



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

**SISTEMA FISCAL MEXICANO: ANÁLISIS Y DETERMINACIÓN DE LA  
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS**

**TESIS**

Que como requisito parcial para obtener el grado de:

**DOCTOR EN CIENCIAS EN ECONOMÍA AGRÍCOLA**

**Presenta:**

**MARCO ANTONIO DURÁN RUVALCABA**

**Bajo la supervisión del DR. Facundo de la Cruz García**



DIRECCIÓN GENERAL ACADÉMICA  
DEPTO. DE SERVICIOS ESCOLARES  
OFICINA DE EXAMENES PROFESIONALES

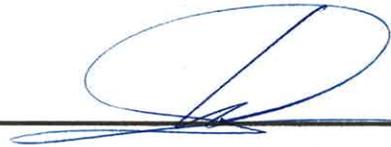


**Chapingo, Estado de México, Noviembre de 2019**

Tesis realizada por **MARCO ANTONIO DURÁN RUVALCABA** bajo la supervisión del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

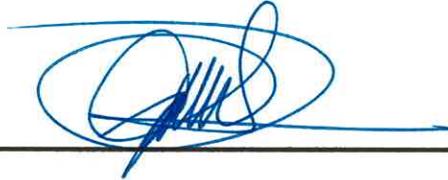
**DOCTOR EN CIENCIAS EN ECONOMÍA AGRÍCOLA**

DIRECTOR:



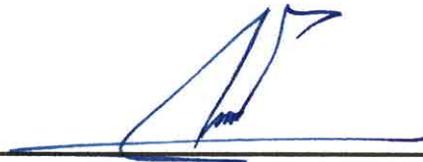
DR. FACUNDO DE LA CRUZ GARCÍA

ASESOR:



DR. ARTURO PERALES SALVADOR

ASESOR:



DR. MARCOS PORTILLO VÁZQUEZ

ASESOR:



DR. JUAN ANTONIO LEOS RODRÍGUEZ

LECTOR EXTERNO:



DRA. LAURA ELENA GARZA BUENO

TESIS "SISTEMA FISCAL MEXICANO; ANÁLISIS Y DETERMINACION DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS".

## DEDICATORIAS

- A mí querida esposa: María del Carmen Azpeitia, compañera de mi vida.
- A mi hijo: Marco Antonio Durán Azpeitia, por ser mi todo.
- A Marco A. Durán 3<sup>ero</sup>, motivo de esperanza en esta nueva etapa.
- A mi madre: Amparo Durán †
- A mis hermanos: Manuel, Martha, Elda y Beto.
- Antonio Balderas Cruz, por toda una vida de amistad.
- Francisco Cruz Jiménez, hermano.

# ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS .....	IV
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	VI
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	VII
RESUMEN GENERAL.....	X
ABSTRACT .....	X
INTRODUCCIÓN .....	1
<b>CAPÍTULO I. LA TEORÍA DEL IMPUESTO .....</b>	<b>1</b>
1.1 LOS IMPUESTOS COMO MEDIO DE FINANCIAMIENTO DEL ESTADO .....	1
1.2 ADAM SMITH: EL PRINCIPIO BÁSICO DE TRIBUTACIÓN .....	2
1.2.1 <i>Impuestos sobre la renta de la tierra</i> .....	3
1.2.2 <i>Renta sobre el ingreso</i> .....	4
1.2.3 <i>Impuesto al salario</i> .....	5
1.2.4 <i>Impuestos de captación y sobre bienes de consumo</i> .....	5
1.3 DAVID RICARDO: IMPUESTO ES IGUAL A LA PROPORCIÓN DE LA TIERRA Y MANO DE OBRA; PROVIENEN DEL CAPITAL Y EL INGRESO .....	6
1.3.1 <i>Impuestos sobre productos primos o indirectos</i> .....	7
1.3.2 <i>Impuestos sobre la renta de la tierra</i> .....	8
1.3.3 <i>Impuesto sobre las utilidades</i> .....	8
1.3.4 <i>Impuesto a los salarios o directos</i> .....	9
1.3.5 <i>Impuestos sobre bienes distintos del producto primo</i> .....	9
1.3.6 <i>Impuesto a los pobres</i> .....	11
1.4 MARX: IMPUESTO PROGRESIVO Y A LA HERENCIA.....	11
1.5 KALDOR: TODOS LOS IMPUESTOS RECAEN EN LA UTILIDAD Y REDUCEN LA TASA DE ACUMULACIÓN; IMPUESTOS PROGRESIVOS COMO SOLUCIÓN.....	12
1.6 JAMES O’CONNORS: LA CRISIS DEL ESTADO FISCAL O ENDEUDAMIENTO .....	14
1.6.1 <i>Déficit estructural de las finanzas públicas</i> .....	14
1.7 SHUMPETER: ESTADOS FISCAL .....	15
1.8 JHON MAYNARD KEYNES: LA POLÍTICA FISCAL HERRAMIENTA PARA CONSEGUIR IGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA .....	17
1.8.1 <i>Política fiscal herramientas del Estado para regular la economía</i> .....	17

1.8.2	<i>Multiplicador keynesiano en los impuestos</i> .....	19
1.9	THOMAS PIKETTY: IMPUESTOS PROGRESIVOS.....	19
1.9.1	<i>Dos siglos después las preguntas son las mismas:</i> .....	20
1.9.2	<i>ISR a seguridad social, nace en el siglo XX</i> .....	21
1.9.3	<i>El impuesto progresivo (ISR) en el siglo XX</i> .....	22
1.9.4	<i>El impuesto Progresivo a la Herencia</i> .....	23
1.9.5	<i>Impuestos sobre las fincas de Irving Fisher</i> .....	24
1.10	JOSEPH STIGLITZ: TRANSPARENCIA DE LOS IMPUESTOS .....	25
1.10.1	<i>Atributos de un sistema fiscal</i> .....	26
<b>CAPITULO II. EL SISTEMA FISCAL MEXICANO.....</b>		<b>30</b>
2.1	RESISTENCIA A PAGAR IMPUESTOS .....	30
2.1.1	<i>Principios de la tributación</i> .....	30
2.1.2	<i>Blindar al sistema tributario para evitar la corrupción</i> .....	31
2.2	BAJA RECAUDACIÓN, PROBLEMA DE DEUDA Y ESCASO DESARROLLO ECONÓMICO.....	33
2.2.1	<i>Emisión de deuda</i> .....	34
<b>2.3</b>	<b>DEPENDENCIA PETROLERA</b> .....	<b>36</b>
<b>2.4</b>	<b>ESCASA RECAUDACIÓN</b> .....	<b>39</b>
2.4.1	<i>Presión Fiscal: recaudación total como proporción del PIB</i> .....	40
2.5	RECAUDACIÓN DEL ISR COMO PROPORCIÓN DEL PIB .....	44
2.5.1	<i>Comparativo de recaudación de ISR con países de AL y de la OCDE</i> .....	45
2.5.2	<i>Impuesto al ingreso Personal (ISIP): OCDE</i> .....	46
2.5.3	<i>ISR sobre ganancias de capital: OCDE</i> .....	47
2.6	COBRO DE IVA, IEPS, IMPORTACIONES; IMPUESTOS INDIRECTOS.....	48
2.7	RECAUDACIÓN SUB-NACIONAL .....	51
2.8	IMPUESTO A LA PROPIEDAD.....	54
<b>CAPITULO III PRINCIPALES INDICADORES Y DATOS DE RECAUDACIÓN, EVASIÓN Y PÉRDIDA FISCAL</b>		<b>60</b>
.....		<b>60</b>
3.1	PROBLEMAS EN LA FINANZAS PÚBLICAS:.....	60
3.1.1	<i>Participación del ISR, IVA, IEPS en las Finanzas Públicas</i> .....	61
3.2	EL PROBLEMA ESTRUCTURAL EN LA RECAUDACIÓN .....	66
3.2.1	<i>Tamaño de la evasión fiscal en México</i> .....	66
3.3	COMO SE CALCULA LA EVASIÓN DE IMPUESTOS PARA ESTE CASO.....	68
3.4	EVASIÓN, REPRESENTA 4.2% DEL PIB EN ÚLTIMA DÉCADA .....	70
3.4.1	<i>Evasión por IVA fue de 39% de la recaudación total en una década</i> .....	71
3.4.2	<i>Exención o tasa cero a alimentos y medicinas</i> .....	72

3.4.3 Evasión por ISR representa dos terceras partes de la recaudación.....	73
3.4.4 Personas morales, las que más incurren en evasión .....	74
3.4.5 Evasión de ISR por Sueldos y Salarios.....	75
3.5 INEFICIENCIA RECAUDATORIA .....	78
3.6 LAS DEVOLUCIONES REPRESENTAN DOS PUNTOS PORCENTUALES DEL PIB .....	80
3.6.1 Devolución IVA .....	82
3.6.2 Devolución ISR.....	83
3.7 EL GASTO FISCAL O PÉRDIDAS RECAUDATORIAS .....	85
3.7.1 Los gastos fiscales del IVA e ISR .....	86
3.7.2 Metodología del gasto fiscal .....	87
3.8 ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS FISCALES .....	89
3.8.1 Impuesto Sobre la Renta (ISR) empresarial:.....	89
3.8.2 Impuesto Sobre la Renta (ISR) Personas Físicas: .....	90
3.8.3 Impuesto al Valor Agregado (IVA):.....	91
3.8.4 Impuestos Especiales:.....	96
3.9 RÉGIMENES ESPECIALES Y ESTÍMULOS .....	98
3.9.1 Incentivos de gobiernos locales.....	99
3.9.2 Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) .....	100
4.0 COSTO FISCAL APROXIMADO EN MÉXICO DE 8.7 PUNTOS DEL PIB.....	102
<b>VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>104</b>
4.1 RECAUDACIÓN PER CÁPITA MENOR A 2 MIL DÓLARES .....	104
4.2 INFORMALIDAD, UN PROBLEMA ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA MEXICANA.....	104
4.3 EL ISR APORTA UNO DE CADA DOS PESOS DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS .....	106
4.4 DÉFICIT FISCAL PERMANENTE: CONSECUENCIAS DE RECAUDACIÓN LIMITADA .....	107
4.5 GASTO O PÉRDIDA FISCAL .....	107
4.6 LA PEREZA FISCAL DE LOS ESTADOS .....	107
4.7 IMPUESTO A LA PROPIEDAD.....	108
4.8 PRIVILEGIOS SOLO PARA UNOS CUANTOS.....	108
<b>LITERATURA CITADA .....</b>	<b>110</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 1	Productividad Sector Formal e Informal en México .....	7
Cuadro 1 2	Tasa de Informalidad en México : .....	9
Cuadro II 1	Saldo Histórico Requerimientos del Sector Público/1.....	35
Cuadro II 2	Estructura de los Ingresos del Gobierno Federal 2000-2016 .....	36
Cuadro II 3	Crecimiento de Deuda, Gasto e Ingresos del Sector Público .....	38
Cuadro II 4	Recaudación de Impuestos Totales como % del PIB; países seleccionados por Región (2000-2013).....	42
Cuadro II 5	Recaudación de Impuestos Totales como % del PIB; Países Seleccionados OCDE (2000-2015)	433
Cuadro II 6	Recaudación de Impuestos Directos (ISR) % del PIB; Países Seleccionados Región AL (2000-2013).....	45
Cuadro II 7	Impuestos al Ingreso Personal (ISIP) como % del PIB; Países Seleccionados OCDE (2000-2015)	47
Cuadro II 8	Impuestos a las ganancias Corporativas (ISR) % del PIB; Países Seleccionados OCDE (2000-2015) .....	48
Cuadro II 9	Recaudación de Impuestos Indirectos (IVA) % del PIB Región AL; Países Seleccionados (2000-2013).....	49
Cuadro II 10	Impuestos a Bienes y Servicios (IVA, IEPS) % del PIB; Países Seleccionados OCDE (2000-2015) .....	50
Cuadro II 11	Recaudación sub-nacional de impuestos por Estado (2017).....	52
Cuadro II 12	Pagos de Impuestos per cápita por año en México .....	58
Cuadro II 13	Ingresos del Sector Público como % de Ingresos Totales .....	59
Cuadro III 1	Presión Fiscal por Tipo de Impuesto (2000-2016).....	61
Cuadro III 2	Recaudación por tipo de Impuestos respecto del total (2000-2016).....	62
Cuadro III 3	Participación del IEPS en la recaudación .....	64
Cuadro III 3.3 (A)	Demanda Final.....	69
Cuadro III 3.3 (B)	IVA Potencial Máximo Respecto del PIB .....	70
Cuadro III 4	Evasión de Impuestos 2006-2016.....	69
Cuadro III 5	Evasión del IVA 2006-2016 .....	70
Cuadro III 6	Pérdida en Recaudación por tasa 0 a Alimentos y Medicinas .....	71
Cuadro III 7	Evasión de ISR 2006-2015.....	72
Cuadro III 8	Evasión de ISR por Tipo de Personalidad 2006-2015 .....	73
Cuadro III 9	Evasión por tipo de Impuesto como % del PIB .....	76
Cuadro III 10	Devolución de Impuestos 2006-2016.....	79
Cuadro III 11	Devolución por tipo de impuesto (IVA, IRS, IEPS).....	80
Cuadro III 12	Devoluciones como % del Total Recaudado (2005-2016) .....	81

Cuadro III 13	Estimación de Gasto Fiscal; ISR Empresarial (2017-2018).....	87
Cuadro III 14	Estimación Gasto Fiscal; ISR Personas Físicas (2017-2018) .....	88
Cuadro III 15	Estimación de Gasto Fiscal; IVA 2017-2018.....	89
Cuadro III 16	Estimación Gasto Fiscal; Impuesto Especial 2017-2018 .....	94
Cuadro III 17	Estimación de Gasto o Pérdida Fiscal Total 2017-2018.....	96
Cuadro III 18	Régimen de Incorporación Fiscal 2014-2017 .....	99
Cuadro III 19	Costo Fiscal por Tipo de Impuestos .....	99
Cuadro III 20	Costo Fiscal por Gasto, Pérdida, Exención y Devoluciones .....	100
Cuadro IV 1	Número de personas con ingresos y empresas registradas que deben pagar impuestos .....	105

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1 1	Tasa de Productividad Sector Forma e Informal México 2003-2016 .....	6
Gráfica II 1	Composición de los ingresos del gobierno federal.....	37
Gráfica II 2	Recaudación de Impuestos totales como % del PIB; países seleccionados .....	44
Gráfica II 3	Pago de impuestos per cápita anual; países seleccionados .....	57
Gráfica III 1	Ingresos Tributarios por tipo de Impuestos 2016 (como % de la recaudación total).....	63
Gráfica III 2	Recaudación de IEPS por tipo de bien 2016 .....	65
Gráfica III 3	Universo de contribuyentes (miles de personas) .....	77
Gráfica III 4	Clasificación del gasto, según tipo de aplicación y obtención .....	86
Gráfica III 5	Distribución por decil de ingreso de la transferencia tributaria de mantener la tasa 0% a alimentos (porcentaje) .....	91
Gráfica III 6	Distribución por decil de ingreso de las transferencias tributarias de mantener la tasa 0% a medicinas (porcentaje).....	92
Gráfica III 7	Distribución por decil de ingreso de la transferencia tributaria de mantener la exención a los servicios de enseñanza (porcentaje) .....	92
Gráfica III 8	Distribución por decil de ingreso de la transferencia tributaria de mantener al 0% la tasa de suministro de agua potable (porcentaje) .....	93

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ASP	Auditoría Superior de la Federación
AFDZEE Especiales	Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales
BONDES	Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal
BANXICO	Banco de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMV	Bolsa Mexicana de Valores
BP	Balanza de Pagos
CEEY	Centro Estudios Espinosa Yglesias
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CETES	Certificados de la Tesorería de la Federación
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFDI	Comprobante Fiscal de Ingresos
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaría
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DENUE	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
DIM	Declaración Informativa Múltiple
ENIGH	Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GACM	Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IEPS	Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LFPRH	La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISIP	Impuesto al Ingreso Personal
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad

ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PMC	Propensión Marginal al Consumo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PAGAFES	Pagarés de la Tesorería de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PTU	Participación de los Trabajadores en las Utilidades
RFSPF	Requerimientos del Sector Público Federal
REPECOS	Régimen de Pequeño Contribuyente
RIF	Régimen de Incorporación Fiscal
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SAT	Sistema de Administración Tributaria
STPS	Secretaría del Trabajo y Prevención Social
SIEFORES	Sociedad de inversión Especializada en Fondos para el Retiro
TOSI 1	Tasa de Ocupación en el Sector Informal
TOSI 2	Tasa de Ocupación Sector Informal
TESOBONOS	Bonos de la Tesorería
TEC	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
T-MEC	Tratado Estados Unidos, México y Canadá
UDLA	Universidad de las Américas
ZEE	Zonas Económicas Especiales

## **AGRADECIMIENTOS**

Dr. Facundo de la Cruz García, por sus consejos y apoyo en este trabajo de investigación.

Dr. Marcos Portillo Vázquez, por su confianza, los conocimientos que de forma generosa transmitió como profesor en el proceso de formación.

Dr. Francisco Almagro Vázquez, que con su conocimiento, experiencia y paciencia supo guiar mis trabajos de investigación, por las largas charlas, discusiones, recomendaciones, pero sobre todo por las intensas jornadas de aprendizaje. Por los sabios consejos, por la motivación que significaron sus palabras de aliento.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por su apoyo en el proyecto para la obtención del grado académico.

A la Universidad Autónoma Chapingo, por la oportunidad de cursar en sus instalaciones los estudios doctorales, por transmitir conocimiento y ofrecer valiosas herramientas.

A la División de Ciencias Económico Administrativas (DICEA) y todo el equipo de profesores que con su entusiasmo y dedicación pusieron su conocimiento a disposición de mi formación.

## RESUMEN GENERAL

### **Análisis y determinación de la recaudación de impuestos: caso México**

#### **Analysis and determination of the tax collection: Mexico case**

Este estudio es un análisis del sistema fiscal mexicano (2006-2017). Se expone por qué la baja recaudación de impuestos ha influido directamente en el pobre desempeño económico: poca inversión pública y crecimiento de la deuda, pero, sobre todo, en el rezago social. La política fiscal tiene como objetivo recaudar para financiar al Estado; es la herramienta de la que se vale un país para ejecutar con eficiencia la distribución del ingreso nacional y la riqueza. En México, este instrumento ha fallado, dejando en consecuencia bajo nivel de vida y escaso crecimiento del PIB. Haber dejado recaer el presupuesto en los ingresos del petróleo se convirtió en una práctica poco sana, debido a que los ingresos tributarios han sido insuficientes para financiar al gobierno federal. Los requerimientos financieros propician un incremento de la deuda y un desequilibrio permanente en la Balanza de Pagos. La baja recaudación es resultado de una alta informalidad, es un sistema complejo: regímenes especiales, exenciones, evasión, elusión y limitada base de contribuyentes. Se evalúa la necesidad de imponer impuestos a la riqueza, propiedad, patrimonio, herencias y transacciones financieras. Se busca establecer la relación económica más adecuada para México en materia recaudatoria.

**Palabras clave:** Política fiscal, impuestos, ingresos, recaudación.

#### **ABSTRACT**

This study is an analysis of the Mexican tax system (2006-2017). It explains why the low tax collection has directly impacted on a poor economic performance: low public investment, debt growth, but, above all, social lag. The tool that a country uses to efficiently execute the distribution of the national income and wealth is the fiscal policy which aims to raise money to finance the State. This instrument has failed in Mexico leaving, consequently both, a low standard of living and a low GDP growth. Having allowed the budget to rest in oil revenues became an unhealthy practice, because the tax revenue has been insufficient to finance the federal government. The financial requirements favor an increase in debt and a permanent imbalance in the Balance of Payments. The low tax collection is the result of high informality and a very complex system: many special regimes, exemptions, evasion, tax avoidance and a limited taxpayer base. The need to impose taxes on wealth, property, inheritance and financial transactions is assessed. To establish the most appropriate economic relationship for Mexico in tax matters is sought.

**Keywords:** Fiscal policy, taxes, income, collection.

## **INTRODUCCIÓN**

### Antecedentes

La política fiscal y concretamente el sistema fiscal en la actualidad son el instrumento con que cuenta el Estado para financiar el gasto público; proveer de bienes y servicios a la población. Es la forma que se usa para la redistribución de la riqueza y disminución de la pobreza.

La política fiscal se sustenta en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al calce dice: “Son obligaciones de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

En la antigüedad los economistas lo definieron como la forma de mantener en operación al ejército y financiar a las monarquías o representantes de la población.

Sin embargo, para el caso México, la baja captación de impuestos es una situación que agrava el problema de la insuficiencia de ingresos para la operación financiera del Gobierno. Por ejemplo, el porcentaje de recaudación total en México es del orden de 17 por ciento respecto al PIB. De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); los ingresos tributarios no petroleros son inferiores al 10 por ciento respecto al valor de la economía.

La baja recaudación podría deberse: a que el sistema tributario es complejo, con muchos regímenes especiales, evasión y exenciones e ineficiencia operativa, que adelgazan la base fiscal. El problema es tanto la tasa efectiva de impuestos que se cobra, como la base recaudatoria —Contribuyentes cautivos— en México, que es reducida por múltiples factores.

Uno de ellos podría ser la alta tasa del sector informal que es cercana a 60 por ciento (INEGI, 2016). No obstante, la mayor evasión fiscal se presenta en el sector

formal., 35 por ciento de la evasión se encuentra en el sector informal y el resto en el formal (CEEY, 2012).

Otro factor pudiera ser la alta concentración que tiene la federación en la recaudación, considerando que la Ley de Coordinación Fiscal aprobada en 1982, otorga todas las potestades y quita la facultad a Estados y Municipios de cobrar, provocando que la recaudación sub-nacional sea mínima.

También estarían las políticas preferenciales o régimen especial para ciertos sectores productivos a los que se les aplica tasa cero, créditos fiscales, estímulos, condonaciones, subsidios, devoluciones, gasto o pérdida fiscal y hasta un apartado para consolidación.

Se requiere realizar esfuerzos adicionales para eliminar los gastos fiscales ineficientes, ampliar la base tributaria, aumentar los ingresos y simplificar el sistema tributario, reduciendo las oportunidades para la evasión y la elusión fiscal. (OCDE, 2011)

### **Justificación e importancia**

La baja recaudación justifica que se realice un profundo estudio sobre las consecuencias y los desafíos que puede generar una nueva Reforma Fiscal de fondo; una reforma que, si bien implica una mayor carga para la población, además de mermar el ingreso personal, es necesaria para que el Gobierno tenga capacidad redistributiva de los recursos y la riqueza, ofrezca mejores servicios y desahogue a las finanzas públicas con ingresos frescos, lo que daría opciones diferentes al petróleo.

Por recaudación fiscal se entenderá que es el proceso mediante el cual un gobierno cobra impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones establecidas en las leyes. Para el caso México, la Ley de Ingresos de la Federación establece las formas y mecanismos en que se debe hacer.

“La política fiscal se usa como un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución del ingreso” (Keynes J. M., 1986).

Por cuatro décadas, una de las principales fuentes de ingresos para el Gobierno Federal fueron los recursos petroleros. Los ingresos presupuestarios de México — la segunda mayor economía de América Latina— dependió, en poco más de una tercera parte, de la venta de petróleo al exterior.<sup>1</sup>

Sin embargo, hoy se hace necesario buscar alternativas que complementen las entradas de dinero a la Hacienda Pública, eliminando la dependencia en el petróleo. En la consulta del artículo IV del Fondo Monetario Internacional<sup>2</sup>, el consejo directivo recomendó a México aumentar sus ingresos fiscales ante los persistentes riesgos de un debilitamiento por el incierto entorno internacional.

Es importante considerar, en todo momento, cuál podría ser el nivel adecuado de recaudación de impuestos y la estructura tributaria adecuada, a “**partir de la presión y el esfuerzo fiscal**” en un comparativo de países con grado de desarrollo similar a México; tamaño de la economía y lugar que ocupa en el mundo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Comisión Económica para América Latina; organismos internacionales como el Banco

---

<sup>2</sup> Cfr. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12316.pdf> MEXICO 2012 ARTICLE IV CONSULTATION, noviembre de 2012. Página consultada 09 de diciembre de 2017.

<sup>2</sup> Conforme al Artículo IV de su Convenio Constitutivo, el FMI mantiene conversaciones bilaterales con sus miembros, habitualmente todos los años. Un equipo de funcionarios del FMI visita el país, recaba información económica y financiera, y analiza con las autoridades la evolución del país y sus políticas en materia económica. Tras regresar a la sede del FMI, los funcionarios elaboran un informe que sirve de base para el análisis del Directorio Ejecutivo. Al concluir las deliberaciones, el director gerente, como presidente del Directorio, resume las opiniones de los directores ejecutivos, y el resumen se comunica a las autoridades del país. Para una explicación más concisa, se recomienda consultar el enlace <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/misc/qualifiers.htm>. Página consultada el 09 de diciembre de 2017.

Mundial, el Fondo Monetario Internacional, instituciones de educación y el sector privado en el país han insistido en la necesidad de incrementar la recaudación en México.

Ampliar la base tributaria incluso permitiría la reducción de la tasa generalizada debido a que, si más individuos participan, la aportación de cada uno podrá ser menor, logrando el mismo nivel de recaudación.

“Los impuestos deberían ser eficientes, ciertos, convenientes y justos”. (Smith, 2013)

### **Planteamiento del problema**

Un problema estructural de México es la baja captación de recursos fiscales: limita el gasto público en desarrollo social, agranda la deuda y se deja de invertir en infraestructura, frenando a la economía.

Durante largo tiempo se ha planteado la necesidad de una “Reforma Fiscal Integral” o de gran calado que contribuya a dar solución a este problema. Se requieren fondos para financiar políticas de desarrollo económico y social: programas de redistribución del ingreso y asistencia, también recursos nuevos que ayuden a elevar la calidad de vida; ofrecer mayor bienestar a la población mediante una mejora en la educación, la seguridad pública, seguridad social, promover la ciencia y la investigación, así como para inversión en infraestructura a fin de aumentar el potencial productivo y que sirva como generadora de empleos y crecimiento económico, entre otros.

Dentro de las facultades que tiene un gobierno destaca la intervención de la economía a través de diversas políticas que permitan activar los sectores productivos para el mejor desarrollo del país. El Gobierno es el encargado de establecer mecanismos para fomentar el empleo y la inversión, así como distribuir el ingreso y la riqueza de la mejor manera.

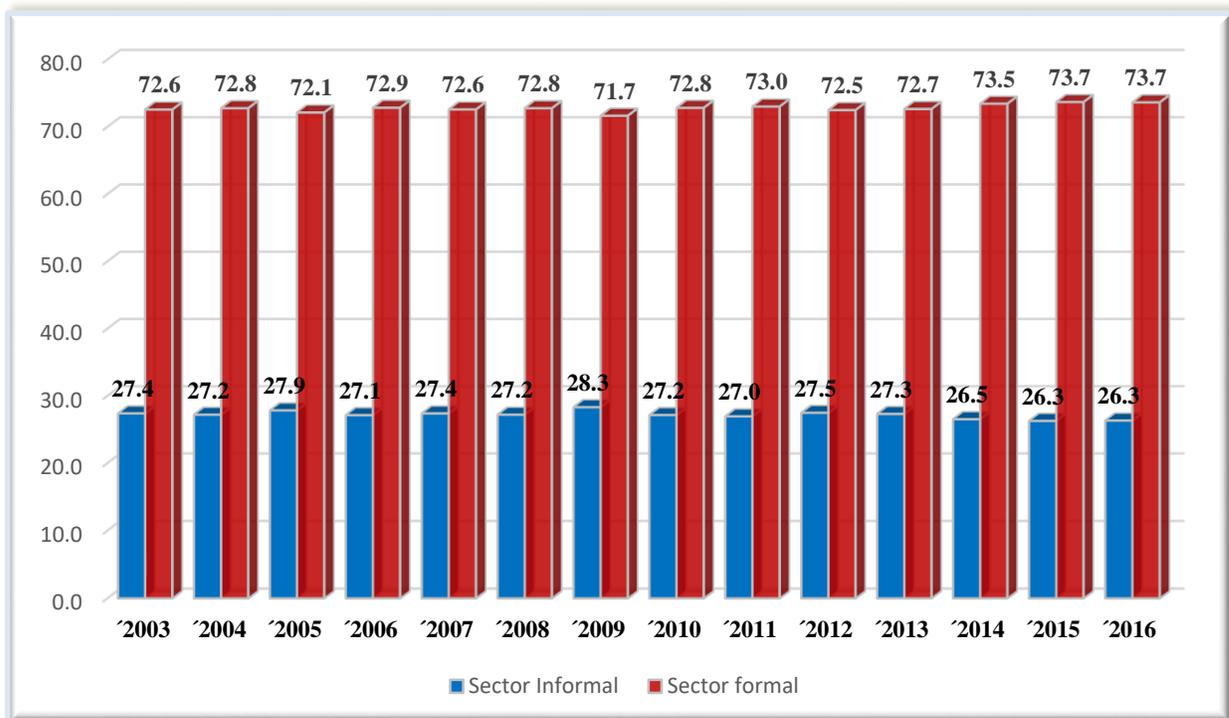
Una pregunta recurrente es: ¿Qué consecuencias tiene el bajo nivel de recaudación?, rezago social, falta de infraestructura e incurrir en el endeudamiento del país, tanto externo como interno. Una consecuencia grave es que la Secretaría de Hacienda estima en el presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, 2018), que se destinarían 479 mil millones de pesos para el pago de intereses y comisiones (costo financiero de la deuda).

La deuda es dinero que deja de utilizarse en inversiones físicas. Por ejemplo, el nuevo aeropuerto internacional de Texcoco, de acuerdo con Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), encargado del proyecto, tendría a pesos de 2017, un costo de 180 mil millones. El puro pago de intereses, significa dejar de construir el equivalente a 2.5 obras de esa envergadura. Pero, además, significa dejar de destinar esos recursos a infraestructura, educación, seguridad pública, social, programas de asistencia y pensiones. Recortar el gasto en ciencia, en impulso a sectores rural e industrial, etc.

Una de las herramientas con las que cuenta o se vale el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda, para ejecutar, con eficiencia, la distribución del ingreso nacional y la riqueza, es la política fiscal. Sin embargo, en las últimas décadas las políticas implementadas en México sugieren que no han tenido el impacto deseado y se refleja en una baja recaudación y, en consecuencia, presiones en el gasto público, pensiones e inversión pública.

En la informalidad se encuentran 6 de cada 10 mexicanos, esto significa que menos una tercera parte de la economía la genera el 60 por ciento de la población informal. Los datos además muestran que las otras tres cuartas partes del valor de la economía —74 por ciento—, la genera 30 por ciento de la población formal. (Ver gráfica 1).

Si esas dos terceras partes —60 por ciento— se formalizara o incorporará a la economía formal, el Producto Interno Bruto (PIB) se triplicaría y en, consecuencia, la base gravable también se potencializaría al mismo nivel.



**Gráfica 1 1 Tasa de Productividad Sector Formal e Informal México 2003-2016**

Fuente: Elaboración con base en datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales SCN, medición de la economía informal base 2013; encuesta trimestral de desempleo.

### ¿Pero qué significa?

El análisis revela que 29.8 millones de personas que trabajan en la informalidad participan en la generación de 4.7 billones de pesos del Producto Interno Bruto (PIB) mientras que 22.3 millones de personas que trabajan en la economía formal contribuyen a generar 13.5 billones de pesos.<sup>3</sup> (Ver cuadro 1 y 2)

Es preocupante encontrar que sólo una tercera parte (1/3) de la población sostenga los ingresos del país: Son los contribuyentes cautivos, los que participan con su esfuerzo, con su inversión, con su ahorro a mantener las Finanzas Públicas del país, son los que en mayor parte aportan para los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, significa que son los que hacen que el país funcione.

<sup>3</sup> Rodrigo Prieto Negrete, "El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi, INEGI, Realidad, Datos y Espacio" en Revista Internacional de Estadística y Geografía, 2011.

Los trabajadores formales, son los que mediante sus impuestos hacen que haya para gasto en seguridad, salud, educación, infraestructura y programas sociales, que hacen que la pobreza no se desborde.

**Cuadro 1 1 Productividad Sector Formal e Informal en México  
(millones de pesos corrientes)**

Periodo	Economía Informal	Sector Informal	Otras modalidades de Informalidad	PIB corriente	Economía Formal	Sector formal
2005	2,628,283	1,491,122	1,137,161	9,435,927.2	6,807,644.2	7,944,805.2
2006	2,859,051	1,615,796	1,243,255	10,531,292.2	7,672,241.2	8,915,496.2
2007	3,122,261	1,733,538	1,388,723	11,394,286.5	8,272,025.5	9,660,748.5
2008	3,334,373	1,808,720	1,525,653	12,250,719.3	8,916,346.3	10,441,999.3
2009	3,425,551	2,026,340	1,399,210	12,088,578.3	8,663,027.3	10,062,238.3
2010	3,606,423	2,065,196	1,541,227	13,279,067.7	9,672,644.7	11,213,871.7
2011	3,921,981	2,271,131	1,650,851	14,544,637.4	10,622,656.4	12,273,506.4
2012	4,295,477	2,415,131	1,880,345	15,624,191.5	11,328,714.5	13,209,060.5
2013	4,403,961	2,485,281	1,918,681	16,112,775.0	11,708,814.0	13,627,494.0
2014	4,580,215	2,632,759	1,947,456	17,252,372.1	12,672,157.1	14,619,613.1
2015	4,796,255	2,795,729	2,000,525	18,236,770.5	13,440,515.5	15,441,041.5
2016	5,141,350	2,987,091	2,154,260	19,513,824.4	14,372,474.4	16,526,733.4

Fuente: elaboración con datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales SCN, medición de la economía informal base 2013; encuesta trimestral de desempleo.

Los datos de la recaudación en el último año (2016) indican que el Impuesto Sobre la Renta (ISR) representan el 52 por ciento del cobro de impuestos o bien el 29 por ciento de los ingresos presupuestarios.

Los datos confirman que la mayor parte de la recaudación proviene del impuesto al ingreso de las personas y las utilidades de las empresas

La información disponible y dada a conocer por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) en su informe anual 2016 revelan que tienen registrados en su base de datos a poco más de 22.2 millones de personas físicas, 32.7 millones de asalariados y 1.9 millones de personas morales, lo que significa que son sujetos de pagar impuestos 96 por ciento de los contribuyentes.

De los datos oficiales se desprende que la mayor parte del ISR obtenido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su gasto proviene de los asalariados que son contribuyentes cautivos.

Entonces, la simple ecuación muestra que si el Gobierno logra formalizar a los otros 6 de cada 10, entonces los ingresos por este impuesto crecerían casi al triple.

Por el lado de los contribuyentes “personas *morales*” o empresas, a pesar de pagar un impuesto directo (ISR) sobre las “*ganancias de capital*”, la recaudación termina siendo mínima o a veces nula, porque se diluye entre la consolidación fiscal, devoluciones, créditos, deducciones, exenciones, apoyos y evasión.

Como ejemplo la LXIII Legislatura en el Senado —vigente hasta 2105— reveló que un grupo de por lo menos 30 empresas de las más importantes en México y entre las que destacan: Cemex, Telcel, Telmex, Femsa, Bimbo, Maseca, Walmart, Bachoco, Modelo, Televisa, Inbursa, Peñoles y Liverpool, pagaron el equivalente a 4.1% de sus ingresos, cifra inferior a la que tributan las pequeñas o medianas empresas o bien otras personas sin acceso a régimen especial de impuestos. (Senado Mexicano, 2015).

Los datos divulgados se basaron sobre los reportes financieros de los principales grupos en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), recopilados entre 2006 y 2010. El auditor superior de la federación, González de Aragón, reveló que en la Cuenta Pública 2005 se encontró que 100 grandes contribuyentes pagaron 74 pesos por Impuesto Sobre la Renta, y 67 pesos por IVA, en promedio.

