

ISSN 1680-8800

S E R I E

**ESTUDIOS Y  
PERSPECTIVAS**

**SEDE SUBREGIONAL  
DE LA CEPAL  
EN MÉXICO**

# **Sobre la baja y estable carga fiscal en México**

Carlos Tello Macías

ESTUDIOS  
Y  
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## **Sobre la baja y estable carga fiscal en México**

Carlos Tello Macías



**NACIONES UNIDAS**



Este documento fue preparado por el profesor Carlos Tello Macías de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El autor agradece las sugerencias y comentarios del señor Juan Carlos Moreno Brid.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8800

LC/L.3995

LC/MEX/L.1178

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas. México, D. F.

S.15-00292

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Antecedentes</b> .....	7
<b>II. Situación actual</b> .....	9
<b>III. Causas</b> .....	13
<b>Conclusiones</b> .....	23
<b>Bibliografía</b> .....	25
<b>Serie Estudios y Perspectivas – México: Números publicados</b> .....	27

### Cuadros

CUADRO 1	MÉXICO: INGRESOS NETOS TRIBUTARIOS, 1940-2014.....	10
CUADRO 2	MÉXICO: INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 1990-2013.....	10
CUADRO 3	MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE INGRESOS PETROLEROS EN LOS INGRESOS PRESUPUESTALES TOTALES DEL SECTOR PÚBLICO, 1985-2013.....	10
CUADRO 4	PAÍSES SELECCIONADOS: COEFICIENTE DE GINI EN 2006, ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS.....	11
CUADRO 5	GASTO FISCAL EN MÉXICO, 2003-2012.....	15
CUADRO 6	PAÍSES SELECCIONADOS: RECAUDACIÓN DE PREDIAL.....	20



## Resumen

---

La baja carga tributaria, su elevada dependencia de los ingresos petroleros y su escaso efecto para reducir la concentración del ingreso son deficiencias fundamentales que limitan el desarrollo económico de México. El propósito del presente trabajo es examinar la evolución de largo plazo de los ingresos tributarios en México e identificar las causas detrás de su marcada estabilidad y debilidad. Para ello, en el trabajo se aborda el análisis de los elementos principales que han determinado la carga tributaria en el país y, a la vez, se hace un recuento crítico de algunos de los principales intentos y propuestas para instrumentar una reforma fiscal profunda. Dicho diagnóstico cierra con una sección de conclusiones en las que se apunta a la necesidad de hacer una reforma fiscal, que vaya mucho más allá de la que se puso en marcha en 2013, a fin de dotarlo de mayor equidad, eficiencia y capacidad recaudatoria que tanto urgen al desarrollo del país.



## I. Antecedentes

---

A principios de la década de 1950, la Comisión Mixta del Gobierno de México y el Banco de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) prepararon un estudio sobre las tendencias de la economía mexicana en los últimos diez años y sus perspectivas para el futuro inmediato, enfocado particularmente al examen de la capacidad de México para absorber inversiones del exterior, tanto en forma directa como de créditos a largo plazo.

El estudio, titulado *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, elaborado por los economistas Raúl Ortiz Mena y Víctor L. Urquidi, expertos designados por el Gobierno de México, y por los señores Albert Waterston y Jonas H. Haralz, del Banco Mundial, fue publicado en México conjuntamente por Nacional Financiera y el Fondo de Cultura Económica en 1953.

Este estudio, con una amplia base estadística, se transformó de inmediato en referencia obligada de todos los interesados en el comportamiento de la economía del país. Entre otras cosas, se señalaba que en la próxima década, la de 1950, las finanzas públicas continuarían desempeñando un papel decisivo en el desarrollo económico de México. Las necesidades de fondos para inversión pública serían mayores que durante la década anterior, la de 1940, y se destinarían, entre otras cosas, a las comunicaciones y transportes, energía eléctrica, exploración y explotación de petróleo, obras de riego y gastos en los servicios educativos y sociales.

Las posibilidades de satisfacer estas necesidades sin recurrir a métodos de financiamiento inflacionario son mayores que nunca. El ingreso real jamás ha sido más alto, y la proporción de las utilidades con respecto al ingreso nacional es todavía casi la misma que durante la guerra. Estas condiciones ofrecen una excelente oportunidad de incrementar los ingresos públicos mediante una política tributaria vigorosa y justa que satisfaga los requerimientos de los presupuestos de gastos corrientes y de inversión durante la próxima década, y contribuya a mejorar la distribución del ingreso nacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los ingresos tributarios se estimaban en alrededor de 10% del Producto Nacional Bruto en 1950 y por factores su distribución era la siguiente: “Utilidades”, 47%; “Sueldos, salarios y suplementos”, 24% y “Asignaciones a propietarios que trabajan e Ingresos mixtos de capital y trabajo”, 29% (Ortiz y otros, 1953, págs. 18, 347 y 381).

Preocupado por este problema, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, decidió invitar al país a Nicolás Kaldor, destacado economista de la Universidad de Cambridge, Inglaterra, y contratarlo para hacer una propuesta de reforma fiscal para México. En 1960 —en el informe en el que presentó— Kaldor<sup>2</sup> concluyó en que hay necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo de México por dos razones fundamentales:

- 1) La primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidad de desarrollo acelerado, tanto en su aspecto económico como cultural. El ingreso corriente proveniente de los impuestos (federales, estatales y municipales) en México es alrededor del 9% del Producto Nacional Bruto y está entre los más bajos del mundo [...].
- 2) La segunda razón importante para una reforma general del sistema impositivo es, en parte, política. Radica en el hecho de que la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad.<sup>3</sup>

También algunos funcionarios y diversos y notables economistas mexicanos habían estado insistiendo en la urgente necesidad de llevar a cabo una profunda reforma tributaria.

---

<sup>2</sup> Kaldor, 1960 (en inglés); Kaldor, 1964, págs. 265-267 (en español).

<sup>3</sup> Aboites Aguilar, L. y Unda Gutiérrez, M., 2011, págs. 112 y 113.

## II. Situación actual

---

A pesar de múltiples ajustes, adecuaciones e incluso reformas a las diversas leyes fiscales y de importantes cambios en la administración de los tributos, la recaudación en relación con el producto interno bruto (PIB) —la carga o presión tributaria—, ha permanecido relativamente estable en los últimos 70 años, variando entre 9% y 10%. Son varias las estimaciones históricas de la carga o presión tributaria en México. Por ejemplo, David Ibarra (2011) estima que para el período 1990-2010 la carga tributaria anual fluctuó en torno a 9,6% en promedio. Elizondo Mayer-Serra (2012) la ubica en torno a 9,25% para el período 1990-2011. López y Reyes (2010) para el período 1980-2009 la estiman en torno al 10,1%. Luis Manuel Pérez de Acha (2014) considera que en 1980 la recaudación tributaria era de 9%, mientras que en 2012 fue de 8,5%. Todas estas estimaciones, en términos generales, coinciden en que la carga tributaria de México se ubica en torno a 9,5% del PIB. Las diferencias en las evaluaciones obedecen a razones metodológicas (i.e., si se hacen los cálculos a precios corrientes o precios de un solo año) y también de cobertura, pues algunas de ellas no incluyen la totalidad de los tributos y otras incorporan algunos derechos.

En 2012, varios países de América Latina, con similar nivel de desarrollo, a lo largo de los años han ido aumentando la carga tributaria y ahora recaudan por concepto de ingresos tributarios mucho más que México, país que sólo recauda alrededor de 10% del PIB y aspira a llegar apenas al 11%, de tener éxito las reformas recientes: Argentina (37%), Brasil (35%), Uruguay (28%), Costa Rica (22%) y Chile (19%) y la mayoría de los países miembros de la OCDE mucho más (CEPAL, 2013 y OCDE, 2014).

