco Mundial (2013).

Conforme a los datos presentados en el Cuadro 4, se tiene que en 2007 el crecimiento fue de 3.3 por ciento, teniendo una caída de 1.9 por ciento respecto al año 2006, para 2008 la cifra es mucho menor y sólo logramos crecer en 1.5 por ciento en 2009 y, como consecuencia de la crisis económica en Estados Unidos que afecta a las principales economías del mundo, en México la economía cae en 6.1 por ciento, en 2010 se observa una recuperación creciendo en 5.5 por ciento, en 2011 y 2012 el crecimiento es de 3.9 por ciento, cayendo tanto en 2011 como en 2012 en 1.6 por ciento con respecto al 2010. En promedio el crecimiento en los seis años de gobierno de Felipe Calderón es de 2 por ciento, cifra menor a la que se obtuvo con sus antecesores Vicente Fox que logró 2.45 por ciento, y de

3.5 por ciento con Ernesto Zedillo, así como con Carlos Salinas, lo cual muestra que la política económica de mayor apertura con el exterior por sí sola no logra generar condiciones para aumentar la productividad y competitividad, e incrementar el PIB en niveles que superen el 7 por ciento, para estimular el empleo y el crecimiento en el ingreso per cápita.

Como la economía no logra tener tasas de crecimiento altas, el ingreso per cápita tiene un pobre desempeño y no contribuye a la expansión del mercado doméstico ya que en 2012 no supera los 10,000 dólares. Por su parte el ingreso de los habitantes de Estados Unidos y Japón se encuentra por arriba de los 40,000 dólares, en Canadá de los 38,000 dólares y en Corea del Sur de los 29,000 dólares. Dichos datos muestran que existe una expansión en los mercados domésticos de estos países, mientras en México el mercado se empequeñece por las caídas en el ingreso per cápita que afectan los niveles de consumo, así como las potencialidades de crecimiento en los sectores productivos (OECD, 2013).

El desempeño económico de México, con una política de casi completa liberalización en sus sectores productivos, está influido por el comportamiento y la conducción de la política económica con sus principales socios comerciales, así como por los avances tecnológicos y los precios internacionales del petróleo, entre otros. Por lo tanto, la política económica que ha logrado estabilidad en las variables macroeconómicas debe generar y conducir, sin ser proteccionista, un rumbo acompañado de apoyos crediticios y tecnológicos a micro y pequeñas empresas, para que puedan competir en el contexto de la apertura.

Si bien el país ya cuenta con una inflación baja que no supera el 6 por ciento, esto indicaría que las empresas pueden hacer una planeación a largo plazo, porque al tener bajos niveles inflacionarios se pensaría que los créditos en el mediano y largo plazo no serán onerosos, porque las tasas de interés que se cobran por el servicio de la deuda serán bajas. La realidad es que los créditos en México son caros por la elevada tasa de interés que se paga, la cual oscila entre

uno (9 y 9.8 por ciento) y dos dígitos (12 y 16 por ciento). Hace falta que México destine de su PIB un mayor porcentaje a la investigación y desarrollo, lo que se invierte en este rubro no supera el 0.5 por ciento del PIB anual, mientras los países más competitivos como Estados Unidos, Japón, Alemania y Corea del Sur invierten por arriba del 2 por ciento anual de su PIB (Licona, 2011), con el fin de forzar el avance y desarrollo tecnológico de las micro y pequeñas empresas, así como de las medianas y grandes para que innoven procesos de producción y mejoren su productividad.

Durante y después de los años ochenta no se cuenta con una estructura institucional que permita a la política económica emprendida hacia la apertura de los mercados, y privatización de las empresas paraestatales, generar condiciones de certidumbre en las actividades productivas, para con ello tener mayor competitividad en los mercados. Se logra estabilidad en las variables macroeconómicas, sin embargo, el resultado de liberalizar la entrada de productos extranjeros, así como la baja participación del Estado en la economía, no genera un dinamismo positivo en el crecimiento económico, el cual, en promedio en los últimos 30 años alcanza sólo el 2.3 por ciento. De igual manera se tiene un pobre crecimiento en el ingreso per cápita, el cual en el año 2012 no alcanza los 10 mil dólares, limitando con ello las posibilidades de expansión del mercado interno, que tanta falta le hace al país, para enfrentar los vaivenes de la economía mundial.

La apertura del mercado mexicano con el exterior tiene efectos positivos y negativos. La parte positiva, se tiene en el crecimiento de la infraestructura en las vías de comunicación, así como una mayor participación de la inversión extranjera en la estructura productiva, que ha permitido la modernización del sector exportador, así como el acceso a una mayor oferta de productos y tecnologías de vanguardia en las empresas que tienen los ingresos suficientes para pagar por ellas, de igual manera la variedad de productos en el mercado, ha logrado que la política económica, desde los últimos años de la década de los

noventa, logre estabilidad en las variables macroeconómicas, sobre todo en los niveles inflacionarios que no rebasan el 6 por ciento anual.

En lo que corresponde a los aspectos negativos, liberalizar todo por parte del Estado, donde los niveles de crecimiento en el PIB oscilan en lo general a la baja. Liberalizar los sectores productivos sin tener una madurez que les permita competir, no es algo benéfico en un país que no es creador de tecnología, porque no todas las empresas tienen el capital suficiente para pagar por este tipo de bienes, siendo relegadas de la competencia por no mantener niveles de productividad exigidos en una economía globalizada, afectando con ello el crecimiento de la riqueza de la sociedad.

Asimismo debemos contemplar que en México, desde el mes de diciembre de 2012, ha iniciado un nuevo periodo de gobierno con Enrique Peña Nieto, en el cual se han impulsado importantes reformas que pretenden transformar la estructura productiva con niveles más altos de competitividad, entre éstas la reforma educativa, reforma política y energética. Sin embargo en los 12 meses de iniciada la presidencia de Peña Nieto, se observa que el crecimiento del PIB seguirá teniendo un comportamiento errático que no ayudará al incremento del nivel de ingreso en la sociedad, y con ello no se fortalece la demanda doméstica que tanta falta hace para estimular el crecimiento de la oferta en los sectores económicos.

CAPITULO 3.- LAS REFORMAS FISCALES, CAUSA DE LA EVASIÓN FISCAL.

3.1.- Antecedentes de las Reformas Fiscales.

Uno de los temas más debatidos en México durante los últimos años ha sido el de la Reforma Fiscal, ya que no han sido bien elaboradas. Cada año surgen nuevas Reformas Fiscales ²³ para hacer cumplir al contribuyente con sus obligaciones al pago de impuestos, pero cada vez que éstas son llevadas a cabo existe más evasión fiscal, aunque México ha tenido incremento en sus ingresos la recaudación del impuesto ha sido baja.

En México por cada 2 pesos que debieran ingresar a las arcas públicas (2000), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) sólo recauda poco más de un peso. Es decir, casi el 50% del potencial recaudatorio de México se pierde en evasión, elusión, fraudes, y otros tipos de incumplimientos tributarios. (Marcelo Bergman, 2001).

Podemos empezar hablando de la secuela que dejó el mandato de Carlos Salinas de Gortari como es bien dicho hubo cosas buenas pero también cosas malas que aún como ciudadanos seguimos pagando, tal es el hecho que obligó al gobierno federal a nacionalizar la banca por lo cual la economía creció aún más, a privatizar las empresas y el tan nombrado FOBAPROA ²⁴ al cual sería uno de los muchos actos del gobierno que darían pie a la evasión de impuestos tan grande que ha tenido el país.

La privatización bancaria realizada en el período de Carlos Salinas de Gortari es

²³ Hanri Seldon, Periódico "El Reforma", economía, opinión, julio 2007, México.

²⁴ Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) fue un fondo de contingencia creado en 1990 por el gobierno mexicano para enfrentar posibles problemas financieros extraordinarios. Su función era "La realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo". Con el fin de absorber las deudas ante los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores.

www.ipab.org.mx/01_acerca_ipab/origen.html

un ejemplo de corrupción y de evasión fiscal. La privatización de la banca representó el 83% de todas las privatizaciones que se hicieron hasta 1991. (Jorge Alonso, 1998). Con lo que se denominó "clientelismo político de alta tecnología"²⁵. Se vendieron los bancos. En esta venta intervinieron la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda, sin una supervisión real del Poder Legislativo. Los informes que llegaron a la Cámara de Diputados en 1995 fueron incompletos e incoherentes y no se entregaron a los legisladores los estudios para hacer la venta de cada banco, ni los avalúos contables. En todo el proceso hubo enriquecimiento ilícito. Los beneficiarios de la privatización fueron muchos de los dueños de las casas de bolsa que, con la complicidad del poder político, en el gobierno de Miguel de la Madrid habían primero atraído y posteriormente estafado a pequeños ahorradores.

Se denunció que la privatización bancaria, la de las autopistas y la de la seguridad social habían sido un despojo fraudulento a la nación. Por estos caminos se llegó al escándalo de FOBAPROA, el cual es calificado como el máximo fraude en la historia de México. Desde diciembre de 1994 el gobierno de Zedillo salió al rescate de la élite empresarial. Desde su mandato se emitieron señales que propiciaron que los banqueros pasaran al fondo de rescate bancario muchos de esos préstamos irregulares. Dichos ingresos fueron empleados a las campañas en 1994 lo que incidió en la descapitalización de varios bancos. El FOBAPROA es un fideicomiso utilizado por el gobierno mexicano a través del Banco de México, ²⁶para proteger el capital de los ahorradores en el sistema bancario. A diferencia de otros países, el gobierno mexicano garantiza el 100% de lo depositado.

En el momento de la crisis, el fideicomiso sirvió tanto para salvar el sistema

²⁵ Clientelismo político de alta tecnología: es la debilidad de las instituciones de bienestar social cuyo origen se debe a los diferentes gobiernos partidarios del neoliberalismo, a las restricciones de los recursos y acciones que el Estado debería canalizar hacia al sistema de bienestar colectivo. (cf. Escalante, 1999). Sociología, año 16, número 47, pp. 201.

²⁶ Corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. www.banxico.org.mx

bancario como para tapar una cadena de delitos. El gobierno expidió pagarés, y a cambio obtuvo acciones de bancos. Por lo que los banqueros empezaron a recibir el flujo de pagos de intereses que generaban esos pagarés. El gobierno ha comentado en que si no se hubiera hecho esto, el país se habría arruinado.

En 1998, el Ejecutivo envió un proyecto de ley al Legislativo en el que se proponía una reforma al rescate bancario, que implicaba fundamentalmente que éste se convirtiera en deuda pública directa,²⁷ en deuda de todos los mexicanos. Fue argumentada que la deuda ya existía y que habría que legalizarla a posteriori. Se pensó que esta iniciativa pasaría sin mayor discusión, como un mero trámite. Por lo que fue analizada la propuesta de ley y surgieron sus implicaciones e ilegalidades de origen. Si esta ley era aprobada, el gobierno mexicano tendría que destinar cerca de 32 mil millones de dólares al pago de intereses por concepto de deudas; la deuda pública pasaría de representar el 27.9% del PIB al 42.4%; y cada uno de los mexicanos, aun los catalogados en el alto porcentaje de la extrema pobreza, tendría una deuda superior a los 6 mil pesos. (Banco de México, 1999).

He aquí una de las razones más notables por lo cual los ciudadanos están absteniéndose del pago de impuestos, ya que el dinero recaudado no es empleado a la seguridad, salud, educación etc., sino más bien al pago de una deuda que en vez de bajar va subiendo con tanto interés por cual el gobierno no tiene para solventar dicha deuda.

Pero una razón más para que el contribuyente se abstenga de su obligación son las campañas políticas en el que el contribuyente invierte con sus impuestos, ya que sus tributos son enviados a políticos para que hagan como siempre mal uso de ello. Ya que el dinero encontrado en dicho fideicomiso fue entregado a varias

²⁷ Se entiende al conjunto de deudas que mantiene un Estado frente a los particulares u otro país. Constituye una forma de obtener recursos financieros por el estado o cualquier poder público materializado normalmente mediante emisiones de títulos de valores. Es además un instrumento que usan los Estados para resolver el problema de la falta puntual de dinero. www.banxico.org.mx

campañas financiadas por Banpaís y por el Banco Unión.

Las revelaciones del ex Presidente del Consejo de Administración de Aeroméxico del donativo de su empresa a la campaña de Zedillo rebasaba en 12.3 veces el monto máximo que puede aportar una persona física, y 2.4 veces el monto máximo de aportación permitida a una persona jurídica (Banco de México, 2000). Naturalmente, por eso el gobierno no quería que se conocieran las entrañas del Fobaproa.

No hay que dejar atrás que la devaluación que sufrió México en 1994²⁸ ha sido la problemática más grave que ha sufrido nuestro país, sin dejar por un lado la que actualmente se está viviendo. Es por eso que el gobierno sigue creando más Reformas Fiscales para poner más barreras a la evasión fiscal, podemos darnos cuenta de ello ya que la evasión de impuestos en México ha mostrado una tendencia decreciente, ya que en el año 2000 la tasa de evasión fue de 39.66 por ciento, mientras que para 2008 disminuyó y se colocó en 23.26 por ciento, lo que implicó una reducción de 16.40 puntos porcentuales, informó el Servicio de Administración Tributaria. (SAT, 2009).

Sin embargo no hay que olvidar lo reflejado durante el mandato de Vicente Fox, ya que trajo consigo varias secuelas difíciles de resolver es por eso que desde abril del 2001 Fox envió al Congreso una importante legislación: una reforma fiscal, a la que llamó Reforma Redistributiva.²⁹ Lo que provocó desacuerdos en que la reforma impusiera el 15% del impuesto al valor agregado (IVA) a los

²⁸ En esos años, la deuda externa representó cerca de 90% del PIB, El déficit fiscal fue de 16% y el de cuenta corriente fue de 7%, ambos como proporción del PIB. Se vendieron empresas del sector público al sector privado, (TELMEX y Bancos), se decretó la autonomía de Banco de México, se realizó una reforma monetaria que buscó quitar tres ceros a la moneda con el propósito de facilitar las transacciones monetarias y en 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio. Estos desequilibrios derivaron en continuas depreciaciones del peso frente al dólar y altos niveles inflacionarios. Manuel Guzmán, El Economista, 17 de Noviembre de 2009.

²⁹ Reforma destinada a distribuir el ingreso, a combatir la pobreza, destinada a impulsar el crecimiento económico, a generar riqueza, para que toda familia tenga oportunidades en este país, orientada a que los tres niveles de Gobierno tengan mejores recursos para poder dar respuesta y sacar adelante todos los rezagos que se han acumulado en nuestro país, que sea equitativa en todos los integrantes de la población económicamente activa contribuyan según su capacidad, sea promotora de la actividad económica y del empleo, brinde seguridad jurídica al contribuyente, que sea competitiva para evitar fugas de pagos a otros sistemas tributarios. www.diputados.gob.mx

alimentos y a las medicinas. Fox argumento que esto beneficiaría a los pobres, a quienes se les harían devoluciones. Pero los primeros sondeos resaltaron que los más perjudicados serían la clase media. El especialista en cuestiones de pobreza, Julio Boltvinik, afirmó que el efecto más devastador lo sufrirían los pobres, agravándose las inequidades sociales. Uno de los grandes problemas para viabilizar la prometida devolución era la falta de un padrón de pobres. Otro, que las listas de pobres de que disponía el gobierno correspondían a los inscritos en el programa oficial de asistencia social, lo cual no incluye a los pobres extremos de las ciudades.

Fox trató de convencer con su propuesta a la clase política, a la dirección de la iniciativa privada, a las cúpulas de las organizaciones obreras y a los ciudadanos, y lo único logrado es que los bancos apoyaran el proyecto fiscal y el Banco Mundial señaló que el 15% del IVA debía gravar todos los productos.

En los informes presentados por Fox, menciona que el órgano recaudador revela que las mermas correspondientes al Impuesto Sobre la Renta (ISR) son las más elevadas, al totalizar en estos tres años 752 mil 720 millones 400 mil pesos. Sin especificar qué porcentaje corresponde a evasión fiscal, los reportes del SAT indican que 450 mil 636 millones 500 mil pesos corresponden al ISR empresarial. Esto es el 59.86 por ciento del total de las pérdidas registradas en ese impuesto, (SAT, 2007).

La información oficial nos hace darnos cuenta de los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Transcurridos el sexenio de Zedillo y Fox es bueno que hablemos del actual

gobierno Felipe Calderón Hinojosa, en este sexenio resalta la crisis y sus efectos, ya que dicho gobierno ha dejado de percibir recursos fiscales por 1 billón 818 mil 402 millones de pesos, consta en los presupuestos de gastos fiscales para los ejercicios 2007, 2008 y 2009, elaborados por el Servicio de Administración Tributaria (SAT, 2010).

El secretario de Hacienda y Crédito Público declaró que el gobierno federal enviará al Congreso una iniciativa de reforma fiscal, con el proyecto de presupuesto 2010. El cual consiste en establecer una agenda integral de reformas en dos vertientes: una reforma fiscal integral y una agenda de reformas para la competitividad, el crecimiento, el empleo y el abatimiento de la pobreza.

La reforma fiscal conducirá a un ajuste ordenado de las finanzas públicas con objeto de fortalecer en el corto y mediano plazo al establecer bases más firmes de ingresos que sustituyan a los menores recursos petroleros y, a la vez estimular, al máximo la recuperación económica y el crecimiento, la creación de empleos y el abatimiento de la pobreza. Contempla ahorros en gastos de administración y de operación y de servicios personales de dependencias y entidades.

La estrategia de finanzas públicas para enfrentar la caída permanente de los ingresos fiscales considera modificaciones al marco tributario y una fiscalización más eficiente. Destacan las modificaciones al IEPS, ISR, IETU, e IDE,³⁰ así como la creación de la contribución al combate a la pobreza. También privilegiará las erogaciones para el desarrollo social. Y si esto es real ¿por qué no se ve reflejado aún?, ¿por qué seguimos pagando deudas de sexenios anteriores?, ¿por qué existe tan baja educación?³¹ ¿Por qué hay centros de salud en mal estado?, ¿por qué hay

³⁰ IEPS: Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. ISR: Impuesto Sobre la Renta. IETU: Impuesto Empresarial de Tasa Única. IDE: Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

³¹ Aunque México ha avanzado en materia educativa en los últimos años, aún falta mucho por hacer, reconoció la titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Josefina Vázquez Mota. Señaló que el país apenas alcanzó el lugar número 48 de 125 países evaluados en su índice de desarrollo por la Organización de

tan mala seguridad en nuestro país? Será que esa recaudación no es bien empleada o será que el gobierno lo desvía a otro gasto.

Es recomendable que el gobierno ponga manos en el asunto y de una solución viable a toda esta problemática que como bien nos hemos dado cuenta se viene trayendo consigo por tener malos representantes y mal manejo de los ingresos recaudados, basta de ser un país mediocre, lleno de corrupción y de tanto abstenimiento por parte de los ciudadanos.

Dentro de estos responsables se localizan frecuentemente funcionarios o empleados públicos fiscales corruptos, para quienes la oportunidad de hacerlo se presenta debido a la comunicación que tienen con los contribuyentes deshonestos.

Existió un artículo 70 bis en el CFF que establecía que los ingresos que obtendría la Federación por concepto de multas por infracciones diversas de las aduaneras, se destinarían a integrar un fondo para “estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento de personal” que ejerciese las facultades de comprobación, determinación, notificación y ejecución de créditos fiscales.

La reforma integral propuesta por el Ejecutivo debe contemplar el replanteamiento de las políticas de los gastos y deuda, y de la relación fiscal con los estados; en suma, se requiere una reforma hacendaria entendida como una reforma tributaria, una reforma de la coordinación fiscal, una reforma de la política presupuestaria, una reforma al sector financiero y una reforma de la política de deuda. En cada una de ellas deben existir los principios fundamentales de eficiencia y neutralidad, competitividad, equidad, simplificación, seguridad jurídica, asignación eficiente de recurso, equilibrio fiscal, uso transparente de los recursos, así como una clara revisión de cuentas.

(López Hernández, Rosalinda ,2002).

Dado que las reformas fueron modificadas no ha existido una que pueda ayudar al Estado a que no exista tanta evasión tributaria, puesto que es cierto deben existir los principios fundamentales, pero aun así se sigue viendo y llevando consigo una evasión que a la larga se ve reflejado en los ingresos que percibe el país.

En este sentido se entiende a la evasión como un constituyente de un fenómeno de erosionar los ingresos del gobierno y además deteriorar la estructura social y económica del país, vulnerando la legitimidad de los gobiernos.³²

“Evasión fiscal o tributaria es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales”.³³

Sin embargo es importante que el concepto de evasión no se confunda con la elusión la cual se presenta cuando el contribuyente evita el pago de las contribuciones que le corresponden, aprovechando las lagunas o errores de la ley. Se le llama también por algunos autores evasión legal y no es sancionable por la ley. A continuación se presentan las características sobresalientes en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

- Septiembre de 2007. El Congreso aprobó la primera modificación en la materia en la gestión de Calderón, que tampoco incluyó ampliar el cobro del IVA a los alimentos y medicinas. El punto medular fue el nuevo Impuesto Especial a Tasa Única (IETU), gravamen empresarial que inició

³² Aquino M., Roberto Zalazar, Malich Daniel (1998): “La evasión tributaria...”. Postgrado Esp. En tributación Fac. de Cs. Económicas. UNNE. 09/98.

³³ Villegas H. Arguello Vélez, Gustavo, y Spila García, Rubén: “La evasión fiscal en la Argentina”, Derecho Fiscal, Bs. Arg., T. XXIII, 2007 pág. 337.

con una tasa de 16.5% para crecer paulatinamente. También incluyó un tributo a los depósitos en efectivo y un incremento paulatino en el precio de la gasolina.

- Reforma al sistema de pensiones Abril de 2007. Esta fue la primera reforma estructural aprobada en el Gobierno de Calderón. El Congreso avaló, con la oposición de la izquierda, una ley para que los empleados del Gobierno tuvieran cuentas de retiro individuales. La reforma fue aprobada en medio de protestas callejeras de trabajadores.
- Reforma petrolera Octubre de 2008. Se permitió a Pemex contratar a empresas privadas para trabajos de exploración y producción, bajo los llamados contratos incentivados. La reforma fue aprobada entre protestas lideradas por la opositora izquierda, que la consideró un intento de privatizar a la paraestatal. Quedó fuera una propuesta de Calderón para que empresas privadas construyeran refinerías a fin de ayudar a México a dejar de importar gasolinas.
- Noviembre de 2009. Una segunda reforma fiscal durante el Gobierno de Calderón fue aprobada por el Congreso, pero en una versión diluida al incluir un alza de impuestos para fortalecer las finanzas y reducir la dependencia de los ingresos petroleros. Una propuesta inicial para aplicar un nuevo impuesto generalizado del 2% al consumo (columna vertebral de proyecto fiscal del Gobierno) fue rechazada en el Congreso en medio de una aguda crisis económica. Los legisladores avalaron el alza en un punto porcentual de la tasa del IVA al 16%, y en dos puntos, a 30%, la del ISR. También incluyó un nuevo impuesto del 3% sobre algunos servicios de telecomunicaciones.
- Reforma antimonopolios Abril de 2011. La llamada Ley Antimonopolios sanciona con penas de tres a 10 años de prisión a quien cometa prácticas

monopólicas absolutas, además contempla multas de hasta 10% de los ingresos brutos de las empresas infractoras.

