

**ELEMENTOS PARA UNA REFORMA FISCAL Y UN BUEN GOBIERNO**  
**Hilario Barcelata Chávez**

**Dr. en Finanzas Públicas.**

**Profesor-investigador de la Facultad de Economía, Universidad Veracruzana.**

[hbarcel@hotmail.com](mailto:hbarcel@hotmail.com)

*Revista Buen gobierno,*

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. No 9, jul-dic, 2010. ISSN 1870-4271

**ABSTRACT**

El presente trabajo es un intento por identificar y analizar los factores que explican la actual crisis fiscal que vive el Estado mexicano.

Esta crisis se manifiesta como una irreversible precariedad de las finanzas públicas que es resultado de la pérdida irrecuperable de la capacidad de las fuentes existentes de ingresos públicos para financiar el gasto público y para crear nuevas vías que permitan al Estado obtener los recursos que requiere.

El trabajo identifica los orígenes de esta crisis en el agotamiento del llamado *Modelo de Desarrollo del Estado Intervencionista* y su incapacidad para implementar una reforma fiscal profunda que diera fortaleza financiera al sector público. De igual modo se identifica que el Estado reformado que replanteó la política fiscal a partir de los ochenta fue incapaz de resolver esta crisis fiscal.

Por último se identifica el conjunto de factores que explican la baja recaudación fiscal y el papel de la evasión fiscal en las insuficiencias del sistema tributario en México con lo cual quedan planteados los elementos necesarios para la reforma fiscal que requiere el Estado mexicano.

**ABSTRACT**

This paper makes an attempt to identify and analyze the factors that explain the current fiscal crisis experienced by the Mexican State. This crisis is manifested as an irreversible precariousness of the public finances, which is the result of the irrecoverable loss of the capacity of existing sources of income to finance public spending and to create new ways to let the State obtain the fiscal resources required.

This paper recognizes the origins of this crisis in the attenuation of the so called Development Model of the Interventionist State and its inability to implement a deep fiscal reform to give the public sector financial strength. Similarly the Reformed State from the eighties, reinstated the fiscal policy, but it was unable to resolve the fiscal crisis.

Finally, it finds the set of factors explaining the low tax collection and the role of tax evasion on the deficiencies of the tax system in Mexico, creating the necessary elements for a Tax Reform required by the Mexican government.

## **Introducción**

El presente trabajo consiste en un análisis de los factores que determinan la actual crisis fiscal del Estado, situación que identifica la economía mexicana en los últimos treinta años. Esta crisis se evidencia como una amplia precariedad de las finanzas públicas y se entiende como una situación caracterizada por la pérdida irrecuperable de la capacidad de las fuentes existentes de ingresos públicos para financiar el gasto público y para crear nuevas vías que permitan al Estado obtener los recursos necesarios para la expansión continua del gasto estatal.

El trabajo identifica los orígenes de esta crisis en la forma particular que adquiere el proceso de desarrollo económico del país a partir del llamado *Modelo de Desarrollo del Estado Intervencionista*, particularmente desde los años cuarenta y cuyo fundamento consistió en impulsar los procesos de acumulación de capital y el mejoramiento en las condiciones de vida de la población mediante una intervención directa del Estado en la economía como productor de bienes y servicios y a través de la asignación directa de recursos monetarios por la vía de transferencias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios tanto para la producción como para el consumo.

También se puntualiza que el nuevo modelo de desarrollo implementado a partir de los ochenta que replanteó la política fiscal con el fin resolver la crisis financiera del sector público fue incapaz de resolver la Crisis Fiscal del Estado debido a que no ha podido incrementar los ingresos tributarios, cambiando su estructura o incrementando su volumen, debido a que el modelo de desarrollo ha profundizado la desigual distribución del ingreso; ha mantenido deprimido el mercado interno y ha privilegiado las actividades relacionadas con el sector externo, en las que se ha basado el crecimiento económico.

Por último se intenta identificar el conjunto de causas fundamentales de la baja recaudación fiscal y el papel de la evasión fiscal en las insuficiencias del sistema tributario en México

## **1.-La Crisis Fiscal en el intervencionismo estatal.**

El profundo atraso económico y social que priva en el país está directamente relacionado con la situación que guardan las finanzas públicas. Su persistente debilidad y vulnerabilidad puede definirse, por su forma y permanencia como una *Crisis fiscal del Estado*<sup>1</sup>.

Esta crisis se hace evidente a principios de los ochenta del siglo pasado, manifestándose en una gigantesca deuda pública acumulada desde los años setenta. Esto fue resultado de los enormes déficits presupuestales generados por una escasa recaudación derivada de la fragilidad endémica de un atrofiado sistema tributario que otorgaba enormes privilegios fiscales, los cuales no sólo limitaban el tamaño de la base tributaria, si no que propiciaban una enorme regresividad en la tributación directa. Privilegios tales como el anonimato en las acciones, partes sociales, títulos de crédito y depósitos bancarios generadores de intereses y dividendos que impedían la globalización de los ingresos y la tributación progresiva.

Y esta situación no pudo ser superada debido a la imposibilidad para implementar una reforma tributaria profunda como la propuesta en 1973 por Hugo Margáin (Secretario de Hacienda en esa época) a la cual se opusieron de manera frontal y agresiva las organizaciones empresariales. Igual suerte corrió el fallido intento de Julio Rodolfo Moctezuma en 1977.