### **Antecedentes: Ley de coordinación fiscal (1980); freno para recaudar**

Cuando la recaudación se concentra, el problema se vuelve mayor: Ley Coordinación fiscal de 1980.

La primera gran Reforma Fiscal moderna dio origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, que reformó la Ley

del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como sustituto del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

El propósito de este pacto fue una renuncia por parte de los gobiernos locales — estatales y municipales— para recaudar ciertos impuestos, otorgando a la federación esta potestad.

Este pacto tuvo enormes ventajas, considerando que los casi 400 impuestos estatales y federales existentes antes de 1980 fueron sustituidos por un solo IVA nacional, permitiendo así mayor certidumbre para la inversión. Además, el pacto evolucionó hacia la aplicación de fórmulas de coordinación que tuvieran un mecanismo compensatorio hacia aquellos estados con mayores rezagos económicos.

En el tiempo, este modelo ha quedado rebasado. En la actualidad, los Estados y Municipios aun cuando tienen facultad de cobrar impuestos cedulares: tenencias, a la nómina, gasolinaz, combustibles, ecológicos y a la propiedad como el predio, no lo hacen o lo hacen de forma parcial, porque implica un alto costo político.

Es necesario establecer métodos que involucren a todas las entidades federativas para cobrar impuestos, con el fin de elevar la recaudación sub-nacional, tal y como ya lo han fijado en sus reformas fiscales Brasil, Argentina y Colombia (Cepal, 2013).

### **La razón de este trabajo se basa en la baja recaudación.**

No es el aumento de impuestos lo que se plantea en este trabajo; lo que sostiene la investigación es que se trata de aumentar la base gravable e incluir impuestos digitales, tecnológicos, riqueza, herencias y propiedad. Ser eficientes al recaudar.

La población no paga impuestos o elude sus obligaciones porque considera que son injustos, poco claros; no hay una eficiencia en el gasto público, no se refleja en su entorno y en los bienes y servicios que ofrece el Estado.

Que sucedería si las dos terceras (2/3) partes de la población que están en la informalidad fueran incorporadas a la economía formal.

- 1) El valor de la producción de bienes y servicios, también el Producto Interno Bruto, crecería a tasas tres veces mayor.
- 2) Se estimularía la recaudación que por ahora sólo representa entre el 17 y 19 por ciento como proporción del PIB —último lugar en la OCDE en recaudación—; recursos serían más abundantes para que el Estado se fortalezca.
- 3) No se dependería de ingresos petroleros u otros.
- 4) El sector público podría tener un mejor control, evitando problemas externos y de deuda.
- 5) El tipo de cambio tendría menos problemas de volatilidad por factores externos.
- 6) Si se obliga a los Estados a recaudar, aumentarían sus ingresos y dependerán menos de la federación y de los excedentes petroleros.
- 7) Se tendrían Finanzas Públicas sanas o menos presiones, además de que se operaría con menor déficit fiscal y público.

Y es que la baja recaudación implica que el país esté en permanente desequilibrio financiero; es decir, desequilibrio en las Finanzas Públicas; más gasto que ingreso y eso conlleva al endeudamiento para financiar el resto del gasto público.

**Objetivos:**

**General:**

Analizar la capacidad tributaria del gobierno y las instituciones encargadas de llevar a cabo la captación de ingresos

**Particulares:**

1. Medir la presión fiscal: (relación Impuestos / PIB) que tiene México comparada con países similares.

2. Calcular el esfuerzo fiscal: (presión fiscal / la capacidad de generar ingresos de un gobierno a través del cobro de impuestos).
3. Analizar qué impuestos son susceptibles de imponer o aumentar y cuáles no.
4. Alternativas para hacer eficiente la recaudación, dar solución a un problema de décadas.

## **Hipótesis**

El cobro de impuestos no corresponde al tamaño de su economía y capacidad de ingreso. Con una reforma hacendaria podría obtener recursos fiscales adicionales, similares a la recaudación tributaria petrolera.

## **Metodología**

### **Presión Fiscal**

En una primera instancia este trabajo establece parámetros para calcular la **Presión Fiscal**. En su manera más simple es un indicador económico que mide la cantidad de impuestos que cobra un país a la población, como porcentaje del valor de su economía o, dicho de otro modo, respecto del PIB. La *presión fiscal* mide la cantidad de impuestos que paga la sociedad.

Esta forma simple de medir la presión es la deducción de lo publicado por Keynes en su propuesta de política económica, en ella sugiere: grado de apertura (exportaciones/PIB), nivel de endeudamiento (deuda/PIB), tasa de inversión (inversión/PIB) y la presión tributaria (recaudación impositiva, aduanera y provisional/PIB).

Sin embargo, la propuesta fue rechazada después por considerar que el indicador para medir la presión tributaria no consideraba la evasión, ni la elusión por tanto el cálculo es inexacto.

El trabajo realizó un análisis con base en los planteamientos que propone el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los datos disponibles de la Secretaría de

Hacienda, para revisar y ofrecer una visión clara sobre la evasión, la elusión, el Gasto Fiscal — exenciones, condonaciones, tasa reducida o cero a alimentos y medicinas, régimen especial (maquiladoras, industria automotriz, Zonas Económicas Especiales, etc).— y devoluciones a fin de ser más precisos en los montos que el Estado deja de fiscalizar.

**Marco temporal:** se referirá a la última década (2006-2017).

Para este periodo, se realizó un comparativo —recaudación total, impuestos directos e indirectos— de México, con economías similares y seleccionados de América Latina, Asia y Europa.

Incluye cifras sobre ingresos tributarios y no tributarios o petroleros, gasto deuda crecimiento económico para establecer parámetros de las necesidades financieras del gobierno federal.

La composición del ingreso y la recaudación por tipo de impuestos

Analiza con datos la evasión y elusión fiscal —ISR, IVA, IEPS— y, el “Gasto Fiscal”; es decir, lo que deja recaudar el erario por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios, créditos fiscales, condonaciones, estímulos fiscales, deducciones tratamientos y regímenes especiales, previsto en el artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF, 2016).

Por otro lado, se revisan las devoluciones y la recaudación sub-nacional a fin de conocer la situación real de la recaudación fiscal en los Estados y su contribución a la federación.

**Marco geográfico:** el estudio se realizó exclusivamente para los Estados Unidos Mexicanos.

La investigación está compuesta por tres capítulos, conclusiones y recomendaciones:

Capítulo I El análisis teórico de diferentes escuelas económicas y su aportación a la teoría del impuesto, que sustenta el trabajo y explica con claridad la política fiscal.

Capítulo II descripción actual del sistema fiscal mexicano, un repaso por los principales indicadores y datos de la recaudación. Se incluyen los principales impuestos (IVA, ISR, IEPS, y otros) un comparativo con otros países similares; también se agregan variables sobre los universos de contribuyentes (personas físicas y morales susceptibles) que contabilizan las instituciones encargadas y su eficiencia recaudatoria. Se consideró abarcar la última década (2006-2017).

Capítulo III que aborda la metodología. Incluye lo que se encuentra disponible y lo que se consideró más útil para el caso México. Un análisis estadístico para medir la presión fiscal. En el primer caso resulta de dividir la recaudación total entre el PIB.

## **CAPÍTULO I. LA TEORÍA DEL IMPUESTO**

Para esta investigación se consideran las teorías que dan importancia al papel del ingreso, el consumo, la renta, la ganancia, pero sobre todo al impacto fiscal en la actividad económica; en primera instancia se retoman los conceptos y efectos del impuesto entre los fisiócratas: Quesnay; los clásicos: David Ricardo, Adam Smith, Malthus y Marx y otros como Kuczynski y Meek.

Las teorías de: Keynes, Shumpeter y Kalecki, Kaldor que generaron argumentos a favor y en contra del uso de la política fiscal, para conseguir la mayor igualdad en la distribución del ingreso y, desde luego, a los exponentes más reciente, como: Stiglitz y Thomas Piketty, que retoman la importancia del cobro de un impuesto a la herencia a la riqueza y las transacciones financieras.

### **1.1 Los impuestos como medio de financiamiento del Estado**

Los argumentos más antiguos que se esgrimen y de los que se tiene registro para justificar los impuestos se encuentran en la escuela francesa de los fisiócratas; en ella se expone que, si bien siempre se recauda en perjuicio de la renta de los propietarios o de los anticipos de los campesinos, del ahorro o del consumo, también acepta que la población debía contribuir para financiar los gastos de guerra en que incurrían los reinos durante los conflictos con otros feudos.

Era importante mantener a los ejércitos que cuidaban del orden en épocas de paz y ofrecer a su soberano lo necesario para mantener su persona y familia y la de toda la corte que los asistía.

La importancia de los impuestos como modo de gravar la actividad productiva François Quesnay incluyó a los impuestos, el diezmo y los intereses de los préstamos en su famosa Tableau Economique 1758 (Kuczynsky & Meek, 1980)

Sin embargo, consideraba que los impuestos entraban dentro de los gastos estériles. *“El impuesto que pertenece a esta clase es provisto por las rentas y por*

*diferentes gastos productivos y que vienen aquí a perderse, salvo aquella parte que regresa a la clase reproductiva”.*<sup>4</sup>

El impuesto que se aplica al consumo y al ahorro es destructivo porque considera que disminuye en otro tanto la reproducción. Lo mismo pasa con las exportaciones o el comercio externo y con la retención que las fortunas pecuniarias por los encargados de recaudar.

Como escuela, los fisiócratas afirmaron que los ingresos del Estado tenían que provenir de un único impuesto que debía gravar a la actividad primaria, como generadora de riqueza.

Es así que los fisiócratas dieron un paso importante cuando aceptaron que el excedente, o ganancia, se generaba en la producción. Sacaron esta conclusión porque lograron concebir *“el valor de la fuerza de trabajo como algo fijo, como una magnitud dada”* (Marx, 1974, pág. 39), o sea, establecieron que el salario estaba dado.

## **1.2 Adam Smith: el principio básico de tributación**

Adam Smith destaca por su aportación a la política tributaria en el mundo; es quien sienta las bases de lo que es la recaudación moderna. En su libro *“La Riqueza de las Naciones”*, apoya el planteamiento de los fisiócratas y recoge parte de su teoría como principio básico de tributación. Recoge 4 principios.

Principio (I) señala que los súbditos de cualquier país tienen la obligación de *“contribuir para el sostenimiento del gobierno en la medida de lo posible y en proporción a sus respectivas capacidades”*. (Smith, 2013)

Los impuestos que deberá pagar un súbdito deberán ser en proporción al ingreso que disfrute bajo la protección del Estado y compara al gasto del gobierno de los individuos, como el gasto de administración de una gran finca.

---

<sup>4</sup> Ver más en Meek, Kuczynski 1969, tercera edición impresa 1965 (Búsqueda de La TERCERA EDICIÓN DEL TABLEAU ECONOMIQUE”, pp 43 a 98

Principio (II) no deberá ser arbitrario el impuesto que pague cada individuo. Pero, además, el Estado deberá ser explícito sobre cuándo se debe pagar, de qué forma y en qué cantidad. Todo en términos claros para el contribuyente. De no ser así, advierte que *“la persona o individuo corre el riesgo de quedar en manos del recaudador; es decir, sujeta a alguna arbitrariedad; por ejemplo, arrancarle alguna propina ante el aumento de algún impuesto. La incertidumbre sobre los impuestos puede favorecer la corrupción”*.

Principio (III) el Estado deberá recaudar los impuestos en el momento y la forma más conveniente para el contribuyente; es decir, que *“el mejor momento de recaudar un impuesto para el Estado es cuando se cobra la renta de la tierra o de una casa”*.

Principio (IV) un impuesto puede impedir que entre al bolsillo de la gente mucho más de lo que ingrese al tesoro público. *“Un impuesto debe estar diseñado para extraer del bolsillo del contribuyente o para impedir que entre en ellos la menor suma más allá de lo que ingresa en el tesoro público”*. (Smith, 2013, pág. 746)

Estos cuatro principios son tan vigentes y la base de muchos sistemas tributarios en el mundo hoy como hace 240 años de su publicación.

### **1.2.1 Impuestos sobre la renta de la tierra**

Más allá de una simple propuesta cree que la objeción más grave que puede plantearse frente a un impuesto de la tierra variable es que puede ir en contra de las mejoras de la misma tierra.

Los impuestos sobre la producción de la tierra son en realidad impuestos sobre la renta. En primera instancia lo aporta el agricultor, pero, al final lo termina pagando el terrateniente. De manera simple, Smith dice que cuando una proporción de la producción debe ser pagada como impuesto, el agricultor tendrá año con año que calcular la porción a sustituir y que fue diluida por el impuesto.

### **1.2.2 Renta sobre el ingreso**

Smith establece que el ingreso o beneficio que procede del capital se divide en dos partes:

- a) La parte que paga el interés y pertenece al dueño del capital.
- b) Y la parte excedente por encima de lo necesario para pagar el interés.

La parte excedente no puede gravarse porque es la compensación por el riesgo y problemas en la inversión de capital. Sostiene que el empresario debe tener esa compensación, porque en caso contrario no podría continuar con su inversión. Si fuera gravada directamente en proporción la totalidad de su beneficio, se vería obligado a elevar la tasa de interés o a cargar el impuesto sobre el interés del dinero.

*“Un impuesto sobre los beneficios del capital invertido en una rama concreta de la economía nunca recae en última instancia sobre los empresarios, sino lo hacen siempre sobre los consumidores que son obligados a pagar siempre a través del mayor precio de los bienes”.* (Smith, 2013, pág. 758)

Sobre el impuesto a las herencias o transferencia de bienes de muertos a vivos y de vivos a vivos, rechaza que se graven con un impuesto las transferencias de muertos a vivos, pues asegura que ese impuesto, que con frecuencia hacen algunos gobiernos, sólo quita una parte del capital.

Acepta que las transacciones de vivos a vivos paguen un impuesto directo considerando que son operaciones a la vista. Sin embargo, cuestiona las transferencias o préstamos monetarios entre vivos, porque son transacciones secretas y en casi todos los casos es difícil gravarlas directamente.

En resumen, todos los impuestos sobre las operaciones de propiedad, de cualquier tipo, en la medida en que disminuye el valor del bien inmueble, tienden a disminuir los recursos para su mantenimiento. Como dice el autor Smith (2013)

*“En mayor o menor medida son todos los impuestos contrarios al ahorro y que eleva el ingreso del soberano” (Pág. 760)*

### **1.2.3 Impuesto al salario**

Un impuesto sobre el salario no tendrá otro efecto más que el de aumentar el salario mismo, considerando que la demanda de trabajo se mantiene igual y que el precio de los alimentos no cambie, considera Smith. (Smith, 2013, pág. 762)

Si la demanda de trabajo y el precio de las provisiones se mantienen constantes, el trabajador podrá seguir adquiriendo las subsistencias que necesita con su mismo salario, pero si se impone un impuesto al salario es evidente que la cantidad de jornal disminuye y no podrá seguir comprando la misma cantidad de alimentos.

Cualquiera que sea la proporción del impuesto, los salarios deberán en todo caso subir no en esa proporción sino en una más elevada. El pago final de ese incremento en el salario será adelantado por el industrial o empresario al trabajador que deberá cargarlo junto con el beneficio en el precio de sus bienes y la incidencia final recaerá en el consumidor.

El aumento al impuesto ocasiona una contracción en la actividad económica, disminución en el trabajo de los pobres y la caída anual del producto de la tierra. Aunque los impuestos al salario son absurdos y destructivos los países casi siempre los adoptan, por el simple hecho de recaudar a favor del tesoro y sin medir consecuencias sobre los efectos perversos que generan entre la población.

### **1.2.4 Impuestos de captación y sobre bienes de consumo**

El impuesto al consumo y a la captación será independiente de los impuestos al ingreso de los contribuyentes, asegura Smith.

Si se intenta imponer un impuesto proporcional al ingreso o fortuna de las personas puede ser muy arbitrario, porque la fortuna de cada individuo varía diariamente. Razón por la que sugiere que, en caso de querer gravar las fortunas,

éstas deberán ser cada año y aun así este impuesto estaría supeditado a las circunstancias de qué tasa calcula el monto, siendo arbitraria y hasta incierta. (Smith, 2013)

Según la tesis de Smith, ante la imposibilidad de poder gravar con certeza las fortunas y el ingreso, dio lugar a que se implementara un “impuesto sobre bienes de consumo”, dígase un IVA; esto es, sobre el gasto considerando que casi siempre está en proporción al ingreso de cada individuo.

Pero excluye al impuesto sobre los bienes de lujo, incluso los que consumen los pobres debido a que el aumento en el precio de esas mercancías no precisamente producirá un aumento en los salarios.

*Los impuestos sobre los bienes de lujo no tienden a incrementar el precio de ninguna mercancía aparte de las gravadas. Los impuestos de los bienes necesarios, sí, pues al elevar los salarios, necesariamente tienden a aumentar el precio de todas las manufacturas y en consecuencia a disminuir la extensión de sus ventas y consumo.* (Smith, 2013, pág. 767)

### **1.3 David Ricardo: Impuesto es igual a la proporción de la tierra y mano de obra; provienen del capital y el ingreso**

Otro exponente importante a la teoría del impuesto en la escuela del pensamiento clásico fue David Ricardo. En el libro *Principios de Economía Política y Tributación*, señala: “*la porción del producto de la tierra y de la mano de obra de un país que se encuentran a disposición del gobierno y su pago siempre proviene, en último término del capital o del ingreso de una nación*” (Ricardo, Principios de Economía Política y Tributación, 1985, pág. 114)

*“El capital puede aumentar mediante una producción incrementada, o disminuir por un consumo que sea improductivo. Por otra parte, todo impuesto tiende a disminuir el poder de la acumulación”.* (Ricardo, 1985: Ibid)

Todos los impuestos recaen ya sea en el capital o en el ingreso.

Si recaen en el capital, éste disminuirá el fondo destinado al consumo productivo, si recaen en el ingreso, disminuirán acumulación u obligarán al ahorro proporcional a la cantidad de impuestos. Entiéndase que de lo que no se paga en impuestos se destina al ahorro o al consumo; es decir, disminuye la acumulación.

*“El gran mal de la tributación se encuentra no tanto en sus objetivos, sino en el monto total de sus efectos de conjunto”.* (Ricardo, Principios de Economía Política y Tributación, 1985, págs. 114-117)

### **1.3.1 Impuestos sobre productos primos o indirectos**

Deja en claro que cualquier impuesto que afecte al trabajador de la tierra — agricultor o campesino—, ya sea como predial, diezmo o el mismo producto, incrementará el costo de producción y, por tanto, en el precio del producto. De no darse el aumento en el producto por el efecto del impuesto, se mermará la capacidad de producir —rentabilidad— y, en consecuencia, se deberá abandonar el negocio, agrega en su tesis.

Ricardo y Smith coinciden en señalar que la única manera de compensar el impuesto es mediante el aumento al precio del producto, porque es la única forma de continuar teniendo una utilidad.

Como dice Ricardo (1985) *“El impuesto por el producto primo no será pagado por el terrateniente; tampoco por el campesino; pero lo pagaría en forma de un precio más alto el consumidor”* (Pág. 118) es decir, un impuesto sobre los cereales incidirá sobre el consumidor del cereal.

A esto, Ricardo lo reconoce como **un “impuesto indirecto”** sobre el producto primo, pero advierte que: *los salarios subirán y las utilidades bajarán.*

Concluye entonces que:

- 1) El impuesto elevaría el precio del producto primo por una cantidad igual y, recaería, por tanto, en cada consumidor en forma proporcional a su consumo.

2) Un impuesto al producto elevaría el salario y disminuiría la utilidad.

Y objeta:

- a) Que el impuesto al producto es desigual, debido a que eleva los salarios, disminuye la utilidad, pero sobre todo porque afecta el ingreso del campesino, del comerciante, del fabricante, pero no incide en el ingreso del capitalista y de aquellos que gozan de ingresos fijos.
- b) Que debido a que al impuesto se da un intervalo considerable entre el alza del producto —cereales— y el alza en los salarios, afecta al obrero por su escasez.
- c) Que el impuesto propicia un alza en el salario y disminución en la utilidad, desalentando en consecuencia la acumulación.
- d) Que al instituir un impuesto no sólo se eleva el precio del producto primo, sino de todos los bienes que se utilizan para su elaboración. Por tanto, dicho aumento al precio ocasionado por el impuesto restará competitividad del producto, frente a los extranjeros en el mercado mundial.

### **1.3.2 Impuestos sobre la renta de la tierra**

*“un impuesto sobre la renta no afectará más que a la renta; incidirá única y exclusivamente sobre el terrateniente, sin que pudiera desviarse a ninguna clase de consumidor”.* (Ricardo, 1985).

Define a la “renta” como la cantidad pagada por el granjero al terrateniente por el uso de su tierra. “renta de la tierra”. Pero discrepa cuando establece que un impuesto sobre la renta, dada su peculiar estructura, si desalentaría el cultivo.

### **1.3.3 Impuesto sobre las utilidades**

Lo que propone Ricardo es que se considere qué pasa si no se grava al producto, la tierra o el capital, sino a la utilidad que obtiene el fabricante de artículos o productor del campo; es decir, a la ganancia.

Interesante resulta la deducción pues supone que por gravar la utilidad que deja un producto a su fabricante, por ejemplo, de sombreros, pueden pasar dos cosas:

que el sombrerero aumente el precio de sus sombreros y transfiera su costo al consumidor para compensar el gravamen o que deje el negocio y se dedique a otro, dado que la utilidad quedará por debajo de la tasa general.

#### **1.3.4 Impuesto a los salarios o directos**

Un impuesto al salario –aclara— va en perjuicio de la tasa de utilidad de capital. Supone que el impuesto aumentará el salario. La única diferencia que encuentra Ricardo entre un impuesto sobre un bien necesario y un impuesto al salario es que el primero incide necesariamente sobre el artículo de primera necesidad y el segundo no.

Sólo el que emplea la mano de obra será el que contribuya sobre el salario; es decir, que en este caso no afectará al terrateniente, sino sobre la utilidad del capital. Concluye que un impuesto al salario es un impuesto a la utilidad. Es un impuesto “**directo**” **sobre la utilidad** y que se realiza sobre la fuerza de trabajo.

En cuanto al impuesto a los bienes necesarios, los divide en dos: una parte es un impuesto a la utilidad y la otra al consumidor.

Acepta que el impuesto al salario eleva el precio del trabajo, pero no aumenta el trabajo; es decir, que no se crean más puestos de trabajo y sólo provoca más competencia en la mano de obra. Argumenta que gran parte de los impuestos recaudados a costas del trabajo, es utilizada por el gobierno para mantener a trabajadores notoriamente improductivos. (Ricardo, 1985, pág. 165)

#### **1.3.5 Impuestos sobre bienes distintos del producto primo**

Cualquier impuesto aplicado a todos los bienes ya sea necesario o de lujo elevará su precio. Sin embargo, aclara que “un impuesto sobre los artículos de lujo no tendría otro efecto que el de aumentar el precio, incidir completamente sobre el consumidor, y no podrá incrementar el salario ni rebajar la utilidad”. (Ricardo, Principios de Economía Política y Tributación, 1985)

Pone especial énfasis en los impuestos que recauda un país para financiar la guerra o para cubrir gastos corrientes (ordinarios). Rendimiento que se usa para actividades improductivas y que se toma de la actividad productiva de la nación. Ricardo sostiene que todo ahorro que pueda hacerse sobre los gastos de guerra, generalmente aumenta el ingreso, pero no el capital de los contribuyentes.

Explica que cuando, por ejemplo, un país recurre a un préstamo de 20 millones de libras para enfrentar el gasto de un año de guerra, serán 20 millones de libras que se retiran del capital productivo de la nación para usarse en una actividad improductiva.

México recurre con mucha frecuencia a esta deuda para financiar partidos políticos o guerras contra el crimen y el narcotráfico; es decir, dinero que se toma de la actividad productiva para algo improductivo.

Un millón de libras que se recaudan cada año en forma de impuestos para pagar los intereses del préstamo de 20 millones de libras simplemente se transfieren del contribuyente al acreedor nacional. El gasto real es de 20 millones de libras y no el interés que deberá pagarse por ellos. Confróntese.

Y asegura que el país no será ni más pobre, ni más rico porque el interés se pague o no. Dice Ricardo que el Gobierno puede exigir de manera inmediata los 20 millones de libras en forma de impuestos y no será necesario recaudar impuestos anuales por el valor de un millón.

En lugar de pedirle a cada ciudadano que pague 100 libras cada año, les exige el pago en una sola exhibición de 2000 libras. Quizás otra forma sería que cada ciudadano pidiera prestado 2000 y pagar 100 pesos cada año al prestamista, porque sería más difícil ahorrar esa cantidad debido a que es mayor a sus propios fondos.

No es el pago de los intereses de la deuda lo que origina las dificultades de un país, pero tampoco ayudaría mucho la exoneración del pago de intereses. La mejora de un país se logra por el ahorro del ingreso y la restricción del gasto,

porque ayuda a incrementar el capital nacional. Sostiene que el país se empobrece por el fuerte gasto y la deuda del Gobierno y la población.

### **1.3.6 Impuesto a los pobres**

El impuesto de pobres, para Ricardo (1985), *“es la combinación de todos los impuestos que bajo diversas circunstancias incide en el consumidor de productos primos y mercancías, así como sobre las utilidades de capital y sobre la renta de la tierra”*.

De acuerdo con el grado con que afecte las ganancias de la agricultura y de la industria, será un impuesto general sobre las utilidades de capital y no alterara el precio de la producción agrícola y las manufacturas.

Pero ¿cómo opera? Para saberlo, Ricardo señala que hay que determinar si afecta en grado igual las utilidades del granjero y del industrial y en qué circunstancias permiten elevar primero el precio del producto primo a alguno de los dos.

Si pretendiera el Estado que el impuesto de pobres grave al granjero en proporción a su renta y pague una renta muy pequeña, o no paga ninguna, entonces contribuirá muy poco o nada.

De ser cierto, señala Ricardo, entonces el impuesto lo cubre la clase agrícola e incide completamente en el terrateniente y no se transfiere al consumidor.

Concluye que el impuesto de pobres no se recauda en relación con la renta que el granjero paga al terrateniente, sino proporcional al valor anual de la tierra. Acepta que *“el impuesto de pobres afecta en mayor medida sobre el granjero, que sobre el fabricante”*.

### **1.4 Marx: impuesto progresivo y a la herencia**

En el *Manifiesto Comunista* Marx y Engels señalan que para transformar el régimen económico (distribución de la riqueza) se tiene que considerar un cambio en algunas medidas, y naturalmente, serán diferentes en los diversos países.

De las 10 medidas que sugieren, los puntos dos y tres aluden a: “un fuerte impuesto progresivo” apelando a la proporcionalidad; es decir, los grupos de mayores ingresos deben pagar más impuestos...” y la “*abolición del derecho de herencia*” “*no es claro si se refiere a gravar las herencias y si la abolición de la herencia, aunque más adelante habla sobre alto impuesto a la herencia*”. (Marx & Engels, 2011, pág. 57).

Con esta medida, dice el autor Marx & Engels (2011) que habría “restricción de la propiedad privada mediante el impuesto progresivo, el alto impuesto sobre las herencias, la abolición del derecho de herencia en las líneas laterales (hermanos, sobrinos, etc.), y préstamos forzosos, etc. (pág. 118)

### **1.5 Kaldor: todos los impuestos recaen en la utilidad y reducen la tasa de acumulación; impuestos progresivos como solución**

En su artículo sobre teorías de la distribución, Kaldor (1973) explica que: “*si se parte de los salarios están “dados”, como lo afirman Ricardo y Marx, los beneficios del capital se obtienen, como un excedente por sobre el valor del salario; en Marx, específicamente, por sobre el valor de la fuerza de trabajo. En esta concepción, todos los impuestos recaen finalmente sobre las utilidades y por lo tanto reducen la tasa de acumulación*”. (pág. 84) <sup>5</sup>

Teoría de la distribución del Ingreso. A pesar del planteamiento ricardiano y marxistas, la teoría neoclásica o tradicional no da mayor interés a la teoría de la distribución del ingreso, ignora los planteamientos de la escuela clásica, que es en donde se da la implicación más importante para los impuestos.

Desde la óptica poskeynesiana, Kaldor explica que los impuestos que se imponen a los salarios son pagados, en última instancia, por los beneficios. Es que, si se establece el impuesto sobre los salarios, o sobre los bienes de primera necesidad, se generará un aumento compensatorio de los salarios en dinero, y en

---

<sup>5</sup> Ver más en Astarita Rolando, Universidad Nacional de Quilmes. Véase más en: nota sobre las Teorías de la Distribución del Ingreso (y sus consecuencias en los impuestos:<http://www.rolandoastarita.com/ncDistribucioningreso.htm>).

consecuencia una reducción de la tasa general de rendimiento del capital. (Kaldor, Impuesto al Gasto, 1963)

*“Un impuesto sobre salarios es, una tributación sobre las utilidades; un impuesto sobre los bienes necesarios es, en parte, un impuesto sobre las utilidades y en parte un impuesto sobre los consumidores ricos” “No existe impuesto alguno que no tenga tendencia a disminuir el poder de la acumulación” (Ricardo, 1985, pág. 115).*

Poskeynesianos como Kaldor, Pasinetti, Asimakopulos y Burbidge, entre otros autores, concluyen que al margen de quién legalmente pague los impuestos, éstos recaen sobre los asalariados.

(Asimakopulos & Burbidge, 1974) Afirman que *“un mayor gasto del gobierno financiado con una mayor tasa de impuestos sobre los beneficios, dará como resultado un salario real menor. El salario real baja porque suben los precios del producto en términos de salario monetario, en tanto la inversión en términos reales no cambia”*. (pág. 267-284)

Kaldor. Sostiene que *“en países subdesarrollados donde existe una poderosa clase capitalista nacional, los impuestos progresivos sobre el ingreso y la riqueza son potencialmente muy importantes para atenuar la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases; es decir, como para reducir la parte de los recursos nacionales destinados al consumo suntuario que desde el punto de vista social es innecesario”* (Braun, 1973, págs. 77-117).

Si bien Keynes señaló en su Teoría General que el gobierno debía usar sus poderes para imponer una política fiscal que fuera además un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución del ingreso e impulsar el consumo, y la inversión, así como gastar para influir en el ciclo económico, nunca explicó cómo.

## **1.6 James O'Connors: La crisis del estado fiscal o endeudamiento**

A falta de impuesto, una recaudación eficiente o problemas en la política fiscal, el camino es el endeudamiento y, con ello, la "crisis del Estado Fiscal". De acuerdo con O'Connors, el Estado de bienestar tiene dos funciones:

- a) **La intervención del Estado en el proceso económico de la sociedad (acumulación)** significa que el gobierno realiza gasto de inversión social y consumo social, (crea infraestructura), lo que permite crear condiciones para la acumulación de capital.
- b) **Favorece la integración y el consenso (legitimación)**, el Estado hace gasto social (programas) que tiene el objetivo de obtener el consenso y partir de ahí legitimar su función.

De estas funciones, O'Connors plantea que todo se financia con cobro de impuestos y de no obtener los recursos, entonces recurre a la deuda, que al final termina pagando la población

**Según la tesis:** el gasto del Estado en inversión y consumo social; es decir, una mayor y mejor infraestructura, tienden a aumentar la producción y los beneficios del sector privado, dando pie a una mayor carga en la base impositiva para financiar el gasto del Estado. No obstante, el reparto de costos continuos del capital que hace el Estado, el gasto social que demandan diferentes sectores de la población y el aumento de los costos del propio Gobierno (gasto operativo o corriente) provocan que sea difícil su funcionamiento financiero, ocasionando una crisis fiscal y económica.

### **1.6.1 Déficit estructural de las finanzas públicas**

La presión fiscal (recaudación de impuestos/PIB) y la tasa de inflación son dos recursos con los que el Estado cuenta para financiar su cada vez más creciente e incontrolable gasto, al no poder equilibrar su gasto mediante la recaudación, recurre al endeudamiento dando como resultado de este proceso una "Crisis Fiscal de Estado" (O'Connors, 1994).

La importancia de un déficit en el sector público es que se vuelva difícil de manejar; es decir que comience a tener repercusiones económicas por el elevado costo de la deuda. Sugiere entonces que algunos países opten por una reestructura del gasto del Estado, a través de recortes en rubros como son la educación, salud, seguridad (prioritarios para el bien social) con el objetivo de estimular la industria, la inversión privada y, de nuevo, aumentar el gasto público y fiscal con la protesta de la sociedad.

O'Connor plantea un fenómeno histórico en el que los reclamos se vuelven constantes debido a que la crisis fiscal del Estado impone restricciones a la oferta de bienes públicos y hace más pesada la carga impositiva, favoreciendo la desilusión y resistencia del ciudadano contribuyente frente a la Hacienda Pública por considera que su dinero es usado de forma ineficiente.

El rechazo sistemático de la población e incluso la revuelta frente a determinados impuestos al considera que va en detrimento de su calidad de vida. De esta forma dice O'Connors que la resistencia fiscal señala los límites tolerables de la presión fiscal para importantes sectores sociales en un período de crisis.<sup>6</sup>

### **1.7 Shumpeter: Estados fiscal**

Shumpeter hace un breve análisis del Estado Fiscal en la pre-guerra y señala que no es una discusión exhaustiva. En su tesis, el economista dice que sí el Estado Fiscal estuviera en vías de fracasar, entonces un nuevo Sistema Fiscal reemplace al anterior a la guerra.

Argumenta que la guerra podría haber traído a la luz debilidades estructurales del sistema económico o fiscal y que en todo caso propiciaría un colapso que era inevitable. *“Sociológicamente la posición fiscal abre ante nosotros lo que es nuestra preocupación fundamental”*.

---

<sup>6</sup> Ver más en Gregorio Rodríguez Cabrero es profesor de la facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

[http://elpais.com/diario/1981/02/26/economia/351990001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1981/02/26/economia/351990001_850215.html)

Y pregunta: ¿Qué significa fallo del Estado fiscal? ¿Cuál es la naturaleza del Estado Fiscal? ¿Por qué se creó? ¿Debe desaparecer ahora y por qué? ¿Cuáles son los procesos sociales que están detrás de los hechos superficiales de las cifras presupuestarias?

Da el mérito a Goldschied <sup>7</sup> de ser el primero en considerar la historia fiscal “el presupuesto es el esqueleto del Estado privado de todas las ideologías engañosas”. La historia fiscal de un pueblo es, sobre todo, una parte de la historia en general.

A través de la historia se da cuenta de la influencia formativa y políticas fiscales que influyen en el desempeño económico, pero también sobre todas las formas de vida cultural y en todos los ámbitos, explica una gran cantidad de cosas más.

Fueron políticas fiscales que influyen hasta los nuevos tiempos. Crisis de la economía feudal al final de la edad media.

Refiere Shumpeter que príncipes en la economía Feudal financiaban los costos de alguna guerra con recursos propios y que no fue sino hasta siglo XIII que comenzaron a cobrar rentas a las tierras de los vasallos, muchos de ellos servían como soldados. Otros ingresos provenían de regalos de los súbditos, y de la iglesia con aportaciones de la población.

En ningún caso los recursos eran suficientes hasta acercarse a lo que llama la crisis fiscal del Estado. Ejemplo: Austria que incurrió en deudas en una medida tal que finalmente no pudo hacer frente. Mala administración, dirigía mal sus asuntos, poco eficientes, pero eso no fue denominado crisis fiscal del sistema o crisis económica, sino de crisis individual de los príncipes.

Shumpeter afirmó que la economía quebrantada se liquida de alguna forma. Y es que no es crisis desde el punto de vista del historiador, es despilfarro cortesano, mantenimiento de todos los nobles que estaban al servicio del señor feudal.

