

## Impacto Social de la Baja Recaudación Fiscal en México

“La mejor manera de analizar a una sociedad es viendo quiénes pagan impuestos, sobre qué se paga impuestos, y como se determinan, recolectan y gastan los mismo”.

Adams, Charles.  
For Good and Evil, The Impact of Taxes on the  
Course of Civilization, USA, Segunda Edition, Madison  
Books, 1999, p. 448

En este capítulo, el cual considero más importante; tocaremos los puntos referentes a la baja recaudación fiscal en México que es un problema que año con año se ve reflejado en los ingresos del Estado y por tal, el principal afectado es el ciudadano, como miembro de la sociedad, ya que la inversión para satisfacer las necesidades públicas en nuestro país, se ve cada vez más afectada debido a la escasez de recursos, los cuales deben de ser satisfechos por parte del Estado para la comunidad. Como mencionamos en el capítulo II, el paso de los años, la experiencia obtenida en cada reforma fiscal, ha dado como resultado que el Sistema Impositivo Mexicano se encuentre mejorado constantemente, con esto, deseo comentar que el problema de la necesidad de una reforma fiscal no es un

problema reciente, lo cual tiene como resultado el rezago de la sociedad en la que nos desenvolvemos y afecta además a la economía nacional.

A partir de 1917 se consideraba que el sistema fiscal era confuso y que se deberían buscar nuevas formas de imposición para incrementar la recaudación ya que se decía que estaban mal estructuradas, desde entonces<sup>1</sup>, se ha venido luchando con la finalidad de incrementar el nivel de recaudación en México.

### **Consideraciones de la Baja Recaudación Fiscal**

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

Es importante mencionar que las autoridades hacendarías viendo la situación de los problemas fiscales, han llevado a cabo diversos intentos de reforma fiscal (1962, 1964, 1972, 1980, 1998, 2001, 2003). No obstante, la mayoría de éstas reformas no se han aprobado, por tal encontramos como resultado la creación de misceláneas y parches fiscales y los pocos sucesos considerados como exitosos en cuanto a su aprobación (1980, 1988), no han logrado incrementar la recaudación tributaria de forma significativa.

---

<sup>1</sup> Algunas de estas modificaciones son aquellas de 1964, 1972, 1980, 1988, 1998, 2001, entre otras. Mencionaremos además que han sido cambios parciales sin llegar a constituir una reforma fiscal eficiente.

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

#### **a) Endeudamiento interno y externo**

En los años setenta, ante la carencia de una reforma fiscal, se incurrió en el endeudamiento interno. En la década de los ochenta se optó por la impresión de dinero (financiamiento inflacionario) y el resultado fue un impacto fuerte para la sociedad. Se dice que ambas formas de financiamiento influyeron en la hiperinflación de los años ochenta.<sup>2</sup>

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

#### **b) Dependencia del Petróleo**

Otro de los problemas en México, es la baja capacidad para generar ingresos tributarios, que por décadas han sido compensados con los ingresos petroleros que representan un tercio del total de los ingresos federales. Con el descubrimiento de yacimientos de petróleo en 1978, México tuvo una salida tras la devaluación de 1976, al apoyarse cada vez más en los ingresos provenientes de la venta de este recurso.<sup>3</sup> Con el paso de los años la dependencia del petróleo disminuyó ligeramente a partir de 1987, sin embargo los ingresos petroleros continúan siendo a la fecha un pilar de las finanzas públicas de nuestro país.

Se puede considerar que los recursos provenientes del petróleo no son una fuente confiable por lo que no pueden constituir un pilar en las Finanzas Públicas.