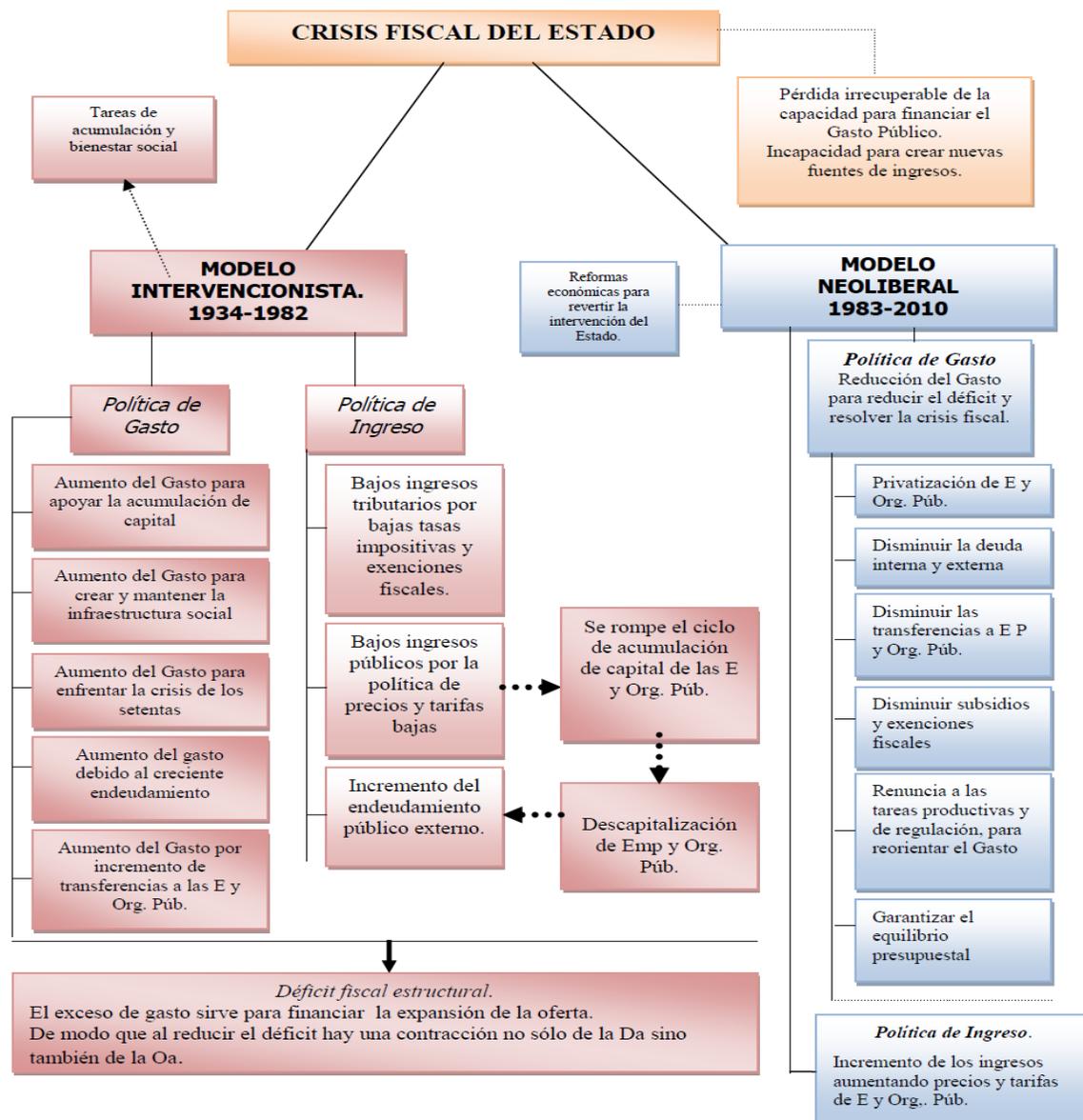
Sólo hasta 1979 con David Ibarra se pudieron implementar cambios trascendentales a través de una Reforma Fiscal que creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) amplió la base gravable y simplificó el pago de impuestos, pero no acabó con los privilegios, ni con la regresividad del sistema tributario. Sin embargo, es notable que represente el cambio más importante en materia fiscal en los últimos 30 años. Es decir, ningún gobierno de 1980 a 2010 ha hecho algo realmente relevante en materia fiscal que permitiera resolver el grave problema de la escasez de ingresos públicos. Por el contrario la recaudación se ha ido concentrando en los grupos de ingresos medios, en un esquema de regresividad que aumenta rápidamente la tasa impositiva del Impuesto Sobre la Renta (ISR) conforme se incrementa el ingreso, para luego detenerse dejando con la misma tasa impositiva a los grupos de alto ingreso y los de ingreso medio. Además la tasa de este impuesto se ha

venido reduciendo para los grupos de ingreso más alto, pasando de un 40% hasta el actual 27%.

Todo esto sucedió en el marco del *Modelo de Desarrollo del Estado Intervencionista*, vigente desde los años cuarenta del siglo pasado, que impulsó los procesos de acumulación de capital y el mejoramiento en las condiciones de vida de la población mediante una intervención directa del Estado en la economía como productor de bienes y servicios y través de transferencias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios tanto para la producción como para el consumo.

Las características propias de ese modelo propiciaron una precariedad muy grande en las finanzas del Estado por las dos vías que esto puede suceder:

- a) Por el lado del gasto, debido a su expansión muy acelerada con el fin de responder a las tareas de agente dinamizador del crecimiento económico y de creación y mantenimiento de la *infraestructura para el bienestar social*. Expansión que se volvió cada vez más amplia por el entorno económico adverso de los setenta<sup>ii</sup>, pero también, por esa misma razón, cada vez más difícil de sostener.
- b) Por el lado del ingreso, en virtud de que los ingresos tributarios no crecían en la magnitud requerida, debido a que el Estado llevaba a cabo una política tributaria de bajas tasas impositivas y exenciones (Ayala,1981) para estimular la expansión empresarial mediante la reducción de los costos por contribuciones. Pero también como consecuencia de la política de precios bajos de los bienes y servicios producidos por el Estado. Esto permitió la expansión de las empresas privadas, pero también, provocó una profunda descapitalización del sector paraestatal como resultado del quiebre de su ciclo de acumulación de capital. Esto, a su vez, afectó su capacidad para autofinanciar la expansión productiva y lo obligó a demandar cada vez mayores recursos por transferencias o vía endeudamiento. Esta insuficiencia financiera del sector paraestatal propició la aparición de un déficit fiscal en el que el exceso de gasto servía para sostener el nivel de oferta y no sólo el de demanda agregada, es decir, un *déficit estructural*<sup>iii</sup>. Situación que si bien debió haber impulsado la recaudación fiscal al acelerar la acumulación de capital de las empresas privadas, no lo hizo debido la política tributaria ya descrita de bajas tasas y un alto nivel de evasión fiscal.



El nuevo modelo de desarrollo conocido como *Neoliberal*, implementado a partir de los ochenta replanteó la política fiscal con el fin resolver la crisis financiera del sector público, por la vía de la reducción de sus necesidades financieras y por tanto la disminución del gasto público. Sin embargo a pesar de que los ingresos se incrementaron a una tasa media anual de 0.6% y el gasto se redujo al -1%, esto no impidió el deterioro financiero, apareciendo grandes déficits fiscales que se mantuvieron hasta 1991. A partir de este año, desaparecen los déficits pero reaparecen en 1994 y se extienden hasta el año 2001. Todo

esto a pesar de una muy importante reducción del gasto del sector público que en 1982 representaba el 42.8% del PIB y para 2008 alcanzó un valor de sólo el 24.6%.