- Noviembre de 2012. Estableció nuevas modalidades de contratación individual, periodos de prueba y capacitación inicial para los trabajadores, el pago por hora y regula la contratación de personal en actividades tercerizadas, también conocido como "outsourcing". Con esta reforma, el Gobierno estima que se crearán 400,000 nuevos empleos al año.

Así mismo en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se plantearon varias acciones por parte del gobierno para promover el desarrollo humano sustentable; estas acciones se basan en:

1. Elevar el impacto del gasto social y de fomento a la productividad y el empleo, no sólo destinando mayores recursos a estos rubros sino también redimensionando programas en favor de aquellos con mejores resultados.
2. Desarrollo de infraestructura en el país.
3. Incrementar el gasto para restaurar y preservar el medio ambiente y los recursos naturales.
4. Asignación de recursos presupuestarios para mejorar la seguridad pública. Impulsar gradual y progresivamente la perspectiva de género en la asignación de los recursos públicos.
5. Contribuir a la estabilidad macroeconómica.
6. Dar prioridad a aquellos programas e instituciones que rinden mayores beneficios a la sociedad.
7. Reordenar los programas e instituciones para priorizar aquellos que demuestren generar mayores beneficios.
8. Contribuir a lograr que el servicio público sea de excelencia a través de nuevos procesos, capacitación y nuevas tecnologías.

3.2. Afectación al Estado por las Reformas Fiscales

La baja recaudación fiscal en México es un problema que año con año se ve afectado en el ingreso del Estado y por tal, el principal afectado es el ciudadano, ya que la inversión para satisfacer las necesidades públicas en nuestro país, se ve cada vez más afectada debido a la escasez de recursos.

Con el paso de los años, la experiencia obtenida en cada reforma fiscal, ha dado como resultado que el Sistema Impositivo Mexicano se encuentre mejorado constantemente, con esto, se ve el problema y la necesidad de una reforma fiscal no es un problema reciente, lo cual tiene como resultado el rezago de la sociedad en el cual nos desenvolvemos y afecta además a la economía nacional.

A partir de 1917 se consideraba que el sistema fiscal era confuso y que se deberían buscar nuevas formas de imposición para incrementar la recaudación ya que se decía que se encontraban mal estructuradas, desde entonces,³⁴ se ha venido luchando con la finalidad de incrementar el nivel de recaudación en México.

En los últimos 50 años los ingresos tributarios no han sido suficientes para financiar los gastos del gobierno y mucho menos las necesidades del país, por lo tanto se han presentado distintos intentos de reformas tributarias. Sin embargo, éstos han fracasado por lo que se han tenido que recurrir, indistintas veces, a fuentes de financiamiento alertas como lo es el endeudamiento externo e interno, y el gravamen excesivo a los ingresos del petróleo, siendo éste un recurso natural no renovable y por lo tanto, llegará el momento en que se agote este medio.

Es importante mencionar que las autoridades hacendarías viendo la situación de

³⁴ Algunas de estas modificaciones son aquellas de 1964, 1972, 1980, 1988, 1998, 2001, entre otras. Además de que han sido cambios parciales sin llegar a constituir una reforma fiscal eficiente.

los problemas fiscales, han llevado a cabo diversos intentos de reformas fiscales (1962, 1964, 1972, 1980, 2001, 2003). No obstante, la mayoría de éstas reformas no se han aprobado, por tal encontramos como resultado la creación de misceláneas y parches fiscales y los pocos sucesos considerados como exitosos en cuanto a su aprobación (1980,1988), no han logrado incrementar la recaudación tributaria de forma significativa.

Ante estos fracasos, el gobierno ha adoptado diferentes estrategias de financiamiento a lo largo del tiempo, como lo son, las fuentes de financiamiento no sostenibles.

3.2.1 Endeudamiento interno y externo

En los años sesenta, ante la carencia de una reforma fiscal, se incurrió al endeudamiento interno. En la década de los ochenta se optó por la impresión de dinero (financiamiento inflacionario) y el resultado fue un impacto fuerte para la sociedad. Se dice que ambas formas de financiamiento influyeron en la hiperinflación de los años ochenta.³⁵

La inflación se incrementó en los setenta tras la impresión de dinero, lo cual se empeoró en la década de los ochenta, como consecuencia del excesivo endeudamiento externo y la crisis que como resultado de este hecho se presentó.

3.2.2. Dependencia del petróleo

Otro de los problemas en México, es la baja capacidad para generar ingresos tributarios, que por décadas han sido compensados con los ingresos petroleros que representan un tercio del total de los ingresos federales. Con el descubrimiento de yacimientos de petróleo en 1978, México tuvo una salida tras

³⁵ Cárdenas González, Enrique. La Política Económica en México, 1950-1994. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. P.84

la devaluación de 1976, al apoyarse cada vez más en los ingresos provenientes de ventas de este recurso. Con el paso de los años la dependencia del petróleo disminuyó ligeramente a partir de 1987, sin embargo los ingresos petroleros continúan siendo a la fecha un pilar de las finanzas públicas de nuestro país. Se puede considerar que los recursos provenientes del petróleo no son una fuente confiable por lo que no pueden constituir un pilar en las finanzas públicas. Si en 2002 no se hubieran tenido las rentas petroleras que se obtuvieron, México se hubiera visto en la necesidad de recaudar 150 mil millones de pesos extras para poder sostener el mismo nivel de gasto, esto significaría el aumento de la recaudación del I.V.A. y del I.S.R. del 67% y 45% respectivamente.³⁶

El problema de la baja recaudación en México se encuentra íntimamente ligado a la cuestión petrolera, en tanto que el gravamen sobre ese recurso disminuye la responsabilidad fiscal de los contribuyentes. No sólo es problema de nuestro país, se observa que los países ricos en recursos naturales tienen un mejor nivel de recaudación ya que esta fuente permite obtener para financiar actividades del gobierno, sin tener que incurrir en el costo político que implica el extraer recursos de la ciudadanía.³⁷

3.2.3. Rezago en materia de inversión pública.

El rezago del país en materia de inversión pública, se debe a la escasez de los recursos gubernamentales, esto se ha venido presentando con el paso del tiempo. La inversión pública corresponde a la creación de infraestructura física en carreteras, electricidad, perforación, así como abastecimiento de agua potable. El rezago no se puede seguir postergando, ya que de continuar así, se podría producir problemas de escasez de agua, electricidad y petróleo. Algunos analistas han señalado que si no se invierte en la modernización del sector energético, las reservas actuales únicamente alcanzarán para cubrir las

³⁶ Elizondo, Carlos. Democracia con Finanzas Públicas y Petrolizadas. México. CIDE 2003.

³⁷ Eifert, B, Gelb, A. y Nils Tallroth. The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management on Oil Exporting Countries. World Bank Policy Research Working Paper num.2899. Washington, Octubre de 2002.

necesidades de los próximos diez años.³⁸

El problema en cuanto a la inversión pública se debe al aumento al gasto corriente del gobierno, se consideran gastos corrientes; los servicios personales, incluyendo salarios de la burocracia, con estos problemas podemos darnos cuenta de la tendencia al incremento de este rubro, en consecuencia se debería de buscar una mayor eficiencia en la administración pública para así, lograr disminuir el aumento del gasto corriente.

Podemos decir que México necesita de una reforma fiscal que incorpore modificaciones tanto por el lado del ingreso, como por el lado del gasto público. Esto implica la planeación eficiente del proyecto de inversión, así como modificaciones en las prestaciones de los trabajadores públicos que absorben una gran cantidad de recursos del Estado (las pensiones).

3.3.- Evasión Fiscal

Uno de los problemas fundamentales que enfrentan las administradoras tributarias en el mundo es el de la evasión,³⁹ es decir, el no pago de los impuestos legalmente causados. La evasión fiscal por su naturaleza es muy difícil de medir.⁴⁰ Surge de prácticas fraudulentas como llevar una doble contabilidad, cobrar salarios en efectivo sin registros ni recibos, no reportar ingresos en efectivo o en especie, y llevar a cabo enajenaciones con documentos al portador o en efectivo sin otorgar facturas.

³⁸ CIDE-ITAM. Análisis de las Finanzas Públicas en México. México. CIDE, septiembre de 2003

³⁹ En Estados Unidos, por ejemplo, se estima que la evasión es de alrededor del 20% de la recaudación potencial global y sólo se auditan aproximadamente 2% de las declaraciones de impuestos. Ver Rosen, Harvey, S. *Public Finance*. 6a Ed. Mc Graw-Hill, Chicago, 2005.

⁴⁰ Es importante distinguir entre evasión y elusión fiscales. La elusión fiscal se aprovecha de las indefiniciones, imprecisiones o vacíos presentes en la legislación fiscal, para hacer interpretaciones que permitan obtener ventajas fiscales a fin de reducir el monto de las contribuciones que por ley le corresponden al contribuyente. En contraste, la evasión es el incumplimiento de las disposiciones señaladas en la ley.

El fenómeno de la evasión ha sido estudiado crecientemente en la literatura de finanzas públicas, tanto en sus aspectos de eficiencia como de equidad. Un resultado ampliamente conocido de esas investigaciones es que la evasión de impuestos nos generaría un problema desde el punto de vista de la eficiencia económica,⁴¹ si fuera uniforme para todos los agentes económicos y para todos los sectores. En realidad la evasión dista mucho de ser uniforme entre actividades, empresas o regiones. Esto resulta en tasas efectivas de contribución distintas 1) entre sectores, lo que genera costos en términos de bienestar similares a los que surgen por la tributación diferencial; o 2) dentro de cada sector o región para diferentes empresas por las diferentes tasas de evasión que tienen los contribuyentes en una misma actividad.

La distorsión en la asignación de los recursos surge por lo siguiente: los sectores o empresas que evaden pueden cobrar menores precios por el mismo bien o iguales precios con mayores utilidades, que los que cumplen con el fisco. En el caso de economías desarrolladas existe evidencia de tasas de evasión diferenciales por actividad y por tamaño de empresa lo que provoca distorsiones significativas en la asignación de los recursos del sistema económico.

Por lo tanto "Evasión Fiscal o tributaria es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales".

3.4.- Causas que generan la evasión fiscal

Una de las principales causas de la evasión es la ausencia de una verdadera conciencia tributaria individual y colectiva, motivada por la imagen que la

⁴¹ Por eficiencia económica debe entenderse la capacidad del sistema económico de alcanzar lo que se llama un óptimo en el sentido de Pareto. en el que no es posible producir más de algún bien o servicio sin sacrificar la producción de otro y, al mismo tiempo, no se puede mejorar el bienestar de algún individuo sin perjudicar a algún otro.

comunidad tiene del Estado y la percepción frente a la imparcialidad en sus gastos e inversiones, al no tener conocimiento de los programas de gobierno y las políticas de redistribución del ingreso. La evasión tributaria⁴² puede ser del orden social, estructural, normativo, administrativo, también están aquellas de naturaleza técnica como los vacíos en las leyes, la falta de claridad y las dudas en su interpretación y aplicación.

Las causas de la evasión no son únicas. En este sentido se puede citar a:

1. Carencia de una conciencia tributaria
2. Sistema tributario poco transparente
3. Administración tributaria poco flexible
4. Bajo riesgo de ser detectado.

1) Carencia de una Conciencia Tributaria: decimos que ella implica que en la sociedad no se ha desarrollado el sentido de cooperación de los individuos con el Estado, ya que es el que debe satisfacer las necesidades esenciales de la comunidad que los individuos por si solos no pueden lograrlo. Por otra parte, la sociedad demanda cada vez con mayor fuerza que el Estado preste los servicios esenciales como salud, educación, seguridad, justicia, etc., pero que estos servicios los preste con mayor eficiencia.

Por otra parte el elevado grado de evasión existente, deteriora la conducta fiscal del contribuyente cumplidor, máxime si actúa bajo la creencia de la insuficiencia de medios para combatirla por parte de la Administración Fiscal.

Profundizando el análisis de la falta de conciencia tributaria, podemos citar que ella tiene su origen en: a) Falta de educación; b) Falta de solidaridad; c) Razones de historia económica; d) Idiosincrasia del pueblo y e) Falta de claridad del destino del gasto público.

⁴² Políticas de reducción de la evasión tributaria. En serie política fiscal N. 5 julio 1990, P.128.

2) Sistema tributario poco transparente: La manera de que un sistema tributario contribuye al incremento de una mayor evasión impositiva, se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos indispensables para la existencia de un sistema como tal se refleja en la falta de definición de las funciones del impuesto y de la Administración Tributaria en relación a las exenciones, subsidios, promociones industriales, etc., donde la función de una surge como el problema de otro.

3) Administración tributaria poco flexible: Es importante resaltar que al "hablar de administración tributaria, nos lleva hablar de sistema tributario, y uno de los principales aspectos que debemos tener en cuenta cuando nos referimos al sistema tributario, es el de su simplificación.", que sin lugar a dudas trae aparejada la flexibilización. Esta flexibilización es la que hace que ante los profundos y constantes cambios que se producen en los procesos económicos, sociales, y en la política tributaria en particular, la Administración Tributaria deba adecuarse rápidamente a las mismas.

4) Bajo riesgo de ser detectado: El contribuyente al saber que no se le puede controlar se siente tentado a incurrir en esa conducta de tipo fiscal, ésta produce entre otras consecuencias la pérdida de la equidad horizontal y vertical.

En este sentido, los esfuerzos de la Administración Tributaria deben, entonces estar orientados a detectar la brecha de evasión y tratar de definir exactamente su dimensión, para luego, analizar las medidas a implementar para la corrección de las conductas detectadas.

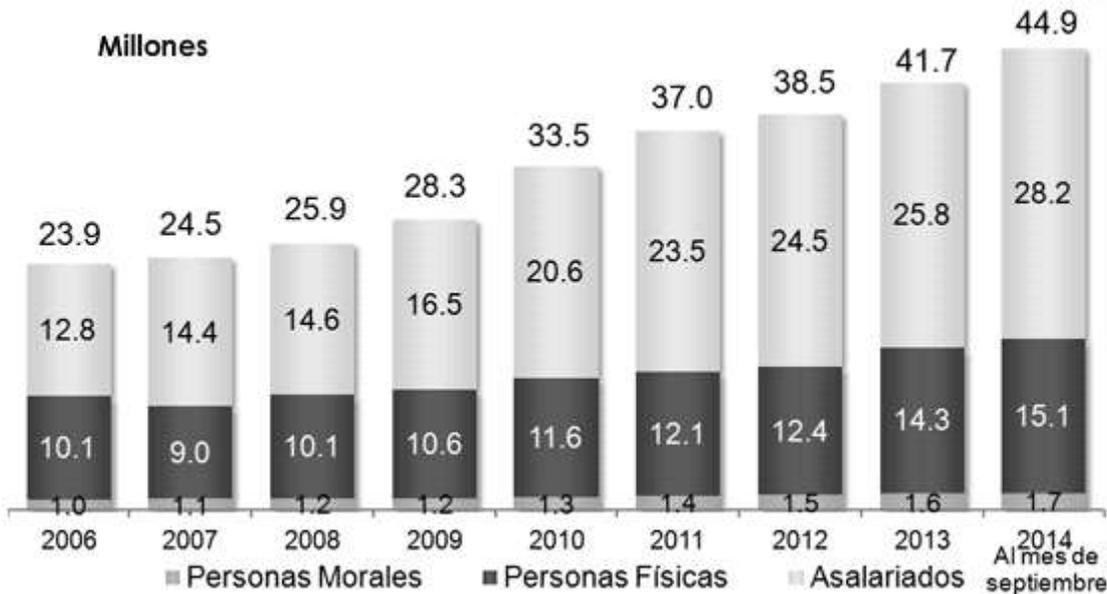
La evasión es más factible cuando el contribuyente controla directamente sus operaciones comerciales, de tal manera que puede efectuar parte de ellas en efectivo sin dejar huellas en el sistema financiero, quedando escasos registros de su actividad.

También el hecho mismo de llevar mal los registros o de no tener al día los libros de la compañía respectiva, es indicio de evasión. Así mismo ocurre cuando se

investiga un año determinado y se encuentra una evidente disminución en los ingresos frente al año anterior o posterior presentando a su vez gran cantidad de gastos (omisión del ingreso). Otra manera de saber si alguien está evadiendo es cuando se descubre que se ha intentado alterar o falsificar registros, ocultando factores importantes de soporte.

Cuando se destruyen libros y registros sin una justificación y sin demostración de fuerza mayor o caso fortuito. El rehusarse a que revisen ciertos registros también se constituye en indicio de evasión. No cooperar en la entrega de información cuando es solicitada, hacer declaraciones falsas o con poca consistencia.

GRÁFICA 1
COMPOSICIÓN DEL PADRÓN DE CONTRIBUYENTES
Histórico anual, 2006-2014



Fuente: Servicio de Administración Tributaria, Informe tributario y de gestión 2014, tercer trimestre, México, 2014.

A partir de 2010 se reporta el total de contribuyentes activos sin considerar su estatus de localización.

3.5.- Efectos de la Evasión Fiscal

Un efecto de la evasión fiscal es la reducción de los ingresos tributarios, ante lo cual los gobiernos tienden a elevar la carga tributaria o crear nuevos gravámenes como medida de ajuste del déficit fiscal. Otro efecto es la competencia desleal entre el evasor y el agente económico que cumple con todas sus obligaciones, de ahí que los altos montos de evasión desprestigian la acción del ente fiscalizador aumentando sus costos y reduciendo la disposición de los contribuyentes a declarar correctamente.

El número de auditorías determina la posibilidad para que un evasor sea detectado. La probabilidad de ser auditado disminuye la evasión, siendo las primeras auditorías más efectivas que las siguientes y dependiendo de la clase de industria o servicios de que se trate, así mismo será el grado de evasión.

La evasión a su vez motiva al irrespeto hacia las autoridades impositivas por parte de los contribuyentes al ser incapaces de detectarlos, generando en la ciudadanía desconfianza en la efectividad de las instituciones del Estado. La evasión hace que la carga impositiva se distribuya entre quienes cumplen las obligaciones tributarias, traduciéndose en ventaja para los evasores quienes son los que finalmente se benefician.

Otro efecto de la evasión es la desigualdad que produce en la distribución de la carga tributaria, al reducirse la cantidad de contribuyentes, lo cual determina que ésta además de gravar a un número pequeño de personas, se distribuya de manera distinta y más costosa. Quienes realizan actividades económicas cancelando todos los impuestos, se hallan en situación adversa frente a quienes evaden.

Hay quienes ven en la evasión uno de los medios menos complejos para obtener fáciles ganancias y están convencidos que eludiendo las obligaciones tributarias

no perjudican a nadie ni constituyen acción denigrante. El evasor procura justificarse frente a las acciones que realiza al margen de la ley. El exceso y desorden de las disposiciones de carácter fiscal, son motivos de confusión e incertidumbre estimulando a los contribuyentes a evadir. La evasión provoca pérdidas al fisco por el monto de tributos evadidos y por los recursos que se invierten para hacer los respectivos seguimientos, aumentando la presión fiscal por parte del legislador, perjudicando a los contribuyentes que cumplen cabalmente con sus obligaciones tributarias.

3.6.- La Administración Tributaria

La administración tributaria en México es bastante pobre considerando las necesidades de recaudación, así como los estándares internacionales en la materia. México es de los países a nivel mundial que presenta uno de los niveles más bajos de productividad y eficiencia en la recaudación de impuestos, particularmente en el ISR y el IVA, los dos principales instrumentos tributarios en el mundo. La baja productividad de los impuestos en México se explica en buena medida por la inadecuada administración de los tributos, que resultan en los grandes niveles de evasión y elusión, los tratamientos especiales (exenciones) así como la creciente economía informal, todo ello alentado por las bajas tasas de crecimiento económico de los últimos años.

La tasa de evasión fiscal en México es una de las más altas entre las economías con semejante nivel de desarrollo, y limita sustancialmente la productividad de los impuestos. Las personas físicas evaden impuestos al no declarar totalmente sus ingresos por sueldos y salarios, actividad profesional, arrendamiento de inmuebles y otros ingresos. En el caso de arrendamiento, la evasión llega a representar hasta 70% de la recaudación potencial por esta actividad.⁴³ Por otro lado, es común también que las personas morales incurran reiteradamente en

⁴³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano, México, 2010, sección II, Política de Ingresos, pp. 38-39.

actividades de evasión, sobre todo las medianas y pequeñas empresas. La evasión de las Repecos es especialmente considerable, hasta de 80% de la recaudación potencial por actividad empresarial. En México, “las estimaciones de la evasión a nivel general van desde 27% hasta 40% de la recaudación potencial” en tanto, para “Argentina la evasión es de 31% para Canadá y Chile, 24%, en Portugal, 14% y en Nueva Zelanda, 5 %”.

Otro de los factores que explican la baja productividad de los impuestos y estrechamente relacionado con la evasión, es el tamaño de la economía informal, que reduce considerablemente la base gravable. En 2011, la población ocupada en el sector informal de acuerdo con la definición de la Organización Mundial del Trabajo fue de 28.5 millones de personas, representando alrededor de 60% del total de la población ocupada en el país. En lo que va del siglo XXI la economía informal en México como porcentaje del PIB fue de más de una tercera parte, arriba de países latinoamericanos como Argentina y Chile.

El análisis de las relaciones entre la informalidad y el fisco es necesariamente amplio y complejo. En primer lugar, está el hecho de que un porcentaje considerable de la actividad económica (más de una tercera parte del PIB) no está gravada. En segundo lugar, es necesario diferenciar entre los “empresarios”, los empleados y los que trabajan por su cuenta en el mercado informal (estos dos últimos constituyen el grueso de los informales).

Los primeros, son un reducido grupo de personas (verdaderos gangsters) que obtienen considerables ganancias y sobre las cuales no sólo no pagan impuestos de ningún tipo, sino que las maximizan al, literalmente, explotar a sus trabajadores. Los segundos son los vendedores ambulantes que apenas sobreviven con ingresos muy limitados (cuando mucho dos salarios mínimos) y sin ninguna prestación social. Es cierto que en las operaciones de venta no cobran el IVA, pero sí lo pagan cuando ellos compran mercancías en las tiendas establecidas y pagan todo tipo de impuestos especiales. El ISR no lo pagan pues

sus ingresos son tan bajos que, en todo caso, estarían exentos de ello. Por lo que hace a los que trabajan por su cuenta, su situación es irregular. Por ejemplo, las y los trabajadoras (es) en el servicio doméstico pagan todos los impuestos indirectos salvo que compren en el mercado informal pero no el ISR. Pero en la abrumadora mayoría de los casos no tienen prestación alguna.