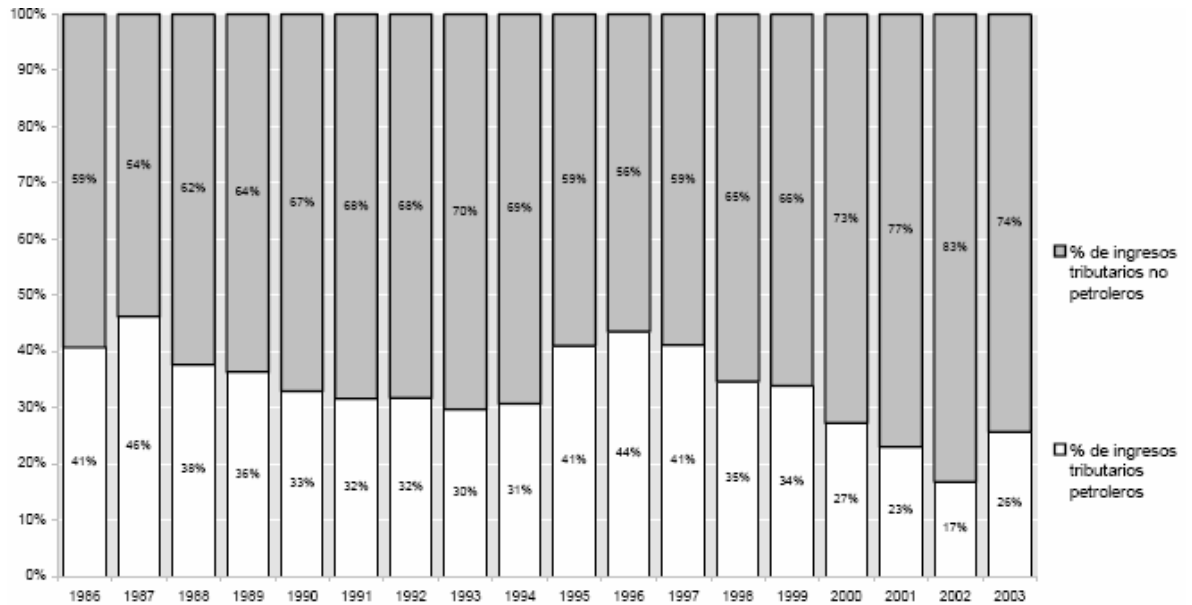
---

<sup>2</sup> Cárdenas González, Enrique. La Política Económica en México, 1950-1994. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 84

<sup>3</sup>Ibidem.

En la siguiente gráfica se observa que los recursos provenientes del crudo constituyen un alto porcentaje de los ingresos tributarios que obtiene la nación.

**Porcentaje de ingresos tributarios petroleros y no petroleros como porcentaje de los ingresos tributarios**



Fuente: CIDE – ITAM, 2003

Si en 2002 no se hubieran tenido las rentas petroleras que se obtuvieron, México se hubiera visto en la necesidad de recaudar 150 mil millones de pesos extras para poder sostener el mismo nivel del gasto, esto significaría el aumento en la recaudación del I.V.A. y del I.S.R. del 67% y 45%, respectivamente.<sup>4</sup>

El problema de la baja recaudación en México se encuentra íntimamente ligado a la cuestión petrolera, en tanto que el gravamen sobre ese recurso disminuye la responsabilidad fiscal de los contribuyentes. No sólo es problema de nuestro país, se observa que los países ricos en recursos naturales tienen un menor nivel de recaudación, ya que esta fuente permite obtener recursos para

<sup>4</sup> Elizondo, Carlos. Democracia con Finanzas Públicas y Petrolizadas. México, CIDE, 2003.

financiar las actividades del gobierno, sin tener que incurrir en el costo político que implica el extraer recursos de la ciudadanía.<sup>5</sup>

### c) Rezago en materia de inversión pública

El rezago del país en materia de inversión pública, se debe a la escasez de los recursos gubernamentales, esto se ha venido presentando con el paso del tiempo. La inversión pública corresponde a la creación de infraestructura física en carreteras, electricidad, perforación, así como abastecimiento de agua potable. El rezago no se puede seguir postergando, ya que de continuar así, se podría producir problemas de escasez de agua, electricidad y petróleo. Algunos analistas han señalado que si no se invierte en la modernización del sector energético, las reservas actuales únicamente alcanzarán para cubrir las necesidades de los próximos diez años.<sup>6</sup>

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

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

---

<sup>5</sup> Eifert, B., Gelb, A y Nils Tallroth. "The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil Exporting Countries. World Bank Policy Research Working Paper num. 2899. Washington, Octubre de 2002.

<sup>6</sup> CIDE-ITAM. Análisis de las Finanzas Públicas en México. México, CIDE, septiembre de 2003.

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

### **Problema Histórico**

Los problemas del Sistema Tributario no son recientes, se han venido desarrollando desde que México se consolidó como nación independiente, desde entonces se observan patrones históricos y culturales que intensifican el problema de la baja recaudación fiscal en México.

El problema de la baja recaudación, comenzó en el siglo XVIII, y se intensificó en los primeros años de la Revolución Mexicana, cuando se desliga el derecho a votar con la responsabilidad de ser contribuyente. Lo anterior difiere con la experiencia de los países europeos, ya que en estos países el derecho al voto se encuentra vinculado con la responsabilidad fiscal.<sup>7</sup>

Desde entonces, en México se originó un patrón el cual consistía en que todos podían exigir sus derechos como ciudadanos, sin tener que cumplir con las obligaciones que esto implicaba, como lo era y lo es, el pago de los impuestos.

Los privilegios en aquel tiempo, se convirtieron en derechos que unos cuantos grupos favorecidos tenían facultad de exigir.

Esto produjo un descontento entre los contribuyentes ya que los pocos causantes eran víctimas del problema de *free-ride*<sup>8</sup> y además los bienes que

---

<sup>7</sup> Elizondo, Carlos. Op. Cit. p. 97

<sup>8</sup> Este problema se presenta cuando las personas que no cumplen con la obligación del 31 fracc. IV de la C.P.E.U.M., se guindan de las personas cumplidas, piensan que tienen los mismos derechos que éstos últimos.

recibían a cambio eran escasos y de baja calidad. Lo anterior resultó una mala administración de las finanzas públicas y trajo como consecuencia servicios públicos insuficientes e ineficientes

Por lo tanto, la ineficiente y desigual forma de administrar las finanzas públicas, y debido a la corrupción en los distintos niveles del gobierno, México se ve afectado considerablemente. Esto ha repercutido en la forma de pensar de los mexicanos a través de generaciones ya que persiste la creencia de que el gobierno “se roba los impuestos”, lo cual agudiza el problema de evasión.