La evidencia empírica muestra un fracaso de la estrategia del *equilibrio financiero* para resolver la crisis fiscal del Estado, lo cual se confirma al observar que a pesar de las restricciones presupuestales, al año 2001 las necesidades financieras del Estado se mantuvieron muy por encima de los ingresos públicos, ya que los llamados *Requerimientos Financieros del Sector Público* (RFSP)<sup>iv</sup> alcanzaron un valor del 3.8% del PIB, lo cual significa que el déficit fiscal fue 4 veces superior al déficit presupuestal o tradicional (de 178,117 mdp el primero y de 42,050.3 mdp el segundo) Esto fue resultado de la incapacidad de la política fiscal para incrementar los ingresos públicos, pues los ingresos tributarios mostraron una tendencia al estancamiento en el período 1988-2001 ya que en 1988 representaron el 10.5% del PIB mientras que en 2001 esa proporción fue de 10.2%.

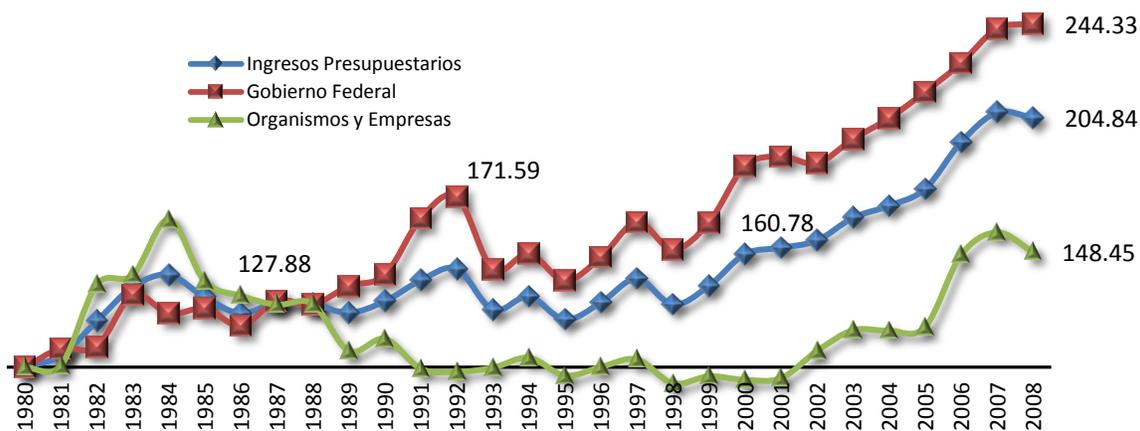
De igual modo, los ingresos no tributarios tuvieron un comportamiento deficiente. En 1991, alcanzaron su nivel más alto en el período con un 7.4% del PIB. Este valor se fue reduciendo hasta llegar a un 3% en 1999 y en 2001 es del 5%.

Este comportamiento provoca una tendencia errática de los Ingresos Públicos Totales del gobierno federal, los cuales se mueven a la baja a partir de 1992 en que alcanzan el 17.4% del PIB, disminuyen hasta el 10% en 1995 y se recuperan en 2008 al llegar a un 17.2%, sin poder alcanzar su nivel anterior.

En una mirada más amplia puede observarse que de 1980 a 2008, los ingresos presupuestarios han mostrado una tendencia al alza, registrando un crecimiento de 144%. Sin embargo este desempeño favorable no ha estado exento de importantes altibajos.

Medidos con un índice de crecimiento tomando como base 1980 =100, se pueden observar al menos cuatro subperíodos: De 1980 a 1987 con un crecimiento de un 28%, con importantes altibajos. De 1987 y hasta 1992 con un ascenso constante estos ingresos alcanzan un incremento del 72% comparado con el nivel registrado en 1980. De 1992 a 1999 que es una etapa en que decrecen los ingresos, el Índice alcanza un valor de 160.8, mismo valor que había registrado en 1991. De 1999 a 2008, etapa en que los ingresos crecen sin mostrar tendencias contrarias, alcanza un valor de 244.3.

MÉXICO. ÍNDICE DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS. 1980-2008

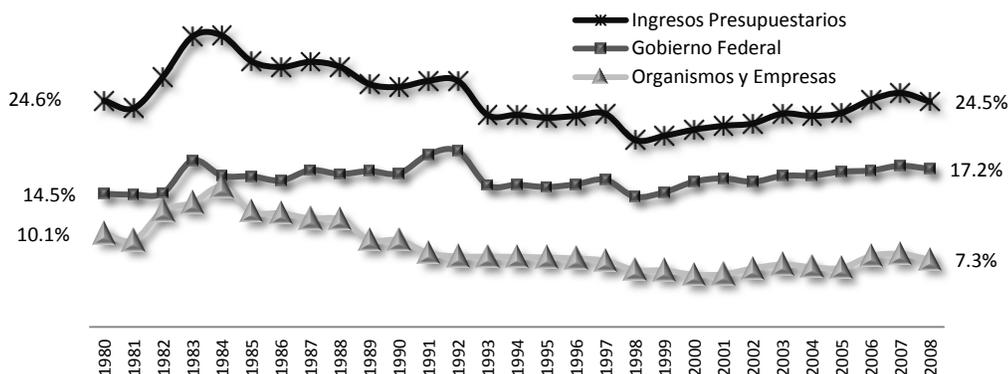


Fuente: Cuenta de la hacienda Pública Federal, 1981-2007, Resultados generales. Para 2008, Ley de Ingresos de la Federación.

A pesar de este comportamiento ascendente de los ingresos, su importancia comparada con el tamaño de la economía nacional sigue siendo prácticamente la misma. En 1980 los Ingresos Presupuestarios representaron el 24.6% del PIB del país, en 2008 el 24.5%.

En ese mismo período los ingresos del Gobierno Federal tuvieron un ligero incremento al pasar de un 14.5% en 1980 a un 17.2% en 2008; mientras que los ingresos de Organismos y Empresas Públicas sufrieron una reducción al pasar del 10% como proporción del PIB en el primer año al 7.3% en el segundo.