---

<sup>7</sup> R GOLDSCHIED Staatssozialismus o der staatskapitalismus, 1917

La causa más importante de la dificultad financiera fue el gasto militar. La aparición de ejércitos de mercenarios, dando pie entonces a que el aristócrata tuviera que pagar a un criado el salario de acuerdo con la demanda de mano de obra industrial. (Shumpeter, 1978)

Otras causas: algunos súbditos fueron declarándose señores independientes<sup>8</sup>.

### **1.8 John Maynard Keynes: La política fiscal herramienta para conseguir igualdad en la distribución de la riqueza**

La escuela de pensamiento económico keynesiano centra su teoría en que el Estado, a través de la intervención gubernamental, puede estabilizar la economía. Una de las herramientas con que cuenta es la política fiscal.

Todo está en la demanda agregada; es decir, el gasto total incluido el de las familias, el gobierno y las empresas. Que, mediante el consumo, se estimula a la economía y lo convierte en el motor más importante; bajo el entendido de un libre mercado que automáticamente lleva al pleno empleo.

#### **1.8.1 Política fiscal herramientas del Estado para regular la economía**

Una economía de libre mercado tiene fallas por lo que el gobierno puede aplicar políticas para impulsar su crecimiento, como un paquete de estímulos fiscales.

Ahora bien, la *política fiscal* es una de las dos herramientas con las que cuenta un gobierno para equilibrar la economía; quita o aplica impuestos pero su efecto es de largo plazo; la otra es la "*política monetaria*" y es de corto plazo; se maneja a través de manipular la tasa de interés.

El modelo Keynesiano explica cómo influir en la economía a través de la afectación del gasto a través de los impuestos. Y es que la economía se puede frenar o estimular con la política fiscal. Keynes explica que: si un gobierno reduce los impuestos, los recursos se quedan en manos de los consumidores, dándoles

---

<sup>8</sup> Ver más en Shumpeter A. José. Crisis del Estados Fiscal, cortesías de la Revista de Hacienda Pública Española. PP 147 a 192.

mayor disponibilidad de ingreso para consumir, estimulando la demanda agregada; en consecuencia, el gasto se expande.

Si el Estado aumenta los impuestos, quita liquidez a los consumidores, esto frena el consumo; en consecuencia, se contrae la demanda agregada y el gasto cae.

En ambos casos puede causar un desequilibrio: si bajan los impuestos hay el riesgo de un mayor consumo y sobrecalentar la economía con secuelas en los precios. De la misma forma si los impuestos suben, la economía sufre una desaceleración, por la baja en el consumo y consecuencia en la inflación.

“En resumen, la política fiscal tendría la capacidad para manipular el déficit o superávit presupuestal con el objetivo de influenciar el nivel agregado de la economía” (Batalla, 2013) <sup>9</sup>

Otro problema es que se habla poco sobre la expansión del gasto de gobierno, el cual siempre se atribuye a que está financiado con deuda del gobierno, pero pocas veces se habla del aumento en los impuestos.

*“Keynes propugnaba políticas fiscales anticíclicas, que actúan en sentido contrario al del ciclo económico. Por ejemplo, los keynesianos proponían incurrir en un gasto deficitario destinado a proyectos de infraestructura que demanden mucha mano de obra para estimular el empleo y estabilizar los salarios cuando la economía se contrae, y elevarían los impuestos para enfriar la economía y evitar la inflación ante un abundante crecimiento de la demanda”. (Jahan, Saber, & Papageorgiou, 2014) <sup>10</sup>*

---

<sup>9</sup> De Matías Batalla, in Teorías, artículo, La política fiscal en el modelo keynesiano, publicado 23 de mayo de 2013 en el blog Nociones de economía y empresa.  
<https://nocionesdeeconomaiyempresa.wordpress.com/2013/05/23/la-politica-fiscal-en-el-modelo-keynesiano/>

<sup>10</sup> Leer mas Sarwat Jahan, Ahmed Saber Mahmud y Chris Papageorgiou, ¿Qué es la economía keynesiana?, Artículo publicado en VUELTA A LO ESENCIAL, septiembre de 2014.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>

### **1.8.2 Multiplicador keynesiano en los impuestos**

La teoría sobre la política fiscal de Keynes resume que: un cambio en los impuestos, tiene un efecto negativo en el consumo. En el multiplicador del gasto supone que un movimiento al alza en los impuestos reduce el ingreso y eso provoca que haya una menor propensión al consumo (PMC).

Los impuestos sobre el ingreso, pero sobre todo cuando gravan el ingreso “no ganado”; es decir, los impuestos sobre las ganancias de capital, los impuestos sobre las herencias y otros similares, son tan importantes como la tasa de interés. (Keynes J. M., 1987, pág. 91)

La política fiscal para Keynes (1987) tiene el objetivo de ser la herramienta para distribuir el ingreso y propiciar una mayor igualdad. Asume que el efecto de la política sobre el aumento de la propensión a consumir, es por tanto mayor.

Cuando el gobierno guarda parte de los impuestos y los reserva en un fondo, los convierte en ahorro social que sirven para el pago de la deuda. Se debe tener en cuenta también que los impuestos fiscalizados, tendrán un efecto en la propensión global a consumir. Seguro disminuye el consumo y puede ocasionar una severa contracción de la demanda efectiva.

### **1.9 Thomas Piketty: Impuestos progresivos**

La innovación más importante del siglo XX en materia tributaria fue la creación y el desarrollo del impuesto sobre la renta progresivo y el impuesto progresivo sobre las herencias, dos impuestos claves en la reducción de la desigualdad en el siglo pasado; sin embargo, hoy se ve seriamente amenazada por la competencia fiscal internacional y debido a que sus fundamentos nunca fueron claros. (Piketty, El Capital en el Siglo XXI, 2015).

Los impuestos no son una cuestión técnica, sino política:

En el capítulo XIV, Piketty reflexiona y señala que la fiscalización no es una cuestión técnica sino más bien es la cuestión más política de todas, porque sin

impuestos la sociedad no tiene algo en común y la acción colectiva sería imposible. Hasta sostiene que, en cada agitación política, radica una revolución fiscal.

“No hay impuestos sin representación” porque los regímenes antiguos terminaron por acabar los privilegios fiscales de los nobles y crear un sistema universal en donde todos paguen, incluso Piketty (2015) señala que la revolución americana nació cuando las colonias británicas decidieron fijar sus propios impuestos.

### **1.9.1 Dos siglos después las preguntas son las mismas:**

Cómo pueden los ciudadanos decidir qué parte de su ingreso desean que se dedique a tal o cual programa: ¿educación, salud, jubilación, reducción de la desigualdad, empleo, desarrollo sostenible, etc.? ...Y ese es justamente el conflicto político de cualquier sociedad.

El asunto se torna delicado en la medida en que: el objetivo principal es llegar a acuerdos en que quién paga, por qué y para qué, considerando que cada individuo tiene diferentes ingresos. Además, plantea que hay muchos que tienen muchos ingresos por el trabajo, pero heredaron poco y viceversa.

Es fácil distinguir qué clase de impuestos son: sobre la renta, al consumo o al capital; sin embargo, son poco claros.

“Por ejemplo, se aplica el impuesto sobre la renta, un impuesto directo a la renta del capital, así como los ingresos obtenidos y, por tanto, es un impuesto sobre el capital también” (Piketty, 2015)

Otros impuestos que según Piketty siempre han existido son los indirectos como son los tipos IVA que gravan el consumo, el impuesto a las importaciones y el impuesto a los servicios (IEPS) que son los más odiados, porque hacen la carga más pesada a los sectores pobres, aunque este último es usado para corregir distorsiones.

Son llamados indirectos porque dependen directamente de los ingresos o patrimonio del contribuyente individual.

### **1.9.2 ISR a seguridad social nace en el siglo XX**

En siglo XX nace una cuarta categoría de impuesto sobre la renta, que se establece a partir de programas sociales y que provienen de salarios y remuneraciones de no asalariados. Estos ingresos financian los fondos de seguridad social como las pensiones para los trabajadores jubilados o las prestaciones de desempleo en algunos países. México por ejemplo utiliza las cotizaciones sociales para pagar otros gastos como el seguro de salud social (IMSS e ISSSTE).

El total de estas cotizaciones sociales representan casi la mitad de todos los ingresos del gobierno. Supone entonces Piketty que éste es un impuesto arbitrario.

Clasificación de impuestos según Piketty:

- 1) **Proporcionales:** cuando el impuesto es el mismo para todos
- 2) **Progresivos:** cuando el que tiene más o consume más paga más impuestos
- 3) **Regresivos:** cuando su tasa disminuye para los individuos más ricos, ya sea porque son parcialmente exentas (ya sea legal, como resultado de la optimización fiscal, o ilegalmente, a través de la evasión) o porque la ley impone. (Ejemplo el IVA a alimentos y medicinas que se impone en México, es regresivo, porque significa un mayor esfuerzo para los sectores más pobres que para los ricos).

El impuesto progresivo es un componente crucial del Estado social debido a que grava al que mayor ingreso obtiene y beneficia así al Estado fiscal, pero además contribuye en la redistribución del ingreso y la igualdad.

Sin embargo, critica que muchos países han dejado la progresividad debido a la competencia fiscal en un mundo donde se da el flujo de capital, porque esta situación ha llevado a muchos gobiernos a eximir las rentas de capital al impuesto sobre la renta progresivo, a los recortes de impuestos en las empresas, la exención de intereses, dividendos y sobre otros ingresos financieros.

### **1.9.3 El impuesto progresivo (ISR) en el siglo XX**

La tributación progresiva fue producto de “dos guerras mundiales” adoptado en un clima caótico y llamado a la improvisación. Una serie de países adoptó un impuesto progresivo al ingreso antes de la Primera Guerra Mundial.

De acuerdo con el autor, se aprobó en Francia en 1914, con objeto de financiar el inminente conflicto internacional. En Gran Bretaña el impuesto progresivo al ingreso se estableció en 1909 y en Estados Unidos en 1913. Alemania y Japón impusieron este gravamen un poco antes: en Japón en 1887, Dinamarca 1870, Prusia 1891, y Suecia en 1903. (Piketty, 2001, págs. 233-334)

Considerando que los ingresos totales miden la capacidad de cada persona para contribuir, los impuestos progresivos ofrecieron una manera de limitar las desigualdades. En el impuesto progresivo al ingreso se incluyó a la suma de las rentas: salarios y el trabajo no salarial. Los ingresos de capital de todo tipo, incluyendo el alquiler, intereses, dividendos, ganancias, y en algunos casos las ganancias de capital.

Para muchos, estos sistemas ofrecen: justicia social y una manera equitativa de redistribuir el ingreso a través de los impuestos. Resulta cierto que los ingresos totales son una forma para medir la capacidad de cada persona para contribuir.

El impuesto progresivo ofreció una manera de limitar la desigualdad producida por el capitalismo industrial, sin faltar el respeto a la propiedad privada y sin dañar a la competencia.<sup>11</sup>

En Estados Unidos a pesar de ser un país políticamente más preparado fue renuente y no fue impuesto hasta 1918-1919 y la tasa se incrementó de forma abrupta de 67 a 77 por ciento. En Gran Bretaña la tasa máxima se fijó en 9 por ciento en 1909 y después de la guerra aumento hasta 40 por ciento.

El dato que aporta Piketty (2015) en su libro el Capital en el Siglo XXI es el que revela que en 1792 se creó el impuesto a la propiedad el cual tenía como base el valor de todos los bienes inmuebles de los contribuyentes. La renta se basó en estimar el valor medio de alquiler, revisadas una vez por década.<sup>12</sup>

Pero, además, en 1872 se impuso un impuesto sobre la renta a los activos financieros, era un impuesto único a los intereses, dividendos y otros ingresos financieros. La tasa fue bastante baja de 3 por ciento entre 1872 y 1890.

#### **1.9.4 El impuesto Progresivo a la Herencia**

El impuesto a la herencia o sucesión impuesto progresivo, junto con el impuesto sobre la renta progresivo, fue la segunda innovación importante fiscal de principios del siglo afirma Piketty. Un impuesto inmobiliario con tasas bastante bajas hasta 1914.

El impuesto al patrimonio —predial— fue instituido por la Revolución Francesa, desde entonces no ha cambiado mucho.

---

11 Cita Piketty a Edwin Seligman EE.UU. publicó entre 1890 y 1910 en la alabanza del impuesto sobre la renta progresivo fueron traducidos a muchos idiomas y se agita el debate apasionado. En este período y estos debates, véase Pierre Rosanvallon, *La société des égaux* (Paris: Le Seuil, 2011), 227-33. Ver también Nicolás Delalande, *Les batailles de l'impôt: Consentement et résistances De 1789 A nos jours* (Paris: Le Seuil, 2011).

12 En el sistema del quatre vieilles (los cuatro impuestos directos, que, junto con el impuesto al patrimonio, formó el corazón del sistema fiscal creado en 1791-1792), ver *Les Hauts revenus en France*, 234-239.

El impuesto al patrimonio se transformó también en otros países después de la Primera Guerra Mundial. En Alemania, por ejemplo, se debatió si el impuesto al patrimonio podría disminuir la carga de los impuestos indirectos en los trabajadores con el fin de que en un futuro fueran capaces de mejorar su suerte. De 1906 a 1909 se instituyó un pequeño impuesto al patrimonio, pero las herencias a esposa e hijos eran totalmente exentas. Fue hasta 1919 cuando se extiende a las herencias de la familia y la tasa máxima pasó de 0 a 35 por ciento. (Beckert & Dunlap, 2008)

En los Estados Unidos, un impuesto federal a los Estados se instituyó hasta 1916, pero su tasa muy rápidamente se elevó a niveles más altos que los que cobraban Francia y Alemania.

La única manera de poner fin a los altos ingresos y propiedades que son socialmente inaceptables y desalentar la perpetuidad, es imponiendo impuestos.

Cuando un gobierno decide gravar un cierto nivel de ingresos o la herencia a tasas elevadas, el objetivo principal no es el de obtener ingresos adicionales, se trata de poner fin a este tipo de ingresos y grandes propiedades.

La acumulación de propiedades se considera socialmente inaceptable y económicamente improductiva.

Por eso Piketty (2015) afirma que el impuesto progresivo es un método liberal para reducir la desigualdad. El impuesto progresivo para él representa un compromiso del Estado que se debate entre la justicia social y la libertad individual.

### **1.9.5 Impuestos sobre las fincas de Irving Fisher**

En 1919 Irving Fisher, presidente de la American Economic Association en un discurso pronunciado cuestionó la desigualdad de los Estados Unidos y una creciente concentración de la riqueza. Sobre la distribución de la riqueza en los Estados Unidos encontró que dos por ciento de la población concentraba el 50 por ciento de la riqueza y dos tercios no poseían nada. (King, 1916)

Como método de solución, Fisher propuso imponer un gravamen alto sobre las fincas más grandes (algo así como un impuesto de dos tercios del tamaño de la finca y de 100 por ciento si la finca era de más de tres generaciones).<sup>13</sup>

Con el único fin de volver a redistribuir el ingreso y disminuir la desigualdad, tras la crisis de 1929 en Estados Unidos, el presidente Roosevelt decidió aumentar la tasa del impuesto sobre el ingreso de 25 por ciento a 63 por ciento y para 1937 la elevó 79 por ciento. Otras subidas y bajadas se repitieron por lo que ente 1932 y 1980, el impuesto federal sobre el ingreso fue en promedio de 81 por ciento. (Piketty, 2015)

### **1.10 Joseph Stiglitz: Transparencia de los Impuestos**

Una aportación no menos importante dentro de la teoría de los impuestos es la que señala por qué la población se rehúsa a pagar impuestos. Las causas más recurrentes son las de entregar una parte del esfuerzo personal y las ganancias al Estado, sin saber el destino y los beneficios que obtiene.

Resulta de mucha utilidad para entender el fenómeno de la evasión y la elusión de impuestos hablar de los problemas que encierra la política fiscal de un país.

En muchos lugares del mundo es poco transparente la asignación de los recursos fiscalizados. Además, los dineros no se reflejan en el bienestar de la población por que no es eficiente la redistribución o porque van dirigidos a pagar excesos de los gobiernos.

Otro factor es, sin duda, que son complejos los sistemas tributarios; es decir, muchos trámites, incomprensibles para el contribuyente porque requieren de especialistas que lo hagan; las oficinas recaudadoras no realizan las funciones adecuadamente y con prontitud, etc.

---

<sup>13</sup> Véase I. Fisher, "Economist in Public Service", *The American Economic Review*, vol. 9, núm. 1 marzo 1919, pp5-21. Fisher se inspiró sobretodo en propuestas del economista italiano Rignano. Véase G. Erreygers y G. Di Bartolomeo. "The Debates on Eugenio Rignano's Inheritance tax Proposals", *History of Political Economy*, vol. 39, núm 4, invierno de 2007, pp 605-638. La idea de gravar menos riqueza acumulada por la generación precedente.

### **1.10.1 Atributos de un sistema fiscal**

Para mejorar la recaudación: “cinco son los atributos que debe cumplir un sistema tributario: eficiencia económica, simplicidad administrativa, flexibilidad, sensibilidad política, justicia” (Stiglitz & Rosengard, 2015, pág. 512).

Otro punto importante que propone Stiglitz (2015) es el de blindar los impuestos para darle transparencia y por ello recomienda: establecer mecanismos que expliquen para qué se cobra el impuesto y hacia dónde se asigna. Tal es el caso de una parte de impuesto cobrados por el gobierno a los combustibles en Estados Unidos, los cuales se recaudan para la construcción y mantenimiento de carreteras y así se manifiestan en los presupuestos.

Para que la disminución o cambio de régimen de algún impuesto se convierta en un pago de favores recibidos, sugiere separar los recursos económicos aportados por empresarios en favor de algún candidato a ocupar algún escaño en el Congreso; es decir, beneficiar a ese sector una vez alcanzado el objetivo y no confundir la política fiscal con intereses de particulares.

Se trata de entender que, si los impuestos son obligatorios, también deben ser transparentes. El contribuyente debe tener incentivos de pagar los costos de los servicios públicos y que se vean reflejados en el mejoramiento de su entorno y la vida personal y colectiva.

### **Bibliografía citada**

Asimakopulus, A., & Burbidge, J. B. (1974). The Short-Periodence of Taxation. *84*, 267-284.

Batalla, D. d. (23 de mayo de 2013). *Nociones de economía y empresa*. Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de La política Fiscal en el Modelo Keynesiano: <https://nocionesdeekonomiayempresa.wordpress.com/2013/05/23/la-politica-fiscal-en-el-modelo-keynesiano/>

Beckert, J., & Dunlap, T. (2008). *La riqueza heredada*. Nueva Jersey: Universidad de Princeton.

- Braun, O. (1973). *TEoria del Capital y la Distribución*. Buenos Aires, Argentina: Tiempo Contemporáneo.
- CEEY. (2012). *El México del 2012; Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*. México: talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, s.a. de c.v.
- CEPAL. (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. (CEPAL, Ed.) Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Jahan, S., Saber, M., & Papageorgiou, C. (septiembre de 2014). *Que es la economía Keynesiana*. Recuperado el octubre de 27 de 2017, de Finanzas y Desarrollo: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>
- Kaldor, N. (1963). *Impuesto al Gasto*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Kaldor, N. (1973). *Teorías acerca de la distribución*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Tiempo Contemporaneo.
- Keynes, J. M. (1986). *Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero (1936)* (Novena ed.). México, México: Fondo de Cultura Económica.
- King, W. I. (1916). The Wealth and Income of the People of the United States. En U. Princeton, *The American Economic Review*. Nueva Jersey: American Economic Association.
- Kuczynsky, M., & Meek, R. L. (1980). *El Tableau Économique de Quesnay (1758)*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- LIF. (2017). *Ley de Ingresos de la Federación*. (C. d. Diputados, Ed.) México: Diario Oficial de la Federación.
- Marx, C. (1974). *Teoría de la Plusvalía (Vol. 3)*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Cartago.
- Marx, C., & Engels, F. (2011). *Manifiesto del Partido Comunista*. Ciudad de México, México: Centro de Estudios Socialistas Crlos Marx.
- OCDE. (2011). *Estudios Económicos de la OCDE México 2011*. México: OCDE.
- O'Conoors, J. (1994). *La crisis Fiscla del Estado (Vol. segunda edición)*. Barcelona, España: Ediciones Península.
- PEF. (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Cámara de Diputados. México: Diario Oficial de la Federación, Talleres Gráficos de la Nación.

- Piketty, T. (2001). *Les Hauts revenus en France au 20e Siecle: Inégalités et redistribution 1901-1998*. Paris, Francia: Grasset.
- Piketty, T. (2015). *El Capital en el Siglo XXI* (primera edición ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Ricardo, D. (1985). *Principios de Economía Política y Tributación* (Primera reimpresión ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ricardo, D. (1985). *Principos de Economía Política y Tributación*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, F. J., Jiménez Machorro, J., Rodríguez Yam, G., & Villanueva, M. A. (2019). *Evasión de Sueldos y Salarios*. Texcoco: Chapingo.
- Senado Mexicano, L. (2015). *Iniciativa con Proyecto de decreto para derogar los artículos del 59 al 71 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta*. Senado de la República Mexicana, INFOSEN. México: Senado.
- SHCP. (1984). *Ley de coordinación Fiscal*. (D. O. Federación, Ed.) México, México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Shumpeter, J. A. (1978). *Teoría del Desarrollo Económico*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, A. (2013). *La Riqueza de las Naciones (1776)*. Madrid, España: Alianza Editoría.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the Public Sector*. Nueva York, Estados Unidos: W.W. Norton Company.

### **Bibliografía Consultada**

- Asimakopulos, A. (1975): "A Kaleckian Theory of Income Distribution" *The Canadian Journal of Economics* vol. 8.
- Colmenares, D. (2005). "Equidad y Responsabilidad Fiscal. La Experiencia Mexicana", *Economía*, UNAM, pp. 40-69.
- Conrad, A.H., (1955), "On the calculation of the tax burdens", *Economica*, vol. 22, núm. 88, pp. 342-48.
- Díaz-Cayeros, A., McElwain, K. y Romero, V. (2006). *Fiscal and Particularistic Spending Across Countries*, Mimeo, pp. 25
- Hollander, S. 1988: *La economía de David Ricardo México*, FCE, 1988.

- Hunt, E.K. y Schwartz, J.G. (eds.) 1972: *A Critique of Economic Theory* Middlesex, Inglaterra, Penguin.
- Kaldor, N. (1957): "A Model of Economic Growth" *The Economic Journal*, vol. 67
- Kaldor, N. (1963): *Ensayos sobre desarrollo económico México*, Cemla.
- Kaldor, N. (1963) "Impuesto al gasto", FCE, México.
- Kaldor, N. (1973): "Teorías alternativas acerca de la distribución" en O. Braun (ed.) *Teoría del capital y la distribución* Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo.
- Kaldor, N. (1977): "La productividad marginal y las teorías macroeconómicas de la distribución" en Harcourt y Lang (eds.) *Capital y crecimiento México*, FCE.
- Kalecki, M. (1977): *Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista México*, FCE.
- Kalecki, M. (1984): *Teoría de la dinámica económica México*, FCE.
- Lavoie, M. (1995): "The Kaleckian model of growth and distribution and its neo-Ricardian and neo-Marxian critiques" *Cambridge Journal of Economics* vol. 19
- Plasschaert, S.R.F., (1962) *Capacidad tributable en los países en desarrollo*, Washington, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, pp. 131-23

## **CAPITULO II. EL SISTEMA FISCAL MEXICANO**

En este capítulo se analiza la política fiscal en los últimos años (2006-2017). Los motivos por los que la población se resiste a pagar impuestos. Se intenta explicar la baja recaudación en México, medido a través de la **Presión Fiscal** (recaudación total / el PIB). Un comparativo con países de la región de América Latina y otro del mundo.

### **2.1 Resistencia a pagar impuestos**

La población se resiste a pagar impuestos por diferentes razones: no son transparentes, desconoce el destino y no los ve reflejados en los servicios públicos que brinda el Estado.

Los gobiernos en general no ofrecen explicación de cómo se gasta el dinero de los contribuyentes, ello propicia que haya poca responsabilidad social debido a que la población percibe que se gastan mal, que hay excesos en el gobierno, que no es justo, además de que no son equitativo y proporcionales. Pocos pagan mucho y muchos pagan poco. Demasiada informalidad. (Hernández Trillo, Zamudio, & Guerrero Amparan, 2012, pág. 8)

Los sistemas fiscales en general son complejos, demasiados controles, trámites y obligaciones, lo que hace que sea complicado y difícil de cumplir para las personas. Con el fin de corregir la baja recaudación y aliviar el fenómeno de la evasión y la elusión e incentivar a los contribuyentes para pagar impuestos, surgen una serie de propuestas.

Sugieren que para que el sistema fiscal sea más eficiente debe tener como característica: eficiencia económica, simplicidad administrativa, flexibilidad, sensibilidad política y justicia. (Stiglitz, 2015)

#### **2.1.1 Principios de la tributación**

- A. **Eficiencia:** no debe ser distorsionador, si se posible debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica.

- B. **Sencillez administrativa:** los costos de la recaudación deben ser bajos
- C. **Flexibilidad:** debe poder adaptarse fácilmente a cambios y circunstancias
- D. **Responsabilidad política:** debe ser transparente
- E. **Justicia:** debe ser o considerarse justo; trata de manera igual a los que se encuentran en circunstancia similar y que obliga a pagar más a los que más tiene. (Stiglitz & Rosengard, 2015, pág. 511)

El mayor incentivo para que la sociedad pague impuestos es que el gobierno gaste bien, que la aplicación de la Ley para obligar al contribuyente a pagar deba de ir de la mano de la simplificación administrativa, pero también de transparentar el uso de los recursos, y que estén correctamente asignados.

Que se observe que hay mejoría en el nivel de vida de la población, cuando reciban mejores servicios de salud, educación, seguridad e infraestructura.

La rendición de cuentas es muy importante. La quita obligatoria de dinero que hace el gobierno a las personas reduce el ingreso de la población, porque supone que el gobierno gasta mejor y redistribuye la riqueza del país, a través de los servicios que ofrece.

Sin embargo, el uso indebido de los impuestos en exceso, financiando partidos, campañas políticas, publicidad y gasto personales de políticos y funcionarios públicos entre otros muchos, desincentiva su pago. No es algo con lo que los ciudadanos quieran cargar.

### **2.1.2 Blindar al sistema tributario para evitar la corrupción**

Acabar con la corrupción y la impunidad es necesario. Si se desvía o se hace mal uso de las contribuciones, debe ser castigado. La ley debe de inhibir la utilización los recursos públicos para fines diferentes a para los que fueron recaudados.

Una alternativa plantea Stiglitz (2015), es blindar a los sistemas tributarios de la corrupción. Propone Crear mecanismos legales que impidan, por ejemplo, que

*“los funcionarios del gobierno pueden ser sobornados (...) Las autoridades fiscales pueden utilizar su poder para extorsionar a los contribuyentes, diciendo que a menos que obtengan un pago reclamarán que los contribuyentes tienen un ingreso superior (quizás incluso de lo que realmente es).” (Pág. 531)*

Agrega que, si bien en Estados Unidos la corrupción no es pasar el dinero por debajo de la mesa, si ocurre en el proceso legislativo, cuando algún candidato recibe apoyos para su campaña a cambio de legislación o trato especial en algún sector como el automotriz.

Como antídoto para evitar la corrupción al interior de las instituciones encargadas de recaudar, aconseja: rotación de funcionarios, la utilización de nuevas tecnologías, el monitoreo de los empleados, buenas remuneraciones, y manejo de transacciones bancarias electrónicas para el pago de impuestos.

Ofrecer al contribuyente un sistema tributario simple, transparente y tasas bajas, es más resistente a la corrupción; caso contrario, cuando el impuesto es complejo y la tasa es alta, el sistema permite al funcionario discrecionalidad, abriendo la puerta a la corrupción.

Si la ley para los evasores es firme, no habrá corrupción y el delito no quedará en la impunidad. Será castigado el delincuente fiscal.

Un factor importante en el principio de recaudación es: los ingresos obtenidos por algún impuesto específico deben de asignarse al fin para el que fue creado. Como ejemplo en Estados Unidos hay una parte de los impuestos que se imponen a las gasolinas para el mantenimiento y creación de carreteras y en el presupuesto así se etiqueta. (Stiglitz, Rosengard, 2015: 531)

Estos simples argumentos podrían ayudar a ser más eficiente en la recaudación, reducir costos y ayudaría a aumentar la captación de recursos fiscales.

Un simple análisis al sistema tributario mexicano arroja que le falta trabajar mucho a la Secretaría de Hacienda y al Sistema de Administración Tributaria para ofrecer condiciones como las propuestas por los especialistas para elevar la recaudación.

Tener niveles mínimos en el cobro de impuestos implica un problema estructural que se refleja en bajo crecimiento económico, endeudamiento, poca inversión pública y escasos recursos para educación, seguridad pública y social.

## **2.2 Baja recaudación, problema de deuda y escaso desarrollo económico**

La principal fuente de ingresos de un gobierno proviene en mayor medida de los impuestos, derechos aprovechamientos y accesorios. Pero, ante la baja recaudación en el caso de México, otra parte de los recursos se obtienen de la venta del petróleo —materia prima o bien no renovable—, que se sujeta a los vaivenes del precio en los mercados internacionales.

Lo cierto es que en México la suma de todos los ingresos —petróleo, impuestos, derechos y aprovechamientos— no es suficiente para financiar el total de gasto público que requiere el país; para que la economía funcione, por tanto, recurre a financiar el faltante con deuda.

Los datos de las finanzas y la deuda pública, que reporta la Secretaría de Hacienda, demuestran que un problema estructural es el débito (interno y externo) en el que incurre el gobierno federal cada año y que históricamente ha crecido de forma exponencial, acentuándose más entre 2000 y 2017; es decir, un crecimiento de 2.3 veces, al pasar la deuda del sector público federal de 1.5 billones de pesos —159 mil millones de dólares—, a comienzos del nuevo milenio a 9.8 billones —520 mil millones de dólares— en 2016. (Vea cuadro II 1)

Significa que la deuda en 2016 representa casi 50 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), desde el 14.6 por ciento que llegó a significar en el 2000.

De la información SHCP, (2017) Informe sobre las finanzas y la deuda pública, 2017 que divulga la institución, en el informe mensual y trimestral, se desprende

que mientras la deuda crece a una tasa real de 7 por ciento anual en las últimas dos décadas, la economía lo hace a tasas de 2.1 por ciento.

Cualquier análisis o prueba de rentabilidad que se haga sobre las finanzas del país inmediatamente revelaría que es insostenible que la economía crezca más lentamente que la deuda, porque entonces, no se genera los suficientes ingresos para hacer frente a los compromisos internacionales.

Por otra parte, los intereses que se pagan por el servicio de la deuda, las amortizaciones de capital, provocan serios problemas al Presupuesto de Egresos de la Federación PEF, al dejar de destinar recursos a programas sociales, de educación, seguridad pública y dejar de hacer inversión en infraestructura y obra pública (escuelas hospitales, carreteras, etc.), entre otros muchos efectos.

### **2.2.1 Emisión de deuda**

Para financiar el faltante de recursos del gobierno federal ante el diferencial que existe entre ingreso y gasto, se recurre con frecuencia a los mercados financieros nacionales e internacionales a colocar bonos del tesoro nacional (Cetes, Pagafes, Bondes, Tesobonos, Bonos Samurái, etc.), en alguna moneda extranjera y tasa en dólares, libor u otra. También los hace a través de deuda interna en pesos y con una tasa de interés doméstica.

En la actualidad la deuda interna es más grande que la externa. La deuda emitida en el país representó en 2017, el 62 por ciento del total y la emitida en el extranjero, el 38 por ciento restante.

Vale señalar que, aunque el débito externo no sea el más importante, si es necesario advertir que la mayor parte de la deuda interna está en poder de extranjero (fondos que financias las pensiones en Estados Unidos), lo que significa que de todas formas se vulnera la salud de las finanzas públicas del país, poniendo en riesgo la operación financiera, como sucedió en 1994.

Por tanto, los ingresos tributarios no son suficientes para financiar las necesidades de un gobierno. Los Requerimientos Financieros del Sector Público Federal (RFSPF) son cada vez mayores, lo que ocasiona que haya desequilibrios permanentes en la Balanza de Pagos, poniendo en riesgo la viabilidad operativa del gobierno.

**Cuadro II 1 Saldo Histórico Requerimientos del Sector Público/1**

<b>Año</b>	<b>PIB corriente</b>	<b>SHRFSP</b>	<b>como % del PIB</b>
2001	6,770,623.10	2,185,276.7	32.3
2002	7,160,411.01	2,473,944.3	34.6
2003	7,695,651.35	2,738,362.0	35.6
2004	8,690,483.33	2,854,591.5	32.8
2005	9,435,927.20	2,974,208.0	31.5
2006	10,531,292.25	3,135,438.9	29.8
2007	11,394,286.50	3,314,462.7	29.1
2008	12,250,719.36	4,063,364.3	33.2
2009	12,088,578.30	4,382,263.2	36.3
2010	13,279,067.78	4,813,210.5	36.2
2011	14,544,637.48	5,450,589.7	37.5
2012	15,624,191.53	5,890,846.1	37.7
2013	16,112,775.01	6,504,318.8	40.4
2014	17,252,372.15	7,446,056.4	43.2
2015	18,236,770.55	8,633,480.4	47.3
2016/1	19,513,824.45	9,797,439.6	50.2

1\_/ Cifras preliminares sujetas a revisión.

Fuente: Elaboración con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)  
[http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/it/05adp/itandp01\\_](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/it/05adp/itandp01_)

Entiéndase a los requerimientos financieros del sector público, como las obligaciones financieras contraídas por el Gobierno Federal, más las de las entidades en un tiempo determinado, regularmente un año.

Y es que el gasto es cada vez mayor al ingreso. Las únicas fuentes de ingresos con que cuenta el gobierno federal son:

- a) Ingresos fiscales (recaudación de impuestos)
- b) Ingresos petroleros.
- c) Otros ingresos (derechos y aprovechamientos)

### 2.3 Dependencia petrolera

Por muchos años los ingresos petroleros fueron complemento de los tributarios y una fuente importante de recursos para el gobierno; sin embargo, han caído en los últimos años afectando a las finanzas públicas del país. (Véase cuadro II.2).