No sólo es baja la carga tributaria, sino que, además, la dependencia del Gobierno de México de los ingresos petroleros es enorme. El peso de los ingresos no tributarios (que en su gran mayoría se obtienen del petróleo por la vía de diversos derechos) dentro del total de los ingresos del gobierno federal es considerable, y al analizar el comportamiento del total de los ingresos, se advierte que la caída de los ingresos tributarios se compensa, casi en su totalidad, por el aumento en los ingresos no tributarios. Y aun así, la relación ingresos fiscales/PIB sigue siendo menor que la de los países de América Latina antes citados.

**CUADRO 1**  
**MÉXICO: INGRESOS NETOS TRIBUTARIOS, 1940-2014**  
*En porcentajes del PIB*

Año	Porcentajes	Año	Porcentajes
1940	9,3	2000	9,2
1950	9,6	2010	9,6
1960	9,2	2012	10,1
1970	10,4	2013	9,9
1980	11,0	2014 *	11,0
1990	9,3		

Fuente: Para los años 1940 y 1950, las cifras se han tomado de Urquidí, 1962<sup>4</sup> y corresponden al concepto de "ingresos fiscales". El dato de 1960 se tomó del Informe Kaldor. Los demás datos se basan en información —o estimado en el caso de 2013— de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Nota: Los datos son esencialmente comparables e incluyen impuestos federales, estatales y municipales. Al eliminarse el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1980 y sustituirse por el IVA, la recaudación de las entidades federativas prácticamente dejó de existir.

**CUADRO 2**  
**MÉXICO: INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 1990-2013**  
*En porcentajes del PIB*

Año	Tributarios	No tributarios <sup>a</sup>
1990	9,3	4,4
2000	9,9	4,5
2010	9,6	5,5
2013 <sup>b</sup>	10,1	5,0

Fuente: SHCP.

<sup>a</sup> Derechos, productos y aprovechamientos.

<sup>b</sup> Cifras estimadas.

**CUADRO 3**  
**MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE INGRESOS PETROLEROS<sup>a</sup>**  
**EN LOS INGRESOS PRESUPUESTALES TOTALES**  
**DEL SECTOR PÚBLICO, 1985-2013**

Año	Porcentajes	Año	Porcentajes
1985	38,0	2000	32,6
1990	30,0	2005	37,3
1995	35,5	2013	34,0 <sup>b</sup>

Fuente: SHCP.

<sup>a</sup> Los ingresos petroleros del fisco incluyen los tributarios (IEPS, IVA y aranceles) y no tributarios (diversos derechos).

<sup>b</sup> Cifras preliminares.

Además, la capacidad redistributiva del sistema fiscal en México es prácticamente nula. La comparación de la distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias indica que en Europa y los Estados Unidos el efecto redistributivo sí lo es:

<sup>4</sup> Urquidí, V. L., 1962, reproducido en Aboites Aguilar L. y Unda Gutiérrez, M., 2011, págs. 243-263.

**CUADRO 4**  
**PAÍSES SELECCIONADOS: COEFICIENTE DE GINI EN 2006,**  
**ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS**

Unión Europea (15 países)	0,46	0,31
Reino Unido	0,53	0,35
Dinamarca	0,49	0,29
España	0,47	0,35
Austria	0,38	0,27
Estados Unidos	0,47	0,34
Brasil	0,56	0,54
Chile	0,47	0,46
México	0,51	0,49

Fuente: Banco Mundial, 2008, págs. 92-94; Cambridge University, 2009; Harvard University, 2009.

Nota: Las transferencias incluyen aportaciones a la seguridad social y otras ayudas sociales como pensiones.

El coeficiente de Gini en los países de la Unión Europea es de 0,46 antes de impuestos y transferencias y, después de ellos, baja a 0,31. En América Latina, el coeficiente de Gini apenas pasa de 0,52 a 0,50, y en México prácticamente se mantiene en alrededor del 0,50.

La limitada capacidad redistributiva del sistema fiscal mexicano se debe a factores de tipo estructural. El primero se asocia a la limitada cantidad de recursos disponibles para ser distribuidos. En segundo lugar, por el lado del gasto, tiene que ver con el diseño de los programas de apoyo que se instrumentan. Muchos de ellos tienen un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso (notablemente los programas dirigidos al desarrollo rural, como “Pro campo”<sup>5</sup>, que después de 20 años de existencia cambió de nombre y ahora se llama “Pro agroproductivo”). El tercero está relacionado con las proporciones de ingresos por tributación directa e indirecta. En específico, los impuestos indirectos (principalmente el IVA), que son más regresivos, tienen mayor peso en México (y en algunos de América Latina) que en los países miembros de la OCDE (Goñi, Servín y López, 2008) y, finalmente, el peso específico que las distintas clases sociales tienen en la definición de la política económica (sobre todo los ricos y poderosos).

Por su parte, la explicación de la baja y estable carga tributaria de los últimos años en México se encuentra, en buena medida, en la concentración de la riqueza y del ingreso en el país durante décadas, que les da a unos cuantos poderosos un enorme margen de influencia en las decisiones que los gobiernos toman. Esto ya lo había advertido Adam Smith a finales del siglo XVII:

*“Cuando la Legislatura trata de regular las diferencias entre los patrones y sus trabajadores, sus consejeros siempre son los patrones [...]. Aquellos que viven de sus rentas y de sus utilidades son los que hacen las leyes; los que viven de su salario no las hacen.”* (Smith, 1937, págs. 131 y 142).

Pero hay otros factores que lo explican.

<sup>5</sup> De acuerdo con Coneval, Procampo “no demostró resultados satisfactorios [...]; benefició más a los productores de mayor ingreso [...] y dos terceras partes de la superficie beneficiada se localizan en 10 Estados del centro y norte del país.”



### III. Causas

---

En primer lugar, la creciente disponibilidad para el gobierno del crédito, tanto interno como externo (el primero, después de la Segunda Guerra Mundial y, el segundo, a partir del fin de la Guerra de Corea y del Plan Marshall, a principios de la década de 1950) y, posteriormente, la enorme riqueza petrolera de los últimos 30 años, que ha proporcionado considerables recursos al gobierno (el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación pasó de 16 dólares por barril en 1995 a más de 100 dólares en 2012), lo ha llevado a continuamente posponer una reforma tributaria.

En segundo lugar, la relativamente poco eficaz y eficiente administración tributaria. En México ésta deja mucho que desear, considerando las necesidades de recaudación, así como los estándares internacionales en la materia, y así ha sido durante muchos años.

A nivel mundial, México es de los países que presenta uno de los niveles más bajos de productividad<sup>6</sup> y eficiencia en la recaudación de impuestos, particularmente en el ISR y el IVA, los dos principales instrumentos tributarios en el mundo. La baja productividad de los impuestos en México se explica en buena medida por la inadecuada administración de los tributos, que resultan en los grandes niveles de evasión y elusión, los tratamientos especiales (exenciones), así como la creciente economía informal, todo ello alentado por las bajas tasas de crecimiento económico de los últimos años.

