



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

**LA BAJA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO,
CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES**

TESIS

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER
EL GRADO DE**

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA

VICTOR MANUEL MENDOZA ARELLANO

DIRIGIDO POR

DR. JOSÉ DOMINGO SCHIEVENINI STEFANONI

CENTRO UNIVERSITARIO

**QUERÉTARO, QRO.
SEPTIEMBRE DE 2019**



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal
LA BAJA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO,
CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Víctor Manuel Mendoza Arellano

Dirigido por:

Dr. José Domingo Schievenini Stefanoni

Dr. José Domingo Schievenini Stefanoni
Presidente

Dr. Alejandro Díaz Reyes
Secretario

Dr. Arturo Altamirano Alcocer
Vocal

Dra. Nohemí Bello Gallardo
Suplente

Mtro. Apolo Sánchez Arteaga
Suplente

Centro Universitario Querétaro, Qro. Septiembre de 2020

Resumen

En este trabajo se analiza uno de los principales problemas económicos del Estado Mexicano: la baja recaudación de impuestos como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Problema histórico que año con año, y reforma fiscal tras reforma fiscal, se ha tratado de solucionar por parte del gobierno federal, sin que finalmente se haya logrado abatir. La baja recaudación de impuestos es un problema que limita el desarrollo económico del país, ya que trae consigo un riesgo peligroso: el del incremento desmedido la deuda pública, toda vez que el gasto público necesario para atender todas las necesidades sociales y económicas del país, anualmente supera a los ingresos presupuestales. También se expone la problemática de la baja recaudación local de estados y municipios, y su desinterés por incrementarla, la evasión fiscal de las grandes empresas y corporativos que se benefician injustamente de las exenciones y regímenes fiscales preferenciales, así como el lastre de la informalidad que reduce la base tributaria. Por otra parte se exponen y analizan las posibles reformas fiscales propuestas por algunos organismos nacionales e internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). En este contexto, se analiza el panorama fiscal, financiero y presupuestal que se prevé durante el periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador, los retos que deberá resolver para incrementar la recaudación tributaria y tener los recursos necesarios para sufragar el gasto que implican sus programas sociales, y si será capaz de asumir el costo político de implementar la reforma fiscal y hacendaria que el país necesita.

(Palabras clave: Coordinación fiscal, Desarrollo, Deuda pública, Equilibrio presupuestal, Evasión fiscal, Informalidad, Ingresos tributarios, Reforma hacendaria.)

Summary

In this work, one of the main economic problems of the Mexican State is analyzed: the low collection of taxes as a percentage of Gross Domestic Product (GDP). Historical problem that year after year, and tax reform after tax reform, has been tried to solve by the federal government, without finally having managed to shoot down. The low tax collection is a problem that limits the economic development of the country, since it brings with it a dangerous risk: the excessive increase of the public debt, since the public expenditure necessary to meet all the social and economic needs of the country, annually exceeds budget revenue. It also exposes the problem of low local collection of states and municipalities, and their disinterest in increasing it, the tax evasion of large companies and corporations that unfairly benefit from exemptions and preferential tax regimes, as well as the burden of informality that reduces the tax base. On the other hand, the possible tax reforms proposed by some national and international organizations such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the World Bank (WB) and the Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) are exposed and analyzed. In this context, the tax, financial and budgetary landscape that is foreseen during the presidential term of Andrés Manuel López Obrador is analyzed, the challenges that he will have to solve to increase tax collection and have the necessary resources to defray the expense implied by his social programs, and if he will be able to assume the political cost of implementing the tax reform that the country needs.

(Key words: Tax coordination, Development, Public debt, Budget balance, Tax evasion, Informality, Tax revenues, Tax reform.)

Dedicatoria

A los pilares de mi vida, mi felicidad, mi motivación y mi orgullo:

Mi esposa Laura, mis hijos Víctor y Carlos.

Agradecimientos

A Dios, por el cúmulo de bendiciones que ha derramado en mi vida.

A la ESFEQ, por su apoyo en el logro de este objetivo personal y profesional.

Al Programa Titúlate de la División de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, Gracias por la oportunidad, y por su valioso impulso para lograr mi titulación.

Índice

Resumen	iii
Summary	iv
Dedicatoria	v
Agradecimientos	vi
Índice	vii
Introducción	10

CAPÍTULO PRIMERO

EL SISTEMA TRIBUTARIO DEL ESTADO MEXICANO Y SU FRAGILIDAD

1.1 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	13
1.2 Antecedentes históricos de la recaudación en México	22

CAPÍTULO SEGUNDO

CAUSAS DE LA DEBILIDAD DE LA FUNCIÓN RECAUDADORA EN MÉXICO

2.1 Datos duros, (2000 – 2018)	36
2.1.1 Impuestos totales	39
2.1.2 Impuestos al ingreso de personas físicas	40
2.1.3 Impuestos al ingreso de personas morales	41
2.1.4 Impuestos al capital	42
2.1.5 Impuestos sobre bienes y servicios	43
2.1.6 Comentarios	44

2.2	Problemática económica-estructural y política-administrativa de la tributación mexicana	45
2.2.1	Problemas económico-estructurales de la tributación mexicana	45
	a. La concentración del ingreso	45
	b. Economía informal	45
	c. Concentración en la recaudación	46
	d. Regímenes especiales	46
2.2.2	Problemas político-administrativos de la tributación mexicana	47
2.3	Los índices de recaudación tributaria	48
2.3.1	Índice de concentración	48
2.3.2	Índice de dispersión	48
2.3.3	Índice de erosión	49
2.3.4	Índice de especificidad	50
2.3.5	Índice de rezagos en la recaudación	50
2.3.6	Índice de cumplimiento obligatorio	50
2.3.7	Índice del costo en la recaudación	51
2.4	Los factores que hacen necesaria la ejecución de una nueva reforma tributaria...	52
2.4.1	Incrementar el gasto público	52
2.4.2	Aumentar los ingresos tributarios	53
2.4.3	Aumentar la eficiencia de la recaudación	54
2.4.4	Minimizar los problemas estructurales	54

CAPÍTULO TERCERO

POSIBLES SOLUCIONES PARA FORTALECER LA RECAUDACIÓN EN MÉXICO

3.1	El reto fiscal: equilibrio presupuestario	56
3.2	Aspectos teóricos de los sistemas tributarios	58
3.2.1	Principios del sistema tributario	58
3.2.2	Características de un buen sistema tributario	60

3.2.3 La elección de los impuestos y el sistema tributario	61
3.3 Modelos de recaudación en el ámbito internacional	64
3.3.1 Modelo Extensivo	64
3.3.2 Modelo de Reforma Fiscal Verde	65
3.3.3 Modelo Dual	67
3.4 Propuestas de reforma fiscal para México	68
3.4.1 Propuesta de reforma fiscal Coparmex	69
3.4.2 Propuesta de reforma fiscal OCDE	73
3.4.3 Propuesta de reforma fiscal Banco Mundial	79
3.5 Panorama fiscal del gobierno de AMLO, y su posicionamiento	81
3.6 Desafíos para el futuro	86
3.7 Propuestas para elevar la recaudación	88
Conclusiones	91
Bibliografía	94
Anexo: OCDE. Estadísticas tributarias en América Latina: México (1990-2010)	98
México ocupa último sitio en recaudación en zona OCDE.	
OCDE propone reforma fiscal a México.	
México y su debilidad tributaria: Urge una reforma fiscal según Morena.	
México tiene la menor recaudación de la OCDE como porcentaje del PIB.	

Introducción

Los recursos financieros de un país son el principal instrumento para que los gobiernos influyan sobre la actividad económica, para combatir la pobreza y la desigualdad, y para impulsar el desarrollo. Si se manejan con eficiencia, pueden contribuir al desarrollo económico y mejorar la gestión gubernamental.

En este sentido, los impuestos constituyen la fuente principal de los ingresos presupuestales de un país, desafortunadamente, en el caso Estado Mexicano, la recaudación tributaria es muy baja, teniéndose que compensar con ingresos petroleros y contratando deuda pública para hacer frente a la totalidad de los gastos sociales y de infraestructura que el país requiere. En la historia de las finanzas públicas mexicanas, desde el siglo XX y hasta nuestros días, un tema que ha resultado sumamente complicado es el de hacer una reforma fiscal lo suficientemente profunda para que elimine la crónica debilidad fiscal del país. En algunas ocasiones esto se debió a la facilidad para obtener recursos petroleros al precio de dilapidar la riqueza del momento, en lugar de transformarla en riqueza para el futuro. En otros casos, simplemente no se quiso asumir los costos políticos o molestar ciertos intereses económicos.

En México, la recaudación tributaria se realiza por los tres órdenes de gobierno, en una política pública compartida y en una división de competencias que ha evolucionado con la coordinación gubernamental, en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El Gobierno Federal es quien tiene la responsabilidad de recaudar los impuestos más importantes de carácter nacional, como son el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre otros, dejando a los estados y municipios diversos impuestos locales como los impuestos sobre nóminas, al hospedaje y predial, principalmente. Sin embargo, la recaudación de estos impuestos locales es mínima en comparación con los ingresos que reciben de la federación por concepto de participaciones y aportaciones, que se derivan de la coordinación fiscal al ceder sus potestades tributarias a la federación. Situación que ha influido en el desinterés por parte de estados y municipios

en incrementar su propia recaudación, y que es una de las causas de la fragilidad del sistema tributario mexicano.

La importancia de corregir la baja recaudación tributaria es palpable en la vida cotidiana al observar la pobreza, el desempleo, las deficiencias en los sistemas de salud y educación pública, la infraestructura deficiente, y principalmente, al analizar la evolución de la deuda externa de México, que alcanzó casi los 200 mil millones de dólares en 2018. El gasto público es un componente importante en la política económica de cualquier país. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha señalado que el bajo nivel de gasto público es una limitante importante para que las finanzas públicas cumplan con su papel de instrumento para el desarrollo. Por supuesto que ello se correlaciona con el bajo nivel de los ingresos públicos.

El desarrollo del presente trabajo tiene como base primaria de análisis, los datos técnicos y estadísticas históricas y actuales que se han emitido sobre el tema de la baja recaudación de impuestos en México, por lo que el estado de la cuestión en el que se inserta el trabajo es principalmente sobre los estudios técnicos y propuestas para afrontar esta baja recaudación, que desde 1990 y hasta la fecha ha desarrollado la OCDE, así como las opiniones sobre el tema vertidas por organismos como el Banco Mundial, y autores renombrados como el Dr. Carlos Elizondo Mayer-Serra, en su obra *“Impuestos, Democracia y Transparencia”*, en la que hace patente la fragilidad del sistema tributario mexicano, estudia sus causas y su relación con la falta de eficiencia en el gasto público y la poca transparencia con la que se aplica.

En el marco del contexto señalado con anterioridad, este trabajo se desarrolla bajo la hipótesis de que la fragilidad del sistema tributario de nuestro país genera la baja recaudación de impuestos, reduciendo la cantidad de recursos financieros de que dispone el gobierno para la atención de las necesidades primarias y estratégicas que impulsen el desarrollo social y económico de México.

Asimismo, el presente trabajo tiene el objetivo de exponer las debilidades del sistema tributario mexicano, que provocan que su recaudación sea la más baja entre los países integrantes de la OCDE, y una de las más bajas de América Latina. Además de analizar las posibles soluciones a través de una reforma fiscal efectiva, que contemple el incremento de la base tributaria, reduciendo la evasión fiscal y la informalidad, así como la eliminación de exenciones y regímenes preferenciales como posibles soluciones para poder elevar recaudación fiscal; sin dejar de mencionar el panorama financiero que se vislumbra para el nuevo gobierno federal, y los retos y compromisos que deberá afrontar, entre los que se encuentran principalmente: el pago de pensiones y de intereses de la deuda federal, el desplome de la inversión pública en infraestructura, así como el estancamiento de los gastos en salud y educación, la quiebra técnica de Pemex y el deterioro inminente de los erarios locales de estados y municipios, factores que ejercen aún más presión sobre las ya debilitadas finanzas públicas de México.

Quiero aprovechar esta breve introducción para hacer una mención especial al Programa Titúlate de la Dirección de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, por su importante apoyo para poder concluir un pendiente muy relevante en mi formación académica, la titulación de la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal, ya que de no haber recibido ese grato correo electrónico, avisándome de la convocatoria para la inscripción al programa, en realidad no sé cuándo hubiera podido conseguir mi titulación. Gracias por su valioso impulso para este logro en mi vida profesional y personal.

CAPÍTULO PRIMERO

EL SISTEMA TRIBUTARIO DEL ESTADO MEXICANO Y SU FRAGILIDAD

En este primer capítulo se describe el marco legal y operativo sobre el que se ejerce la política tributaria del Estado Mexicano, considerando a las entidades federativas y sus municipios en interacción con el gobierno federal para operar la recaudación tributaria a nivel nacional, y la manera en que los gobiernos locales ceden sus potestades tributarias a la federación para que esta recaude la mayor parte de los impuestos, bajo el esquema del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para que con posterioridad estos ingresos tributarios sean distribuidos a los estados y municipios vía participaciones y aportaciones federales. También se analizan los antecedentes históricos de la función recaudadora del Estado Mexicano, su evolución y sus principales características, las reformas fiscales que se han implementado través de los años, así como los principales impuestos que han existido en nuestro país, cuáles de ellos se han eliminado o evolucionado, así como aquellos que continúan vigentes en nuestro sistema tributario.

1.1 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los ingresos tributarios de un Estado son la principal fuente de ingresos para sufragar su gasto de operación y brindar a su población los servicios de educación, salud, seguridad, infraestructura, y demás servicios que se requieren para un adecuado estado de bienestar. En este sentido y en el caso específico de México, las potestades tributarias de los municipios, entidades federativas y la federación se encuentran coordinadas y reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente: la federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de

los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. En la actualidad todos los estados han signado este tipo de convenios, lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), sean establecidos y administrados por la federación.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En este sentido, y para efectos de que la federación pueda entregar a los gobiernos locales los ingresos fiscales que les corresponden, se establece dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, el llamado “Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, que se refiere a los recursos que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, por concepto de participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

Los recursos del Ramo General 28 no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Su carácter principal es resarcitorio, por lo que tiene como finalidad asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades federativas en la actividad económica y la recaudación; y por lo tanto pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio.

La Ley de Coordinación Fiscal prevé la conformación de varios tipos de fondos participables a través del Ramo General 28, y son los siguientes:¹

Fondo General de Participaciones: compuesto por el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Esta última está definida como la cantidad que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos; adicionalmente, la RFP estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, excluyendo algunas fuentes de ingresos federales que se enlistan en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Este Fondo General de Participaciones se distribuye mediante la fórmula establecida en el artículo citado con anterioridad, atendiendo a criterios recaudatorios y de contribución económica, ponderados por población.

Las participaciones federales destinadas a los municipios del total del Fondo General de Participaciones, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al estado, el cual habrá de cubrirse mediante disposiciones de carácter general que las legislaturas locales establecerán para su distribución entre los municipios. Para estos efectos, en el caso del Estado de Querétaro, existe la Ley que fija las bases, montos y plazos conforme a los cuales se distribuirán las participaciones federales correspondientes a los Municipios del Estado de Querétaro.

Fondo de Fomento Municipal: integrado con una fracción de 1% de la RFP, que corresponde a los municipios del país y se distribuye conforme a la fórmula del artículo 2-A, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual se incentiva la recaudación local, así como la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal para la administración del impuesto predial por parte de este último, con el objetivo de incrementar la recaudación por dicho tributo. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

¹ Serna de la Garza, José María. “El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”. (Documento web) 2014
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>
Consultado: 27 de marzo de 2019.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan del 20% de la recaudación que se obtenga por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y del 8% de la recaudación en el caso de tabacos labrados.

Fondo de Fiscalización y Recaudación: que se integra con el 1.25% de la RFP, el cual premia e incentiva las labores de fiscalización que realizan las entidades federativas y considera dos indicadores de recaudación: eficiencia recaudatoria y fortaleza recaudatoria, medidos de acuerdo con el incremento en el cobro de los impuestos y derechos locales (incluido el impuesto predial y los derechos por suministro de agua), y la participación de los ingresos propios sobre los ingresos de libre disposición, respectivamente.

Fondo de Compensación: mediante el cual se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Dichos recursos se distribuyen entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita no minero y no petrolero.

La porción de 9/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel: establecidas en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que corresponderá a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel, proporcionen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fondo de Extracción de Hidrocarburos: a partir de 2015 está conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el

Desarrollo, en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se distribuye entre las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para el ejercicio fiscal de 2019, el factor de transferencia será del 0.0087 del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos: creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.

El 0.136% de la Recaudación Federal Participable: que se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan, conforme a lo establecido en el artículo 2-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal.

La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo: destinada a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, misma que será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación de 2019, por el factor de 0.00051, y se distribuirá conforme a lo establecido en el artículo 2-A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios: se integrará, en los términos de los Artículos Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014 al 2018, considerando la recaudación correspondiente a los regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios que, en el ejercicio fiscal 2013, las entidades federativas hayan reportado en la

Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados. Se garantiza el 77.614% de los recursos del Régimen de Intermedios recaudado en 2013, actualizado por la inflación y una proporción decreciente (desde 100% en 2014 hasta 0% a partir de 2020) de la recaudación del Impuesto sobre la Renta del Régimen de Pequeños Contribuyentes de 2013, actualizado por la inflación.

Impuesto Sobre la Renta retenido a personal de dependencia gubernamentales: conforme a lo establecido en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de 2015 se entrega a las entidades el 100% de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta que efectivamente se entere a la federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales. Se considerará la recaudación que se obtenga por el Impuesto sobre la Renta, una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto.

Adicionalmente, se cubren a las entidades federativas los incentivos económicos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, además de otros incentivos relacionados con la fiscalización de diversos impuestos, la vigilancia de obligaciones, el derecho de la zona federal marítimo terrestre y las multas administrativas federales no fiscales, entre otros.

Las participaciones se transfieren conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos. Los incentivos económicos se derivan de la retribución que reciben las entidades federativas por las actividades de colaboración administrativa que realizan con la federación, en el marco del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

Por otro lado, independientemente de las Participaciones ya analizadas, la Ley de Coordinación Fiscal prevé otro tipo de transferencias de la federación a los estados y municipios, que constituyen “Aportaciones Federales”. Éstas son definidas por el artículo 25 de dicha Ley, como: “...recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley...”. Con esas aportaciones se crean los fondos siguientes:²

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Estos fondos de Aportaciones Federales se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, como parte del “Ramo General 33” para poder ser transferidos a los estados y municipios. Como comentario general, puede decirse que la definición de los montos de estos fondos y su distribución, se hace conforme a cálculos y fórmulas establecidas por la Ley de Coordinación Fiscal (de carácter federal). Cálculos que son realizados por autoridades federales, y en las que las autoridades locales coadyuvan proporcionando información y datos estadísticos.

A diferencia de los fondos de Participaciones del Ramo General 28 que no tienen limitantes en su ejercicio y aplicación, los recursos que provienen de los fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, si se encuentran condicionados a su

² MÉXICO: Ley de Coordinación Fiscal, 2018, artículo 25.

aplicación en los fines para los que están destinados cada fondo. El condicionamiento en algunos casos es genérico y en otros es más concreto. En el caso de los fondos de aportaciones en educación y salud, es genérico. Es decir, la Ley de Coordinación Fiscal indica que los recursos de dichos fondos habrán de aplicarse a los sectores de educación (básica o normal) y al de salud, respectivamente. Pero en el caso, por ejemplo, del Fondo de Aportaciones Múltiples, los recursos deben destinarse exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de extrema pobreza.

La Ley de Coordinación Fiscal indica que todas estas aportaciones federales condicionadas serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. La Ley también establece que en razón de lo anterior, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los artículos respectivos de la citada Ley de Coordinación Fiscal. Recibidos los recursos de los fondos de aportaciones por las entidades federativas y los municipios, hasta su erogación total, la fiscalización y la supervisión del manejo de dichos recursos corresponde a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien podrá apoyarse para tales efectos de los órganos locales de fiscalización mediante la firma de los convenios correspondientes, en el caso concreto de Querétaro, de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro.

La gestión, liquidación y recaudación de los impuestos federales es realizada principalmente por órganos federales. La Secretaría de Hacienda cuenta con un órgano especializado denominado Servicio de Administración Tributaria, con presencia nacional, que es la instancia encargada de la recaudación federal. Por otra parte, las entidades federativas cuentan dentro de la estructura de sus Secretarías de Finanzas, con órganos especializados en la recaudación de los impuestos locales. Esta es la regla general, sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal permite que las entidades federativas y la federación suscriban “Convenios de Colaboración Administrativa” por medio de los cuales las primeras puedan encargarse de la gestión, liquidación y recaudación de algunos

impuestos federales. Entre éstos destacan el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos; y el impuesto sobre automóviles nuevos. En ambos casos, los estados que celebren dichos convenios tendrán derecho al 100% de lo recaudado por concepto de dichos impuestos federales, estando obligados a distribuir entre sus municipios al menos el 20% de lo recaudado por los mismos.