MÉXICO. INGRESOS PÚBLICOS COMO % DEL PIB. 1980-2008

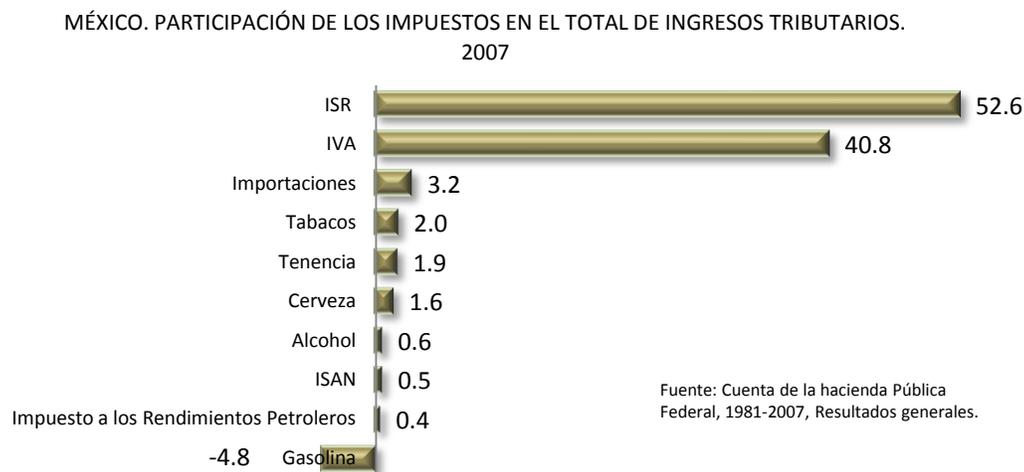


## 2.- Crisis fiscal, sector externo y distribución del ingreso.

La política fiscal actual ha fracasado en su intento por resolver la crisis fiscal debido a que ha

- profundizado la desigual distribución del ingreso,
- mantenido deprimido el mercado interno y
- privilegiado las actividades relacionadas con el sector externo, en las que se ha basado el crecimiento económico desde la década de los noventa.

Con respecto al primer y segundo punto es necesario considerar que prácticamente la mitad de los ingresos públicos se derivan de la recaudación tributaria y ésta depende, fundamentalmente de sólo dos impuestos: El ISR y el IVA. Estos representaron conjunto en 2007 el 93% de la captación tributaria total y el 55% de los ingresos públicos totales por lo que su comportamiento impacta de manera definitiva las finanzas públicas. De aquí es posible afirmar que los factores que determinan el nivel de recaudación de estos impuestos, son los factores que explican, la situación financiera del Estado.



La recaudación de estos impuestos está asociada al nivel de ingreso de las personas y a la forma en que éstas participan en la distribución de ese ingreso. Esto determina, a su vez, el volumen de gasto de consumo familiar y el gasto de inversión de las empresas. De este modo se puede afirmar que la recaudación depende de la dinámica de la actividad

económica nacional y, por supuesto, de los factores políticos que determinan las exenciones fiscales y el mayor o menor peso que tienen las utilidades y los salarios en la distribución del ingreso.

El ISR es pagado tanto por personas físicas como por empresas en razón de su nivel de ingreso. En la medida que hay una mayor actividad económica el nivel de recaudación se incrementa. De igual modo, en la medida en que la distribución del ingreso sea más equitativa, más personas contribuyen al pago del impuesto.

México tiene una estructura del ingreso altamente concentrada por lo que, a pesar del ritmo de crecimiento económico, la recaudación es baja, ya que el cobro se concentra en una proporción muy reducida de la población. Según datos de la Secretaría de Hacienda, el 10% de los mexicanos con mayores ingresos aporta el 88% de los impuestos pagados anualmente. Esto es así, porque cerca del 40% del ingreso nacional se concentra en el 10% de los hogares; el resto de la población no contribuye de la misma manera, simple y sencillamente porque recibe una proporción muy pequeña del ingreso nacional. Ello se debe a que el 60% de los asalariados en el país tienen un ingreso mensual que se ubica en un nivel no mayor a tres salarios mínimos, (un poco más de 5 mil pesos). Por tanto su capacidad para contribuir es prácticamente nula. En contraste, hay en el país un millón 305 mil trabajadores que reciben ingresos superiores a 10 salarios mínimos, (esto es, más de 17 mil pesos), los cuales contribuyen con el 93% de lo recaudado por ISR.

El IVA, aunque grava el consumo, también depende del nivel de ingreso de la población, ya que la capacidad de consumo está en función al nivel de ingreso. Por esto, el volumen de recaudación de éste depende también del nivel de ingreso personal ya que entre mayor sea éste, mayor será el consumo y mayor la contribución. Aquí también influye la distribución del ingreso, puesto que entre más personas de menores salarios hay, menor es la magnitud del consumo nacional y menor será la contribución de estas personas.

Esto vale también para las empresas porque entre mayor sea su ingreso y mayor sea el número de empresas medianas y grandes, mayor será la contribución. El problema en México es que la mayor parte de la población consume poco porque su ingreso es muy bajo. De igual modo, el gasto en inversión de las empresas es reducido porque la mayor parte son micro o pequeñas, lo que también limita su capacidad para contribuir con estos impuestos. Además, hay que considerar que a medida que el ingreso del consumidor es

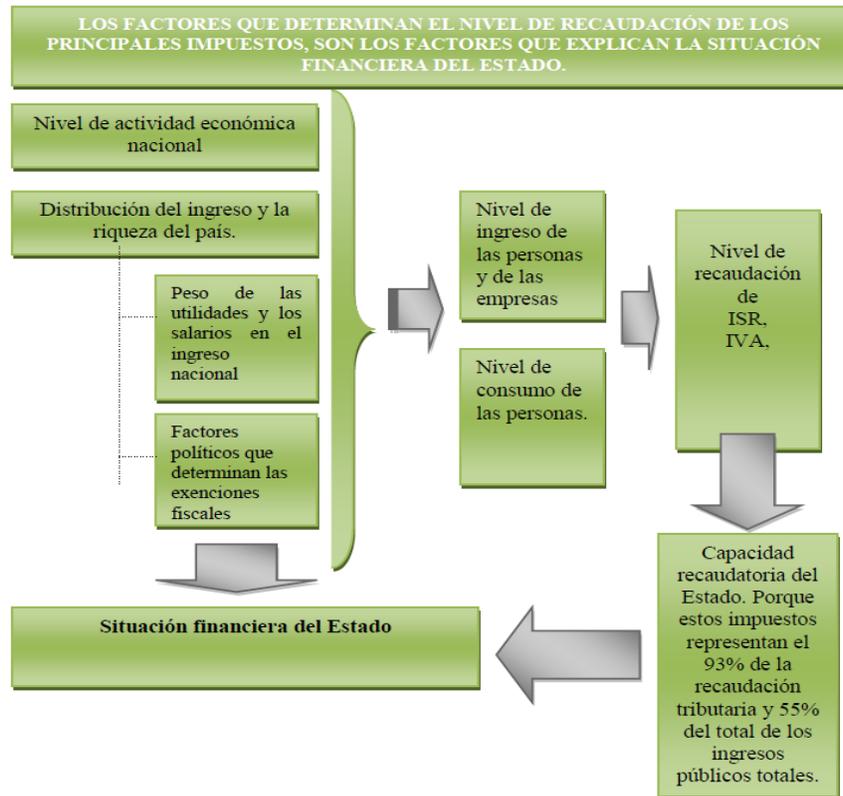
menor, los bienes y servicios que consume no pagan IVA (ya sea porque están exentos o porque tienen tasa cero) Es decir, a menor ingreso menor o nulo gravamen de IVA y, por lo mismo, nula contribución.