Sin duda, a lo largo de los años se han tomado medidas importantes y acertadas en diferentes momentos para, en principio, mejorar la administración tributaria. Por ejemplo:

1) Se ha modificado el modelo de la organización de la autoridad fiscal, a fin de cambiar de uno que descansaba en la *administración por tributos* (direcciones generales de ISR, ISIM, especiales, auditoría, etc.) a uno que descansa en la *administración por funciones*: sustantivas (asistencia al contribuyente, normativa y técnico-jurídica, recaudatoria, fiscalizadora, cobranza, etc.) y de apoyo (informática, control interno, capacitación, estudios, etc.);

2) Se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y, muy importante, se separaron las tareas de administración de los tributos, de las de definición de política en la materia;

---

<sup>6</sup> La productividad de un impuesto es el resultado del cociente de la carga tributaria entre la tasa general del impuesto. Es decir, “indica el rendimiento recaudatorio real del impuesto e indirectamente indica la magnitud de incumplimiento”.

3) Se han abandonado los métodos manuales de revisión y control, a favor del uso de medios y registros informáticos;

4) Se ha facilitado el cumplimiento de las obligaciones: pago en bancos, pago electrónico, etc., y

5) En alguna medida (muy poca) se han simplificado normas y procedimientos. No obstante, la tasa de evasión fiscal en México es una de las más altas entre las economías con semejante nivel de desarrollo, y limita sustancialmente la productividad de los impuestos.<sup>7</sup>

En tercer lugar, desde 1962 se permite a los contribuyentes ampararse (el juicio de amparo es un instrumento básico de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos)<sup>8</sup> contra la imposición de gravámenes que no sean proporcionales y equitativos. En la mayoría de los países esta práctica no existe. En cambio, la administración fiscal mexicana está permanentemente asediada judicialmente.

Anteriormente, éste no era el caso. Desde el Congreso de Anáhuac, en octubre de 1814, claramente se estableció que dentro de las obligaciones de los mexicanos para con la Patria (a cambio de ejercer ciertos derechos), estaba la de “una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos”. Más tarde, ya con base en la Constitución de 1857, Ignacio Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia (1877-1882) sostuvo en su momento que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos no eran garantías individuales. En 1962, la Suprema Corte de Justicia determinó que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos deberían considerarse garantías individuales. Desde entonces, los causantes —los poderosos y ricos, que pueden contratar a los muy costosos despachos de abogados especialistas en la materia, a quienes les es muy rentable el negocio— han interpuesto juicio de amparo y, con frecuencia, se les ha concedido (López, 2013).

La cuestión del amparo en materia impositiva le ha restado fuerza institucional a la autoridad fiscal. Es muy difícil definir e interpretar con claridad lo que es proporcional y equitativo. Además de quitar tiempo a la autoridad, resulta muy costoso y en prestigio, en particular cuando la Suprema Corte falla, como con frecuencia suele suceder, a favor del causante.

En cuarto lugar, está la cuestión del gasto fiscal, es decir, de las concesiones a los contribuyentes que se desvían de la estructura impositiva normal. Toman la forma, entre otros, de exenciones, deducciones, estímulos, créditos fiscales, tasas preferenciales y otros privilegios tributarios. Además, cabe subrayar que en el caso mexicano, éstos se aprueban por el Congreso de la Unión, pero son devueltos a ciertos causantes, en detrimento de la recaudación global, por la vía de los tratamientos especiales que está facultado a otorgar el Ejecutivo Federal. En general, el cálculo de la magnitud del gasto fiscal es especialmente complejo. Por una parte, buen número de las excepciones y tratamientos especiales listados arriba se quedan sin medir.<sup>9</sup> A la vez, está la cuestión de qué es lo que debe incluirse como un elemento más del gasto fiscal. Por ejemplo, el subsidio a la gasolina debe o no considerarse como un gasto fiscal. Por otra, en nuestro país —como en algunos otros— existe una serie de resoluciones particulares que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) no hace del conocimiento público. Reconociendo las dificultades metodológicas señaladas, hay consenso entre los analistas y expertos que en México el gasto fiscal ha sido y sigue siendo muy elevado, si bien no está cabalmente cuantificado. Este gasto —con el declarado propósito de estimular cierta actividad o sector— resta enormes recursos al Estado. Sin embargo, la práctica usual ha sido que, una vez otorgado dicho estímulo, éste tienda a prevalecer en el tiempo, sin que se realice un análisis de los costos que tuvo dicha renuncia fiscal que acarreó su aplicación, ni de los beneficios que generó en las actividades o sectores a los que se quería impulsar o favorecer.

En esta materia, en lo que respecta a la promoción del desarrollo económico, generalmente se enfrentan dos puntos de vista: el que se refiere a los *incentivos* y el que se refiere a los *recursos*. Quienes

<sup>7</sup> OCDE, 2006, pág. 54; CEFP, 2010, págs. 38-39; CIDE e ITAM, 2003, pág. 14, e ITESM, 2009. Además, existen varios estudios e informes que abordan la cuestión de la administración tributaria. Entre ellos se encuentra uno de la OCDE, 2007, en donde se recomiendan varias reformas al SAT.

<sup>8</sup> El artículo 31 constitucional, sobre las obligaciones de los mexicanos, en su fracción cuarta establece las características (proporcionales y equitativas) en que los ciudadanos deben contribuir a los gastos públicos. A su vez, el amparo está regulado por los artículos 103 y 107 constitucionales y por la ley que lleva su nombre.

<sup>9</sup> Véase: <<http://www.shcp.gob.mx/INFGUB/Presupuestodelosgastosfiscales.aspx>>.

piensan que es la insuficiencia de incentivos lo que provoca el poco crecimiento económico y la poca inversión de los particulares en cierto tipo de actividad, promueven reformas de toda índole al sistema tributario con el fin de otorgar mayores concesiones a los contribuyentes (i.e., empresas) a pesar de que, con ello, la recaudación baje. En este caso, por ejemplo, se encuentran los tributos asociados al automóvil (a los autos nuevos —ISAN—, la tenencia, etc.). Se argumenta que, si se eliminan, se estimulará el uso de automóviles. Por el contrario, quienes piensan que el poco crecimiento económico y la poca inversión privada, en una actividad específica, son consecuencia de la falta de recursos, promueven reformas tributarias de todo tipo y eliminan tratamientos especiales y estímulos para, por la vía de la mayor recaudación, aumentar la inversión y el gasto públicos. En este último caso, el estímulo se daría por la vía de mejores servicios de educación, atención a la salud, caminos, infraestructura y otros que resultarían al disponerse de mayores recursos fiscales. En el ejemplo del automóvil, el estímulo se daría por la vía de mejoras en la circulación vehicular (alumbrado, señalización, etc.). En el caso de los automóviles en México, pese a la carga tributaria existente sobre los automóviles, la producción y venta interna en México han tenido un crecimiento espectacular.

**CUADRO 5**  
**GASTO FISCAL EN MÉXICO, 2003-2012**  
*En porcentajes del PIB*

Año	Porcentajes	Año	Porcentajes
2003	6,4	2007	5,9
2004	5,8	2008	7,4
2005	6,7	2012	5,7 <sup>a</sup>
2006	5,6		

Fuente: CEFP, 2010, págs. 71 y 72, con base en información de la SHCP.

<sup>a</sup> Cifras estimadas.

En realidad, es la falta de recursos públicos y no la insuficiencia de incentivos fiscales lo que ha limitado el desarrollo económico. Durante el período 1982-2012, el sistema fiscal ha sido incapaz de promover la circulación del excedente generado hacia fines de desarrollo económico y social.

En México se ha marchado de manera excesiva por el camino de los estímulos, de los incentivos, de los tratamientos especiales. Si se estudia lo que ha sucedido durante 1982-2012, se observa que a pesar de todo tipo de promociones por la vía fiscal, no ha habido crecimiento económico ni mayor inversión de los particulares. Lo que sí ha sucedido es que el fisco dejó de recaudar cuantiosos recursos.