Bajo otras reglas, también pueden ser objeto de este tipo de convenio de colaboración la administración de otros impuestos, incluyendo al propio Impuesto sobre la Renta y el IVA. Suelen firmarse “Convenios de Colaboración Administrativa” entre la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados, para el efecto de que las funciones de administración de ciertos impuestos federales, sean realizadas por los estados. De hecho, la colaboración puede alcanzar hasta a los municipios de los estados, ya que estos convenios suelen incluir una cláusula por la que el estado, con el consentimiento de la Secretaría de Hacienda, podrá ejercer total o parcialmente las facultades de administración transferidas a través de sus municipios.

En el ejercicio de estas facultades, el estado debe hacerlo en términos de la legislación federal. Asimismo, si bien en virtud de estos convenios los órganos del estado no dependen jerárquicamente de la administración central, sí se da una relación por la que aquéllos tienen obligaciones como la siguientes: informar a la federación sobre la probable comisión de delitos fiscales; depositar mensualmente a favor de la Tesorería de la Federación, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior; rendir mensualmente ante la federación, la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados; y seguir las reglas federales en materia de concentración de fondos y valores propiedad de la federación. Sin embargo, es posible que la Secretaría de Hacienda y el estado respectivo acuerden un procedimiento de compensación permanente, para que el estado retenga lo que le toque recibir por concepto de las participaciones federales que le correspondan.

En este contexto, se puede apreciar como la función recaudadora del Estado es una política pública compartida, ya que la federación trabaja coordinadamente con los niveles

locales de gobierno para consolidar el sistema en materia hacendaria (ingreso, gasto y deuda), lo que permite concertar acciones y propiciar mejores relaciones hacendarias entre los tres órdenes gubernamentales, para llevar a cabo la labor común de mejorar el sistema tributario del Estado Mexicano, en beneficio propio de estos tres actores; toda vez que es evidente que una mejora en la recaudación nacional, se verá reflejado en un incremento en la participación a estados y municipios, para la atención de sus necesidades específicas y particulares en materia de bienestar social e infraestructura.

En el caso específico del Estado de Querétaro, su incorporación a la mencionada coordinación fiscal se realizó mediante el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Querétaro, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1979,³ y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro en el año de 1980.⁴ Asimismo, Querétaro ha refrendado y actualizado el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Querétaro; el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación⁵ y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro⁶ en el año 2015.

1.2 Antecedentes históricos de la recaudación en México.

El Estado mexicano ha sido a lo largo de su historia un pobre recaudador por un conjunto de razones fundamentalmente de orden político.⁷ Esta problemática proviene desde los orígenes del México independiente. El Estado mexicano nació quebrado, sin que se dieran cuenta sus fundadores. Uno de los primeros actos del gobierno de Iturbide “fue

³ Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1979.

⁴ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, La Sombra de Arteaga, No. 20, del 15 de mayo de 1980

⁵ Diario Oficial de la Federación, 29 de julio de 2015.

⁶ La Sombra de Arteaga, No. 53, del 3 de julio de 2015.

⁷ Elizondo, Carlos. *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 2, editado por la Auditoría Superior de la Federación, p. 20.

una reducción radical de los impuestos y derechos”.⁸ Esta situación generó que muy pronto no alcanzaron los recursos. Para enfrentar este primer déficit de la nueva nación, al gobierno de Iturbide se le hizo fácil imponer préstamos forzados y confiscar bienes, lo cual trajo el repudio de los comerciantes y contribuyó a su caída.

La solución que le dio a este problema el gobierno republicano de Guadalupe Victoria, fue procurar un crédito con prestamistas ingleses para comprar armamento y financiar el gasto corriente del nuevo gobierno. La historia oficial habla de los extranjeros que nos endeudaron cobrándonos muy altos intereses y de las presiones políticas para que pagáramos, incluyendo la amenaza militar. La deuda externa era cara, aunque no mucho más que ahora, ya que suponía una tasa de interés efectiva de cerca del 12%⁹. Además, este dinero, relativamente caro, fue la opción que el gobierno encontró para sobrevivir ante la poca capacidad burocrática para cobrar impuestos y la baja disposición de los nuevos ciudadanos a prestarle al frágil gobierno.

Era una estrategia riesgosa. De no pagar, confrontábamos un poder externo con capacidad de fuego para pretender cobrarse por la fuerza, como lo hicieron. Sin embargo, era más riesgoso no tener para pagar los sueldos a los soldados y se esperaba organizar rápido la hacienda pública y generar así recursos fiscales para solventar los gastos y pagar las deudas contraídas.

Tanto Iturbide en su reducción de impuestos como Guadalupe Victoria tenían la memoria de una Nueva España rica que generaba más recursos públicos de los que gastaba, y mandaba el resto a otras colonias deficitarias o a la propia España, donde los recursos de la Nueva España llegaron a ser una parte importante de sus ingresos fiscales. Los comerciantes, mineros y corporaciones religiosas tenían la suficiente solvencia incluso para prestarle a la Corona Española para financiar sus aventuras bélicas.

⁸ Bazant, Jean. *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, citado por Elizondo, Carlos. *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 2, editado por la Auditoría Superior de la Federación, p. 16.

⁹ *Ibidem*.

Fueron vanas esperanzas. El gobierno novohispano estaba adecuadamente diseñado para transferir recursos a la metrópoli. Pero esta capacidad quedó hecha añicos después de la Independencia, no sólo por la fragilidad institucional del nuevo gobierno, sino porque la economía estaba también destruida y se deterioró aún más con la salida y luego expulsión de los españoles. La Constitución Federal de la naciente República concentró las potestades tributarias en los estados. Por ley tenían que participar (con el llamado contingente) a la Federación. Casi nunca lo hacían y la Federación se volvió muy dependiente de los ingresos por comercio exterior, recaudados en aduanas fáciles de controlar por extranjeros con deudas o con ambiciones sobre el país. En palabras de Carmagnani: “La distinción constitucional entre ingresos federales y estatales condujo a definir implícitamente a la federación como un estado tendencialmente sin territorio”.¹⁰

Los únicos cuatro años de paz anteriores a 1867 fueron los del primer gobierno republicano, el cual gozó del dinero de los primeros préstamos externos. Los gobiernos subsecuentes del México independiente no duraban, en parte por falta de recursos. Sin duda, debió haberse pensado en aumentar las contribuciones, como muchos contemporáneos lo señalaron, pero, en palabras de Bazant, “nadie quería pensar en cosas desagradables”.¹¹

Pocos han querido. Las finanzas públicas en México han tendido a oscilar entre dos extremos. Prudencia macroeconómica basada en un bajo nivel de tributación o alto gasto público sin el debido financiamiento tributario y por tanto insostenible en el tiempo. Ejemplo de equilibrio presupuestal con baja tributación es el prudente manejo hacendario de Limantour. Éste se logró en buena medida no gastando, sin importar que en 1910 el 70.2% de los mexicanos fueran analfabetas, por dar sólo un dato del brutal rezago social de la época.¹² El balance presupuestal de una Hacienda Pública puede llevar a la quiebra

¹⁰ Ver Carmagnani, Marcello, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Col. Lecturas de Historia Económica Mexicana, México: Instituto Mora-Colegio de Michoacán-Colegio de México-UNAM, 1998, pp. 131-177. citado por Elizondo, Carlos. *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 2. Editado por la Auditoría Superior de la Federación. p. 17.

¹¹ Bazant, *op cit.* p.40, citado por Elizondo, Carlos. *Op cit.* p. 18.

¹² Thorp, Rosemary. *Progreso, pobreza y exclusión*, p. 374, citado por Elizondo, Carlos, *op. cit.* p. 18.

política del Estado, una vez que es insostenible esta baja provisión de bienes públicos y de servicios básicos a los sectores más pobres.

Las instituciones emanadas de la revolución lograron una notable estabilidad política, en buena medida, gracias a mecanismos discrecionales establecidos para repartir privilegios a grupos, sectores o incluso individuos. Estos mecanismos, concentrados en el Presidente, le daban instrumentos para premiar aliados o castigar enemigos y fueron el pilar sobre el que descansó durante décadas su enorme poder. El modelo de desarrollo, basado en una política de protección y subsidios, estaba íntimamente relacionado con este arreglo político. Lo fiscal no fue una excepción.

Algunos de estos privilegios fiscales se justificaron, en sus inicios, para promover la inversión o por las dificultades de gravar ciertas actividades. Los otorgaba directamente el Secretario de Hacienda o incluso funcionarios de menor nivel. Justificado por razones económicas, este poder discrecional permitió construir redes clientelares con diversos actores que iban más allá de la racionalidad económica que pudo haber tenido en sus inicios y que una vez puestos en marcha resultaban difíciles de quitar.

Diversos sectores de la sociedad se beneficiaron por momentos de la presidencia dadivosa, pero en un sistema autoritario las minorías logran el acceso al poder con más facilidad. Éste, desde su discrecionalidad, tiende a conceder exenciones, para evitar incómodas presiones. Los diversos grupos económicos pugnaron, y muchas veces con éxito, por tratos especiales o de plano exenciones totales.

En muchos ámbitos, estos privilegios concedidos por el Ejecutivo partían de no aplicar la ley, pero en otros la propia legislación permite innumerables excepciones. Éstas pueden estar claramente estipuladas en la ley o permitidas siempre y cuando la autoridad lo juzgue conveniente.

La presencia de caciques locales fuertes dificultó pacificar el país después de la Revolución. Éste, que fue también el problema de la primera mitad del siglo XIX, se

resolvió concentrando dramáticamente el poder en la Federación. En el siglo XIX ésta sólo tenía la potestad sobre los impuestos al comercio, y los estados no le participaban los otros impuestos, salvo la Ciudad de México, controlada por la Federación.

La Constitución dota a los estados de amplias facultades tributarias. Sin embargo, el gobierno federal, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, ha concentrado el grueso de los impuestos y del gasto. Esto le permitió al Ejecutivo federal imponer su voluntad sobre los políticos locales, a la par que construir una relación paternalista donde el gobernante local no pagaba el costo de recaudar, pero no tenía la libertad para gastar. El resultado fue el desarrollo de autoridades locales con pocos impuestos a su cargo, y aún menores incentivos para utilizar los pocos impuestos que podían cobrar. La Federación es la rica a la que se le puede presionar por recursos excedentes, con un menor costo político que el de cobrar impuestos a la ciudadanía local.

Esta concentración de recursos en la Federación ha disminuido en los últimos años. Sin embargo, la lógica para repartir las responsabilidades no se ha modificado sustantivamente. Tampoco ha variado uno de sus mayores vicios: los pocos incentivos de las autoridades locales para recaudar. La evidencia disponible muestra que, al menos en el ámbito municipal, dado el reciente incremento de recursos, ha disminuido el interés por incrementar la recaudación. Finalmente, tanto para el municipio como para las entidades federativas, resulta políticamente más sencillo solicitarle a la federación que se encargue del incómodo papel de cobrar impuestos y presionar por un aumento en las participaciones federales que aumentar impuestos locales.

Dada la importancia de los empresarios en el modelo de desarrollo, los gobernantes no querían vulnerar uno de los fundamentos de la llamada alianza para las ganancias: utilidades con bajos impuestos. Los compromisos adquiridos con los empresarios y el temor de enfrentar una caída en la inversión privada que pudiera debilitar los fundamentos del crecimiento dificultaban incrementar la base gravable. Los muchos intentos por reformar el sistema tributario fueron enfrentados con éxito por las redes de

poder existentes, siempre apoyadas en el temor del gobierno de propiciar menores inversiones o fugas de capitales.

El corporativismo y la fragilidad de la administración tributaria fueron permitiendo, además, la creación de una economía subterránea que creció con cada nueva crisis, dejando fuera del ámbito tributario a amplios grupos de la población. Una vez fuera del alcance del fisco, es muy difícil localizarlos y hacerlos tributar en el futuro. Entre más queden fuera del brazo recaudador del Estado, más fuertes son las resistencias cuando éste pretende mejorar su capacidad fiscalizadora.

Otro ejemplo de equilibrio presupuestal con bajos impuestos es la responsable política macroeconómica del desarrollo estabilizador. Ésta permitió un entorno de baja inflación propicio para el crecimiento. Cabe destacar, sin embargo, que este crecimiento gozaba de los beneficios de la inversión pública de la década de los cincuenta. El crecimiento, sin embargo, perdió fuerza. En buena medida por los excesos de un modelo de desarrollo basado en la protección comercial, en regulaciones excesivas y con un gasto no siempre bien asignado; pero también porque tal prudencia en alguna forma se basaba en posponer parte del gasto en educación, salud e infraestructura, y financiar crecientemente otra parte con recursos externos. Finalmente, no fue posible fortalecer los ingresos públicos a través de una política tributaria más agresiva.

El gobierno recaudaba poco en los sesenta. En 1960 apenas se recaudaba el 6.31% del PIB; de éste, sólo 2.41 puntos por concepto de Impuesto Sobre la Renta.¹³ En los años sesenta, México era uno de los países con menor carga fiscal. De una muestra de 72 países, México ocupaba el lugar 66, 70 ó 67, dependiendo del indicador usado.¹⁴ Aunque para el inicio de los años setenta la carga fiscal se había incrementado, era aún la segunda más baja

¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Difusión Fiscal, Indicadores Tributarios, varios números, citado por Elizondo, Carlos. *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 2, editado por la Auditoría Superior de la Federación, p. 19.

¹⁴ Elizondo, Carlos. *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 2, editado por la Auditoría Superior de la Federación. p. 19.

de América Latina; sólo Argentina se encontraba en peor situación.¹⁵ Ante esta fragilidad tributaria, la premisa de mantener finanzas públicas estables dependía en buena medida de gastar poco.

Los impuestos son un reflejo de la relación sociedad-Estado. Todo recurso proviene finalmente de la sociedad, la cual siempre se resiste a ceder parte de lo que considera suyo. La coerción es el garante último de todo sistema tributario. Quien no paga puede enfrentar una sanción, incluida la cárcel en algunos casos. Sin embargo, cierto convencimiento como lo ha denominado Margaret Levi, el cumplimiento cuasi-voluntario que depende de mecanismos de representación adecuados y de una percepción de cierta justicia en el pago de impuestos, permite utilizar menos recursos coercitivos para gravar y, en general, gravar más.

Un Estado no democrático en un contexto geográfico e histórico como el nuestro, donde la democracia se mantuvo como un ideal retórico, incluso con un gobierno efectivo en términos de crecimiento e inflación, como lo fue durante varias décadas, vive con un déficit de legitimidad. El gobierno gravaba poco, aunque tampoco gastaba demasiado. Cuando el gobierno mexicano enfrentó los problemas políticos derivados del movimiento estudiantil del 68 y los desequilibrios de un modelo económico agotado, optó por incrementar el gasto público para incorporar nuevos grupos, aunque esto generara inflación y se basara en mayor endeudamiento.

Cuando este camino se volvió insostenible y el ajuste macroeconómico era inevitable, la aguda crisis económica había reducido aún más la legitimidad del gobierno y la posibilidad de imponer costos fiscales a la población. El gobierno contaba con el poder para gastar menos, ya que el perdedor era difuso, pero gravar más de forma significativa resultó imposible.

¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Difusión Fiscal, Indicadores Tributarios, p. 94. Citado por Elizondo, Carlos. *Op. cit.* p. 19.

Dado que el autoritarismo mexicano se sustentaba en la discrecionalidad, el gasto era poco transparente. En este contexto, donde además no existía el riesgo de la alternancia, la corrupción invadió diversos ámbitos de la burocracia y, ante la falta de transparencia, fácilmente se percibía como amplia y generalizada, lo que profundizó el déficit de legitimidad. En situaciones como ésta, el gasto no suele verse como un servicio al público que puede generar beneficios sociales mayores que el gasto privado sacrificado por los impuestos.

En la medida que un Estado cada vez más pobre provee menos bienes públicos, los ciudadanos con recursos van pagando privadamente los bienes o servicios en que pueden internalizar una parte importante de los beneficios de su gasto. La seguridad, por ejemplo, se provee crecientemente en forma privada. Una vez pagado el servicio privadamente, el incentivo para pagar impuestos a través del servicio público es mucho menor, sobre todo cuando el sector que está invirtiendo privadamente en éste y otros bienes que son públicos en otras sociedades (como la educación) es aquél en que recae una gran proporción de los impuestos.

La propia reforma económica, basada en el retraimiento del Estado, dificulta justificar aumentos impositivos. Si el Estado no asigna bien los recursos, como se dijo hasta el cansancio para justificar la reforma, ¿por qué se requiere que controle más recursos?

La constante búsqueda de nuevos mecanismos para gravar lleva a un permanente cambio de las leyes que erosiona aún más la legitimidad. Tanto cambio hace difícil para los ciudadanos internalizar las reglas del juego. Esto, aunado a una baja cultura financiera y legal, obliga a los contribuyentes a consultar a un especialista para llenar los formularios de Hacienda. La percepción dominante es que la ley fiscal es más compleja que en otros países, lo cual justifica el no pagar.

Para hacer más complejo el escenario, el gobierno ha tenido que generar superávit fiscales primarios para así poder pagar la deuda adquirida en el pasado. Es decir, el gobierno gasta en servicios y bienes públicos menos de sus ingresos totales, por lo que el

ciudadano en la práctica paga más de lo que recibe, y los servicios que recibe son, además, de baja calidad.

También la prudencia fiscal del sexenio de Salinas en mucho dependió de no gastar o de que lo hicieran los inversionistas privados, con garantías públicas que luego podían representar un alto costo fiscal, como fue el caso de la inversión en carreteras o la privatización bancaria. Si bien el gobierno de Salinas hizo una reforma tributaria importante, sus beneficios fueron más por el lado de distorsionar menos la economía con una serie de impuestos especiales que por el de la recaudación, la cual si bien aumentó, no fue sostenible.

En el caso del sexenio de Zedillo fue tan fuerte la caída en la recaudación como resultado de la crisis económica que comenzó en 1995, que a pesar de aumentar las tasas (el IVA pasó de 10 a 15 por ciento), no se pudo incrementar la tributación por arriba de lo alcanzado en el sexenio anterior; ni siquiera al final del sexenio, cuando la economía llevaba varios años de crecimiento sostenido. Algunos datos son reveladores de esta fragilidad. Por ejemplo, el ingreso total por IVA no alcanza a financiar el gasto público federal total en educación, menos aún si se consideran los tres niveles de gobierno.

En el otro extremo están esos sexenios de alto gasto público, en parte para hacer frente a las demandas sociales no atendidas en el periodo anterior, pero gastando sin orden y sin una mejora sustantiva de los ingresos públicos capaz de financiar tasas de crecimiento en el gasto tan elevadas, como en los sexenios de Echeverría y López Portillo. En ambos sexenios la expansión del gasto público fue el motor del crecimiento. Sin embargo, un crecimiento de la deuda insostenible obligó a frenar la economía en 1977 y a detenerla por completo en 1983.¹⁶

¹⁶ Elizondo, Carlos. *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 2, editado por la Auditoría Superior de la Federación, p. 20.

En el cerrado sistema de los sesenta, las demandas sociales se posponían por miedo a trastocar la estabilidad macroeconómica y afectar los intereses de los grupos que más se beneficiaban con el desarrollo estabilizador y que eran su motor, es decir, los inversionistas privados. La falta de democracia hizo de la contención de las demandas sociales un mecanismo de control en apariencia más barato que ampliar las oportunidades.

El gobierno de Echeverría heredó las tensiones de una estrategia política excluyente, sin embargo, no estaba dispuesto a modificar la lógica autoritaria del sistema político. No se democratizó el sistema, pero cuando la reforma fiscal fracasó y los esfuerzos recaudatorios subsecuentes resultaron insuficientes, se abrió el gasto público aprovechando la disponibilidad de fondos prestables. Se optó por aumentar el gasto para ampliar las oportunidades sociales y para incrementar el papel del Estado en la economía, mecanismo útil para incorporar nuevos actores dentro del gobierno.

Un mayor gasto social era necesario dada la desigualdad y pobreza que el crecimiento del desarrollo estabilizador no había logrado eliminar. Sin embargo, el gasto en sistemas no democráticos suele ser presa de intereses organizados y de prácticas clientelares. Se asignó más con criterios políticos que con base en las necesidades sociales o la racionalidad económica. Por ejemplo, contra la lógica económica que señala que el gasto público en primaria es socialmente más rentable, el gasto por estudiante en primaria quedó estacionado.¹⁷ El gasto en un sistema político no democrático suele ser, además, poco eficiente, ya que una parte de éste se pierde en una enorme burocracia y en actos de corrupción.

Por otro lado, el creciente gasto en empresas públicas fue más el resultado de la desconfianza de los empresarios, de una visión ideológica del papel económico del Estado y de la racionalidad política de un sistema basado en el reparto de puestos, que de buscar la forma de hacer más competitiva una economía cerrada e ineficiente. Fue una estrategia que llevó a orientar la inversión en proyectos de baja rentabilidad. A pesar de que se logró cierto incremento en la recaudación, se optó por un déficit público creciente, parcialmente

¹⁷ *Idem.* p. 22.

financiado con deuda externa, que explica en buena medida la inflación y la subsecuente devaluación.