**Cuadro II 2 Estructura de los Ingresos del Gobierno Federal 2000-2016  
(millones de pesos)**

Año	Ingresos Presupuestarios	Ingresos Petroleros	Como % del Total	Ingresos No Petroleros	Como % del Total	Ingresos Tributarios	Como % del Total
2000	1,178,813.1	319,287.3	27.1	859,525.8	72.9	581,703.4	49.3
2001	1,271,376.6	299,390.4	23.5	971,986.1	76.4	654,870.3	51.5
2002	1,387,235.4	297,816.2	21.4	1,089,419.2	78.5	728,283.7	52.5
2003	1,600,286.3	444,378.3	27.7	1,155,908.0	72.2	768,045.3	47.9
2004	1,771,314.1	584,759.6	33.0	1,186,554.4	66.9	769,385.7	43.4
2005	1,947,816.2	709,032.3	36.4	1,238,783.9	63.6	810,510.9	41.6
2006	2,263,602.5	901,887.4	39.8	1,361,715.1	60.1	890,078.1	39.3
2007	2,485,785.0	925,283.7	37.2	1,560,501.2	62.7	1,002,670.0	40.3
<b>2008</b>	<b>2,860,926.4</b>	<b>1,267,794.4</b>	<b>44.3</b>	<b>1,593,131.9</b>	<b>55.6</b>	<b>994,552.3</b>	<b>34.7</b>
2009	2,817,185.5	870,040.1	30.8	1,947,145.3	69.1	1,129,552.5	40.1
2010	2,960,443.0	1,026,895.2	34.6	1,933,547.8	65.3	1,260,425.0	42.5
2011	3,271,080.1	1,244,539.6	38.0	2,026,540.5	61.9	1,294,054.1	39.5
2012	3,514,529.5	1,386,406.4	39.4	2,128,123.1	60.5	1,314,439.5	37.4
2013	3,800,415.6	1,344,487.5	35.3	2,455,928.0	64.6	1,561,751.5	41.0
2014	3,983,056.1	1,221,163.8	30.6	2,761,892.2	69.3	1,807,813.7	45.3
2015	4,266,989.5	843,433.6	19.7	3,423,555.8	80.2	2,361,233.5	55.3
2016	4,845,530.3	789,147.9	16.2	4,056,382.3	83.7	2,715,997.9	56.0
Promedio	2,719,199.1	851,514.3	31.5	1,867,684.7	68.4	1,214,433.4	44.6

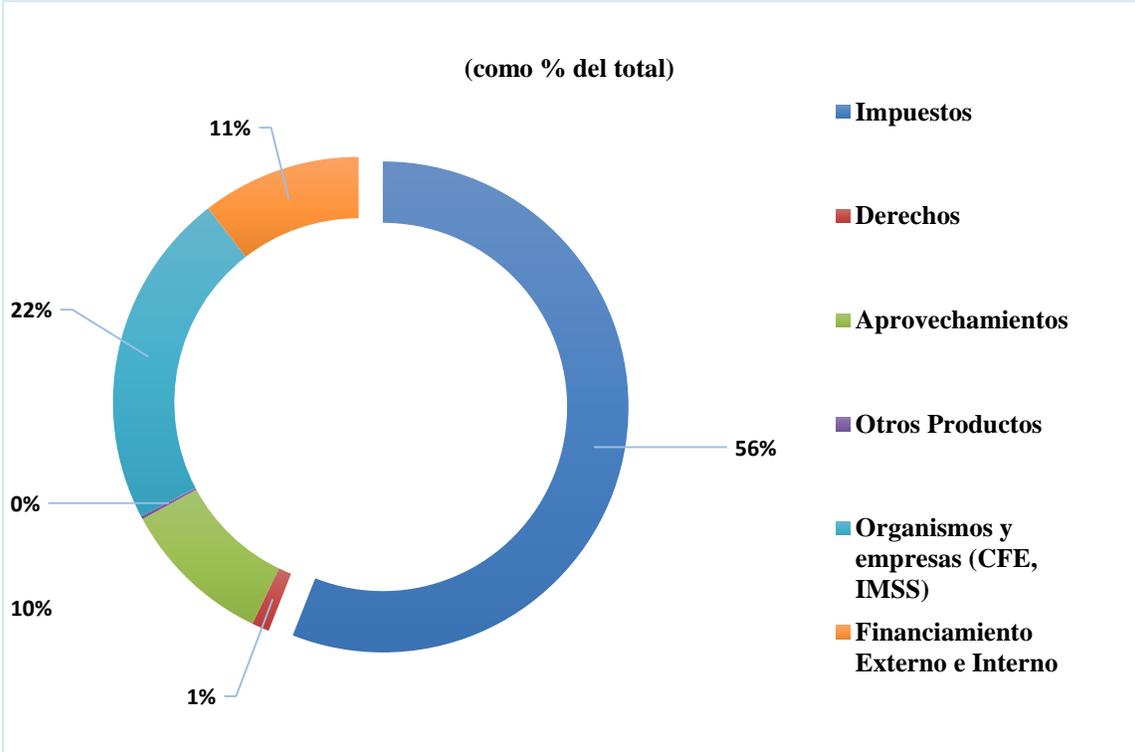
Fuente: Fuente Elaboración con datos de la SHCP, reportes de las finanzas públicas

En las estadísticas que divulga Petróleos Mexicanos se observa que la baja de esos ingresos es producto de la menor producción de petróleo —2.1 millones de barriles diarios en 2016, desde poco más de 3.4 millones que se alcanzaron en 2004— y, por otra parte, debido a la fuerte caída en los precios internacionales del

crudo, al pasar de un valor de 106 dólares por barril promedio anual en 2011 a 43.6 dólares promedio por unidad en 2017. (Pemex, 2017)

Significa que el gobierno mexicano dejó de recibir fuertes cantidades de dinero por la venta de petróleo y que de alguna manera sólo cubre una parte mediante “coberturas petroleras” para garantizar los ingresos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El efecto inmediato ha sido el de recortar presupuesto para inversión pública, como carreteras, puertos, escuelas, hospitales, generadoras de energía, pero también se ha dejado de cumplir con programas sociales, en seguridad pública, atención médica y educación.



**Gráfica II 1 Composición de los ingresos del gobierno federal**  
Fuente: Elaboración con datos de la SHCP, reportes de las finanzas públicas

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, (2017) y Pemex, (2017), además, revelan que el valor de las exportaciones petroleras mexicanas en 2011 fue del orden de 49 mil 322.3 millones de dólares y para 2016 apenas de 15 mil 582.3 millones, lo que representó un diferencial de 30 mil 929 millones de

dólares entre un año y otro, algo así como 65 por ciento menos recursos disponibles para las finanzas del país.

Lo anterior significa que los ingresos petroleros dejaron de ser la fuente más importante en el esquema de los ingresos presupuestarios del gobierno federal, pues sólo aportaron el 16.3 por ciento en 2016, desde el 30 o 40 por ciento que llegaron a representar en más de dos décadas; es decir, desde 1990, cuando el gobierno se volvió adicto a los recursos petroleros.

Se petrolizaron las finanzas públicas que, incluso, llegaron a representar en 2008 hasta 44 por ciento de los ingresos presupuestarios. (Ver cuadro II.2)

**Cuadro II 3 Crecimiento de Deuda, Gasto e Ingresos del Sector Público**

Año	PIB (millones de pesos)	Var. % anual	Deuda Bruta del Sector Público (millones de pesos corrientes)	Var. % anual	Gasto Público Neto (millones de pesos corrientes)	Var. % anual	Ingresos Presupuestarios (millones de pesos corrientes)	Var. % anual	Déficit presupuestario del sector público
1994	8,433,429	5.1	654,981.10	58.7	326,250.68	15.7	326,858.37	12.5	607.7
1995	7,908,654	-6.2	954,123.60	45.7	421,549.88	29.2	418,375.48	28.0	-3,174.4
1996	8,453,960	6.9	986,498.90	3.4	582,241.61	38.1	578,981.35	38.4	-3,260.3
1997	9,033,555	6.9	1,019,564.90	3.4	754,199.19	29.5	734,664.68	26.9	-19,534.5
1998	9,460,382	4.7	1,316,941.50	29.2	829,511.26	10.0	781,947.61	6.4	-47,563.7
1999	9,737,696	2.9	1,424,731.10	8.2	1,007,667.26	21.5	954,816.51	22.1	-52,850.7
2000	10,243,612	5.2	1,521,856.70	6.8	1,239,266.31	23.0	1,178,813.14	23.5	-60,453.2
2001	10,156,005	-0.9	1,537,223.10	1.0	1,311,669.79	5.8	1,271,376.62	7.9	-40,293.2
2002	10,185,527	0.3	1,763,055.30	14.7	1,459,951.06	11.3	1,387,235.49	9.1	-72,715.6
2003	10,385,857	2.0	1,974,049.30	12.0	1,648,243.08	12.9	1,600,286.34	15.4	-47,956.7
2004	10,832,004	4.3	2,073,774.20	5.1	1,792,296.74	8.7	1,771,314.18	10.7	-20,982.6
2005	11,160,493	3.0	2,111,906.50	1.8	1,958,012.07	9.2	1,947,816.21	10.0	-10,195.9
2006	11,718,672	5.0	2,337,319.70	10.7	2,255,221.25	15.2	2,263,602.57	16.2	8,381.3
2007	12,087,602	3.1	2,559,489.70	9.5	2,482,503.52	10.1	2,485,785.00	9.8	3,281.5
2008	12,256,864	1.4	3,269,548.90	27.7	2,872,608.43	15.7	2,860,926.42	15.1	-11,682.0
2009	11,680,749	-4.7	4,146,134.20	26.8	3,088,876.82	7.5	2,817,185.53	-1.5	-271,691.3
2010	12,277,659	5.1	4,445,454.80	7.2	3,333,948.37	7.9	2,960,443.03	5.1	-373,505.3
2011	12,774,243	4.0	5,075,573.80	14.2	3,631,315.94	8.9	3,271,080.12	10.5	-360,235.8
2012	13,287,534	4.0	5,496,800.20	8.3	3,920,304.95	8.0	3,514,529.53	7.4	-405,775.4
2013	13,468,255	1.4	6,166,829.55	12.2	4,178,321.91	6.6	3,800,415.62	8.1	-377,906.3
2014	13,773,994	2.3	7,222,878.54	17.1	4,528,045.24	8.4	3,983,056.11	4.8	-544,989.1
2015	14,138,965	2.6	8,430,561.66	16.7	4,892,875.89	8.1	4,266,989.53	7.1	-625,886.4
2016	14,462,162	2.3	9,934,343.86	17.8	5,347,754.56	9.3	4,845,530.33	13.6	-502,224.2

Fuente: Elaboración con datos de INEGI y la SHCP con base en las Finanzas públicas, la deuda.  
2017

Desde luego, esto es otro *problema estructural*, es una de las principales dificultades financieras del gobierno. Este pequeño inconveniente incluso ha orillado a las autoridades a llevar a cabo recortes presupuestarios a entidades estatales y paraestatales (CFE, Pemex, IMSS), que no se realice inversión pública y, por tanto, a que el empleo se rezague y en consecuencia que el país entre en un lento crecimiento económico.

El reporte de las finanzas públicas (SHCP, 2017) revela que la dependencia del gobierno en los ingresos petroleros era muy fuerte, considerando que entre el año 2000 y el 2016 representaron en promedio una tercera parte de los ingresos presupuestarios, mientras que los ingresos tributarios 45 por ciento y el resto; es decir, un 24 por ciento, provino de derechos y aprovechamientos. (Ver cuadro II 2)

Es insostenible ser dependientes de un solo recursos, en este caso al petróleo. A este fenómeno se le denomina “enfermedad holandesa” y tiene un principio económico cuando los ingresos de un país recaen en un solo producto.

Desde luego, el menor precio y la caída de la producción, propició fuertes ajustes al presupuesto, desequilibrios financieros y un problema económico grave en las finanzas mexicanas.

La conclusión es que mientras los gastos públicos crezcan a mayor velocidad que los ingresos como en el caso de México, la deuda pública aumenta de forma exponencial. (Ver cuadro II.3)

Bajo este argumento, es necesario buscar fuentes de ingresos alternativas para evitar el Déficit Presupuestario del Sector Público y el único camino es el de los impuestos.

## **2.4 Escasa recaudación**

Midiendo la Presión Fiscal, (PIB / recaudación), la recaudación tributaria es baja; es de entre 9 y 10 por ciento en relación con el valor de su economía y si se

agregan los impuestos que aporta Pemex, se eleva a entre 17 y 18 por ciento del PIB.

#### **2.4.1 Presión Fiscal: recaudación total como proporción del PIB**

**Cómo se mide la presión fiscal:** En su manera más simple la presión fiscal es un indicador económico que mide la cantidad de impuestos que cobra un país a la población, como porcentaje del valor de su riqueza o, dicho de otro modo, respecto del PIB.

Esta forma sencilla de medir la presión es la deducción de lo publicado por John Maynard Keynes en su propuesta de política económica, en ella sugiere: grado de apertura (exportaciones/PIB), nivel de endeudamiento (deuda/PIB), tasa de inversión (inversión/PIB) y la presión tributaria (recaudación impositiva, aduanera y previsional/PIB). Todas muy fáciles de computar, sirven para comparar en el tiempo y en el espacio. (Jarach, 1941)

Sin embargo, la propuesta fue rechazada después por considera que el indicador para medir la presión tributaria no consideraba la evasión, ni la elusión; por tanto, el cálculo es inexacto.

Algunos más rechazan la propuesta por simplista, consideran que también tiene que ver la calidad del gasto, porque hay países en los que, si bien los impuestos son progresivos el que tiene paga más, perciben que el gobierno no hace lo correcto, que gastan en mantener mucho al Estado y no se compensa con mejoras en salud, educación seguridad, etc.

El impuesto es progresivo pero el gasto también lo es (De Pablo, 2015). Es el cobro efectivo de impuestos. Se dice que, a mayor evasión de impuestos de los contribuyentes, menor es la presión fiscal.

Para hacer más efectiva la política fiscal de un país, para compensar la baja recaudación los gobiernos imponen mayores impuestos, cuando la evasión y la elusión es elevada, (Peacock, 2014) <sup>14</sup>

La siguiente fórmula para el cálculo del índice de medición de la presión tributaria, con la cual se busca “una fórmula que permita medir idóneamente, en el tiempo y espacio, la magnitud de la carga fiscal en relación a la colectividad” (Jarach, 1941: 527)

Adicionalmente indica la siguiente fórmula para tal cálculo:

$$P=T/R \quad \text{Formula (1)}$$

P= presión tributaria o relación entre T/R

T= Suma de toda la recaudación o impuestos cobrados

R= Riqueza de un país.

La presión tributaria no puede tomarse por sí solo como base de confrontación o inducción. Existen otros factores que es menester tomar en cuenta, antes de proceder a inducciones y comparaciones, entre los cuales, como observa Shirras, (1936), están: población y riqueza, capacidad contributiva, destino de los gastos públicos, efectos de los impuestos directos o indirectos sobre el comercio, elemento éste sobre el cual también insiste particularmente Seligman. <sup>15</sup>

Es inútil establecer cuantitativamente el peso de una suma de tributos sobre una determinada categoría económica que aparentemente los paga, cuando el

---

14 Peacock, (1922) Finanzas Publicas, Universidad de York

Ver más en 15 E. R. A. SELIGMAN, *Olí Oner-i Fiscali Comparativi 11el Secolo Ventesil110*, traduzióne italiana. degli -Studi Sulle Finanze Pubblíche, in Vol. IX, Finanza della Nuova Collana di Economisti, ya cit.,-p. 176.

examen teórico nos dice que tal peso no gravita sobre ello, sino que se transfiere a otra categoría.

Un argumento que se sostiene a lo largo de esta investigación es la baja recaudación de México respecto al valor de su economía.

En un comparativo con países de la región de América Latina, medido a través del indicador de la Presión Fiscal, arrojó que: Brasil presenta un nivel de 16 por ciento; Argentina, de 11; y Chile, de casi 17 de recaudación como porcentaje del producto interno bruto (CEPAL, Estadísticas e indicadores, 2016).

$$\textit{Presión fiscal} = \frac{\textit{Recaudación total}}{\textit{PIB}}$$

En México los ingresos tributarios sólo representan 9.7 por ciento en relación con el PIB en la que considera sólo los impuestos tributarios. Los petroleros significan el 6.8 por ciento para el mismo lapso. La suma de ambos da el 16.4 por ciento.

**Cuadro II 4 Recaudación de Impuestos Totales como % del PIB; países seleccionados por Región (2000-2013)**

Año	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
2000	8.0	14.4	15.4	9.4	9.5
2001	7.8	14.9	15.8	11.0	10.1
2002	7.5	15.4	15.7	11.0	10.4
2003	9.5	15.0	15.1	11.5	10.0
2004	10.8	15.4	14.9	11.9	8.9
2005	10.9	16.1	16.1	12.4	8.6
2006	10.6	15.8	16.1	13.4	8.5
2007	10.1	16.3	17.9	13.4	8.8
2008	11.1	16.1	17.6	13.4	8.1
2009	10.1	14.6	13.8	12.9	9.4
2010	10.9	14.9	15.8	12.3	9.5
2011	11.1	16.0	17.4	13.5	8.9
2012	11.5	15.7	17.6	14.3	8.4
2013	11.0	15.7	16.7	14.3	9.7

Fuente: Elaboración con datos de la CEPAL

Si se mide la presión fiscal y se compara la recaudación de México con otros países en el mundo, respecto a su PIB, se observa que el cobro de impuestos es muy bajo en relación al valor de la economía. Países seleccionados de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE, (2017), reportan que la recaudación es casi el doble de lo que se obtiene en el país. Que naciones europeas tienen una recaudación de entre 30 y 40 por ciento de su Producto Interno Bruto. (Ver cuadro II.5)

El porcentaje respecto al valor de la economía en México es de 14.06 por ciento promedio, frente al 43.1 que obtiene, por ejemplo, Francia e incluso 25.42 que reporta Estados Unidos. (Ver cuadro II.5)

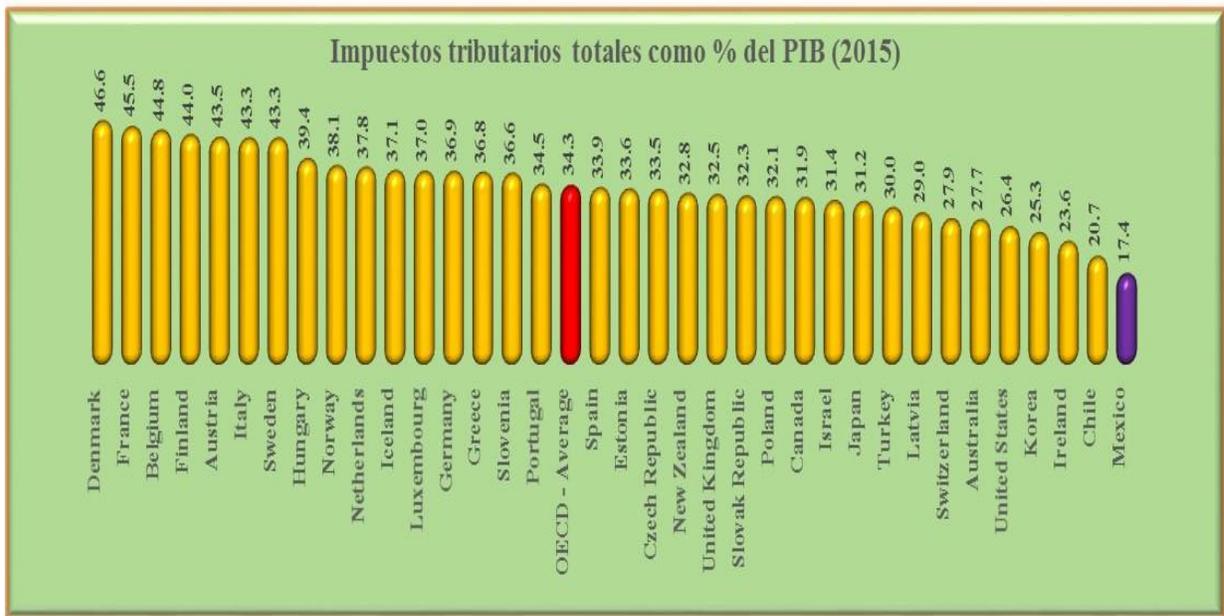
**Cuadro II 5 Recaudación de Impuestos Totales como % del PIB; Países Seleccionados OCDE (2000-2015)**

Año	México	Canadá	EU	España	Francia	Alemania	Italia	Reino Unido
2000	13.59	34.77	28.2	33.41	43.05	36.24	40.6	32.84
2001	14.38	34.14	27.16	33.04	42.69	35.01	40.3	32.91
2002	14.58	32.57	24.94	33.4	42.13	34.38	39.75	31.73
2003	14.12	32.52	24.4	33.32	42.04	34.61	40.07	31.53
2004	12.87	32.31	24.62	34.28	42.18	33.86	39.33	32.13
2005	12.65	32.22	25.93	35.31	42.78	33.87	39.15	32.48
2006	12.83	32.43	26.66	36.1	43.09	34.49	40.57	33.23
2007	13.21	32.12	26.71	36.53	42.39	34.89	41.7	32.99
2008	13.79	31.7	25.69	32.31	42.18	35.41	41.72	33.01
2009	13.58	31.98	23.02	29.96	41.32	36.08	42.07	31.55
2010	14.12	30.65	23.49	31.52	41.97	35.01	41.86	32.53
2011	14.03	30.54	23.9	31.45	43.16	35.7	41.91	33.4
2012	13.92	30.99	24.07	32.44	44.32	36.34	43.9	32.7
2013	14.62	30.96	25.66	33.25	45.23	36.44	43.97	32.47
2014	15.15	31.22	25.88	33.85	45.49	36.57	43.69	32.07
2015	17.44	31.94	26.36	33.85	45.5	36.94	43.34	32.52
<b>Promedio</b>	<b>14.06</b>	<b>32.07</b>	<b>25.42</b>	<b>33.38</b>	<b>43.10</b>	<b>35.37</b>	<b>41.50</b>	<b>32.51</b>

Fuente: Elaboración con datos de la OCDE  
<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>

Englobando a todos los países miembros, los europeos como Italia reportan un cobro de impuestos como proporción de su PIB de 43.3; Reino Unido, 32.5, y

España, 33.6. Entre los socios comerciales de México, Canadá reporta una tasa de 31.9 por ciento y Estados Unidos, de 26.4 (OCDE, 2016). (Ver grafica II.2)



**Gráfica II 2 Recaudación de Impuestos totales como % del PIB; países seleccionados**

Fuente: Elaboración con datos de la OCDE

## 2.5 Recaudación del ISR como proporción del PIB

Utilizando el indicador de la Presión Fiscal por impuestos, en este caso del ISR, el resultado es aún más desalentador.

$$\textit{Presión fiscal} = \frac{\textit{Recaudación Impuesto Sobre la Renta}}{\textit{PIB}}$$

Uno de los impuestos más importantes para un país porque ofrece la mayor parte de los recursos presupuestarios para un gobierno, es el Impuesto directo o Sobre la Renta (ISR), tanto a la ganancia de Capital como al Ingreso del Trabajo de las personas. Estos impuestos son directos, proporcionales y progresivos. Se dice que es el más eficaz en la redistribución del ingreso.

Un impuesto eficaz en la redistribución del ingreso

Los datos sobre las Finanzas Públicas que publica (SHCP, 2017) revelan que en la última década el gobierno federal ha obtenido casi la mitad —50 por ciento— de los ingresos tributarios, solo por ISR; además, las cifras indican que del total de los ingresos presupuestario; es decir, lo que utiliza en la programación del gasto federalizado, 23 por ciento proviene del cobro del ISR.

### **2.5.1 Comparativo de recaudación de ISR con países de AL y de la OCDE**

El resultado de establecer un comparativo entre el cobro de los impuestos directos —Impuesto Sobre la Renta (ISR)— por país se pudo comprobar que México tiene uno de los más bajos niveles entre un grupo de naciones latinoamericanas seleccionadas. Se puede comprobar que el tamaño de su recaudación apenas representa el 5.9 por ciento, como proporción de su PIB. (Ver cuadro II.6)

Colombia, una economía más pequeña y con menor nivel de desarrollo, recauda 8.2 por ciento, Brasil poco más de 9 por ciento y Chile 6.8 por ciento. Excepto con Argentina, cuyo promedio es algo menor que México.

**Cuadro II 6 Recaudación de Impuestos Directos (ISR) % del PIB; Países Seleccionados Región AL (2000-2013)**

Año	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
2000	2.3	7.9	4.7	3.9	4.4
2001	3.0	8.2	5.0	4.9	4.6
2002	2.7	8.8	5.1	5.2	4.7
2003	3.6	8.6	4.9	5.4	4.5
2004	4.2	8.5	4.9	5.8	4.1
2005	4.3	9.2	6.3	5.9	4.2
2006	4.2	9.2	7.2	6.3	4.4
2007	3.6	9.6	8.5	6.5	4.8
2008	3.6	9.2	7.4	6.4	5.3
2009	3.4	8.6	4.8	6.6	5.1
2010	3.6	8.5	6.5	5.8	5.3
2011	3.9	9.2	7.6	6.9	5.3
2012	4.1	8.9	7.6	8.0	5.2
2013	4.3	9.0	6.8	8.2	5.9

Fuente: Elaboración con datos de la CEPAL

[A] CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Sobre la base información oficial. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6&idTema=140&idioma=>

Es importante precisar que para la metodología que utiliza la CEPAL, los impuestos directos (ISR), incluye los impuestos a las ganancias de capital — empresa—, y al ingreso personal.

### **2.5.2 Impuesto al ingreso Personal (ISIP): OCDE**

$$\textit{Presión fiscal} = \frac{\textit{Impuesto al Ingreso Personal}}{\textit{PIB}}$$

Al medir de forma más puntual o desglosada la Presión Fiscal sobre el impuesto al Ingreso Personal (ISIP) arrojó que en la última década este recurso sólo representó 2.5 por ciento de la recaudación tributaria respecto al valor de la economía, un nivel infinitamente inferior al que reportan países como Canadá, que recauda el 11.6 por ciento respecto de su PIB.

Significa, en palabras económicas, que los canadienses obtienen con este único impuesto casi todo lo que México recauda con todos.

España, una economía similar a la de México en cuanto al valor del PIB, recauda dos veces más por este concepto. Estados Unidos y Reino Unido que obtienen más de tres veces lo que recauda el gobierno mexicano. (Ver cuadro II.7)

Es importante aclarar que este impuesto se aplica a los ingresos de las personas y negocios que no están organizados en sociedades.

El impuesto directo o ISR para el ingreso sobre el trabajo de las personas, es decir sin considerar las ganancias de capital. (OCDE, 2107)

**Cuadro II 7 Impuestos al Ingreso Personal (ISIP) como % del PIB; Países Seleccionados OCDE (2000-2015)**

Año	México	Canadá	EU	España	Francia	Alemania	Italia	Reino Unido
2000	nd	12.8	11.91	6.37	7.75	9.17	10.08	9.63
2001	nd	12.77	11.55	6.5	7.57	9.5	10.29	9.91
2002	2.52	11.44	9.49	6.68	7.29	8.63	10.12	9.49
2003	2.47	11.16	8.62	6.2	7.34	8.27	10.09	9.1
2004	2.3	11.19	8.45	6.28	7.18	7.76	10.01	9.17
2005	2.08	11.44	9.17	6.47	7.72	7.81	9.94	9.44
2006	2.08	11.52	9.71	6.93	7.53	8.36	10.27	9.59
2007	2.1	11.91	10.23	7.45	7.23	8.71	10.7	9.88
2008	2.33	11.95	10.19	6.98	7.35	9.38	11.19	9.9
2009	2.32	11.59	7.9	6.59	7.13	9.09	11.15	9.59
2010	2.36	10.73	8.18	6.89	7.17	8.5	11.23	9.35
2011	2.43	11.02	9.27	7.17	7.42	8.83	11.02	9.38
2012	2.55	11.29	9.27	7.43	8.04	9.32	11.61	8.98
2013	2.65	11.21	9.94	7.48	8.43	9.5	11.59	8.98
2014	2.99	11.35	10.17	7.56	8.52	9.63	11.31	8.79
2015	3.37	11.75	10.74	7.22	8.58	9.88	11.34	9.06
<b>Promedio</b>	<b>2.47</b>	<b>11.57</b>	<b>9.67</b>	<b>6.89</b>	<b>7.64</b>	<b>8.90</b>	<b>10.75</b>	<b>9.39</b>

Fuente: Elaboración con datos de la OCDE

<https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm#indicator-chart>

De este hallazgo se puede inferir que la baja recaudación que obtiene el gobierno mexicano por el ISIP, está estrechamente relacionado a la informalidad, la cual representa el 60 por ciento.

### **2.5.3 ISR sobre ganancias de capital: OCDE**

$$Presión\ fiscal = \frac{Impuesto\ a\ las\ ganancias\ de\ capital}{PIB}$$

Calculando El ISR sobre ganancias de capital, la presión fiscal revela que en el caso de México la recaudación por el impuesto sobre la renta en la última década y media fue en promedio de 1.9 por ciento; es decir, un nivel muy inferior al promedio de los países de la OCDE que de acuerdo con los datos entre 2000 y 2015 fue de 3 por ciento. (Ver cuadro II.8)

Se puede advertir que el impuesto progresivo, en este caso, pierde la progresividad por: deducciones, devoluciones, evasión, exenciones, condonaciones, créditos fiscales, estados de excepción, estímulos y otras prerrogativas, ya que propicia que las empresas en México terminen por pagar muy poco o nada de este impuesto, así lo demuestra la Auditoría Superior de la Federación (ASF, Cuenta Pública, 2016) en diferentes análisis a la cuenta pública.

Se dice que es progresivo porque paga más quien más gana o quien más beneficios obtiene.

**Cuadro II 8 Impuestos a las ganancias Corporativas (ISR) % del PIB; Países Seleccionados OCDE (2000-2015)**

Año	México	Canadá	EU	España	Francia	Alemania	Italia	Reino Unido
2000	nd	4.25	2.23	3.03	2.98	1.75	2.8	3.19
2001	nd	3.15	1.57	2.77	3.27	0.58	3.37	3.13
2002	1.73	2.92	1.43	3.08	2.78	0.98	3	2.59
2003	1.59	3.15	1.82	3.09	2.42	1.23	2.66	2.48
2004	1.36	3.39	2.23	3.46	2.68	1.5	2.71	2.61
2005	1.44	3.34	2.86	3.86	2.35	1.74	2.25	3.03
2006	1.63	3.73	3.07	4.14	2.89	2.11	2.77	3.59
2007	1.91	3.4	2.67	4.72	2.89	2.18	3.14	3.12
2008	1.75	3.28	1.69	2.85	2.84	1.89	2.93	3.3
2009	1.59	3.33	1.38	2.32	1.43	1.32	2.38	2.55
2010	1.86	3.21	1.78	1.94	2.33	1.49	2.29	2.84
2011	2.09	3.13	1.77	1.86	2.63	1.68	2.19	2.87
2012	1.85	3.15	2.02	2.2	2.59	1.72	2.39	2.66
2013	2.44	3.29	2.13	2.15	2.64	1.79	2.57	2.51
2014	2.56	3.29	2.18	2.07	2.32	1.74	2.19	2.4
2015	3.28	3.13	2.19	2.42	2.11	1.74	2.06	2.45
<b>Promedio</b>	<b>1.93</b>	<b>3.32</b>	<b>2.06</b>	<b>2.87</b>	<b>2.57</b>	<b>1.59</b>	<b>2.61</b>	<b>2.83</b>

Fuente: Elaboración con datos de la OCDE

<https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm#indicator-chart>

## 2.6 Cobro de IVA, IEPS, Importaciones; impuestos indirectos

Otro ingreso importante para cualquier país es el que se obtiene de forma indirecta como el de los impuestos tipo IVA, IEPS, o al comercio exterior.

Si se calcula la presión fiscal de los impuestos indirectos con base en la fórmula de la presión fiscal, se obtiene que en la última década (2003-2013) México recauda en promedio el 4 por ciento con relación al valor de su economía. (CEPAL 2106).

$$Presión\ fiscal = \frac{Impuestos\ indirectos\ (IVA,\ IEPS,\ CX)}{PIB}$$

Los impuestos indirectos, entre los que se encuentra el Impuesto tipo IVA, IEPS o al comercio exterior, representan el nivel más bajo en la región de América Latina, pero también en el mundo. (Ver tabla II.8 y II.9)

Midiendo el cobro de impuestos indirectos con otros países a nivel internacional mediante el indicador de presión, los datos arrojan que México es el que menor recaudación obtiene como porcentaje del PIB.

**Cuadro II 9 Recaudación de Impuestos Indirectos (IVA) % del PIB Región AL; Países Seleccionados (2000-2013)**

Año	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
2000	4.8	6.3	10.9	5.3	5.0
2001	4.1	6.4	10.7	5.9	5.4
2002	4.4	6.6	10.7	5.6	5.6
2003	5.5	6.4	10.2	6.0	5.2
2004	6.1	6.9	9.9	5.9	4.7
2005	6.1	6.9	9.7	6.3	4.2
2006	5.9	6.5	8.8	6.8	3.9
2007	6.1	6.6	9.3	6.7	3.9
2008	7.0	6.8	10.0	6.8	2.7
2009	6.2	6.0	8.8	6.2	4.1
2010	6.9	6.4	9.2	6.4	4.1
2011	6.7	6.8	9.5	6.6	3.4
2012	6.9	6.7	9.8	6.2	3.1
2013	6.2	6.7	9.8	6.0	3.6

Fuente: Elaboración con datos de la CEPAL

[A] CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Sobre la base información oficial.

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6&idTema=140&idioma=>

Si se toman la medición para países de la (OCDE, Ingresos tributarios, 2017), la situación es similar. La presión fiscal indica que México promedio entre 2000 y

20015 un 5.38 de la recaudación de impuestos indirectos como proporción del valor de la economía.

Otros países de una muestra seleccionada en el mundo revelan que, en promedio, por este tipo de contribuciones se consigue casi un 9 por ciento como proporción del PIB. Por ejemplo, Canadá obtiene 11.6 por ciento; Estados Unidos, 9.7 por ciento; Alemania, 8.9 por ciento; Italia, 10.8 por ciento, Reino Unido, 9.4. No obstante, España y Francia andan sobre el 7 por ciento. (Ver cuadro III.10)

Uno de los grandes problemas en la recaudación para México es el IVA, que, dado su razonamiento, es el que mayor devolución realiza el gobierno y, todo está en el acreditamiento dentro de la cadena de la producción y la venta final.

**Cuadro II 10 Impuestos a Bienes y Servicios (IVA, IEPS) % del PIB; Países Seleccionados OCDE (2000-2015)**

Año	México	Canadá	EU	España	Francia	Alemania	Italia	Reino Unido
2000	5.8	12.8	11.91	6.37	7.75	9.17	10.08	9.63
2001	6.2	12.77	11.55	6.5	7.57	9.5	10.29	9.91
2002	6.3	11.44	9.49	6.68	7.29	8.63	10.12	9.49
2003	6.0	11.16	8.62	6.2	7.34	8.27	10.09	9.1
2004	5.4	11.19	8.45	6.28	7.18	7.76	10.01	9.17
2005	5.0	11.44	9.17	6.47	7.72	7.81	9.94	9.44
2006	5.0	11.52	9.71	6.93	7.53	8.36	10.27	9.59
2007	5.0	11.91	10.23	7.45	7.23	8.71	10.7	9.88
2008	5.3	11.95	10.19	6.98	7.35	9.38	11.19	9.9
2009	5.0	11.59	7.9	6.59	7.13	9.09	11.15	9.59
2010	5.3	10.73	8.18	6.89	7.17	8.5	11.23	9.35
2011	5.1	11.02	9.27	7.17	7.42	8.83	11.02	9.38
2012	5.0	11.29	9.27	7.43	8.04	9.32	11.61	8.98
2013	4.7	11.21	9.94	7.48	8.43	9.5	11.59	8.98
2014	5.4	11.35	10.17	7.56	8.52	9.63	11.31	8.79
2015	nd	11.75	10.74	7.22	8.58	9.88	11.34	9.06
<b>Promedio</b>	<b>5.38</b>	<b>11.57</b>	<b>9.67</b>	<b>6.89</b>	<b>7.64</b>	<b>8.90</b>	<b>10.75</b>	<b>9.39</b>

Fuente: Elaboración con datos de la OCDE

<https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm#indicator-chart>

De acuerdo con datos de las Finanzas Públicas, de la Secretaría de Hacienda, el IVA representa 29.1 por ciento de la recaudación total de impuestos, el IEPS, 15 por ciento y al comercio exterior un 1.9 por ciento.

Sin embargo, vale la pena precisar que el IEPS, en ciertos periodos, ha sido negativo (2006-2013), debido a que se utilizó como subsidio a los energéticos. Significa que, en lugar de cobrar un impuesto, el gobierno decidió aportar recursos federales a fin de mantener los precios a bajo costo. Es necesario aclarar que por los impuestos indirectos en su conjunto o sumando el IVA, el IEPS y a las importaciones, el Gobierno obtuvo el 46.2 por ciento de los ingresos tributarios.

Por otro lado, hay que señalar que los recursos obtenidos por el gobierno para el presupuesto, vía los impuestos indirectos, han sido equivalentes del 16 por ciento en promedio durante la última década.