En todos los tributos hay tratamientos especiales, estímulos y exenciones. Los gastos fiscales por concepto del ISR se concentran, sobre todo, en tratamientos especiales a las empresas.<sup>10</sup> A las personas físicas, el tratamiento especial consiste en que hay muchos ingresos que no están gravados (i.e., herencias, legados) y otros que tienen un tratamiento especial y no se acumulan al resto de los ingresos de las personas (i.e., lotería y, ahora, ganancias de capital). En el caso del IVA, los principales gastos fiscales se asocian a los rubros de tasa cero, bienes y servicios exentos y tasa preferencial que hasta 2013 existían en las zonas fronterizas. Además de todo lo establecido en las diferentes leyes tributarias, está lo que se precisa en el Artículo 39° del Código Fiscal de la Federación, que faculta al Ejecutivo a otorgar todo tipo de beneficios tributarios en: a) exenciones o condonaciones; b) facilidades administrativas para el cumplimiento del pago de un impuesto, y c) estímulos o subsidios. Por la vía de los decretos presidenciales el Ejecutivo ha moldeado el sistema impositivo, otorgando unilateralmente

<sup>10</sup> “El régimen de consolidación fiscal que se contempla en la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) permite que alrededor de 400 grandes grupos empresariales, mismos que en conjunto acumularon ingresos por 4 billones 960.000 millones de pesos en 2008 tengan una carga fiscal en ISR de apenas 1,7% en promedio”, según reporta el SAT en “Consolidación/Grandes contribuyentes” entregado a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Este estímulo fue eliminado en 2014.

beneficios, excepciones y privilegios tributarios, contrario a lo establecido en la ley. Entre 1995 y 2007 se emitieron 94 decretos, con 151 medidas adoptadas, que significaron algún beneficio tributario. La mayoría de ellas (42%) fueron excepciones o condonaciones y casi otro tanto por estímulos (39%) (Schatan, 2013).

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

La potestad arbitraria para relevar parcial o totalmente a sectores de la población de su obligación de contribuir al erario público ha sido práctica añeja del presidencialismo mexicano (Carpizo, 2006). Con ello, el Ejecutivo se relaciona y negocia con los distintos grupos y sectores de la sociedad. No es lo mismo exentar el impuesto que exentar el pago del impuesto. Pero al actuar de la forma en que ha actuado a lo largo de los años, el gobierno lo considera igual. En la inmensa mayoría de los casos en que se han otorgado tratamientos especiales y exenciones, su constitucionalidad está en entredicho. En la práctica, y apoyándose en el artículo 39° del CFF, el presidente ha legislado en materia tributaria.

Hay aquí un amplio espacio para la discrecionalidad tributaria bajo un grueso manto de opacidad. Recientemente, el 26 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la larga lista de tratamientos especiales y estímulos que el presidente Peña Nieto otorgó, días después de haberse aprobado la llamada “reforma hacendaria” en el Congreso de la Unión. Habrá menos recaudación, en los años por venir, que la inicialmente prevista.

La larga lista de beneficios fiscales otorgados mediante vías administrativas ha implicado una continua erosión de la base tributaria en respuesta a presiones o “necesidades” puntuales de grupos y sectores particulares, con propósitos incluso discordantes entre sí, proceso que no está sujeto a supervisión o control coherente desde el aparato de Estado en su conjunto. El andamiaje institucional aquí pareciera tener una falla fundamental: el Ejecutivo no tiene formalmente facultades constitucionales para revertir de manera administrativa lo establecido por el legislativo en materia tributaria, salvo en situaciones muy particulares que han sido aclaradas por la Suprema Corte de Justicia, pero tampoco existe un mecanismo efectivo que sirva de freno al Ejecutivo cuando trasgrede esa regla constitucional. Parece, en pocas palabras, uno de los elementos más caros del presidencialismo mexicano. La política tributaria se va haciendo al andar, en una relación errática y no siempre transparente entre el Ejecutivo y grupos de interés, con resultados que pueden distar significativamente de lo establecido en las leyes (Schatan, 2013).

En quinto lugar está la percepción negativa que se tiene sobre la forma en que se comporta el gobierno en materia de gasto y manejo honesto y eficaz de los asuntos públicos.

Para ayudar a explicar la capacidad recaudatoria de un país, hay que dar valor a la percepción que tiene el contribuyente sobre los actores y estructura del sistema tributario que crecientemente es valorado en la literatura económica. La percepción del contribuyente de la existencia de un sistema tributario corrupto, ineficiente y sesgado al interés de ciertos grupos implica una disposición muy baja de aquellos para pagar sus impuestos. Por tanto, para incrementar la recaudación, el gobierno, a la par de mejorar sus instrumentos de recaudación tributaria, debe también mejorar su reputación ante los contribuyentes (Hernández, 2014 y CEPAL, 2006).

En las últimas décadas, la política tributaria impulsada por el gobierno federal se ha centrado, principalmente, en la reducción de los impuestos al ingreso y la ampliación y fortalecimiento de los impuestos al consumo. Los rasgos generales de la política tributaria contemporánea coinciden en gran parte con la plataforma intelectual de la *Teoría de la Tributación Óptima (TTO)*. Esta teoría considera que los efectos de las diferencias institucionales y culturales no son lo suficientemente restrictivos para ser consideradas en el análisis de la recaudación tributaria. No obstante, en México la recaudación tributaria prácticamente ha permanecido igual y sin variación durante décadas. Esta situación, se explica, en parte, por la omisión del impacto de las restricciones culturales e institucionales en la efectividad de

los instrumentos tributarios. Es decir, la política tributaria ha venido sustentada en un diagnóstico erróneo del comportamiento de los contribuyentes. Se ha cometido el error de asumir implícitamente que las leyes impositivas se cumplen en una lógica ajena a las complejidades históricas e institucionales en las que se desenvuelven los individuos y actores colectivos, públicos y privados, de la economía mexicana.

Una economía con fuertes asimetrías socioeconómicas entraña diferentes racionalidades económicas entre los individuos y, por tanto, diferente percepción entre ellos con respecto al gobierno y sus actividades (Castañeda, 2006, págs. 25-66). Las asimetrías socioeconómicas de la economía mexicana implican la existencia de individuos con diferentes instituciones y percepciones culturales sobre el sistema tributario. Por lo tanto, el supuesto del individuo representativo de preferencias homogéneas de la TTO, en que se basa la idea de reducir los impuestos al ingreso e incrementar los que gravan el consumo, no es aplicable a la economía mexicana. Las percepciones negativas prevalecen tanto en los estratos de población de ingreso alto como bajo. En cualquiera de éstos se incurre con regularidad en la evasión fiscal. No obstante, en general los estratos de mayor ingreso presentan una propensión mayor al pago de impuestos. Los beneficios, producto del *status quo* prevaleciente en la economía, les son favorables, que aunados a su mayor conocimiento de las instituciones fiscales formales, les facilita el uso de prácticas de elusión fiscal, que a pesar de connotación ética negativa, no son ilegales. Y esto justifica otro tipo de institución informal prevaleciente en el sistema tributario mexicano, consistente en la percepción generalizada, por parte del pequeño y mediano contribuyente, de que los grandes contribuyentes pagan una proporción relativamente más pequeña de impuestos como proporción de sus beneficios obtenidos, y ello haciendo uso de su conocimiento privilegiado de las inconsistencias jurídicas del sistema tributario y de sus relaciones con el poder (Ibarra, 2007 y Casar, 2013). El sistema tributario en México descansa, como en muchas otras partes del mundo, en el cumplimiento voluntario. Basta con que un causante presente su declaración de impuestos para que la autoridad se la tome en buena fe. Pero si los ciudadanos piensan que la estructura de los tributos no es justa y equitativa, difícilmente se dará el cumplimiento voluntario.