### **Insuficiencias del Sistema Fiscal Mexicano**

La baja recaudación se encuentra ligada con la inequidad en la distribución del ingreso, lo cual es producto del constante cambio de los sistemas tributarios y las deficiencias que estos tuvieron, en tanto por la complejidad del sistema, como en el deficiente sistema de recaudación, mencionaré las deficiencias del sistema fiscal en México:

#### **1. La evasión fiscal**

El principal problema que disminuye el nivel de carga tributaria es la evasión fiscal. En el año de 2003 sólo 7.6 millones de habitantes estaban registrados ante el fisco, mediante el Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.), esto constituye el 6.3% de la población.<sup>9</sup> Considerando que es enorme la cantidad de la población que no se encuentra registrada, podemos observar que los que si están registrados, realizan prácticas elusivas, aunado a esto, la escasa cultura por contribuir con el país puntualmente, no se ha desarrollado en México, por tal, los sujetos pasivos tardan en pagar y como consecuencia el monto recaudado se ve afectado en gran cantidad<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, año 2003.

<sup>10</sup> De acuerdo a los estudios del Banco mundial, el 32% de los contribuyentes tarda en pagar sus impuestos. (World Bank, 2002).

El problema de evasión se agrava con el crecimiento del sector informal, debido a que el 44.6% de las personas económicamente activas no se encuentran registradas en el R.F.C.<sup>11</sup> Este porcentaje se encuentra integrado por los individuos que obtienen ingresos relativamente bajos, y con esto podemos deducir que si se gravaran sus ingresos, su contribución al Estado sería realmente reducida pero significativa, ellos también serían contribuyentes y aportarían a la Nación y ésta llevaría el control de esos individuos, éste es el claro ejemplo de los vendedores ambulantes.

El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bastante bajo en México. Es evidente que falta mucho por hacer, cuando se observa que el padrón de causantes de personas físicas asciende a 5.5 millones, cuando la población económicamente activa supera los 34 millones de personas. Asimismo, basta contrastar el número de empresas cautivas que tiene registrada la S.H.C.P. que es de alrededor de 550 mil, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (I.N.E.G.I.) reporta en los Censos Económicos que el país cuenta con dos millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas<sup>12</sup>.

No obstante, el sector informal se expande hasta llegar a grandes corporaciones que muestran ingresos elevados y cuya falta de contribución marca una diferencia en la base tributaria.<sup>13</sup> En 1998 la evasión reconocida era de un 37%, incrementándose a un 45% para el año de 1999.<sup>14</sup>

Con estos datos podemos coincidir en el por qué de la población al oponerse a las diferentes reformas tributarias, ya que si se pretendía mejorar la

---

<sup>11</sup> Tapia Tovar, José. *La Evasión, Causas Efectos y Soluciones*. México, Editorial Porrúa, 2000.

<sup>12</sup> Datos obtenidos de la Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

<sup>13</sup> Dalsgaard, Thomas. *The tax system in Mexico: A need for strengthening the revenue-raising capacity*. OCDE Economics Department Working Papers num. 233. September of 2003.

<sup>14</sup> *Ibidem*.



administración tributaria, aquellos que evaden impuestos o que no están registrados se opondrían, porque se les haría más difícil evadir los impuestos.

## 2. Otros problemas

Además de la evasión, existen otras deficiencias en el ámbito de la administración tributaria, como el de llenar los formularios y el mismo pago de impuestos, que gracias a los avances tecnológicos, ahora los pagos se realizan por Internet, lo cual al contribuyente no le otorga ningún tipo de seguridad jurídica (este es otro interesante tema de estudio). La anterior forma de pago como la actual, no proporciona un servicio al cliente suficiente para atender las diferentes dificultades que implica el realizar el pago de los impuestos (me refiero al cálculo del impuesto, y la determinación del impuesto a pagar establecidas en la distintas leyes relacionadas con el Sistema Impositivo Mexicano). Podríamos mencionar como ejemplo, que la información se encuentra incompleta y la que se tiene no se utiliza de forma eficiente, los requisitos de información a los contribuyentes no son lo suficientemente claros y amplios.<sup>15</sup> Como podemos ver, estos problemas conducen, a que los contribuyentes opten por la evasión, problema que cada vez es más grande.

### Complejidad del Sistema

La baja recaudación fiscal va de la mano con la complejidad del sistema. Esta complejidad se puede observar en la gran cantidad de privilegios y tratamientos especiales, en los huecos de la ley que facilitan la evasión fiscal, y en la agudización de problemas administrativos. Estos problemas los identificamos en los impuestos indirectos (en cuanto a los impuestos directos no parecen ser un problema para la recaudación fiscal), como lo es el I.V.A., ya que cuenta con tratamientos especiales. El subsidio del gobierno, afecta negativamente el nivel de

---

<sup>15</sup> Banco Mundial. Reporte núm. 22527-ME. México: Country economic memorando: Challenges and prospects for tax reform. 30 de Julio de 2002.

recaudación, ya que los subsidios no sólo favorecen al sector de la población con menores ingresos, sino porque éstos se amplían a la población con más recursos y tiene como resultado que sea menor la recaudación para satisfacer las necesidades públicas por parte de el sector que menos recursos obtiene. Para entender aún mejor este caso, presentaremos el análisis que muestra que “por cada \$1 con el cual se subsidia al 20% más pobre de la población, el 20% más rico recibe un subsidio de \$4.71”.<sup>16</sup>

Los tratamientos especiales establecidos en las distintas leyes fiscales facilitan la evasión de impuestos, debido a la falta de claridad y especificaciones más exactas por la ley, ya que; por ejemplo, los productos que están contemplados con tasa cero, gran parte de los bienes son consumidos por las clases más privilegiadas, asimismo los individuos con más recursos, aprovechan los huecos creados por el legislador, ya que cuentan con los recursos suficientes para contratar profesionales y así poder burlar al gobierno.