En el sexenio de 1976 a 1982, la historia se repitió, y como suele pasar cuando el espíritu de la historia retorna: lo hizo de forma extrema. Fundado en la expectativa de un precio del petróleo infinitamente a la alza, se expandió la economía con base en los ingresos petroleros, un elevado endeudamiento y creciente déficit público. Ante la evidente sobrevaluación y con el precio del petróleo a la baja, los ahorradores más solventes sacaron sus recursos del país y la economía se desplomó.¹⁸

La estabilidad política requería de poder distribuir miles de puestos públicos entre los simpatizantes del Presidente y de su partido. Esto erosionó la distinción entre burocracia profesional y clase política. El resultado ha sido la persistencia de cuerpos burocráticos débiles, con poca capacidad para implementar decisiones complejas. El Estado tenía el poder para expropiar a un empresario rico pero incómodo políticamente; sin embargo, no podía administrar rutinariamente la fatigosa tarea de cobrarles impuestos, como se ve en las altas tasas de evasión ya mencionadas.

Existe una alta burocracia bien adiestrada que puede diseñar políticas tributarias adecuadas. Por ejemplo, se considera al sistema tributario mexicano, en términos de neutralidad, como superior al del resto de, prácticamente, todos los países de la OECD. Sin embargo, esta capa profesionalizada es muy delgada y no tiene la capacidad para instrumentar adecuadamente las reformas que diseña. Los relativos bajos salarios y la inseguridad en el empleo, incluso de esta alta burocracia, hacen difícil retener a funcionarios exitosos, los cuales pueden tener una promisorio carrera en el sector privado, donde se suelen concentrar los mejores fiscalistas, capaces de encontrar mecanismos para eludir el pago de impuestos.

Esta dificultad para construir una burocracia efectiva se hizo evidente en la reforma tributaria del gobierno de Salinas. Se buscó, correctamente desde el punto de vista

¹⁸ *Idem.*

técnico, eliminar impuestos especiales y a cambio ampliar la base. Sin embargo, a pesar del esfuerzo por renovar y consolidar la administración tributaria, no se lograron construir los mecanismos administrativos efectivos para ampliar, sostenidamente, la recaudación. Esto parece depender de la presión de funcionarios muy motivados por razones seguramente personales, dispuestos a pagar el costo político y personal de implementar el llamado terrorismo fiscal, que no es otra cosa que buscar aplicar la ley. Sin embargo, este espíritu es difícil de sostener cuando el funcionario sale, lo cual sucede más pronto que tarde, dado el desgaste al que es sometido.

Cuando finalmente el Ejecutivo logra detectar una evasión, no es difícil que pierda el caso frente al poder Judicial, ya sea por una legislación mal diseñada, la poca capacidad de los abogados del gobierno, o por la corrupción de los jueces. Según el Cuaderno de Estadísticas Judiciales, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 1997 hubo únicamente 431 presuntos delincuentes del código fiscal registrados en los juzgados de primera instancia, de los cuales a 366 se les dictó auto de formal prisión. De éstos, 300 fueron sentenciados, 62 fueron puestos en libertad por falta de elementos, 3 estuvieron en el caso de extinción penal y 1 estuvo sujeto a proceso.

Los esfuerzos de las autoridades federales, a partir de 1997, para dotar a las entidades federativas de mayores capacidades tributarias han sido bloqueados por todos los partidos. Tal fue el caso de un impuesto local del 2 por ciento a las ventas propuesto en 1998 y 1999 por el gobierno federal. La reforma en cuestión no obligaba a cobrarlo, sólo ampliaba las potenciales facultades tributarias de los estados. Ningún gobernador apoyó públicamente la reforma y esta propuesta fue rechazada por el Congreso.

En 2001, el Ejecutivo presentó la Nueva Hacienda Pública, en donde su principal propuesta era introducir el IVA de 15% a los alimentos y medicinas. Dicha medida no fue aprobada, en parte, por la gran presión social y el costo político que una medida así podría tener. En su lugar fue aprobado el IVA a artículos de lujo, para que entrara en efecto en enero de 2002, pero esta medida finalmente fue eliminada por el mismo ejecutivo en 2003.

En septiembre de 2007, se aprobó la creación de dos nuevos impuestos. El primero fue el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el cual empezó a una tasa de 16.5% que aumentaría, progresivamente, a 17% en 2009 y a 17.5% de 2010 en adelante. El IETU tenía como objetivo lograr una recaudación más justa, ya que no consideraba regímenes especiales ni deducciones o beneficios extraordinarios. El contribuyente debía pagar lo que resulte mayor del cálculo del ISR o del IETU.

El segundo impuesto creado fue el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), que gravaba a una tasa de 2% los depósitos bancarios en efectivo mayores a \$25,000 pesos y que buscaba incrementar la base tributaria. Con respecto al ISR, la tasa, tanto para personas morales como físicas, bajó a 29% en 2006 y a 28% en 2007.

Una nueva reforma surgió a finales de 2009. Los principales cambios que se aprobaron fueron un aumento de la tasa del ISR a 30%, un aumento del IVA generalizado a 16% y a 11% en ciudades fronterizas y un aumento a 3% del IDE, cobrándose ahora a partir de los depósitos en efectivo mayores de \$15,000 pesos.

Sin embargo, estas reformas no lograron aumentar la recaudación tributaria, ya que los ingresos tributarios pasaron de 8.8% del PIB en 2007, a 8.4% en 2012, mientras que los incrementos en el gasto público hicieron que se pasara del equilibrio presupuestario en 2007 a un déficit de 2.6 % en 2012.¹⁹

La situación actual no ha mejorado, los ingresos tributarios de nuestro país siguen siendo el último lugar en la estadística de la OCDE. A pesar de los esfuerzos por aumentar la recaudación de impuestos y de las reformas fiscales recientes, México se mantiene como el país donde menos impuestos y contribuciones sociales se pagan entre los 36 integrantes de la OCDE.

¹⁹ Auditoría Superior de la Federación. “El reto fiscal y la Reforma Hacendaria”. (Documento Web) 2016 https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/8._El_Reto_Fiscal_y_la_Reforma_Hacendaria.pdf, consultado: el 18 de marzo de 2019

De acuerdo con sus estadísticas anuales de ganancias tributarias, México registró el equivalente a 16.2% del PIB en ingresos tributarios durante el 2017, incluyendo las contribuciones de seguridad social. Estos ingresos sufrieron una moderación respecto de los recaudados un año antes, que fue equivalente a 16.6% del Producto, es poco menos de la mitad de la tasa promedio de recaudación que logran los países OCDE, que es equivalente a 34% del Producto y quedó lejos del líder recaudador del grupo, que es Francia, quien ingresó también el equivalente a 34.2% de su PIB.²⁰

La información de la OCDE resulta oportuna, en tanto el presidente, Andrés Manuel López Obrador, consignó que como ya no habrá corrupción en su gobierno, “ya no habrá pretexto para que se dejen de pagar impuestos”²¹. Y que se ha comprometido a no impulsar una reforma tributaria al menos en los primeros tres años de su gestión.

El análisis realizado en este capítulo al marco de jurídico y operativo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal así como de los antecedentes de la recaudación fiscal en México, nos demuestra la gran importancia que tiene el sistema tributario para el desarrollo sostenido de cualquier país. En el caso de México esta función ha sido ineficiente y desarrollada sin una adecuada planeación. Las consecuencias que se han pagado a través de la historia económica y social de nuestro país, nos dan la justificación adecuada para exponer de una manera concisa, los problemas estructurales que generan la baja recaudación de impuestos del sistema tributario mexicano, y que se estudian en el segundo capítulo de este trabajo.

²⁰ Morales, Yolanda. “México ocupa último sitio en recaudación en zona OCDE”. (Noticia) diciembre 2018 <https://www.economista.com.mx/economia/Mexico-ocupa-ultimo-sitio-en-recaudacion-en-zona-OCDE-20181205-0116.html>

Consultada: 20 de marzo de 2019

²¹ *Idem.*

CAPÍTULO SEGUNDO

CAUSAS DE LA DEBILIDAD DE LA FUNCIÓN RECAUDADORA EN MÉXICO

En este capítulo se exhiben los datos técnicos y las cifras estadísticas de la recaudación tributaria de México, en comparación con los países miembros de la OCDE, y con los países de América Latina que tienen aproximadamente el mismo tamaño de economía y niveles de desarrollo similares. Se analizan los principales problemas estructurales, administrativos y políticos, del sistema tributario mexicano y la manera en cómo se reflejan en los resultados obtenidos en los índices de recaudación tributaria, toda vez que el conjunto de esta problemática genera la baja recaudación de impuestos, misma que se refleja en el limitado gasto público de México, entre otros factores que hacen necesaria la ejecución de una nueva reforma fiscal, los cuales se describen y analizan en la parte final de este capítulo.

2.1 Datos duros, (2000 – 2018).

Aunque teóricamente se conocen las características que debe reunir de un buen sistema tributario, la estructura tributaria en México está alejada de los principios de equidad, neutralidad, justicia, eficiencia, mínimos costos administrativos y facilidad para ejecutar la política fiscal. La violación de estos principios básicos de la tributación ha llevado al sistema tributario mexicano a problemas estructurales casi endémicos que se han reflejado en incrementos sustantivos de la evasión fiscal.

La evasión fiscal históricamente ha estrechado la base tributaria del país de manera significativa. Así, a principios de la década pasada, el número de personas físicas que pagan impuestos era de 5.5 millones, es decir, únicamente el 16.18% de la población económicamente activa de México contribuía regularmente con el fisco, además de que solo el 27.5% de las personas morales pagaban impuestos regularmente.²²

²² Fuente: SHCP Sistema de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Página Electrónica www.shcp.gob.mx/eofp/index.html

El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria era bastante bajo en México. Es evidente que faltaba mucho por hacer, cuando el padrón de causantes de personas físicas era de 5.5 millones, no obstante que la población económicamente activa superaba los 34 millones de personas. Asimismo, basta contrastar el número de empresas cautivas que tenía registrada la SHCP a principios de la década pasada, que era de alrededor de 550 mil, mientras que el INEGI reportaba en los Censos Económicos que el país contaba con dos millones de establecimientos registrados que realizaban actividades económicas.

La consecuencia de tener un alto nivel de evasión es que se generan rezagos en la política de recaudación. Por ejemplo, en 1999, México recaudó el 14.8% del PIB, mientras que, algunos países miembros de la OCDE, presentaban las siguientes tasas de recaudación como porcentaje del PIB: Bélgica (1997) 45.4%; Francia (1997) 43.6%; Austria (1997) 43.5%; Alemania (1996) 37.7%; y Reino Unido (1998) 36.4%.²³

México también mantuvo en dicha década una tasa de recaudación tributaria baja con respecto a los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Canadá (1995) 36.0% y Estados Unidos (1997) 27.5%.²⁴

Finalmente, México también presentaba una recaudación inferior con respecto a los países de América Latina, que tienen similitud respecto al tamaño de sus respectivas economías: Brasil (1994) 29.3%; Argentina (1997) 21.1%; y Chile (1998) 20.8%.²⁵

Después de apreciar los datos de la década pasada, vamos a analizar que la situación en lo que va de la década actual no ha cambiado mucho, aunque se ha avanzado bastante en el incremento del padrón de contribuyentes, el cual según datos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) llegó a 66.5 millones de contribuyentes en abril de 2018, sin embargo este incremento no se ha visto reflejado en una mejor recaudación tributaria,

²³ Información tomada del estudio de investigación de la OCDE denominado “Opinión de la OCDE Sobre la Reforma Tributaria en México”. Página electrónica www.oecdemexico.org.mx/reformatributaria.pdf

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

misma que se mantiene en un 14.1% del PIB²⁶, la cual es la menor dentro de los países miembros de la OCDE, un porcentaje comparable con lo que recibe el Salvador; es decir, la décimo quinta economía más grande del mundo recauda en porcentaje algo similar a la tercera economía más pobre de Latinoamérica. La principal fuente de financiamiento del gobierno mexicano son los impuestos, los cuales, a pesar de haber incrementado con la reforma fiscal de 2014, siguen siendo los más bajos, medidos como porcentaje del PIB, entre los países miembros de la OCDE.

Por otra parte, la recaudación fiscal de las entidades federativas es muy baja y poco efectiva, en gran medida por la dependencia que han generado estados y municipios a las participaciones y aportaciones federales, así las cifras y números de recaudación en los estados son muy deficientes, sobre todo porque están acostumbrados a las prerrogativas que les da el gobierno federal por lo tanto no tienen preocupación real de aumentar la recaudación, ni la voluntad de asumir el costo político de incrementar la recaudación local.

En 2007 las entidades federativas registraron ingresos por la recaudación de impuestos por 90,127 millones de pesos, por gravámenes sobre los ingresos, sobre el patrimonio, la producción el consumo y las transacciones y otros impuestos, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En contraste, las participaciones federales, es decir, los recursos asignados a los estados y municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal ascendieron a 677,756 millones de pesos, y por aportaciones federales, es decir la transferencia de recursos a estados y municipios con el objetivo de fortalecer su capacidad y demanda en rubros como la educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, las entidades recibieron en ese año 933,437 millones de pesos. Esta cifra es, aproximadamente, 10 veces más elevada que lo que los propios estados recaudaron²⁷. En ese sentido Arturo Herrera, el subsecretario de Hacienda, recientemente señaló que impuestos como la

²⁶ Santillán, Ernesto. “La Deficiente Recaudación”. (Reporte) abril 2019

<https://www.reporteindigo.com/reporte/la-deficiente-recaudacion-impuestos-mexico-deficiencias-espiral-problematicas-desigualdad/>

Consultado: 02 de mayo de 2019.

²⁷ Navarro, María Fernanda. “Aumentar impuestos no solucionará la mala recaudación de los estados”.

(Artículo) abril 2019. <https://www.forbes.com.mx/aumentar-impuestos-no-solucion-la-mala-recaudacion-de-los-estados-contadores/> Consultado: 6 de mayo de 2019.

tenencia de vehículos y el fortalecimiento del cobro predial eran muy buenas opciones para dar solución a la baja recaudación estatal y municipal, aunque el Presidente Andrés Manuel López Obrador descartó esta posibilidad.

En efecto, donde se presenta mayor rezago es en la recaudación de gobiernos locales y los impuestos al capital, como impuestos sobre la propiedad e impuestos sobre la riqueza. El impuesto en donde la recaudación está mejor posicionada con respecto a los demás países de la OCDE es el de impuestos al ingreso de las personas morales. La baja recaudación observada hace necesario discutir la necesidad de una reforma fiscal, analizando a fondo la recaudación de gobiernos locales y los impuestos al capital, como lo demuestran los datos estadísticos más recientes en cuanto a la recaudación del Estado Mexicano.

A continuación se muestra un comparativo de recaudación de los principales impuestos entre México, siete países y el promedio de la OCDE²⁸. En el análisis se muestra tanto la recaudación federal, como la realizada por gobiernos locales; es decir, estados y municipios. Aunque los datos más recientes de México corresponden a 2018, el comparativo se realiza para el año 2017, que es el más reciente en la base de datos de la OCDE.

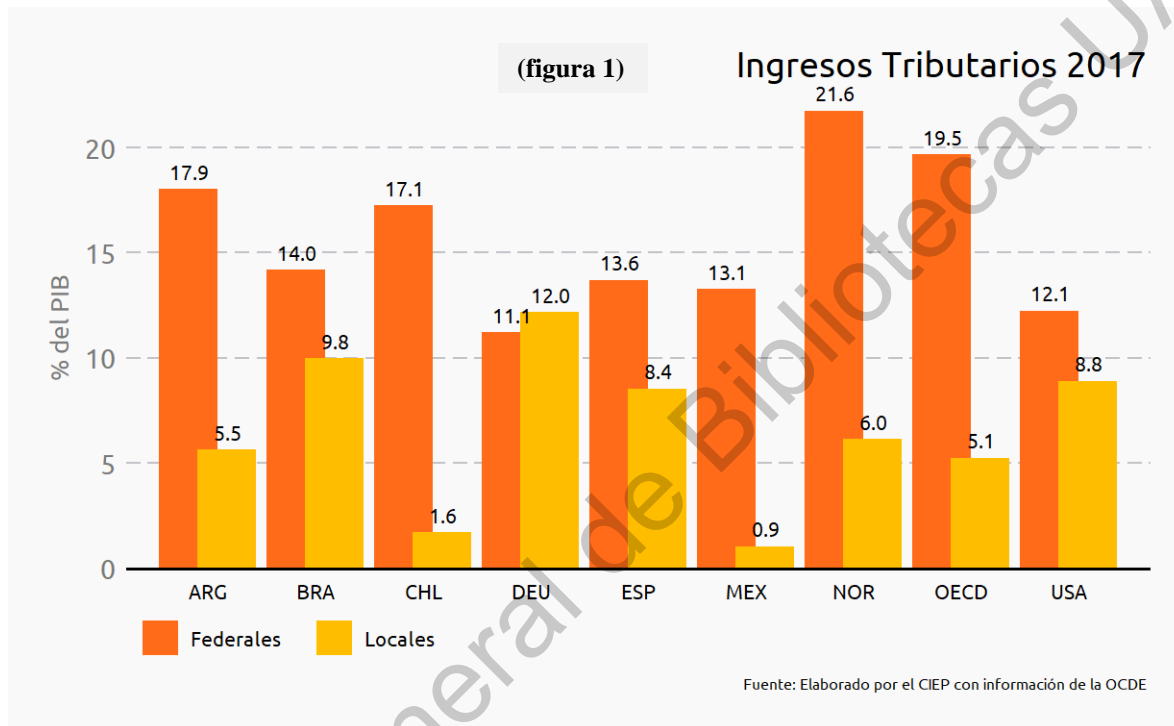
2.1.1 Impuestos totales.

Al observar la recaudación total de impuestos, sin incluir las contribuciones a la seguridad social, México es el país con la recaudación más baja, con 14.1% del PIB, en 2017.²⁹ Dentro de los países analizados, el que presenta una recaudación más cercana a la de México es Chile, con 18.7% del PIB, mientras que el que presenta una mayor recaudación es Noruega, con 27.6% del PIB (figura 1).

²⁸ Centro de Investigación Económica y presupuestaria (CIEP) / García, Adrián. “Comparativo de Recaudación Principales Impuestos”. (Investigación) marzo de 2019. <https://ciep.mx/comparativo-de-recaudacion-principales-impuestos/#fn1> Consultada: 8 de mayo de 2019.

²⁹ *Idem*.

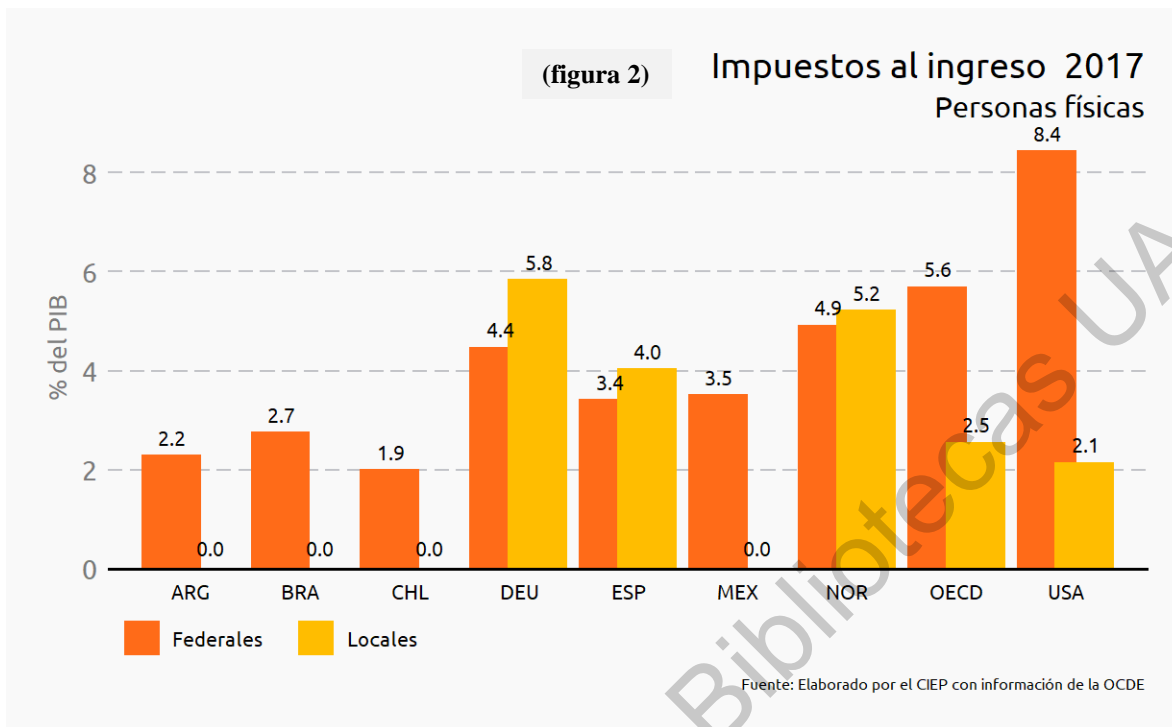
Al desagregar la recaudación en federal y local, se observa que México tiene una dependencia mayor en la recaudación federal que el resto de los países. La recaudación federal en México es mayor que la de Alemania y Estados Unidos; sin embargo, en el ámbito local es la menor por una diferencia considerable. La recaudación local en México es del 0.9% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es del 5.1% del PIB (figura 1).



2.1.2 Impuestos al ingreso de personas físicas.

La recaudación sobre el ingreso de personas físicas incluye los ingresos por sueldos y salarios, ganancias por actividad empresarial y ganancias de capital. En México, este rubro representa 3.5% del PIB, cifra mayor que en Argentina (2.2), Chile (1.9) y Brasil (2.7). Estos tres países, junto con México, son los únicos dentro de éste análisis cuya recaudación de este tipo de impuestos proviene totalmente del gobierno federal (figura 2).