Ello explica el profundo arraigo en el sistema tributario mexicano de instituciones<sup>11</sup> y cultura altamente propensas a la evasión y elusión fiscales. Ello es producto, a su vez, de la percepción negativa que tienen los contribuyentes del desempeño gubernamental y la persistencia en el tiempo de profundas asimetrías económicas y sociales, que han llevado a los actores económicos a sistematizar y aceptar las prácticas de evasión y elusión fiscales como mecanismo legítimo para compensar sus beneficios, así como a la polarización de las posiciones en torno a un programa de reformas tributarias necesarias para incrementar la recaudación. Esta situación ha devenido en la incapacidad de los órganos públicos y privados para generar acuerdos en materia de política tributaria, dado que las partes involucradas carecen de los incentivos necesarios para moverse a un escenario económico de mayor nivel de recaudación. Ningún actor quiere dar el primer paso, sin garantía de que el otro también lo hará.

En México se ha asumido que las leyes impositivas se cumplen en una lógica ajena a las complejidades históricas e institucionales en que se desenvuelven los individuos y actores públicos y privados de la economía mexicana. La omisión de las instituciones informales (reputación de la autoridad fiscal, credibilidad de la política fiscal) en la hechura de la política tributaria ha significado una limitada e ineficiente recaudación tributaria.

---

<sup>11</sup> Las instituciones se entienden como el conjunto de normas, convenciones y expectativas que rigen y delimitan los comportamientos de la interacción humana y que afectan el sentido de sus decisiones económicas. Son formales cuando aluden a normas escritas, e informales cuando expresan convenciones sociales, rasgos culturales y hábitos mentales. Véase North, 1993.

Para medir el impacto que tiene el entorno cultural e institucional de los contribuyentes en la recaudación tributaria, se pueden utilizar los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial <sup>12</sup> para los años 1996-2008. Por gobernabilidad se entiende el conjunto de tradiciones e instituciones por conducto de las cuales se ejerce la autoridad en un país, que comprende tres grandes vertientes: a) el proceso mediante el cual los gobernantes son elegidos, monitoreados y reemplazados; b) la capacidad del gobierno para formular y hacer efectivas sus políticas, y c) el respeto de los ciudadanos y órganos del Estado a las instituciones que rigen la interacción social y económica.

Para realizar las estimaciones, <sup>13</sup> se utiliza el concepto económico de la *elasticidad* (que mide el cambio de una variable con respecto al cambio de otra, en este caso, de la recaudación con relación al índice de gobernabilidad), y se relaciona estadísticamente el índice de gobernabilidad con diferentes niveles de recaudación: a) recaudación por concepto de ingresos y beneficios; b) recaudación por bienes y servicios, y c) la recaudación total.

Al comparar la elasticidad tanto del ingreso (cambio porcentual de la recaudación con respecto a un cambio porcentual del ingreso de la economía –PIB), como de las instituciones (cambio porcentual de la recaudación con respecto a un cambio porcentual del entorno institucional y cultural –índice de gobernabilidad), se aprecia la importancia que estas últimas tienen en la recaudación. Particularmente, un incremento de 1% en el entorno institucional y cultural (IGLOB) representa: <sup>14</sup>

- a) Un incremento de la recaudación por ingresos y beneficios (RIB) de 1,86%;
- b) Un incremento de la recaudación por bienes y servicios (RBS) de 0,34%, y
- c) Un incremento de la recaudación total (RT) de 0,94%.

Uno de los resultados más interesantes es que el efecto del índice de gobernabilidad sobre la recaudación por ingresos y beneficios es mayor incluso que el efecto del RIB (1,86 contra 0,98, respectivamente). Parte de la explicación de este resultado se encuentra en que en este tipo de recaudación es en donde el contribuyente tiene mayores facilidades para evadir y eludir impuestos, en comparación con la recaudación por bienes y servicios, que al estar compuesta de impuestos más inelásticos, es más difícil de evadir.

De esta forma, la política tributaria se enfrenta a diversos tipos de restricciones institucionales, culturales y sociales, que necesariamente deben ser considerados como factores relevantes en su diseño y puesta en práctica (OCDE, 2009, págs. 121-122). De igual forma, cada día adquiere mayor reconocimiento la percepción de la equidad y confiabilidad del sistema que tiene la sociedad.

La política tributaria, a la par de atender el objetivo primario de incrementar la recaudación tributaria haciendo uso de los instrumentos tributarios convencionales (tasas marginales, base tributaria, tramos de recaudación, entre otros), debe integrar acciones para garantizar su efectividad y que favorezcan el desarrollo de nuevas instituciones y entornos culturales que lleven a una nueva interacción entre el recaudador y al contribuyente favorable a la recaudación. Se trata de romper los comportamientos inerciales de desconfianza mutua existentes en el sistema tributario. En cuanto al contribuyente, deben llevarse a cabo acciones tendientes a romper la idea (y no sólo la idea) de la existencia de economía excluyente, ineficiente y corrupta. Con respecto al recaudador, la política tributaria debe concebirse de manera integral a la política de gasto público y los determinantes del crecimiento económico.

<sup>12</sup> Los indicadores de gobernabilidad abarcan seis dimensiones: 1) voz y rendición de cuentas; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) efectividad gubernamental; 4) calidad regulatoria; 5) estado de derecho, y 6) control de corrupción. Véase Banco Mundial, 2009. La información que se desprende de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial es congruente con la presentada en otros índices de cultura y percepción, entre ellos: “Betersmann Transformation Index” (Bertelsmann, 2008); “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina” (Konrad Adenauer, 2008); “Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007” (Transparencia Mexicana, 2007) y “Evaluación de Desempeño del Poder Ejecutivo” (Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2009).

<sup>13</sup> Para las estimaciones se utiliza un panel de datos de 27 países de la OCDE. Para los detalles de la metodología y pruebas estadísticas utilizadas, consultar el trabajo de Hernández, D. antes citado.

<sup>14</sup> Los resultados son consistentes con la literatura sobre el tema. Véase Tello y Hernández, D., 2010, págs. 49 y 50.

La poca consistencia de la política tributaria predispone a los causantes a no cumplir —o sólo hacerlo parcialmente— con sus obligaciones. Una política de mediano y largo plazo, con objetivos e instrumentos bien definidos, favorece la planeación financiera de las empresas y personas físicas, y coadyuva a un sistema tributario más eficiente y eficaz.

Es indispensable emprender acciones decididas para favorecer la transparencia y el manejo honesto, eficaz y eficiente del gasto público y de la administración fiscal. Que se note que en realidad nuestros impuestos están trabajando, que existe una correspondencia entre el pago de los impuestos y la calidad, cobertura y oportunidad de los servicios públicos. Es necesario eliminar la percepción generalizada entre los contribuyentes de la persistencia de un gobierno poco eficiente, corrupto y propenso a favorecer a ciertos grupos de interés. La población en México que confiaba en la legitimidad fiscal en 2005 era tan sólo de 15%, mientras que en la República Bolivariana de Venezuela y Chile era cercana al 40%.<sup>15</sup> En el índice de corrupción difundido por la OCDE para 2010, México ocupa el lugar 38 dentro de un total de 40 países, sólo superado por Indonesia y la Federación de Rusia (OCDE, 2011, pág. 67).

La percepción negativa de los contribuyentes sobre el desempeño gubernamental, altamente debatible, pero no por ello menos inexistente, limita ampliamente la acción del gobierno para incrementar la recaudación tributaria. La situación sólo se puede modificar si con acciones en la administración pública se logra hacer creíble el compromiso del gobierno con la mejora gubernamental y el combate frontal a la corrupción.