Con relación al tercer punto referido a privilegiar a las actividades relacionadas con el sector externo, es necesario destacar que, a pesar de que la recaudación tributaria depende de la dinámica de la actividad económica del país, en los últimos años el crecimiento del producto nacional no ha contribuido a impulsar el incremento de los ingresos públicos. Esto significa que no existe relación manifiesta entre la tendencia del comportamiento del PIB, medido por su índice de crecimiento y el de los ingresos tributarios y no tributarios. De hecho tampoco existe relación entre la tendencia del PIB y la de los principales impuestos: ISR e IVA. Esto se debe fundamentalmente a que el crecimiento económico se ha sustentado en la expansión del sector externo de la economía y éste tiene una participación tributaria muy pobre, por varias razones:

- a) Porque las exportaciones están exentas de IVA (Fracción 4ª. Artículo 2 A, Ley del IVA)
- b) Porque no generan pago de impuestos específicos por ventas al exterior;
- c) Porque las empresas exportadoras contribuyen mínimamente en el pago del ISR pues reportan muy pocas o nulas utilidades, en virtud de que la mayor parte de sus ingresos se resuelve en gastos. Esto es posible porque son mayoritariamente de origen extranjero y forman parte de un esquema que les asigna el papel de unidades productivas que realizan solo una etapa del proceso productivo, que absorbe la mayor parte de los costos de producción (el gasto en mano de obra) de todo el proceso productivo. Las utilidades se obtienen en otras etapas y en otro país.
- d) De igual modo las empresas exportadoras extranjeras y sus accionistas no pagan impuesto sobre la renta por sus utilidades dentro de nuestro país.
- e) Las empresas exportadoras tampoco pagan impuestos por importación, sobre todo las maquiladoras, que producen el 50% de las exportaciones mexicanas. Esto se debe a que existen mecanismos de exención fiscal por importación temporal a los que se acogen dichas empresas.

En cambio las actividades económicas ligadas al mercado interno que son las que mejor contribuyen al crecimiento de la recaudación se encuentran en un estado de depresión,

afectando la producción y el consumo interno, debido al persistente desempleo y los bajos salarios reales.

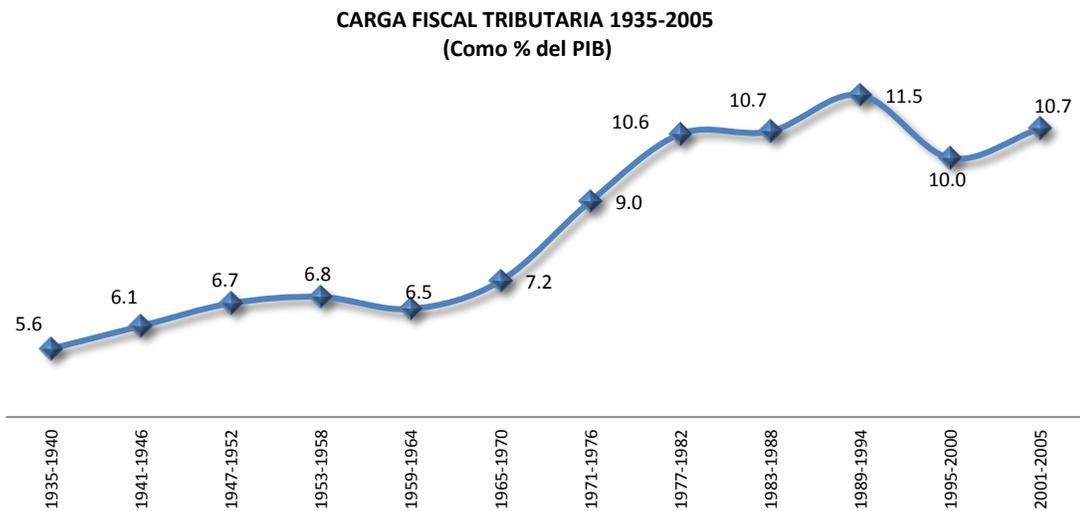


### ***3.-Las causas de la precaria recaudación fiscal en México***

Actualmente, el problema central de las finanzas públicas en México es la bajísima recaudación tributaria: la Carga Fiscal en 2005 representó apenas el 18.1% del PIB (incluidas las contribuciones a la seguridad social y los impuestos petroleros) lo cual es menos de la mitad de lo recaudado por la Unión Europea (40.6%) y por los países miembros de la OCDE (36.3%) y menos, también, que lo que recaudan nuestros socios comerciales: Canadá (33.9%) y Estados Unidos (26.4%) (Calva, 2007).

Este es un problema estructural del país, pues es una realidad que se padece históricamente. En el período 1935-1940 la Carga Fiscal Tributaria representaba el 5.6% del PIB. Hacia 1970, había aumentado relativamente muy poco pues registró un valor de 7.2%. Un incremento de apenas 1.5 puntos porcentuales en casi 30 años. Hacia 2005 el valor es de

10.7% un incremento de 3.9 puntos porcentuales en 35 años, aunque la mayor recaudación tuvo lugar en el período 1989-1994 cuando alcanza un valor de 11.5%, pero luego desciende como resultado de los problemas económicos del país y ya no se puede recuperar.



Adicionalmente hay que considerar que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es bastante ineficiente ya que sólo recauda poco más de un peso por cada 2 que debería recaudar. Y si no se cuenta el IVA que paga PEMEX (que equivale a entre un 15% y un 18% del total, y que prácticamente no requiere vigilancia) resulta que sólo se recauda 1 de cada 4 pesos posibles (Bergman, 2004 y Hernández Trillo, 2004).