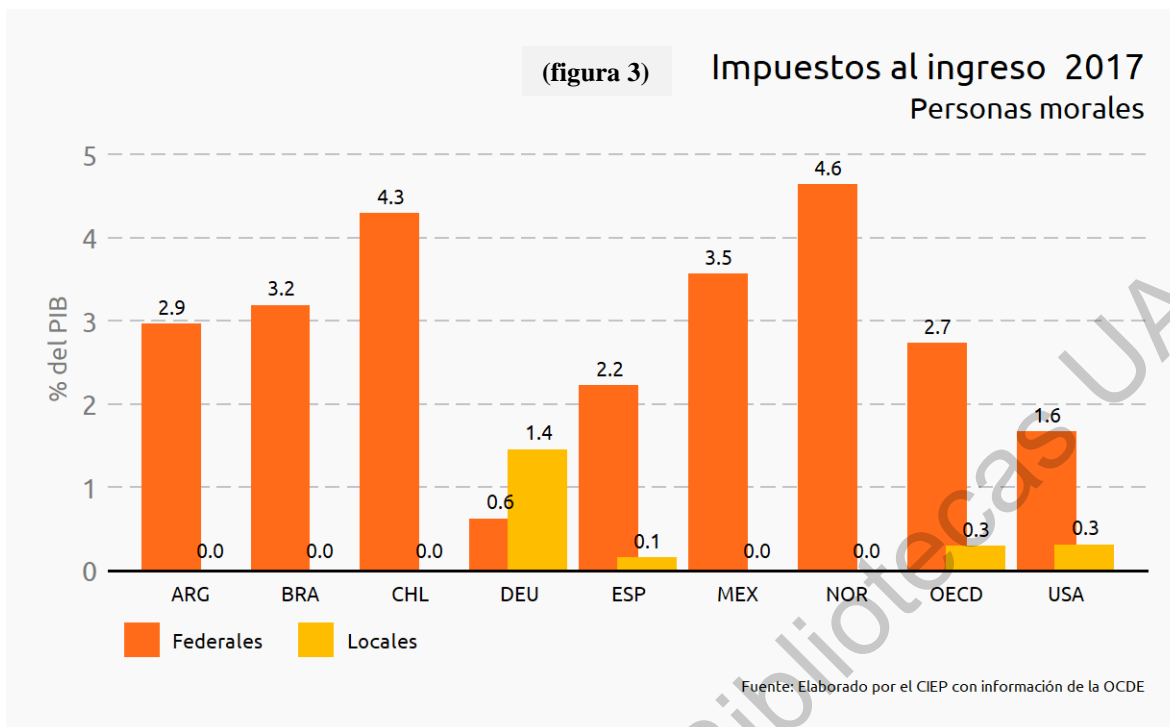
El promedio de la OCDE es de 8.1% del PIB, en donde 2.5% proviene de gobiernos locales y 5.6% del gobierno federal. El país con mayor recaudación es Noruega, en donde la federal y la local están balanceadas, 5.2% y 4.9%, respectivamente (figura 2).



2.1.3 Impuestos al ingreso de personas morales.

Tal como en los impuestos al ingreso de personas físicas, el de personas morales incluye las ganancias tanto por su actividad comercial como ganancias de capital. En este concepto, México es de los países que más recaudan, con 3.5% del PIB, solo por debajo de Chile 4.3% y Noruega 4.6%. El promedio de la OCDE es de 3.0% (figura 3).

A diferencia de los impuestos a los ingresos de personas físicas, en el caso de las morales, la mayor parte de la recaudación proviene del gobierno federal, teniendo recaudación local solamente Alemania, España y Estados Unidos. En todos los casos, salvo Alemania, la recaudación federal es mayor a la local (figura 3).

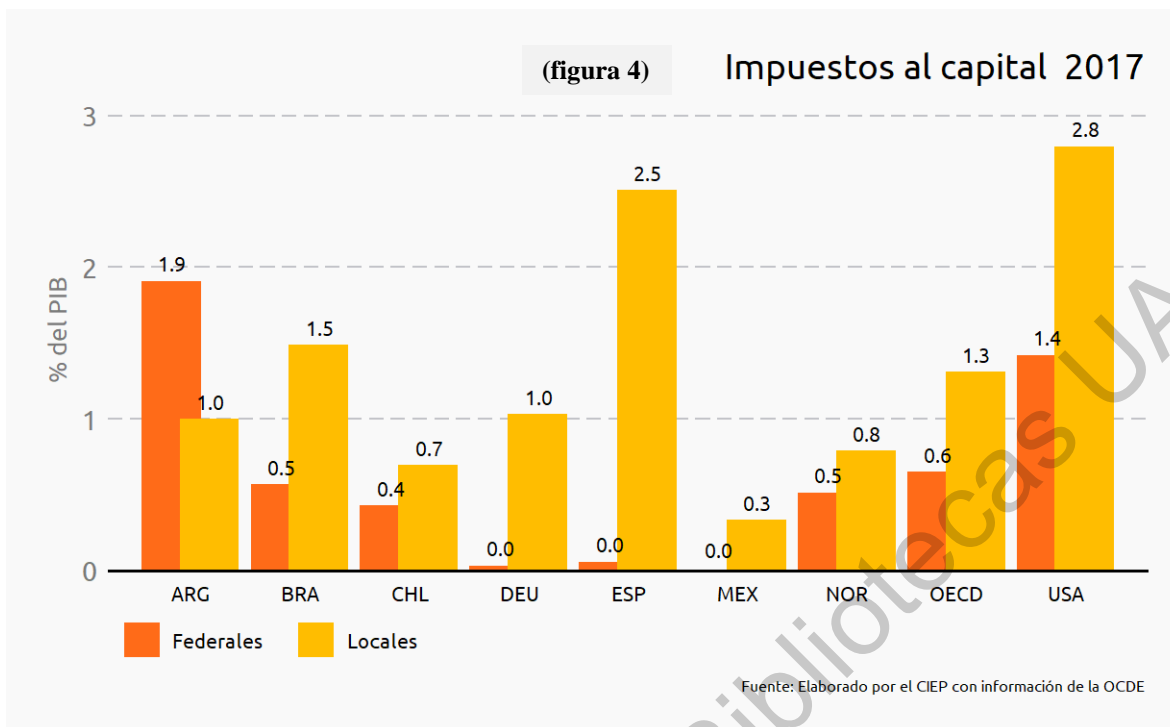


2.1.4 Impuestos al capital.

Los impuestos al capital incluyen impuestos a la propiedad inmobiliaria, a la riqueza y a regalos y herencias. En este rubro la recaudación de México es la menor entre los países bajo estudio, representando 0.3% del PIB, proveniente de recaudación local, más específicamente, del impuesto predial (figura 4).

El país que más recauda por este concepto es Estados Unidos con 4.2% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 1.9% del PIB (figura 4).

De los países bajo análisis, solo en Argentina la mayor parte de la recaudación es federal, mientras que en el resto de los países proviene en su mayoría de los gobiernos locales (figura 4).

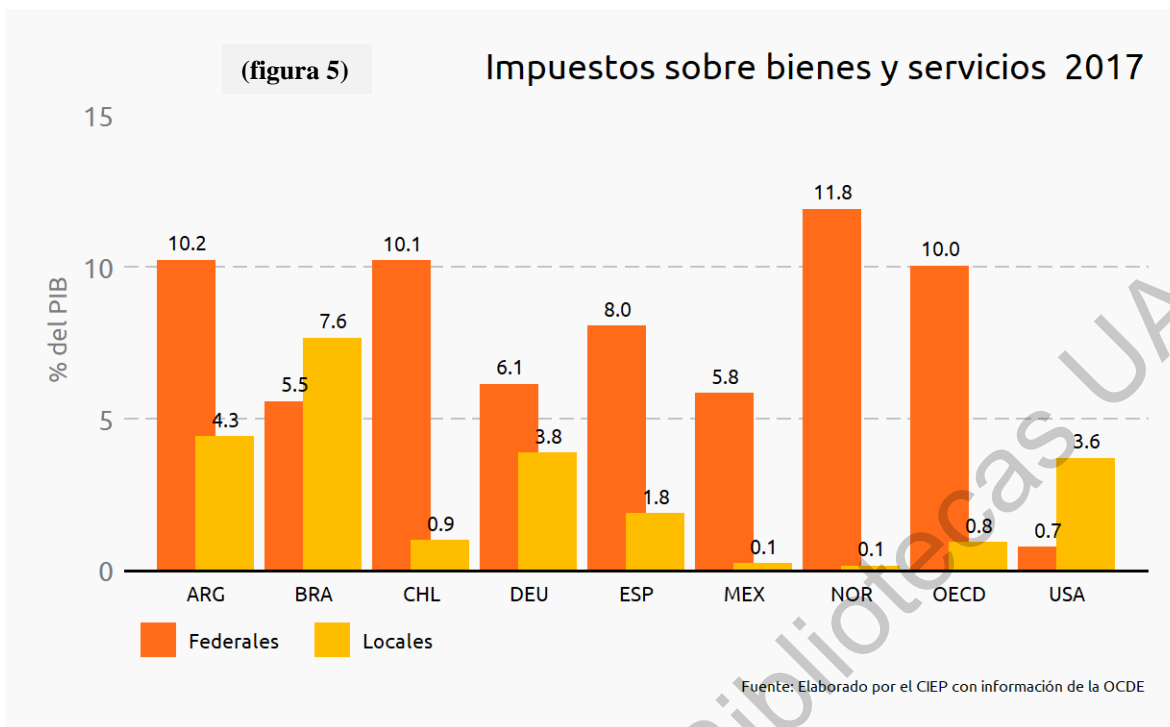


2.1.5 Impuestos sobre bienes y servicios.

En el caso de México, los impuestos sobre bienes y servicios se refieren al IVA, IEPS, ISAN, impuestos sobre importaciones y exportaciones e impuestos locales, como la tenencia automotriz.

Dentro de los ocho países que se analizaron, México presenta la segunda recaudación más baja, con 5.9% del PIB, solo por encima de Estados Unidos, con 4.3% del PIB, mientras que el país que más recauda es Argentina, con 14.5% del PIB. El promedio de la OCDE es de 10.8% del PIB (figura 5).

La recaudación por este concepto proviene en la mayoría de los países del gobierno federal, solo en el caso de Brasil y Estados Unidos la recaudación local es mayor (figura 5).



2.1.6 Comentarios.

La recaudación tributaria en México, medida como porcentaje del PIB, es la más baja dentro de los países de la OCDE. Las presiones fiscales que se avecinan, derivadas del cambio demográfico que se presenta actualmente en el país, hacen inminente la necesidad de obtener mayores recursos para cubrir el gasto público. Dentro de los principales impuestos, México tiene niveles de recaudación superiores al promedio de la OCDE únicamente en los impuestos al ingreso de las personas morales, y encuentra mayor rezago en los impuestos al capital.

Adicionalmente, dentro de todos los países incluidos en el análisis, México es el que obtiene una mayor proporción de sus ingresos del gobierno federal, con una participación limitada de ingresos provenientes de gobiernos locales. La probable reforma fiscal de los próximos años debe de buscar cambios que faciliten y promueva la recaudación de los gobiernos locales. Asimismo, aumentar la recaudación tributaria, tanto federal como local, con un especial énfasis en los impuestos al capital, rubro en el que la recaudación en México presenta mayores rezagos.

2.2 Problemática económica-estructural y política-administrativa de la tributación mexicana.

Hemos analizado los datos duros de la recaudación en México, que son finalmente, el resultado de un conjunto de problemas que aquejan al sistema fiscal mexicano y que reflejan de manera contundente su mala situación, sin embargo, la evasión fiscal de la que se habló en el principio de este capítulo, no es el único problema que sufre el aparato fiscalizador mexicano, un análisis más profundo sugiere clasificar dichos problemas en económicos- estructurales y político-administrativos.

2.2.1 Problemas económico-estructurales de la tributación mexicana.

Algunos problemas económicos estructurales que sufre la estructura tributaria del país son los siguientes:

a. La concentración del ingreso.

En términos fiscales, el problema más importante que presenta la alta concentración del ingreso es que cualquier intento por parte del gobierno mexicano para afectar esta riqueza puede provocar fugas masivas de capitales, lo cual, se conjuga con las ventajas proporcionadas por los mercados de Estados Unidos y Canadá (mayor certidumbre y estabilidad financiera) para alentar la salida de capitales del país (ventajas ofrecidas por la integración financiera).

b. Economía informal.

Son actividades que se distancian del cumplimiento estricto de las leyes y reglamentos que rigen la actividad productiva. Este sector es una fuente importante de evasión fiscal, y en nuestro país históricamente la evasión fiscal en este sector representa una parte importante del PIB. En el caso del IVA mexicano se estima una tasa de evasión, de 37% inferior a la de Perú de 68%, pero superior a la de Chile, de 23%. Es conveniente señalar que la informalidad está vinculada con el subempleo y con la economía subterránea, cuyo ámbito incluye actividades como el contrabando y el robo organizado, las cuales no

están sujetas al régimen fiscal. Su medición es difícil y existen pocas estimaciones al respecto, según la OCDE el empleo en el sector informal podría representar una tercera parte del empleo urbano total, pero como los ingresos son relativamente bajos en el sector informal su participación en el PIB es probablemente menor.³⁰ De acuerdo con un estudio del INEGI (1999), la magnitud del sector informal sería de aproximadamente un 10% del PIB.

Por otra parte la encuesta Nacional de Empleo y la Encuesta Nacional de Micro negocios, estimó que 15.7 millones de personas participan en la economía informal, adicionalmente los ingresos obtenidos por los patrones y asalariados ascienden a 8.74% del PIB, mientras que, los ingresos fiscales obtenidos por concepto de gravar tales ingresos serían de 0.180% del PIB con un costo fiscal de 0.216% del PIB, esta situación implicaría un déficit fiscal (pérdida en la recaudación) de 0.035% del PIB sin considerar el costo administrativo que implicaría su control.³¹

c. Concentración en la recaudación.

Otro de los problemas importantes, 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.

La concentración de la recaudación basada en los ingresos petroleros resulta perjudicial para cualquier economía debido a las constantes fluctuaciones cíclicas en los precios del petróleo que implican la reducción de los ingresos públicos y del gasto de gobierno, aunado a que es un recurso natural no renovable, del que no puede depender por siempre la economía y el sistema financiero de un país.

d. Regímenes especiales.

³⁰ Información tomada del estudio de investigación de la OCDE denominado “Opinión de la OCDE Sobre la Reforma Tributaria en México”. Página electrónica www.oedemexico.org.mx/reformatributaria.pdf

³¹ Fuente: INEGI Banco de Información Económica. Página Electrónica. www.inegi.gob.mx/dgcnesyip.inegi.gob.mx/cgiwin/bdieintsi.exe/NIVH100010#ARBOL

Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el Gobierno Federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal permite que incluso las empresas o industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para evadir el pago de impuestos.

Históricamente, las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado, (Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras a partir de 2014), y que realizan actividades económicas y productivas en agricultura, pesca y transporte terrestre, mismas que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo, prácticamente no pagan impuesto sobre la renta.³² Una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente. El régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras debe servir para que las empresas de menor tamaño permanezcan y se incorporen a la economía informal, pero no debe ser un mecanismo que permita la evasión fiscal en montos muy significativos.

La OCDE calcula que la eliminación de los regímenes especiales a distintas actividades económicas y al ingreso podría incrementar la recaudación fiscal en alrededor de 3 puntos del PIB, lo que elevaría los ingresos públicos mexicanos a niveles similares a los de otros países de América Latina³³. En México el número de empresas que se consolidan en grupo han aumentado considerablemente y se estima que la consolidación reduce en promedio un 30% del ISR de los grupos.³⁴

2.2.2 Problemas político-administrativos de la tributación mexicana.

Existen problemas políticos y administrativos que inciden directamente en la baja recaudación tributaria en México. Así, la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el tiempo que se emplea son factores que

³² Fuente: SHCP Sistema de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Página Electrónica www.shcp.gob.mx/eofp/index.html

³³ Información tomada del estudio de investigación de la OCDE denominado “Opinión de la OCDE Sobre la Reforma Tributaria en México”. Página electrónica www.oecdemexico.org.mx/reformatributaria.pdf

³⁴ Fuente: SHCP Sistema de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Página Electrónica www.shcp.gob.mx/eofp/index.html

desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos también inciden negativamente en la recaudación fiscal.

2.3 Los índices de recaudación tributaria.

Otro enfoque para analizar la ineficiencia del sistema tributario mexicano es a través del análisis de los siguientes índices de recaudación tributaria, los cuales representan un parámetro de medición de la función recaudadora en sus diferentes facetas:

2.3.1 Índice de concentración.

Este índice se refiere al número de impuestos existentes en la estructura impositiva y su contribución a la recaudación total. Cuanto mayor sea el índice, mayor será la concentración de los ingresos en unos cuantos impuestos. Cuanto más bajo es el índice, menor es la concentración. En un buen sistema impositivo, una gran proporción de los ingresos tributarios totales proviene de pocos impuestos, con tasas impositivas reducidas y uniformes.

Cuando la recaudación total se vuelve difusa debido a que prevalece una gran variedad de impuestos o porque para un determinado impuesto existen varias tasas impositivas, se dificulta la conducción de la política tributaria.

La ventaja evidente que se tendría con una mayor concentración es que el sistema tributario se vuelve más transparente y más manejable. Lo ideal sería contar con tres grandes impuestos y rangos de tasas impositivas, si no es que hasta menos. En el caso de México, el índice de concentración es bajo. Esto obedece a que existen varios impuestos y todos contribuyen a la recaudación.

2.3.2 Índice de dispersión.

Otro de los índices utilizados se refiere a la proliferación de impuestos menores, cuya recaudación es pequeña en términos relativos. Esta estructura dificulta el análisis y la

administración y contribuyen poco a la recaudación. Una reforma deberá tender a eliminar progresivamente estos impuestos menores e improductivos. Un buen sistema tributario mantiene, si acaso, pocos impuestos de esta índole. En México, este índice no es bajo como lo ilustra la presencia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que a su vez se descompone en los impuestos a bebidas alcohólicas; a tabacos labrados; a cervezas y bebidas refrescantes; a servicios telefónicos; a la tenencia sobre el uso de vehículos; etc.

Uno de los mayores problemas con este tipo de impuestos es que resulta muy costoso para los contribuyentes cumplir con tantos gravámenes y sus requisitos. Si el gobierno optara por eliminar este tipo de tributos, se ahorrarían muchos recursos que se desperdician en la administración y cumplimiento de ellos.

2.3.3 Índice de erosión.

La erosión del sistema tributario se origina por diversas exenciones, deducciones, tasas cero o por acciones ilegales (evasión, elusión, contrabando, inflación). Independientemente del origen, siempre lleva a una reducción de la base gravable. La erosión de la base gravable es uno de los principales problemas de la estructura impositiva mexicana. La mejor manera de mostrar que en México la base impositiva se encuentra muy erosionada es cuando se revisa la relación entre el cobro de los impuestos y el PIB, tomando a éste como la medida de capacidad de pago.

En el caso del ISR de las personas físicas y morales dicha relación equivale a 4.5% del PIB y la relación IVA/PIB es de sólo 3.1%. La baja participación de estos impuestos como proporción del PIB se debe a que la base está erosionada y a que mucha gente no paga lo que debe.³⁵

Debido a esta erosión, en su afán por incrementar la recaudación y esconder la ineficiencia, muchas veces se decide aplicar altas tasas impositivas a la base gravable

³⁵ Fuente: SHCP Sistema de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Página Electrónica www.shcp.gob.mx/eofp/index.html

restante e introducir impuestos adicionales, reduciendo el índice de concentración. Es innegable que con una menor base, la concentración de la tasa impositiva tendrá que ser más alta para generar los mismos ingresos. Asimismo, cuanto más alta sea la tasa impositiva, mayor será el incentivo a evadir impuestos. Esta falta de incentivos afecta el desempeño económico de un país.

2.3.4 Índice de especificidad.

Otro índice que sirve de prueba para el diagnóstico de un sistema impositivo es el grado en que éste depende de impuestos específicos, los cuales deben evitarse a toda costa. Un buen sistema tributario deberá minimizar el recurrir a estos impuestos específicos.

El ISAN y la tenencia sobre el uso de vehículos son impuestos de esta naturaleza. Además, la efectividad en la recaudación de este tipo de gravámenes se ve mermada en la medida en que la inflación es más alta. Cuanto mayor sea el índice de especificidad, más se afectarán los ingresos tributarios debido a la inflación. Asimismo, su administración se vuelve más costosa y difícil.

2.3.5 Índice de rezagos en la recaudación.

Este índice se refiere al periodo de retraso en los pagos de impuestos más allá del tiempo en el cual debe cumplirse la obligación fiscal. Estos retrasos provienen de las disposiciones administrativas que permiten que el contribuyente pague sus impuestos mucho tiempo después de que se ha incurrido en una obligación tributaria.

En general, este tipo de rezagos lleva a la ineficiencia del sistema impositivo independientemente de qué tan bien diseñada esté la estructura impositiva. De esta manera, la relación ingresos tributarios/PIB se vuelve muy sensible a la tasa inflacionaria, bajando esta relación cuando la inflación sube y aumentándola cuando la inflación baja.