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

"Las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre (que generan el 10% del P.I.B. y el 25% del empleo) prácticamente no pagan impuesto sobre la renta. Una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente. El régimen simplificado debe servir para que las empresas de menor tamaño permanezcan y se incorporen a la economía formal,

---

<sup>16</sup> CIDE-ITAM. Op. Cit. p. 59.

pero no debe ser un mecanismo que permita la evasión fiscal en montos muy significativos<sup>17</sup>.

### **Desafíos para el Futuro**

Con lo anterior se observan las deficiencias que han existido en el Sistema Tributario Mexicano, los cuales se presentan en la actualidad como lo es la baja recaudación tributaria, la dependencia del petróleo de manera exorbitante, así como una mala distribución del ingreso y además una distribución del gasto público deficiente. Todo esto desencadena riesgo en cuanto a la competitividad y el crecimiento del país en este mundo globalizado.

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

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

Nuestro país presenta dos problemas los cuales se encuentran íntimamente ligados; el constante crecimiento de la población, que trae como consecuencia el requerimiento de mayores ingresos, para poder cumplir con las crecientes demandas sociales, asociado con la pirámide poblacional que se comienza a invertir en nuestro país y como resultado en un futuro el sistema de pensiones se constituirá aún más fuerte, lo cual se ha venido presentando.

---

<sup>17</sup> Información obtenida de la página web de la Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

Se sostiene que una reforma fiscal integral por sí sola no solucionaría el problema, se requiere de una reforma en el sistema de pensiones que reduzcan las condiciones excesivas a los empleados públicos, con esto podremos reducir los elevados gastos que el actual sistema representa para el presupuesto federal.

Algunos empleados únicamente requieren trabajar 30 años en el sector público para poder jubilarse. Con esto, hoy encontramos trabajadores que comenzaron a trabajar a los 18 años y que a sus 48 años ya están jubilados.<sup>18</sup> De acuerdo a los análisis realizados se establece que los acuerdos sindicales han sido muy costosos para el gobierno.<sup>19</sup>

### **Consecuencias de la Inmoderada Dependencia de los Ingresos Petroleros**

Tomando en cuenta las condiciones de Petróleos Mexicanos y de los yacimientos petroleros descubiertos, la escasez del crudo se convertirá en un problema en mediano plazo.<sup>20</sup> México se encuentra en un verdadero aprieto, ya que de acuerdo a estudios realizados, si no se descubren nuevos yacimientos para el 2030, se tendrá petróleo suficiente sólo para el autoconsumo y nuestra capacidad exportadora disminuirá considerablemente.

El petróleo con el paso del tiempo podría sufrir consecuencias, como la de que países industrializados desarrollen fuentes alternas de energía, y por tal el precio del crudo baje; otra consecuencia podría ser, al momento que se presente la escasez mundial, el petróleo aumente de precio. Si las reservas de México se agotan, sería un fuerte impacto para la economía nacional, el importar el petróleo.

---

<sup>18</sup> Elizondo, Carlos. Op. Cit. p. 83

<sup>19</sup> Ortiz Mena, Antonio. El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones Sobre una Época. Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica. México: 1998.

<sup>20</sup> Elizondo, Carlos. Op. Cit. p. 43

El Estado muestra una alta dependencia fiscal en los ingresos petroleros, la cual constituye una fuente de alto riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas del futuro; es necesario disminuir la dependencia de estos ingresos por la volatilidad en los precios de este recurso ya que minan la estabilidad de las finanzas nacionales actuales y futuras.

La evolución del Sistema Tributario Mexicano y el estudio realizado nos lleva a que hoy exista:

- Disminución del gasto debido al bajo nivel de recaudación.
- Dificultades administrativas que impiden una recaudación más eficiente que incorpore a una base gravable más amplia.
- Desigualdad en la distribución del ingreso.
- Disminución de la inversión pública, lo cual afecta la competitividad y se ve reflejado en el desempleo.
- Crecientes demandas insatisfechas por parte de los contribuyentes cumplidos, esto se refleja en pérdida de la confianza del gobierno y por tal, la disminución de la recaudación de los ingresos.
- Crecimiento del sistema de pensiones, lo que genera un enorme gasto por parte del gobierno.
- Desmedida dependencia de los ingresos petroleros, que provocará la incertidumbre en las Finanzas Públicas debido al constante cambio del precio del crudo.