Esta situación se debe múltiples causas. El documento *A comprehensive development agenda for the new era* elaborado por el Banco Mundial en 2001, identifica los siguientes problemas del sistema tributario mexicano:

- a) *la evasión es muy fácil y muy escasamente descubierta y castigada;*
- b) *el proceso de pago, aún para aquellos dispuestos a pagar, es muy difícil;*
- c) *las leyes tributarias son muy complejas;*
- d) *su aplicación por quienes las administran es inconsistente (discriminatoria) entre los contribuyentes y en el tiempo;*
- e) *el sistema recauda información insuficiente y fracasa en usarla bien*

Casi el mismo diagnóstico presenta el documento *Principios, consideraciones y convergencia hacia una política hacendaria de Estado* resultado del coloquio auspiciado por la UNAM en 2002, según el cual las causas principales de la precaria recaudación en México son:

- a) *La existencia de un sistema de pago complicado y confuso para el contribuyente;*
- b) *excesivas exenciones y tratamientos especiales;*
- c) *la inequidad del sistema tributario;*
- d) *el alto costo y las deficiencias de la administración tributaria;*
- e) *la existencia de prácticas de corrupción en la supervisión y aplicación de las disposiciones tributarias;*
- f) *los elevados niveles de informalidad y una creciente cultura de incumplimiento de las obligaciones fiscales.*

A estas causas debe añadirse el hecho poco conocido de que en México se cobran menos impuestos y menores tasas en comparación con los países desarrollados. Así, en Estados Unidos la tasa de ISR federal es del 10% la mínima y 35% la máxima; en Canadá es de 16% y 29% respectivamente; sin considerar que en ambos países se paga, adicionalmente ISR estatal. En nuestro país, en cambio la tasa mínima es del 3% y de 30% la máxima (aunque la tasa ya se ubicaba en un 28% en 2009) y no hay impuesto estatal de este tipo. Y bajará al 28% para 2014.

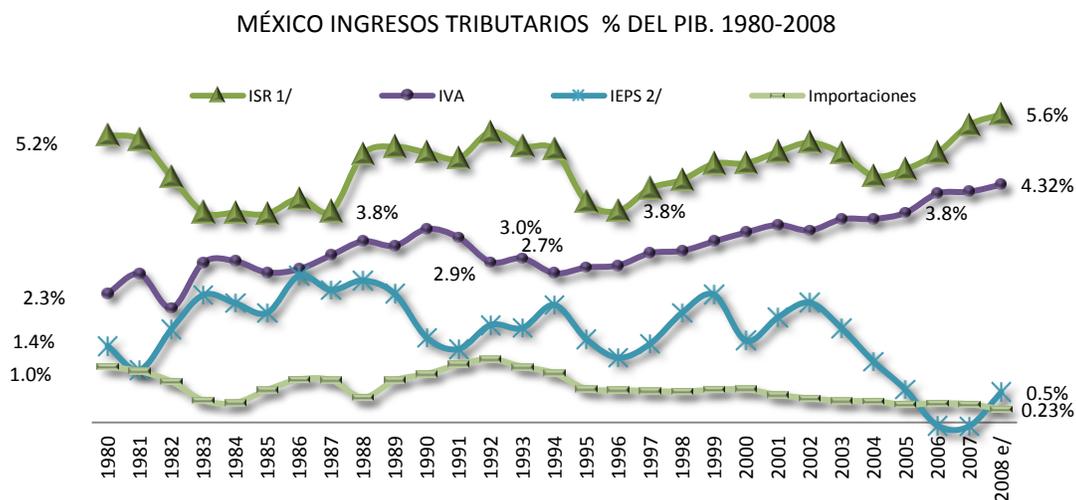
De igual modo hay que considerar que en nuestro país no se cobra impuesto a los dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas, ni a las ganancias bursátiles obtenidas por personas físicas, ni a las herencias. En contraste, en Estados Unidos y Canadá este tipo de ganancias si están consideradas dentro de los ingresos gravables (Calva, 2007). Y es que existe la idea de que una mayor tasa impositiva incrementa los actos de evasión fiscal y disminuye la capacidad recaudatoria del sector público. Sin embargo, la experiencia internacional señala que esto no es verdad. La evasión no es resultado de la magnitud de las tasas de impuesto sino de la percepción que tienen los contribuyentes respecto a la posibilidad de ser detectados y castigados. A esto contribuye la existencia de exenciones y tratamientos especiales aplicados de manera irracional, como el caso del *régimen simplificado* para las empresas de transporte terrestre y agropecuarias, que no discrimina el tamaño de empresa o el volumen de ingresos, por lo cual beneficia por igual a pequeños

transportistas y pequeños productores rurales, así como a grandes compañías de transporte y agropecuarias. Todo ello genera una enorme pérdida de recursos fiscales.

A mayor abundancia sobre este punto vale decir que cuando en 1992 en México se redujo la tasa del IVA de 15% al 10%, ni mejoró la recaudación, ni se redujo la evasión fiscal.

En 1992 la tasa de este impuesto del 15% se redujo al 10%, sin embargo la recaudación disminuyó en términos reales un -10.3% con respecto al año anterior y como proporción del PIB cayó de un 3.4% a un 2.9%. En 1993 aunque la recaudación fue mayor a la de 1992 no logró alcanzar el nivel que tenía en 1991 respecto al cual fue un 7% menor, en tanto que como porcentaje del PIB fue del 3%, también menor a 1991. En 1994 la caída de la recaudación fue aún más profunda, pues se redujo en un -5% con respecto al año anterior y representó un 2.7% del PIB.

Lo anterior contradice de manera evidente el argumento de que a menor tasa mayor cumplimiento, pues sucedió exactamente lo contrario: al bajar la tasa, la recaudación disminuyó. Una explicación posible es que no sucedió lo esperado debido a los altos niveles de evasión fiscal.



En 1995 frente a la grave crisis que vivía el país se decidió incrementar la tasa del IVA al 15%, con el fin de aumentar la recaudación. Sin embargo, tampoco esto mejoró su recaudación. En 1995 la recaudación absoluta cayó un -2.5% con respecto al año anterior y como proporción del PIB fue del 2.8%.

En 1996, con un PIB muy similar al de 1993 en términos reales, la recaudación fue casi del mismo monto en ambos años, sin embargo en 1996 la tasa impositiva era 50% más alta, lo cual implica que la recaudación debió haber sido mucho más alta. Esto demuestra que una mayor tasa tampoco garantiza una mejora en la recaudación. En ninguno de los casos presentados (ni con una tasa a la baja, ni al alza) se observa una mejora en el cumplimiento del pago de las contribuciones, esto es, en ningún caso la modificación de la tasa es eficiente porque todo se diluye en evasión.