2.3.6 Índice de cumplimiento obligatorio.

Este índice mide el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales de la población. Cuanto mayor sea el índice, más alto es el grado de cumplimiento en materia impositiva.

Cuando no se obliga a la ciudadanía al cumplimiento en el pago de impuestos se presenta una mayor divergencia entre el sistema impositivo legal estatutario y el efectivo. Es más, la correlación entre los cambios legales y los efectivos es tan baja que los efectos de una modificación ya no pueden estimarse.

Peor aún, la incidencia del sistema impositivo se vuelve imposible de determinar y el sistema tributario deja de ser un instrumento efectivo de política. El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bajo en México.

2.3.7 Índice del costo en la recaudación.

Es evidente que cuanto más bajo es el costo de la recaudación y más eficiente el desempeño de esta tarea, tanto menor es el índice del costo en la recaudación, por lo que el sistema tributario de un país es mejor. Un menor costo implica también mayor eficiencia y menor pérdida de bienestar.

Definitivamente, existen unos impuestos más fáciles de administrar que otros. Un impuesto al valor agregado es más fácil de recaudar que el impuesto sobre la renta a personas físicas. En general, el costo de recaudación va de 2 a 3% como proporción de los ingresos tributarios totales en algunos países, y hasta 8% en otros.³⁶

México no se caracteriza precisamente por tener un bajo costo en la recaudación de ingresos tributarios. Existen cálculos que indican que por cada peso recaudado se incurre en un costo administrativo adicional de aproximadamente 30 centavos, por lo que la recaudación tributaria en nuestro país se considera costosa e ineficiente.

³⁶ Información tomada del estudio de investigación de la OCDE denominado “Opinión de la OCDE Sobre la Reforma Tributaria en México”. Página electrónica www.oecdemexico.org.mx/reformatributaria.pdf

Resumiendo los índices de recaudación tributaria, para minimizar los problemas estructurales del sistema tributario es necesario que el sistema impositivo mexicano satisfaga los siguientes requisitos de desempeño: índice alto de concentración; índice bajo de dispersión y erosión; índice bajo de rezago en la recaudación; índice bajo de especificidad impositiva; índice alto de obligatoriedad en el cumplimiento aunado a una estructura de penalizaciones razonable; y bajo costo y alta eficiencia en la recaudación.

2.4 Los factores que hacen necesaria la ejecución de una nueva reforma tributaria.

Existen por lo menos cuatro factores que se conjugan para hacer posible la necesidad de una nueva reforma tributaria en México: La necesidad de incrementar el gasto público; Aumentar la recaudación tributaria; Obtener mayor eficiencia tributaria y Minimizar los problemas estructurales de la base tributaria del país.³⁷

2.4.1 Incrementar el gasto público.

El gasto público es un instrumento importante que tiene el gobierno mexicano para incidir en las actividades económicas del país. Su aplicación impacta las principales cifras claves de la economía, tales como, la inflación, la tasa de interés, el tipo de cambio y los salarios. Sin embargo, México está entre los países de América Latina con el menor gasto público, y en el 2019 destinará 24.2% del PIB, gasto menor a las proyecciones para el cierre del año 2018, en el que el monto se estimó de un 24.7% del PIB.³⁸

Una primera condición para definir y medir las características, necesidades y alcances de la reforma tributaria mexicana es un análisis individual y preciso que considere el bajo nivel de gasto, factor que inhibe la o las posibilidades del sector público para

³⁷ Reyes Tépac, Marcial. Investigador Parlamentario. “Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México”. Información tomada de la página electrónica de la Cámara de Diputados. www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/economycom/reportes/reftribu/ Consultada: el 8 de abril de 2019.

³⁸ “México, de los países con menor gasto público de América Latina: FMI”. La República, Octubre de 2018, Colombia. (Noticia). <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Mexico-de-los-paises-con-menor-gasto-publico-de-America-Latina-FMI-20181014-0032.html> Consultada: 13 de mayo de 2019.

dinamizar e inducir la inversión pública y privada, abatir rezagos en materia de infraestructura y gasto social, y coadyuvar a un proceso de desarrollo económico, social y regional renovado.

Desde una perspectiva histórica comparativa, el nivel de gasto público en México se ha mantenido por debajo de los países miembros de la OCDE, cuya tendencia en los países líderes o mejor posicionados en este rubro fue la siguiente (como porcentaje del PIB):³⁹ Francia 54.5%; Bélgica 54.3%; Italia 52.9%; Holanda 49.9% y Alemania 49.0%.

México también ha tenido una asignación inferior a los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Canadá 44.7% y Estados Unidos 33.3%.

2.4.2 Aumentar los ingresos tributarios.

Los ingresos del gobierno se clasifican en tributarios y no tributarios. Los ingresos no tributarios, son generados mayoritariamente Petróleos Mexicanos (PEMEX), representando una tercera parte de la recaudación global del gobierno federal, mientras que, las dos terceras partes son producto de la recaudación del IVA, ISR, ISAN, IEPS, etc.

Una nueva reforma tributaria buscaría elevar más estos ingresos para reducir la dependencia que se tiene del mercado petrolero. Así, el bajo nivel de los ingresos tributarios en México es un elemento central para realizar una reforma integral al sistema tributario del país. México, uno de los socios de la OCDE, tiene características particulares como su regresivo perfil en la distribución del ingreso, los altos niveles de subempleo, el tamaño del sector informal, un sistema impositivo débil y desequilibrios regionales importantes que impiden aumentar su recaudación tributaria.

³⁹ Información tomada del estudio de investigación de la OCDE denominado “Opinión de la OCDE Sobre la Reforma Tributaria en México”. Página electrónica www.oedemexico.org.mx/reformatributaria.pdf

En los últimos años, como desde la década pasada, los ingresos tributarios de México se han mantenido bajos, actualmente se estiman en un 14.1% del PIB.⁴⁰

2.4.3 Aumentar la eficiencia en la recaudación.

El sistema tributario mexicano ha incurrido en fuertes ineficiencias en la recaudación. Solo por citar el ejemplo del IVA, las pérdidas de dinero que generan las exenciones y excepciones significan que de cada peso que se podría recaudar, sólo se ingresa al erario público 52 centavos, teniendo una pérdida de la mitad de lo que se podría recaudar de este impuesto. Esta situación se agrava más si se considera la evasión fiscal en general: según datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el IVA potencial que podría recaudarse en México representaría el 11.9% del PIB, sin embargo, al estar gravado sólo el 48% del consumo, el IVA teórico potencial para este grupo de bienes y servicios asciende al 5.7% del PIB, por esto es importante una reforma, puesto que el grueso de la recaudación potencial se pierde por las excepciones.⁴¹

2.4.4 Minimizar los problemas estructurales.

Finalmente, una nueva reforma se torna necesaria para minimizar los problemas estructurales de carácter económico y político administrativo que tiene en la actualidad el sistema tributario mexicano, tales como la evasión del fisco, la concentración del ingreso, la concentración en la recaudación, los regímenes especiales, los excesivos trámites administrativos, etc.

La reforma tributaria es necesaria para combatir los rezagos en materia de gasto público incluido el social, la evasión y la elusión fiscal, la extrema dependencia de los ingresos petroleros, el fenómeno de la economía informal, la insuficiente atención a la pequeña y mediana empresa y las crisis de los estados y municipios.

⁴⁰ Santillán, Ernesto. “La Deficiente Recaudación”. (Reporte) abril 2019

<https://www.reporteindigo.com/reporte/la-deficiente-recaudacion-impuestos-mexico-deficiencias-espiral-problematicas-desigualdad/>

Consultado: 02 de mayo de 2019.

⁴¹ Reyes Tépac, Marcial. Investigador Parlamentario. “Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México”. Información tomada de la página electrónica de la Cámara de Diputados. www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/reportes/reftribu/

Consultada: el 8 de abril de 2019.

Loría y Brito, basándose en las ideas de Nicholas Kaldor, sostienen la necesidad urgente de una reforma en el sistema impositivo de México, por dos razones:⁴²

1. Los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con rápido crecimiento de población y necesidad de desarrollo acelerado. El ingreso fiscal corriente proveniente de los impuestos, en México es de alrededor del 14.1% del PIB, y se encuentra entre los más bajos del mundo.

2. Existe una creciente desigualdad entre los estratos de ingresos de la sociedad, que junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual amenaza con minar el edificio social, poniendo así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad.

El resultado del análisis efectuado en este capítulo de las cifras y datos estadísticos, así como de los índices de recaudación y problemas estructurales del sistema tributario mexicano, son un diagnóstico contundente de la debilidad de la función recaudadora del Estado Mexicano, misma que debe ser entendida como una acción y política pública conjunta de los tres niveles de gobierno, en la que la Federación lleva la batuta y la responsabilidad de generar la reforma fiscal, y los cambios económicos y administrativos estructurales necesarios; pero en la que también los estados y municipios deben asumir el reto de aumentar sus ingresos tributarios asumiendo el costo político que esto representa, y dejar de depender en gran medida de las participaciones y aportaciones que reciben de la Federación. Esta y otras soluciones y propuestas se plantean en el próximo capítulo, como las posibles soluciones a la fragilidad tributaria de nuestro país.

⁴² *Idem.*

CAPÍTULO TERCERO

POSIBLES SOLUCIONES PARA FORTALECER LA RECAUDACIÓN EN MÉXICO

En este capítulo se abordan aspectos teóricos y técnicos relacionados con el equilibrio presupuestal, tan necesario para las finanzas públicas sanas del país. Se describen las características que reúnen los sistemas tributarios eficientes y los modelos de recaudación fiscal que se aplican de manera exitosa en el ámbito internacional. Asimismo, se analizan las propuestas de reforma fiscal que para México han emitido algunos organismos nacionales e internacionales como la OCDE y el Banco Mundial. Por otra parte se describe la problemática financiera que a corto y mediano plazo deberá afrontar el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, su posicionamiento frente a la necesaria reforma fiscal; y en la parte final de este capítulo se señalan las propuestas que a mi criterio son las más importantes para elevar la recaudación tributaria en nuestro país.

3.1 El reto fiscal: equilibrio presupuestario.

Año con año, el Gobierno Federal se enfrenta al reto de, primero, obtener los recursos económicos necesarios, para, posteriormente, solventar sus gastos y, de esta forma, proveer a la población de los servicios y bienes necesarios para su bienestar, crecimiento y desarrollo. Históricamente, el sistema fiscal mexicano ha tenido una gran dependencia petrolera. Además, sus principales fuentes de recursos no petroleros están concentrados, básicamente, en el ISR y en el IVA. Por lo tanto, el escenario actual, donde la mezcla mexicana de petróleo enfrenta precios mínimos históricos y, además, donde ya se implementaron tanto una Reforma Hacendaria como Energética, convierte al equilibrio presupuestario en un objetivo complicado de lograr.

Si el reto del equilibrio fiscal no se cumple, es decir si los ingresos son menores a los gastos de un país, se genera un déficit presupuestario, que necesariamente debe ser

cubierto con la contratación de deuda pública. Desafortunadamente este es el escenario de México en los últimos años.

El equilibrio presupuestario se puede lograr de las dos maneras siguientes: Aumentando los ingresos presupuestarios de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF); y Disminuyendo el gasto público del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Aumentar los ingresos: en el año 2014 se ideó y desarrolló la Reforma Hacendaria, cuyo fin era proveer de más recursos económicos al sistema fiscal, para así depender menos del petróleo y de la deuda, y aunque la recaudación fiscal se logró incrementar, sin embargo, como ya se expuso en el capítulo anterior, en porcentaje respecto del PIB, se mantiene como uno de los más bajos de la OCDE, incluso comparado con las economías más débiles de América Latina. En el ejercicio 2018 se estima que los ingresos presupuestales del país fueron del 20.7% respecto del PIB.⁴³

Disminuir el gasto: el gasto público de México se viene incrementando año tras año, en 2018 alcanzó el 25,77% del PIB, una subida de 0.05 puntos respecto a 2017, en el que el gasto público fue el 25,72% del PIB.⁴⁴ Con esta tendencia, y con las políticas públicas actuales del nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en el que se incrementaron los programas sociales, la opción de reducir el gasto público es poco probable.

Por lo tanto, dado que el aumento de los ingresos ha sido casi cero en relación al PIB y que el gasto se ha ido incrementado constantemente, se ha hecho uso de la deuda pública para satisfacer la restricción presupuestaria del gobierno. De esta forma, el reto fiscal se vuelve en cómo lograr los compromisos del gobierno sin poner en riesgo la

⁴³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Estimación del Gasto Público para 2018”. (Documento web) 2018. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/exposicion/EM_Capitulo_2.pdf Consultado: 17 de mayo de 2019

⁴⁴ Expansión/Datosmacro.com. “México - Gasto público”. (Documento web) 2018 <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/mexico> Consultado: 17 de mayo de 2019

sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, por el incremento de la deuda y de sus costos, ni reducir el bienestar social.

Derivado de lo anterior, la opción que le queda a nuestro país es la de conseguir incrementar los ingresos presupuestales, de los cuales, los ingresos tributarios son la parte más importante. En el desarrollo del presente capítulo se expondrán las posibles alternativas para tratar de incrementar los ingresos tributarios, analizando también las características de un buen sistema de recaudación y las propuestas de reforma fiscal necesarias para lograr este objetivo.

3.2 Aspectos teóricos de los sistemas tributarios.

En esta parte del trabajo se abordan los aspectos teóricos relacionados con los principios y características de un buen sistema tributario; así como con la elección de los tipos de impuestos y sistemas tributarios, y su relación con el grado de desarrollo de un país.

El razonamiento para la inclusión de estos parámetros, tiene que ver con el disponer de un marco teórico de referencia, en el que se plasmen los postulados y rasgos que son deseables para que los sistemas tributarios se puedan considerar como eficientes, y sobre todo, para analizar en el caso específico del sistema fiscal de nuestro país, cuáles de estos principios y características se cumplen, y tener de esta manera, una base de medición o confrontación, que sirva de diagnóstico técnico-conceptual, para analizar qué tan lejos está la tributación mexicana de dichos estándares, principios o características deseables, para tener un adecuado y eficiente sistema tributario.

3.2.1 Principios del sistema tributario.⁴⁵

⁴⁵ Rubio Bodart, Nélida. “Por una verdadera reforma fiscal integral basada en los principios básicos del sistema tributario”. (Documento web)
<https://www.yumpu.com/es/document/view/34240568/por-una-verdadera-reforma-fiscal-integral-indetec>
Consultado: 4 de abril de 2019.

Principio del Beneficio: consiste en que cada contribuyente pague en función de los beneficios que recibe de los Servicios Públicos. De acuerdo al artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es obligación de todos los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera racional y equitativa que dispongan las leyes. En esa medida, también el Estado tiene la obligación de proveer de bienes y servicios públicos de calidad a la sociedad. En este sentido, la política de asignación del gasto público debe dar prioridad a las áreas estratégicas de desarrollo productivo y social, en particular diseñar estrategias proactivas para atender el grave problema de la seguridad social. En la medida que los ciudadanos observen que sus contribuciones están siendo efectivamente utilizadas, existirá un mayor compromiso de estos para con las autoridades fiscales.

Capacidad de pago: esto significa que las personas que participen dentro de un régimen de contribuyentes, deberán percibir ingresos que le permitan hacer sus contribuciones, sin que esto vaya en detrimento de la satisfacción de las necesidades básicas propias y de sus dependientes. Aquí desde luego, nace un cuestionamiento que nos debemos de hacer al momento de evaluar la capacidad de pago de los contribuyentes. ¿Qué base debe tomarse en cuenta para medir la capacidad de pago: el nivel de ingreso, el consumo o la riqueza?

Impuestos equitativos (equidad horizontal y vertical): lo cual significa que el sistema recaudatorio debe tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Es decir, tratar de igual forma a los contribuyentes que caen dentro de un mismo rango de ingresos, sin otorgar preferencias o trato especial a sectores o contribuyentes en particular. Uno de las causas de la baja productividad en la recaudación de los impuestos, del IVA por ejemplo, es la existencia de un esquema con tasas preferenciales y exenciones. Esto genera distorsiones en las decisiones de consumo interno, y provoca una reducción muy importante en los ingresos tributarios.

Impuestos neutrales (no deben distorsionar el proceso de las actividades económicas): el esquema fiscal que se implemente deberá evitar la existencia de impuestos que influyan considerablemente en las decisiones económicas básicas de los individuos, decisiones de ahorro, consumo e inversión. Tal y como en su momento lo señaló el economista clásico Adam Smith, el impuesto debe ser el mínimo posible.

3.2.2 Características de un buen sistema tributario.

Los sistemas tributarios deben reunir una serie de características entre las cuales destacan las siguientes:⁴⁶

La equidad: consiste en que la carga tributaria se distribuya en forma equitativa, es decir, que cada contribuyente pague su justa parte. Existen dos principios básicos de equidad: el del beneficio y la capacidad de pago. El primero, establece que la gente debe pagar impuestos en función del beneficio que recibe por los servicios que provee el gobierno. El segundo, establece que la carga tributaria sobre una persona está en función de su capacidad para enfrentarla. El principio de capacidad de pago lleva a dos nociones de equidad: la vertical que consiste en que las personas con mayores niveles de ingreso paguen más impuestos y la horizontal que estipula que quienes devenguen ingresos iguales paguen impuestos iguales.

La justicia: el pago de impuestos debe recaer en la totalidad de la población que realice alguna actividad económica. No se debe tolerar la exclusión de ninguna persona económicamente activa, ni de empresa alguna, es decir se debe evitar al máximo posible la evasión de impuestos y la informalidad.

La eficiencia: se debe hacer un uso eficiente de los recursos tributarios que por naturaleza son escasos. Esto significa que, la autoridad encargada de administrar tales recursos debe evitar emplearlas en programas que se alejen de la eficiencia económica,

⁴⁶ Se incluyeron en el estudio las características que en lo general mencionan la mayoría de los autores consultados.

La neutralidad: la política impositiva debe distorsionar mínimamente las decisiones de los diferentes agentes económicos, es decir, no debe ser la causa para modificar las decisiones de ahorro e inversión, ni impedir que las personas decidan dedicar más tiempo para trabajar. La no neutralidad impositiva puede llevar a la ineficiencia económica que se asocia con la imposición del exceso de gravamen o pérdida de bienestar de los agentes económicos.

La sencillez: el sistema fiscal debe permitir una administración justa y no arbitraria y debe ser comprensible y sencillo para el contribuyente.

El desarrollo: la estructura tributaria debe facilitar el uso de la política fiscal para los objetivos de estabilización y crecimiento.

El bajo costo: los costos de administración y cumplimiento deben ser bajos, para que resulte compatible con el resto de los objetivos.

Estas y otras características pueden ser utilizadas como criterios para valorar la calidad de una estructura tributaria. Las diferentes características no están necesariamente de acuerdo entre sí, y cuando entran en conflicto, se precisa llegar a alguna concesión entre ellas. Así, la equidad puede exigir cierta complejidad administrativa y puede interferir en la neutralidad, el diseño eficiente de la política impositiva puede interferir con la equidad y así sucesivamente.⁴⁷

3.2.3 La elección de los impuestos y el sistema tributario.

Los sistemas tributarios cuanto más se acerquen a la progresividad se pueden calificar de más equitativos y justos. Sin embargo, este objetivo no es fácil de lograr porque implica afectar fiscalmente los ingresos de los grupos sociales que ostentan la mayor

⁴⁷ Reyes Tépac, Marcial. Investigador Parlamentario. “Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México”. Información tomada de la página electrónica de la Cámara de Diputados. www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/reportes/reftribu/ Consultada: el 8 de abril de 2019.

riqueza del país. En esta parte del trabajo, se abordará lo relacionado con el tipo de imposiciones que hacen que una reforma tributaria sea más progresiva o más regresiva.

Los impuestos indirectos recaen sobre el consumo, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), son altamente regresivos porque son cargas impositivas generales, es decir, todos los estratos sociales tienen que pagarlos sin diferenciar el nivel de ingresos de los consumidores.

Los impuestos directos recaen sobre los individuos, tales como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a personas físicas y morales, son progresivos porque proporcionan un trato diferenciado a los agentes, de tal manera que, afectan en términos fiscales, en mayor proporción a las personas que más ingresos tienen y menos a los que menos tienen (aplican el principio de la equidad horizontal y vertical).

Esta diferenciación nos permite afirmar que los sistemas tributarios progresivos son más justos y equitativos, y son aquellos cuyas bases recaudatorias descansan en los impuestos directos. Sin embargo, para que un sistema tributario descansa mayoritariamente en los impuestos directos depende del grado de desarrollo económico del país. Así, encontramos que la estructura de la recaudación se modifica conforme el PIB per cápita aumenta. Cuanto más desarrollado es un país, más fuertemente descansa su estructura tributaria en los impuestos directos, y dentro de ellos, el rubro más importante es el ingreso personal.