Además, la baja productividad se explica porque cada año se introducen diversos tipos de cambios menores en las leyes en materia tributaria (la llamada miscelánea fiscal). Ello hace que para el causante (y para la autoridad) se tenga que trabajar en un esquema tributario en alguna medida diferente cada año, reduciendo la certidumbre necesaria para la actividad económica y, particularmente, afectando negativamente la productividad de las empresas y también la recaudación.

Los sistemas de fiscalización son costosos y rinden poco en dinero. Han sido, además, fuente de corrupción. La fiscalización es indispensable y los programas se tienen que armarse con rigor.

Para todos los impuestos (pero en particular en el ISR y en el IVA) es necesario llevar a la práctica una revisión total con el fin de simplificar de manera considerable el sistema de administración tributario. Ello no entraña la reducción de tasas y de tarifas, ni tampoco la introducción de la tasa y la tarifa única. La equidad, la transparencia, el cumplimiento de las obligaciones y la eficiencia tributaria mejor se logran para los causantes y para el fisco con un sistema sencillo que con uno complejo. Es igualmente necesario contar con un buen y permanentemente actualizado registro de contribuyentes y un adecuado control de sus obligaciones: es decir, saber quiénes son los contribuyentes y qué obligaciones tienen (en IVA, en ISR). Ello acompañado de un eficaz y eficiente sistema de fiscalización. En toda esta tarea, la participación y el trabajo coordinado de los tres órdenes de gobierno son indispensable.

Finalmente, se debe eliminar en la medida de lo posible la constante incertidumbre que prevalece. Año con año el ejecutivo envía al Congreso de la Unión lo que piensa hacer para promover el crecimiento económico y el desarrollo social. Lo que esto entraña en materia de costo. La forma en que piensa debe financiarse ese gasto y, dentro de ello, lo que piensa hacer en materia tributaria. Pero ello, no está enmarcado en un programa a largo plazo en materia de finanzas públicas.

En el caso de México en esta materia no hay (no ha habido) un planteamiento cabal y completo. Por el contrario. Los agentes de la economía se enfrentan con un esquema tributario que anualmente cambia: la llamada miscelánea fiscal, que se elabora sobre la marcha. Ello lleva a los causantes, que de por sí no están favorablemente predispuestos con el fisco, a desenvolverse en un ambiente de incertidumbre. No tienen una idea clara de lo que han de esperar en materia tributaria en los años por venir. Puede ser que el año que sigue cambie en sentido opuesto la política. Con frecuencia, recurren al amparo con la esperanza de que el Poder Judicial les otorgue un fallo favorable.

El derecho fiscal mexicano desde 1962 permite a los contribuyentes ampararse (el juicio de amparo es un instrumento básico de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos) contra la imposición de gravámenes que no sean proporcionales y equitativos. En otros países esta práctica no existe. En cambio, la administración fiscal mexicana está asediada judicialmente.

Antes este no era el caso. Ignacio Vallarta, presidente de la Suprema Corte de Justicia (1877-1882) sostuvo en su momento que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos no eran garantías individuales. En 1962, la Suprema Corte de Justicia determinó que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos deben considerarse garantías individuales. Desde entonces, los causantes los poderosos y ricos, que pueden contratar a los muy costosos despachos de abogados

especialistas en la materia, que les es muy rentable el negocio han interpuesto juicio de amparo y, en general, se les ha concedido.

La cuestión del amparo en materia impositiva le ha restado fuerza institucional a la autoridad fiscal. Es muy difícil definir e interpretar con claridad lo que es proporcional y equitativo. Además de quitar tiempo a la autoridad, resulta muy costoso en dinero y en prestigio en particular cuando la corte falla a favor del causante. Lo mismo sucede con el llamado gasto fiscal, que le resta enorme fuerza a la autoridad frente a los causantes.

Por lo anterior, en materia de administración tributaria, el desempeño en México es bastante pobre considerando las necesidades de recaudación así como los estándares internacionales en la materia.

Sin duda se han tomado medidas importantes en diferentes momentos, en principio, mejorar la administración tributaria. Por ejemplo: a) se ha modificado su organización a fin de cambiar de una que descansaba en la administración por tributos a una que descansa en la administración por funciones: sustantivas (Asistencia al contribuyente, Normativa y técnico-jurídica, Recaudatoria, Fiscalizadora, Cobranza, etc.) y de apoyo (informática, control interno, capacitación, estudios, etc.); b) se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y se separaron las tareas de administración de los tributos, de las de definición de política en la materia; c) se han abandonado los métodos manuales de revisión y control, a favor del uso de medios y registros informáticos; d) se ha facilitado el cumplimiento de las obligaciones: pago en bancos, pago electrónico, etc. y, e) en alguna medida se han simplificado normas y procedimientos.

Con todo, la administración tributaria es relativamente ineficiente. Cada año se introducen diversos tipos de cambios menores en las leyes en materia tributaria (la llamada miscelánea fiscal). Ello hace que para el causante y para la autoridad se tenga que trabajar en un esquema tributario diferente cada año, reduciendo

la certidumbre necesaria para la actividad económica y particularmente afectando la productividad de las empresas.

México sigue estando en un nivel de facilidad administrativa para el cumplimiento de obligaciones fiscales muy bajo en comparación con otros países. De un total de 181 países, México ocupa el lugar 106 en facilidad para pagar impuestos, por debajo de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y la totalidad de los países de la OCDE.⁴⁴

El costo (en centavos) de recaudar un peso sigue siendo alto y lo es en comparación con lo que sucede en otras partes del mundo. Costos superiores a los que se observan en otros países de la OCDE y de América Latina.⁴⁵ Si bien durante el período 2002-2008 se registró un descenso constante en el costo de la recaudación en México, en 2009 se tuvo un costo bruto por peso recaudado de 0.69 centavos y un costo neto de 0.96 centavos, costos superiores a los 0.59 y 0.79 centavos registrados en 2008, respectivamente.

Es importante continuar con la tendencia a la baja del costo de la recaudación, pues en principio, muchos de los tributos no deberían representar ni mayor costo, ni mayor problema de tipo administrativo: a) en el caso de los IEPS, son muy pocas las empresas (tabacaleras, cerveceras, las productoras de bebidas de alcohol, embotelladoras de refrescos, etc.); b) los causantes mayores son pocos (los mil más grandes aportan el grueso de la recaudación del ISR) y a la mayoría de los causantes del ISR se les retiene en la fuente (alrededor de 50% de lo recaudado); c) el IVA que se recauda en frontera representa un alto porcentaje de la recaudación total del IVA, etc. El SAT no tiene idea cabal y clara de quiénes son los causantes (no se ha depurado el padrón de causantes) y cuáles son sus obligaciones. Los sistemas de fiscalización son costosos y rinden poco en dinero.

⁴⁴ CEFP, Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano, op. cit.

⁴⁵ El costo de la recaudación es el cociente entre el presupuesto ejercido por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y los ingresos tributarios administrados por el SAT, multiplicado por 100 para obtener el valor en centavos. El costo por peso recaudado neto se obtiene descontando las devoluciones y compensaciones a los ingresos tributarios administrados por el SAT.

En los últimos años, de 1995 a la fecha, las diferentes iniciativas presidenciales en materia fiscal han tenido una marcada orientación hacia el estímulo, el tratamiento especial fueron de estímulo y tan sólo 25% de carácter recaudatorio. El resto para buscar mayor eficiencia administrativa o simplemente neutrales. Salvo los años 1999 y 2000, en todos los demás el Congreso de la Unión aprobó más medidas que conceden recaudación a las que tienen por propósito aumentarla. Durante el gobierno del presidente Zedillo, 27% de las medidas de política tributaria fueron de estímulos; 25% de carácter de recaudatorio y el resto o bien neutrales o bien para buscar eficiencia administrativa. Durante el gobierno del presidente Fox 48% de las medidas, ver cuadro 5.

CUADRO 5
GASTO FISCAL EN MÉXICO COMO PORCENTAJE DEL PIB

AÑO	PORCENTAJE
2003	6.4
2004	5.6
2005	6.4
2006	5.6
2007	5.9
2008	7.4*

*Estimado. Fuente: CEFP, Diagnóstico del Sistema..., op. cit., pp. 71 y 72. El cálculo de los gastos fiscales resulta especialmente complejo y ello explica por qué un buen número de las referidas excepciones se quedan sin medir (ver <http://www.shcp.gob.mx/INFGUB/Presupuestodelosgastosfiscales.aspx>).

Además, están todas las resoluciones particulares que el SAT no hace públicas. También está la cuestión de lo que se incluye o no dentro del concepto gasto fiscal (el llamado subsidio a la gasolina).

En todos los tributos hay tratamientos especiales, estímulos, exenciones. Los gastos fiscales por concepto del ISR, se concentran en tratamientos especiales a las empresas notablemente el Régimen de Consolidación Fiscal y otros y en los ingresos exentos por salarios, para el caso del ISR para personas físicas. En el caso del IVA, los principales gastos fiscales se asocian a los rubros de tasa cero, bienes y servicios exentos y tasa preferencial en las zonas fronterizas. Además de todo lo establecido en las diferentes leyes tributarias, está lo que se precisa en el Artículo 39° del Código Fiscal de la Federación, que faculta al Ejecutivo a otorgar todo tipo de beneficios tributarios en: a) exenciones o condonaciones, b) facilidades administrativas para el cumplimiento del pago de un impuesto; c) estímulos o subsidios. Por la vía de los decretos presidenciales el Ejecutivo ha moldeado el sistema impositivo otorgando unilateralmente beneficios, excepciones y privilegios tributarios contrario a lo establecido en la ley. Entre 1995 y 2007 se emitieron 94 decretos, con 151 medidas adoptadas, que significaron algún beneficio tributario. La mayoría de ellas, 42%, fueron excepciones o condonaciones y casi otro tanto por estímulos (39 por ciento).

El Código Fiscal de la Federación (CFF), en su artículo 39° lista los tipos de beneficios tributarios que el ejecutivo puede otorgar (exenciones o condonaciones, facilidades administrativas, estímulos y subsidios). Aunque el CFF no define ninguno de estos conceptos, en la práctica se han entendido que estos pueden ser de todo tipo y en cualquier circunstancia. Con base en ello el ejecutivo en México ha puesto en práctica una política tributaria por decreto.

La potestad arbitraria para relevar parcial o totalmente a sectores de la población de su obligación de contribuir al erario público ha sido práctica añeja

del presidencialismo mexicano.⁴⁶ Con ello, el Ejecutivo se relaciona y negocia con los distintos grupos y sectores de la sociedad. No es lo mismo exentar el impuesto que exentar el pago del impuesto.

Pero al actuar de la forma en que ha actuado a lo largo de los años, el gobierno lo considera igual. En la inmensa mayoría de los casos en que se han otorgado tratamientos especiales y exenciones su constitucionalidad está en entredicho. En la práctica, y apoyándose en el artículo 39° del CFF, el presidente ha legislado en materia tributaria.

Un caso reciente es el de deducir como gasto, para efecto del pago del ISR de las personas, las colegiaturas que se cubren a los colegios particulares de preescolar a bachillerato. Y ello para impulsar la educación privada. Se ha estimado por la Secretaría de Hacienda que el gasto fiscal anual es del orden de 13 mil millones de pesos para 2011. Si bien ello no representa un porcentaje considerable del gasto público total en educación, si significa un porcentaje considerable si se compara con ciertos capítulos de gasto del sector. Por ejemplo, el total de inversión física del sector público federal en educación fue de 19 860 millones de pesos durante 2010. El gasto fiscal de 13 000 millones representa 76%. Los 13 mil millones representan, además, 3.5 veces la inversión física en Ciencia y Tecnología que realiza el país. Si se suman los recursos otorgados para inversión física al Consejo Nacional de Fomento Educativo, a la UNAM, a los Centros de Investigación Especializados, al CINVESTAV del Instituto Politécnico Nacional y al CONACyT, el monto llega a 9 367 millones en 2010. Es decir, de canalizar a esas entidades los 13 mil millones en vez de transferirlos a particulares, su presupuesto en este importante rubro de innovación pudo haberse más que duplicado. Además, por lo que hace a la equidad de la medida, no hay que olvidar que los hijos de las familias de los hogares en los primeros siete deciles

⁴⁶ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo xxi editores, 2006.

en la distribución del ingreso, en su inmensa mayoría, no van a escuelas particulares.⁴⁷

Mediante decretos presidenciales se han establecido amnistías, condonaciones, exenciones, así como la posibilidad de diferir impuestos, con repercusiones de gran alcance. Pero ello representa sólo una parte de la totalidad de los beneficios que el ejecutivo en los hechos otorga, pues a ello habría que sumar las concesiones que hace mediante reglas misceláneas, facilidades administrativas y, no menos importante, resoluciones (oficios) particulares. Los decretos, las reglas y las facilidades se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF), pero los oficios son reservados y el SAT reseña de manera general para el conocimiento público sólo algunos.

La larga lista de beneficios fiscales otorgados mediante vías administrativas ha implicado una continua erosión de la base tributaria en respuesta a presiones o “necesidades” puntuales de grupos y sectores particulares, con propósitos incluso discordantes entre sí, proceso que no está sujeto a supervisión o control coherente desde el aparato de Estado en su conjunto. El andamiaje institucional aquí pareciera tener una falla fundamental: el ejecutivo no tiene formalmente facultades constitucionales para revertir de manera administrativa lo establecido por el legislativo en materia tributaria, salvo en situaciones muy particulares que han sido aclaradas por la Corte Suprema, pero tampoco hay un mecanismo efectivo que sirva de freno al ejecutivo cuando trasgrede esa regla constitucional. Parece, en pocas palabras, uno de los elementos más caros del presidencialismo mexicano. La política tributaria se va haciendo al andar, en una relación errática y no siempre transparente entre ejecutivo y los grupos de interés, con resultados que pueden distar significativamente de lo establecido en las leyes.⁴⁸

⁴⁷ Ciro Murayama “Cuentas y cuentos de la exención a colegiaturas”, El Universal, México, 25/03/2011.

⁴⁸ Roberto Schatan, Baja recaudación tributaria, op. cit., p. 9.

El ISR se debe reformar en, por lo menos, cinco direcciones (además de la ya mencionada eliminación de estímulos, tratamientos especiales y subsidios): en primer lugar, hay que volver a introducir tasas progresivas (al menos cuatro escalones) y aumentarlas hasta, por lo menos, a 50% para personas y 40% para empresas. La tasa impositiva que aplican los países de la OCDE a las personas físicas con más altos ingresos promedia 45% y, en muchos de ellos, la tasa es superior a 50%. La tasa máxima del ISR a las empresas que prevalece actualmente en los países miembros de la OCDE es: 35%, España; en Canadá, 36%; en Alemania, 38 y 40% en Estados Unidos y en Japón. Una reducción en las tasas, como frecuentemente se argumenta, no incrementa la recaudación. Tampoco necesariamente estimula el crecimiento económico. Esto ha sido ampliamente demostrado. En segundo lugar, hay que eliminar el carácter celular que aún mantiene este impuesto. Hay que globalizar: sumar todos los ingresos, independientemente de su fuente, de las empresas y de las personas y, una vez sumados, aplicar la tasa del ISR correspondiente. Si se resuelve, por alguna razón, dejar fuera ciertos ingresos (los de la lotería), habría que retener en la base la tasa del ISR más alta.

En tercer lugar, es necesario ampliar la base gravable, eliminando (o ajustando) la deducción de ciertos gastos que no son estrictamente necesarios para llevar a la práctica las actividades de las empresas. Muchas de las operaciones y de los ingresos del servicio de banca y crédito no están gravadas. Hay que gravarlas. En cuarto lugar, introducir nuevos impuestos a fin de aprovechar la totalidad de las fuentes de tributación existentes. Y todo ello a tasas similares a las del ISR. En muchos casos, convendría retener en la fuente la tasa máxima del impuesto. En quinto lugar, incorporar al régimen normal de tributación a todas las actividades (incluyendo a las agropecuarias) y hacer más riguroso el régimen a causantes menores.

Un caso especial es el de la política tributaria en relación a la industria maquiladora de exportación, tan importante para la economía nacional, que sólo

se explica su existencia gracias a la regulación comercial y tributaria del Estado. Es un buen ejemplo de la debilidad institucional del Estado mexicano.

La industria maquiladora realmente no contaba con un régimen fiscal antes de 1995, pero no pagaba una parte de sus impuestos corporativos, específicamente el ISR atribuible a los establecimientos permanentes de los inversionistas extranjeros en la industria maquiladora mexicana. Esta omisión colectiva simplemente nunca fue fiscalizada. A partir de la crisis financiera de ese año el gobierno mexicano dispuso de una estrategia para recuperar de manera paulatina los impuestos por los ingresos de la industria maquiladora de exportación. Esto llevó a una larga y a veces muy difícil negociación con representantes del sector, que se fue reflejando en una sucesión de normas legales y reglamentarias que le fueron dando cuerpo al régimen fiscal del sector. Se fue creando un régimen enormemente complejo, construido sobre varios planos distintos que conviven simultáneamente la ley, decretos presidenciales, reglamento de la ley, reglas misceláneas contradictorias entre sí, donde una norma anula (total o parcialmente) el efecto de otra y así sucesivamente, cuya combinación de efectos finalmente es tan poco clara como incierta. Al final de cuentas es el peor de los mundos, pues se obtiene un esquema tributario sumamente complejo que no recauda, equivalente a una exención pero que resulta poco atractivo a la inversión por su propia inestabilidad y complejidad.⁴⁹

Por lo anterior, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados calificó de “poco” efectivas las reformas tributarias y energéticas impulsadas por la administración del presidente Felipe Calderón, con el fin de disminuir la carga fiscal de Petróleos Mexicanos (Pemex).

“En los primeros cinco años del actual sexenio, a pesar de haberse registrado el mayor número de reformas tanto en materia tributaria, como al régimen fiscal

⁴⁹ Roberto Schatan, *Baja recaudación...*, op. cit. p. 11. En este trabajo se citan varios ensayos y artículos del autor sobre el particular.

de Pemex, no se logró incrementar el nivel de ingresos no petroleros y la dependencia de los recursos provenientes de la actividad petrolera prácticamente se mantuvo en los niveles promedio registrados en el sexenio previo”, indica el informe elaborado por el investigador Ernesto García. Titled la “Dependencia petrolera de las Finanzas Públicas de México”, García hace un recuento del comportamiento de los ingresos presupuestarios durante los últimos tres sexenios, pero también analiza el tema de los subsidios que se aplican a la gasolina y el diésel. “Son factores que afectan a las finanzas públicas y que disimulan la realidad en que está inmerso el sistema tributario de México”.

En la conclusión final, el investigador sostiene que a pesar de los esfuerzos realizados con la aprobación de reformas al sistema tributario, a través la aplicación de mayores tasas impositivas y de nuevos impuestos, en los últimos tres sexenios se ha logrado un crecimiento “limitado” en la recaudación de ingresos tributarios, lo que ha provocado que los ingresos petroleros sean el sustento para las finanzas públicas “que tarde o temprano deberá ser sustituido por mecanismos de recaudación que hagan más eficiente la obtención de recursos y acaben con las prácticas de elusión y evasión fiscal”.

1.- En el periodo comprendido entre 1995 y 2012, los ingresos petroleros (que se integran por los derechos a los hidrocarburos y los impuestos derivados de la actividad petrolera, entre los que se encuentra el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a gasolinas y diésel y el impuesto a los rendimientos petroleros; además de los ingresos propios de Pemex) han tenido marcados altibajos, que tienen su origen, principalmente, en el precio del petróleo que es la base para calcular impuestos y derechos relacionados con esa industria.

2.- En el sexenio comprendido entre 1995 y 2000 los ingresos petroleros tuvieron un crecimiento moderado del 4.1% anual. El módico crecimiento, pero sobre todo los marcados altibajos registrados en ese periodo, fueron consecuencia de los bajos precios del petróleo, registrando el 10 de diciembre de 1998 el menor precio del periodo analizado, con apenas 7.01 dólares por barril.

3.-Para el sexenio comprendido entre 2001 y 2006, la situación en materia energética tomó un rumbo diferente, pues el incremento en los precios del petróleo generó que los ingresos petroleros registraran una tasa media de crecimiento anual del 10.3%, crecimiento superior al registrado por la obtención de ingresos tributarios que fue del 3.7% anual.

4.- A pesar que el precio promedio del petróleo alcanzó los 31.93 dólares por barril en sexenio anterior, la dependencia del petróleo se incrementó considerablemente, alcanzando un promedio del 34.1% de los ingresos presupuestarios. La mayor dependencia de los ingresos petroleros se registró durante 2006 cuando estos ingresos significaron el 38.0% de los ingresos públicos. Es importante resaltar que este año fue el primero en aplicarse el cambio en el régimen fiscal de Pemex cuya finalidad (irónicamente) era disminuir la dependencia de los ingresos petroleros.

5.-Entre 2007 y 2011, el subsidio a las gasolinas fue de 598 mil millones de pesos a precios de 2012, equivalentes al 80.4% de los derechos petroleros estimados para el ejercicio fiscal de 2012.

Este régimen fiscal, vendría a sustituir los diversos (y complicados de calcular) derechos, impuestos especiales y aprovechamientos existentes (derecho sobre hidrocarburos, derecho ordinario sobre extracción de petróleo, derecho extraordinario y adicional sobre extracción de petróleo, aprovechamiento sobre rendimientos excedentes). Pemex, desde luego, mantendría las diversas obligaciones que tiene como causante o como retenedor en varios tributos principalmente el (IVA, ISR).

Por otro lado, si se comparan los ingresos tributarios de México con el promedio de la OCDE se observa una brecha de 20 puntos porcentuales. En otras palabras, para que el país alcance los niveles promedio de las economías más desarrolladas habría que duplicar la cantidad de impuestos que se recolectan actualmente. Dentro de las principales causas que producen esta ineficiencia en el sistema

tributario, son: bajas tasas de contribuyentes, el comercio informal, la falta de regulaciones y la complejidad de los trámites administrativos.

Todos estos factores, que actúan de manera directa o indirecta, provocan que la recaudación y administración de impuestos no sea la óptima. La principal causa de los problemas de las finanzas públicas de México se debe a: la poca y deficiente recaudación tributaria, la enorme dependencia de los estados en materia de ingresos y sus deudas, y la basta población dedicada al comercio informal.

Utilizando los criterios generales de política económica en el 2012 se observó que: el sector público arrojó un déficit de 70.2 Mmp en 2011, resultado de ingresos por 3,075.7 Mmp y egresos por 3,145.8 Mmp. El gasto corriente y el gasto inversión fueron de 2,174.8 y 635.4 Mmp respectivamente.