## **2.7 Recaudación sub-nacional**

Parte de las críticas de los organismos privados en el país y organismos internacionales han sido dirigidas hacia los gobiernos estatales y municipales, por la incongruencia entre su magra capacidad de recaudación y las transferencias que reciben de hasta 80% de sus ingresos.

En cierto sentido, ello se origina por la ley y la forma en que los estados y municipios operan su gasto. Si bien existen leyes y disposiciones para que las entidades graven algunos impuestos —cedulares—, tales como: nómina, enajenación de bienes muebles e inmuebles, prestación de servicios profesionales, goce temporal de bienes inmuebles o rentas y actividad empresarial, entre otros (Ley del IVA), éstas prefieren no hacerlo y esperar a que la Federación los dote de recursos mediante las transferencias, participaciones y aportaciones que reciben de ésta incluidas en el ramo 25, 26, 28 y 33, según la (SHCP, Ley de coordinación Fiscal, 1984). Los artículos 41 y 43 de la (SHCP, Ley del IVA, 2016), en la fracción primera, norman los criterios e introducen las bases para el cobro de los impuestos adicionales. (Salazar, 2003)

**Cuadro II 11 Recaudación sub-nacional de impuestos por Estado (2017)**

Lugar	Estado	Ingresos obtenidos por Estado (miles de pesos)	Recaudación de Impuestos (miles de pesos)	Población	Rec. Per cápita	Rec. de impuestos como % de los ingresos obtenidos
1	CDMX	218,651,534	54,034,313	8,918,653	6.0586	24.7
2	Aguascalientes	25,969,769	933,900	1,312,544	0.7115	3.6
3	BCN	54,717,463	3,805,746	3,315,766	1.1478	7.0
4	BCS	17,861,795	931,541	712,029	1.3083	5.2
5	Campeche	22,862,079	1,392,721	899,931	1.5476	6.1
6	Coahuila	52,540,147	2,685,693	2,954,915	0.9089	5.1
7	Colima	16,529,092	692,692	711,235	0.9739	4.2
8	Chipas	99,298,839	1,421,463	5,217,908	0.2724	1.4
9	Chihuahua	61,085,688	4,371,471	3,556,574	1.2291	7.2
10	Durango	38,849,810	1,939,964	1,754,754	1.1055	5.0
11	Guanajuato	88,710,899	3,333,998	5,853,677	0.5696	3.8
12	Guerrero	64,705,509	1,470,594	3,533,251	0.4162	2.3
13	Hidalgo	47,928,798	1,113,143	2,858,359	0.3894	2.3
14	Jalisco	110,728,719	4,520,904	7,844,830	0.5763	4.1
15	Edomex	291,013,541	17,563,875	16,187,608	1.0850	6.0
16	Michoacán	71,829,277	903,294	4,584,471	0.1970	1.3
17	Morelos	32,637,459	659,697	1,903,811	0.3465	2.0
18	Nayarit	22,323,650	769,387	1,181,050	0.6514	3.4
19	Nuevo León	119,066,964	9,847,749	5,119,504	1.9236	8.3
20	Oaxaca	77,765,056	1,236,087	3,967,889	0.3115	1.6
21	Puebla	93,549,549	5,122,576	6,168,883	0.8304	5.5
22	Querétaro	35,094,990	2,965,235	2,038,372	1.4547	8.4
23	Quintana Roo	49,428,583	3,188,707	1,501,562	2.1236	6.5
24	SLP	49,261,997	1,613,924	2,717,820	0.5938	3.3
25	Sinaloa	53,492,260	2,208,142	2,966,321	0.7444	4.1
26	Sonora	66,317,756	2,819,673	2,850,330	0.9892	4.3
27	Tabasco	50,914,543	1,574,380	2,395,272	0.6573	3.1
28	Tamaulipas	57,152,841	3,527,388	3,441,698	1.0249	6.2
29	Tlaxcala	22,106,016	452,115	1,272,847	0.3552	2.0
30	Veracruz	145,015,604	4,242,723	8,112,505	0.5230	2.9
31	Yucatán	39,560,447	1,847,774	2,097,175	0.8811	4.7
32	Zacatecas	39,614,098	970,802	1,579,209	0.6147	2.5
	Total	2,236,584,774	144,161,672	119,530,753	1.01633	4.9

Fuente: Elaboración con datos de las Finanzas Públicas INEGI, (BIE)

Un cambio en la dependencia fiscal de los estados requeriría la definición de bases tributarias sólidas con incentivos claros que permitan una mayor generación de recursos propios. Los fundamentos de este reclamo son varios. Se argumenta que las transferencias crean un incentivo perverso para que los gobiernos estatales no se preocupen por lograr una mayor recaudación propia (Bonet & Rueda, 2012)

Es necesario hacer hincapié en que la recaudación sub-nacional, la cual es prácticamente nula, representa 0.7 por ciento del PIB o 4.9 por ciento de la recaudación total.

Los estados del país están facultados para cobrar 23 impuestos, pero en promedio se aplican sólo 7, por lo que aprovechan apenas el 32 por ciento de los tributos que sirven para financiar sus gastos.

Como se observa en el cuadro anterior en 2017 cada habitante por entidad pagó en promedio mil 037 pesos en impuestos locales de forma anual. La Ciudad de México recibe por contribuciones 6 mil por habitante, pero en Michoacán sólo pagan 197 pesos.

#### **Los impuestos que no cobran los estados:**

- 1) Compra-venta de inmuebles
- 2) A la actividad Industrial
- 3) Comercio de libros y revistas
- 4) Impuesto sobre nómina
- 5) Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos (fútbol, obras de teatro, exhibiciones —lucha libre, Box—, presentaciones de artistas.
- 6) Impuesto a las gasolineras (2%)
- 7) Traslado de dominio
- 8) Agua
- 9) Predial
- 10) Al turismo
- 11) Al Fomento Deportivo

- 12) Impuesto al alumbrado público
- 13) Impuesto a mantenimiento de la vía pública
- 14) Prestación de Servicios Profesionales
- 15) Goce temporal de bienes inmuebles o rentas y
- 16) Actividad empresarial

## **2.8 Impuesto a la propiedad**

En México, el impuesto a la propiedad —predial— está subrogado a los estados y municipios para mejorar su ingreso; sin embargo, no se cobra y lo que se recauda es muy poco, apenas 1.5 por ciento de los ingresos totales o unos 301 pesos per cápita.

Como ejemplo de lo que podría significar el impuesto a la propiedad vale comentar que: “una propiedad en Estados Unidos —promedio de 50 Estados—, paga un impuesto cada año del 1.06% del valor de la propiedad. La firma de finanzas WalletHub estima que el valor promedio de una casa, hasta 2015, era de 178 mil 600 dólares, de acuerdo con las últimas estadísticas publicadas. En ese sentido, Florida tiene un pago promedio de impuesto de mil 686 dólares por hogar” equivalentes a unos 32 mil 34 pesos. (Américas, 2017)

Si se mide la presión fiscal del impuesto a la propiedad en México, los datos arrojan que representa apenas el 0.28 por ciento respecto del valor del PIB. La cantidad es insignificante, si se compara con los países miembros de OCDE, los cuales tiene un promedio del 2 por ciento, mientras que para Canadá significa el 3 por ciento, Estados Unidos 2.7 por ciento y Chile uno por ciento.

En cuanto a la recaudación por Estado, si se compara con otras economías que tienen descentralización fiscal en la región, Brasil recauda, a través de estados y municipios, 28 por ciento del total, que significa 9.1 por ciento del valor de su economía; Argentina obtiene 14%, o 4.8% del PIB y Chile, 6.2% de su recaudación total o 1.2% del producto interno bruto (CEPAL, 2013).

“Debido a la dependencia de las transferencias desde el gobierno federal, se ha argumentado que hay un bajo esfuerzo fiscal de los gobiernos estatales. (Bonet & Rueda, 2011), a su vez Ortiz Gallardo, (2010) del Centro de Investigación Económica y Presupuestaría (CIEP) señala que los ingresos de los estados dependen en gran medida a las transferencias y participaciones de ahí obtienen los recursos necesarios para operar, y no les interesa mucho por obtener recursos propios.

Sin embargo, los impuestos no parece que sean la mejor y única opción (IMCO, 2010) debido a que los contribuyentes cautivos son los que terminan asumiendo los costos. Por eso propone fomentar la recaudación a nivel estatal y fortalecer la transparencia presupuestal en los estados. (Díaz-Cayeros, Mori Mcelwain, & Romero, 2003) . El IMCO sugiere dar autonomía fiscal a estados y municipios: En un sistema federal como el mexicano es importante que los municipios tengan mayor autonomía fiscal por cuatro razones:

- a) Es importante para la atracción de inversión y la provisión de servicios públicos considerando que hace atractiva a la localidad para residentes y negocios.
- b) Permite a gobiernos locales aislarse de conflictos políticos referentes a transferencia de recursos de la federación.
- c) Es fundamental para resistir de mejor manera choques externos porque evita que la totalidad de los recursos dependan de las condiciones generales del país.
- d) Existe una mayor conexión entre decisiones de gasto y de recaudación. En la actualidad los estados y municipios gastan sin asumir ninguna consecuencia.<sup>16</sup>

Para comprender los alcances e implicaciones de dicha autonomía (entendida como la independencia de recursos externos, mediante una mayor recaudación propia) es necesario hacer hincapié en las características del pacto fiscal

---

<sup>16</sup> Ver más en: Documento (IMCO) Finanzas Públicas en tiempos de crisis (2010)  
[http://imco.org.mx/images/pdf/Finanzas\\_publicas\\_\(Crisis\\_fiscal\)\\_09.pdf](http://imco.org.mx/images/pdf/Finanzas_publicas_(Crisis_fiscal)_09.pdf)

mexicano. Éste tiene su origen en la necesaria coordinación que surgió tras diversas convenciones hacendarias y que dio origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la Ley de Coordinación Fiscal en 1980.

El propósito de este pacto fue una renuncia por parte de los gobiernos locales para recaudar ciertos impuestos, otorgando a la federación esta facultad; si bien mantienen la autoridad-poder para cobrar dichos impuestos ninguno la ejerce de facto, con excepción de los impuestos a la nómina.

Este pacto tuvo enormes ventajas, considerando que los más de 400 impuestos estatales existentes antes de 1980 fueron sustituidos por un solo IVA nacional, permitiendo así mayor certidumbre para la inversión. Además, el pacto progresó hacia la aplicación de fórmulas de coordinación que tuvieran un componente compensatorio hacia aquellos estados con mayores rezagos económicos.

Con la introducción del IVA se eliminan 30 impuestos federales y 300 estatales y municipales.

Sin embargo, los costos de este sistema se reflejan en la alta dependencia de estados y municipios, lo cual evita que éstos incurran en el posible costo político de aumentar su recaudación y crear un sistema de fiscalización eficiente.<sup>17</sup>

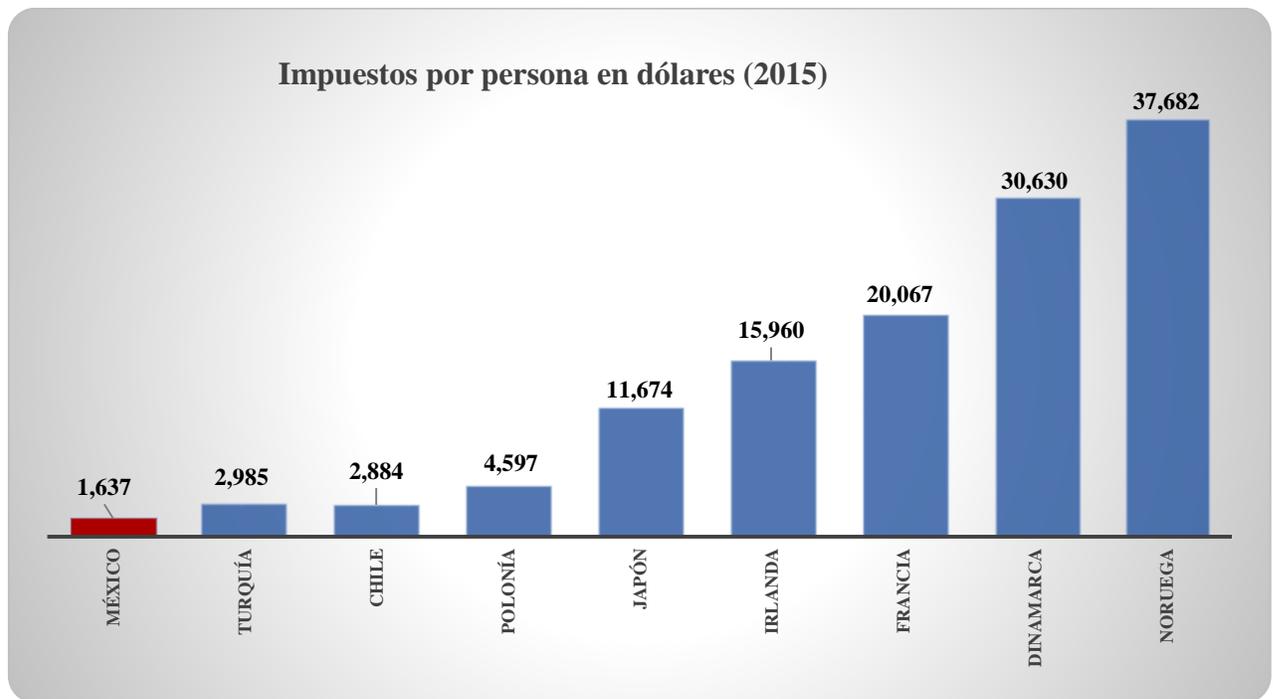
Un estudio: (Arechaderra & Urzúa, 2017), señala que existen problemas en la Ley de Coordinación Fiscal actual por la forma de distribuir los recursos en el Presupuesto, pues considera que tal como están planteadas las fórmulas en la Ley de Coordinación Fiscal éstas “dan mayor peso al nivel poblacional y no a la base tributaria”, la cual debería tomarse en cuenta para premiar e incentivar el esfuerzo que cada entidad realiza para mejorar sus niveles de recaudación

---

<sup>17</sup> Ver más en: Colmenares, D. (2005a). “*Equidad y Responsabilidad Fiscal. La Experiencia Mexicana*”, ECONOMÍA, UNAM, pp. 40-69. (IMCO); Finanzas Públicas y Transparencia. <http://imco.org.mx/ciudades2010/PDFS/SeccionII-Finanzas> públicas sanas y transparencia.pdf

Por ejemplo, expone que uno de los cambios recaería sobre el Estado de México, que es tan poco eficaz en términos tributarios, pero que recibe montos mucho mayores a las otras entidades federativas.

La Ley, que entró en vigor en 2008, no fomenta la actividad económica ni estimula el esfuerzo recaudatorio de las entidades, razón por la cual debe replantearse el modelo de asignación de recursos a las entidades. De acuerdo con su planteamiento y de muchos otros sectores es el de cambiar las fórmulas para incorporar los objetivos iniciales de incentivar la recaudación y fortalecer el federalismo.



**Gráfica II 3 Pago de impuestos per cápita anual; países seleccionados**

Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, (2000-2017)

<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

Los datos de la OCDE, (2018) son contundentes, cada mexicano en promedio paga al año mil 637 dólares, mientras que, en economía similares en desarrollo, como Turquía o Chile es de 2 mil 900 dólares; es decir un 76 por ciento más. Pero comparado con economías desarrolladas como Japón, los mexicanos tributan 10 veces menos y ya ni siquiera pensar en países como Noruega o Dinamarca, en donde el pago per cápita en impuestos de sus habitantes es infinitamente superior.

Utilizando exclusivamente datos sobre recaudación doméstica, la investigación arrojó que en México cada persona pagó un monto anual de mil 768 dólares de impuestos en 2016 y un promedio mil 484 dólares cada año en la última década.

**Cuadro II 12 Pago de Impuestos per cápita por año en México**

Año	Población (millones de personas)	Ingresos Tributarios* (millones de pesos corrientes)	Pago de Impuestos per cápita	Tipo de cambio** (pesos por dólares)	Pago per cápita en dólares
2005	107,615.50	1,238,783,897.0	11,511	10.8901	1,057
2006	108,914.32	1,361,715,146.2	12,503	10.9075	1,146
2007	110,344.04	1,560,501,223.0	14,142	10.9284	1,294
2008	111,891.53	1,593,131,460.0	14,238	11.1463	1,277
2009	113,408.74	1,947,145,352.1	17,169	13.5030	1,272
2010	114,818.96	1,933,547,840.8	16,840	12.6332	1,333
2011	116,202.20	2,026,540,503.7	17,440	12.4351	1,402
<b>2012</b>	<b>117,564.06</b>	<b>2,128,123,135.0</b>	<b>18,102</b>	<b>13.1675</b>	<b>1,375</b>
2013	118,896.01	2,455,928,041.8	20,656	12.7701	1,618
2014	120,205.17	2,761,892,225.7	22,976	13.3050	1,727
2015	121,486.58	3,423,555,865.0	28,181	15.8859	1,774
2016	122,746.45	4,056,382,349.1	33,047	18.6957	1,768

Fuente: elaboración con datos de CONAPO, INEGI, Banxico

\* Incluye los Ingresos Tributarios, derechos, aprovechamiento y otros, que recibe el Gobierno federal

\*\* Promedio anual del tipo de cambio Spot 48 horas, venta, que utiliza Banxico para operaciones al mayoreo.

El problema, como se ha visto, a veces no es la tasa sino la base recaudatoria. La base en México es pequeña por múltiples factores. Uno de ellos es la alta tasa del sector informal que es cercana al 60 por ciento (INEGI, 2016). Sin embargo, la evasión también existe en el sector formal. Un estudio del CEEY (2011) encontró que 35 por ciento de la evasión se encuentra en el sector informal y el resto en el formal. (Calvillo, 2012)

**Cuadro II 13 Ingresos del Sector Público como % de Ingresos Totales**

<b>Año</b>	<b>Petroleros</b>	<b>Tributarios</b>	<b>Otros ingresos</b>
<b>1977</b>	7.53	86.09	6.42
<b>1978</b>	8.91	85.16	5.89
<b>1979</b>	11.15	83.75	5.08
<b>1980</b>	23.96	70.79	5.29
<b>1981</b>	25.27	68.86	5.88
<b>1982</b>	<b>23.54</b>	<b>69.13</b>	<b>7.3</b>
<b>2011</b>	<b>38.05</b>	<b>39.56</b>	<b>22.39</b>
<b>2012</b>	39.45	37.40	23.15
<b>2013</b>	35.38	41.09	23.53
<b>2014</b>	30.66	45.39	23.95
<b>2015</b>	19.77	55.34	24.90
<b>2016</b>	16.29	56.05	27.66

Fuente: Elaboración con datos de la SHCP

Como consecuencia, las propuestas analizadas para este ejercicio deben estar dirigidas a ampliar la base tributaria y analizar qué impuestos son susceptibles de aumentar y cuáles no.

## **CAPITULO III PRINCIPALES INDICADORES Y DATOS DE RECAUDACIÓN, EVASIÓN Y PÉRDIDA FISCAL**

### **3.1 Problemas en la Finanzas públicas:**

La baja recaudación en México es multifactorial: es provocada por la evasión, elusión, devolución por defraudación, (facturas falsas) <sup>18</sup> gasto o pérdida fiscal, escasa recaudación sub-nacional, nula recaudación patrimonial, a la herencia, a la riqueza y limitada base de contribuyentes.

“Diversos factores inciden en la escasa recaudación, de entre los cuales destacan los bajos niveles de crecimiento económico, la sub capacidad administrativa y técnica de la autoridad tributaria, así como la insuficiente legitimidad de los gobiernos, frente a sus contribuyentes; hechos que inducen a conductas elusivas o franca evasión del cumplimiento de las obligaciones fiscales” (CEFP, 2019)

El retraso económico deriva de un alto nivel de deuda requerida para financiar las necesidades del país; es decir, dejar de invertir en infraestructura y otras necesidades de orden social, seguridad pública, educación investigación, salud y programas de todo tipo.

En un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oxfam (Cepal & Oxfam, 2016) se estimó que la recaudación es escasa respecto al desarrollo de los países como el caso México. Y es que México ocupa el lugar número en 15 en el ranking de las economías más grandes en el mundo; tiene un crecimiento promedio de 2.2 por ciento en las dos últimas décadas y una recaudación tributaria de apenas 9.6 por ciento promedios respecto al valor de su economía. (Ver cuadro III.1)

---

<sup>18</sup> *Definición de devolución: Código Fiscal de la Federación, artículo 22, 22, Saldo a favor por pago de lo indebido. Sin embargo, el problema actual son las "operaciones simuladas de empresas fantasmas"; emisión de comprobantes fiscales falsos o generación de facturas, a pesar de no contar con los activos, el personal o una infraestructura, es decir, empresas que no existen.*

**Cuadro III 1 Presión Fiscal por Tipo de Impuesto 2000-2016 (% respecto del PIB)**

Año	Ingresos Tributarios (A)	Ingresos Petroleros (B)	Suma A + B	ISR	IVA	IEPS	Importa.	Otros Impuestos
2000	9.1	5.0	14.0	4.0	3.0	1.3	0.5	0.3
2001	9.6	4.4	14.0	4.2	3.1	1.6	0.4	0.3
2002	10.0	4.1	14.1	4.4	3.0	1.9	0.4	0.4
2003	9.8	5.6	15.4	4.3	3.2	1.5	0.3	0.4
2004	8.7	6.6	15.3	3.9	3.2	1.0	0.3	0.3
2005	8.5	7.4	15.9	4.0	3.3	0.5	0.3	0.3
2006	8.4	8.5	16.9	4.2	3.6	0.0	0.3	0.3
2007	8.7	8.0	16.8	4.6	3.6	-0.1	0.3	0.4
<b>2008</b>	<b>8.1</b>	<b>10.3</b>	<b>18.3</b>	<b>5.1</b>	<b>3.7</b>	<b>-1.4</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>
2009	9.3	7.2	16.4	4.9	3.4	0.4	0.2	0.4
2010	9.4	7.7	17.1	5.1	3.8	0.0	0.2	0.4
2011	8.8	8.5	17.3	5.2	3.7	-0.5	0.2	0.3
2012	8.3	8.8	17.1	5.1	3.7	-0.8	0.2	0.2
2013	9.6	8.3	17.9	5.8	3.4	0.0	0.2	0.2
2014	10.3	7.0	17.3	5.5	3.8	0.6	0.2	0.2
2015	12.7	4.5	17.3	6.6	3.8	1.9	0.2	0.2
2016	13.5	3.9	17.4	7.1	3.9	2.0	0.3	0.2

Fuente: elaboración con datos de INEGI y SHCP, Finanzas públicas, (SHCP2017)

Aunque conviene precisar que entre 2014 y 2016 los ingresos tributarios se incrementaron casi 4 puntos porcentuales, producto de la gran reforma fiscal que se aprobó. El aumento en los impuestos compensó la caída en los ingresos petroleros. Pero de nada sirvió toda vez que los ingresos públicos siguen estancados y sólo representan el 17.4 por ciento respecto del valor de la economía.

### **3.1.1 Participación del ISR, IVA, IEPS en las Finanzas Públicas**

El estudio revela que uno de los impuestos más importantes para el gobierno federal; es decir, el que mayor cantidad de recursos aporta al erario es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), un gravamen directo al ingreso de las personas y sobre las ganancias y el capital de las empresas, pues representa el 23 por ciento del total de los ingresos presupuestarios (Ver cuadro III.2)

El Impuesto Sobre la Renta desde 2014 pasó a ser incluso más importante que los ingresos provenientes del petróleo, considerando que hoy uno de cada dos pesos

que recauda el gobierno proviene de esta fuente, mientras que los petroleros que tras representar entre el 30 y 40 por ciento de los ingresos presupuestarios del gobierno federal, ahora solo significan el 16.3 por ciento.

El problema es que este impuesto recae sobre los contribuyentes cautivos, que son los menos. Como ya se mencionó, es únicamente a la parte formal de la economía; sin duda un problema recurrente que se analiza más adelante, pero que revela la incongruencia de la autoridad fiscal al gravar sólo a los cautivos y dejando de lado a la informalidad.

**Cuadro III 2 Recaudación por tipo de Impuestos respecto de los ingresos presupuestarios 2000-2016 (millones de pesos)**

Año	ISR	Como % del Total	IVA	Como % del Total	IEPS	Como % del Total	Ingresos Petroleros	Como % del Total
2000	258,754.21	21.95	189,606.00	16.08	81,544.10	6.92	319,287.31	27.09
2001	285,523.14	22.46	208,408.10	16.39	110,688.84	8.71	299,390.49	23.55
2002	318,380.34	22.95	218,441.65	15.75	136,257.22	9.82	297,816.24	21.47
2003	337,015.45	21.06	254,433.41	15.90	117,758.20	7.36	444,378.30	27.77
2004	345,217.55	19.49	285,022.74	16.09	85,245.00	4.81	584,759.69	33.01
2005	384,521.84	19.74	318,432.00	16.35	49,627.13	2.55	709,032.31	36.40
2006	448,099.84	19.80	380,576.12	16.81	-5,241.53	-0.23	901,887.42	39.84
2007	527,183.64	21.21	409,012.49	16.45	-6,791.84	-0.27	925,283.78	37.22
2008	626,508.64	21.90	457,248.32	15.98	-168,325.18	-5.88	1,267,794.47	44.31
2009	594,796.23	21.11	407,795.13	14.48	50,567.42	1.79	870,040.18	30.88
2010	679,621.86	22.96	504,509.26	17.04	4,463.83	0.15	1,026,895.20	34.69
2011	759,167.82	23.21	537,142.54	16.42	-76,433.51	-2.34	1,244,539.61	38.05
2012	803,896.67	22.87	579,987.47	16.50	-130,131.41	-3.70	1,386,406.40	39.45
2013	946,740.33	24.91	556,793.89	14.65	-7,423.77	-0.20	1,344,487.57	35.38
2014	959,837.07	24.10	667,085.05	16.75	111,646.77	2.80	1,221,163.88	30.66
2015	1,217,261.31	28.53	707,212.83	16.57	354,293.50	8.30	843,433.67	19.77
2016	1,420,493.41	29.32	791,700.20	16.34	411,389.62	8.49	789,147.97	16.29
Promedio	641,942.31	22.80	439,612.19	16.15	65,831.44	2.89	851,514.38	31.52

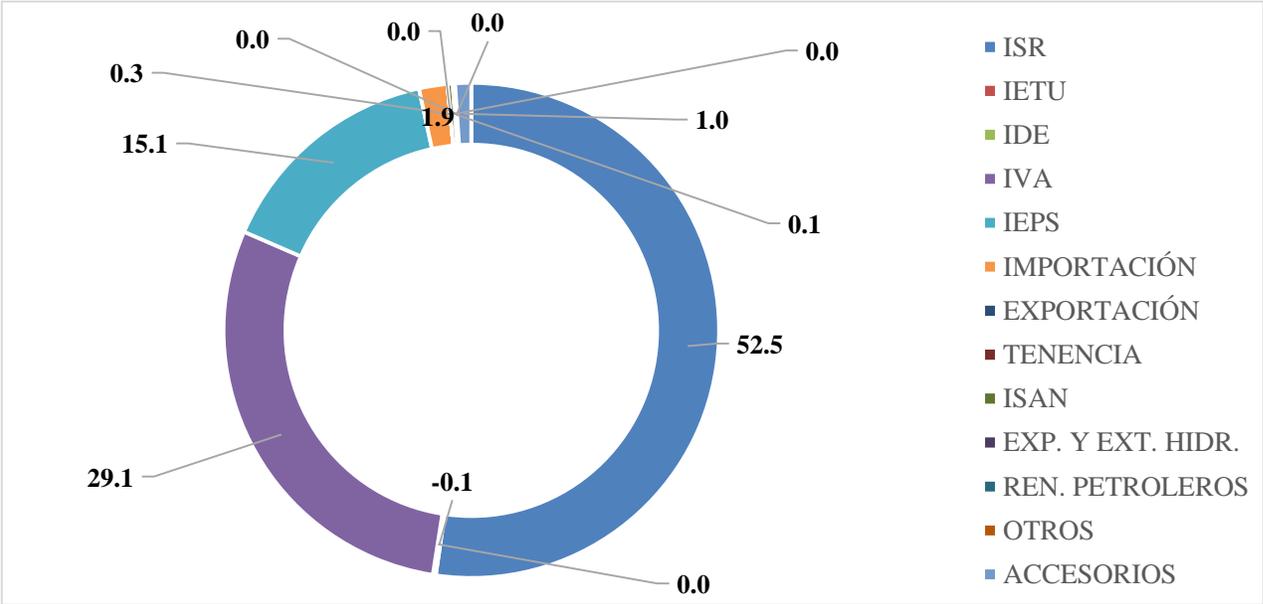
Fuente: Fuente Elaboración con datos de la SHCP, reportes de las finanzas públicas

Por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se obtiene 16.2 por ciento en promedio del total de ingresos del presupuesto; es decir, de lo que recoge la

hacienda pública por impuestos. El impuesto indirecto es mucho más bajo, por razones de mayor facilidad en su evasión porque recae en el consumidor final y en la cadena se diluye no sólo con las devoluciones solicitadas, si no con las operaciones simuladas como ya se mencionó.

Finalmente, otro impuesto indirecto es el Especial que se cobra sobre los Bienes y Servicios (IEPS) que en su mayoría proviene de la venta de combustibles. En los informes de las finanzas públicas sobre su recaudación se observa que por este concepto el gobierno federal sólo ha obtenido un 2.89 por ciento en promedio del total de ingresos en los últimos 16 años.

Otros impuestos recaudados son al comercio exterior que representan un 1.9 por ciento del total.



**Gráfica III 1 Ingresos Tributarios por tipo de Impuestos 2016 (como % de la recaudación total)**

Fuente: Fuente Elaboración con datos de la SHCP, reportes de las finanzas públicas

**Cuadro III 3 Participación del IEPS en la recaudación  
(2000-20016)**

AÑO	IEPS	Gasolinas	Otros IEPS
2000	100	81.2	18.8
2001	100	78.8	21.2
2002	100	82.4	17.6
2003	100	74.4	25.6
2004	100	62.6	37.4
2005	100	30.6	69.4
2006	100	805.4	-705.4
2007	100	711.5	-611.5
2008	100	129.3	-29.3
2009	100	6.3	93.7
2010	100	-1258.0	1358.0
2011	100	190.6	-90.6
2012	100	156.1	-56.1
2013	100	1158.4	-1058.4
2014	100	-11.5	111.5
2015	100	62.1	37.9
2016	100	67.4	32.6

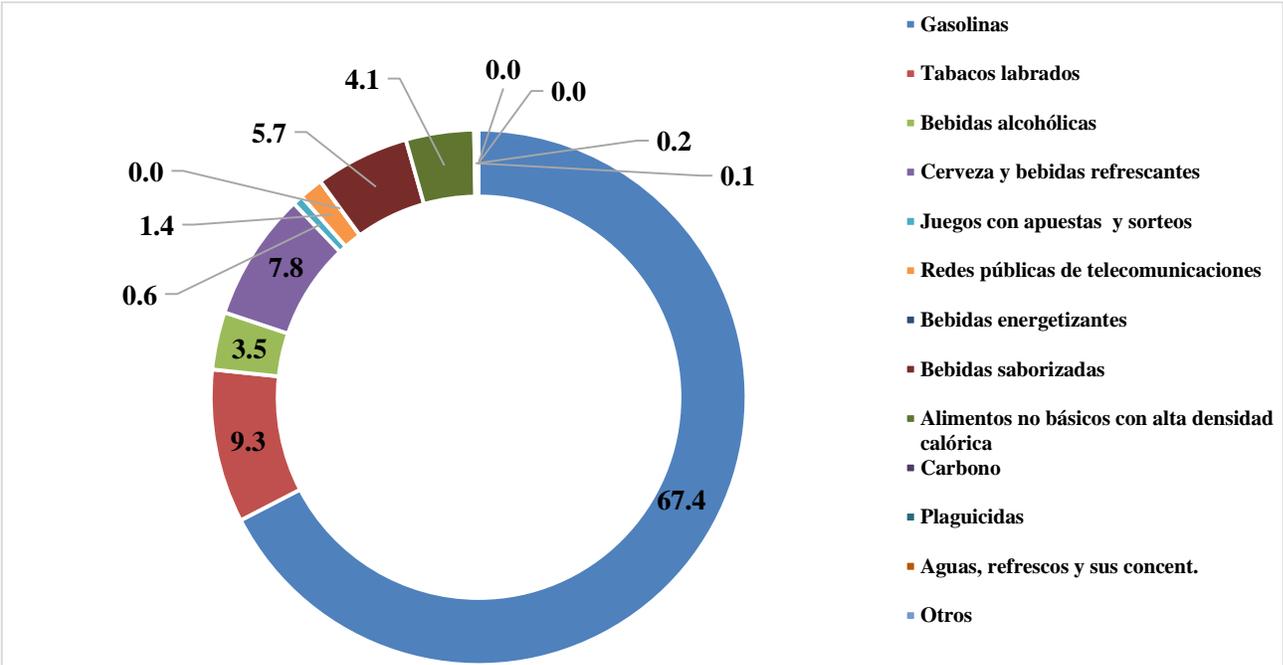
Fuente: Elaboración con datos de la SHCP, reportes de las finanzas públicas

El IEPS es un impuesto noble de fácil imposición y pronta aceptación. Es un impuesto indirecto de largo alcance porque puede introducirse a casi cualquier bien y está en función de las elasticidades de la demanda. Significa que, al aplicarse el impuesto a un producto con pocos sustitutos, el consumidor lo comprara casi a cualquier precio.

Este impuesto también puede utilizarse como corrector o modificador de la economía. Se utiliza como medida de política pública para desincentivar el consumo de algún bien o servicio. Por ejemplo, en el caso del cigarro en México, se ha incrementado la tasa impositiva hasta en un 80 por ciento a fin de que su costo influya en el consumidor y disminuya su uso. Adicionalmente, los gobiernos utilizan los recursos recaudados para atender los problemas de salud que genera el consumo de un bien nocivo como es el alcohol, cigarro o refrescos.

Desglosando los conceptos, se puede observar que de la recaudación total del IEPS, el producto que mayores recursos reporta, son los combustibles: gasolinas y diésel. En la última década la venta de combustibles aportó en promedio el 60 por ciento del impuesto especial. Es importante mencionar sin embargo que se diluye con los subsidios otorgados por el gobierno, como fue de 2006 a 2012, en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa

En otros casos están los impuestos aplicados al tabaco labrado que aporta casi el 10 por ciento del IEPS, 8 por ciento a cervezas y bebidas refrescantes, 4.1 a alimentos con alta densidad calórica, casi 6 por ciento a bebidas saborizadas y 3.5 a bebidas alcohólicas



**Gráfica III 2 Recaudación de IEPS por tipo de bien 2016**

Fuente: Elaboración con datos de la SHCP, reportes de las finanzas públicas

Hay que entender que "los sistemas tributarios mantienen un sesgo regresivo, ya que los impuestos directos (ISR) por ejemplo no generan suficientes ingresos fiscales para causar un impacto importante en la redistribución del ingreso, resultado del bajo nivel de tasas impositivas, en especial en el decil de altos ingresos". (CEPAL, 2016, pág. 106)

## **3.2 El problema estructural en la recaudación**

El problema de la baja recaudación, está asociado a:

- a) Informalidad
- b) La elusión y evasión fiscal
- c) Limitado universos de contribuyentes que pagan impuestos
- d) Las devoluciones
- e) El gasto o pérdida fiscal
- f) Ineficiencia recaudatoria
- g) Los regímenes especiales y grandes estímulos
- h) La escasa recaudación sub-nacional
- i) Otros (ejemplo, no cobro a: herencias, riqueza, patrimonio)

### **3.2.1 Tamaño de la evasión fiscal en México**

La Cepal (2016) calcula que la evasión de ISR en México es de 38 por ciento, del total recaudado, y concluye que es el cuarto país de América Latina en evasión más alta de este impuesto, superado por Argentina con 49.7; Ecuador, con 58.1, y Guatemala, con 69.9 por ciento.