En este sentido, se puede afirmar que las regiones más atrasadas del mundo tienen sus principales fuentes de ingreso en los impuestos indirectos (en casos extremos, el comercio exterior), los países con desarrollo intermedio se apoyan fundamentalmente en los impuestos indirectos (impuestos sobre las ventas o IVA) y el impuesto a las empresas, en tanto que, en los países más avanzados prepondera el impuesto al ingreso personal.⁴⁸

⁴⁸ *Idem.*

Sin embargo, en los países en desarrollo como es el caso de México, los impuestos al ingreso tienen límites serios, particularmente cuando están concentrados. Esto se debe a que, al final, lo que busca gravar este impuesto es el ingreso neto, por lo que, para determinar este último, hay que excluir de la base una serie de elementos como el impuesto a las empresas, la depreciación, los ingresos no contabilizados (que pueden ser sustanciales), las deducciones de ley y la llamada elusión fiscal, es decir, la originada en los vacíos legales y la incapacidad administrativa.

A lo anterior hay que añadir la existencia de sectores agrícolas cuyo nivel de ingresos es tan precario que, de hecho, quedan exentos, así como la existencia de un sector informal grande que, por definición, no está registrado. No es sorprendente que, al final, la recaudación por concepto de impuestos al ingreso personal en los países atrasados sea muy reducida.

Una alternativa clara, y quizá única, es el uso de impuestos indirectos, aún cuando tienen un carácter altamente regresivo. Para el caso de México, se encontró que en un estudio reciente realizado por el CIDE indica que el IVA es un gravamen regresivo debido a que el 10 por ciento más rico de la población paga el 6.5 por ciento de su ingreso por concepto de IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre paga el 11.4 por ciento de su ingreso, de lo cual se puede inferir que los productos exentos y los gravados con tasa cero realmente no contribuyen a una carga fiscal equitativa entre los deciles de la población.⁴⁹

Sin embargo, este carácter altamente regresivo de los impuestos indirectos se puede suavizar con un cierto grado de diferenciación de tasas. En el caso, por ejemplo, de los países que han adoptado el IVA, se ha procurado establecer alguna variedad de tasas que graven más a los bienes considerados de lujo y exenten algunos básicos.

⁴⁹ Información tomada de la página electrónica del CIDE. “La fragilidad tributaria del estado mexicano: una restricción para el desarrollo económico y político de México” www.cide.edu/investigador/publicaciones.php?IdInvestigador=18 Consultada: 28 de marzo de 2019.

3.3 Modelos de recaudación en el ámbito internacional.⁵⁰

A pesar de que el ambiente fiscal en el que han tenido que moverse los sistemas tributarios durante los últimos años está siendo influido por muchos factores, diversos investigadores en el ramo hacendario concuerdan en que la evolución de los sistemas fiscales, sólo en el caso de los países de la OCDE, se ha organizado en tres modelos tributarios básicos:

El Modelo Extensivo: que ha sido el dominante durante los últimos 15 años y se ha aplicado en los países industrializados, como Estados Unidos y actualmente España.

El Modelo de Reforma Fiscal Verde, que introdujo la imposición ambiental, y ha sido aplicado por la mayoría de los países Europeos y de la OCDE, como: Suecia, Alemania, Gran Bretaña, Dinamarca, Holanda, Finlandia y Noruega.

El Modelo Dual, que ha surgido en respuesta a los retos de la globalización y la competencia fiscal internacional, y ha sido aplicado principalmente por Suecia.

3.3.1. Modelo Extensivo.

Desde que Estados Unidos y el Reino Unido pusieron en práctica procesos reformistas intensos en el bienio 1984-1986, prácticamente todos los países avanzados han modificado su sistema fiscal siguiendo pautas parecidas, en una especie de "efecto dominó" que ocupó un lugar muy destacado en las agendas políticas de aquellos años y que ha tenido continuidad durante la década de los noventa hasta la actualidad. En general, estos cambios han seguido un modelo uniforme, el denominado Modelo Extensivo, esquema compensatorio que se ha convertido en la fórmula dominante, sobre todo en el ámbito de los países avanzados como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Los países que lo aplicaron en la década de los ochenta, han mantenido sus sistemas fiscales estables (durante los noventa) y aquellos que no habían asimilado sus

⁵⁰ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. "Modelos de Recaudación Fiscal". http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1705/Recaudacion_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y Consultado: 3 de mayo de 2019.

características, las han estado aplicando durante los últimos años, empleando sus pautas con gran fidelidad.

Las medidas que se toman en el Modelo Extensivo son la reducción de las tasas marginales máximas del Impuesto a la Renta de Personas Físicas (IRPF) y de las tasas estándar del Impuesto de Sociedades (IS), destacando la neutralidad recaudatoria; además, deben extenderse las bases imponibles, eliminar los tratamientos preferenciales, reducir los incentivos, reducir el número de tramos y tasas en la tarifa del IRPF, e incrementar las tasas mínimas del IVA.

El Modelo Extensivo se caracteriza por las siguientes reformas fiscales: en los impuestos directos se reducen los tramos y tipos marginales máximos, y se eliminan los tratamientos preferentes e incentivos fiscales. En los impuestos indirectos, se amplía la base gravable y se fortalece el IVA.

El resultado final de su aplicación no ha sido una reducción de la presión tributaria, sino su mantenimiento o incluso aumento, así como un cambio en la estructura de los ingresos públicos en contra de los impuestos directos y a favor de los indirectos.

3.3.2 Modelo de Reforma Fiscal Verde.

Este modelo se considera como la Segunda Fase del Modelo Extensivo y tiene como objetivo seguir con las reducciones en las tasas impositivas más elevadas. La Primera Fase del Modelo Extensivo, descrita anteriormente, tenía limitadas medidas de extensión de bases gravables y de eliminación de excepciones.

Este modelo de reforma, además de ser coherente con los principios fiscales dominantes, (impuestos indirectos, aplicados sobre productos y consumos, sin preocupación por la equidad vertical y con aplicación relativamente sencilla), puede generar beneficios adicionales que serían incluso superiores a los obtenidos con la receta de la primera fase, ya que a las ganancias de eficiencia derivadas de las nuevas reducciones en

las tasas máximas, podrían adicionarse otras ganancias de naturaleza estrictamente ambiental, derivadas del carácter corrector de los impuestos ambientales.

Por lo tanto, los impuestos ambientales pasan a convertirse en actores principales de los cambios tributarios, asumiendo un papel central en la alteración de los equilibrios impositivos en el mismo sentido, aunque con mayor intensidad, que el Modelo Extensivo en su primera fase.

El Modelo de Reforma Fiscal Verde constituye una variante que cuenta detrás con la aprobación institucional de la Unión Europea y con la experiencia acumulada por un número importante de países avanzados que decidieron utilizar tales propuestas reformistas durante la década de los noventa.

El modelo ha predominado en los países nórdicos durante la primera mitad de los noventa y, a partir de 1996, en otros países como Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia.

Algunas de las políticas a aplicar con la Reforma Verde son: reducción de las tasas marginales máximas del IRPF; adaptación e incremento de tasas específicas de los impuestos especiales vigentes; e incorporación de los nuevos impuestos ambientales como impuesto sobre energía, impuesto sobre el transporte o el impuesto sobre la contaminación.

La mayoría de los países que han llevado a cabo el Modelo Verde, han centrado siempre importancia a un impuesto genérico y potente de base energética (Impuesto sobre Hidrocarburos), que se completa con diferentes impuestos específicos sobre residuos, fertilizantes, pesticidas, etc. Las variantes que admite esta solución son de naturaleza exclusivamente técnica y tienen que ver con la situación de partida de la tributación energética en cada país.

Este carácter central de los impuestos energéticos es imprescindible para cualquier modelo por dos motivos: porque sitúa en el ámbito del consumo energético los

compromisos asumidos por los países comunitarios en el Protocolo de Kyoto; y porque los energéticos son los únicos impuestos ambientales con potencia recaudatoria para posibilitar el trueque que propone la Reforma Fiscal Verde.

De esta manera, un tributo se considera ambiental si tiene capacidad para alterar las conductas de los agentes en un sentido favorable al medio ambiente y desde el lado del ingreso.

El hecho de que casi todos los países de la OCDE hayan incorporado los impuestos ambientales a sus Sistemas Fiscales, pero no siempre en conexión con una estrategia reformista general, se debe posiblemente a la desconfianza de poder asumir riesgos con un nuevo sistema fiscal más profundo.

Con el Modelo de Reforma Fiscal Verde, la imposición ambiental asume la función de enfrentar nuevas reducciones de tasas máximas realizadas en los impuestos sobre la renta, incluyendo el IRPF, el IS y las cotizaciones sociales, todo ello en un marco de neutralidad presupuestaria.

3.3.3 Modelo Dual.

El modelo consiste en reformar el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (IRPF), siguiendo tres objetivos básicos que han tomado como patrón países como, Suecia, Noruega, Finlandia y Holanda: a) aligerar la tributación de las rentas del capital y utilizar los impuestos directos como un medio para asegurar recaudación y captar nuevas bases gravables en un marco internacional fuertemente competitivo; b) mantener la eficiencia y la reducción de las tarifas de los impuestos; y c) simplificar al máximo la estructura de los actuales impuestos sobre la renta, recurriendo a fórmulas proporcionales (un solo tramo – una sola tasa), combinadas con tarifas progresivas de estructura simple.

Estos objetivos pueden concretarse en tres criterios de diseño tributario: a) separar las rentas sometidas en dos grupos o bases, rentas del trabajo (sueldos y salarios, rentas laborales en especie, pensiones, beneficios sociales y parte de los beneficios de las

actividades económicas atribuibles al trabajo de sus titulares), y rentas del capital (parte de los beneficios de actividades económicas atribuibles al capital, dividendos, alquileres, intereses e incrementos patrimoniales); b) aplicar a estas bases tratamientos diferenciados, a la base de las rentas del capital una tasa fija, a la base de los rendimientos del trabajo una tarifa reducida de 2 ó 3 tramos y una tasa marginal máxima mayor que la aplicada a las rentas del capital; c) en la versión estándar de este modelo, todas las rentas del capital se tratan por igual en el IRPF.

La característica más relevante del impuesto dual es que no todos los ingresos se gravan de la misma forma, porque mientras las rentas del trabajo tributan a tasas marginales progresivas, las rentas del capital lo hacen a una tasa proporcional reducida. Además, la tasa única que grava las rentas de capital coincide con la tasa proporcional del Impuesto sobre Sociedades.

El impuesto dual, a diferencia del impuesto lineal (en el que toda la renta de los individuos se integra en una única base imponible), rompe con la idea tradicional de fijar impuestos globales sobre la renta que graven por igual todas las rentas. Cabe señalar que las características de este impuesto no se han comenzado a aplicar con puntualidad en ningún país, aunque en Europa existen varios países que recientemente han efectuado reformas en sus impuestos personales sobre la renta y en apariencia hacen pensar que se están aproximando al Modelo de Impuesto Dual, aunque la mayoría de ellos se aleja notablemente.

3.4 Propuestas de reforma fiscal para México.

El tema de la reforma fiscal debe de convertirse en prioridad nacional, pues es de suma importancia elevar la recaudación fiscal, ya que sin recursos el país no cumple con buena parte de sus funciones gubernamentales. 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.

Por tal motivo, algunos organismos nacionales e internacionales interesados en el tema, han planteado propuestas y opiniones referentes a la recaudación fiscal en México, mismas que son de gran importancia tener una base que permita estudiar, diseñar y operar políticas tributarias más eficientes, a partir de opiniones que vale la pena analizar y tomar en cuenta al momento de decidir acerca de una reforma tributaria. Es decir, no se trata de adoptar determinado modelo o tendencia, pero sí de tomar en cuenta ciertas generalidades importantes, sobre todo las que expresan organismos con amplio reconocimiento, así como las que se operan con éxito en países con igual desarrollo económico y político que México.

En esta parte del trabajo se expondrán las principales propuestas de reforma fiscal, que han emitido para México, organismos nacionales e internacionales de reconocido prestigio, como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Banco Mundial (BM).

3.4.1 Propuesta de reforma fiscal Coparmex.⁵¹

Se requiere una reforma fiscal que incentive la inversión productiva, que promueva la competitividad en el país, de tal forma que mantenga y atraiga inversiones, contribuyendo a detonar el crecimiento económico. El crecimiento económico se traduce en mayor inversión, creación de empleo, competitividad y fortalecimiento del mercado interno, lo que repercutirá en mayor recaudación tributaria, pero también en bienestar social para nuestra población. La mejor política social es la que crea empleos permanentes.

Es evidente que se requiere mejorar la calidad en el ejercicio del gasto público, ya que, como hemos señalado, nunca será suficiente una reforma tributaria orientada a aumentar el ingreso, si no corregimos esta problemática; al mejorar la calidad en el

⁵¹ Coparmex. “Propuesta Coparmex de Reforma Fiscal”. (Documento Web)
https://coparmex.org.mx/downloads/transparencia/70/48/COMPILACION_PROPUESTA_DE_REFORMA_FISCAL.pdf
Consultada: 6 de mayo de 2019

ejercicio del gasto, se estarán dando señales para que el contribuyente tenga confianza en el sano uso de los recursos públicos.

México necesita una reforma que promueva el crecimiento económico, el bienestar social, que mejore la calidad de vida de la población, que de sustentabilidad a nuestras finanzas públicas y promueva la formalidad, todo en un entorno hacendario transparente y que rinda cuentas.

Los principales aspectos de la propuesta son los siguientes:

1. Deducción plena de las prestaciones laborales.

El límite a la deducción de prestaciones laborales se ha traducido en una afectación directa para los trabajadores, pues no ayuda a elevar la calidad de vida de quienes laboran en la economía formal. Aumentar los costos laborales no es la política adecuada para revertir el empleo informal. Debido en gran parte a los altos costos del empleo formal, el 57.8% de la población ocupada en México es informal (INEGI, 2013). Proponemos restablecer la deducción al 100% de las prestaciones laborales otorgadas a los trabajadores, tanto las prestaciones de previsión social como las que obliga la Ley Federal del Trabajo.

En cuanto a las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, el límite a la deducción de dichas aportaciones a planes privados de pensiones, se ha traducido en una disminución del ahorro de los mexicanos. Por tanto, proponemos restablecer la deducción al 100% de estas aportaciones.

2. Mejorar la competitividad del sistema fiscal, homologando la tasa del ISR a la tasa promedio de los países miembros de la OCDE (24.66%).

La tasa del impuesto corporativo aplicable a las empresas es uno de los muchos factores que hacen que la economía y el sistema fiscal de un país sean atractivos para la inversión. Sin embargo, es la referencia más común para medir la competitividad del

sistema fiscal de un país. En el caso de México, actualmente la tasa del ISR aplicable a personas morales residentes en México es 30%, la cual es mayor que la tasa corporativa promedio de los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 24.66% aproximadamente. Proponemos mejorar la competitividad del sistema fiscal, a través de la homologación de la tasa del ISR aplicable a las empresas con la tasa promedio de los países miembros de la OCDE.

3. Acreditamiento de la retención del 10% del ISR por pago de dividendos a personas físicas.

La retención definitiva para una persona física residente en México que percibe dividendos le lleva a una carga fiscal mayor que la de otras actividades económicas (distintas de un accionista). Por lo que, además de reducir la tasa corporativa de las empresas, entendemos que gravar el pago de dividendos a personas físicas es razonable solamente cuando se permite el acreditamiento de dicha retención contra su impuesto del ejercicio.

4. Redistribución y actualización de la tarifa de ISR de personas físicas.

No se han ajustado los límites inferiores y superiores ni las cuotas fijas, afectando así a trabajadores, profesionistas y arrendadores de inmuebles, entre otros. Para evitar que las personas físicas fácilmente cambien de rango en la tarifa a pesar de no incrementar su poder adquisitivo con el ingreso que perciben, con el consecuente incremento en el impuesto a su cargo, proponemos actualizar los montos de límite inferior, superior y cuota fija de la tarifa del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas.

Si bien consideramos que se debe mantener como gravamen máximo el 35% de impuesto a las personas físicas, opinamos que es necesario reestructurar la tarifa del Impuesto sobre la Renta para lograr dos objetivos: i) reducir de manera significativa el impuesto a cargo de quienes obtienen ingresos de hasta diez mil pesos mensuales, sin que dejen de contribuir, y ii) revisar los otros rangos de la tarifa para lograr una progresividad efectiva.

5. Fortalecer la certidumbre en las operaciones internacionales.

A efecto de dar certidumbre jurídica en las operaciones internacionales, proponemos implementar el arbitraje en controversias fiscales internacionales de acuerdo a las recomendaciones de la OCDE y el G20.

6. Ampliar la base de contribuyentes, reduciendo significativamente los gastos fiscales del IVA, sin afectar a los hogares de menores ingresos, de manera gradual.

Los beneficios que representan los tratamientos preferenciales en el Impuesto al Valor Agregado son aprovechados en mayor medida por los deciles de los hogares de mayor ingreso, cuando mediante una política adecuada de gasto social se pueden destinar recursos de manera directa a combatir los problemas que enfrentan los sectores vulnerables de la población, y así asignar de manera eficiente los recursos. Proponemos ampliar la base de contribuyentes del IVA, reduciendo de manera gradual los gastos fiscales, sin afectar a los hogares de menores ingresos. Para establecer una medida en este sentido, además de la gradualidad antes señalada, es importante que previamente se tengan bien definidos los mecanismos para neutralizar los efectos en los hogares de menores ingresos, además de considerar el momento económico oportuno para ello.

7. Mejorar la eficacia de los impuestos especiales.

Es necesario mejorar la eficacia del IEPS, alineándolos a las mejores prácticas internacionales.

8. Acotar facultades discrecionales.

Una de las demandas más constantes de la comunidad de contribuyentes, es acotar lo más posible ciertas facultades discrecionales de las autoridades fiscales y, con ello, fortalecer una conducta objetiva en la aplicación de las disposiciones fiscales.

9. Mejorar recaudación del Impuesto Predial.

Existe un gran rezago en el cobro del Impuesto Predial, que no es un problema de aumentar tasas, sino de administrar con eficiencia la responsabilidad que tienen las

autoridades locales para cobrar sus propios impuestos, por lo que es necesario modernizar sus modelos de recaudación.

10. Simplificar las disposiciones fiscales.

Proponemos simplificar las disposiciones fiscales, trabajando en conjunto con las autoridades fiscales a través de un Comité de Mejores Prácticas Fiscales, a efecto de abordar diversos temas como son: a) eliminar ajuste inflacionario en ciertos casos, b) mejorar las deducciones personales de las personas físicas, c) deducción de colegiaturas de nivel superior, d) mejorar el esquema alternativo de cumplimiento, e) bases homogéneas para impuesto sobre remuneraciones estatal, f) evaluar e identificar potenciales de mejoras del Régimen de Incorporación Fiscal.

3.4.2 Propuesta de reforma fiscal OCDE.⁵²

El Organismo Internacional señala en su Estudio Económico de México 2009, presentado recientemente en fecha 2 de mayo de 2019, que México es uno de los países de la OCDE que más reformas ha promovido en los últimos años. Algunas ya han comenzado a dar resultados. Sin embargo, después de decenas de reformas, el crecimiento de la economía mexicana sigue siendo débil y poco incluyente. México sigue teniendo el PIB per cápita más bajo, el porcentaje de recaudación tributaria más bajo respecto del PIB y los niveles de pobreza más altos de la OCDE. La brecha en el nivel de vida respecto a otros países más ricos se ha venido reduciendo, pero el avance ha sido muy lento, afectado por bajos niveles de productividad, bajos niveles educativos y altos niveles de pobreza y desigualdad. Otras de las debilidades de la economía mexicana son los altos niveles de informalidad laboral, que afectan a cerca de 60% de los mexicanos. Los trabajadores informales no tienen seguro social, no cotizan para una pensión y no tienen derecho a licencia por maternidad o paternidad.

⁵² OCDE. “Presentación del Estudio Económico de México 2019”. (Documento web) 2 de mayo de 2019. <https://www.oecd.org/economy/2019-economic-survey-of-mexico-may-2019-sp.htm>
Consultado: 20 de mayo de 2019

La OCDE también señala que históricamente, el gasto público ha sido y es relativamente bajo en proporción al PIB y es también demasiado volátil, debido a que en gran parte está financiado por ingresos relacionados al petróleo, el cual es vulnerable a cambios del precio mundial del crudo. Actualmente es práctica común el congelamiento o el recorte del gasto público como medio para garantizar la disciplina presupuestaria ante choques de ingreso; sin embargo, dicha práctica puede resultar costosa a largo plazo.

El hecho de que el gasto óptimo este limitado por el bajo nivel de la recaudación tributaria crea un delicado problema de decisión política. En esas circunstancias, las autoridades tienen que decidir entre: 1) incrementar la deuda pública; 2) aumentar la recaudación de impuestos; o 3) mantener niveles de gasto bajos y volátiles. Un financiamiento a través de mayor déficit actualmente no parece ser una opción, ya que la deuda del gobierno es ya bastante elevada. Existe el riesgo de que incrementar el nivel de la deuda podría debilitar la confianza de los inversionistas, y este efecto sobrepasaría los beneficios del gasto adicional. La segunda opción parece la más adecuada, esta es la de incrementar la recaudación tributaria para financiar los gastos que tienen altos beneficios económicos y sociales, y al mismo tiempo mantener un gobierno “pequeño”, y minimizar la carga tributaria mediante una estructura fiscal óptima.

Una vez que queda claro lo indispensable de contar con mayores ingresos tributarios para financiar un “buen” gasto público, la pregunta que surge es ¿cómo hacerlo?, ¿Qué tipo de reforma tributaria es necesaria?