Entre los años 2005 y 2011, los ingresos aumentaron 0.6% del PIB al pasar de 21.1% a 21.7% del PIB. Lo anterior se debió a la eficacia de los siguientes impuestos: el impuesto empresarial a tasa única (IETU introducido en 2008) y a los depósitos en efectivo (IDE introducido en 2010). Asimismo, las modificaciones al marco tributario para 2010, tanto de los impuestos aplicables al consumo, al ingreso y a los productos, ayudaron en el incremento del ingreso gubernamental.

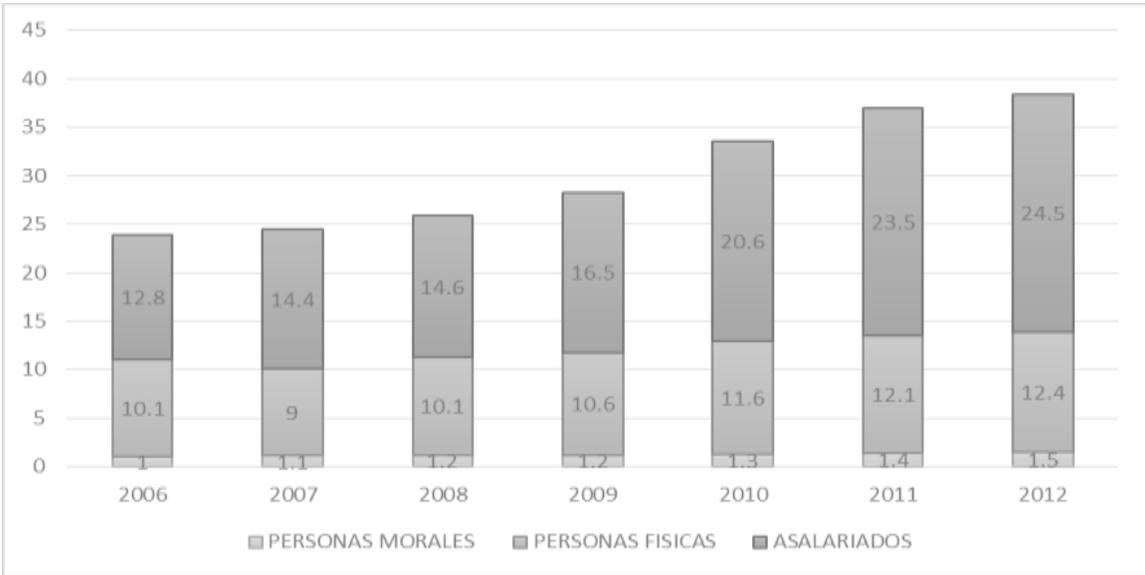
Es posible observar que el ingreso tributario más importante para México proviene del ISR-IETU-IDE. Lo anterior da señales de que el IVA no es tan relevante para los ingresos públicos como se podría pensar. Con respecto al ISR-IETU-IDE la recaudación pasó de 4.2% del PIB en 2005 a 5.3 % en 2011. La recaudación por IVA en 2011 se ubicó en 3.6 % del PIB, 0.2% del PIB más que en 2005, esto se debe a que dicho impuesto se incrementó del 15% al 16%. Por otra

parte, PEMEX sigue siendo la principal fuente de ingresos de México, representando un tercio del total de los ingresos⁵⁰

Entre 2005 y 2011 el gasto neto pagado se incrementó en 3.2% del PIB, pues pasó del 21.1% al 24.3%. Sin inversión de Pemex, el gasto neto pagado creció de 20.8 a 22.2 por ciento. En contraste, la recaudación petrolera bajó 0.5% del PIB.

En la siguiente gráfica, se puede observar, a desglose el gasto programable del sector público. Como se observa, casi la mitad del gasto se destina al control directo de entidades gubernamentales como PEMEX, CSF, IMSS e ISSSTE, seguido de los ramos administrativos, ver gráfica 2.

GRAFICA 2
CONTRIBUYENTES ACTIVOS
CONTRIBUCIÓN DEL PADRÓN DE CONTRIBUYENTES
2006-2012



Fuente: SAT

⁵⁰ Cálculo considerado a partir de las estimaciones para el cierre de 2012 de acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica 2012 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La disminución de los contribuyentes personas físicas y el aumento de los asalariados en 2007, se debe a que a partir de ese año se definió agrupar en el rubro de asalariados, a los asalariados inscritos por el patrón y a los inscritos por cuenta propia. Estos últimos, hasta el año 2006 estaban incluidos dentro de las personas físicas. Las cifras corresponden al cierre de cada ejercicio.

Recaudación Tributaria en México. En la actualidad tan solo el 32.87% de la población total está registrada ante Hacienda como contribuyente activo, sin embargo, de acuerdo con un análisis hecho por la firma Ernest & Young solo el 20% de éstos paga impuestos. En comparación, en otros países latinoamericanos como Brasil, el 60% de los contribuyentes y en Chile el 55% de éstos, pagan impuestos. En 2011, los ingresos tributarios representaron el 55.3% de los ingresos gubernamentales, con lo cual se puede concluir que más de la mitad de los ingresos del gobierno recaen sobre la población, lo restante proviene de los ingresos no tributarios.

La baja tasa de contribuyentes activos es una de las causas principales por las que se tiene una recolección de impuestos marginal. Otro factor que incide en los bajos niveles de ingresos tributarios es el comercio informal, el cual se refiere a todas las actividades económicas que se hacen fuera de las leyes. De acuerdo con el presidente de la COPARMEX en el 2009, el comercio informal generó 138 mil millones de dólares, lo cual es equiparable al 70% de las ganancias del sector organizado. Por este motivo, es claro que el comercio informal está disminuyendo la cantidad de dinero que el fisco podría percibir, lo que se traduce como una falla en el sistema tributario mexicano.

Según informó el Ejecutivo Federal, durante la inauguración del foro sobre reforma regulatoria, en el año 2009, estaban registrados casi 5 mil trámites gubernamentales; de los cuales se lograron eliminar 700 procesos, así como más de 3 mil normas internas de regulación administrativa. Debemos de tomar en

cuenta que la eliminación de esos 700 procesos se debió a su injustificable existencia, ya que sólo venían a entorpecer los trámites administrativos.

De igual manera, se han tomado otras medidas para resolver este problema, como lo fue: eliminar la obligatoriedad de presentar reportes mensuales del IETU, de proporcionar información anual del IVA, la obligatoriedad de presentar estados financieros dictaminados para fines fiscales y del Instituto Mexicano del Seguro Social, y se simplificó la manera de recibir las devoluciones del impuesto a los depósitos en efectivo. Todas estas medidas, junto con otras más adoptadas en materia de simplificación de trámites tuvieron como consecuencia que México, en el último reporte del Banco Mundial (Doing Business), aparezca como el mejor lugar en América Latina para arrancar un negocio.

Una baja recolección de impuestos representa un problema económico para el país, debido a que existe menos ingreso público disponible para gasto de gobierno. En otras palabras, entre menos impuestos recolecte el fisco, menor será el dinero que el gobierno tendrá disponible para invertir en infraestructura, salud, educación y otro tipo de gastos que impulsen el bienestar social.

De igual forma, ya que el porcentaje de la población que paga impuestos es muy bajo, el gobierno se ve en la necesidad de crear altas tasas impositivas para así poder llegar al nivel de ingresos que requiere. Debido a que muchas veces existe un déficit presupuestario, el país debe financiarse a través de préstamos, aumentando así la deuda pública.

A pesar de las ganancias alcanzadas en términos de eficiencia, el sistema tributario contiene insuficiencias estructurales que limitan su capacidad para generar ingresos. Como resultado, México se compara desfavorablemente en casi cualquier indicador de recaudación con países de diferentes regiones y niveles de desarrollo.

A pesar de que las principales insuficiencias recaudatorias se ubican en el contexto de la imposición indirecta, principalmente en el IVA, existen aún

importantes rezagos dentro de la estructura de los gravámenes directos. Desde hace varios años el actual régimen fiscal de ISR viene arrastrando ineficiencias que limitan el alcance de la base gravable hacia la totalidad de los sectores económicos. Como consecuencia se presentan indeseables inequidades en la distribución de la carga fiscal, una legislación fiscal difícil de cumplir y de administrar, multiplicidad de oportunidades para la evasión y elusión de la carga fiscal y distorsiones en las decisiones de inversión, ahorro y consumo de los agentes económicos.

Cualquier indicador de recaudación con países de diferentes regiones y niveles de desarrollo. Las actuales imperfecciones e insuficiencias derivan, en buena medida, de que se han asignado a algunos impuestos funciones de probada ineficacia, lo que se ha traducido en una compleja legislación tributaria que otorga amplios tratamientos preferenciales, actualmente cuantificables, en aproximadamente la mitad de la recaudación tributaria.

La utilización del sistema tributario para fomentar actividades económicas, o para subsidiar el consumo o producción de determinados productos o sectores, ha demostrado su ineficacia a un costo fiscal insostenible en el tiempo. La reducida capacidad del sistema tributario mexicano para generar una base estable y suficiente de ingresos públicos limita la capacidad de los diferentes órdenes de gobierno para invertir en áreas de alta rentabilidad social, tales como educación, salud, infraestructura física y combate a la pobreza, en la actual era global y tecnológica.⁵¹

Las investigaciones más recientes sobre la evasión fiscal han sido enviadas a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas cámaras del Congreso de la Unión y fueron elaboradas por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y tuvieron por objeto estimar el monto y la tasa de evasión global anual de los principales impuestos administrados por el SAT (Impuesto Sobre la

⁵¹ Ver: Daniel Álvarez Estrada, "La tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 91 de la CEPAL, el texto completo puede consultarse en www.cepal.org/publicaciones.

Renta para personas físicas y morales ISR; Impuesto Empresarial a Tasa Única, IETU; Impuesto al Valor Agregado, IVA; e Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, IEPS no petrolero).

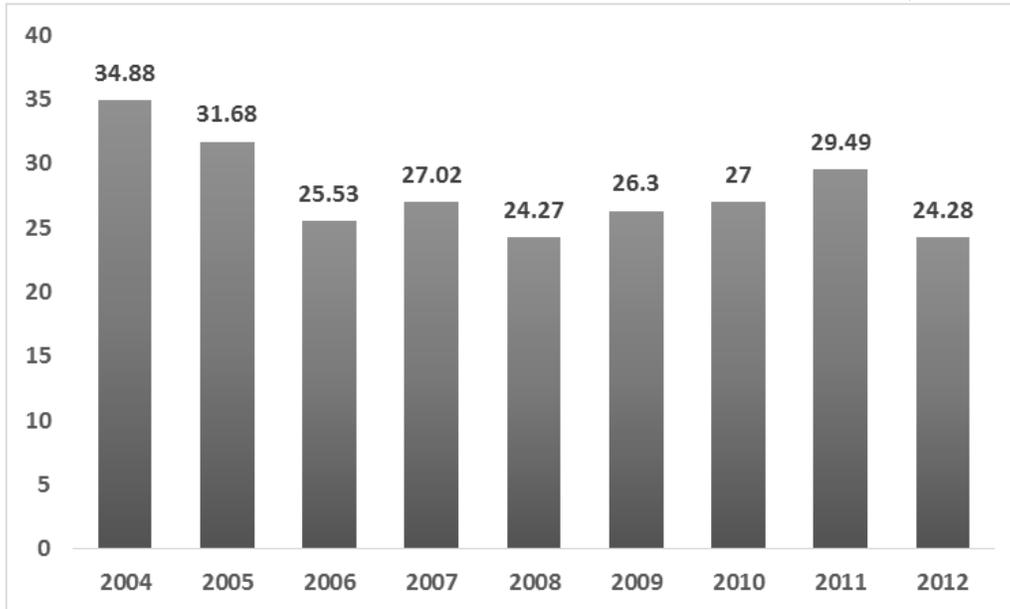
Entre otras cosas, los resultados de tales estudios muestran que se tuvo una tendencia descendente de la evasión (2004 y 2008), seguido de un aumento a partir de 2009, el cual se explica por la crisis financiera y los cambios fiscales introducidos a partir de 2010. Algunos datos de esos estudios se muestran en las cifras y gráficas que se incluyen a continuación.

CUADRO 6
ESTIMACIÓN DE LAS TASAS DE EVASIÓN GLOBAL ANUAL DE LOS IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, 2004-2012.

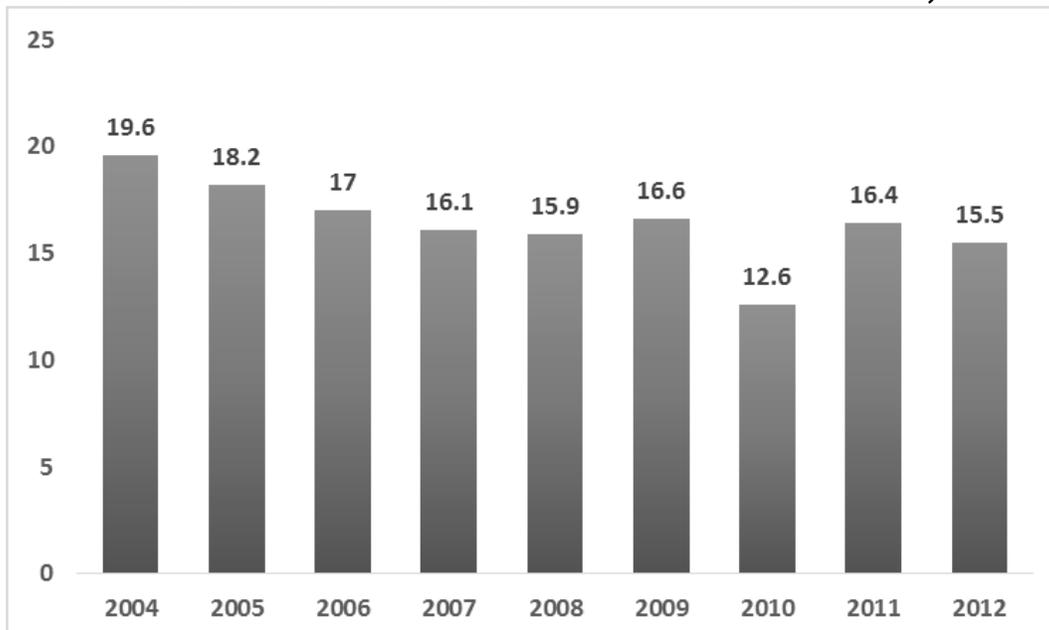
AÑO	IVA	ISR PERSONAS FÍSICAS			ISRPM	IEPS (NO PETROLERO)	GLOBAL
		SALARIOS	ARRENDAMIENTO	EMPRESARIAL			
2004	34.88	19.60	88.73	70.02	54.96	7.92	37.80
2005	31.68	18.20	90.12	71.87	42.80	9.00	33.10
2006	25.53	17.00	90.39	71.91	41.20	8.89	29.80
2007	27.02	16.10	90.52	58.89	29.65	10.39	26.90
2008	24.27	15.90	87.18	68.22	24.05	12.28	24.30
2009	26.30	16.60	86.18	73.70	25.64	6.60	25.50
2010	27.00	12.60	86.00	84.16	23.69	10.40	25.00
2011	29.49	16.40	85.98	84.94	22.07	9.15	26.20
2012	24.28	15.50	85.65	83.44	31.40	6.12	26.00

Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, “Estudio de evasión global de impuestos”, ITESM, México, 2013.

GRÁFICA 3
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN GLOBAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR EL SAT IMPUESTO AL VALOR AGREGADO IVA, 2004-2012

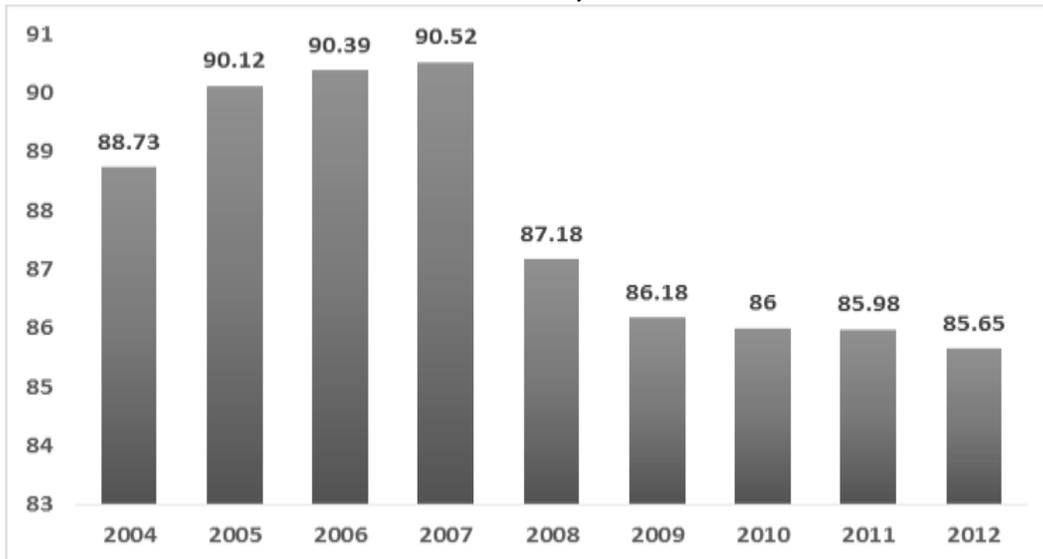


GRÁFICA 4
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN GLOBAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR EL SAT IMPUESTO AL VALOR AGREGADO IVA, 2004-2012

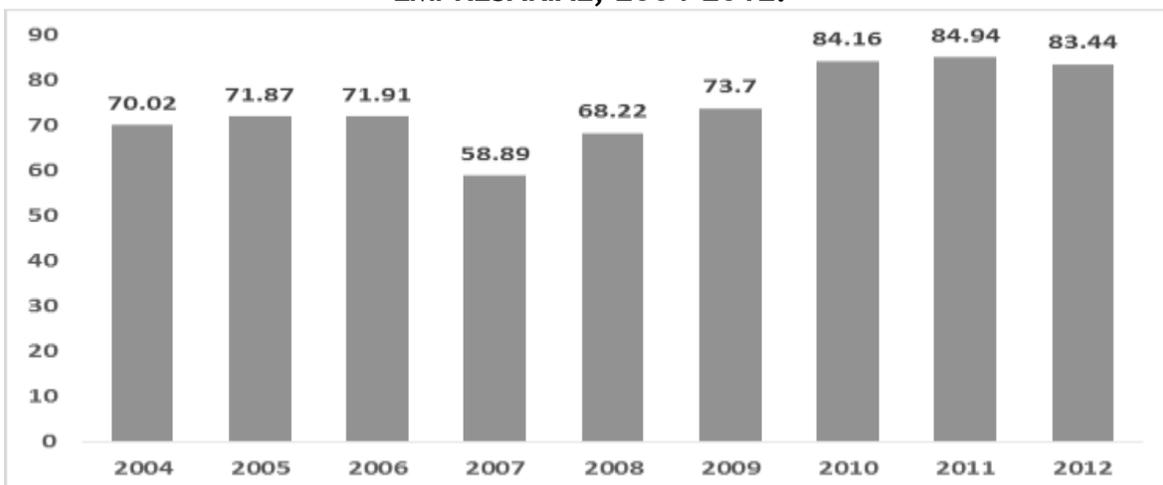


Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, “Estudio de evasión global de impuestos”, ITESM, México, 2013.

GRÁFICA 5
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN GLOBAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS
ADMINISTRADOS POR EL SAT IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAS FÍSICAS.
ARRENDAMIENTOS, 2004-2012

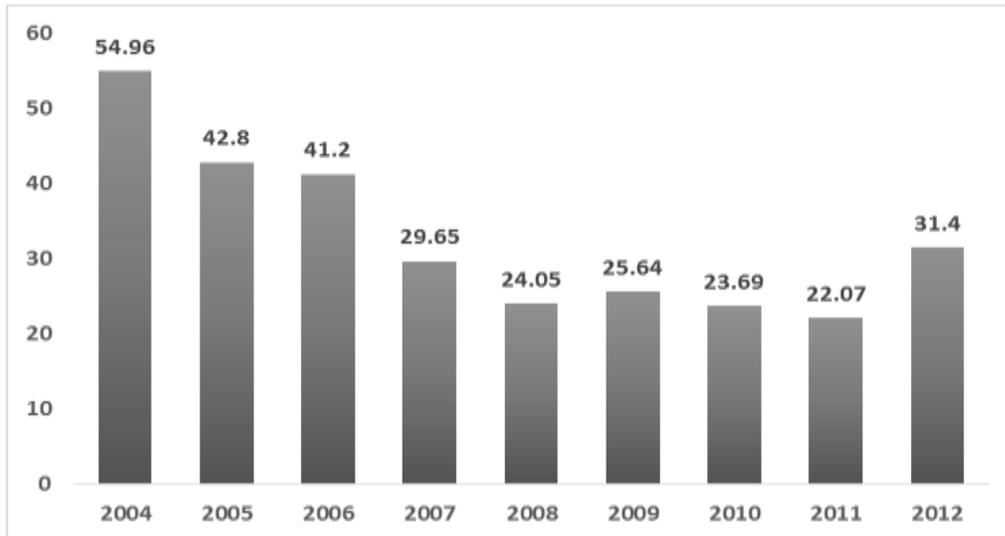


GRÁFICA 6
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN GLOBAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS
ADMINISTRADOS POR EL SAT IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAS FÍSICAS,
EMPRESARIAL, 2004-2012.

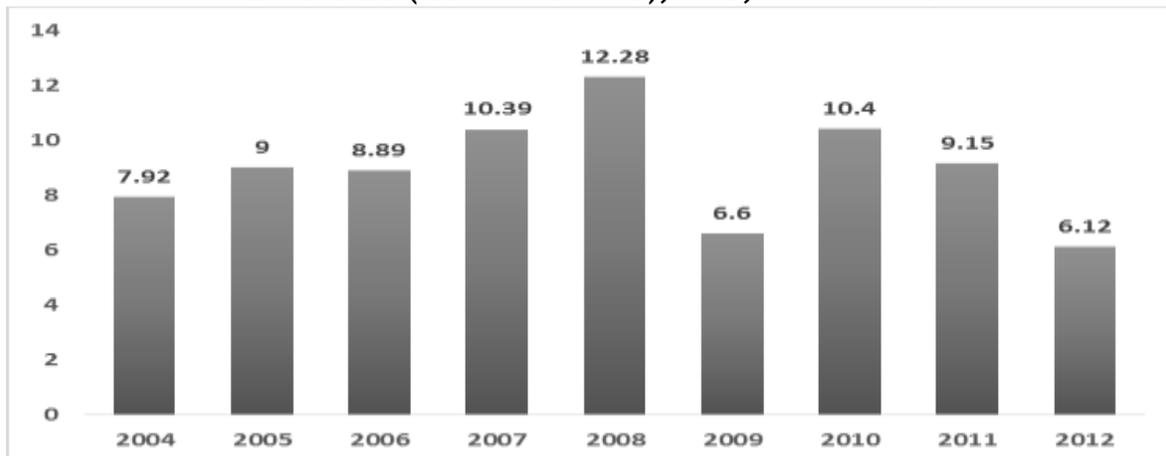


Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, “Estudio de evasión global de impuestos”, ITESM, México, 2013.