De esta forma, la reforma tributaria debe considerar una profunda renovación ética en todas aquellas personas en el ejercicio del servicio público. Se debe transitar a una situación donde la evasión y la elusión fiscales sean sancionadas, no sólo penalmente (en el caso de la evasión), sino también social y moralmente (en ambos casos). Donde el contribuyente sienta un compromiso con el pago de sus impuestos y en donde, en última instancia, exista la total certeza de una penalización efectiva a todos aquellos que incurran en prácticas de corrupción y evasión fiscales. La reforma tributaria en su aspecto institucional, administrativo y fiscal debe caminar a la par de la renovación ética y profesional del ejercicio de la administración pública. La sociedad no funciona de manera adecuada sin un mínimo de solidaridad y cohesión, y un sistema tributario justo y equitativo contribuye a todo ello.

En sexto lugar, se encuentra el reducido número de impuestos que utiliza el gobierno para gravar tanto a las personas como a las empresas.

Las posibilidades de recaudar mayores ingresos en buena medida están determinadas por la eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia de la acción pública; por la forma con que se ejecuta el gasto público, y por la calidad de los bienes y de los servicios que el gobierno proporciona a la sociedad. Con todo, el potencial tributario del país es enorme ya que está en función de:

- a) El nivel de ingreso por habitante (que en México, a pesar del relativo estancamiento de la economía en los últimos 30 años, aún es comparativamente elevado);
- b) La distribución del ingreso (que en México está altamente concentrado);
- c) La parte del ingreso generado que va a las utilidades privadas, en comparación con la inversión que los particulares llevan a cabo (en México la formación bruta de capital fijo más las variaciones en existencias representan alrededor de 10% del ingreso nacional (IN) y las utilidades privadas representan más del 50% del IN);
- d) El valor agregado por tipo de actividad económica: en tanto más urbanas, mayor el potencial (en México las actividades primarias tan sólo aportan el 4% del PIB);
- e) La existencia y cobertura de los diferentes tributos (muchos tributos no existen en México y los que hay tienen reducida cobertura), y
- f) La capacidad administrativa de las entidades encargadas de administrar los tributos.

<sup>15</sup> OCDE, 2010, con base en datos de Latinobarómetro de 2005.

Salvo esto último, todos los factores antes enumerados favorecen una mayor recaudación en México.

En la tarea de recaudar mayores ingresos hay que tener presente, para orientar la acción, los siguientes indicadores de desempeño (unos deben pesar más que otros. Por ejemplo, la equidad más que la neutralidad):

a) *Presión tributaria*: Ingresos tributarios recaudados como porcentaje del PIB (en México es muy reducido);

b) *Cumplimiento tributario*: Porcentaje efectivamente recaudado del potencial absoluto (en México también es muy reducido);

c) *Equidad*: Impuestos directos sobre el total recaudado (en México la participación de los impuestos indirectos dentro del total es creciente);

d) *Neutralidad*: Para no desvirtuar las decisiones de los agentes económicos (la existencia de todo tipo de estímulos y tratamientos especiales hace poco neutral el sistema tributario en México);

e) *Competitividad*: Tomar en cuenta, sin que sea el factor determinante, lo que sucede en otros países (las tasas impositivas no son ni el único ni el principal factor para evaluar la competitividad de un país. Si lo fueran, no habría diferencias en materia tributaria en el mundo. Incluso las hay —y muy grandes— dentro de los países que forman la Unión Europea), y

f) *Estabilidad financiera*: déficit público sobre recaudación.

A diferencia de muchos otros países, que utilizan toda una amplia gama de tributos, el gobierno federal en México tan sólo descansa en tres: IVA, ISR y varios especiales. El grueso de la recaudación proviene de los impuestos indirectos, regresivos (IVA y especiales), y en el ISR, aun en 2014, no se globalizan por completo los ingresos que durante el año las personas y las empresas obtienen para gravar la totalidad de ellos a una tasa determinada y progresiva. No existen impuestos a la propiedad (el que existía sobre la tenencia de automóviles ha sido abandonado por la federación y el de traslado de dominio debe fortalecerse); tampoco los hay sobre herencias y legados (gravando la masa hereditaria y no a los herederos), donaciones entre vivos, ganancias de capital, transacciones financieras, impuestos verdes y ambientales, y muchos otros más. Para sólo tener una idea, Dinamarca recauda 4% del PIB en impuestos ambientales y Turquía 3,89%, Chile 1,14% y México sólo 0,24% (OCDE, 2012).

En séptimo lugar, el impuesto predial (es municipal) está lleno de tratamientos especiales. En parte, por ello, los municipios prácticamente no recaudan (en la medida en que lo hacen, no tienen actualizado el catastro y carecen de capacidad técnica la gran mayoría de ellos). La propiedad comunal, ejidal y parte de la privada están exentas del gravamen (y este tipo de propiedad representa un muy alto porcentaje de la propiedad raíz en el país). Además, las instalaciones federales como las de la SEP y otras están exentas. Como también se asumen exentas las instalaciones de PEMEX, de Aeropuertos, del IMSS y muchas otras.

**CUADRO 6**  
**PAÍSES SELECCIONADOS: RECAUDACIÓN DE PREDIAL**  
*En porcentajes del PIB, 2010*

Reino Unido	4,2	Italia	2,1
Francia	3,7	España	2,0
Canadá	3,6	Chile	0,7
Estados Unidos	3,2	México	0,3
Australia	2,4		

Fuente OCDE.

En octavo lugar, otro de los factores que explica la baja productividad de los impuestos y estrechamente relacionado con la evasión, es el tamaño de la economía informal, que reduce considerablemente la base gravable. En 2014, la población ocupada en el sector informal de acuerdo con la definición de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), ahora ya adoptada por México, fue de cerca

de 30 millones de personas, representando alrededor del 60% del total de la población ocupada en el país. Cabe subrayar que, a diferencia de la definición del INEGI, que sólo incluye al sector informal urbano (actividades económicas que operan desde los hogares sin constituirse como empresas -14 millones de personas), la de la OIT incluye además a los trabajadores domésticos, la informalidad en el sector agropecuario y el trabajo informal en el sector formal no agropecuario (trabajo subordinado sin acceso a servicios de salud derivados de su empleo). Todo ello da un total de 28,5 millones de personas o sea, el doble de lo que reporta el INEGI. En todo caso, en lo que va del siglo XXI la economía informal en México como porcentaje del PIB es considerable y está por encima de países latinoamericanos como Argentina y Chile.

El análisis de las relaciones entre la informalidad y el fisco es necesariamente amplio y complejo. En primer lugar, está el hecho de que un porcentaje considerable de la actividad económica no está gravada. En segundo lugar, es necesario diferenciar entre los “empresarios”, los empleados y los que trabajan por su cuenta en el mercado informal (estos dos últimos constituyen el grueso de los informales). Los primeros son un reducido grupo de personas (verdaderos gánsters), que obtienen considerables ganancias y sobre las cuales no sólo no pagan impuestos, sino que las maximizan al explotar literalmente a sus trabajadores (éstos van desde el que reproduce películas y discos, pasando por los que las venden, y hasta el que controla, con mano dura, a los franeleros y limpiaparabrisas). Los segundos son un número creciente de trabajadores que, sin ninguna prestación social, son empleados por empresas del sector formal de la economía (*outsourcing*), pero bajo un régimen de informalidad (éstos van desde las costureras que confeccionan ropa, hasta ciertos empleados bancarios (por ejemplo, cajeras que atienden al público). Los terceros, la gran mayoría, son los vendedores ambulantes (o con puestos semifijos) que apenas sobreviven con ingresos muy limitados (cuando mucho dos salarios mínimos). Es cierto que en las operaciones de venta no cobran el IVA, pero sí lo pagan cuando ellos compran mercancías en las tiendas establecidas y pagan todo tipo de impuestos especiales. El ISR no lo pagan pues sus ingresos son tan bajos que, en todo caso, estarían exentos de ello. Hay otros que trabajan por su cuenta y su situación es irregular. Por ejemplo, las y los trabajadores en el servicio doméstico, que en la abrumadora mayoría de los casos no tienen prestación alguna.