En México el problema no es la estructura fiscal, la cual no es muy diferente a la de otros países de la OCDE, sino la baja recaudación tributaria en proporción al PIB, en combinación con una complejidad innecesaria en el diseño del sistema. Como consecuencia, el desafío principal que enfrenta el sistema fiscal es aumentar la capacidad de generar ingresos, principalmente ampliando la base y mejorando la recaudación, manteniendo las tasas cerca de los bajos niveles actuales. Las recomendaciones de la OCDE se basan principalmente en ampliar la base del IVA y del ISR, eliminando

regímenes especiales, exenciones y tasa cero, así como fortaleciendo las potestades tributarias de los estados y municipios a través de la Ley Coordinación Fiscal.

Ampliación de la base del IVA: los impuestos generales al consumo tienen la ventaja de crear distorsiones mínimas al mismo tiempo que recaudar ingreso a partir de una base tributaria relativamente estable. El punto central a tratar es el IVA.

Existen varias exenciones y la tasa cero aplicada a ciertos bienes y servicios en el sistema del IVA. Las exenciones diferentes a las “exenciones normales” incluyen el transporte público terrestre de pasajeros, actividades ligadas a la agricultura, la silvicultura y la pesca. Los bienes de tasa cero incluyen medicinas, leche, agua, alimentos con excepción de los alimentos transformados, equipo y maquinaria agrícolas, y barcos de pesca.

Sin embargo, las exenciones y la tasa cero tienen efectos sobre la recaudación: resultan en una reducción significativa de la base impositiva de consumo; y contribuyen a un débil cumplimiento del IVA en la medida en que la tasa cero se atribuyó indebidamente a algunas transacciones.

De acuerdo con algunas estimaciones sólo se cobran impuestos sobre un poco más de la mitad del consumo, el cumplimiento del IVA en México es solamente de aproximadamente un 63 por ciento, es decir que de cada 100 pesos que deberían ser recaudados, solo son recuperados 63 pesos. Esta tasa es inferior a los niveles de cumplimiento en otros países miembros de la OCDE para los que se dispone de datos comparables, incluidos Canadá y Portugal, así como con respecto a ciertos países de América Latina.

La estrechez de la base y el consecuente cumplimiento bajo explican que México se sitúe en el último lugar entre los países miembros de la OCDE desde el punto de vista de la productividad del IVA. Sucede lo mismo si se considera la tasa efectiva del IVA en

porcentaje a la tasa normal, constatándose una vez más que sólo una pequeña proporción de la base potencial está siendo efectivamente gravada.

Aplicar tasa cero a algunos productos básicos como alimentos y medicina es una manera muy ineficiente de usar los impuestos para lograr una mejor redistribución. Los hogares de más alto ingreso reciben mayor compensación en términos absolutos que las categorías de bajo ingreso. Estos hogares están considerablemente subsidiados por el consumo de bienes alimentarios no gravados.

La reducción del tratamiento preferencial al consumo mediante la eliminación de las exenciones masivas y las tasas cero en el IVA, sería también una manera de gravar a los hogares con más ingresos con tasas efectivas más altas. De acuerdo con estimaciones oficiales y considerando la distribución por deciles de ingreso, los dos deciles más altos llevarían el peso de la mitad de la carga de los gravámenes adicionales resultantes de una ampliación de la base tributaria, mientras que los dos deciles más bajos pagarían solo el 3.1 por ciento de la carga adicional y podrían ser compensados de otras maneras.

Tal reforma incrementaría significativamente los ingresos sin aumentar las distorsiones necesariamente, y al mismo tiempo, reduciría los problemas de desigualdad horizontal y ayudaría a reducir la volatilidad del presupuesto.

Ampliación a la base de imposición al ingreso (ISR): en el esquema de imposición al ingreso de las empresas, es oportuno considerar la eliminación del régimen simplificado para ciertos sectores (Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras a partir de 2014). Parece haber poca justificación económica para un tratamiento especial de sectores enteros en el régimen simplificado. Los sectores que gozan del régimen simplificado, es decir, la agricultura, la pesca y el transporte terrestre, que representan en conjunto cerca de 10 por ciento del PIB y 25 por ciento del empleo total, pagan muy poco o nada del impuesto al ingreso de las empresas. Una gran parte de los contribuyentes de esos sectores ésta formada por pequeñas empresas familiares que serían de todas maneras

gravadas ligeramente. Sin embargo, empresas medianas y grandes en la agricultura y el transporte terrestre evitan pagar impuestos gracias a este régimen simplificado.

Mejorar la recaudación de Estados y Municipios por impuestos locales: otro ámbito potencial para aumentar la capacidad fiscal se ubica en el renglón de los impuestos locales, es decir los que son potestad tributaria de estados y municipios, y por los que se recaudan porcentajes mínimos en comparación con los ingresos que se reciben de la federación por concepto de participaciones y aportaciones.

En la recaudación de impuestos locales, México está rezagado con respecto a la mayoría de los demás países de la OCDE y algunos países de América Latina; la recaudación a nivel estatal y municipal en México representa 0.9 por ciento del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 5.5 por ciento, reveló el organismo.

La falta de recaudación en los niveles de gobierno locales fomenta que estados y municipios dependan del dinero que la Federación les entrega para realizar obra pública o brindar los servicios gubernamentales. Lo anterior, podría evitarse con hacer más eficaces los sistemas de recaudación locales.

En resumen, México aplica regímenes preferenciales en una amplia gama de actividades económicas y tipos de ingreso, práctica que genera un importante rezago en la recaudación, desigualdad de incentivos entre actividades y complica seriamente la administración fiscal. Un cálculo aproximado sugiere que el impacto directo de eliminar por completo los principales regímenes preferenciales descritos arriba generaría algunos puntos de porcentaje del PIB en recaudación adicional. Además del impacto directo sobre el ingreso que vendría como resultado de una base tributaria más amplia, existiría un efecto positivo en los ingresos proveniente de un mayor cumplimiento, cuando se eliminen los regímenes preferenciales.

Recomendaciones OCDE: el Estudio Económico de México 2019 presentado por la OCDE identifica una serie de áreas prioritarias y plantea recomendaciones concretas para

promover un crecimiento más incluyente. Señala que México puede mejorar significativamente su política fiscal para hacerla más progresiva, el estudio argumenta que se puede incrementar la relación impuestos-PIB de manera más incluyente ampliando la base impositiva, fortaleciendo el combate a la evasión fiscal, y reforzando la capacidad de las administraciones fiscales a nivel federal y estatal.

Concretamente, en el Estudio se recomienda que México debería considerar recortar las exenciones y limitar el número de tasas de IVA reducidas, al tiempo que compensa a los pobres mediante subsidios específicos. La aplicación de la tarifa estándar a una gama más amplia de productos ayudaría a combatir la informalidad y la evasión fiscal. El organismo destacó que la tasa del IVA del 16 por ciento en México es superior al promedio de América Latina de 15.4 por ciento, pero inferior al promedio de países de la OCDE de 19.3 por ciento.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta (ISR) de las empresas, la OCDE considera que es alto y afirma que la tasa efectiva es baja por la depreciación acelerada de activos e inmuebles y las exenciones, que representan pérdida de ingresos de 0.9 por ciento del PIB. También señala que es importante reducir las exenciones en el ISR, y que es oportuno considerar la eliminación del régimen simplificado para ciertos sectores primarios (Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras a partir de 2014).

Según la OCDE, la reforma debe considerar la revisión a la Ley de Coordinación Fiscal para otorgar más independencia a los gobiernos estatales y municipales, explotar y aumentar el impuesto a la propiedad (predial), que sólo representan el 0.3 por ciento del PIB comparado con el promedio de 1.9 por ciento entre los países de la OCDE, y así construir un registro nacional con actualizaciones de las valuaciones del mercado. Asimismo, considera que es necesarios reducir las exenciones y los subsidios en el impuesto estatal sobre vehículos de motor (tenencia) y elevar la eficiencia de la recaudación del impuesto estatal sobre la nómina.

La OCDE realizó las recomendaciones en el mismo reporte donde redujo sus pronósticos de crecimiento para la economía de México de este año y 2020, dejándolos en 1.6 por ciento y 2 por ciento, respectivamente, desde el 2 y 2.3 por ciento de su reporte previo.

En su reporte, advirtió que la inversión sigue moderada por la incertidumbre política, además señaló que hay un bajo crecimiento de la productividad e indicó que la menor producción de petróleo sigue siendo un lastre.

Así, a manera de un resumen muy puntual, las recomendaciones de la OCDE para elevar la recaudación fiscal en México son las siguientes: a) la reforma fiscal debe incluirse en la agenda política de nuevo; b) la reforma fiscal debe ser diseñada para recaudar ingresos adicionales sin crear distorsiones económicas; c) la mejor manera de hacer esto es ampliando la base del IVA, eliminando la tasa cero y las exenciones; d) es probablemente necesaria una compensación a los grupos de bajo ingreso para hacer políticamente viable la ampliación de la base del IVA; e) eliminar regímenes especiales privilegiados y exenciones para el caso del ISR; y f) aumentar la recaudación de impuestos locales de Estados y Municipios, como lo son Predial, Tenencia e Impuesto Sobre Nóminas.

3.4.3 Propuesta de reforma fiscal del Banco Mundial.⁵³

El Banco Mundial (BM) ve necesaria para México una reforma fiscal en el mediano plazo, ya que se requiere aumentar los ingresos y la base de contribuyentes para fortalecer los ingresos del Gobierno, y revisar algunas limitaciones estructurales en su recaudación.

"En el mediano plazo, México va a requerir una base impositiva más amplia para poder cubrir las necesidades y las demandas de la población que están creciendo", estimó Pablo Saavedra, director para México del Banco Mundial, en entrevista durante el

⁵³ El Financiero / Flores, Zenyazen. "Banco Mundial recomienda una reforma fiscal en México a mediano plazo". (Noticia). 21 de septiembre de 2018. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/banco-mundial-recomienda-una-reforma-fiscal-en-mexico-a-mediano-plazo>
Consultada: 15 de mayo de 2019.

seminario: El Futuro del Financiamiento de la Infraestructura en México, organizado por Moody's.⁵⁴

Indicó que las necesidades de la población crecen en rubros como educación, mejorar cobertura de salud o requerimientos de infraestructura, por lo que "para cubrir todo eso en el mediano plazo México, como en todos los países emergentes, siempre necesitan una reforma impositiva". Saavedra dijo que, de acuerdo con el equipo económico del próximo Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se ha determinado que debido a que no habrá ajustes en su estructura tributaria en los primeros tres años de su administración, es acertado iniciar con eficiencia en el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El directivo del Banco Mundial destacó que es importante recaudar para los países y recordó que México hizo una reforma fiscal en 2014 que fue muy positiva, generó varios puntos adicionales al PIB que compensaron la caída que se tuvo por la baja en el precio de petróleo y por los ingresos petroleros; sin embargo no es suficiente ya que el país continúa generando déficits presupuestales y es el último lugar de la OCDE en recaudación y gasto público.

El Banco Mundial en México plantea que la reforma fiscal se debe concretar en la eliminación de exenciones y privilegios fiscales, mejorar la administración tributaria y aumentar la transparencia en el manejo de los recursos públicos:

a) Respecto a los privilegios, exenciones y regímenes fiscales especiales, propone homologar la tasa del IVA al 16%. Es decir, eliminar todas las exenciones existentes en ciertos sectores de la economía nacional tales como alimentos, medicinas, agua potable, libros, periódicos y publicaciones. Además de privilegios a los ingresos, a las tasas de interés que reciben los que poseen instrumentos financieros de tres años e intereses por deuda pública, además de eliminar los privilegios de los ciudadanos que radican cerca de la frontera con Estados Unidos y que pagan un IVA del 10% para evitar cualquier práctica de contrabando. Asimismo propone eliminar otros regímenes fiscales especiales tales como la

⁵⁴ *Idem.*

consolidación de las empresas, el régimen especial de PEMEX y de algunos sectores importantes de la economía como la agricultura, ganadería y transportes.

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

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

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

3.5 Panorama fiscal del gobierno de AMLO, y su posicionamiento.

La recaudación fiscal en México es uno de los grandes temas pendientes en la agenda nacional, que por su origen impositivo generalmente no tiene buena aceptación social e implica costos políticos, cuando se habla de aumentarlos o crear nuevos impuestos. Más allá del debate de si existe o no una buena redistribución, la baja recaudación tributaria es algo que nos caracteriza como país, al posicionarnos en los últimos lugares de toda América Latina y de los países de la OCDE. Sólo se recauda el 17.2 % vía impuestos como porcentaje del PIB, siendo el promedio de los países de este organismo internacional es del 34.3%⁵⁵. Esta cifra se vuelve relevante y toma vigencia ante los dichos y propuestas de campaña del Presidente, Andrés Manuel López Obrador, respecto a que no habría aumento de impuestos en su sexenio.

Si pensamos que su Programa de Gobierno es muy ambicioso en temas de infraestructura y gasto social, hoy por hoy las finanzas públicas simplemente no le alcanzarán. Ya instalado en la Presidencia de la República se está enfrentando a la realidad

⁵⁵ La crónica / Pineda, Ma. del Rocío. "La baja recaudación fiscal limitará el Programa de Gobierno de AMLO". (Documento web). 29 de agosto de 2018. <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1092078.html> Consultado: 08 de mayo de 2019.

de las carencias presupuestarias y necesariamente tendrá que explorar diversas vías para allegarse de recursos que le permitan implementar su “Cuarta Transformación”.

En el documento “Getting it Right: Prioridades Estratégicas para México”, presentado por la OCDE en 2018, se refiere que independientemente de que la política fiscal de México se ha fortalecido considerablemente, la recaudación tributaria sigue siendo insuficiente para sustentar las necesidades de inversión en infraestructura, educación, salud, reducción de la pobreza, apoyo familiar y protección social.

Ante este panorama fiscal, Andrés Manuel López Obrador tendrá que cambiar sus posturas y limitarse en sus dichos porque en ningún país hay dinero que alcance, mucho menos en aquellos que tienen los más bajos niveles recaudatorios.

Parece que el plan de financiar la “Cuarta Transformación” del país con los recursos que se liberen al erradicar la corrupción no tiene la potencia que el propio Presidente de la República imaginó cuando preparaba su proyecto de nación. En el Paquete Económico 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció claramente que a mediados de este sexenio presentará una reforma fiscal con la misión de elevar sus ingresos para el financiamiento del gasto público.

Esta posición de la SHCP es lógica y necesaria, varios problemas hacendarios se han cocinado desde tiempo atrás, y han terminado por estrechar el espacio fiscal. De no atenderse, podrían hundir la capacidad de actuación del gobierno, lo que repercutiría negativamente en la economía en su conjunto. En la lista de problemas en el panorama presupuestal y fiscal de nuestro país, están al menos estos cuatro:⁵⁶

1.- El crecimiento avasallador del pago de obligaciones.

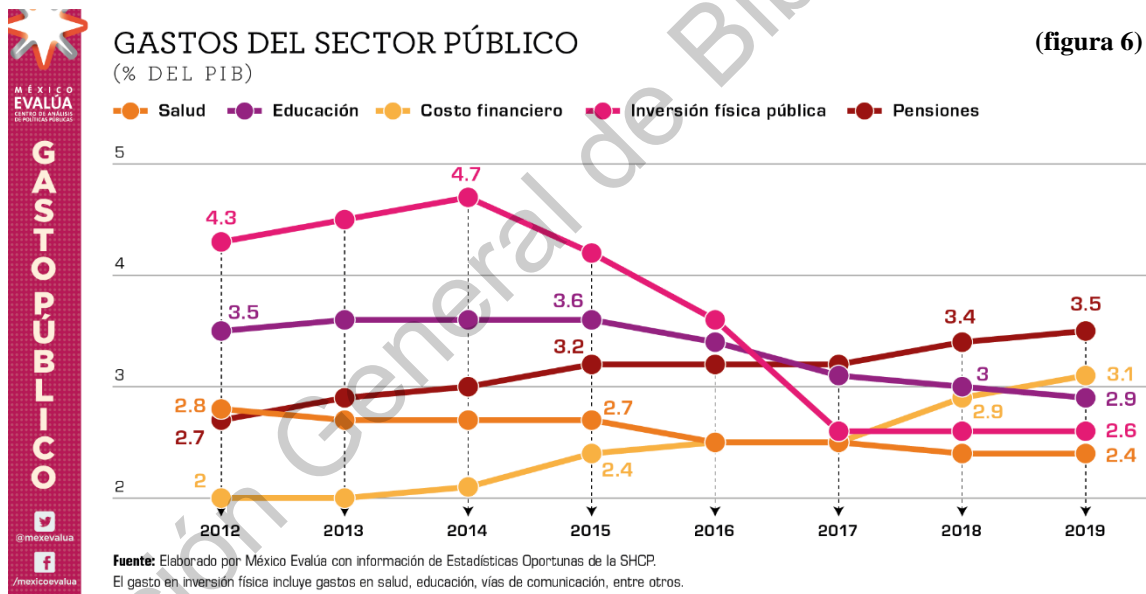
⁵⁶ Animal Político/Campos, Mariana. “Siempre si habrá reforma fiscal... ¿para qué?”. (Documento web). 20 de febrero de 2019. <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/siempre-si-habra-reforma-fiscal-para-que/>

Consultado: 13 de mayo de 2019

El pago de las pensiones y el pago de los intereses de la deuda federal ya ocupan 6.6 puntos del PIB. En 2012, estos gastos ocupaban 4.7 puntos del PIB, lo que significa que en seis años la carga de ambos gastos aumentó 40%. Eso ha generado presión sobre las finanzas públicas y ha desplazado otros gastos muy relevantes para el desarrollo de México.

2.- El desplome de la inversión pública en infraestructura, así como el estancamiento de los gastos en salud y educación, en relación con el PIB.

Los gastos en infraestructura, salud y educación son fundamentales para el desarrollo de cualquier país, pues generan capital humano –una forma de riqueza que se expresa como la capacidad que tiene la población de crear ingreso–. Dichos gastos permanecen por debajo de lo deseable. Su nivel no se ha podido levantar como se requiere: el gasto propuesto por la presente administración en estos rubros es similar al observado en el sexenio anterior (ver figura 6).



3.- El deterioro inminente de los erarios locales.

Un cáncer financiero azota a estados y municipios desde hace varios años: altos niveles de endeudamiento y de pago de obligaciones; aumento de la cartera de pasivos de corto plazo, especialmente pagos para maestros y universidades públicas (pero también para diversos contratistas); crecimiento descontrolado de la nómina; estancamiento de la inversión física y quiebra de los sistemas de pensiones. Si bien no es el caso de todos los

estados, el promedio nacional exhibe que la nómina estatal se quintuplicó en los últimos 20 años, mientras que la inversión estatal sólo creció 40% en el mismo periodo. Asimismo, los ingresos propios están estancados y la dependencia hacia el erario federal sigue siendo un lastre para el fortalecimiento de las finanzas locales, al tiempo que elimina los incentivos para que los estados asuman mayores responsabilidades. Ante esta situación, los fondos federales se transfieren sin promover un cambio de ruta, sino todo lo contrario: se asume la misma lógica que no logró superar las debilidades y rezagos.

4.- La quiebra técnica de Pemex es una bomba de tiempo que urge desactivar.

Pemex se encuentra en quiebra técnica desde hace varios años.⁵⁷ Los pasivos de Pemex superan a sus activos desde 2009, aunque en 2014 esa brecha se abrió dramáticamente. Su producción y volumen de exportaciones viene en declive desde 2005. En 2015, el valor de sus costos superó el valor de sus ventas. En este contexto financiero adverso la calificación de su deuda no alcanzaría el grado de inversión, si no fuera por la garantía de pago del Gobierno Federal (de hecho, recientemente sufrió una disminución en este sentido por parte de la calificadora Fitch). El caso es que el Gobierno Federal debe proponer un plan de negocios impecable que demuestre que es posible sacar adelante a la empresa; sólo así controlaría el presente riesgo de perder el grado de inversión. ¿Y si lo pierde? Bueno, Pemex vería reducidas sus opciones para refinanciar su deuda y enfrentaría mayores costos de endeudamiento, lo cual resultaría catastrófico, considerando que ya es la empresa petrolera más endeudada del mundo. Al ser el garante de Pemex, el Gobierno Federal en última instancia es el pagador de cualquier compromiso financiero de la empresa.

Lo que se aprecia tras el posible cambio de planes del Presidente y su Secretario de Hacienda es que seguramente han reconocido estos y otros problemas.

Pero si llegan nuevos recursos al erario federal no podemos asumir que se gastarán efectivamente en las soluciones que requerimos. El destino que el Gobierno le dé a nuevos recursos es un asunto que les concierne de lleno a los ciudadanos. No sólo porque los

⁵⁷ *Idem.*

recursos adicionales los van a aportar los propios ciudadanos, sino también porque los beneficios de dicha reforma deben garantizar un avance contundente en la solución de los principales problemas que aquejan a México.

Los recursos adicionales deben etiquetarse para financiar la reforma al sistema de salud y de pensiones, que posiblemente pueda desembocar en un sistema universal de protección social. Otra prioridad es la generación de infraestructura, que hoy sigue siendo cortoplacista y de corte político. ¿Qué quiere decir esto?, Que el país levanta proyectos que no necesariamente son rentables, o que tienen precios desproporcionadamente elevados y con una calidad insuficiente. Es urgente que se mejoren los procesos de planeación de la infraestructura; para priorizar adecuadamente el gasto en este ámbito y para iniciar la construcción de los proyectos cuando ya están preparados para ello.