GRÁFICA 7
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN GLOBAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR EL SAT IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PERSONAS MORALES, 2004-2012.

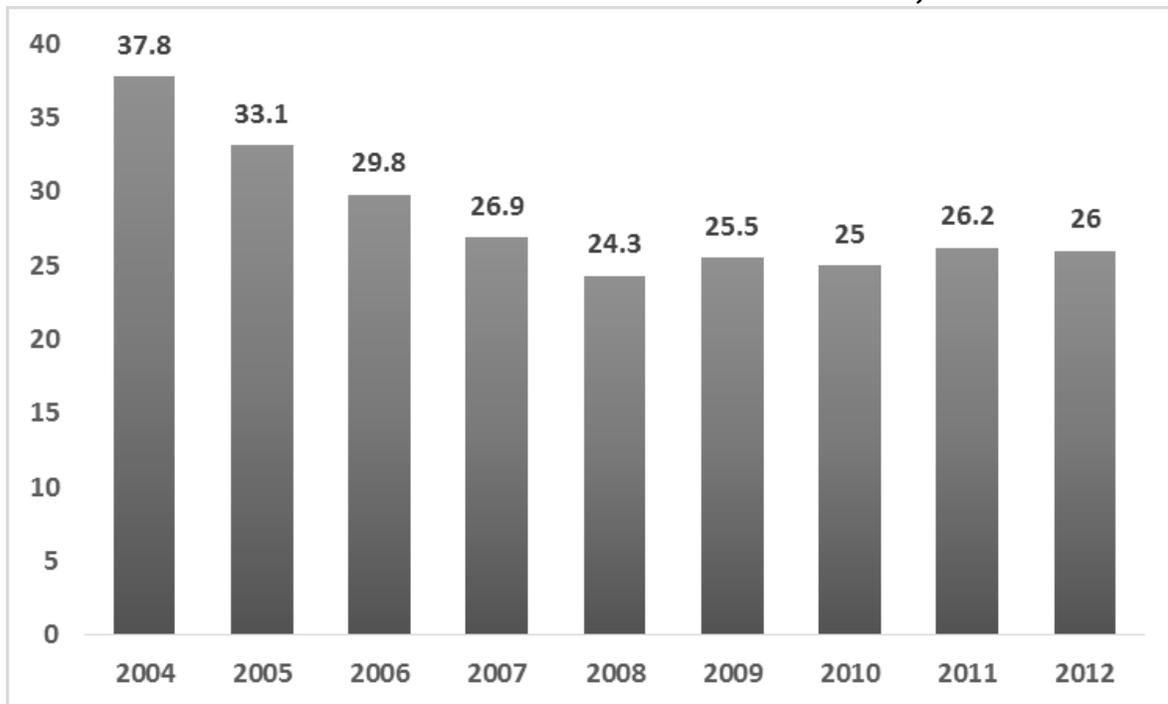


GRÁFICA 8
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN GLOBAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR EL SAT IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (NO PETROLERO), IEPS, 2004-2012.



Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, “Estudio de evasión global de impuestos”, ITESM, México, 2013.

GRÁFICA 9
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN GLOBAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR EL SAT. TASA DE EVASIÓN GLOBAL, 2004-2012



Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, “Estudio de evasión global de impuestos”, ITESM, México, 2013.

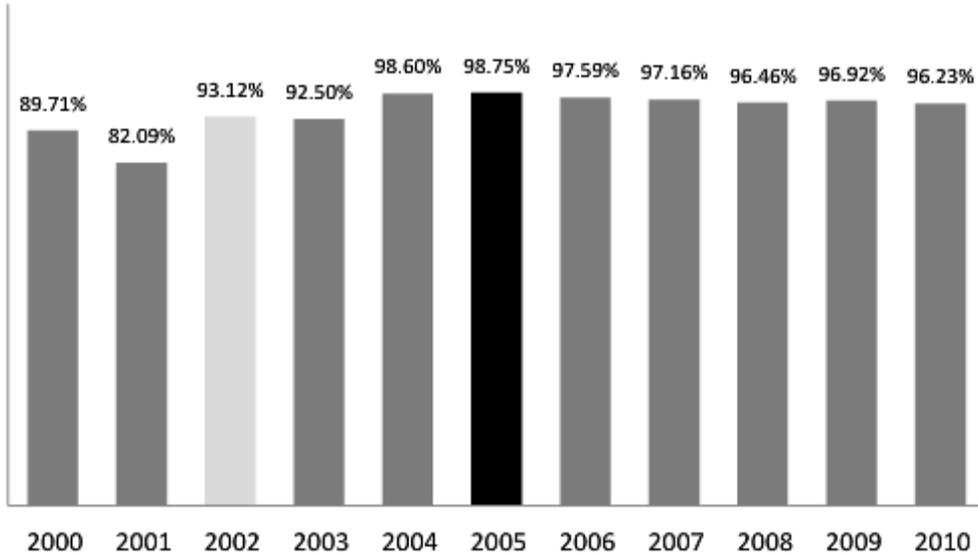
Se ha mencionado que el Impuesto al Valor Agregado representa una alta proporción de la evasión global, así como del gasto fiscal, por lo que desde el punto de vista de la política tributaria a fin de disminuir el riesgo de evasión, algunos especialistas han recomendado pasar los bienes y servicios gravados a tasa cero a exentos, ante la imposibilidad política de homologar la tasa del IVA. Por otro lado, se ha referido la conveniencia de buscar medidas que apunten a disminuir las barreras que dificultan el pago de impuestos, ya que la simplificación de los trámites, en estos casos cobra una singular importancia. Entre otras medidas, se ha propuesto lo siguiente:

ISR para Personas Morales: simplificar la deducibilidad de las erogaciones por costos, gastos e inversiones (como usar estados de cuenta bancario sin

restricciones de montos) y simplificar el procedimiento del cálculo del pago provisional. ISR para Personas Físicas: facilitar la aplicación de deducciones, eximiendo la tenencia de comprobantes físicos y considerar los movimientos que haya en los estados de cuenta del contribuyente. Además de la evasión fiscal detectada en gravámenes como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), existen otros mecanismos o sistemas que pueden prestarse también a la evasión fiscal.

Hasta antes de las reformas en materia fiscal vigentes desde 2014, tanto en el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), como en el uso de efectivo en operaciones bancarias, se presentaron altas tasas de evasión. Lo anterior se aprecia en las láminas siguientes.

GRÁFICA 10
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN FISCAL EN EL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS
CONTRIBUYENTES
2000-2010 PORCENTAJES



Fuente: Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, “Régimen de Incorporación Fiscal”, PRODECON, México, 2013.

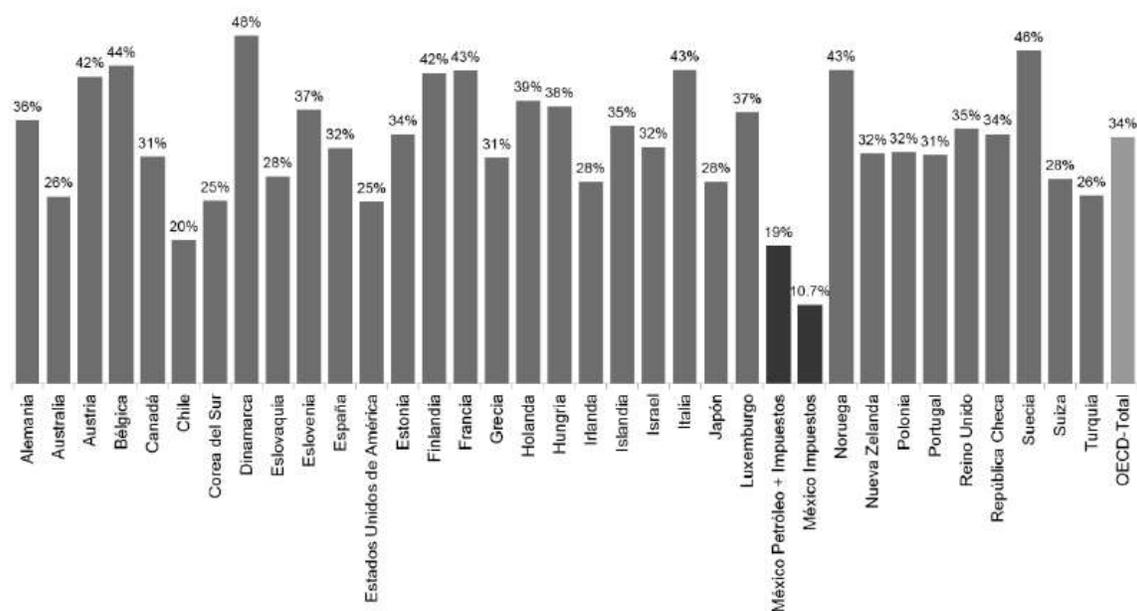
Por su relevante incidencia no sólo en el aspecto recaudatorio, sino también en la equidad del sistema tributario, la baja recaudación relativa proveniente de este tipo de tributos representa sin duda uno de los aspectos que mayor atención debe atraer a formuladores de política tributaria para los diferentes ámbitos de gobierno.

Existen fundadas razones para esperar que otras acciones de modernización llevadas a cabo dentro del SAT, tales como la simplificación de los sistemas de declaración y pago de impuestos, el rediseño y computarización de procesos claves, la implementación de una nueva plataforma tecnológica y el rediseño de nuevos procesos operativos, tanto en áreas sustantivas servicio al contribuyente, defensa legal, fiscalización y cobranza como en funciones de soporte administración de recursos humanos, financieros y materiales, podrán lograr los objetivos en términos de cumplimiento voluntario de obligaciones fiscales en México.

En la visión del sector privado en México nuestro sistema tributario es complejo, difícil de cumplir, permite la simulación en los causantes pequeños, no incentiva la participación de estados y municipios en la generación y captación de impuestos, con exenciones y tratamientos preferenciales que privilegian a algunos sectores y propician la corrupción. Otro elemento que los organismos empresariales incluyen en el diagnóstico de las finanzas públicas es la alta dependencia de los ingresos petroleros y la baja capacidad recaudatoria. Según los datos del sector privado, somos el país de la OCDE que menores tasas de ingreso tiene, con todo y que extraemos una gran cantidad de recursos de la renta petrolera.

De acuerdo con la Coparmex, es urgente que México reduzca su dependencia del petróleo, amplíe su base de contribuyentes y explote mejor los impuestos locales para que eleve su capacidad recaudatoria y la capacidad subsidiaria del Estado mexicano.

GRÁFICA 11
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, COMPARATIVO INTERNACIONAL

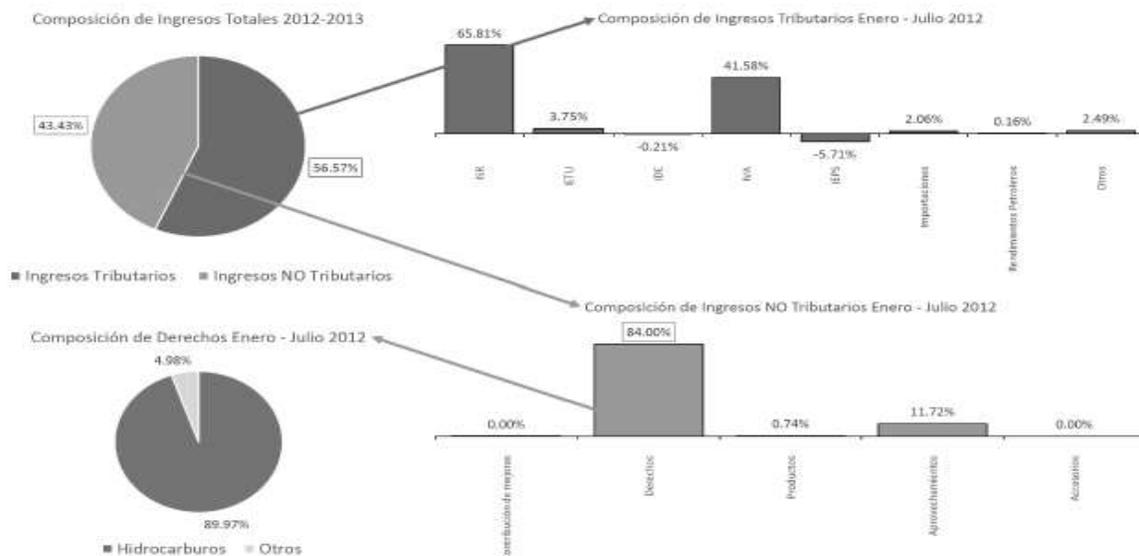


Fuente: Confederación Patronal de la República Mexicana, Visión Coparmex, Reforma fiscal a revisión, Coparmex, México, 2013.

La economía mexicana se caracteriza por tener una de las recaudaciones tributarias más bajas del mundo y por sus elevados niveles de desigualdad. Estos dos temas están estrechamente vinculados ya que la estructura fiscal tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, es una de las menos efectivas en reducir la desigualdad generada por las remuneraciones en los distintos mercados. En ese sentido, los especialistas del tema han sostenido que una política que contribuya tanto a aumentar la recaudación como a disminuir la desigualdad podría ser doblemente deseable.

En años recientes ha habido diversas propuestas de reforma fiscal en México. La mayor parte de éstas, sin embargo, se ha centrado en la posibilidad de aumentar o generalizar los impuestos indirectos, en especial el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Estas propuestas se han enfrentado a múltiples obstáculos y no han prosperado, entre otras razones por sus efectos regresivos.

GRÁFICA 12 COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL



El nivel y estructura impositiva de México no ha cambiado sustancialmente durante los últimos 25 años. La recaudación tributaria del país, como porcentaje del tamaño de la economía, prácticamente permaneció igual durante el periodo 1980-2000. Los ingresos tributarios incluso disminuyeron durante 2000-2005, aproximadamente medio punto porcentual del ingreso nacional. A pesar del bajo dinamismo mostrado por los ingresos tributarios, el ingreso presupuestario del gobierno federal aumentó prácticamente dos puntos porcentuales del PIB durante 1980-2005, gracias en buena medida al desempeño de las fuentes de ingreso no tributarias, especialmente aquellas de naturaleza petrolera.

CUADRO 7
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB

INGRESO PER CÁPITA SIMILAR A MÉXICO	RECAUDACIÓN % DEL PIB
Republica Checa	21.6
Polonia	18.8
Hungría	25.7
Corea	16.7
Venezuela	21.4
Chile	20.4
Brasil	17.5
Argentina	15.5
Uruguay	18.4
Costa Rica	12.3
Colombia	13.5
Bolivia	13.8
Honduras	13.7
México	9.5

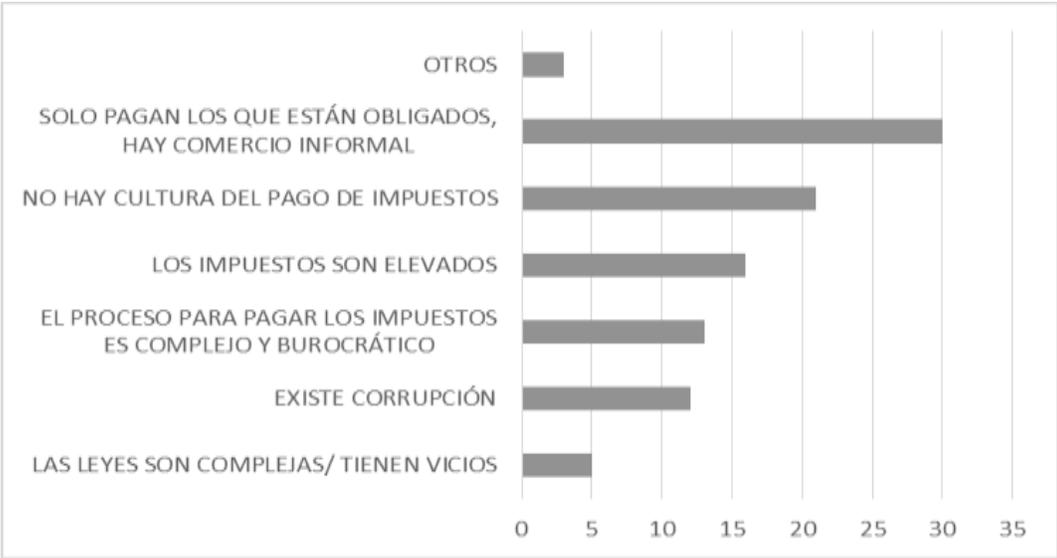
Fuente: Adriana Verónica Hinojosa, “La moralidad ciudadana en el pago de impuestos, reto formativo en ética social para México”, en Democracia, moralidad ciudadana y derechos del contribuyente, Prodecon, México, 2013.

Hasta 1994 los ingresos tributarios mostraron un comportamiento ligeramente alcista como consecuencia principalmente de la reforma a la estructura de los impuestos indirectos. Sin embargo esta tendencia se revirtió a partir de la fuerte contracción económica surgida a partir de la crisis financiera iniciada en el último mes de dicho año. De hecho, los ingresos públicos no volvieron a recuperar su nivel alcanzado antes de la crisis financiera sino hasta finales de la década de 1990. Esta recuperación se debió en buena medida al incremento en la tasa general del IVA, del 10 al 15% en 1997 y al desempeño favorable que logró el sector manufacturero exportador a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, lo que promovió una recuperación relativamente rápida en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta.

Una de las primeras mediciones de opinión pública llevadas a cabo sobre el tema por el Servicio de Administración Tributaria consistió en realizar entrevistas a

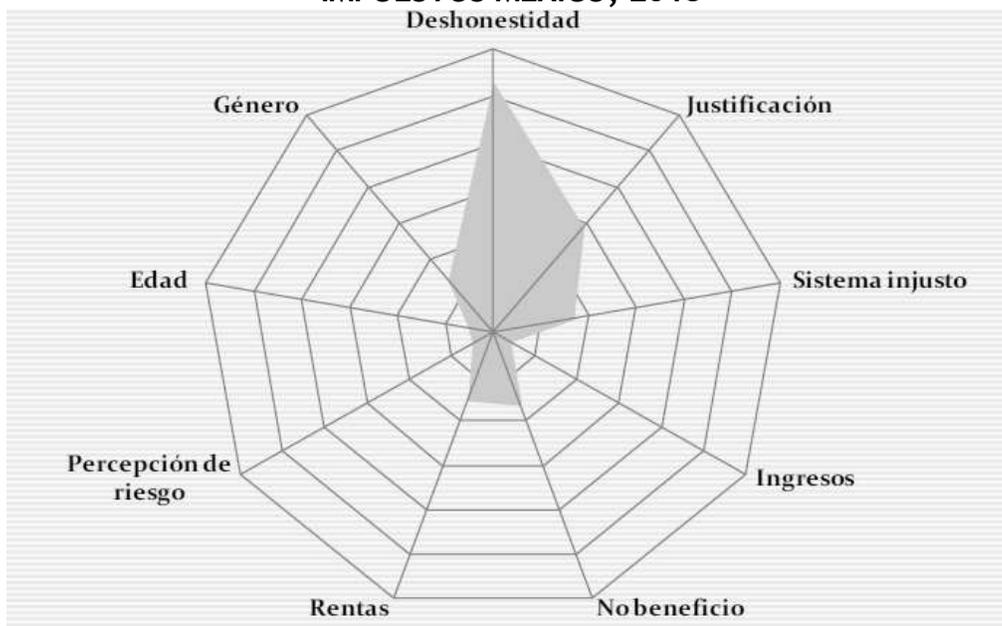
ciudadanos comunes acerca de las causas por las que en México las personas no pagan impuestos. Entre las respuestas a dicho cuestionamiento destacaron: a) porque es muy difícil; b) porque no pasa nada si no se paga; c) porque otros tampoco pagan impuestos; d) porque estoy exento; e) porque me ahorro dinero; f) porque si pago, el gobierno se los roba o no los usa correctamente; g) porque los impuestos son muy altos; g) porque no existe una cultura de contribuir; y h) no sabe por qué.

GRÁFICA 13
PRINCIPALES RAZONES POR LAS QUE EN MÉXICO HAY EVASIÓN FISCAL



Fuente: Servicio de Administración Tributaria, “Calidad en los servicios y transparencia en la administración general de grandes contribuyentes”, encuesta telefónica nacional, SAT, México, 2013.

GRÁFICA 14
PRINCIPALES FACTORES QUE SE RELACIONAN CON LA TENDENCIA A EVADIR
IMPUESTOS MÉXICO, 2013



Para la gran mayoría nuestro régimen fiscal es injusto, desde la carga fiscal hasta el castigo, pasando por la oportunidad diferencial para evadir. La gran mayoría de la población encuestada piensa que los mexicanos pagamos demasiados impuestos. Además, la proporción de personas que afirman que “el actual sistema de impuestos beneficia a los ricos y es injusto para los que menos tienen” sigue siendo muy alta (64%), aunque en los últimos 12 años esta percepción se redujo en 8%. La mayoría de la población (61%) cree que se pagan demasiados impuestos y casi la mitad (45%) dice preferir pagar menos aun cuando reciba menos servicios. Esta última preferencia se ha acentuado mucho desde 1999, cuando 63% decía preferir pagar más impuestos a cambio de recibir más y mejores servicios antes que pagar menos impuestos y recibir menos servicios públicos. Estas actitudes y preferencias revelan la creciente desconfianza de la ciudadanía en la capacidad del gobierno para proveer servicios con el dinero que se recauda.

CAPITULO 4.- EL IMPACTO EN LA ECONOMIA MEXICANA

4.1.- Efecto de las Reformas Fiscales, 2006-2012

A lo largo de los últimos 15 años del siglo pasado, cuando debido a la crisis del petróleo y la deuda externa se llevó a cabo la primera generación de reformas, todas de tipo macroeconómico: estabilización, finanzas públicas, privatización de empresas paraestatales, eliminación de subsidios, liberalización comercial, desregulación financiera, individualización de cuentas de seguridad social. A partir de tales transformaciones, el crecimiento económico de México sería alto y sostenido, la economía se volvería más competitiva, se generarían más empleos y se reducirían la desigualdad y la pobreza (Puyana y Romero, 2009).