Se tendría que estudiar la mejor manera de gravar el comercio informal. No es fácil. Los que lo controlan, los “empresarios” de la actividad informal (una minoría), realizan actividades fuera de la ley y los trabajadores de la informalidad (la inmensa mayoría) apenas sobreviven con los inciertos ingresos diarios que obtienen. Además, estos trabajadores están altamente gravados, por la vía indirecta, en relación con sus niveles de ingreso (ello, además de los derechos de piso, guantes y otros pagos que tienen que hacer).

En noveno lugar, año con año, la autoridad define un esquema en el que se incluyen, invariablemente, nuevas y distintas disposiciones tributarias. La llamada *miscelánea fiscal* es, en realidad, una especie de colcha parchada (*patchwork*) que responde a las circunstancias del momento —muchas veces con parches para hacerle frente a casos concretos— y no a un esquema impositivo a largo plazo y con objetivos bien definidos. Ello entraña que el causante (y la autoridad) tenga que trabajar en un esquema tributario en alguna medida diferente en el detalle cada año, afectando negativamente la recaudación.

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

En décimo lugar, México sigue estando en un nivel de facilidad administrativa para el cumplimiento de obligaciones fiscales muy bajo en comparación con otros países. De un total de 181 países, México ocupa el lugar 106 en facilidad para pagar impuestos, por debajo de varios de América Latina y, desde luego, por debajo de todos los países miembros de la OCDE. Ello no contribuye a aumentar la recaudación.

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

## Conclusiones

---

Una profunda reforma al sistema tributario en México es urgente. La reforma llevada a la práctica a finales de 2013 está muy lejos de ser la que el país necesita. Por una parte, no avanza en la eliminación de los factores estructurales que explican la baja y estable carga fiscal que ha prevalecido a lo largo de los años. Por otra, tampoco ofrece soluciones, por así decirlo, coyunturales que aporten recursos significativos en el corto plazo. El problema cobra en la actualidad una magnitud más aguda por la inminente reducción de los recursos fiscales derivados del petróleo ante la caída de los precios internacionales, la reforma del régimen fiscal de PEMEX y la radical apertura del sector a la inversión privada.

Se requieren, con urgencia, mayores recursos fiscales para hacer frente tanto a los enormes rezagos sociales y económicos que prevalecen en el país, como a las agudas necesidades en materia de infraestructura, cuya atención reclama mucha mayor inversión pública. Al respecto, es motivo de extrañeza que con los severos rezagos de infraestructura en México, la inversión pública haya caído en los dos primeros años de la presente administración, al punto que como proporción del PIB se ubica actualmente en uno de sus niveles más bajos en décadas.

La inadecuación del sistema fiscal del país no se constriñe a la insuficiente magnitud de sus recursos. También tiene que ver con el escaso impacto tributario para reducir de manera relevante la desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, a nivel nacional, los coeficientes de GINI de la distribución personal del ingreso antes y después de impuestos son muy similares, situación que contrasta con la marcada brecha que registra la Unión Europea.

La petrolización de las finanzas públicas ubica al país en una situación de enorme fragilidad. Cualquier variación en el precio del petróleo las afecta. La carga fiscal es una de las más bajas del mundo; la administración tributaria deja mucho que desear, y las relaciones hacendarias entre la federación y los demás órdenes de gobierno es insatisfactoria.

Es necesaria una nueva reforma fiscal que logre un sistema impositivo más equitativo, eficiente y con una capacidad recaudatoria que permita duplicar la carga fiscal en el mediano plazo. Dicha reforma deberá ponderar cuidadosamente la introducción de nuevos impuestos, la modificación de gravámenes

existentes (en particular, el ISR y el IVA), la simplificación administrativa en materia tributaria, la eliminación de muchas de exenciones y gastos fiscales, tratamientos especiales.

Su puesta en marcha, tiempos e intensidades deberá concertarse a fin de que tenga un impacto favorable no sólo sobre los ingresos fiscales, sino sobre la inversión, el crecimiento de la economía y la distribución del ingreso. Para ello, el gobierno tendrá que comprometerse con el uso más eficiente, eficaz y transparente del gasto público, de manera que impulse el crecimiento.

Lograr lo anterior rebasa los asuntos puramente tributarios e implica la construcción de un nuevo acuerdo fiscal básico, funcional en el marco vigente del federalismo y orientado a un desarrollo sostenido con igualdad. Tal acuerdo abarcaría: a) los gastos del sector público; b) los ingresos gubernamentales, y c) su financiamiento, en todos los niveles y órdenes de gobierno. El acuerdo habría de comprometerse a un impulso a la infraestructura para el desarrollo económico y gastos en educación, salud, seguridad social y energéticos. Más aún, el gasto deberá financiarse de manera sostenible, con impuestos progresivos y equitativos.

Un acuerdo de este alcance tiene relevancia y viabilidad práctica sólo si se cumplen dos condiciones. La primera es que sea respaldado activamente por los diferentes partidos políticos, actores y fuerzas relevantes de la sociedad. La segunda es que se enmarque en un plan de desarrollo diseñado con una visión de largo plazo, digamos a 2025, que integre las políticas económicas y las sociales con una visión de derechos. Punto central para su éxito será la participación o convencimiento del sector privado con gran peso económico acerca de la nueva agenda de desarrollo que requiere el país.

Desde diversas tribunas se ha insistido en la necesidad de inaugurar formas diferentes, más participativas de deliberación de los grandes temas de la agenda de desarrollo nacional entre la sociedad civil y los actores con poder político y económico. Al respecto, se apoya conformar un consejo económico y social como mecanismo no partidista de diálogo y de consulta social y económica obligada. Dicho Consejo sería, en principio, integrado por expertos de instituciones académicas y de investigación, representantes empresariales y sindicales, así como grupos organizados de la sociedad civil, a fin de afianzar el apoyo ciudadano a las futuras reformas que se busque impulsar sobre temas hacendarios, energéticos, o en general de política pública, enmarcado en un nuevo curso de desarrollo.