Estima además que por Impuesto al Valor Agregado (IVA) la evasión se ubica en un 20 por ciento del total, al igual que en Argentina, Chile, Colombia y Ecuador; en tanto que para Guatemala y Nicaragua lo calcula en un 40 por ciento.

Pero también a la evasión fiscal (ISR + IVA) —significa 27 por ciento del total recaudado, de acuerdo con datos de la SHCP—, lo que representa cerca de cuatro puntos porcentuales del PIB.

La evasión fiscal ese año fue equivalente a 2.5 por ciento del Producto Interno Bruto, de acuerdo con el último reporte de la Cuenta Pública, entregado a la Cámara de Diputados. (ASF, Cuenta Pública, 2016). Este delito, significó para el erario una pérdida de 483 mil 874 millones de pesos.

De acuerdo con las Finanzas Públicas (2016), los ingresos tributarios fueron del orden 2.7 billones de pesos, lo que significa que la Secretaría de Hacienda tuvo una merma en la recaudación por evasión de casi el 18 por ciento de lo recolectado en impuestos ese año.

El Servicio de Administración Tributaria admite que cálculos sobre Evasión Fiscal, realizados por el SAT, el Tecnológico de Monterrey (TEC) y la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP), en 2015 la evasión total representó 22.4 por ciento y 16.1 por ciento para 2016, de lo que se debe recaudar a nivel nacional. (UDLAP, 2017)

En 2015 la evasión fue equivalente a 574 mil millones de pesos, eso es una cuarta parte de recursos tributarios que se dejaron de recibir ese año. (UDLAP, 2017) <sup>19</sup>. Pero, además, se estimó que en 2012 la evasión de impuestos en el país fue de 726 mil millones de pesos y la recaudación de 1.3 billones de peso.

Lo anterior, significa que se tuvo una pérdida por ese delito de casi 6 pesos por cada 10 recaudados o bien, se perdió un 55 por ciento. Para ponerlo más claro la evasión en 2012 representó el 4.8 por ciento del PIB y en años que van de 2006 a 2012 la evasión fue de la mitad de lo recaudado; es decir, que se recaudaba sólo 1 de cada dos pesos posibles.

Para 2015 las cifras del SAT y la UDLAP (2017) revelan que la evasión fue equivalente a 3.2 y 2.8 por ciento, respecto del Producto Interno Bruto en cada año.

---

19 Ver más en estudio sobre Evasión Global, San Martín Reyna J. Manuel, Juárez Alonso Carlos, Díaz Martín del Campo Jaime y Ángeles Sánchez Héctor, Evasión de Impuestos al Valor Agregado y del Impuesto sobre la Renta, Universidad de las Américas (UDLAP), Santa Catarina Mártir, Cholula Puebla, 2017, México.

[http://www.sat.gob.mx/administracion\\_sat/estudios\\_evasion\\_fiscal/Documents/IVA\\_ISR\\_%20DEFINITIVO.pdf](http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Documents/IVA_ISR_%20DEFINITIVO.pdf)

### 3.3 Como se calcula la evasión de impuestos para este caso

Metodología para el cálculo de impuesto potencial

Se considera el uso de la metodología a través del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) planteada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En el cálculo de la evasión del IVA, la herramienta recomendada entre los miembros de dichos organismos, es la del método de impuesto potencial mediante el cálculo de demanda final.

Los cálculos utilizados para estudios de México en materia de evasión por la Universidad de la Américas (UDLA) y avaladas por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), (Hernández et al., 2004; Samaniego et al., 2006; Fuentes et al., 2010 y 2013), es la siguiente:

*La tasa de evasión está dada por la ecuación:*

$$Tasa\ de\ Evasi\o\acute{n} = 100 * \left[ \frac{Impuesto\ Potencial - Impuesto\ Recaudado}{Impuesto\ Potencial} \right]$$

Para la estimación de evasión de IVA, se propone primero obtener la “*demanda final*” y para ello, se utiliza el Sistema de Cuentas Nacionales, o contabilidad nacional, que registra el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la medición de la economía.

$$DF = CP + CG + FBKF + VE + EXP.$$

En donde:

DF = Demanda Final

CP = Consumo Privado

FBKF = Formación Bruta de Capital Fijo

VE = Variación de Existencias

EXP: Exportaciones

**Cuadro III 3.3 (A) Demanda Final  
(millones de pesos corrientes de cada año)**

Año	Demanda Final	Consumo Privado	Consumo de Gobierno	Formación Bruta de Capital Fijo	Variación de Existencia	Exportaciones
2007	14,750,175.99	8,308,457.42	615,359.21	2,524,213.32	135,392.03	3,166,754.00
2008	15,994,584.83	8,923,140.14	671,122.56	2,861,693.05	116,429.14	3,422,199.94
2009	15,542,725.20	8,708,731.47	747,270.92	2,691,190.57	92,734.07	3,302,798.17
2010	17,324,361.59	9,492,354.34	815,894.32	2,884,825.16	161,785.88	3,969,501.88
2011	19,197,487.97	10,344,788.22	886,664.28	3,266,598.00	147,725.45	4,551,712.02
2012	21,009,682.56	11,155,133.65	972,543.91	3,612,844.30	165,472.38	5,103,688.32
2013	21,560,635.64	11,818,867.05	984,798.81	3,459,303.53	201,986.56	5,095,679.70
2014	23,041,858.76	12,569,340.60	1,072,474.76	3,672,154.65	155,036.06	5,572,852.69
2015	25,180,613.19	13,306,651.70	1,143,782.45	4,178,071.97	140,104.83	6,412,002.25
2016	27,844,454.43	14,388,413.44	1,217,841.34	4,612,443.01	169,390.75	7,456,365.90
2017	30,127,279.39	15,565,998.90	1,275,773.09	4,844,317.60	182,605.80	8,258,584.00

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Subcuenta de Bienes y Servicios  
2013 = 100

Una vez obtenida la demanda final se excluirá de la fórmula los bienes que no gravan IVA.

$$e = cg - cbs + ppup + ve$$

en donde:

e = Producción que no grava IVA

cg = Consumo de Gobierno

cbs = Compra de Bienes y Servicios

ppup = Producción para uso final propio

ve = Variación de existencial

Las exportaciones tampoco causan IVA por lo tanto se restan

De la demanda final se descarta la construcción general que incluye la construcción de gobierno y la construcción de vivienda.

Se excluye los impuestos tipo IVA, impuestos y derechos sobre las importaciones y otros impuestos a los productos

Una vez descontados los conceptos que no causa impuesto, se calcula el IVA potencial con respecto del PIB.

**Cuadro III 3.3 (B) IVA potencial máximo con respecto al PIB  
(millones de pesos corrientes)**

Año	Demanda Final	Total que no genera IVA	Base Máxima Gravable	IVA Potencial Máximo	PIB corriente 2013 =100	Base Máxima como % del PIB	IVA potencial máximo como % del PIB
	A	B	C = A-B	D = C*0.15/0.16	E	F = C/E	G = D/E
2007	14,750,176	6,686,621	8,063,555	1,209,533	11,504,076	70.1	10.5
2008	15,994,585	7,394,945	8,599,640	1,289,946	12,353,845	69.6	10.4
2009	15,542,725	7,187,834	8,354,891	1,253,234	12,162,763	68.7	10.3
2010	17,324,362	8,190,107	9,134,255	1,461,481	13,366,377	68.3	10.9
2011	19,197,488	9,021,698	10,175,790	1,628,126	14,665,576	69.4	11.1
2012	21,009,683	9,955,331	11,054,352	1,768,696	15,817,755	69.9	11.2
2013	21,560,636	10,154,627	11,406,009	1,824,961	16,277,187	70.1	11.2
2014	23,041,859	10,946,018	12,095,841	1,935,335	17,473,842	69.2	11.1
2015	25,180,613	11,910,430	13,270,183	2,123,229	18,551,459	71.5	11.4
2016	27,844,454	13,170,427	14,674,027	2,347,844	20,118,101	72.9	11.7
2017	30,127,279	14,250,203	15,877,076	2,540,332	21,897,091	72.5	11.6

Fuente. INEGI; sistema de cuentas nacionales, subcuenta de bienes y servicios 2013= 100

Una vez restados de la Demanda Agregada los conceptos que no causan el Impuesto al valor Agregado, se obtiene la recaudación potencial y el resultado se dividirá entre lo recaudado por el Sistema de Administración Tributario (SAT), el diferencial será la evasión de impuestos.

### 3.4 Evasión, representa 4.2% del PIB en última década

A partir de esta propuesta los datos del SAT revelaron que en la última década (2006-2016) en promedio anual la evasión de impuestos significó 4.3 por ciento del valor de la economía. Los números son poco alentadores en la materia, pues en el periodo descrito se dejaron de captar recurso por 6.2 billones de pesos, lo que significa más de dos veces la recaudación total del último año. (Ver cuadro III.4).

**Cuadro III 4 Evasión de Impuestos 2006-2016  
(miles de millones de pesos corrientes)**

Año	Ingresos tributarios	Evasión: cálculos SAT	PIB	Evasión % de Recaudación	Evasión % del PIB
2006	890,078,153	463,478,360	10,531,292,250	52.1	4.4
2007	1,002,670,031	476,477,750	11,394,286,498	47.5	4.2
2008	994,552,296	511,621,170	12,250,719,359	51.4	4.2
2009	1,129,552,552	624,057,940	12,088,578,304	55.2	5.2
2010	1,260,425,046	653,427,020	13,279,067,784	51.8	4.9
2011	1,294,054,144	688,987,220	14,544,637,482	53.2	4.7
2012	1,314,439,590	726,579,600	15,624,191,534	55.3	4.7
2013	1,561,751,563	715,105,690	16,112,775,010	45.8	4.4
2014	1,807,813,752	716,753,190	17,252,372,151	39.6	4.2
2015	2,361,233,594	574,027,260	18,236,770,551	24.3	3.2
2016	2,715,997,968	483,874,000	19,513,824,453	17.8	2.3
<b>Total/promedio</b>		<b>6,170,910,840</b>		<b>44.2</b>	<b>4.2</b>

Fuente: elaboración con base en datos del SAT, SHCP e INEGI

De los datos, se desprende que se tuvo una evasión promedio en la última década del 44 por ciento. Los números son elocuentes, en diez años se calcula que se dejaron de recibir 6.1 billones de pesos por este concepto. De la información se puede concluir, que entre 2008 y 2013 se dejó de recaudar 1 de cada 2 pesos, cada año o bien la evasión propició que sólo se obtuviera la mitad de lo potencialmente recaudable.

#### **3.4.1 Evasión por IVA fue de 39% de la recaudación total en una década**

En poco más de una década —2006-2016— sólo se logró recaudar 6 de cada 10 pesos posibles o si se prefiere entender de otra forma, se perdieron cuatro de cada 10 pesos en la obtención del IVA.

En términos del valor de la economía, la evasión por IVA es equivalente al 1.4 por ciento del Producto Interno Bruto. Tan sólo en 2016 la evasión representó una tercera parte (29%) del total recaudado por ese concepto o, dicho de otro modo, solo se recaudó 2 de cada 3 pesos posibles. (Ver cuadro III.5).

**Cuadro III 5 Evasión del IVA 2006-2016  
(miles de millones de pesos corrientes)**

Año	Recaudación por IVA	Evasión IVA	PIB	Evasión % de recaudación	Evasión % del PIB
2006	380,576,124	145,734,030	10,531,292,250	38.3	1.38
2007	409,012,492	178,367,020	11,394,286,498	43.6	1.57
2008	457,248,315	151,432,910	12,250,719,359	33.1	1.24
2009	407,795,125	193,254,330	12,088,578,304	47.4	1.60
2010	504,509,262	195,136,810	13,279,067,784	38.7	1.47
2011	537,142,541	252,091,510	14,544,637,482	46.9	1.73
2012	579,987,467	262,464,410	15,624,191,534	45.3	1.68
2013	556,793,891	253,438,930	16,112,775,010	45.5	1.57
2014	667,085,053	209,052,770	17,252,372,151	31.3	1.21
2015	707,212,835	203,814,110	18,236,770,551	28.8	1.12
2016	791,700,243	229,593,071	19,513,824,453	29.0	1.18
<b>Total/promedio</b>	<b>5,618,487,224</b>	<b>2,128,645,871</b>		<b>39.0</b>	<b>1.4</b>

Fuente: elaboración con base en datos del SAT, la SHCP e INEGI

### **3.4.2 Exención o tasa cero a alimentos y medicinas**

Pero eso no es todo: en el reporte anual presentado (CEPAL, OCDE, BID, & CIAT, 2017) “Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe (1990-2015)” establece que, en México, por no aplicar el IVA sobre alimentos, medicinas, se genera una pérdida recaudatoria de entre 1.1 y 2.5 puntos porcentuales del PIB

Entre los elementos que pueden explicar la baja recaudación del IVA de México están la tasa cero o exención a alimentos y medicinas y otros bienes y servicios; pero también un bajo nivel de cumplimiento de los contribuyentes.

De las cifras se desprende que si el porcentaje fuera de 1.1 por ciento en la pérdida de la recaudación del IVA como proporción del PIB, sólo en 2015 se habrían perdido 200 mil 604 millones de pesos o bien en la última década (2006-2015) se habría dejado de recaudar 1.6 billones de pesos, que equivale al doble de la recaudación de ese impuesto obtenida en 2015. (Ver cuadro III 6)

**Cuadro III 6 Pérdida en Recaudación por tasa 0 a Alimentos y Medicinas  
2006-2015  
(millones de pesos corrientes)**

Año	PIB	IVA Exento para Alimentos y medicinas 1.1%	IVA Exento para Alimentos y medicinas 2.5%
2006	10,531,292,250	115,844,215	263,282,306
2007	11,394,286,498	125,337,151	284,857,162
2008	12,250,719,359	134,757,913	306,267,984
2009	12,088,578,304	132,974,361	302,214,458
2010	13,279,067,784	146,069,746	331,976,695
2011	14,544,637,482	159,991,012	363,615,937
2012	15,624,191,534	171,866,107	390,604,788
2013	16,112,775,010	177,240,525	402,819,375
2014	17,252,372,151	189,776,094	431,309,304
2015	18,236,770,551	200,604,476	455,919,264
Suma		1,554,461,600	3,532,867,273

Fuente: elaboración en base a cálculos de la CEPAL, OCDE y BID

Pero si fuese del 2.5 por ciento la pérdida en recaudación por la tasa cero impuesta a alimentos y medicinas, entonces el erario dejó de recibir 456 mil millones de pesos. Una cifra que es equivalente a dos veces la evasión del IVA que se reportó en 2015.

También se revela que, en los últimos 10 años, la pérdida por la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a alimentos y medicinas es superior a los 3.5 billones de pesos, esto es casi tres cuartas partes del presupuesto anual del país en la actualidad.

### **3.4.3 Evasión por ISR representa dos terceras partes de la recaudación**

Los cálculos más actuales del SAT arrojan que por evasión del Impuesto Sobre la Renta, la federación perdió en 2016 una cantidad de 295 mil 797 millones de pesos y en 2015 alrededor de 370 mil 213 millones, lo que significa el 2.03 y 1.5 por ciento como porcentaje del Producto Interno Bruto en cada año de referencia. Los datos revelan que en una década (2006-2016), se dejaron de percibir por este delito el equivalente a 3.8 billones de pesos, que para tener una idea clara de lo

que significó para el erario, es 1.4 veces todos los ingresos tributarios obtenidos en 2016 o casi igual a lo recaudado en 2018.

Es importante mencionar que la evasión de ISR representó en promedio anual el 55.4 por ciento en 10 años de todo lo recaudado por ese impuesto. Significa que en todo ese tiempo las arcas del gobierno perdieron entre 6 y 7 pesos cada año por no cobrar ese impuesto adecuadamente, es decir que solo obtiene 5 de los 10 pesos potenciales. (Ver cuadro III.7)

**Cuadro III 7 Evasión de ISR 2006-2015  
(miles de millones de pesos corrientes)**

Año	Recaudación por ISR	Evasión ISR	PIB	Evasión ISR % de recaudación	Evasión % del PIB
2006	448,099,836	317,744,330	10,531,292,250	70.9	3.02
2007	527,183,636	298,110,730	11,394,286,498	56.5	2.62
2008	562,222,306	360,188,260	12,250,719,359	64.1	2.94
2009	534,190,563	430,803,610	12,088,578,304	80.6	3.56
2010	626,530,413	458,290,210	13,279,067,784	73.1	3.45
2011	720,445,309	436,895,710	14,544,637,482	60.6	3.00
2012	758,912,456	464,115,190	15,624,191,534	61.2	2.97
2013	905,523,485	461,666,760	16,112,775,010	51.0	2.87
2014	985,866,064	507,700,420	17,252,372,151	51.5	2.94
2015	1,217,261,310	370,213,150	18,236,770,551	30.4	2.03
2016	1,420,493,415	295,797,000	19,513,824,453	20.8	1.52
Total/promedio	6,838,135,542	3,787,984,040		55.4	2.9

Fuente: Elaboración con datos del Reporte Global 2017, UDLAP, SAT, SHCP e INEGI

#### **3.4.4 Personas morales, las que más incurren en evasión**

Las empresas son más propensas a realizar actos de elusión de impuestos: de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda con base en información del Sistema de Administración Tributaria, más de 50 por ciento de la evasión que registra proviene de *personas morales*. Significa entonces que la autoridad hacendaria solo recauda 1 de cada 2 pesos posibles; es decir, poco menos de la mitad de lo que debiera. Ver cuadro III.8

**Cuadro III 8 Evasión de ISR por Tipo de Personalidad 2006-2015  
(como % del Total Recaudado por ISR)**

Año	Evasión ISR (Sueldos y salarios)	Evasión ISR (Personas morales)	Evasión ISR (Físicas con actividad empresarial)	Evasión ISR (Arrendamiento)	Evasión ISR total
2006	34.8	47.4	8.6	9.1	100
2007	38.2	41.9	10.0	9.8	100
2008	38.2	44.6	9.1	8.1	100
2009	34.1	50.4	8.7	6.8	100
2010	33.9	49.7	10.0	6.4	100
2011	34.4	47.6	11.2	6.7	100
2012	26.9	56.0	10.7	6.4	100
2013	25.5	56.9	11.3	6.4	100
2014	30.2	54.0	10.3	5.5	100
2015	24.3	53.3	15.0	7.4	100

Fuente Elaboración con datos del Reporte Global 2017, UDLAP, SAT y la SHCP

### **3.4.5 Evasión de ISR por Sueldos y Salarios**

Otras fuentes de evasión provienen de los trabajadores *asalariados*, pues cálculos de Sistema de Administración Tributario (SAT) con base en el estudio sobre Evasión Global 2017 (UDLAP, 2017) reporta que en este rubro deja de recaudar casi 3 de cada 10 pesos potenciales; es decir, pierde el 30 por ciento anual. El resto de la evasión —20 por ciento— por ISR, de acuerdo con la información oficial, es por *personas físicas con actividad empresarial y por arrendamiento*.

El Departamento de Estadística Matemática y Cómputo de la Universidad Autónoma de Chapingo, en el documento “Evasión de Sueldos y Salarios”, reveló que la evasión por sueldos y salarios para 2017 fue del orden de 50 mil 563 millones de pesos, que significa una tasa de evasión de 7.52 por ciento respecto al ISR total recaudado en ese año. (Zamudio Sánchez, Jiménez Machorro, Rodríguez Yam, & Villanueva Morales, 2018)

El estudio destaca “las prácticas de evasión por abuso de pagos exentos consisten precisamente en realizar pagos de cantidades exentas que no están permitidas en la Ley. El abuso de pagos exentos, outsourcing, subdeclaración, entre otros (...) el cual consiste en actos presumiblemente comisivos de violación

al artículo 93 de la Ley del ISR”. et. al (Zamudio Sánchez, Jiménez Machorro, Rodríguez Yam, & Villanueva Morales, 2018)

Supone entonces que los apoyos del gobierno a los trabajadores con bajas remuneraciones se utilizan por las empresas para la evasión de impuestos.

Los medios más utilizados para evadir el impuesto sobre la renta al fisco, son:

- I. Outsourcing agresivo: Mediante esta figura legal se hace la tercerización del trabajo, se crean relaciones laborales con contratos simulados, para dejar de pagar impuestos. Se elude las cuotas al IMSS, INFONAVIT, las de previsión social y el Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU).
- II. Subdeclaración de ingresos: Se reportan en los Comprobante Fiscal de Ingresos (CDFI), Declaración Informativa Múltiple (DIM) y declaración anual, pagos inferiores a los realmente entregados.
- III. Otros: Creación de sindicatos para entregar la fracción del ingreso de trabajador en forma de cuotas sindicales para que sean deducibles en su totalidad.

### **Metodología usada por el área de Estadística de la Universidad de Chapingo**

Para calcular la evasión de sueldos y salarios se utilizó la siguiente metodología: base de datos del DIM 216, la cual contiene 142 variables y 41, 082, 467 registros, de un total de 538 mil 637 patrones y 31 millones 678 mil 499 empleados.

Se analizó también la base de datos de los CDFI, que incluye 16 variables y 918 millones 855 mil 777 registros.

Para cuantificar el monto que se dejó de pagar al fisco se identificaron los registros donde se reportaron percepciones exentas mayores a las permitidas en la ley, a partir de los ingresos totales por trabajador, las percepciones gravadas y exentas, montos pagados por previsión social e impuesto local.

Se calcularon los ingresos acumulables y en base a ello se estimó el Impuesto Sobre la Renta (ISR), usando la siguiente formula.

$$ISR=(IngresoA-LI)\times(\%P)+CF,$$

En donde: Ingreso acumulable = (*Ingreso A*) en la tabla de ISR anual, para obtener el límite inferior (*LI*) del intervalo en que el ingreso se ubica, la cuota fija (*CF*) y el Porcentaje (*%P*).

Se procedió a obtener el ISR causado desde la suma de los impuestos sobre ingresos acumulables e impuestos sobre ingresos no acumulables. Finalmente se contrasto el impuesto retenido al contribuyente y el impuesto sobre la renta causado.

El resultado encontró que: se evadió ISR de nómina por la cantidad de 45 mil 566.6 millones de pesos

El estudio aclara Zamudio Sánchez (2019) que la diferencia entre lo estimado por la UDLA, es que se utilizó un cálculo a partir de las variables del Sistema de Cuentas Nacionales como el potencial posible de evasión y en el trabajo de la Universidad Autónoma de Chapingo se hizo un cálculo a partir de los microdatos anonimizados de la DIM 2016. (Pág. 34)

### **Evasión por tipo de impuesto Directo e Indirecto**

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concluye que la evasión sólo por IVA e ISR en la última década es de entre 4 y 5 puntos porcentuales respecto del valor de la economía o del PIB.

Sin embargo, también los esfuerzos para evitar este delito y con el objetivo de incrementar los ingresos federales ante los menores recursos que deja el petróleo, ha logrado disminuir en un punto porcentual la evasión, que en 2015 fue de 3.2 por ciento y en 2016 de 2.8 por ciento. (Ver cuadro III 9)

**Cuadro III 9 Evasión por tipo de Impuesto como % del PIB**

Año	Tasa de evasión IVA	TASA de evasión de ISR	Tasa de evasión TOTAL
2004	1.77%	3.59%	5.36%
2005	1.71%	3.46%	5.17%
2006	1.38%	3.02%	4.40%
2007	1.56%	2.61%	4.17%
2008	1.24%	2.94%	4.18%
2009	1.60%	3.56%	5.16%
2010	1.50%	3.51%	5.01%
2011	1.73%	3.00%	4.73%
2012	1.68%	2.97%	4.65%
2013	1.57%	2.86%	4.43%
2014	1.21%	2.94%	4.15%
2015	1.12%	2.04%	3.16%
2016			2.80%

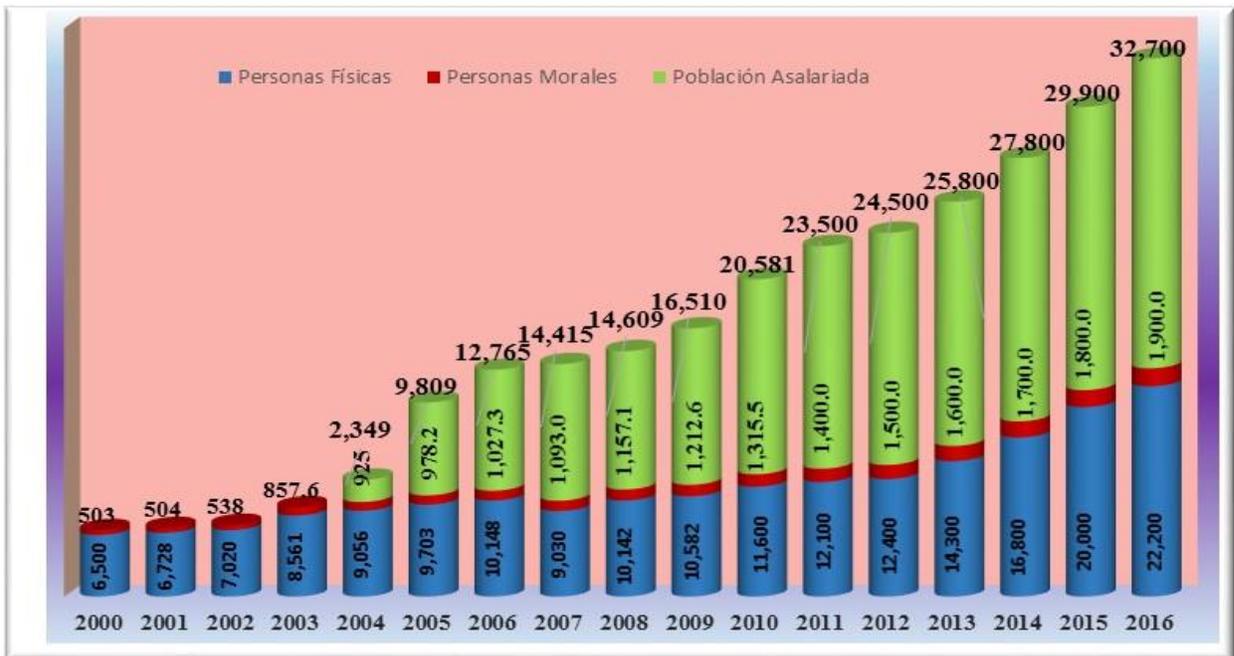
Fuente: UDLAP, SAT, Evasión de Impuestos al Valor Agregado y del Impuesto sobre la Renta, 2017, Ciudad de México, México.

Significa entonces que la mayor fuente posible de ingresos para el gobierno se elude a través del ISR, pues representa poco más de 2 puntos porcentuales del PIB y 1.1 por ciento la de IVA.

### **3.5 Ineficiencia recaudatoria**

El Sistema de Administración Tributaria (SAT, 2016), en su informe tributario y de gestión, IV trimestre de 2016, señala que la ineficiencia recaudatoria en México es multifactorial, una de ellas es la informalidad que deriva en una baja base de contribuyentes que pagan realmente impuestos; es decir, apenas 1.9 millones de personas morales —empresas—, de unas 5.9 millones potenciales y unos 32.7 millones de asalariados y 22.2 millones de personas física.

El documento explica que de los ingresos totales que obtiene el gobierno provienen de una base de contribuyentes cautivos de 56.8 millones, de los cuales 39 por ciento es de asalariados, 57 por ciento de personas físicas con alguna actividad y apenas 3.3 por ciento de las empresas. (Ver gráfica III 3)



**Gráfica III 3 Universo de contribuyentes (miles de personas)**

Fuente: Elaboración con datos del SAT, informe tributario y de gestión 2016

Si bien los datos indican que la autoridad fiscal afirma que tiene en su base de contribuyentes a casi el 96 por ciento de trabajadores cautivos, o sea personas físicas, no significa que todos pagan impuestos. Muchos de las personas se dan de alta para realizar un trámite administrativo o cumplir con una exigencia de trabajo, pero que en cuanto son dados de baja no vuelven a reportar pagos al fisco.

En cuanto a las empresas, sirva de ejemplo que según los datos del SAT en 2014 sólo se tenían registradas 1.7 millones de personas morales ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE, 2014), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, reporta que en ese mismo año su censo levantado registró que ese año había 5 millones 654 mil 14 unidades económicas o empresas trabajando.

Significa entonces que la hacienda pública sólo fiscaliza al 30 por ciento de las empresas o personas morales. Una tercera parte de este sector paga impuestos y dos terceras partes evaden o simplemente no son sujetas del cobro de impuestos.

Pero la situación se vuelve compleja de entender cuando los datos del DENUE, levantado en el último censo, revelan que de las 5.7 millones de unidades económicas existentes laboraron 29 millones 642 mil 421 personas, y, sin embargo, el SAT reportó que sólo 27.8 millones estaban dadas de alta como asalariados. Significa que 1.8 millones ni siquiera fueron registrados en Hacienda para el pago de sus contribuciones.

Los números son más abrumadores, pues según datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en 2014 se tenían registrados como trabajadores formales en esas empresas a 16.7 millones de personas y 2 millones más de burócratas en el ISSSTE; es decir, apenas el 57 por ciento. Significó también que 12.7 millones no fueron sujetos del cobro de impuestos. Esta situación representa que casi una tercera parte de los trabajadores ocupados no fueron fiscalizados por la autoridad.

Vale la pena señalar que, aunque el ISR que pagan las empresas por las ganancias de capital o utilidades es progresivo; es decir, que entre más gana, más paga, no siempre es así, pues se confirma la teoría de Piketty, (2015), cuando afirma que las deducciones, condonaciones, créditos y estímulos fiscales, entre otros muchos, terminan por propiciar que las empresas no paguen el impuesto y que incluso terminen con saldo a favor.

A juzgar por el análisis anterior, no hay eficiencia recaudatoria, la autoridad se vuelve vulnerable y deja de percibir grandes cantidades de impuestos.

### **3.6 Las devoluciones representan dos puntos porcentuales del PIB**

Otro mecanismo que refleja el mal control del gobierno en el cobro de los impuestos indirectos son las devoluciones que cada año realiza. La devolución per se no es mala, el problema en México es la defraudación a través de operaciones simuladas con facturas falsas, emitidas por empresas fantasmas. El cuadro III.10 muestra que son entre 1.5 y 2 por ciento como valor de la economía.

Resulta importante, considerando que en la cadena productiva se pierden las retenciones que hacen las empresas o personas por ejemplo del de los impuestos tipo IVA y las deducciones por ISR.

**Cuadro III 10 Devolución de Impuestos 2006-2016  
(miles de millones de pesos corrientes)**

Año	Devoluciones Tributarias	PIB	Devoluciones como % del PIB
2006	164,158,000	10,531,292,250	1.6
2007	176,952,900	11,394,286,498	1.6
2008	149,585,000	12,250,719,359	1.2
2009	210,558,900	12,088,578,304	1.7
2010	213,489,900	13,279,067,784	1.6
2011	254,548,100	14,544,637,482	1.8
2012	308,969,100	15,624,191,534	2.0
2013	292,301,600	16,112,775,010	1.8
2014	275,816,500	17,252,372,151	1.6
2015	352,370,800	18,236,770,551	1.9
2016	377,185,900	19,513,824,453	1.9

Fuente: Elaboración con datos de la SHCP y el SAT, 2016

Por devoluciones, según cálculos del SAT (2016), la Secretaría de Hacienda ha regresado a los contribuyentes en promedio el 17.5 por ciento de lo recaudado cada año en la última década, lo que equivale que de 2007 a 2016 se reembolsaron 2 billones 612 mil millones de pesos. En otras palabras, es el equivalente a los ingresos tributarios obtenidos por la SHCP en el último año. (Ver cuadro III.11)

**Cuadro III 11 Devolución por tipo de impuesto (IVA, IRS, IEPS)  
(pesos corrientes)**

Año	Ingresos tributarios (A)	Devoluciones tributarias (B)	Ingresos tributarios (A-B)	Devolución (ISR)	Devolución (IVA)	Devolución IEPS
2005	810,510.93	141,824.0	668,686.9	24,209.9	117,614.1	nd
2006	890,078.15	164,158.0	725,920.1	26,177.6	137,980.4	nd
2007	1,002,670.03	176,952.9	825,717.1	21,550.7	155,402.2	nd
2008	994,552.30	149,585.0	844,967.3	19,693.6	129,891.4	nd
2009	1,129,552.55	210,558.9	918,993.6	30,350.7	180,208.2	nd
2010	1,260,425.05	213,489.9	1,046,935.1	25,933.0	187,556.9	nd
2011	1,294,054.14	254,548.1	1,039,506.0	25,828.2	228,719.9	nd
2012	1,314,439.59	308,969.1	1,005,470.4	33,916.4	275,052.7	nd
2013	1,561,751.56	292,301.6	1,269,449.9	28,239.7	264,061.9	nd
2014	1,807,813.75	275,816.5	1,531,997.2	36,856.9	238,959.6	nd
2015	2,361,233.59	352,370.8	2,008,862.7	35,553.9	312,635.4	435.6
2016	2,715,997.97	377,185.9	2,338,812.0	32,736.8	341,665.5	528.4

Fuente: Elaboración con datos de la SHCP y el SAT, 2016

[http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia\\_focalizada/paginas/informe\\_tributario\\_gestion.a.spx](http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/paginas/informe_tributario_gestion.a.spx)

nd= No disponible

### **3.6.1 Devolución IVA**

El IVA, según cifras oficiales, es el que se devuelve en más alta proporción, considerando que 9 de cada 10 pesos restituidos por la hacienda pública, son por este concepto. Los números indican que por el impuesto al valor agregado se devolvieron en 2016 el equivalente a 341 mil 666 millones de pesos.

Además, en la última década se devolvieron por impuestos indirectos 2.3 billones de pesos, lo que significa el 90 por ciento de la recaudación tributaria total del último año.

### **3.6.2 Devolución ISR**

**Cuadro III 12 Devoluciones como % del Total Recaudado (2005-2016)**

Año	Total	ISR	IVA	IEPS
2005	17.5	6.3	36.9	nd
2006	18.4	5.8	36.3	nd
2007	17.6	4.1	38.0	nd
2008	15.0	3.5	28.4	nd
2009	18.6	5.7	44.2	nd
2010	16.9	4.1	37.2	nd
2011	19.7	3.6	42.6	nd
2012	23.5	4.5	47.4	nd
2013	18.7	3.1	47.4	nd
2014	15.3	3.7	35.8	nd
2015	14.9	2.9	44.2	0.12
2016	13.9	2.3	43.2	0.13
Promedio	17.5	4.1	40.1	0.13

Fuente: Elaboración con datos de la SHCP y el SAT, 2016

[http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia\\_focalizada/paginas/informe\\_tributario\\_gestion.a\\_spx](http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/paginas/informe_tributario_gestion.a_spx)

nd= No disponible

Los números difieren: las cifras que divulga el Sistema de Administración Tributaria (SAT) es distinta a la que ofrece la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2011, pág. 11) quien informó que ese año el SAT, por “devoluciones y compensaciones” la SHCP, regresó 759 mil 140 millones de pesos, que equivalen a 32% de los impuestos recaudados por el gobierno federal.

La SHCP estima que por impuesto sobre la renta (ISR) dejó de recaudar 182 mil millones de pesos en 2009, 32% del total recaudado por ese concepto bien el equivalente a casi dos puntos porcentuales del valor de la economía (SHCP, 2009). De lo anterior, se deduce la baja recaudación de impuestos directos, y eso significa que se requiere gravar a un mayor número de contribuyentes.

Por ello se hace necesario evaluar si se incluye el impuesto a la riqueza, a la propiedad y a las herencias.