En 2002 la recaudación del IVA representó el 3.5% del PIB, proporción que es exactamente igual a la que se obtuvo en 1990. Esto significa que después de 12 años, la eficiencia en el cobro de este impuesto no cambió en absoluto, pues tanto en el primer año como en el segundo, cada punto porcentual de la tasa del impuesto permite obtener un 0.23% del valor del PIB.

Medido de otra manera esto quiere decir que en ambos años se requirieron 4.3 puntos de tasa impositiva para obtener una recaudación equivalente al 1% del PIB. Es más, en 2006 se requirieron 3.9 puntos de tasa lo cual, si bien es una mejora en la eficiencia con respecto a 2002, expresa una mayor ineficiencia comparado con 1993 cuando sólo se requerían 3.3 puntos porcentuales para el mismo fin. Lo anterior significa que se está desperdiciando una gran cantidad de recaudación potencial, lo que exige mejoras administrativas profundas que permitan disminuir la evasión fiscal.

Es pertinente recordar que la base de la reforma fiscal más discutida de esta década promovida por el presidente Fox, consistía en incrementar las tasas de IVA a alimentos y medicinas lo cual, según sus estimaciones permitiría aumentar la recaudación en un 2% del PIB.

Es razonable pensar, por la evidencia presentada aquí, que no existía fundamento para considerar posible alcanzar esos resultados. En ningún caso, en toda la historia del IVA en nuestro país ha sido posible eso. En 1982, con una tasa del 10%, este impuesto recaudaba el 2.1%. En 1983 se incrementa su tasa a 15% y la recaudación aumenta al 2.9% del PIB (un incremento del 0.8 puntos porcentuales) En 1990, la tasa baja al 10% y la recaudación baja del 3.4% al 2.9% (pierde 0.5 puntos) En 1995, la tasa sube al 15% y la recaudación apenas se incrementa del 2.8% del PIB al 2.9 (sube 0.1 puntos). De hecho desde 1995 en que la

tasa del IVA es ya del 15%, en el año de mayor recaudación que fue el 2008 el IVA equivalió al 4.3% como proporción del PIB (0.5 puntos más que en 2006)

La incapacidad para aumentar fuertemente la recaudación mediante el aumento o disminución de tasas radica en la ausencia de una reforma administrativa que permita disminuir los márgenes de evasión fiscal. Las grandes reformas tributarias tienen éxito sólo si se acompañan de un fortalecimiento administrativo y una mayor racionalidad jurídica que permitan reducir la evasión fiscal.

#### **4.- Ineficiencia burocrática y evasión fiscal.**

He afirmado antes que la evasión fiscal no es resultado de la magnitud de las tasas de impuesto, sino de la percepción que tienen los contribuyentes respecto a la posibilidad de ser detectados y castigados. Esto significa que el tamaño de la evasión guarda una correlación positiva con la incapacidad de un gobierno para detectar rápidamente los ilícitos tributarios y de sancionarlos eficazmente.

El principal argumento para explicar este fenómeno es la limitada capacidad del Servicio de Administración Tributaria (SAT) para combatir y eliminar la evasión, lo cual está relacionado íntimamente con la baja eficiencia de la burocracia responsable del cobro y fiscalización, pero también con la falta de una política clara y sostenida orientada a detectar y sancionar estos delitos.

De manera general, las oficinas de administración tributarias cumplen dos funciones primordiales:

- a) La recaudación de los impuestos, esto es el cobro efectivo de las contribuciones y
- b) La fiscalización y auditoría, esto es el establecimiento de los instrumentos administrativos para garantizar la correcta aplicación de la legislación fiscal y aduanera (auditorías, fiscales, clausuras de establecimientos, fiscalizaciones masivas, cruce de información, etc., para inducir al cumplimiento voluntario de los contribuyentes).

Aunque tradicionalmente el área de recaudación concentra una gran cantidad de recursos humanos y materiales, el principal frente de lucha contra el incumpliendo se ubica en el área de fiscalización y auditoría.

En 2004 en México sólo el 22% de los empleados de las oficinas de la administración tributaria se ubican en funciones de fiscalización, lo cual es menos de la mitad de lo que

destina Chile (45%) país que tiene menores niveles de evasión que el nuestro. Esto significa que hay una proporción muy reducida de personal en las tareas de mayor incidencia sobre la eficiencia recaudatoria. De igual modo, el costo de la recaudación es en México más del doble que en Chile y que en Estados Unidos. Por cada 100 dólares que nuestro país recauda, tiene que erogar 1.1 dólares, en tanto que en Chile sólo se gastan 0.4 dólares para el mismo fin y en Estados Unidos 0.5 (Bergman, 2004 Y Hernández Trillo 2004).

México tiene en promedio 1,962 funcionarios de la administración tributaria por cada punto porcentual del PIB recaudado, lo cual es catorce veces más de lo que utiliza Chile para el mismo fin. En el mismo sentido hay que destacar que en nuestro país hay en promedio, 3,064 habitantes por cada funcionario fiscal, en tanto que en Chile la proporción es de 5,183 a uno. Otro aspecto relevante lo constituye el bajo presupuesto de la administración tributaria. En México equivale al 0.04% del PIB, en tanto que en Chile es casi el doble (0.07) y E. U es casi el triple (0.10)

Los datos anteriores revelan una preocupante realidad: los recursos destinados a la recaudación no son suficientes y no se están utilizando racional y eficientemente, lo cual incide, de manera fundamental, en los volúmenes de recaudación alcanzados.

Otro aspecto esencial que incide negativamente en la capacidad del sistema tributario para recaudar eficientemente, es la ausencia de una administración tributaria profesional y apta, y un escaso gasto en profesionalización y moralización de la función pública institucional. En el país ha prevalecido el uso de la función pública como el medio de recompensa a los actores políticos y ha propiciado la inexistencia de una función pública fundada en la honestidad, el mérito, la aptitud y el profesionalismo. El reclutamiento, admisión, promoción, remuneración y exclusión del servicio público depende de la discrecionalidad de la superioridad jerárquica. Es decir, ser servidor público depende de una determinación política y no de criterios que permitan darle estabilidad, mediante bases y estímulos institucionales que permitan consolidar carreras profesionales.

Lo anterior significa que el aparato burocrático destinado al cobro de impuestos se conforma sin las habilidades y requerimientos adecuados que garanticen la mayor eficiencia en la recaudación. Y para colmo, los recursos para su sostenimiento y desarrollo de sus funciones está mal aplicado y es insuficiente.