## Bibliografía

---

- Aboites Aguilar, Luis y Mónica Unda Gutiérrez (2011), “El fracaso de la reforma fiscal de 1961”, Serie Obras Escogidas, de Víctor L. Urquidi, México, El Colegio de México.
- Cambridge University (2009), “The Mexico Competitiveness Report 2009”, Reino Unido.
- Carpizo, Jorge (2006), “El presidencialismo mexicano”, Siglo XXI Editores, México.
- Casar, María Amparo (2013), “Los mexicanos contra los impuestos”, *Revista Nexos*, N° 431, México, noviembre.
- Castañeda, Gonzalo (2006), “La cultura como factor condicionante e inercial del desarrollo económico”, *El Trimestre Económico*, N° 289, México.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2010), “Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano”, Sección II, Política de Ingresos, México.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2009), “Evaluación de Desempeño del Poder Ejecutivo”, México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2013), “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, pág. 211.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica)/ ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) (2003), “Análisis de las finanzas públicas en México”, Foro Consultivo de la Ciencia-CONACYT, México.
- Corporación Latinobarómetro (2005). Santiago de Chile.
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2012), “Con dinero y sin dinero”, Random House Mondadori, México.
- Fundación Bertelsmann (2008), “Bertelsmann Transformation Index”, Bertelsmann Stiftung.
- Fundación Konrad Adenauer (2008), “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina”, Konrad Adenauer Stiftung.
- Goñi, E., L. Servín y J. H. López (2008), “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”. World Bank Policy Research, *Working Papers Series - N° 4487 2*, Washington D. C.
- Harvard University (2009), “World Economic Forum”.
- Hernández, Domingo (s/f), “Las instituciones y la cultura en la capacidad recaudatoria del sistema tributario mexicano”, Tesis de maestría, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Ibarra, David (2007), “La oposición de la élite a tributar”, *Revista Nexos*, N° 357, México, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2011), “La tributación en México”, Facultad de Economía, UNAM, México.
- ITESM (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey) (2009). “Evasión Global de Impuestos”, México, octubre.
- Kaldor, Nicholas (1960). “Report on Mexican Tax Reform”, IBRD (edición mimeografiada, sin pie de imprenta).

- \_\_\_\_\_ (1964), "Las reformas al sistema fiscal en México", *Comercio Exterior*, vol. XIV, N° 4, México, abril.
- López García, G.A. y J. C. Reyes Torres (2010), "Una exploración del potencial recaudatorio del Impuesto al Valor Agregado", *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional (PRI), México.
- López Noriega, Saúl (2013). "Manual para (no) pagar impuestos", *Revista Nexos N° 430*, México, octubre.
- North, Douglas C. (1993), "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, México.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2010), "Perspectivas Económicas de América Latina 2008", París.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America, the cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico", París.
- \_\_\_\_\_ (2007), "A New Fiscal and Tax Policy for México", enero.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Latin American Economic Outlook 2008", París.
- \_\_\_\_\_ (2011), "Yearbook 2011", París.
- \_\_\_\_\_ (2012), "More information on environmentally related taxes, fees and charges", OCDE/EEA data base on instruments used for environmental policy and natural resources management, París.
- \_\_\_\_\_ (2014), "FactBook 2014. Economic, Environmental and Social Statistics", mayo.
- Ortiz Mena, Raúl, Víctor Urquidi, Albert Waterston y Jonas H. Haralz (1953), "El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior", Edición conjunta de Nacional Financiera y el Fondo de Cultura Económica, México.
- Pérez Acha, L. (2014), "Jornadas para entender la Reforma Hacendaria", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Coordinación de Humanidades, UNAM, México.
- Schatan, Roberto (2013), "Baja recaudación tributaria y debilidad institucional en México, 1994-2006: Tránsito constitucional, el ejemplo de la industria maquiladora y las reestructuras corporativas", tesis para el grado de Doctor en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México.
- Smith, Adam (1937), "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", Edición Modern Library, Random House, Nueva York.
- Tello, Carlos y Domingo Hernández (2010), "Sobre la reforma tributaria en México", *ECONOMÍAUNAM*, septiembre-diciembre de 2010, N° 21, México.
- Banco Mundial (2009), "Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008", Washington D. C.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Poverty Reduction and Growth. Virtuous and Vicious Cycles", Washington D. C.
- Transparencia Mexicana (2007), "Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007", México.
- Urquidi, Víctor L. (1962), "Crecimiento de la economía mexicana, 1940-1960", informe confidencial, Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, México.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas – México

## Números publicados

Un listado completo, así como los archivos en pdf, están disponibles en:

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

- 163 Sobre la baja y estable carga fiscal en México, Carlos Tello Macías, LC/L.3995, LC/MEX/L.1178, abril de 2015.
- 162 El impacto del salario mínimo en los ingresos y el empleo en México, Raymundo M. Campos, Gerardo Esquivel, Alma S. Santillán, LC/L.3981, LC/MEX/L.1176, marzo de 2015.
- 161 Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos. Notas analíticas para una propuesta de políticas, Alicia Puyana, LC/L.3973, LC/MEX/L.1174, marzo de 2015.
- 160 Is price dispersion always an indication of price discrimination? José Alberro and Richard Higgins, LC/L.3945, LC/MEX/L.1173, January 2015.
- 159 The Use of Key Indicators to Assess Latin America's Long-term Economic Performance, Stefanie Garry and Francisco G. Villarreal, LC/L.3932, LC/MEX/L.1168, December 2014.
- 158 Prevention of Money Laundering and of the Financing of Terrorism to Ensure the Integrity of Financial Markets in Latin America and the Caribbean, Willy Zapata, Juan Carlos Moreno-Brid and Stefanie Garry, LC/L.3931, LC/MEX/L.1167, November 2014.
- 157 La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado, Norma Samaniego Breach, LC/L.3920, LC/MEX/L.1165, noviembre de 2014.
- 156 Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana, Pedro Caldentey, LC/L.3897, LC/MEX/L.1159, septiembre de 2014.
- 155 Monopolios de estado y políticas del cambio climático en México. ¿Bastiones de cambio o barreras estratégicas?, Miriam Grunstein Dickter, LC/L.3886, LC/MEX/L.1156, septiembre de 2014.
- 154 Cuentas de energía como instrumento para evaluar eficiencias sectoriales en la región Centroamericana, Juan Pablo Castañeda, Renato Vargas, Juventino Gálvez y Héctor Tuy, LC/L.3887, LC/MEX/L.1155, septiembre de 2014.
- 153 Censos y población indígena en México: Algunas reflexiones, Juan Cristóbal Rubio Badán, LC/L.3863, LC/MEX/L.1150, julio de 2014.
- 152 Análisis de algunas medidas fiscales en México y sus implicaciones bajo un enfoque de equilibrio general computable, Rodolfo Minzer, Arturo Pérez y Valentín Solís, LC/L.3817, LC/MEX/L.1143, abril de 2014.
- 151 Análisis estructural de la economía mexicana. Algunas medidas de reforma fiscal y su impacto en la recaudación tributaria y la pobreza, Rodolfo Minzer y Valentín Solís, LC/L.3783, LC/MEX/L.1139, febrero de 2014.
- 150 El desarrollo económico y social en América Latina: El doble atraso, Federico Novelo, LC/L.3776, LC/MEX/L.1138, febrero de 2014.
- 149 Disponibilidad de remesas externas y pobreza en los hogares: Un análisis aplicado al caso de Haití, Randolph Gilbert, LC/L.3742, LC/MEX/L.1134, diciembre de 2013.
- 148 Mercados laborales, migración laboral intrarregional y desafíos de la protección social en los países de Centroamérica y la República Dominicana, Mariela Buonomo Zabaleta, LC/L.3737, LC/MEX/L.1124, noviembre de 2013.
- 147 Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe, Mariela Buonomo Zabaleta y Pablo Yanes Rizo, LC/L.3713, LC/MEX/L.1112, octubre de 2013.
- 146 Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina, Federico Stezano, LC/L.3700, LC/MEX/L.1106, agosto de 2013.
- 145 La erosión del orden neoliberal del mundo, David Ibarra, LC/L.3674, LC/MEX/L.1104, julio de 2013.
- 144 Crecimiento económico, innovación y desigualdad en América Latina: Avances, retrocesos y pendientes Post-Consenso de Washington, Gabriela Dutrénit, Juan Carlos Moreno Brid y Martín Puchet Anyul, LC/L.3673, LC/MEX/L.1103, julio de 2013.

# ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)