La OCDE y la CEPAL señalan que países europeos como Francia reportan una recaudación de ISR de 10.4%; Italia, 15%; Reino Unido, 14.2%, y España, 10.1%. A su vez, Canadá reporta una tasa de 15.9% y Estados Unidos, de 12.6% (OCDE, 2010). En América Latina, Brasil tiene un nivel de 8.8%, y Colombia de 6.6% de recaudación como porcentaje del Producto Interno Bruto (CEPAL, 2013 *ibíd.*).

El Fondo Monetario Internacional señaló que es necesario aplicar reformas fiscales para abordar las presiones sobre el presupuesto derivadas del envejecimiento de la población y la reducción de los ingresos petroleros como porcentaje del PIB. (Díaz, 2012)

El director Gerente del FMI, Lagarde, (2011) ha insistido que México debe fortalecer la administración tributaria y la gestión del gasto para enfrentar una eventual pérdida de ingresos, a consecuencia de la caída en la plataforma de producción petrolera. La consolidación fiscal no debería producirse a expensas de los programas sociales o la inversión productiva en educación o infraestructura.

La recaudación en México es baja principalmente porque el sistema es complejo, con muchos regímenes especiales y exenciones que adelgazan la base fiscal. (Hernández Trillo, Zamudio, & Guerrero Amparan, 2012)

Es necesario buscar ingresos que apoyen un desarrollo sostenido, pero equilibrando entre las diferentes posibilidades. En la región de América Latina, los países que han hecho reformas fiscales de fondo, basadas en un objetivo de equidad, como el caso de Brasil y Uruguay, han tenido como resultado un crecimiento en su presión fiscal.

En el caso de Brasil, pasó de 18.2 por ciento en 1975 a 21.4 por ciento en 2007, es decir, un aumento de 11.2 puntos porcentuales del PIB. Uruguay pasó de una

tasa de 17.7 por ciento en 2005 a 27.7 puntos en 2007 más de 10 puntos de recaudación respecto del valor de su economía.<sup>20</sup>

### **3.7 El Gasto Fiscal o pérdidas recaudatorias**

En la actualidad 14 de 21 países dentro la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2010) consideran dentro de sus finanzas públicas el presupuesto del gasto fiscal. De acuerdo con el organismo, desde 1960 y principios de la década de 1970, se comenzó a usar el cálculo de la pérdida fiscal: en Alemania se elabora desde 1967 y en Estados Unidos a partir de 1974. (OCDE, 2010)

En México a partir del año 2002, se incluye en la Ley de Ingresos de la Federación, el Gasto Fiscal está comprendido en el artículo 30 de dicha ley y se define como: *“monto que deja de recaudar el erario por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios, créditos fiscales, condonaciones estímulos fiscales deducciones, tratamientos y regímenes especiales”*. (LIF, 2017)

De forma simple, es la pérdida del ingreso de un gobierno o, dicho de otra forma, son los recursos a los que renuncia con el objetivo de ofrecer un beneficio social, es decir, mejorar el bienestar de la población, mediante el fomento a la inversión y el empleo, apoyo a algunos sectores y equilibrio a las externalidades negativas que generan los agentes económicos.

El gasto Fiscal también es considerado por la autoridad recaudatoria (SAT) como una herramienta para mejorar la distribución del ingreso entre la población a través

---

<sup>20</sup> Ver más en Documento *Determinantes económicos e institucionales del esfuerzo fiscal en América Latina*, Fernando Martín-Mayora y Carlos Andrés Uribe, PP 87. Manuscrito recibido en junio de 2009; aceptado en mayo de 2010.\* Universidad de Salamanca y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, <fmartin@flacso.org.ec>; Centro de Estudios Fiscales, Servicio de Rentas Internas de Ecuador, <carliitos2005@gmail.com>, respectivamente. Este trabajo fue presentado en el XVI Encuentro de Economía Pública celebrado el 5 y 6 de febrero de 2009 en Granada (España) e incorpora todas las sugerencias realizadas por los revisores. Asimismo, agradecemos la valiosa colaboración de Víctor Aguiar, del Programa de Economía de FLACSO-Ecuador. Agradecemos a los dictaminadores por las sugerencias aportadas en el presente artículo.

de diferentes mecanismos. Pueden ser por ejemplo estímulos fiscales para sustituir a las transferencias monetarias a través de programas sociales.

En el PEF, (2016) incluso se estiman las “perdidas recaudatorias” y explica que los Gastos Fiscales contienen los cálculos de las pérdidas recaudatorias causadas por los tratamientos especiales que se desvían de la estructura “normal” de los impuestos federales.

### **3.7.1 Los gastos fiscales del IVA e ISR**

Los informes privados que entrega la Secretaría de Hacienda al Congreso señalan que los estímulos crecen año con año y que los asociados a los combustibles fósiles —gasolinas automotrices y diésel— son los más favorecidos a través del IEPS. Dichos estímulos hoy día se otorgan a particulares atendiendo a las nuevas disposiciones en materia energética en la gasolina y diésel a mercados flexibilizados.

La aplicación de los tratamientos especiales, tales como la tasa reducida y las exenciones, como alimentos y medicinas, son una de las principales pérdidas recaudatorias del ingreso en México. Sin embargo, el gasto fiscal más importante para el país, es:

**Impuesto al Valor Agregado (IVA)** que significa 1.4 porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) y que en su mayoría es la exención o tasa cero que se otorga a alimentos y medicinas.

**Impuesto Sobre la Renta (ISR) personal** que absorbe 1 punto porcentual del PIB de todos los estímulos fiscales. Es ahí, en donde se incorpora la estimación de dos tratamientos de exención de ingresos como un aumento en los pagos de ingresos por salarios, en particular de algunos pagos exentos. En cuanto al ISR empresarial se observa un incremento en los gastos fiscales principalmente explicados por un mayor diferimiento de impuestos. (SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales, 2017)

### **3.7.2 Metodología del gasto fiscal**

De manera general se establece que, para medir el gasto fiscal, es necesario definir la base gravable y la tasa que forman parte de la estructura “normal” de un impuesto. Una vez que se precisan ambas —tasa y base—, se identifican los elementos que afectan al impuesto y se determina el gasto, es decir la parte de la que el gobierno prescindirá ya sea por exención, condonación, estímulo, etc.

Aquella que se alejan de su estructura previamente definida como “normal”. Medidas que están contenidas en la legislación fiscal como pueden ser el objeto, el sujeto, la base, la tasa o tarifa, así como el régimen aplicable a cada grupo.

En México se elabora el Presupuesto de Gastos Fiscales a partir de cuatro conceptos impositivos base:

- 1) ISR empresarial
- 2) ISR de personas físicas
- 3) IVA,
- 4) Impuestos Especiales

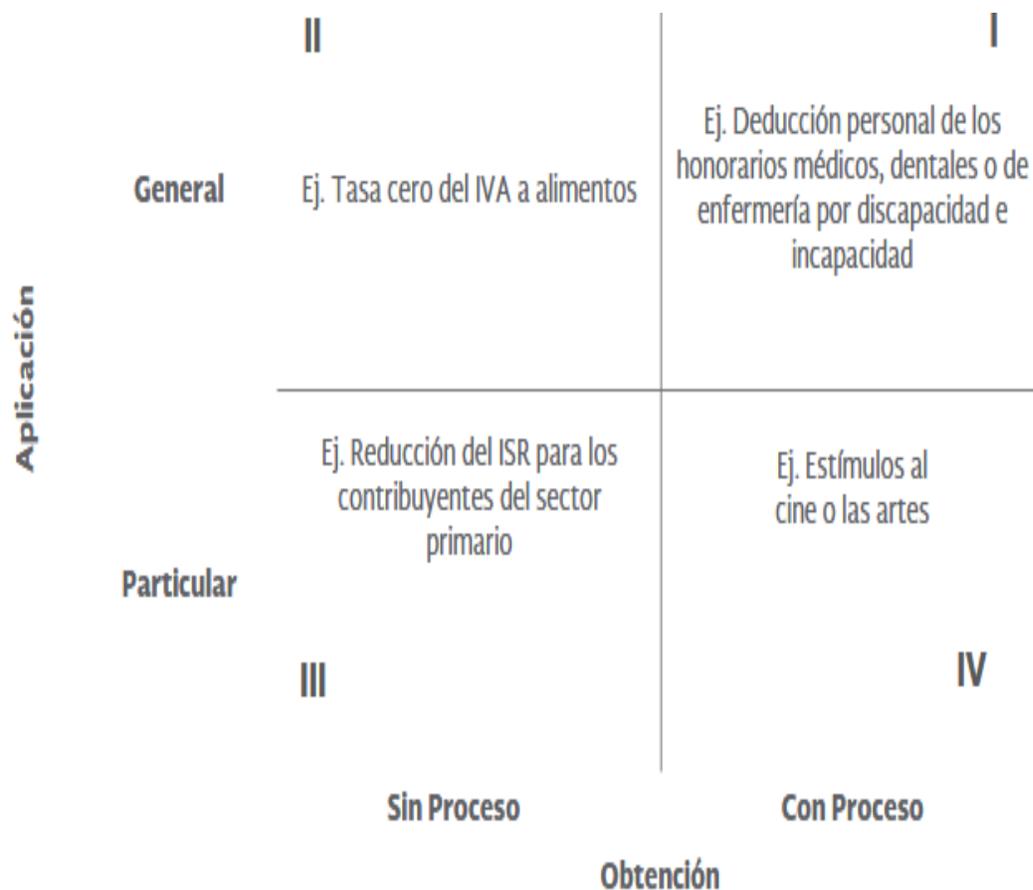
A partir de los datos con que cuenta el Sistema de Administración Tributaria por declaración de impuestos de los contribuyentes y recaudación anual, se calcula la base y se deduce lo que se puede otorgar de estímulo, exención o tratamiento especial.

***Método de pérdida del ingreso:*** este sistema trata de estimar el monto de recursos que deja de percibir el erario por la aplicación de un tratamiento fiscal especial.

Mediante el cálculo, se obtiene una aproximación de la cantidad de recursos que se podrían dejar de recaudar por las disposiciones aplicadas en la materia y que dan origen al gasto fiscal. Este método, no consideran las variaciones en la conducta de los contribuyentes por la eliminación de los tratamientos especiales, ni repercusiones en la economía.

Existen otros dos métodos:

- a. **Método de gasto equivalente:** estimar cuál sería el gasto necesario para sustituir el tratamiento fiscal diferencial por un programa de gasto directo; es decir, otro impuesto similar que compense el estímulo.
- b. **Método de ganancia de ingresos:** calcula el incremento en ingresos que se podría esperar si un tratamiento preferencial fuera eliminado, y que tiene por característica considerar los posibles cambios en la conducta de los contribuyentes.



**Gráfica III 4 Clasificación del gasto, según tipo de aplicación y obtención**

Fuente: SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales 2019 PP. 14

### 3.8 Estimación de los gastos fiscales

#### 3.8.1 Impuesto Sobre la Renta (ISR) empresarial:

**Cuadro III 13 Estimación de Gasto Fiscal; ISR Empresarial (2017-2018)**  
(millones de pesos)

Año	Monto		Como % del PIB*	
	2017	2018	2017	2018
Deducciones	17,928	19,110	0.09	0.07
Exenciones	10,308	10,989	0.05	0.05
Régimen Especiales	10,746	11,456	0.05	0.05
Diferimiento	26,922	25,639	0.13	0.12
Facilidades Administrativas	4,503	4,800	0.01	0.01
<b>Total de ISR empresarial</b>	<b>72,424</b>	<b>74,012</b>	<b>0.33</b>	<b>0.30</b>

Fuente: elaboración con datos del Presupuesto Fiscal, SHCP, 2017

Se utilizó un PIB de 20,845,800 mdp para 2017 y de 22,221,900 mdp para 2018, presentados en el Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones contenidas en el Artículo 42, fracción I de la LFPRH.

La aplicación de estímulos por Impuesto Sobre la Renta (ISR) para empresas se calculó por la Secretaría de Hacienda en casi 74 mil millones de pesos en 2018, el equivalente a 0.30 por ciento del valor de la economía.

- a) De los cuales, **por deducciones empresariales**, de los poco más de 19 mil millones de pesos estimados para 2018, el 77.8 por ciento, corresponden a adquisición de automóviles. Las empresas más favorecidas por este gasto fiscal son las empresas inmobiliarias, servicios financieros, la industria manufacturera y el comercio al por menor y al por mayor.
- b) En cuanto a las **exenciones empresariales**, de la información se desprende que, el 100 por ciento del estímulo, es decir, casi 11 mil millones de pesos, son por intereses recibidos. Los principales beneficiarios son organismos descentralizados, entidades federativas, estados, municipios y partidos políticos.
- c) **Régimen especial para empresas**: 100 Por ciento —unos 11 mil 500 millones de pesos, es para contribuyentes dedicados a la actividad primaria —agricultura, silvicultura, pesca y caza—.

- d) **Por diferimiento**, una tercera parte —33 por ciento—, está destinado al régimen opcional para grupos de sociedades; un 25 por ciento a deducción inmediata a inversión de Pymes; y un 23 por ciento aportaciones a fondo de pensiones y jubilaciones.
- e) **Facilidades administrativas**: el estímulo revela que 45 por ciento son para transporte de carga foráneo y transporte de foráneo de turismo, urbano y suburbano, el 50 por ciento restante es para el sector primario por mano de obra a trabajadores eventuales.

### **3.8.2 Impuesto Sobre la Renta (ISR) Personas Físicas:**

**Cuadro III 14 Estimación Gasto Fiscal; ISR Personas Físicas (2017-2018)**  
(millones de pesos)

Año	Monto		Como % del PIB*	
	2016	2017	2016	2017
Deducciones personales	20,221	21,068	0.10	0.09
Exenciones	167,053	166,082	0.80	0.75
Régimen Especiales y Tasa Reducida	30,590	29,982	0.15	0.14
Diferimiento	947	795	0.0046	0.0036
<b>Total de ISR personas Físicas</b>	<b>220,828</b>	<b>219,945</b>	<b>1.05</b>	<b>0.99</b>

Fuente: elaboración con datos del Presupuesto Fiscal, SHCP, 2017

Se utilizó un PIB de 20,845,800 mdp para 2017 y de 22,221,900 mdp para 2018, presentados en el Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones contenidas en el Artículo 42, fracción I de la LFPRH

El estímulo por Impuesto Sobre la Renta (ISR) para 2017 se calculó en casi 220 mil millones de pesos para 2018, casi un punto porcentual del PIB. Los ingresos por salarios son el concepto que en mayor medida se exenta.

- a) **Las deducciones personales** representan una quinta parte (19.9%) del total de los estímulos por ISR a personas físicas. De acuerdo con la información recabada, se otorgan para Seguridad Social; es decir, dentales psicológicos, hospitalarios y de nutrición. Otro 44 por ciento de las deducciones personales son por Intereses Reales para Crédito Hipotecario y el resto —un 30 por ciento— para seguro de gasto médicos, gasto de funeral. Los Gastos de Asistencia Social, o donativos no onerosos, que son

aportaciones voluntarias al SAR. Sin embargo, y al igual que en otros estímulos, el decil X es el más beneficiado.

- b) En cuanto a la **exenciones para personas físicas**, 80 por ciento son por Ingresos por salarios, al interior destacan las jubilaciones, pensiones y haberes por retiro, le siguen prestaciones de prevención social, otros ingreso por salario cajas de ahorro y fondos de ahorro; Otros ingresos exentos que recaen es en intereses que reciben las SIEFORES y enajenación de casa habitación que significan el 22 por ciento de todas lo que se exenta, incluso los gasto relacionados con la educación como colegiaturas y transporte escolar. Por las exenciones los más beneficiados son los del decil X pues cuentan con mejor prestación por previsión social, fondo de ahorro, servicio de gasto médicos mayores, prima vacacional y seguro de separación entre otros.
- c) **Por Régimen Especial y Tasa Reducida**, el 70 por ciento es para beneficiar a pequeños contribuyentes es en esencia el que sustituye a los (REPECOS) y hoy denominados en el RIF o Régimen de Incorporación Fiscal. Otros beneficiados son el Régimen de Actividades Agrícolas, Ganadera, Silvícola y Pesca con el 23 por ciento.
- d) **Por Diferimiento** a personas físicas 66 por ciento, son para deducción inmediata de inversión de la Pequeña y Medina empresa. El resto para el Régimen de deducción inmediata, al Régimen de actividades agrícolas y ganaderas.

### **3.8.3 Impuesto al Valor Agregado (IVA):**

**Cuadro III 15 Estimación de Gasto Fiscal; IVA 2017-2018  
(millones de pesos)**

Año	Monto		Como % del PIB*	
	2017	2018	2017	2018
Exenciones	57,472	61,266	0.28	0.28
Tasa Reducida o 0%	258,822	275,907	1.1	1.1
<b>Total del IVA</b>	<b>316,294</b>	<b>337,173</b>	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>

Fuente: elaboración con datos del Presupuesto Fiscal, SHCP, 2017

Se utilizó un PIB de 20,845,800 mdp para 2017 y de 22,221,900 mdp para 2018, presentados en el Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones contenidas en el Artículo 42, fracción I de la LFPRH

Para beneficiar a la sociedad o apoyar a las familias, **la pérdida fiscal** o los recursos a los que renuncia el estado con el objetivo de ofrecer una mejor en el bienestar de la población, se calculan por exención del Impuesto al Valor Agregado de 337 mil 173 millones de pesos en 2018.

Pero se advierte en el estudio de “Gasto Fiscales, que entrega la Secretaría de Hacienda a la Cámara de Diputados que la aplicación de la tasa cero y las exenciones en el IVA en alimentos y medicinas no benefician en mayor medida a los sectores más vulnerables como se piensa. (SHCP, 2017)

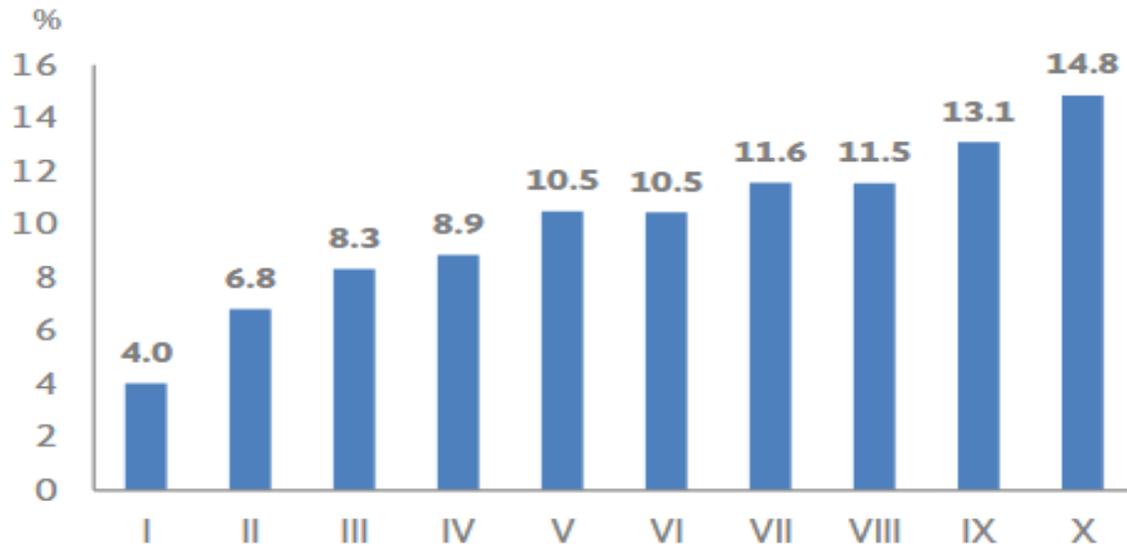
Si bien, representan una transferencia tributaria para toda la población, con independencia de su nivel socioeconómico, ya que se otorga en forma generalizada, los beneficiados según el Presupuesto de Gasto Fiscales que envía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso para justificar el “La pérdida Fiscal”, los sectores más beneficiados son los de más alto Ingreso.

#### **Estímulos por exenciones:**

- a) **La Enseñanza** es quien más beneficio recibe de las exenciones al IVA que implementa la autoridad hacendaria, pues absorbe el 62.5 por ciento de este estímulo; más de una cuarta parte —27 por ciento—, se otorgan a **la vivienda** en donde se incluye la renta y pago de intereses por crédito hipotecario. Otro 8.6 por ciento es para servicios profesionales en medicina
- b) La Tasa 0% aplicada **a alimentos** representa 85 por ciento del estímulo, en tanto que **a medicinas** significa 6.3%. La Tasa 0 por ciento, en ambos conceptos representan un incentivo de 1.1 por ciento como porcentaje del PIB.
- c) Además, la tasa reducida otorga un subsidio de 4.7 por ciento **a suministro de agua potable para uso doméstico** y 2.8 por ciento **a**

**libros revistas y periódicos** y otro tanto a servicio de transporte terrestre, urbano suburbano.

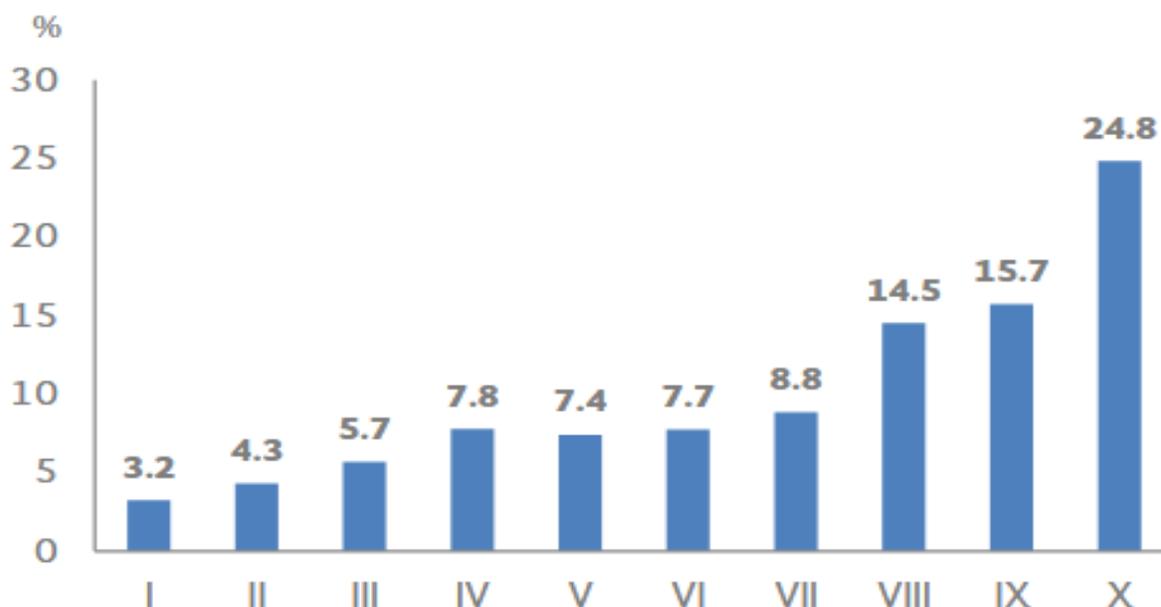
Y, sin embargo, los sectores más beneficiados por la medida implementada por el gobierno federal son los deciles más altos (VI, VII, VIII, IX, X). Es un impuesto “regresivo” que subsidia, por ejemplo:



**Gráfica III 5 Distribución por decil de ingreso de la transferencia tributaria de mantener la tasa 0% a alimentos (porcentaje)**

Fuente: Fuente: elaboración de la SHCP con base en la ENIGH 2014

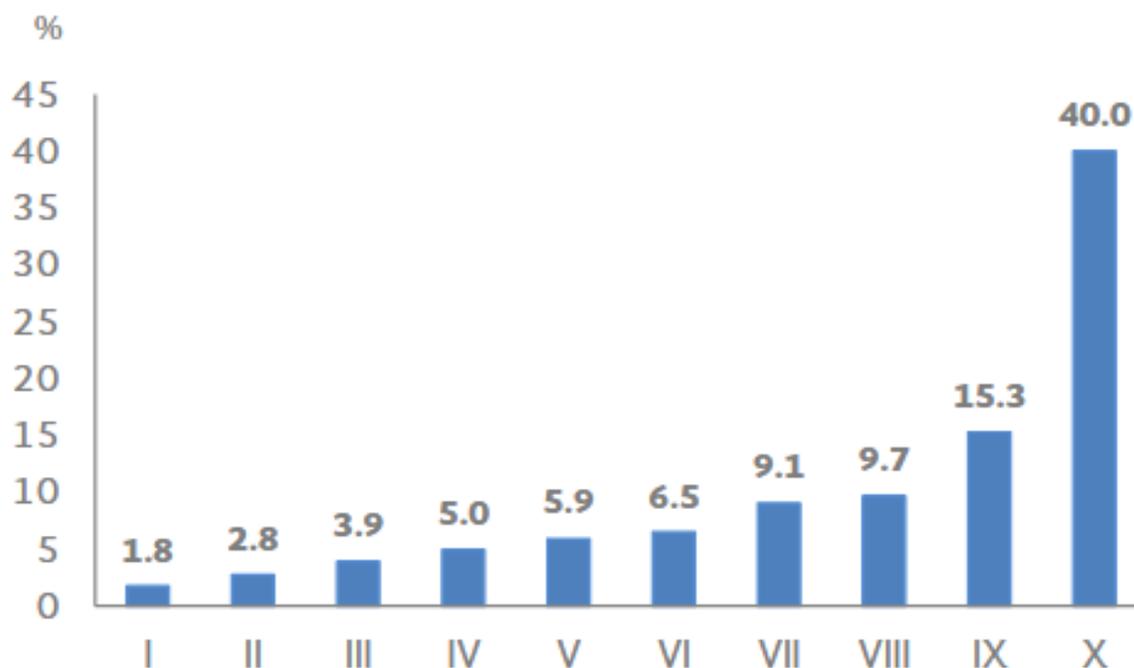
**A alimentos:** el beneficio por la “tasa reducida o 0%” para el decil I, es de 4 por ciento, en tanto que para los deciles del V al 10 va de 10.5 a 14.8 por ciento. (Ver Grafica III.5)



**Gráfica III 6 Distribución por decil de ingreso de las transferencias tributarias de mantener la tasa 0% a medicinas (porcentaje)**

Fuente: elaboración de la SHCP con base en la ENIGH 2014

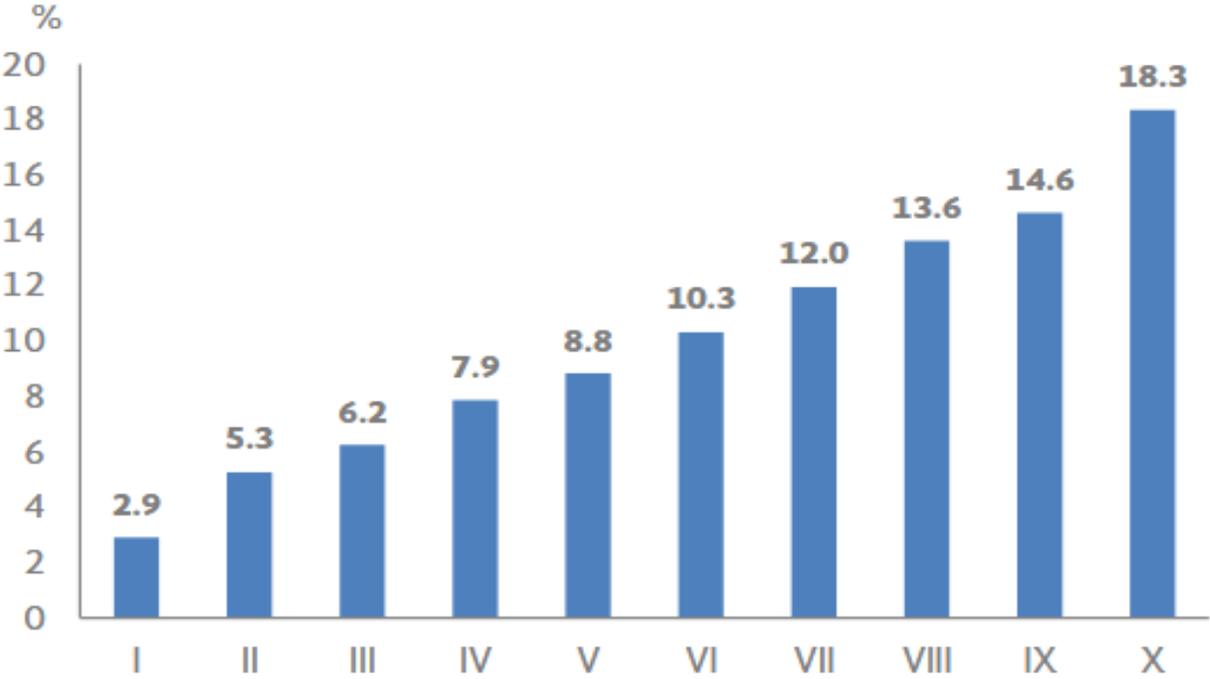
**Medicinas:** el beneficio por la tasa reducida para el decil I es de 3.2 por ciento, en tanto que para el X es de 24.8 por ciento. (Ver grafica III.6)



**Gráfica III 7 Distribución por decil de ingreso de la transferencia tributaria de mantener la exención a los servicios de enseñanza (porcentaje)**

Fuente: elaboración de la SHCP con base en la ENIGH 2014

**Enseñanza:** de las exenciones la enseñanza es la que recibe un mayor apoyo del gobierno, considerando que este estímulo es de 62.5 por ciento de todos los apoyos; sin embargo, el extracto social más débil apenas si se beneficia. Las transferencias son de 1.8 por ciento al primer decil y de 40 por ciento al decil X. (Ver Grafica III.7)



**Gráfica III 8 Distribución por decil de ingreso de la transferencia tributaria de mantener al 0% la tasa de suministro de agua potable (porcentaje)**  
 Fuente: elaboración de la SHCP con base en la ENIGH 2014

Además, la tasa reducida otorga un subsidio de 4.7 por ciento a suministro de agua potable para uso doméstico y 2.9 por ciento a libros revistas y periódicos. (Ver Grafica III.8)

Pero si bien el gasto fiscal o pérdidas recaudatorias están contempladas en la Ley, también los datos arrojan que se abusa de ello y bajo el amparo de esta enmienda legal, por ejemplo, el informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2011, p. 11), sostiene que por “estímulos” se dejaron de recaudar 49 mil millones de pesos, equivalentes a 3.8% de lo recaudado por el gobierno.

### **3.8.4 Impuestos Especiales:**

Se incluye dentro del renglón de “Estímulos Fiscales” el relacionado al Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios (IEPS), que es el más importante estímulo en este renglón.

**Cuadro III 16 Estimación Gasto Fiscal; Impuesto Especial 2017-2018  
(millones de pesos)**

Año	Monto		Como % del PIB	
	2017	2018	2017	2018
Exenciones de Impuestos Especiales	9,916	10,570	0.05	0.05
Estímulos fiscales	154,854	81,104	0.7	0.4
Ley de Ingresos y leyes fiscales	73,413	77,082	0.4	0.3
Decretos Presidenciales	81,441	4,022	0.4	0.0
<b>Total del Impuesto Especial</b>	<b>164,770</b>	<b>91,674</b>	<b>0.8</b>	<b>0.4</b>

Fuente: elaboración con datos del Presupuesto Fiscal, SHCP, 2017

La Secretaría de Hacienda calculó que en 2018 el gasto fiscal o la cantidad de recursos a los que renunciaba el gobierno federal para apoyar a la sociedad mediante el estímulo a la inversión y el empleo fueron del orden de 91 mil 674 millones de pesos desde los 164 mil 770 millones de un año antes. (ver cuadro III.16)

#### **Por exenciones:**

De acuerdo con este estudio, las exenciones realizadas por concepto de impuestos especiales fueron del orden 10 mil 570 millones de pesos en 2018; la mitad, es decir el 51 por ciento fueron para el sector económico de internet, en su mayoría y en menor medida por telefonía fija rural y pública. (ver Cuadro III.16)

El otro beneficio de las exenciones por este concepto fue por (ISAN); es decir, un impuesto a automóviles nuevos, en su mayoría para vehículos con valor a 229 mil 360 pesos.

El total de las exenciones respecto de los impuestos especiales significó el 11.5 por ciento.

### **Por Estímulos Fiscales:**

En tanto que los estímulos fiscales representaron el 88.5 por ciento de los beneficios otorgados por la autoridad hacendaria. Significa que dejó de cobrar la Secretaría de Hacienda 154 mil 854 millones de pesos en 2017 y 81 mil 104 millones en 2018. (Ver cuadro III.16)

Pero la pérdida fiscal de los estímulos en los impuestos especiales provino de:

1) **De lo establecido en la Ley de ingresos** (LIF 2017-2018) que considera:

Acreditación del IEPS de diésel para auto-transportistas consumidores finales que lo utilicen en maquinaria, Vehículos marinos.

Otros como la Construcción, la adquisición de fibras, peajes pagados en red carretera, diésel al sector agropecuario, proyectos de investigación, inversión a la producción y distribución cinematográfica.

Atletas de alto rendimiento, artes visuales, danza música, orquestas instrumentales.

2) **Decretos presidenciales:**

Estímulos aplicables a combustibles y contribuyentes que importen y enajenen gasolinas, diésel y combustibles no fósiles", enajenación de gasolina en la franja fronteriza y fomento a la renovación de parque vehicular.

### **Gasto Fiscal significan 3 puntos porcentuales del PIB**

En conclusión: Tasas diferenciadas, exenciones, subsidios, créditos fiscales, condonaciones estímulos fiscales deducciones, tratamientos y regímenes especiales, cuestan al erario público entre 3 y 3.5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB).

De la información analizada y que corresponde al renglón de la **Pérdida Fiscal**, los datos arrojan que en 2018 significó en 3 por ciento del valor de la economía y en 2017 el 3.5 por ciento. (Ver cuadro III.17)

**Cuadro III 17 Estimación de Gasto o Pérdida Fiscal Total 2017-2018  
(millones de pesos)**

Concepto/ Año	Monto		Como % del PIB	
	2017	2018	2017	2018
Impuesto Sobre la Renta (ISR) Empresarial	72,424	74,012	0.33	0.30
Impuesto Sobre la Renta (ISR) Personas Físicas	220,828	219,945	1.05	0.99
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	316,294	337,173	1.34	1.34
Impuestos Especiales	164,770	91,674	0.79	0.41
<b>Total de la Pérdida Fiscal</b>	<b>774,316</b>	<b>722,804</b>	<b>3.5</b>	<b>3.0</b>

Fuente: elaboración con datos del Presupuesto Fiscal, SHCP, 2017

Lo anterior equivale a 774 mil 336 millones de pesos en 2017 y de 722 mil 804 en 2018.

### **¿Qué significan los recursos fiscales a los que renuncia el gobierno?**

El gasto fiscal o la cantidad de dinero que deja de recaudar el erario público significan poco más de todo el presupuesto que destina el país en educación, 1.3 veces el presupuesto en salud pública, 7 veces el presupuesto en seguridad pública, 1.1 veces lo que destina el país a inversión en infraestructura (escuelas, hospitales, carreteras, etc.). 2. 7 veces lo destinado a IMSS o si se prefiere medir de otra forma, es 1.4 veces lo que se paga por deuda y el servicio de la deuda cada año.

Viene al caso esta breve explicación toda vez que esos recursos a los que se renuncian por las exenciones, tasas reducidas, condonaciones, regímenes especiales, etc., no son en la mayoría de los casos para beneficiar a los sectores más vulnerables como sostiene la autoridad fiscal —SHCP— o para distribuir el ingreso de la mejor manera, pues como se puede observar en las gráficas anteriores los deciles más altos o de mayores ingresos son los que se benefician de esas transferencias fiscales.

### **3.9 Regímenes especiales y estímulos**

En Febrero de 2017, el secretario de Hacienda, José Antonio Meade Kuribeña, hizo un decreto declaratorio de los estímulos fiscales que gozarían quienes inviertan en las Zonas Económicas Especiales (ZEE): Enrique Huesca, secretario

Ejecutivo de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE), informó que Puerto Chiapas, estaba entre el Decreto de la primera ZEE, acompañado del pliego con los beneficios fiscales para atraer empresas “ancla” o tractoras de sectores de elevada productividad.