Toda esta información se presenta como un círculo vicioso, ya que las necesidades sociales no se pueden satisfacer con un mayor nivel de gasto, dada la insuficiencia de recursos. El incumplimiento de las necesidades sociales provoca que el gobierno pierda legitimidad y credibilidad, y es por esto que la sociedad se opone a las constantes reformas que se presentan en el Sistema Tributario.

Se considera que el punto en el cual se podría romper el círculo sería a través de la búsqueda de consenso político para la aprobación de una reforma fiscal que permita incrementar los ingresos del gobierno; este consenso tendría que estar acompañado por una reforma en cuanto a la asignación del gasto público. No debemos olvidar que se han presentado consensos para la aprobación de reformas, las cuales han tenido éxito, pero también han corrido con rotundos fracasos.

### **Eficacia y Eficiencia Administrativa**

Al necesitar México una reforma fiscal centrada con el objeto de elevar los ingresos tributarios, y especialmente en el I.V.A., el cabildeo público debe hacerse en torno a la modernización administrativa del sistema tributario, a efecto de que:

- a) Ante la evasión y elusión fiscal, defina y eficiente los procesos de revisión, recaudación y administración tributaria.
- b) Antes las interminables controversias jurisdiccionales, replantee el sistema de la administración de justicia tributaria.
- c) En cuanto a corrupción, el Estado responda con mecanismos preventivos de control y de sanción gubernamental que eviten desvíos en la recaudación de las contribuciones.

Así, las reformas estructurales de las leyes deben ir de la mano de una administración tributaria moderna y eficiente, que mejore el cumplimiento de las obligaciones fiscales y para lograrlo se requiere de una gran voluntad política, pues el éxito de una reforma tributaria depende no sólo de la eficacia de la administración tributaria, sino de la transparencia de la función pública.

## **Simplificación y Transparencia del Sistema Impositivo Mexicano**

Hablaremos de la transparencia y la simplificación del sistema tributario, la cual establece que el costo de administrar un impuesto, así como las posibilidades de evasión y elusión aumentan con la complejidad del sistema fiscal. Así que es necesario contar con un sistema fiscal que sea simple y transparente. La simplificación del sistema tributario consiste en establecer impuestos cuyas bases económicas reflejan una capacidad contributiva efectiva y eficiente y que sean fáciles de administrar y monitorear, de tal forma que otorguen transparencia al sistema.

De acuerdo a estudios realizados, se establece que se debería de eliminar los incentivos tributarios y los gravámenes de bajo rendimiento fiscal, establecidas en las leyes fiscales, el perfeccionamiento de normas y procedimientos tributarios, la adopción de métodos de recaudación más ágiles y seguros, como se hace hoy en día a través de Internet. La administración diferenciada de grandes contribuyentes, los regímenes de retención en la fuente de los impuestos y el desarrollo de sistemas de información han coadyuvado a impulsar la tendencia general de simplificación y transparencia.<sup>21</sup>

La simplificación y transparencia en la estructura tributaria requiere, de un número reducido de impuestos de alto rendimiento con pocas exenciones y la eliminación de incentivos tributarios.

### **Costo de Cumplimiento**

---

<sup>21</sup> Amieva Huerta, Juan. Op. Cit. p. 116.

La captación de impuestos genera diversos costos que se encuentran asociados con la labor recaudatoria; el menoscabo que provoca el pago de los impuestos, afecta al bienestar, al interferir en las decisiones económicas, el gastos de la administración tributaria, los costos en que incurran los contribuyentes para cumplir con las disposiciones fiscales, los recursos que utilizan las personas en actividades de evasión y elusión fiscales, y el costo asociado al riesgo que asumen los contribuyentes que evaden. Con esto, podríamos establecer claramente que se generan perdidas de eficiencia en el mercado, debido a que los evasores constituyen una competencia desleal para los contribuyentes cumplidos.

### **Reforma Tributaria en México, de acuerdo al Criterio de la O.C.D.E.**

La O.C.D.E. menciona el por qué México necesita buscar un crecimiento fuerte, lo cual se debe de establecer como objetivo político debido a la situación en la que incurre nuestro país, por lo tanto mencionaré lo que establece:

- Recientemente el crecimiento potencial del P.I.B. (Producto Interno Bruto) cayó por debajo de 4%.
  - Esto es demasiado pesado para México, un país con un bajo nivel de ingresos y un alto crecimiento de la población.
  - También es demasiado preocupante la situación que en la actualidad experimenta México, ya que podría cerrar la brecha con otros países de la O.C.D.E.
- Por lo tanto es de suma importancia alcanzar un mayor crecimiento del P.I.B. per capita, al mismo tiempo que mantener la estabilidad macroeconómica.
- Con esto la O.C.D.E. da a conocer que se necesita desarrollar el incremento potencial del P.I.B. a cerca de 6% anual (al menos dos puntos arriba de la tendencia actual).



Asimismo la O.C.D.E. establece, por qué son necesarias las reformas y menciona que son para superar los obstáculos al crecimiento, como son los bajos niveles de educación, infraestructura física inadecuada y escasos incentivos para innovar, invertir y formar parte del sector formal. En algunos casos, enfrentar estos retos requiere elevar el nivel del gasto público.