También debe haber cambios en el sistema de coordinación fiscal, entre federación y estados; se debe refrescar bajo una nueva lógica; mejorar considerablemente los ingresos públicos en todos los niveles de gobierno. Eso no puede seguir siendo una responsabilidad casi exclusiva de la federación. Es momento de impulsar mayor independencia fiscal de los erarios locales, lo que supone que la federación quiera ceder control, algo nada fácil de lograr y menos en estos momentos. Por otro lado, es momento de que los gobiernos locales asuman su responsabilidad, lo que implica que se comprometan a reducir los fuertes rezagos institucionales, exhibidos como falta de entidades de fiscalización autónomas, ausencia de un mínimo de buenas prácticas para contratación pública, inexistencia de sistemas de inversión pública y hasta de reordenación territorial para el cobro efectivo del impuesto predial, en el caso de los municipios.

En el año 2014 se propuso y aprobó una reforma, que erróneamente se le llamó “hacendaria”, pues no lo fue del todo. Mejor dicho, se trató de una reforma tributaria, ya que no se discutieron ni se hicieron cambios a la política de gasto público. No obstante, la reforma sí detonó un fuerte crecimiento de los ingresos tributarios a partir de 2014. El efecto positivo sobre el erario que tuvo esta reforma tuvo menos impacto de lo esperado, en parte debido al ya mencionado crecimiento desmesurado del pago de obligaciones. Este

fenómeno absorbió en corto tiempo el espacio fiscal adicional, que también suavizó el desplome de los ingresos petroleros aunque se haya impuesto el IEPS de gasolinas y diésel.

En 2018, México Evalúa documentó en el estudio “Arquitectura del Ramo 23”, que 30% del incremento en los ingresos de origen tributario, que tuvo lugar entre 2014 y 2017, se destinó a surtir fondos discrecionales que la federación transfirió a gobiernos locales. Dichos fondos no estaban regulados, por lo que no tenían establecido un propósito; es decir, no fijaban criterios sobre quién debía recibirlos, por qué recibirlos, cuánto debía recibir cada gobierno, cuándo debía recibirlos, qué resultados se esperaban o qué obtuvieron a cambio. Penosamente, los datos sobre los montos transferidos sugieren que la motivación detrás de las transferencias fue política, y no el interés público o el beneficio ciudadano.

La reforma de 2014 trajo nuevos recursos que no se destinaron a impulsar los factores del crecimiento, como el capital físico y humano. La reforma fiscal que viene no puede limitarse al ámbito de la recaudación. La sociedad organizada debe exigir que de antemano se establezcan los propósitos y prioridades a financiar, para no dilapidar los ingresos presupuestarios del país, como se hizo en el pasado.

3.6 Desafíos para el futuro.

Las deficiencias que históricamente han existido en el Sistema Tributario Mexicano, como lo es la baja recaudación tributaria, la dependencia del petróleo en forma exorbitante, así como una mala distribución del ingreso y además una distribución del gasto público deficiente. Todo esto desencadena riesgos en cuanto a la competitividad y el crecimiento del país en este mundo globalizado.

La consecuencia latente de todos los problemas existentes, es la escasez del petróleo en el mundo, el constante crecimiento de la población y el sostenimiento del sistema de pensiones, implica fuentes de ingresos inciertos y gastos públicos crecientes.

Podemos decir que la reforma fiscal es fundamental si se pretende incrementar los ingresos del gobierno de manera estable y sostenida para poder hacer frente a todos estos retos que depara el futuro para México, y que el gobierno como administrador de la riqueza tiene la obligación de satisfacer.

Nuestro país presenta dos problemas los cuales se encuentran íntimamente ligados, el constante crecimiento de la población, que trae como consecuencia el requerimiento de mayores ingresos para poder cumplir con las crecientes demandas sociales (salud, educación, infraestructura, seguridad, etc.), asociado con la pirámide poblacional que se comienza a invertir en nuestro país, y como resultado, en un futuro, el sistema de pensiones se constituirá en un gasto muy fuerte para los gobiernos federal y estatales.

Por otra parte, aunque es cierto que los ingresos tributarios han aumentado moderadamente a partir de la Reforma Hacendaria del año 2014, es claro que la recaudación tributaria aún es baja al compararse con países industrializados e inclusive con países con niveles similares de desarrollo.

La situación actual del precio del petróleo, así como la incertidumbre en el futuro alrededor del mismo hacen más latente la necesidad de una nueva Reforma Hacendaria de fondo, ya que no existe certeza alguna de que los ingresos petroleros podrán seguir enmascarando los bajos ingresos tributarios como ha sucedido en años anteriores.

La Reforma Hacendaria no sólo debe de cambiar el marco tributario de México sino que también se requieren cambios que simplifiquen el pago de impuestos y que fomenten la legalidad para reducir la evasión fiscal, desde una reingeniería del gasto en donde existan mayores controles y mayor transparencia en el uso de recursos con el fin de que el contribuyente sienta que realmente los impuestos son usados en su beneficio, hasta cambios en el sistema legal, en donde el castigo a los evasores sea más latente y perceptible, y, por ende, la tentación para evadir sea menor.

El reto a futuro es grande, ya que se requiere una Reforma Hacendaria a fondo que permita al Gobierno cumplir con sus obligaciones y proveer a la sociedad de los servicios necesarios, en donde los grandes retos a futuro son el crecimiento del país, la infraestructura y la seguridad social.

3.7 Propuestas para elevar la recaudación.

Después de haber analizado las propuestas de reforma hacendaria emitidas para México por organismos internacionales y nacionales, y después de evaluar el contexto de la “Cuarta Transformación” de AMLO, a continuación se exponen las características que a mi consideración debería considerar una reforma fiscal para lograr mejorar el sistema recaudatorio de nuestro país:

1.- Debe ser progresiva, sobre todo en materia de ISR: No sólo es un asunto de elemental justicia que la carga fiscal sea progresiva (que se pague más conforme se gana más) y que produzca más niveles o tarifas que los que existen hoy en día en el ISR, además de todo es un asunto constitucional. Una reforma progresiva permitirá, además de optimizar la recaudación y con ello dotar al país de recursos, hacer frente a la creciente desigualdad en el país. Si bien existen otras formas de combatir la desigualdad, México aún tiene bastante espacio para hacerlo por el lado fiscal, con impuestos progresivos y un gasto eficiente que promueva el crecimiento inclusivo.

2.- Debe eliminar los regímenes preferenciales y exenciones de impuestos, toda vez que estos reducen de manera importante la recaudación, y solo terminan beneficiando de mayor manera a empresas y corporativos poderosos. Es imprescindible dar una sensación de equidad, por lo que, es necesario que se eliminen los regímenes preferenciales que no tengan una verdadera justificación económica o social, con el objeto de que todos tributemos sobre las mismas bases.

3.- Debe considerar los impuestos al capital: México es un país donde se cobran pocos impuestos al capital, contamos con un impuesto a transacciones en bolsa muy bajo. Una forma de limitar este problema sería eliminar las distinciones en la fuente de los

ingresos y tratar todos los ingresos por igual, no importa si son un salario o una ganancia de capital, todos los ingresos deben ser sujetos de la misma tasa.

4.- Debe generar incentivos a la recaudación de las entidades federativas: Hoy en día, salvo la Ciudad de México, las entidades federativas dependen de forma casi total en los recursos federales que reciben. Esto, además de generar debilidad fiscal en los estados, produce una fractura en la rendición de cuentas de los gobernantes locales y estatales. Poder gastar sin hacerse cargo de la recaudación impone un límite en los reclamos que los ciudadanos hacen al no ver de forma directa como sus contribuciones se manejan. Esto permite que los gobernadores sean muy irresponsables con el gasto ya que no pagan el costo político de tener que recaudar.

Hacer esto no es tarea fácil, por las pocas capacidades que existen en muchos estados y municipios; no obstante, hay formas de mitigarlo a través de convenios que permitan la formación de dichas capacidades y que la recaudación propia sea recompensada con recursos federales.

5.- Debe promover nuevos impuestos progresivos en lo local: Impuestos como las tenencias o los prediales deben ser mejorados en su recaudación. Hoy, México es el país de la OCDE que recauda menos impuestos a la propiedad, un impuesto además que es muy eficiente, progresivo y genera pocas distorsiones, toda vez que lo pagan los que mas tienen.

6.- Debe incorporar un rediseño del federalismo fiscal y de la distribución de los recursos federales: Los recursos que reciben los estados deben concentrarse en aquellos estados que tienen mayor atraso. La reforma fiscal debe contribuir no sólo a disminuir la desigualdad del ingreso y de la riqueza, debe contribuir a reducir desigualdades regionales.

7.- Debe plantearse elevar gradualmente la recaudación de poco más de 13 por ciento del PIB en al menos unos 3 o 4 puntos: suficiente para al menos hacer frente al problema futuro de pensiones y para generar mayor inversión pública, 3 o 4 puntos quizá sean insuficientes para mucho, pero es un buen primer paso. Por poner un ejemplo, un

sistema de salud universal podría ser factible si, unificando el gasto actual, se sumaran otros 2 o 3 puntos.

8.- Debe crearse un impuesto mínimo complementario de fácil cálculo, como el Impuesto Mínimo Alternativo de los Estados Unidos; que ayude a ampliar la base de contribuyentes para efectos de combatir la informalidad y la evasión fiscal, ya que es de cumplirse con el mandato constitucional de que todos los mexicanos contribuyamos para el gasto público en la forma proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

9.- La recaudación debe verse reflejada en un gasto eficiente: Uno de los problemas que enfrenta el país es que existe muy poca confianza entre la gente respecto a la capacidad de gastar bien. Mayor recaudación por necesidad debe estar atado a mostrar un uso mejor de los recursos; de lo contrario, será difícil vencer la resistencia natural de la población a apoyar una mayor recaudación.

10.- Simplificación de las disposiciones fiscales; se ha destacado la importancia de que las disposiciones fiscales deben ser de fácil y sencillo cumplimiento. Por ello, resulta necesario simplificar en serio las disposiciones fiscales, de tal forma que se facilite su debido cumplimiento y se reduzcan las excesivas cargas administrativas que se imponen a los contribuyentes.

Una reforma de estas características no es fácil, pero es muy necesaria para el desarrollo del país. Por más que se haga eficiente el presupuesto hay un límite en la capacidad del Estado para hacer cosas y ése ha sido un problema constante en nuestra historia. Si en 2021 logramos tener una reforma de este tipo, (ya que el Presidente Andrés Manuel López Obrador ha manifestado que no habrá incremento de impuesto en sus tres primeros años de gobierno), probablemente estaremos superando uno de los principales obstáculos para el desarrollo del país. Los países más ricos son aquellos que tienen los recursos para invertir en lo que necesitan; contrario a lo que muchos dicen, la evidencia sugiere que, en la medida en que se usan esos recursos en infraestructura o educación (por poner un par de ejemplos comunes), se favorece el desarrollo y el crecimiento económico.

Conclusiones

Un país con finanzas públicas sanas requiere de un sistema tributario sólido, en el caso del Estado Mexicano se requiere de una profunda reforma fiscal que permita alcanzar la eficiencia recaudatoria alcanzada por otros países con economías similares. Es una contradicción el que pudiera haber finanzas públicas sanas con un sistema tributario débil, como es el caso de México.

La última reforma fiscal importante que se implementó en nuestro país fue la del año 2014, han pasado más de cuatro años desde entonces y México sigue teniendo el último lugar de recaudación de ingresos tributarios como porcentaje del PIB, entre los países miembros de la OCDE. Esta situación ha generado consecuencias graves, como un gasto público social insuficiente en materia de salud, educación e infraestructura; así como un incremento exponencial de la deuda pública, condiciones que evidentemente representan un freno para el desarrollo económico del país.

Aunado a este panorama financiero, ya de por sí preocupante, no se debe de perder de vista que las necesidades económicas del país serán cada vez mayores: una pirámide poblacional que empieza a revertirse, nos hace pensar en el incremento de los servicios médicos que requerirán los adultos mayores, con el consecuente incremento de gasto en pensiones, el creciente servicio de la deuda pública que implica un elevado gasto en intereses, así como los problemas financieros de Pemex, la principal empresa del país, que está en riesgo de perder el grado de inversión y arrastrar con esto al Gobierno Federal, al ser el garante de la paraestatal en cualquier compromiso financiero.

Ante este contexto, es evidente la necesidad de una reforma hacendaria y fiscal verdaderamente efectiva, que incremente los ingresos tributarios por arriba del 25% del PIB, considerando que el promedio de recaudación de impuestos en los países que integran la OCDE, es del 34.2%, cifra que se encuentra muy lejana considerando que nuestro país recauda solo el 16.2% respecto del PIB. Para efectos de lograr estos niveles de recaudación se proponen las siguientes medidas como parte de la necesaria reforma fiscal:

El Impuesto Sobre la Renta (ISR) debe ser más progresivo. Es decir se debe pagar más conforme se gana más, para esto es necesario que existan más niveles o tarifas que los que existen hoy en día, ya que un ingreso anual por sueldos de \$500,000.00, termina pagando un impuesto del 30%, aproximadamente lo mismo que paga el multimillonario Carlos Slim por sus ingresos.

Eliminar los regímenes preferenciales y exenciones de impuestos en el IVA y el ISR. Ya que estos privilegios benefician en mayor medida a empresas grandes y reducen de manera importante la recaudación.

Imponer mayores cargas tributarias al capital. El impuesto a transacciones en bolsa muy bajo. Es necesario tratar todos los ingresos por igual, no importa si son un salario o una ganancia de capital, todos los ingresos deben ser sujetos de la misma tasa.

Generar incentivos a la recaudación de las entidades federativas. Toda vez que dependen de forma casi total de los recursos federales que reciben. Una manera de incrementar sus capacidades es que la recaudación propia sea recompensada con más recursos federales.

Mejorar los impuestos progresivos en estados y municipios. Impuestos como la tenencia o el predial deben ser mejorados en su recaudación. México es el país de la OCDE con menos impuestos a la propiedad, mismos que son progresivos ya que los pagan los que más tienen.

Rediseño del federalismo fiscal y la distribución de los recursos federales. Los recursos que reciben los estados deben concentrarse en aquellos estados que tienen mayor atraso. La reforma fiscal debe contribuir no sólo a disminuir la desigualdad del ingreso y de la riqueza, debe contribuir a reducir desigualdades regionales.

Plantear la meta de elevar gradualmente la recaudación de poco más de 16 por ciento del PIB en al menos unos 3 o 4 puntos al final de la primera mitad del sexenio. Esto podría ser suficiente para hacer frente al problema de pensiones y para generar mayor inversión pública.

Crear un impuesto mínimo complementario de fácil cálculo. Como el impuesto mínimo alternativo de los Estados Unidos, que ayude de combatir la informalidad y la evasión fiscal, ampliando la base de contribuyentes. Debe cumplirse el mandato constitucional de que todos contribuyamos para el gasto público, de forma proporcional y equitativa según las leyes.

La recaudación debe verse reflejada en un gasto eficiente. El gobierno debe incrementar su capacidad de gastar bien. El gasto público debe concentrarse en sectores estratégicos, educación, salud e infraestructura, para atraer inversiones que impulsen el desarrollo.

Simplificación de las disposiciones fiscales. Las disposiciones fiscales deben ser de fácil y sencillo cumplimiento, reduciendo las excesivas cargas administrativas que se imponen a los contribuyentes.

Lograr una reforma fiscal y hacendaria de estas características es complicado, pero de ello dependerá que los ingresos tributarios correspondan a las finanzas públicas sanas que el país necesita. Es importante señalar que la política tributaria de nuestro país constituye un instrumento de política económica.

México requiere que se haga lo necesario para contar con un esquema fiscal que sea competitivo en el contexto internacional, para poder generar más inversión, habiendo inversiones nacionales y extranjeras, habrá empleo. Con inversiones y con empleo se generará el pago de impuestos. Habiendo inversión, empleo e impuestos, habrá recursos suficientes para generar bienestar social. Es decir, se generará el círculo virtuoso que impulse el desarrollo económico que nuestro país requiere.

Bibliografía

Bibliografía:

ELIZONDO Mayer-Serra, Carlos. *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, D. F., México, Auditoría Superior de la Federación.

CARRASCO, Iriarte Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*, 5ª ed., D. F., México, editorial Oxford University Press, 2010.

RODRÍGUEZ, Lobato Raúl. *Derecho Fiscal*, 3ª ed., D. F., México, editorial Oxford University Press, 2014.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, 27ª ed., D. F., México, editorial Porrúa, 2006.

ZAMUDIO Urbano, Rigoberto. *Sistema Tributario en México*, D. F., México, editorial Porrúa, 2012.

VENEGAS Álvarez, Sonia. *Derecho Fiscal parte general e impuestos federales*, D. F., México, editorial Oxford University Press, 2016.

Leyes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Coordinación Fiscal

Sitios en red:

Auditoría Superior de la Federación. “El reto fiscal y la Reforma Hacendaria”. (Documento Web). https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/8._El_Reto_Fiscal_y_la_Reforma_Hacendaria.pdf, 2016

Morales, Yolanda. “México ocupa último sitio en recaudación en zona OCDE”. (Noticia) diciembre 2018. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Mexico-ocupa-ultimo-sitio-en-recaudacion-en-zona-OCDE-20181205-0116.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Sistema de Finanzas Públicas y Deuda Pública”. (Documento web). Página Electrónica <https://www.shcp.gob.mx/eofp/index.html>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Opinión de la OCDE Sobre la Reforma Tributaria en México”. www.oecd-mexico.org.mx/reformatributaria.pdf

Santillán, Ernesto. “La Deficiente Recaudación”. (Reporte) abril 2019 <https://www.reporteindigo.com/reporte/la-deficiente-recaudacion-impuestos-mexico-deficiencias-espinal-problematicas-desigualdad/>

Navarro, María Fernanda. “Aumentar impuestos no solucionará la mala recaudación de los estados”. (Artículo) abril 2019. <https://www.forbes.com.mx/aumentar-impuestos-no-solucionan-la-mala-recaudacion-de-los-estados-contadores/>

Centro de Investigación Económica y presupuestaria (CIEP)/García, Adrián. “Comparativo de Recaudación Principales Impuestos”. (Investigación) marzo de 2019. <https://ciep.mx/comparativo-de-recaudacion-principales-impuestos/#fn1>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). “Banco de Información Económica”. www.inegi.gob.mx/dgcnesyip.inegi.gob.mx/cgiwin/bdieintsi.exe/NIVH100010#ARBOL

Reyes Tépatch, Marcial / Cámara de Diputados. “Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México”.
<https://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/reportes/reftribu/>

La República/Colombia. “México, de los países con menor gasto público de América Latina: FMI” (Noticia). Octubre 2018.
<https://www.economista.com.mx/economia/Mexico-de-los-paises-con-menor-gasto-publico-de-America-Latina-FMI-20181014-0032.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Estimación del Gasto Público para 2018”. (Documentoweb)2018.
https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/exposicion/EM_Capitulo_2.pdf

Expansión/Datosmacro.com. “México - Gasto público”. (Documento web) 2018
<https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/mexico>

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). “La fragilidad tributaria del estado mexicano: una restricción para el desarrollo económico y político de México”
<https://www.cide.edu/investigador/publicaciones.php?ldinvestigador=18>

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. “Modelos de RecaudaciónFiscal”.
http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1705/Recaudacion_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Coparmex. “Propuesta Coparmex de Reforma Fiscal”. (Documento Web)
https://coparmex.org.mx/downloads/transparencia/70/48/COMPILACION_PROPUESTA_DE_REFORMA_FISCAL.pdf

OCDE. “Presentación del Estudio Económico de México 2019”. (Documento web) 2 de mayo de 2019. <https://www.oecd.org/economy/2019-economic-survey-of-mexico-may-2019-sp.htm>

El Financiero/Zenyazen Flores. “Banco Mundial recomienda una reforma fiscal en México a mediano plazo”. (Noticia). 21 de septiembre de 2018. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/banco-mundial-recomienda-una-reforma-fiscal-en-mexico-a-mediano-plazo>

La crónica/ Pineda, Ma. del Rocío. “La baja recaudación fiscal limitará el Programa de Gobierno de AMLO”. (Documento web). 29 de agosto de 2018. <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1092078.html>

Animal Político/Campos, Mariana. “Siempre sí habrá reforma fiscal... ¿para qué?”. (Documento web). 20 de febrero de 2019. <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/siempre-si-habra-reforma-fiscal-para-que/>

ANEXO:

Se anexa estudio de la OCDE por el periodo 1990 – 2010, en donde se muestra que México tenía la recaudación tributaria más baja entre los países miembros del Organismo, así como notas periodísticas e informes recientes, en los que se demuestra que la situación no ha cambiado en la actualidad, siendo los siguientes:

- OCDE. Estadísticas tributarias en América Latina: México (1990-2010)
- México tiene la menor recaudación de la OCDE como porcentaje del PIB (septiembre 2017).
- México ocupa último sitio en recaudación en zona OCDE (diciembre 2018).
- México y su debilidad tributaria: Urge una reforma fiscal según Morena (diciembre 2018).
- OCDE propone reforma fiscal a México (mayo 2019).