Pero los beneficios son extraordinarios: El gobierno ofreció facilidad de acceder a créditos fiscales por las cuotas patronales del componente de salud del IMSS, de 50 por ciento en los primeros 10 años y de 25 por ciento en el siguiente quinquenio y descuentos de 100 por ciento en el Impuesto sobre la Renta (ISR) en los primeros 10 años, y en los cinco posteriores de 50 por ciento.

También se ofrece un tratamiento especial en lo referente al Impuesto al Valor Agregado (IVA), similar al que reciben las operaciones de comercio exterior y contarán con un régimen aduanero específico que incluye reducciones en las cuotas de derechos y exención de impuestos al comercio exterior por la introducción de mercancías a las Zonas Económicas Especiales, entre otros aspectos.

### **3.9.1 Incentivos de gobiernos locales**

Se establece que los gobiernos locales contribuirán con estímulos en materia del Impuesto Predial, Impuesto Sobre Nómina, traslado de dominio, adquisición de bienes inmuebles, hospedaje y compras de gobierno.

De acuerdo con el Decreto de las ZEE, en una década se prevén 73 proyectos de transporte y logística y 8 de energía y agua en las ZEE de México. Se consideran dos proyectos aeroportuarios, 46 portuarios, seis ferroviarios, 15 carreteros y dos centros logísticos.

Lo anterior implica incentivos para una cartera de 42 proyectos con inversiones previstas entre 3 mil 500 y 3 mil 800 millones de dólares en los primeros dos años de las ZEE. Esto también significa recursos que el erario no recibirá durante 10 años.

### **3.9.2 Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)**

Otro ejemplo de lo pernicioso que pueden ser los estímulos fiscales, lo encontramos en la implementación que hizo el SAT en 2014 del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que tenía el objetivo de someter a la informalidad.

Datos de la Secretaría de Hacienda señalan que esta medida no ha tenido los resultados deseados, considerando que desde que inició y hasta 2017 el nuevo régimen ha provocado que el fisco tenga un costo de casi 93 mil millones de pesos millones de pesos, por los estímulos y tasas reducidas que otorga a los contribuyentes.

Para ser claros en lo que esta cantidad significa, el monto supera lo que recauda el SAT por Impuestos Especial a Producción y Servicios (IEPS) de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco en todo un año.

El RIF inició en 2014 como parte de la reforma para incorporar a informales al sistema fiscal y sustituyó al Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos).

Los principales beneficios que ofrece se encuentra la condonación gradual del ISR: los negocios pagan cero por ciento en el primer año y 90 por ciento del impuesto al año diez, para posteriormente pasarse al régimen general.

Datos de la Secretaría de Hacienda recientes señalan que: “incorporar a un millón 89 mil 91 personas físicas al padrón de contribuyentes del país ha ocasionado una pérdida recaudatoria por 92 mil 666 millones de pesos entre 2014 y 2017, lo que significa 0.4% del Producto Interno Bruto.” (Cantillón, 2018)

La última reforma fiscal puso como objetivo descuentos y condonaciones para poder incorporar a pequeños negocios informales a la formalidad. Los beneficios se podrían diferir durante un periodo de 10 años.

**Cuadro III 18 Régimen de Incorporación Fiscal 2014-2017  
(millones de pesos)**

Año	Recaudación	Estímulos Fiscales	Costo fiscal (Recaudación-Estimulo)
2014	2,091	17,527	15,436
2015	4,085	33,864	29,779
2016	5,646	32,645	26,999
2017	6,662	27,108	20,446
<b>Total</b>	<b>18,484</b>	<b>111,144</b>	<b>92,660</b>

Fuente. Elaboración con datos de SHCP

Los datos de la Secretaría de Hacienda son elocuentes, el costo fiscal; es decir, lo que ha recaudado por la incorporación de los pequeños negocios informales ha sido alto. Ha recolectado 18 mil 484 millones de pesos, pero los estímulos superan los 111 mil millones; es decir, que el costo por tener nuevos empadronados es 5 veces mayor. (Ver cuadro III.18)

No obstante, las cifras indican que los ingresos han crecido 47.1% promedio anual entre 2014 y 2017, de 2 mil 91 millones de pesos actuales a 6 mil 662 millones. En tanto, los estímulos pasaron de 17 mil 527 millones de pesos constantes en 2014 a 33 mil 864 millones en 2015, pero a partir de ahí ha venido cayendo hasta llegar a 27 mil 108 millones de pesos el año pasado.

**Cuadro III 19 Costo Fiscal por Tipo de Impuestos  
(millones de pesos)**

Impuesto	Recaudación	Estímulo	Costo fiscal
<b>IVA</b>	15,604	25,948	10,344
<b>ISR</b>	2,696	83,885	81,189
<b>IEPS</b>	184	1,308	1,124
<b>Total</b>	<b>18,484</b>	<b>111,141</b>	<b>92,657</b>

Fuente. Elaboración con datos de SHCP

Por tipo de impuesto según la autoridad recaudadora, por IVA se obtuvieron en el periodo 2014-2017, 15 mil 604 millones, pero se otorgaron estímulos por casi 26 mil, para reportar un costo desfavorable al fisco de 10 mil 344 millones de pesos.

De la misma forma, por ISR se recaudaron cerca de 3 mil millones y se perdonaron casi 84 mil; es decir, un costo para el erario de 81 mil millones. Por IEPS la cosa fue similar. Se recaudaron 184 millones y se condonaron mil 308 obteniendo un balance negativo por mil 124 millones. En total, 92 mil 657 millones que se perdieron por el Régimen especial implementado. (Ver cuadro II.19) (Cantillón, 2018)

#### 4.0 Costo Fiscal aproximado en México de 8.7 puntos del PIB

Si los datos y la recopilación de información en este estudio son ciertos, el costo fiscal cada año o, dicho de otra forma, lo que deja de recibir el erario público anualmente es de 8.7 puntos porcentuales del valor de la economía. Incluyendo desde luego el gasto o pérdida fiscal, la evasión, elusión, exención y devolución de impuestos.

**Cuadro III 20 Costo Fiscal por Gasto, Pérdida, Exención y Devoluciones (millones de pesos)**

Concepto	2017	como % PIB
<b>Gasto o pérdida fiscal</b>		
Gasto fiscal ISR Empresarial	72,424	0.33
Gasto fiscal ISR Personas Fiscales	220,828	1.05
Gasto fiscal IVA	316,294	1.3
Gasto fiscal IEPS	164,770	0.8
<b>Evasión</b>		
IVA	229,593	1.18
ISR	370,213	2.03
<b>Devoluciones</b>		
ISR	32,737	0.15
IVA	341,665	1.9
<b>Total</b>	<b>1,748,524</b>	<b>8.74</b>

Fuente. Elaboración con datos de SHCP

Cálculos propios indican que sólo en 2017 se dejaron de recaudar por los conceptos anteriores casi 1.8 billones de pesos de impuestos, lo que equivale a 8.74 por ciento del Producto Interno Bruto. (Ver cuadro III.20)

Si el gobierno lograra ser eficiente en su recaudación a través de incrementar la base de contribuyentes, minimizar la evasión, la elusión, quitar exenciones o tasas reducidas e impedir devoluciones por defraudación en operaciones simuladas, se lograría aumentar la recaudación tributaria a por los menos 20 o 21 puntos del PIB, desde el 13 por ciento que reporta en 2016.

Esos recursos servirían para disminuir la deuda pública, incrementar la inversión en infraestructura y apoyar de manera importante a la educación, ciencia y tecnología. Se destinarían recursos a salud y seguridad pública.

## **VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **4.1 Recaudación per cápita menor a 2 mil dólares**

El de los impuestos es un tema incómodo del que nadie quiere hablar, al que el gobierno no le gusta enfrentar y a la población no le interesa pagar.

Se ha discutido la conveniencia o no de ellos para financiar a las monarquías, o gobiernos. Existe la eterna discusión si son justos o no. Cuáles es el beneficio que aporta a la población para cubrir necesidades, distribuir la riqueza, pero sobre todo para ser más igualitarios.

Deben ser obligatorios, mandata la Constitución, pero nadie quiere cumplir con esa responsabilidad social.

Esta investigación encontró que en México cada persona pagó un monto anual de mil 768 dólares de impuestos en 2016 y un promedio mil 484 dólares cada año en la última década; esta cantidad significó la mitad de lo que reciben por persona, países similares como Chile o Turquía de casi 3 mil dólares anuales.

Si se le compara con los socios comerciales del Tratado Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC), los norteamericanos reportan un pago per cápita de impuestos de 15 mil dólares y los canadienses de 11 mil dólares. El promedio anual por persona entre países miembros de la OCDE, es de 14 mil dólares.

Se demuestra que existe un problema estructural en el sistema fiscal mexicano. Podrían llevarse a cabo reformas fiscales, sistemáticas, pero no habrá un resultado que incremente la recaudación mientras no se ataquen los problemas de informalidad, se combata la evasión, la elusión, se eliminen los tratamientos especiales, las exenciones, tasas diferenciadas, condonaciones y deducciones.

### **4.2 Informalidad, un problema estructural de la economía mexicana**

Uno de los problemas de la baja recaudación está dado por el alto nivel de informalidad de la economía. No hay controles de verificación y aunque existen leyes que castigan los delitos fiscales, es necesario su observancia y cumplimiento

para generar una mayor recaudación. Simplemente dos terceras partes que laboran en la informalidad generan 24 por ciento de la economía y una tercera parte que está en la formalidad produce el 76 por ciento restante.

A través del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE, 2014), y del Sistema de Administración Tributaria se pudo comprobar que la autoridad fiscal sólo tiene injerencia apenas en 3 de cada 10 negocios en el país.

**Cuadro IV 1 Número de personas con ingresos y empresas registradas que deben pagar impuestos**

<b>Año</b>	<b>Número de Unidades Económicas DENUE</b>	<b>Personal Laboral en Unidades Económicas</b>	<b>Empresas registradas al SAT</b>	<b>Personas Asalariadas Registradas al SAT</b>	<b>Trabajadores registrados en el IMSS</b>	<b>Población ocupada ENEO (INEGI)</b>
1999	2,804,984	13,827,025	-	-	11,905,112	-
2004	3,005,157	16,239,536	925,000	2,349,000	12,632,877	41,441,076
2009	3,724,019	20,116,834	1,212,600	16,510,000	14,006,404	46,343,704
2014	5,700,000	29,642,421	1,700,000	27,800,000	17,239,587	49,823,798

Fuente: elaboración con datos de INEGI, SAT, IMSS

- 1) Entre lo que contabiliza el DENUE respecto a personas que laboran en las unidades económicas y lo que reporta el IMSS como asegurados, hay un diferencial de 12.4 millones, que no fueron sujetos del cobro de impuestos.
- 2) Entre los registrados como asalariados al SAT y los calculados por el INEGI a través del DENUE hay una discrepancia 1.8 millones que no se reflejan en las contribuciones.
- 3) Empresas registradas ante el SAT representan una tercera parte del total en el país, lo que significa que 4 millones de negocios no son susceptibles de ser verificados, por no estar en el registro de contribuyentes.

El problema se agrava si se considera la parte que es difícil de medir. Y es que la población ocupada para el periodo analizado, fue de 49.9 millones de personas, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. El dato supera por más de 20 millones a los trabajadores que reporta el DENUE, 22 millones más de los que registra el SAT como contribuyentes cautivos y tres veces más a los que dados de alta en el IMSS.

Otro factor es que la base de contribuyentes es limitada, los recursos tributarios que se obtienen provienen en mayor medida de una población cautiva y pequeña.

Uno de los objetivos fue medir la presión fiscal: los datos arrojaron que la recaudación es apenas 10 puntos porcentuales respecto al valor del Producto Interno Bruto, uno de los niveles más bajos entre países de la región de América Latina y el último lugar entre países miembros de la OCDE.

En 2016 los ingresos tributarios fueron de 13.5 por ciento respecto al PIB, el promedio anual, durante última década es de apenas 9 puntos porcentuales.

Considerando los ingresos por impuestos del petróleo, los datos demuestran que son de poco más de 17 por ciento como proporción de lo que genera la economía.

Si bien los ingresos tributarios han crecido de forma importante en los tres últimos años, esto es debido a que se intensificó la recaudación para compensar la caída de los ingresos petroleros tras una importante Reforma Fiscal en 2012, que eliminó la consolidación fiscal y recortó casi en su totalidad las deducciones e hizo obligatorio la digitalización de facturas y firmas, además de implementar la contabilidad electrónica, para tener mayor control.

#### **4.3 El ISR aporta uno de cada dos pesos de los ingresos tributarios**

Las finanzas públicas han dejado de ser adictas a los ingresos petroleros por el momento. Y es que uno de los grandes logros de la última gran reforma fiscal es que ahora uno de cada dos pesos (52%), que se recauda, proviene del ISR.

Pero a pesar de ser tan importantes los impuestos directos incluso a partir de 2014 más que los ingresos petroleros, su recaudación sigue siendo escasa, apenas representa 6 por ciento respecto del PIB.

Los indirectos tipos IVA o IEPS. El impuesto al Valor Agregado, representa 1 de cada 3 pesos (29%) y el impuesto Especial sobre Producción y Servicios apenas 15 centavos de cada peso que se contribuye.

Midiendo la presión fiscal, los impuestos indirectos (IVA, IEPS) arrojaron que apenas significan el 5.3 por ciento del Producto Interno Bruto.

#### **4.4 Déficit fiscal permanente: consecuencias de recaudación limitada**

Ante un bajo nivel de ingresos tributarios, crece el déficit fiscal y vulnera las finanzas públicas. La deuda para financiar el déficit hasta 2016 ascendió a casi 10 billones de pesos, o 479 mil millones de dólares. Cantidad que representa casi el 50 por ciento del Producto Interno Bruto.

El débito tiene un alto costo social cada año; en 2016 por amortización de capital, intereses y comisiones, se pagaron 370 mil 112 millones de pesos, lo que representó 1.9 por ciento del PIB.

#### **4.5 Gasto o pérdida Fiscal**

El gasto o pérdida fiscal son impuesto que deja de recibir el erario público. Estímulos que están descritos en el Artículo 25 de la Ley de Ingresos. Hasta 2017 representaban poco más de 3 puntos porcentuales respecto del PIB.

A la pérdida fiscal se suman la evasión, elusión y devoluciones, lo que dejó un detrimento para las finanzas públicas de alrededor 1.7 billones de pesos sólo en 2017. **Esto es 8.5 por ciento con respecto al Producto Interno Bruto.** (SHCP, Presupuesto de Gasto Fiscales, 2018)

#### **4.6 La pereza fiscal de los estados**

La recaudación sub-nacional es prácticamente nula; representa 0.7 por ciento del PIB o 4.9 por ciento de la recaudación total.

Los estados están autorizados para cobrar 23 impuestos, pero en promedio se aplican sólo siete. En 2017 cada habitante por estado pagó en promedio mil 37 pesos en impuestos locales. La Ciudad de México recibe por contribuciones 6 mil pesos por habitante, pero en Michoacán solo pagan 197.

#### **4.7 Impuesto a la propiedad**

El impuesto a la propiedad (predial) está subrogado a los estados y municipios para mejorar sus ingresos; sin embargo, no se cobra, apenas representa 1.5 por ciento de los ingresos totales, unos 301 pesos per cápita.

Al medir la presión fiscal del impuesto a la propiedad —predial 2015—, en México representa apenas el 0.28 por ciento respecto del valor del PIB.

#### **4.8 Privilegios sólo para unos cuantos**

Los tratamientos especiales, que tienen el objetivo de apoyar a la población más vulnerable, terminan por favorecer a los que sectores de mayor ingreso. Por ejemplo, las exenciones por ISR, benefician en un 72 por ciento de las transferencias al decil X, en tanto que por deducciones es casi el 40 por ciento.

Es necesario replantear este tipo de tratamientos preferenciales porque tienen un costo fiscal de 200 mil millones de pesos cada año.

Por exenciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por tasa cero a alimentos y medicinas: alimentos, los cálculos indican que el decil X obtiene un beneficio total de 40 por ciento y el IX de 15.3 por ciento, en tanto que la tasa cero a medicinas el decil X se beneficia con 24.5 por ciento del total.

#### **Recomendaciones:**

Considerando lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de proporcionalidad y equidad fiscal, y tras explorar el resultado de este análisis, se sugiere:

Un aumento en la recaudación por lo menos al doble de lo que se recauda en la actualidad, para que el Estado esté en condiciones de proveer seguridad social, pública, educación e infraestructura, como requerimientos básicos.

Propone: como punto fundamental la observancia de sus leyes, para atacar la impunidad y la corrupción, que castigue a quienes cometan el delito de defraudación. Es indispensable implementar una política fiscal exigente, pero que

considere ser flexible, sencilla, fácil de tributar, justa, transparente (rendición de cuentas) y responsable.

Importante es formalizar la economía para iniciar una expansión inmediata en la base de contribuyentes. Una política fiscal que sea incluyente en todos los niveles.

Una Reforma fiscal de fondo y no sólo de forma. Una reforma que implemente el cobro inmediato de impuestos ecológicos, a las herencias; patrimonio (tenencia y predial), a la riqueza y se establezcan mecanismos para incorporar las grandes corporaciones tecnológicas, como startup, (Amazón, Rapid, Airbnb, Netflix, Uber, etc.) los crowdfunding o firmas de financiamiento colectivo, Paypal o pagos en línea por celular o equipos móviles, y monedas virtuales, entre otros.

Es urgente poner en marcha una estrategia para replantear la Ley de Coordinación Fiscal vigente, que cambie los parámetros de centralización en el cobro de impuestos y permita a los Estados y municipios la recaudación, que, si bien está permitido, no se les obliga a obtener recursos propios.

Revisar tantos tratamientos especiales, dada la baja recaudación, las presiones de deuda y los problemas para enfrentar el desafío de la desigualdad, la redistribución del ingreso, enfrentar la pobreza; atender el rezago y las necesidades de la población.

Discutir la necesidad de perder considerables recursos por exenciones fiscales. La SHCP estima que para 2020 la pérdida o gasto fiscal será de 870 mil millones de pesos, equivalentes al 15 por ciento del presupuesto nacional.

La concentración de la riqueza es notable “al 1% más rico le corresponde un 21% de los ingresos totales de la nación. El Global Wealth Report señala que el 10% más rico de México concentra el 64.4% de toda la riqueza del país. (Esquivel Hernández , 2016)

## LITERATURA CITADA

- Américas, D. d. (6 de Marzo de 2017). *Diario las Américas*. Obtenido de Diario las Américas: <https://www.diariolasamericas.com/florida/en-florida-se-pagan-1686-anuales-impuesto-la-propiedad-n4116454>
- Arechaderra, F. K., & Urzúa, C. M. (2017). *Hacia una Nueva Ley de Coordinación Fiscal*. Tecnológico de Monterrey, Economía. Ciudad de México: Tecnológico de Monterrey.
- ASF. (2011). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. México: Cámara de Diputados.
- ASF. (2016). *Cuenta Pública*. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, México.
- Asimakopulus, A., & Burbidge, J. B. (1974). The Short-Periodence of Taxation. 84, 267-284.
- Batalla, D. d. (23 de mayo de 2013). *Nociones de economía y empresa*. Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de La política Fiscal en el Modelo Keynesiano: <https://nocionesdeeconomaiayempresa.wordpress.com/2013/05/23/la-politica-fiscal-en-el-modelo-keynesiano/>
- Beckert, J., & Dunlap, T. (2008). *La riqueza heredada*. Nueva Jersey: Universidad de Princeton.
- Bonet, J., & Rueda, F. (enero de 2011). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado el 28 de marzo de 2016, de Banco Interamericano de Desarrollo: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/jaime\\_bonet\\_y\\_fabio\\_\\_rueda\\_\\_Esfuerzo\\_Fiscal\\_de\\_los\\_Est\\_Mex\\_doc.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/jaime_bonet_y_fabio__rueda__Esfuerzo_Fiscal_de_los_Est_Mex_doc.pdf)
- Bonet, J., & Rueda, F. (Marzo de 2012). *Esfuerzo fiscal en los Estados Mexicanos*.
- Braun, O. (1973). *Teoria del Capital y la Distribución*. Buenos Aires, Argentina: Tiempo Contemporáneo.
- Calvillo, S. E. (2012). *Análisis sustantivo del esquema de tasas y regímenes especiales aplicables en el Impuesto al Valor Agregado en México para determinar su imposición Óptima*. (T. Doctoral, Ed.) Monterrey: Universidad de Nuevo León.
- Cantillón, P. (20 de Marzo de 2018). Pierde el Fisco 0.4% del PIB. (J. M. Herrera, Ed.) *Excelsior*, pág. 1 Sección Dinero.

- CEEY. (2012). *El México del 2012; Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*. México: talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A. de C.V.
- CEFP. (19 de Mayo de 2019). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Recuperado el 13 de junio de 2019, de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0132019.pdf>
- CEPAL. (2016). *Estadísticas e indicadores*. Naciones Unidas: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. (CEPAL, Ed.) Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Cepal, & Oxfam. (2016). *Tributación para un Crecimiento Inclusivo*. CEPAL, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL, OCDE, BID, & CIAT. (2017). *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*. Paris: Naciones Unidas.
- De Pablo, J. C. (19 de abril de 2015). Cómo se mide la Presión Tributaria. *La Nación de Argentina*.
- Díaz, U. (28 de noviembre de 2012). *Reforma*. Obtenido de Reforma: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=97915&md5=60ff374f9a9cb2091a2d669521771784&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- Díaz-Cayeros, A., Mori Mcelwain, K., & Romero, V. (Enero de 2003). Fiscal decentralization and particularistic spending across countries.
- Esquivel Hernández , G. (2016). *Concentración del Poder Económico y Político*. México: Oxfam.
- Hernández Trillo, F., Zamudio, A., & Guerrero Amparan, J. P. (2012). Los impuestos en México ¿Quién los paga y cómo? *CIDE*, 8.
- IMCO. (2010). *La Caja Negra del Gasto Público*. México: Impresos Villaflorito S.A. de C.V.
- INEGI. (16 de febrero de 2016). *INEGI*. Obtenido de INEGI.org: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- INEGI. (2017). *Sector Externo*. Estadístico del sector externo, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

- INEGI, & DENU. (6 de Diciembre de 2014). *Directorio Nacional de Unidades Económicas*. INEGI. México: INEGI.
- Jahan, S., Saber, M., & Papageorgiou, C. (septiembre de 2014). *Qué es la economía Keynesiana*. Recuperado el octubre de 27 de 2017, de Finanzas y Desarrollo: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>
- Jarach, D. (2do trimestre de 1941). Concepto de Presión Tributaria. *Revista de Economía y Estadística*, 3(2).
- Kaldor, N. (1963). *Impuesto al Gasto*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Kaldor, N. (1973). *Teorías acerca de la distribución*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Tiempo Contemporaneo.
- Keynes, J. M. (1987). *Toría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- King, W. I. (1916). The Wealth and Income of the People of the United States. En U. Princeton, *The American Economic Review*. Nueva Jersey: American Economic Association.
- Kuczynsky, M., & Meek, R. L. (1980). *El Tableau Économique de Quesnay (1758)*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lagarde, C. (25 de Noviembre de 2011). *FMI*. Obtenido de FMI: <https://blogs.imf.org/2011/11/25/latin-america-taking-the-helm/>
- LIF. (2017). *Ley de Ingresos de la Federación*. (C. d. Diputados, Ed.) México: Diario Oficial de la Federación.
- Marx, C. (1974). *Teoría de la Plusvalía* (Vol. 3). Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Cartago.
- Marx, C., & Engels, F. (2011). *Manifiesto del Partido Comunista*. Ciudad de México, México: Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx.
- OCDE. (2010). *Tax Expenditures in OECD Countries*. Nueva York: OCDE Publishing.
- OCDE. (2011). *Estudios Económicos de la OCDE México 2011*. México: OCDE.
- OCDE. (2011). *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*. México: OECD Publishing.
- OCDE. (2017). *Estadísticas económicas*. Económico, México.
- OCDE. (2018). *Ingresos tributarios*. OCDE. México: OCDE.

- OCDE. (2018). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*. (OCDE, Ed.) Nueva York: OCDE Publishing.
- O'Conoors, J. (1994). *La Crisis Fiscla del Estado* (Vol. segunda edición). Barcelona, España: Ediciones Península.
- OECD. (2018). *Revenue Statistics 1965-2017*. OCDE, Economía. Nueva York: OCDE.
- Ortiz Gallardo, M. A. (27 de octubre de 2010). *CIEP*. Recuperado el 16 de julio de 2016, de CIEP: <https://ciep.mx/panorama-de-los-ingresos-estatales/>
- PEF. (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Cámara de Diputados. México: Diario Oficial de la Federación, Talleres Gráficos de la Nación.
- Pemex. (2017). *Estadísticas operativas seleccionadas*. Pemex, Dirección Corporativa de Planeación, Coordinación y Desempeño. México: Base de datos institucional.
- Pemex. (2017). *Informe de Estadísticas petroleras*. Estadístico petróleo, Petroleos Mexicanos, México.
- Piketty, T. (2001). *Les Hauts Revenues en France au 20e Siecle: Inégalités et redistribution 1901-1998*. Paris, Francia: Grasset.
- Piketty, T. (2015). *El Capital en el Siglo XXI* (primera edición ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Ricardo, D. (1985). *Principios de Economía Política y Tributación* (Primera reimpresión ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ricardo, D. (1985). *Principos de Economía Política y Tributación*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Salazar, J. I. (2003). Dependencia financiera en las participaciones federales de los estados fronterizos mexicanos. (C. d. Norte, Ed.) *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*.
- Sánchez, F. J., Jiménez Machorro, J., Rodríguez Yam, G., & Villanueva, M. A. (2019). *Evasión de Sueldos y Salarios*. Texcoco: Chapingo.
- SAT. (2016). *Informe Tributario y de Gestión IV Trimestre*. México: SHCP.
- SAT. (2018). *Informe Anual*. Fiscal, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México.
- SAT. (2018). *Informe tributario y de Gestión IV trimestre 2018*. SHCP, Sistema de Admistración Tributaria. México: SHCP.

- Senado Mexicano, L. (2015). *Iniciativa con Proyecto de decreto para derogar los artículos del 59 al 71 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta*. Senado de la República Mexicana, INFOSEN. México: Senado.
- SHCP. (1984). *Ley de Coordinación Fiscal*. (D. O. Federación, Ed.) México, México: Talleres Gráficos de la Nación.
- SHCP. (2016). *Ley del IVA*. (D. O. Federación, Ed.) México, México: Talleres Gráfico de la Nación.
- SHCP. (2017). *Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas*. México: Secretaría de Hacienda.
- SHCP. (2017). *Presupuesto de Gastos Fiscales*. SHCP, Subsecretaría de Ingresos. México: Cámara de Diputados.
- SHCP. (2017). *Presupuesto de Gastos Fiscales*. Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Ingresos. México: SHCP.
- SHCP. (2018). *Presupuesto de Gasto Fiscales*. Económico, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Shirras, G. F. (1936). Science of Public Finance. *Revista de economía y Estadística*, *II*.
- Shumpeter, J. A. (1978). *Teoría del Desarrollo Económico*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, A. (2013). *La Riqueza de las Naciones (1776)*. Madrid, España: Alianza Editoría.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the Public Sector*. Nueva York, Estados Unidos: W.W. Norton Company.
- Tomás Bermúdez. (2018). *Políticas para el crecimiento inclusivo y desarrollo de la economía nacional*. Económico, Banco Interamericano de Desarrollo, México.
- UDLAP. (2017). *Evasión Global*. Universidad de las Américas Puebla, Economía. Puebla: Universidad de las Américas Puebla.
- Zamudio Sánchez, F., Jiménez Machorro, J., Rodríguez Yam, G., & Villanueva Morales, A. (2018). *Evasión en Sueldos y Salarios*. Estadística. Estados de México: Universidad Autónoma de Chapingo.

### **OTRA BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

Article IV Consultation, (2012) México, FMI noviembre de 2012.

- ASF, (2018) Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2000 a 2010; Cámara de Diputados, México.
- Bahl, R.W.; J. Martínez-Vázquez y S. Wallace, (2003) “State and local government choices in fiscal redistribution”, *National Tax Journal*, vol. 55(4),
- Bahl, (1971), “A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis (Analyse de l'effort et de la pression fiscale par la méthode de regression) (Un estudio del esfuerzo tributario y de la presión fiscal”, *IMF Staff Papers*, Palgrave Macmillan, vol. 18(3), pages 570-612, November.
- Banco de Información Económica, BIE (2016). INEGI, México.
- Banco de México; (2017) Informe Anual de Banco de México 1980 a 2017.
- Banco Mundial (2010) Indicadores Económicos por país, México 2010.
- Bonet & Rueda (2011) Banco Interamericano de Desarrollo, Federalismo fiscal, México, Esfuerzo fiscal, estados División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM, Washington D.C.
- CEEY, (2011) Centro de Estudios Espinoza Yglesias, México 2012 reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social. Primera edición
- Colmenares, D. (2005). “Equidad y Responsabilidad Fiscal. La Experiencia Mexicana”, *ECONOMÍA*, UNAM, pp. 40-69.
- CEPAL (2013) Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal.
- Conrad, A.H., (1955), “On the calculation of the tax burdens”, *Economica*, vol. 22, núm. 88, pp. 342-48.
- Calva J.L. (2013) “Reforma Fiscal Integral”, Colegio Nacional de Economistas conferencia dictada en 12 de febrero de 2013, México DF.

- Díaz-Cayeros, A., McElwain, K. y Romero, V. (2006). Fiscal and Particularistic Spending Across Countries, Mimeo, pp. 25
- Dávila F (2003), La Política Mexicana Ante la Crisis Mundial: Deficiencias y Oportunidades; libro, Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano; Instituto Nacional de Administración Pública.
- IMCO, (2010), Finanzas Públicas en tiempos de crisis, México  
[http://imco.org.mx/images/pdf/Finanzas\\_publicas\\_\(Crisis\\_fiscal\)\\_09.pdf](http://imco.org.mx/images/pdf/Finanzas_publicas_(Crisis_fiscal)_09.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017); Encuesta trimestral sobre ocupación y empleo.
- Ley vigente de Coordinación Fiscal; LCF; (2018); México, Diario Oficial de Federación.
- Ley vigente del Impuesto al Valor Agregado. IVA, (2017), Diario Oficial de la Federación.
- Ley vigente del Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios, IEPS, (2017), México, Diario Oficial de la Federación.
- Martín-Mayora & Uribe (2010), “Determinantes económicos e institucionales del esfuerzo fiscal en América Latina. Manuscrito recibido en junio de 2009; aceptado en mayo de 2010. \* Universidad de Salamanca y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- Marx K (1986).: El Capital. Decimonovena reimpresión, Tomo I, Capitulo XIX, PP 462 a 469, editorial, Fondo de Cultura Económica, México.
- Plasschaert, S.R.F., (1962) Capacidad tributable en los países en desarrollo, Washington, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, pp. 131-235.
- SHCP (2017), Estadísticas oportunas de la Finanzas Públicas; situación del gobierno federal.
- SHCP, (2010) Reporte anual 2009 y Retos 2010; Secretaria de Hacienda, México.

Smith A. (1958): La Riqueza de las Naciones, libro II, cap. I, PP 252, editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Smith A. (1977): La riqueza de las Naciones, Vol. I, cap. I PP 7-15, publicaciones Cruz O., México.

Smith A. (2013): Libro V, T II, De los ingresos del soberano o el estado, Alianza Editorial, primera reimpresión 2013, México.

### **BIBLIOGRAFÍA PROPUESTA**

Amin, S. (1986): El desarrollo desigual Barcelona, Planeta-Agostini.

Antón A., Hernández F. & Levy S. (2012) The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance, Banco Interamericano de Desarrollo.

Asimakopulos, A. (1975): "A Kaleckian Theory of Income Distribution" The Canadian Journal of Economics vol. 8.

Asimakopulos, A. y J. B. Burbidge (1974): "The Short-Period Incidence of Taxation" The Economic Journal vol. 84.

Banco Mundial (2009), A Handbook for Tax Simplification, Washington D.C.

Bleaney, M. (1977): Teorías de las crisis México, Nuestro Tiempo, México.

Brandt, N. and R. Paillacar (2011), Fiscal Reform for a Stronger Fairer and Cleaner Mexican Economy, OECD Economics Department Working Papers, No. 904, OECD Publishing.

CEEY (2007) Evaluación de la Propuesta de Reforma Fiscal del Ejecutivo, talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, s.a. de c.v., México.

CEEY (2011) MÉXICO del 2012 reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social. talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, s.a. de c.v., Primera edición, México.

- CEEY (2012) Presentación: El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social, talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, s.a. de c.v., México
- Coase, R. (1960) "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics.
- Colmenares, D. (2005). Problemática derivada de la ausencia de una política fiscal sólida en el impuesto predial. Economía, UNAM, México.
- CEFP (2016) Efectos del IVA en Alimentos, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Cámara de Diputados, México.
- CEFP (2009) El Gasto Federalizado pagado a las Entidades Federativas de México en enero-diciembre de 2009". M. en E. Reyes Tépac M. Investigador Parlamentario.
- De la Calle, L (2009) No habrá reforma fiscal sin cambio de enfoque. El Semanario, 22 de octubre de 2009.
- De la Calle, L. (2007) Reforma fiscal competitiva y de impuesto sobre la renta único. ¿Qué más?.
- Díaz-Cayeros, A. (2004). "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", Política y Gobierno, XI, 2.
- Díaz-Cayeros, A. (2006). Federalism, Fiscal Authority, and Centralism in Latin America, Cambridge: Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, A., McElwain, K. y Romero, V. (2006). Fiscal and Particularistic Spending Across Countries, Mimeo.
- Feiwel, G.R.(1987): MichalKalecki: Contribuciones a la teoría de la política económica México, FCE.
- Hernández Trigueros, F.: I (2001) Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria, ITAM.

- Freire, M. y Petersen, J. (2004). *Subnational Capital Markets in Developing Countries. From theory to practice*, New York: The World Bank and Oxford University Press.
- Fuentes (2010) *Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
- Giussani, P. (1984): "Labour-Power: TheMissingCommodity" en E. Mandel y A. Freeman (eds.) *Ricardo, Marx, Sraffa* Londres, Verso.
- Harris, D. (1986): *Acumulación de capital y distribución del ingreso México*, FCE.
- Hollander, S. (1988): *La economía de David Ricardo México*, FCE, 1988.
- Hunt, E.K. y Schwartz, J.G (1972): *A Critique of Economic Theory* Middlesex, Inglaterra, Penguin.
- IMCO (2013 ) recuperado 13 de marzo 2013. *Perspectivas para una reforma fiscal*  
[http://imco.org.mx/images/pdf/PerspectivasReformaFiscal\\_032013.pdf](http://imco.org.mx/images/pdf/PerspectivasReformaFiscal_032013.pdf)
- Kaldor, N. (1963): *Ensayos sobre desarrollo económico*, México, CEMLA.
- Kaldor, N. (1963) "Impuesto al gasto", FCE, México.
- Lavoie, M. (1995): "The Kaleckian model of growth and distribution and its neo-Ricardian and neo-Marxian critiques" *Cambridge Journal of Economics* vol. 19
- Nuti, D.M. (1973): "La economía vulgar en la teoría de la distribución del ingreso" en Braun (ed.) *Teoría del capital y la distribución* Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo.
- Pasinetti, L. (1989): "Ricardian debt/taxation equivalence in the Kaldor theory of profits and income distribution" en *Cambridge Journal of Economics* vol. 13.
- SHCP. (2007). *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales 2007*.

Toye, J. (1989): "Nicholas Kaldor and tax reform in developing countries" Cambridge  
Journal of Economics vol. 13