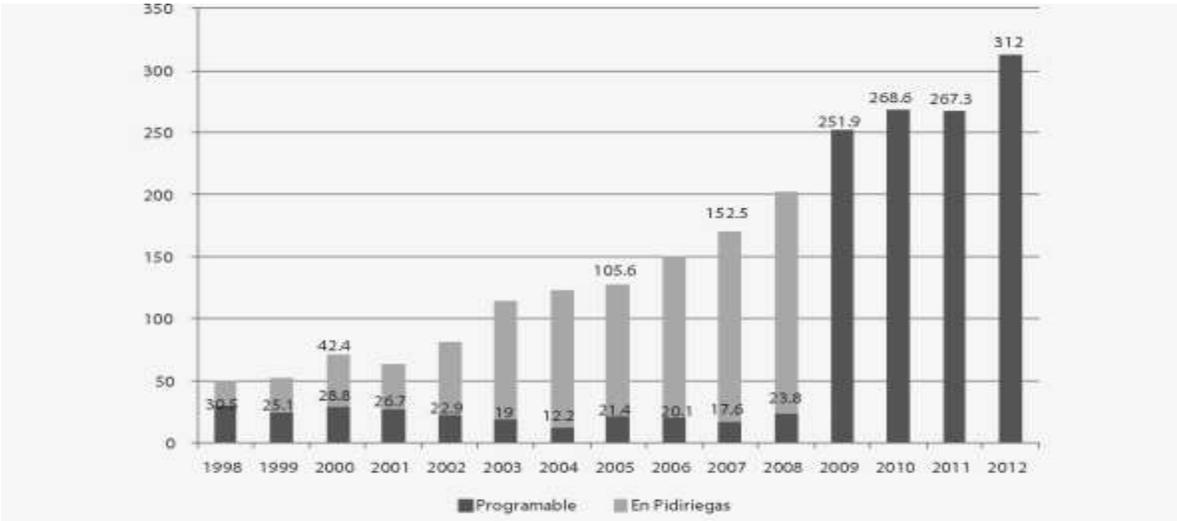
El gobierno de Calderón consolidó cinco reformas de tipo económico, no todas trascendentales: la fiscal (2007), la del sistema público de pensiones (2007), la energética (2008), la de competencia (2010) y la laboral (2012).³ Empero quedó claro, al final de su administración, cuando se cumplían 30 años de aplicación del modelo de orientación hacia el exterior, y luego de que México llegó a convertirse, a principios del siglo XXI, en la nación que más acuerdos comerciales tenía firmados con otros países, que el crecimiento económico de largo plazo había bajado a menos de la mitad del que experimentó durante el “milagro mexicano más 11” (1940-1981).

Dado que este problema era manifiesto desde 2007, pero se acrecentó a partir de la crisis financiera internacional de 2008-2009 (Gutiérrez, 2013), la administración de Calderón propuso una nueva generación de reformas económicas, a las que ordenó en cinco áreas: fiscal, energética, laboral, regulatoria y de telecomunicaciones (Calderón, 2009). En este contexto las únicas áreas de la reforma energética que se han puesto en práctica son de carácter burocrático administrativa (incluso se iniciaron meses antes de la aparición de los decretos de noviembre de 2008), se contrató más burocracia de

alto nivel y aumentaron el gasto público y la deuda de Pemex, sin que ello se tradujera en incrementos en la capacidad de la entidad para elevar sus reservas probadas, su producción, su productividad, su capacidad de procesamiento y distribución de hidrocarburos, y su potencial tecnológico.

La reforma energética estuvo acompañada de cambios a la legislación presupuestal que entre 2009 y 2012 tuvieron un gran impacto en el saldo de las finanzas públicas. Durante el último trimestre de 2008, el Congreso hizo modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), previas a la aprobación de la Ley de Ingresos 2009, que le permitieron convertir en deuda pública los Programas de Inversión con Impacto Diferido en el Ejercicio del Gasto (PIDIREGAS) de dicha entidad. Estos ascendían a 178 mil millones de pesos a fines de 2008 grafica 15, equivalentes a unos 14 mil millones de dólares al tipo de cambio prevaleciente, y habían sido creados en 1997 con objeto de permitir a la iniciativa privada participar en el financiamiento de la inversión de las entidades de mayor tamaño, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), ver grafica

GRÁFICA 15
INVERSIÓN DE CAPITAL DE PEMEX (MILES DE MILLONES DE PESOS)



Fuente: con base en Pemex (2010 a 2013).

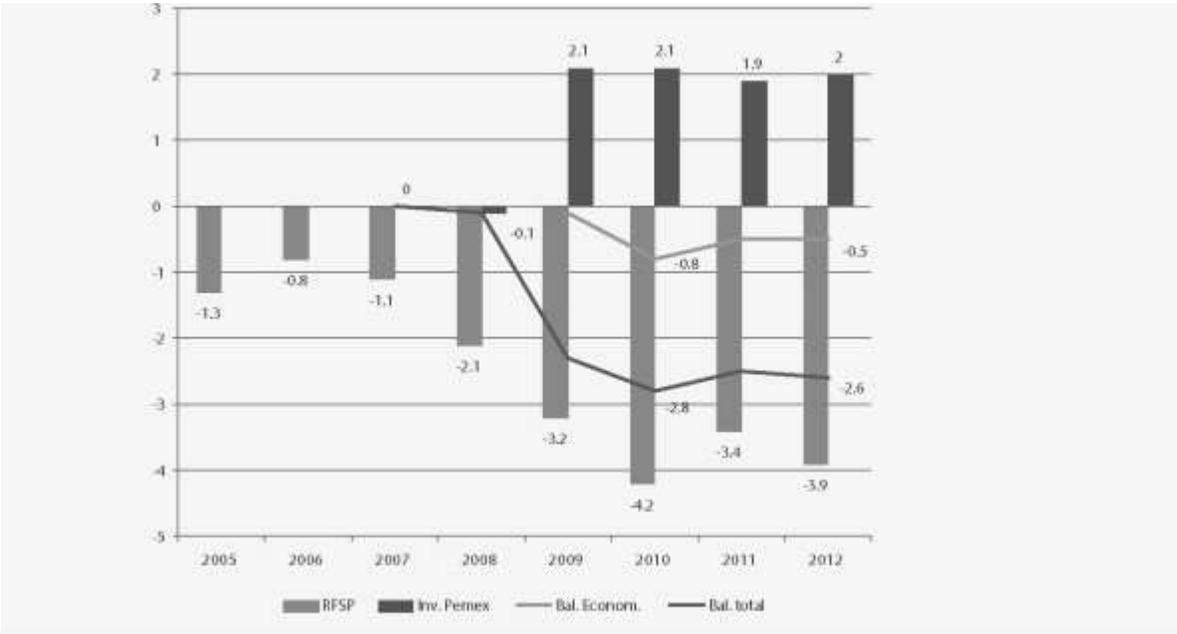
Lo más importante de esto es que, mientras en 1998 los PIDIREGAS representaron 39% de la inversión total en capital de Pemex, para 2002 ya habían llegado a 72% y en 2008 a 88%. Es decir, en una década el gobierno federal transfirió al sector privado casi el total de los compromisos de inversión de Pemex. Y unos días antes de que aparecieran los decretos de la reforma energética, el Congreso ya había negociado que dichos compromisos de pago se convirtieran en deuda pública, no obstante que durante 11 años SHCP, SENER y PEMEX negaron que formaran parte de la deuda de la entidad.

Previo a la reforma se modificó también la Ley Federal de Derechos en materia de Hidrocarburos, con el fin de permitir a PEP disminuir el pago por concepto del derecho ordinario sobre hidrocarburos. La ampliación en el manejo de los recursos propios de la entidad quedó establecida en la Ley Orgánica de Pemex y Organismos Subsidiarios, la cual aclaró que ésta dispondría de manera progresiva de sus propios recursos para destinarlos a los rubros de inversión, mantenimiento y operación. En el primer año, dicha disponibilidad sería por hasta 35% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 11,000 millones de pesos, lo que resultase mayor. Asimismo, Pemex quedaba comprometida a emitir Bonos Ciudadanos por al menos 3% del total de su deuda de corto y largo plazos.

En materia de gasto de inversión, mantenimiento y operación en el segundo año podría emplear hasta 50% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 12,500 millones de pesos, lo que resultase mayor; en el tercero podría recurrir hasta al 62.5% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 14,000 millones de pesos, lo que resultase mayor, y en el tercero hasta 75% de éstos o hasta 15,000 millones de pesos, incluyendo la obligación de emitir, para dicho año, Bonos Ciudadanos por al menos 5% del total de la deuda de corto y largo plazos de la entidad; en el cuarto podría emplear hasta 87.5% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resultase mayor. Esto siempre que cumpliera, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el Plan de Negocios, mismo que revisarían anualmente, de manera conjunta, SHCP y SENER.

Ante la ausencia de una reforma hacendaria, o por lo menos fiscal, queda claro que la reforma energética condujo automáticamente a un aumento del déficit del sector público. Para hacer menos evidente el problema, a partir de 2009 se separó la inversión de Pemex del saldo económico del sector público. Como muestra la gráfica 16, con la inclusión de éste el déficit de dicho sector pasó de prácticamente 0% del PIB entre 2005 y 2008 a -2.6% en 2012 (la Presupuestación de SHCP falló, ya que se estimaba que sería de alrededor de -1.8%). Asimismo, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) pasaron de -1.5% del PIB en 2005 y 2006 a -4.2% en 2010 y a -3.9% en 2012. Esto indudablemente afectó los planes de estabilización macroeconómica de la administración Calderón; es decir, tuvo que ver mucho con el nivel de las tasas de interés, el INPC y el tipo de cambio.

GRÁFICA 16
POSICIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO CON Y SIN PEMEX -% DEL PIB

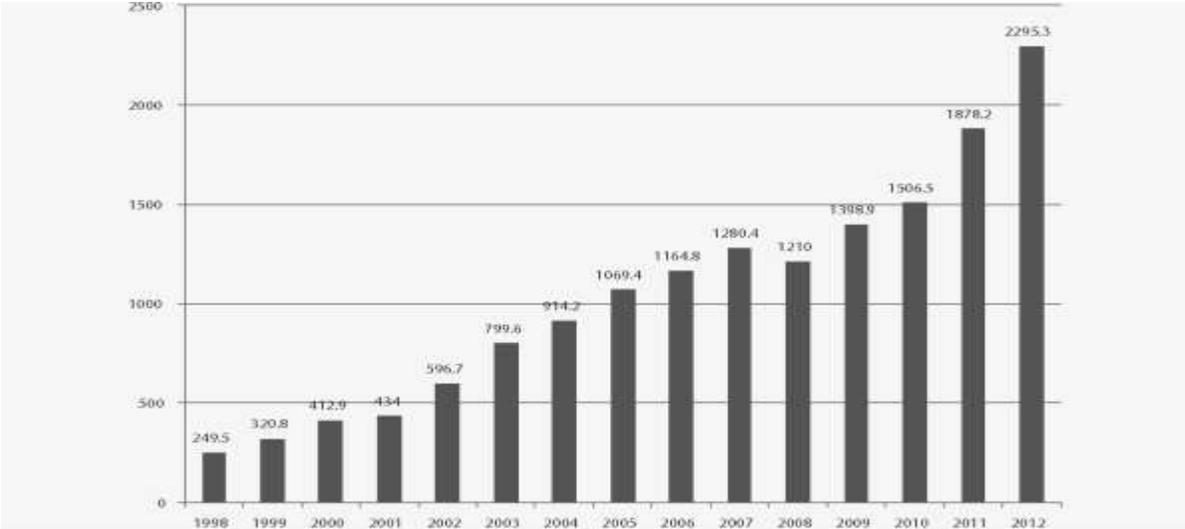


Fuente: Con base en SHCP diferentes documentos

La deuda total de Pemex no dejó de crecer entre 1998 y 2012, año en que llegó a 2,295.3 miles de millones de pesos, como evidencia la gráfica 16. De dicho saldo

más de un tercio se encuentra documentado en divisas y equivale al menos a 60 mil millones de dólares. Debe resaltarse que tan solo entre 2010 y 2012 se contrataron empréstitos que elevaron el saldo total en 788.8 miles de millones de pesos, lo que representa un incremento de 52.3%. La revisión del periodo completo muestra que el saldo se multiplicó 9.2 veces, creció a una tasa promedio anual de 17.1% y se duplicó a un ritmo promedio de 4 años. Esto por supuesto contrasta con el ritmo de crecimiento de la producción de hidrocarburos y responde mucho a la insolvencia financiera en que quedó la entidad al cierre de la administración, de la cual se hablaba desde la propuesta de reforma.

GRÁFICA 17
SALDO DE LA DEUDA TOTAL DE PEMEX-
(MILES DE MILLONES DE PESOS)



Fuente: PEMEX 1999 a 2012

Como se explicó antes, la reforma condujo a Pemex a cubrir parte de sus necesidades de financiamiento mediante la emisión de Bonos Ciudadanos, es decir títulos de crédito emitidos por el propio organismo que otorgarían a sus tenedores una contraprestación vinculada con el desempeño de la entidad. Los recursos obtenidos se destinarían exclusivamente al financiamiento de obras productivas de la entidad, cuya tasa de retorno esperado sería mayor a la tasa de

costo financiero del organismo, así como para operaciones tendientes al mejoramiento de la estructura de su endeudamiento.

Si se parte del endeudamiento que tenía la entidad al cierre de 2009 y 2010 (1,398.9 y 1,506.5 miles de millones de pesos, respectivamente), la primera emisión de bonos debería haber sido de 42 mil millones de pesos (3% del total) y la segunda de 75.3 mil millones (5% del total). Dado lo abultado de la deuda de Pemex, el impacto financiero de los bonos estaba destinado a ser limitado; empero, el público ahorrador habría agradecido el gesto.

La reforma no coadyuvó a aumentar la productividad de Pemex, tampoco propuso la reforma modificar la distribución de esa fuerza de trabajo, lo que es excesivamente irracional ya que, tan solo en el corporativo de Pemex, los servicios médicos, las telecomunicaciones y otras actividades administrativas laboraban, en 2007, 44,078 empleados, lo que quiere decir que, sin contar a los directivos y oficinistas de las áreas productivas, por cada 2.3 trabajadores de campo la entidad tuvo un administrativo (Pemex, 2008).

En materia de desarrollo tecnológico, la reforma prometió mucho más de lo que se plasmó en el papel. Por tratarse de una industria verticalmente integrada, las expectativas de los mexicanos, expresadas tanto en los foros organizados por el Senado de la República durante la primera mitad de 2008 como por instituciones de educación superior y de la iniciativa privada, eran que el texto de la reforma apoyaría la potenciación de las capacidades tecnológicas del país, desde la investigación científica y tecnológica hasta el diseño y aplicación de *software*, *hardware* y prototipos para la exploración y explotación de hidrocarburos en campos complejos, a partir de las capacidades existentes en el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y los centros de investigación y educación superior del país. No hacerlo se consideró un desacierto para la creación de capacidades tecnológicas propias. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Presidencia, 2007) estableció que, de no aprobarse tres reformas estructurales básicas (fiscal, energética, laboral) no se lograrían incrementar adecuadamente durante el

sexenio la inversión y la productividad y, por tanto, el crecimiento del PIB promedio entre 2007 y 2012 sería de 3.5% y el del PIB per cápita de 2.4%.

Al finalizar el periodo sexenal, y con las tres reformas económicas originalmente propuestas aprobadas por el Congreso, resultó evidente que el sexenio 2007-2012 fue el de menor crecimiento promedio anual (2.3%). El presidente ha sido reconocido por su gestión de la crisis financiera que impactó a México de forma más violenta en 2009, cuando el Producto Interior Bruto (PIB) nacional cayó 6.2%. Ante esa situación, el Gobierno Federal implantó una medida de emergencia para evitar los despidos masivos en la que dividió el pago de los salarios de los trabajadores de tal forma que el Gobierno pagara un tercio de ellos, las empresas otro tercio y el propio empleado asumiera el costo de un 33%. Calderón promocionó esta medida en conferencias alrededor del mundo en el marco de la crisis financiera y la presentó como una de las medidas clave más exitosas de su Gobierno.

No obstante, el crecimiento promedio entre 2007 y 2011, según INEGI, se ubica apenas en un 1.6%, en parte impactado por la crisis financiera internacional. Por otra parte, se calcula una inflación promedio del 4.33% para el mismo periodo 2007-2011. La inflación para este año ha oscilado entre el 4.05% en enero al 3.44% en mayo, para ubicarse, a finales del ejercicio, según diversas fuentes, en un 3.8%, que se encuentra dentro del rango de 'tolerancia' establecido por el Banco de México (Banxico). Asimismo, la devaluación de la moneda nacional que pasó de 11.04 a 13.95 pesos por dólar, según cifras de Banxico, son algunos de los indicadores que reflejan el desempeño del Gobierno de Calderón..

4.2.- La crisis económica en el sexenio de Felipe Calderón

En Diciembre de 1994, cuando la opinión pública se inclinaba a pensar que las crisis económicas se habían desterrado, el anunció de una nueva devaluación del peso cimbró los pilares en los que se había fincado un optimismo desbordado,

que había tardado seis años en construirse, y unos cuantos días, en desmoronarse.

Esta nueva edición agregaba, sin embargo, tres novedades a los tradicionales tropiezos que desde los sesenta venía registrando la economía mexicana: se producía tras una profunda reforma estructural en pro de una mayor liberación de los mercados y después de que se habían logrado avances sustanciales en el combate de inflación⁵². Y en las disciplinas fiscales y monetarias; ⁵³ demandaba ajustes más severos, pero menos prolongados, en el nivel de actividad económica y el bienestar, y por último, activó mecanismos que, al arrastrar a las instituciones financieras, ⁵⁴ pusieron en riesgo el sistema de pagos del país.⁵⁵

Este último elemento impulsó a las autoridades a emprender una estrategia de rescate bancario.⁵⁶ Por ello, la revisión de las causas que propiciaron la crisis financiera se vuelve obligada en dos sentidos: para evitar incurrir en los mismos errores y para fincar, política y moralmente, la responsabilidad de quienes condujeron los destinos del país durante el periodo en el que esas causas se incubaron.

Considerando la información anterior, podemos decir que la crisis financiera de finales de 1994 generó un fuerte ajuste del gasto público; de hecho existió un cambio de estructura del mismo, lo que implica una aplicación racional de los recursos y una disminución drástica de los estímulos fiscales. En adelante y hasta

⁵² Inflación: es el incremento generalizado y sostenido de los precios y de los bienes y servicios, producidos y vendidos por la economía de un país. Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Abastos, Comercio y Distribución.

⁵³ Las políticas fiscales son las que tienen por objetivo afectar al mercado de bienes y servicios. Las políticas monetarias, en cambio, apuntan al mercado de dinero. Ambas políticas económicas pueden ejercerse expansiva o contractivamente. Blanchard, O. y Pérez Enrí D.: Macroeconomía. Teoría y Política Económica con aplicaciones a América Latina. Buenos Aires: Ed Prentice Hall, 2000.

⁵⁴ Instituciones Financieras: captan, administran y canalizan el ahorro de las personas hacia la inversión, ofreciendo una ganancia extra a cambio de recibir los ahorros. www.banxico.org.mx

⁵⁵ Los sistemas de pagos están constituidos por un conjunto de instrumentos, procedimientos y normas para transferir recursos financieros entre sus participantes. Resultan indispensables para que funcione eficientemente el sistema financiero. www.banxico.org.mx

⁵⁶ Rescate Bancario: emisión de bonos públicos no comerciables de largo plazo. Dr. Pablo Cotler Avalos, "El Rescate Bancario y su impacto sobre la cartera crediticia: el caso de México", 1ª edición, 2004, México. D.F.

el año 2000, se agudizó aún más la racionalización del gasto, y éste no presentó crecimientos importantes.

En 2002 la política de gasto público tenía como objetivo proteger el bienestar de la población, dándole mayor atención al gasto en educación, salud, nutrición y seguridad pública; además de inducir el nivel de inversión pública, favorecer la creación de empleos y asignar a PEMEX recursos para su operación y aumentar sus inversiones. A inicios del nuevo milenio la economía se vio estancada, por lo que en 2003 el papel del gasto interno fue colaborar en reactivarla; para ello, el objetivo era convertirlo en la principal fuente de expansión económica, aunado a esperar que la demanda externa actuara como complemento de los factores internos de desarrollo. En ese año se plantearon cinco estrategias delineadas en el PRONAFIDE:

1. Instrumentación de las reformas estructurales;
2. Esfuerzo de ahorro público;
3. Impulso al ahorro privado;
4. Utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno, y
5. Fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de fomento.

En 2004 el objetivo era preservar la estabilidad macroeconómica y financiera, por lo que la política consistió en reducir gradualmente el déficit público para alcanzar en los siguientes años el equilibrio presupuestario. Entre 2000 y 2006 el gasto neto pagado aumentó en 1.5 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 22.6% a 24.1%. Al interior de éste, el costo financiero que enfrenta el sector público, el cual incluye el pago de intereses de la deuda y el programa de apoyo a deudores, fue inferior en 0.9 puntos del PIB, por lo que el gasto primario se pudo incrementar en 2.4 puntos porcentuales del PIB y el gasto programable devengado en 2.2 puntos porcentuales del PIB.

Aunque en el Sistema de Administración Tributaria (SAT) se simplifican muchos trámites para el pago de impuestos, este sigue siendo un fuerte problema para

muchos contribuyentes; aunado a lo anterior, la economía informal creció considerablemente y cerca de 10 millones de personas no pagaban impuestos; por ello en el periodo de 1995 al 2000 se ve la necesidad de realizar una fuerte reforma fiscal, en la que destaca un aumento del IVA del 10 al 15%.

GRÁFICA 18
CRECIMIENTO REAL (PORCENTAJE) DE LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL



Fuente: Elaboración con datos de la SHyCP

Como porcentaje del PIB, la recaudación tributaria no petrolera pasó de 9.4 por ciento en 2000 a 10.2 por ciento en 2006. La recaudación por concepto de ISR e IVA aumentó 0.9 puntos del PIB en conjunto, lo que más que compensó los menores ingresos obtenidos por los impuestos a la importación de 0.3 puntos porcentuales del producto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). El Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto a las importaciones son los más importantes en México; los dos primeros representan el 89.3 por ciento de la recaudación tributaria no petrolera para 2006. Debe señalarse que en los últimos años la recaudación del ISR y del IVA ha mostrado un buen desempeño; la recaudación por el IVA en 2006 representó el

4.2% del PIB, lo que representa su nivel más alto desde que se aplica este gravamen. Por su parte, la recaudación por concepto de ISR representó el 4.8% del PIB en promedio para el periodo 2001-2006, 0.5 puntos mayor que en el periodo 1995-2000.