Un sistema tributario bien diseñado, establece la O.C.D.E., puede generar los ingresos públicos adicionales necesarios para financiar gastos adicionales en áreas estratégicas como la educación y la infraestructura. Cabe notar que dichos resultados pueden ser obtenidos generando distorsiones económicas mínimas y de una manera que proteja la base tributaria, contra el impacto de los cambios cíclicos y de las fluctuaciones del precio del petróleo. Contar con una base de imposición más amplia, asimismo establece la O.C.D.E. que es esencial para asegurar el más alto nivel de ingresos tributarios y de gasto público que México necesita para mejorar el potencial de crecimiento.

A lo largo de los últimos años, se ha realizado un progreso importante para ampliar la base tributaria para el Impuesto Sobre la Renta de las empresas y de las personas físicas.

El reto central ahora es reformar el sistema del I.V.A., con el objeto de:

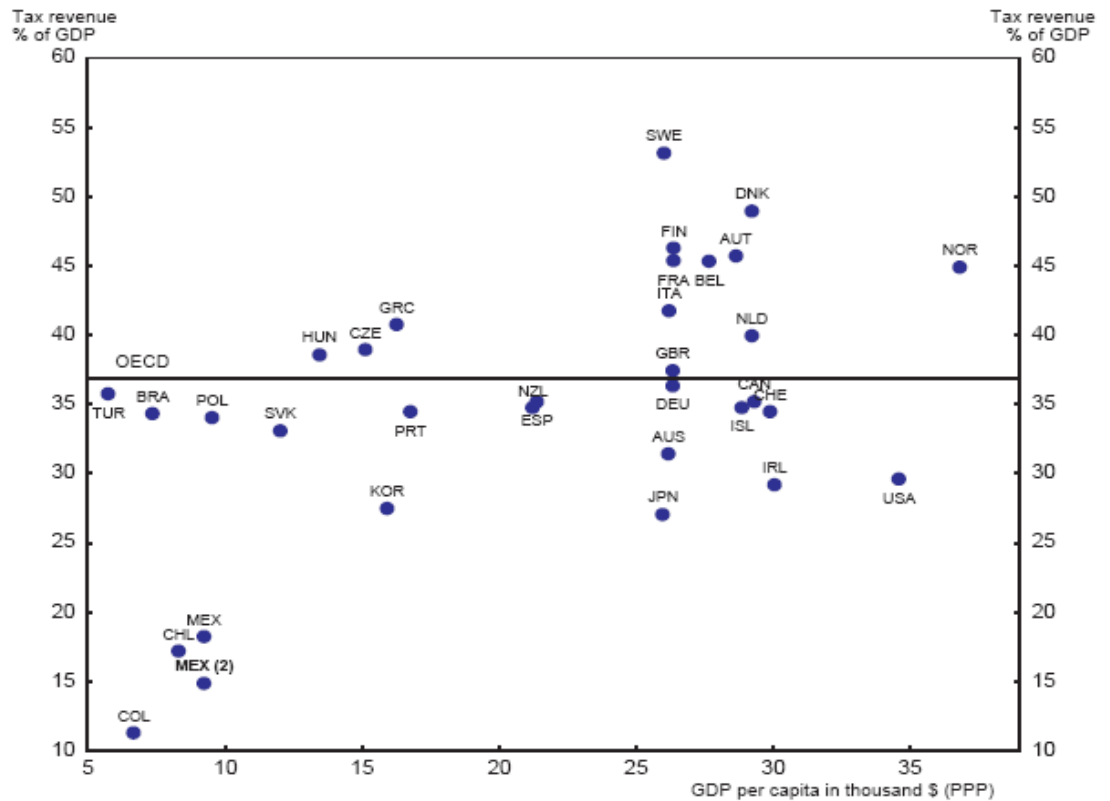
- Eliminar las distorsiones y la inequidad social que actualmente debilitan el sistema,
- y aumentar mediante el I.V.A. la proporción impuestos/PIB.

En resumen, un sistema tributario bien diseñado puede apoyar el crecimiento, mediante gastos mayores y más predecibles en infraestructura, desarrollando del capital humano, programas de salud básica y programas focalizados en la reducción de la pobreza.

México se encuentra en una posición de gran contraste frente a otros países miembros de la O.C.D.E. En estos últimos, el mayor problema radica en que el gasto público es demasiado elevado, y cualquiera que sea la estructura del sistema tributario, la pesada carga tributaria crea distorsiones significativas.

La siguiente gráfica nos muestra, el lugar que ocupa México de acuerdo a las estadísticas de la O.C.D.E., en cuanto a ingresos tributarios de cada país, y el nivel de ingreso de los países que son miembros de ésta organización.

### Ingresos Tributarios y Nivel de Ingreso de acuerdo a la O.C.D.E.



1. 2001 or nearest year available. Including social security contributions. Unweighted average for OECD.  
 2. Excluding PEMEX contributions to the Federal Government.  
 Source: OECD: Inter-American Center of Tax Administrations; World Bank.

Esto tiene como consecuencia la limitación del gasto público. El hecho de que el gasto óptimo este limitado por el bajo nivel de la recaudación tributaria, crea un delicado problema de decisión política. En estas circunstancias, las autoridades tienen que decidir entre:

1. Incrementar la deuda pública;
2. Aumentar la recaudación de impuestos; o
3. Mantener niveles de gastos bajos y volátiles.

Un financiamiento a través de mayor déficit actualmente no parece ser una opción, ya que la deuda del gobierno es ya bastante elevada.<sup>22</sup> Existe el claro riesgo que incrementar el nivel de la deuda podría debilitar la confianza de los inversionistas.

La segunda opción parece la más adecuada, incrementar la recaudación tributaria para financiar los gastos que tienen altos beneficios económicos y sociales, y al mismo tiempo mantener un gobierno “pequeño”, y minimizar la carga tributaria mediante una estructura fiscal óptima.

Los problemas principales del Sistema Tributario son los numerosos regímenes preferenciales y la deficiencia en la administración tributaria, aún a pesar del importante progreso realizado en los últimos años en estas áreas, todavía subsisten algunos problemas:

- Regímenes especiales (o gastos fiscales en sentido amplio), generan bajos ingresos.
- Complican la administración fiscal, ya que abren posibilidades para escapar lo cual facilita la evasión fiscal. La administración fiscal no pudo manejar adecuadamente la complejidad creada por la ley
- Estos también crean mayores problemas de desigualdad (algunos pagan impuestos y otros no), así como desigualdad en

---

<sup>22</sup> La deuda del sector público, incluyendo las obligaciones relacionadas con programas del rescate de bancos y los proyectos de inversión de largo plazo del sector público (P.I.D.E.R.E.G.A.S.), suma cerca de 42% del PIB. Además, existen obligaciones asociadas con la reforma inevitable del sistema de pensiones del sector público (I.S.S.S.T.E.).

cuanto a las medianas y grandes empresas que entran en el “régimen especial”<sup>23</sup>.

### **Reforma Tributaria necesaria según la O.C.D.E.**

En México el problema no es la estructura fiscal, la cual no es muy diferente a la de otros países de la O.C.D.E., sino la baja recaudación tributaria en proporción al P.I.B., en combinación con una complejidad innecesaria en el diseño del sistema. Como consecuencia, el desafío principal que enfrenta el sistema fiscal, es aumentar la capacidad de generar ingresos, principalmente ampliando la base de contribuyentes y con esto mejorar la recaudación, manteniendo las tasas cerca de los bajos niveles actuales.

En cuanto a impuestos directos concierne, se ha realizado un progreso importante con los paquetes fiscales, se esta dirigiendo apropiadamente, pero podría llegar aún más lejos.

Considerando asimismo a los impuestos al consumo, en este tema, sí queda mucho por hacer y si nuestro país enfatiza en este ámbito, existen muchas posibilidades de que las ganancias sean aún más importantes, las cuales se derivarían de una reforma ambiciosa e integral.

### **Ampliación de la Base del I.V.A.**

Los impuestos al consumo tienen la desventaja de crear distorsiones, aunado al tiempo de recaudar ingresos a partir de una base tributaria relativamente estable. El siguiente análisis lo realizaremos con el impuesto indirecto o impuesto al consumo en México, el cual es el Impuesto al Valor Agregado, fundamentado en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

---

<sup>23</sup> La existencia de varios regímenes preferenciales crean en particular distorsiones entre varias actividades económicas.

Una reforma del I.V.A. contribuiría con una mayor equidad al tiempo que se incrementa la eficiencia.

La O.C.D.E. establece los medios para ampliar la base del Impuesto al Valor Agregado, los cuales son los siguientes:

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

Las exenciones y la tasa cero:

- Tienen como resultado una reducción significativa de la base impositiva de consumo; y
- Contribuyen a un débil cumplimiento del pago del I.V.A. en la medida en que la tasa cero se atribuyó indebidamente a algunas transacciones.

Tomando en cuenta algunas estimaciones sólo se cobran impuestos sobre la mitad del consumo. De acuerdo con estimaciones oficiales, el cumplimiento del I.V.A. en México es solamente de aproximadamente un 63%, es decir que de cada \$100 pesos que deberían ser recaudados, sólo son recuperados \$63 pesos. Esta tasa es inferior a los niveles de cumplimiento en otros países miembros de la O.C.D.E.

La estrechez de la base y el consecuente bajo cumplimiento, explican que México se situó en el último lugar entre los países miembros de la O.C.D.E. desde el punto de vista de la productividad del I.V.A.

### **Demostración de la Recaudación del I.V.A.**

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

### **Subsidio del I.V.A.**

La reducción del tratamiento preferencial al consumo mediante la eliminación de las exenciones masivas y las tasas cero en el I.V.A., sería una manera de gravar a los hogares con más ingresos, con tasas efectivas más altas.

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

### **Ampliación de la Base de Imposición al Ingreso**

En lo concerniente al impuesto sobre la renta, basado en la Ley del Impuesto Sobre la Renta en México, algunas medidas han sido tomadas. Las medidas que han sido aprobadas eliminaron varios regímenes preferenciales tanto para las personas físicas como para las morales. La tasa marginal máxima del impuesto al ingreso de las personas físicas esta reduciendo gradualmente.

Sin embargo, quedan algunas áreas en donde, reformas adicionales pueden ser hechas para ampliar la base tributaria. Entre ellas, dos áreas podrían ser consideradas:

- I. Deshacerse del régimen simplificado para ciertos sectores, y
- II. Gravar las prestaciones de un modo más completo.