En septiembre de 2007 se aprobó la reforma hacendaria denominada “por los que menos tienen”, en donde se realizaron cambios orientados a fortalecer los ingresos públicos, modernizar la administración tributaria, el federalismo fiscal y a hacer más eficiente el gasto público. Para fortalecer los ingresos públicos y el federalismo fiscal, destacaron la creación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), aplicable a las empresas y a las personas físicas con actividad empresarial; éste actúa como un impuesto mínimo para el Impuesto Sobre la Renta; se introdujo el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y entró en vigor el Impuesto Especial sobre Juegos y Sorteos. Como consecuencia de la crisis financiera internacional, el gobierno federal propone una serie de reformas fiscales en 2009, como son: el incremento del límite superior del ISR de 28 a 30%, afectando a los que tienen un ingreso superior a seis salarios mínimos; incremento del impuesto al valor agregado en un punto porcentual, pasando del 15 al 16%; el cobro de un nuevo impuesto sobre telecomunicaciones del 3 por ciento, en donde sólo internet y la telefonía rural están exentas; aumentos en impuestos especiales a bienes y servicios como el tabaco y cerveza; y finalmente, incrementos en las tarifas de bienes y servicios del sector público, entre los que destaca la gasolina. En general, desde 1980 hasta la actualidad la política fiscal se ha basado en cobrar bajos impuestos, sobre todo en actividades económicas como la producción y el comercio, de modo que este rubro se sustenta en los gravámenes que pagan los trabajadores y los consumidores. Además, existe una fuerte evasión de impuestos sobre todo de la economía informal, que ha llevado al país a depender actualmente de los ingresos petroleros

La nueva política económica dejó como resultado un crecimiento constante de la economía de 1988 a 1994; sin embargo, en diciembre de 1994 la economía

mexicana enfrenta una grave crisis financiera que ocasiona una caída importante del PIB, una fuerte tasa de inflación y una devaluación del peso con respecto al dólar. En 1995 inicia un modelo económico basado en un sistema de tipo de cambio flexible y en la expresión más acabada de la apertura comercial con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. También se iniciaron programas buscando estabilizar los precios, garantizar la viabilidad del sistema bancario y aumentar los ingresos públicos. Con este modelo se inicia una etapa de recuperación económica que llegó hasta el 2000; en estos años la economía se vio afectada por el entorno internacional, como la crisis financiera asiática y la crisis rusa.

La total apertura comercial entre México y Estados Unidos agudizó más el efecto de la recesión económica estadounidense en la economía nacional, por lo que la disminución de las exportaciones mexicanas hacia ese país provocó una desaceleración de la producción nacional en -6.5% en 2009. La internacionalización de la crisis estadounidense y la amenaza de convertirse en una crisis mayor a la de la Gran Depresión, provocó que en muchos países del mundo se implementaran políticas basadas en importantes estímulos fiscales para apoyar su producción real; en México, estos estímulos prácticamente no existieron, y en 2010, lejos de seguir una política de expansión fiscal, como en otros países, se implementó una política de contracción fiscal, cobrando más impuestos a la población y dejando como principal motor de crecimiento económico al sector externo.

México cuenta con un nivel de recaudación tributaria muy bajo, razón por la cual la reforma fiscal 2010 fue un incremento de los impuestos. La finalidad de esta reforma es el impulso de la región sobre todo en el sector energético y propiciar con ello la generación de más plantillas laborales. Pese a que México tendrá una lenta recuperación económica, cuenta con factores a favor como el acceso a

crédito internacional,⁵⁷ lo que demuestra que tiene la confianza de otras entidades internacionales aunado a que los niveles inflación comienzan a dar señales de tendencia a la baja. (El Semanario Agencia, SEA. 2010).

La alta dependencia de la economía mexicana con la estadounidense, los impactos negativos se extienden aún más. El área más afectada es la industria manufacturera por estar ligada a la estadounidense, así como el envío de remesas, porque muchos mexicanos regresarán a México y quienes se queden enviarán menores cantidades.

Lo cual ocasiona que disminuya el consumo, la inversión empresarial, las exportaciones; el único rubro que reporta avances es el gasto público ejercido por el gobierno federal mediante su plan anticrisis. François Marchand,⁵⁸ nos hace saber que uno de los resultados más destacables es la idea que tienen los empresarios mexicanos, que las épocas de crisis son también temporadas de oportunidad. Sin embargo, se ha asegurado que la mayor consecuencia de esta crisis económica será el desempleo, las menores ventas, la inflación, el crédito limitado, las quiebras de compañías, la pérdida de confianza y la fuga de capitales, lo que trae como consecuencia que siga existiendo una mayor evasión de impuestos, ya que dichos empresarios no tendrán con que sustentar dicha obligación por lo que hará nula tal contribución correspondiente.

Los problemas que enfrenta la política fiscal actualmente son los siguientes:

- Ha perdido importancia en el crecimiento económico de México, ya que la economía depende más de sectores externos que de la misma política económica.
- El sistema tributario es deficiente, ya que existe una enorme evasión de impuestos aunada a que una parte importante de la economía es informal.

⁵⁷ El Banco Mundial concede préstamos internacionales a los países cuyos proyectos parezcan económicamente sensatos, pero que no puedan conseguir préstamos privados a bajo tipo de interés. Como consecuencia de éstos préstamos a largo plazo, fluyen bienes y servicios de los países avanzados a los países en vías de desarrollo. www.banxico.org.mx

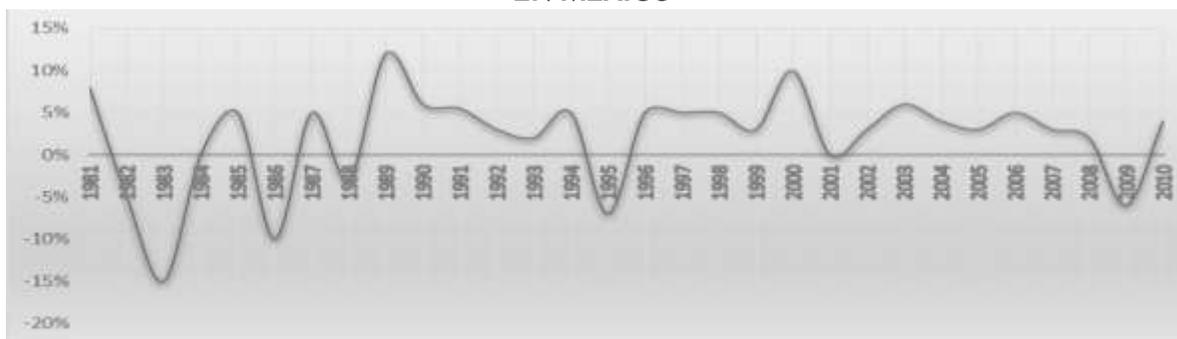
⁵⁸ Director Nacional Comercial de Firma Especializada en Auditoría, Impuestos y Asesoría. (KPMG, 2010)

- Existe una deficiente aplicación del gasto público, ya que los gastos que se destinan para generar crecimiento son insuficientes.
- Existe una fuerte necesidad de una reforma estructural de la política fiscal que permita mejorar los niveles de recaudación de impuestos, y al mismo tiempo hacer más eficiente el gasto público en el país.

Es innegable que la dinámica de la economía condiciona la disponibilidad de los ingresos fiscales del Estado. Éstos se reducen cuando el crecimiento se debilita y mejoran con su expansión.

Pero también existen factores políticos, estructurales, institucionales, normativos, que determinan los requerimientos, la disponibilidad y la manera en que se obtienen los ingresos fiscales. Nada importa que las diversas “reformas fiscales integrales” impuestas entre 1983 y 2013 hayan fracasado en su intento por superar la histórica y estructural restricción de los ingresos. Naufragan porque sus directrices atentan contra la tributación: la baja de impuestos a las empresas y los sectores de altos ingresos (ver gráfica19); la preferencia de los impuestos indirectos (el consumo) sobre los directos (la renta) y los no tributarios (petroleros) sobre los tributarios; los generosos beneficios discrecionales, de dudosa legalidad, concedidos por Hacienda y el Ejecutivo; la ineficiencia de las autoridades en la recaudación.

GRAFICA 19
TASA DE CRECIMIENTO REAL (PORCENTAJE) DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN MÉXICO

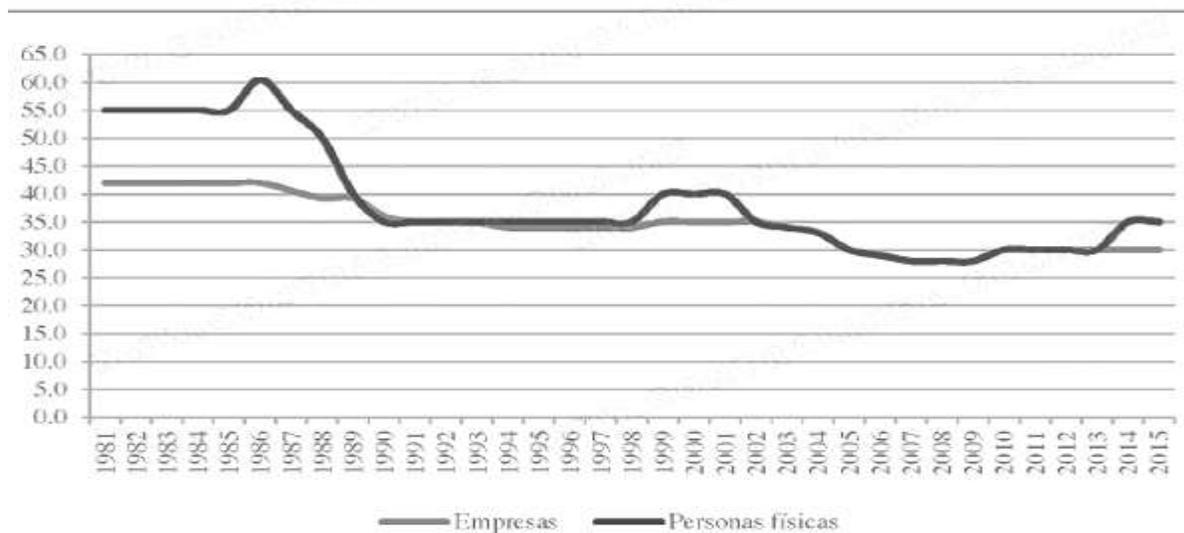


Fuente: Elaboración con datos del Banco de México.

Paradójicamente, la aplicación de la mayoría de esas medidas representa el éxito del neoliberalismo fiscal. Lo que se quería era reducir las cargas tributarias a las empresas y los sectores de altos ingresos.

Esa raquítica arquitectura tributaria, políticamente regresiva e inequitativa, sólo puede funcionar mientras funciona un artificio: los impuestos petroleros. Pero la bonanza *petrofiscal* y de los *petroprecios*, iniciada en 2002 se colapsó en junio de 2014 y el edificio mostró sus fisuras estructurales, sin que se cumpliera la lógica fiscal: menos impuestos, más ahorro, más inversión. Esta última pasó de 27.3 por ciento del producto interno bruto (PIB) en 1980-1981 a 21 por ciento en 2014.

GRAFICA 20
TASAS MÁXIMAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS EMPRESAS Y PERSONAS FÍSICAS (PORCENTAJE)



Carlos Tello Macías, quien fue secretario de Programación y Presupuesto (1976-1977) y director del Banco de México (1982), encargado de la nacionalización bancaria y el control cambiario, ha dicho que “es la falta de recursos públicos y no la insuficiencia de incentivos fiscales lo que ha limitado el desarrollo económico durante el periodo 1982-2012” el ciclo neoliberal, “el sistema fiscal ha sido incapaz de promover la circulación del excedente generado.”

En 2010 los economistas Tello y Domingo Hernández señalaron que “la severa crisis económica de los últimos 2 años ha puesto en evidencia una vez más, la fragilidad de las finanzas públicas en México, caracterizada, entre otras cosas, por una muy baja capacidad de recaudación tributaria”. Tello agregaba: “a pesar de múltiples ajustes, adecuaciones e incluso reformas a las diversas leyes fiscales y de importantes cambios en la administración de los tributos, la recaudación con relación al producto interno bruto la carga o presión tributaria ha permanecido relativamente estable en los últimos 70 años [1940-2013], variando entre 9 por ciento y 10 por ciento”.

Los bajos ingresos tributarios son los peores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de los más bajos en América Latina. Los recursos petroleros sólo los han compensado parcialmente. Por esa razón, el principal instrumento de equilibrio de las finanzas públicas de los últimos años ha sido “la contención del gasto público, particularmente el de inversión”, lo que explica su relativamente reducido nivel, insuficiente “para atender adecuadamente en cantidad y calidad las necesidades de la población en materia social y generar las condiciones para un mejor funcionamiento de la economía y mayores ritmos de crecimiento en el país”.

Debido a lo anterior, se observa un “déficit acumulativo de desarrollo económico, que ya ha puesto en entredicho las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social en el país en los años por venir”. Por desgracia, el vacío dejado por la inversión pública no ha sido compensado por la privada. El resultado general es el estancamiento económico.

Los impuestos presupuestarios del sector público y del gobierno federal, como proporción del PIB, así como sus respectivos gastos programables, que excluyen el pago del servicio de la deuda, se mantienen prácticamente estancados entre 1980 y 2014, pese al aumento de la población, las necesidades de la economía y de recursos para el propio funcionamiento estatal. Los ingresos del sector público mediaban casi 23 por ciento del PIB en 1980-1982 y en 2014 fueron de 22 por

ciento del PIB. Los del gobierno federal fueron de casi 14 y 16 por ciento en cada caso. El promedio de la Unión Europea en el último año citado es del orden de 40 por ciento del PIB.

Igualmente, los ingresos tributarios del gobierno federal han estado estancados en alrededor de 10 por ciento del PIB. Dentro de estos gravámenes, el impuesto sobre la renta osciló en 5 por ciento del PIB, y el impuesto al valor agregado se elevaba de 2.4 a 3.7 por ciento del PIB. En cambio, los ingresos no tributarios o indirectos, se elevaron de 4 a 6 por ciento del PIB. Su concepto más significativo; los derechos a los hidrocarburos subieron de 3.3 a 4.4 por ciento del PIB. La importancia adquirida por los gravámenes señalados manifiesta, asimismo, el escaso número de impuestos que ha empleado el Estado para gravar a las personas físicas y las empresas: el impuesto sobre la renta (ISR).

La media de los ingresos tributarios en América Latina es de 14 por ciento. El coeficiente de México es el más bajo. Incluso, países modestos como Haití, El Salvador, Honduras o Guatemala superan el coeficiente mexicano.

En 1986 el petróleo aportó la mitad de los ingresos totales al sector público y en 2014 el 38 por ciento. La proporción es, ciertamente, menor, pero ello no evita sus efectos desestabilizadores. En el caso del sector público, en cambio, es ligeramente mayor en los años de referencia, al pasar de 25 por ciento del total a 26 por ciento.

La limitada recaudación estructural del país se agrava por “la inadecuada administración de los tributos, que resultan en los grandes niveles de evasión y elusión, los tratamientos especiales (exenciones), así como la creciente economía informal”, según Carlos Tello. En cada concepto es la más deficiente, en comparación de países con un desarrollo similar al mexicano.

Tello resalta un aspecto importante que revela el carácter autoritario de la política tributaria: “la potestad arbitraria del Ejecutivo para relevar parcial o

totalmente a sectores de la población de su obligación de contribuir al erario y que ha sido práctica añeja del presidencialismo mexicano”.

Esa arbitrariedad está plasmada en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, que le otorga la facultad de conceder, unilateralmente (rasgo típico de los regímenes autoritarios), “toda clase de estímulos tributarios: exenciones y condonaciones, facilidades administrativas para el pago de un impuesto, estímulos y subsidios”. “Con base en ello, el Ejecutivo ha puesto en práctica una política tributaria por decreto”, en el que “hay un amplio espacio para la discrecionalidad tributaria bajo un grueso manto de opacidad”. Esas medidas suelen aplicarse después de que el Congreso de la Unión aprueba el presupuesto.

Las sombras que proyecta la política tributaria tienen un efecto colateral: la desconfianza de la población en la manera en que se obtiene, a menudo por medio del llamado “terrorismo fiscal”, y se ejerce la recaudación, bajo la sospecha de la corrupción. Ello, en parte, la estimula para tratar de evadir sus compromisos con la hacienda pública.

Por otro lado, la política tributaria no sólo perdió en el camino su perfil distributivo del ingreso y la riqueza. De hecho, ha contribuido a acelerar su concentración con los amplios beneficios proporcionados a las grandes empresas y los sectores de altos ingresos. Las privatizaciones, los subsidios y otros apoyos han ayudado en esa tarea. Toda política tributaria y fiscal progresiva es sospechosa. Resulta mejor la austeridad aplaudida por quienes consideran que es la mejor política fiscal.

4.2.1.- Factores Internos

Hay una diferencia fundamental entre la crisis actual y la que vivimos en 1994. La crisis de 94 fue causada por desequilibrios internos, mientras que la del 2008, viene del exterior.

Basta con comparar algunas variables fundamentales en ambos años.

Primero, en diciembre de 1994 el déficit en cuenta corriente representaba 7.65% del PIB; es decir, de cada peso que producía el país, casi ocho centavos se tenían que dedicar a pagar el déficit en cuenta corriente; hoy es 1.26%. (Banco de México 2009).

Segundo, en diciembre de 94 las reservas internacionales del Banco de México eran de 6,000 millones de dólares, que representaban 4.86 meses de déficit en cuenta corriente; es decir, todas las reservas del país alcanzaban para pagar menos de cinco meses del déficit en cuenta corriente. En cambio, las reservas en septiembre de 2008 eran de 83,000 millones de dólares que representan 71.73 meses del déficit en cuenta corriente. (Banco de México, 2009).

Tercero, el régimen cambiario en 94 era totalmente distinto al de 2008. En 94 el tipo de cambio estaba fijo. Esa modalidad cambiaria se instauró para desinflar la economía al amparo del Pacto, cuando se acordó la eliminación de deslices y de aumentos de precios. Había un compromiso por la estabilización y se había fijado el tipo de cambio; si había movimiento cambiario se negociaba con los sectores para que nadie sobre ajustará precios y salarios. Este sistema se introdujo porque la economía se había indizado, los agentes económicos hacían ajustes de precios y salarios en función de la inflación pasada, no de la futura. Gracias a la liberación cambiaria de 1994, el tipo es flotante, flexible; reacciona a los movimientos en los desequilibrios con el exterior.

Por eso, en 2008, se tienen reservas suficientes, mientras que antes, como no se ajustaba el tipo cambiario, se utilizaba las reservas para que el tipo de cambio no se ajustara.

Cuarto, la deuda pública neta en 1994 representaba casi 35% del PIB; hoy representa alrededor del 5%, con un bajo contenido de deuda externa. (Banco de

México, 2009). A pesar de que había inflaciones bajas en 94, se tenían tasas de interés reales muy altas. La tasa real de interés, o sea, la tasa nominal menos la inflación, en 94 era de 7%, hoy es de 2% (Banco de México, 2009). Actualmente para hacer frente a la crisis, se necesita restringir a los mercados subir las tasas reales de interés.

Hoy por hoy la política monetaria como la política cambiaria tienen muchos más márgenes de acción para responder a las circunstancias externas con las que se contaba en 1994. Es por eso que las crisis son muy distintas y, por ende, requieren de soluciones distintas, los tiempos cambian, las necesidades cambian, los gobiernos cambian, es necesario emplear mejores y grandes soluciones a la crisis actual.

4.2.2.- Factores Externos

El origen radica en varias causas que se fueron acumulando durante años y entre las que destacan las siguientes: 1) el sostenimiento durante varios años de una política monetaria errónea y laxa por parte de la Reserva Federal; 2) las bajas impositivas, a partir de 2001, a las empresas y a las ganancias de capital que distorsionaron los incentivos al ahorro, aumentando peligrosamente el déficit fiscal, y 3) la estructura de compensaciones a los ejecutivos en las empresas públicas en la forma de "opciones sobre acciones", que se transformó en un incentivo para presentar resultados manipulados.

A partir de 2001 el Banco de la Reserva Federal disminuyó su objetivo de tasas de los fondos federales, manteniéndolas así por un año. La justificación fue la recesión de 2001 provocada por el estallido de la burbuja de las empresas ".com", los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y, más importante aún, el riesgo de deflación por la inclusión al comercio mundial de países con bajos costos de producción.

Las tasas de interés reales tan bajas durante un periodo tan prolongado (cinco años), en combinación con la desregulación de la banca de inversión de 2004, hizo que el apalancamiento de estos bancos se disparara absurda y peligrosamente. Además, en la economía estadounidense hubo un aumento de liquidez derivado de una mayor disponibilidad de recursos provenientes de la economía china y de los productores petroleros de Medio Oriente. Esta abundancia de recursos alimentó el mercado inmobiliario y bajó a cero las tasas de ahorro interno.

La combinación de todo lo anterior generó dos "burbujas" en el mercado, afectando a la inmobiliaria que fue particularmente dañina y tóxica.

En 2005 se alcanzó el pico en el otorgamiento de hipotecas y en la tasa de crecimiento del precio de las casas. Estas hipotecas se daban prácticamente sin enganche y con tasas de interés muy bajas durante los dos primeros años de vida del crédito; incluso se encontraban por debajo de las del mercado y con un año de gracia en el que sólo se pagaban los intereses. Además, las hipotecas se daban sin escrutinio sobre los antecedentes financieros de las personas.

Estas acciones fueron promovidas por el gobierno de Estados Unidos desde 1995 con el fin de aumentar el número de propietarios de casas entre los sectores de menores recursos de la población. Inversionistas privados y firmas financieras compraron una enorme cantidad de emisiones de activos respaldados por hipotecas Mortgage Backed Securities (MBS).

Se suma también el grado de inversión otorgado a una buena parte de estos activos respaldados por hipotecas, bajo el supuesto de que el valor de las casas no caería y que las tasas de cartera vencida se mantendrían bajas. Lo que permitió a las instituciones financieras ubicar estos activos fuera de sus balances contables, sin la necesidad de reservar capital para contrarrestar posibles pérdidas.

La euforia en la burbuja inmobiliaria dio lugar a una exuberancia sin precedentes en la construcción de casas. Para que finalmente, al dejar de crecer el precio de éstas, vinieran los inevitables downgrades de las calificadoras, es decir, al explotar la burbuja, se contrajo la demanda y el sector entró en recesión desde el verano de 2007. El exceso de inventarios, la debilidad de los hogares para comprar una casa, las altas tasas hipotecarias y el aumento en los embargos han hecho que se siga intensificando la caída en el precio por un exceso de oferta

Cuando la economía entro en recesión, aumento el desempleo y la incertidumbre, el consumidor busco bajar su deuda antes de que pueda volver a gastar. Para desendeudarse, lo único que puedo hacer es gastar menos (sobre todo en el llamado consumo discrecional) y comenzó a ahorrar, en el momento macroeconómico menos propicio.

Efectivamente, el ahorro es una reserva de capital que se puede usar para financiar la inversión, pero en una recesión un mayor ahorro, es decir, un menor consumo, puede hacer aún más grandes los problemas económicos. Ese comportamiento se conoce en economía como la "paradoja del ahorro" y fue planteada por primera vez por Keynes.