Asimismo la O.C.D.E. igualmente establece la ampliación a la base de imposición al ingreso, por tal lo establezco a continuación.

En el esquema de imposición al ingreso de las empresas, es oportuno considerar la eliminación del régimen simplificado para ciertos sectores.

Por otro lado, parece haber poca justificación económica para un tratamiento especial de sectores enteros en el régimen simplificado. Los sectores que gozan del régimen simplificado pagan muy poco o nada del impuesto al ingreso de las empresas. Sin embargo, empresas medianas y grandes en la agricultura y el transporte terrestre evitan pagar impuestos gracias a este régimen simplificado.

En cuanto al sistema del impuesto al ingreso de las personas físicas, el hecho de no gravar las prestaciones deja libre el impuesto entre una tercera y una cuarta parte del ingreso. Además, el hecho de no estar sujetos a un gravamen requiere la introducción de una reducción impositiva (el subsidio fiscal) para quienes reciben una proporción relativamente menor de su remuneración en forma de prestación, a fin de mitigar las consecuencias adversas para la equidad. Esto, a su vez, implica que la recaudación tributaria y la base de contribuyentes se reduzcan aún más y empeora la complejidad del sistema. En la mayoría de los sistemas tributarios de los países de la O.C.D.E. se incluyen las prestaciones en el

impuesto al ingreso, pero el tratamiento fiscal de los distintos tipos de prestaciones varía de manera importante entre países.

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

## **Conclusión**

El proceso de globalización ha transformado a la economía mundial y ha propiciado el cambio constante de los flujos internacionales de mercancías, servicios, trabajo y capital. Los sistemas fiscales difieren en tasas, bases y beneficios fiscales entre los distintos países, estimulando la migración de capitales y trabajo a los lugares a donde son más bajos los impuestos o también llamados paraísos fiscales, para evitar el pago de las contribuciones correspondientes al Estado donde se encuentren.



En este nuevo escenario mundial se presentan desafíos para las administraciones tributarias de todo el mundo, puesto que el creciente grado de internacionalización de las relaciones económicas genera mayores posibilidades de elusión y evasión fiscal.

Se muestra de vital importancia fortalecer los procesos de administración y control de la información, así como las actividades de Auditoría Fiscal y recaudación, las cuales son fundamentales para agilizar y solidificar el ingreso del Estado para el cumplimiento de las obligaciones.

Un punto trascendental que debo mencionar es que, para mejorar la recaudación, se debe modificar la legislación vigente contenida en los códigos fiscales y financieros, con el fin de fortalecer los mecanismos de sanción y cumplimiento de las disposiciones legales y no solamente colocar parches en cada normatividad, los cuales no sirven de nada.

El sistema tributario debe adecuarse al entorno económico de cada país, procurando que sea capaz de proveer los niveles de ingresos requeridos para garantizar una política fiscal sana, mejorando su capacidad de reacción y dotándolo estructuralmente de los elementos que le permitan adaptarse al cambio en forma dinámica, desarrollando la capacidad institucional necesaria para su administración, control y crecimiento sostenido.

Considerando, este proceso de modernización, es evidente que la administración tributaria debe formular estrategias claras, para identificar las brechas de incumplimiento y tenga conocimiento de los contribuyentes potenciales, fije prioridades y establezca metas de fiscalización y recaudación por sector y actividad, cuente con un padrón actualizado de las operaciones realizadas por los contribuyentes, simplifique el sistema fiscal para reducir los costos de cumplimiento y promueva la observancia de las obligaciones fiscales.

Considerando el estudio realizado, nos podemos dar cuenta que los datos arrojados de este análisis nacional como internacional de acuerdo a lo establecido por la O.C.D.E., podemos concretar lo siguiente:

- La reforma fiscal debe incluirse en la agenda política de nuevo.
- La deseada reforma fiscal debe ser diseñada para recaudar ingresos adicionales sin crear distorsiones.
- La mejor manera de hacer esto es ampliando la base del I.V.A.
- Es probablemente necesaria una compensación a los grupos de bajo ingreso para hacer políticamente viable la ampliación de la base del I.V.A.
- El tipo de compensación a escoger no debe desviar la atención de las ganancias presupuestarias significativas que tienen posibilidades de surgir en cualquier circunstancia a raíz de la eliminación de la tasa cero y de las exenciones en el régimen del I.V.A.

La O.C.D.E. y el análisis realizado en cuanto al sistema impositivo mexicano, calcula que la eliminación de los regímenes especiales a distintas actividades económicas y al ingreso podría incrementar la recaudación fiscal alrededor de 3 puntos del PIB, lo que elevaría los ingresos públicos mexicanos a niveles similares a los de otros países de América Latina y miembros de la O.C.D.E.

El reto de México mediante la Administración Tributaria en el Siglo XXI, es lograr convertirse en una entidad orientada a promover el cumplimiento voluntario cuyo principal objetivo sea su espíritu de justicia y equidad tributaria, satisfaciendo las expectativas de servicio, calidad y transparencia del Estado y de los contribuyentes, para el futuro.