Por lo tanto debe de quedar claro los mecanismos de transmisión de la crisis de Estados Unidos a México:

1. Menores remesas, por menores empleos y salarios de nuestros compatriotas en EU;
2. Afectación en el precio y en la cantidad de petróleo que compran;
3. Desplome de la actividad en la industria automotriz por el recorte de los gastos discrecionales del consumidor,
4. Desplome de la industria de bienes de consumo duradero;
5. Severa caída de la inversión extranjera directa;
6. Desplome de las transacciones fronterizas, y

7. Caída del turismo, gasto por excelencia discrecional.

El tipo de cambio se ha comportado como cualquier otra moneda de un "mercado emergente". Al devaluarse todas las monedas con respecto al dólar, el efecto es detener o aminorar la exportación de la recesión estadounidense.

4.3.- Medidas de prevención ante una Crisis Económica

Para frenar los efectos de las crisis financieras sobre la economía real lo necesario es, lógicamente, evitarlas aplicando mecanismos y, sobre todo, controlar los flujos financieros, y garantizar fuentes de financiación en la vida económica que no estén al albur de la lógica del beneficio sino en función de las demandas sociales.

Evitar que estas crisis aumenten las desigualdades produciendo millones de afectados y muy pocos beneficiarios es preciso restablecer el valor social de los impuestos, crear un auténtico sistema fiscal internacional y mecanismos internacionales de redistribución de la renta.

Mantener que lo bancos centrales sigan estando al servicio exclusivo de los más poderosos y esclavos de una retórica económica equivocada que coadyuva a la aparición de recesión y crisis económicas, es preciso modificar su naturaleza, someterlos al control público y de las instituciones representativas y garantizar que la política monetaria se comprometa efectivamente con objetivos económicos como el pleno empleo, la equidad y el bienestar social efectivo.

Sería bueno que el gobierno contará con medios más efectivos para combatir la evasión fiscal para contar con ello como un respaldo a los ciudadanos que son desempleados y darles un lapso de tiempo con ayuda económica o simplemente ayudando con manutención a las familia que dependen directamente del trabajo del desempleado, el gobierno ha perdido mucho dinero invirtiendo en gastos que

no han sido favorecidos en la actualidad, se necesita un gobierno que pueda sacar adelante al país, que ya no dependa tanto de Estados Unidos, que sea un país totalmente independiente, que pueda exportar e importar sus propios productos sin tener que ser exportados para que el mexicano lo compre más caro de lo que en realidad es el costo del producto, basta ya de tanta corrupción, de malos negocios, de mafias, que lo único que han venido a traer es hundir a México, basta de la mala publicidad que se le da a nuestro país, basta ya de tanta delincuencia que lo único que ha empleado es que empresas extranjeras no instalen sus negocios aquí, basta de tanta emigración por falta de trabajo, por no tener ayuda del gobierno.

Claro que existen medidas de prevención para evitar que nuevamente nos llegue otra crisis económica hay que enseñarnos a ahorrar, ha no malgastar el dinero, poder invertirlo en activos, en ahorros fijos, etc. Pero que pasa, el mexicano duda que su dinero este en buenas manos, cuantos robos por cajas de ahorro han existido, por no haber una buena regulación, por no estar supervisadas, vigiladas. Se necesita que el gobierno ponga manos en el asunto y busque una solución lo antes posible a todos estos errores que se han cometido.

Concretamente, frente a las reformas estructurales, se requieren esfuerzos excepcionales en materia de inversión de infraestructura, medidas regulatorias estrictas y ampliación del mercado interno. Si no se promueve esto, no sólo se tirarán por la borda las posibilidades de desarrollo del país, sino que la oposición social a las reformas irá en aumento lo que incidirá tanto en su aprobación como en su instrumentación. En resumen, podemos decir que son tres las áreas en las que hay que actuar de manera simultánea: administración, promoción y reforma tributaria.

La administración tributaria debe mejorar. Para todos los impuestos (pero en particular en el ISR y en el IVA) es necesario llevar a la práctica una revisión total con el fin de simplificar de manera considerable el sistema de administración

tributario. Con ello se reducirá la elusión y la evasión de los tributos. La simplificación no entraña la reducción de tasas y de tarifas, ni tampoco la introducción de la tasa y la tarifa única. La equidad, la transparencia, el cumplimiento de las obligaciones y la eficiencia tributaria mejor se logran para los causantes y para el fisco con un sistema sencillo que con uno complejo. Hay que abandonar la idea de que entre más complejo es el sistema más equitativo es. Ello no tiene sentido. Es igualmente necesario contar con un buen y permanentemente actualizado registro de contribuyentes y un adecuado control de sus obligaciones: es decir, saber quiénes son los contribuyentes y qué obligaciones tienen (en el IVA, en el ISR, etc.). Ello acompañado de un eficaz y eficiente sistema de fiscalización. En toda esta tarea, la participación y el trabajo coordinado de los tres órdenes de gobierno es indispensable. Las entidades federativas y los municipios están más cerca de los causantes.

En materia de promoción hay que abandonar la idea que con tratamientos especiales y privilegios se promueve mejor el desarrollo económico del país. Estos, más que provocar mayor inversión privada, resulta en una ganancia extra para el inversionista. La idea debe ser eliminar la enorme mayoría de dichos tratamientos especiales. Tan sólo dejar, en el IVA, exentos los alimentos y las medicinas (la tasa cero debe desaparecer).

La simplificación de las leyes y procesos administrativos en materia tributaria, la mejoría en la administración de los diferentes tributos para mejorar su productividad y la eliminación de muchas de las exenciones, subsidios, tratamientos especiales y estímulos proporcionarán cuantiosos recursos al fisco. También un uso austero, más eficiente y eficaz del gasto público proporcionaría recursos. Pero ello no sería suficiente y tomaría tiempo en lograrse. Se requieren más recursos para hacerle frente a los enormes rezagos que prevalecen y a las enormes necesidades en materia de gasto social y de infraestructura que el país reclama. Es por ello que es necesario e importante introducir reformas al sistema impositivo a fin de dotarlo de mayor equidad, eficiencia y capacidad

recaudatoria.

Por otra parte, es indispensable emprender acciones decididas para favorecer la transparencia y el manejo honesto, eficaz y eficiente del gasto público y de la administración fiscal. Que se note que en realidad nuestros impuestos están trabajando, que existe una correspondencia entre el pago de los impuestos y los servicios públicos. Es necesario eliminar la percepción generalizada entre los contribuyentes de la persistencia de un gobierno poco eficiente, corrupto y propenso a favorecer a ciertos grupos de interés.

En tercer lugar, la reforma tributaria la cual debe considerar una profunda renovación ética en todas aquellas personas en el ejercicio del servicio público. Se debe transitar a una situación donde la evasión y la elusión fiscal sean sancionadas, no sólo penalmente, sino también social y moralmente. Donde el contribuyente sienta un compromiso con el pago de sus impuestos, y donde en el última instancia, exista la total certeza de una penalización efectiva a todos aquellos que incurran en prácticas de corrupción y evasión fiscales. La reforma tributaria en su aspecto institucional, administrativo y fiscal, debe caminar a la par de la renovación ética y profesional del ejercicio de la administración pública.

CONCLUSIONES

El limitado nivel de ingresos públicos en México para financiar la infraestructura social y física que demanda el país, así como deficiencias en el diseño de la estructura de algunos impuestos, representan hechos plenamente identificados y reconocidos. En realidad, las nuevas reformas sin un sentido fiscal será difícil seguir caminando hacia la suficiencia, equidad y eficiencia tributarias.

México tiene un serio problema de administración tributaria. Por cada 2 pesos que debieran ingresar a las arcas públicas, el Servicio de Administración Tributaria sólo recauda poco más de un peso. Es decir, casi el 50% del potencial recaudatorio de México se pierde en evasión, elusión, fraudes, y otros tipos de incumplimientos tributarios.

Por su relevante incidencia no sólo en el aspecto recaudatorio, sino también en la equidad del sistema tributario, la baja recaudación relativa proveniente de este tipo de tributos representa sin duda uno de los aspectos que mayor atención debe atraer a formuladores de política tributaria para los diferentes ámbitos de gobierno del país: ejecutivo y legislativo, federal y local.

El trabajo que aquí se presenta trata analizar las políticas y de conocer las reformas fiscales mal planteadas del Estado, y el no cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, así como la falta de transparencia en los ingresos públicos propiciaron la evasión fiscal y por consecuencia la crisis económica en nuestro país.

La estimación de la evasión se basó en comparar el impuesto potencial, o esperado, con el impuesto recaudado por la autoridad fiscal. Los principales resultados encontrados al agregar todos los impuestos considerados en este estudio se encontró que la tasa de evasión tuvo una tendencia clara a la baja.

Si bien es necesario incrementar el monto de recaudación, la estructura legislativa actual deja un margen pequeño para el crecimiento debido a la distancia que muestran el impuesto potencial y el recabado. Esto se explica por los tratamientos especiales que permiten las leyes fiscales y que implican un costo o gasto fiscal. Lo anterior pone como una tarea prioritaria analizar la estructura y comportamiento del gasto fiscal a fin de tomar decisiones que impliquen ganancias significativas para el país.

El hecho de que el IVA, tenga un segundo peso que el ISR, en términos de evasión, obliga al órgano tributario a prestarle una atención especial. Sin embargo lo anterior no significa que el resto de impuestos deban ser relegados, en particular aquellos que si bien tienen un bajo porcentaje en el monto total evadido.

No es suficiente incrementar la tasa impositiva en México, ya que en materia del Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, se aumentaron dichos tributos, en el periodo de evaluación, sin obtener un resultado contundente en las finanzas públicas del país. Por lo anterior, se debe reforzar la capacidad de la administración tributaria y ampliar la base del Impuesto Sobre la Renta, así como explorar otro tipo de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos. Sin lugar a dudas, el manejo de los gastos fiscales, como son los regímenes preferenciales, las deducciones autorizadas o la exención de ingresos afecta considerablemente a los ingresos federales, Es imprescindible buscar una equidad tributaria, por lo que, es de suma importancia que se eliminen los regímenes preferenciales que no tengan una verdadera justificación económica o social, con el objeto de que todos tributemos bajo las mismas bases.

Es importante que el Gobierno haga un cambio radical en todas sus leyes, elimine por completo los paraísos fiscales en lo que viven los contribuyentes, los cuales son permitidos por las autoridades. Es necesario elaborar estructuras nuevas y

mejor supervisadas en el SAT, investigaciones completas de donde es llevado el dinero recaudado, supervisar los contribuyentes morosos, así como los incumplidos, someter a estos a que cumplan las leyes.

Se deben redactar las leyes de manera que sean más claras y se diferencien distintos conceptos, como el de error y defraudación fiscal del Código Fiscal de la Federación. Sería conveniente analizar la pertinencia jurídica de que las penalizaciones fueran más específicas.

También es importante que exista un Sistema Tributario más transparente para que así no existan malos manejos en las operaciones que afectan al mercado económico, eliminar por completo a la Administración Tributaria flexible que no actúa en pos de la simplificación de las normas tributarias, que haya una coordinación de los organismos oficiales que ayuden a proporcionar datos relevantes a la Administración Tributaria Nacional.

Hasta ahora, el sistema tributario en México ha transitado en un círculo vicioso en el cual el reducido y errático crecimiento económico adelgazó la base de contribuyentes, con la consiguiente insuficiencia de los recursos públicos para cumplimentar de manera adecuada el proceso de desarrollo. Es decir, ante la falta de crecimiento se recaudó poco, lo que influye en un crecimiento económico insuficiente.

Al observar que durante los últimos años las acciones gubernamentales están dirigidas hacia la disminución de la corrupción así como hacia la transparencia y rendición de cuentas asumiendo su responsabilidad, se esperaría que ahora sea el ciudadano el que adquiera responsabilidad en la parte de la obligación tributaria, a través de la formación educativa en las nuevas generaciones, integrándolos al proceso de participación ciudadana de manera activa como una estrategia de aplicación general en el sistema educativo.

RECOMENDACIONES

La urgente necesidad de lograr un ingreso público suficiente, estable y sostenible, en donde todos los actores políticos se convenzan ahora de la necesidad de proveer al Estado mexicano de suficientes recursos para crecer y satisfacer sus necesidades sociales, es necesario llevar a cabo una profunda reforma hacendaria que con claridad defina las metas que se buscan y la forma en que se va a financiar lo que el gobierno se propone lograr, ya que se trata de organizar la marcha de la economía nacional para que en el menor plazo posible todos los mexicanos, por el sólo hecho de serlo, tengan: un nivel de ingreso suficiente, por encima del umbral de la pobreza; plenamente satisfechos los derechos sociales que la Constitución establece y una distribución del ingreso entre los hogares y entre las regiones del país crecientemente equitativas.

En materia de gasto público hay que gastar más, pero también hay que gastar mejor y, en algunos casos, dejar de gastar. Por su parte, el financiamiento del mayor gasto debe ser el más adecuado para incrementar la eficiencia del sistema tributario.

En materia de ingresos públicos se debe actuar para aumentar y mucho y en un plazo breve los ingresos fiscales, en particular los tributarios. En la tarea de recaudar mayores ingresos hay que tener presente, para orientar la acción, los siguientes indicadores: a) carga tributaria, ingresos tributarios recaudados como porcentaje del PIB; b) cumplimiento tributario, porcentaje efectivamente recaudado del potencial absoluto; c) equidad, impuestos directos sobre el total recaudado. Que pague más quien más tiene; d) neutralidad, para no desvirtuar las decisiones de los agentes económicos (la existencia de todo tipo de estímulos y tratamientos especiales hace poco neutral el sistema tributario); e) competitividad, tomar en cuenta, sin que sea el factor determinante, lo que sucede en otros países (las tasas impositivas no son, ni el único ni el principal factor para evaluar la competitividad de un país. Si lo fueran, no habría

diferencias en materia tributaria en el mundo. Incluso las hay y muy grandes dentro de los países que forman la Unión Europea) y, f) estabilidad financiera, déficit público sobre recaudación. Son tres las áreas en las que hay que actuar de manera simultánea: administración, promoción y reforma tributaria.

En materia de promoción hay que abandonar la idea que con tratamientos especiales y privilegios se promueve mejor el desarrollo económico del país. Estos, más que provocar mayor inversión privada, resulta en una ganancia extra para el inversionista. La idea debe ser eliminar la enorme mayoría de dichos tratamientos especiales. Tan sólo dejar, en el IVA, exentos los alimentos y las medicinas (la tasa cero debe desaparecer). La simplificación de las leyes y procesos administrativos en materia tributaria, la mejoría en la administración de los diferentes tributos para mejorar su productividad y la eliminación de muchas de las exenciones, subsidios, tratamientos especiales y estímulos proporcionarán cuantiosos recursos al fisco. También un uso austero, más eficiente y eficaz del gasto público proporcionaría recursos. Pero ello no sería suficiente y tomaría tiempo en lograrse. Es por ello que es necesario e importante introducir reformas al sistema impositivo a fin de dotarlo de mayor equidad, eficiencia y capacidad recaudatoria, pero que de verdad tengan una aplicación positiva y que sean únicamente para que el inversionista utilice estas mismas reformas fiscales para que los contribuyentes las utilicen como parte de la evasión fiscal.

El ISR se debe reformar en, por lo menos, cinco direcciones (además de lo ya mencionada eliminación de estímulos, tratamientos especiales y subsidios): a) en primer lugar, hay que restablecer tasas progresivas y aumentarlas hasta, por lo menos, 40% para personas y para empresas; b) en segundo lugar, hay que eliminar el carácter celular que aún mantiene este impuesto. Simple y sencillamente hay que globalizar (sumar) todos los ingresos, independientemente de su fuente, de las empresas y de las personas y, una vez sumados, aplicar la tasa del ISR correspondiente; c) en tercer lugar, es necesario ampliar la base

gravable, eliminando (o ajustando) la deducción de ciertos gastos que no son estrictamente necesarios para llevar a cabo las actividades de las empresas. También hay que gravar muchas de las operaciones que llevan a cabo y de los ingresos que obtienen los servicios que presta, por ejemplo, la banca; d) en cuarto lugar, introducir algunos impuestos para gravar, entre otros, las ganancias de capital, las donaciones entre vivos, los legados, los premios, las herencias, etc. Y todo ello a tasas similares a las del ISR. En muchos casos, convendría retener en la base la tasa máxima del impuesto. En quinto lugar, incorporar al régimen normal de tributación a todas las actividades (incluyendo las agropecuarias) y hacer más riguroso el régimen de causantes menores.

En el IVA más que aumentar la tasa general, habría que ampliar la base del tributo. Eliminar todo tratamiento especial (salvo exención para alimentos y bebidas). Hay que eliminar la tasa cero. Además de la tasa general de 15% (incluyendo la frontera), habría que establecer tasas de impuestos distintas en función del tipo de bienes y de servicios que se consumen (y no en función de los diferentes precios que un mismo bien o servicio tiene). Así, por ejemplo, se podría establecer 20% a: todos los automóviles, todos los servicios financieros, las operaciones en la bolsa de valores. Y, por otro lado, 5% a ciertos tipos de bienes y de servicios: todos los libros, todo el transporte urbano público de pasajeros.

Habría que mantener los impuestos especiales y, de tiempo en tiempo, actualizarlos, tomando en consideración el contexto económico internacional y su pertinencia para la promoción del crecimiento económico. El petróleo debe continuar siendo un poderoso auxiliar de la hacienda pública (lo que no tiene ni debe significar ahogar financieramente a Pemex). Lo que el fisco grave a Pemex debe ser lo que a la empresa le sobre una vez atendidas sus necesidades de operación, conservación, mantenimiento, expansión e investigación y desarrollo.

Por otra parte, es indispensable emprender acciones decididas para favorecer la transparencia y el manejo honesto, eficaz y eficiente del gasto público y de la administración fiscal. Que se note que en realidad nuestros impuestos están trabajando, que existe una correspondencia entre el pago de los impuestos y los servicios públicos. Es necesario eliminar la percepción generalizada entre los contribuyentes de la persistencia de un gobierno poco eficiente, corrupto y propenso a favorecer a ciertos grupos de interés.

De esta forma, la reforma tributaria debe considerar una profunda renovación ética en todas aquellas personas en el ejercicio del servicio público. Se debe transitar a una situación donde la evasión y la elusión fiscal sean sancionadas, no sólo penalmente, sino también social y moralmente. Donde el contribuyente sienta un compromiso con el pago de sus impuestos, y donde en el última instancia, exista la total certeza de una penalización efectiva a todos aquellos que incurran en prácticas de corrupción y evasión fiscal. La reforma tributaria en su aspecto institucional, administrativo y fiscal, debe caminar a la par de la renovación ética y profesional del ejercicio de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

1. Albi Ibáñez, E., Sistema Fiscal Español I. Barcelona-España, Editorial Ariel Economía, 23ª edición, 2008.
2. Aquino Miguel A. La Evasión Fiscal: Origen y Medidas de Acción para Combatirlas.
3. Aquino M., Malich D. y Salazar R. (1998). La evasión tributaria. Monografía de Administración Tributaria. UNNE. México.
4. Aquino M. Origen y Antecedentes de la Admón. Tributaria. Marco Legal vigente para la Función Fiscalizadora. Revista Criterios Tributarios.12/97.
5. Arriaga Conchas, Enrique. “Finanzas Públicas de México”, Segunda edición, 2001 Fondo, IPN.
6. Aspe Armella, P. El camino mexicano de la transformación económica, FCE, México, 1993.
7. Ayala José, “Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas”, Facultad de Economía, U.N.A.M. México 1995..
8. Benítez, M.,(2010), Manual Tributario. Loja-Ecuador: UTPL Editorial.
9. Bolívar Miguel Ángel. "Manual de Finanzas Públicas". EDUCA.
10. Calderón, Felipe. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Gobierno de la República. México.

11. Cárdenas González, Enrique. La Política Económica en México, 1950-1994. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
12. Castañeda Y; Cuevas L; Méndez M; Vilchis G. (Junio 2008) “La Evasión Fiscal: Un Delito contra la Sociedad”. México. D.F.
13. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano, México, 2010, sección II, Política de Ingresos.
14. CIDE-ITAM. Análisis de las Finanzas Públicas en México. México. CIDE, septiembre de 2003.
15. Clavijo, Fernando y Valdivieso Susana. 2000. Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999. Serie Reformas económicas No. 67.
16. Código Fiscal de la Federación, Título Cuarto de las Infracciones y Delitos Fiscales, UNAM. 2006.
17. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa,
18. Díaz E. Mendoza, J. “Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta retención salarios”. México: El Colegio de la Frontera Norte, (2005).
19. Diccionario enciclopédico ilustrado Larousse, 13ª Edición, Editorial Larousse, México, 2009.
20. Diccionario Enciclopédico Economía Planeta, volumen 7.
21. Domínguez Mota, Enrique. “Impuestos”, México 1976.

22. EL Informador, La crisis financiera en México durará hasta 2010: analistas, 14 de Noviembre 2009. Unión Editorialistas.
23. Elizondo, Carlos. Democracia con Finanzas Públicas y Petrolizadas. México. CIDE 2003.
24. Estructura de los Ingresos Federales en México", en Internet: <http://www.cdhcu.gob.mx/bibliot/publica>.
25. Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Ed. México D.F. 1946.
26. Hanri Seldon, Periódico "El Reforma", economía, opinión, julio 2007, México.
27. Hinojosa, A. "Configuración y revisión de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en México: un enfoque cualitativo en el campo de las finanzas públicas, en Derecho, Ética y Política a inicios del siglo XXI". México, 2006
28. Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, México, Siglo xxi editores, 2006.
29. Margáin, Manautou Emilio. Nociones de Política Fiscal. México, Porrúa, 1994.
30. Murayama Ciro "Cuentas y cuentos de la exención a colegiaturas", El Universal, México, 25/03/2011.
31. Notimex, El Universal, Ciudad de México. Martes 20 de marzo de 2007.

32. Políticas de reducción de la evasión tributaria. En serie política fiscal N. 5 julio, 1990.
33. Revista INDETEC Federalismo Fiscal: conceptos, principios y teoría.
34. Rodríguez Mejía Gregorio, Evasión Fiscal, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, enero - abril, año /vol. XXXIV, número 100 Universidad Autónoma de México, Distrito Federal.
35. Rosas Aniceto, Roberto Santillán. "Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México" Escuela Nacional de Economía, México D.F. 1962.
36. Sánchez Hernández, Mayolo. Derecho Tributario, México 1988, Edit. Cárdenas
37. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios generales de política económica, varios años. Disponible en www.shcp.gob.mx
38. Tejada, L., Carrera P. (2010), Guía Didáctica de Planificación Tributaria, Loja Ecuador, Editorial UTPL.
39. Villegas H. Arguello Vélez, Gustavo, y Spila García, Rubén: "La evasión fiscal en la Argentina", Derecho Fiscal, Bs. Arg., T. XXIII, 2007.