## **5.-La resistencia social al pago de impuestos.**

El sector público enfrenta otras causas adicionales que explican la dificultad para incrementar la recaudación de impuestos.

Existe una resistencia social de los ciudadanos al pago, que es posible explicar como producto de causas distintas pero relacionadas entre sí:

### *a) El conflicto social.*

En este ámbito, la reacción negativa de los contribuyentes se debe al impacto que los impuestos representan en la situación económica de cada persona o grupo social, toda vez que alteran la cantidad de ingreso y riqueza nacional que a estos corresponde mediante los procesos de distribución. En el proceso de producción se lleva a cabo la *distribución* del ingreso nacional mediante los mecanismos de reparto que tiene el mercado. Los dueños del capital (empresarios) y los dueños de la fuerza de trabajo (trabajadores y empleados) se reparten dicho ingreso que adquiere la forma de ganancias y salarios. Los impuestos actúan sobre estas dos formas de ingreso, de modo que aquellos que gravan el salario (ya sea directa o indirectamente) reducen los ingresos de los trabajadores y, por tanto, alteran su participación en el ingreso nacional. Lo mismo pasa cuando los impuestos gravan las ganancias. Los empresarios reducen su participación en el ingreso nacional.

Se entiende que esos impuestos se convierten en recursos que el Estado invierte en obras y servicios públicos cuya naturaleza no es neutral, es decir, en alguna medida favorecerán más a un grupo social que a otro. Por ejemplo el gasto social para combatir la pobreza o el gasto destinado a salvar la quiebra del sistema bancario o solventar el fracaso de los proyectos de construcción de carreteras privadas.

De este modo, la implementación de un esquema impositivo implica establecer un *proceso de redistribución del ingreso* mediante el cual se le permite a un grupo social, participar en una parte del ingreso que originalmente le corresponde a otro grupo y del cual no participaría si no existiera este proceso de redistribución.

Quienes tienen que pagar un impuesto participan menos en el reparto del ingreso y la riqueza nacional. Si además no son beneficiarios de las obras o servicios públicos que se generen con los recursos derivados de esos impuestos, también quedan excluidos de los beneficios de la redistribución. De este modo, se puede decir que la resistencia a pagar impuestos es la expresión de un *conflicto social* derivado de los intereses contrapuestos que

existen en toda sociedad entre los propietarios de los recursos productivos y quienes no son propietarios. Conflicto en el que cada grupo social lucha por obtener una mayor proporción del ingreso nacional, ya sea por la vía de la distribución del ingreso que tiene lugar en el mercado o mediante su *redistribución* que es administrada por el Estado el cual decide a quien se le cobran impuestos, en qué montos y cómo se utiliza el gasto público. Evidentemente, las personas y los grupos sociales, ya sean de altos o bajos ingresos, se resistirán a pagar impuestos porque no están de acuerdo en compartir parte de su ingreso con otros grupos sociales, porque eso merma su riqueza y no les reporta ningún beneficio directamente.

El conflicto es permanente y se resuelve parcialmente a favor de alguno de los grupos sociales. La forma en que se soluciona es una cuestión que depende de la fuerza política que tenga cada grupo social y de su capacidad para utilizarla como mecanismo de negociación frente al Estado de tal modo que pueda influir en las decisiones de éste para que le favorezcan. Esta negociación puede darse por la vía formal; a través de los procesos democrático-electorales o mediante procedimientos no formales como la reorganización sindical (de trabajadores o empresarios) las marchas, mítines, huelgas o amenazas de inestabilidad política provocada y, sobre todo mediante el uso de los medios de comunicación. Así, pues, en este primer análisis, la resistencia social a los impuestos se deriva de manera natural, de la lucha de cada grupo social por defender su ingreso y su riqueza y por no compartirla.

*b) La ruptura del pacto fiscal.*

La sociedad ha perdido la confianza en sus gobernantes en lo que se refiere al manejo de los recursos públicos. Esta falta de confianza es un factor de orden político-cultural fuertemente arraigado y se explica en tres sentidos:

- Primero, como comportamiento cultural se cree que todos los funcionarios públicos son corruptos.
- Segundo, Es una práctica cotidiana, culturalmente establecida el que los funcionarios incurran en actos de corrupción (a todos los niveles y en diversas modalidades).
- Tercero, culturalmente la corrupción no es reprobable socialmente. De hecho no es valorada en su exacta naturaleza como una violación a los principios sociales de la

honestidad y honradez. Se puede decir que es tal la costumbre de la corrupción que culturalmente la sociedad se ha habituado a ella, tanto que es tolerada y en muchos casos hasta alentada como lo expresa el sentir popular con la famosa frase: “el que no transa , no avanza”

La falta de confianza en los gobernantes y en las instituciones es un problema de orden social y tiene su origen en el uso ilegal de los recursos públicos. Grandes cantidades de dinero de la sociedad han servido para enriquecer a múltiples funcionarios públicos. Y, lo que es más grave, casi ninguno de ellos ha pagado con cárcel su delito o ha devuelto lo que se robó.

La falta de claridad en el manejo de estos recursos, la incertidumbre respecto al destino que tendrán, alimentada por el convencimiento social de que no hay funcionario honesto, provoca que los contribuyentes muestren una *alta aversión a las cargas fiscales*.

Es claro que los ciudadanos tienen razón. El comportamiento de los funcionarios públicos (no todos, pero si muchos) ha propiciado la ruptura del *pacto fiscal* que sustenta el sistema tributario. Mediante este pacto la sociedad consiente financiar el gasto público a través del pago de los impuestos. El gobierno cobra esos impuestos cumpliendo como autoridad con el mandato de la sociedad de recolectar estos recursos y utilizarlos en el mejoramiento del bienestar colectivo (Ayala, 2000)

Los impuestos se cobran y se pagan porque existe un acuerdo social que se materializa en las leyes y reglamentos fiscales. Pero ese acuerdo implica un compromiso social entre gobierno y sociedad. Ambos deben cumplir con las responsabilidades que les corresponden. Si el gobierno cobra los impuestos pero no usa los recursos recaudados para fines colectivos sino particulares, está faltando a su compromiso social y está quebrantando el pacto que da origen a la posibilidad de cobrar impuestos.

Un gobierno que no aplica adecuadamente los recursos públicos; un gobierno con funcionarios corruptos no está moralmente facultado para cobrar impuestos. Mientras no corrija esa anomalía no puede exigir a los contribuyentes los pagos correspondientes y mucho menos usar métodos coactivos para tal fin.

El caso de la oposición de los empresarios a la reforma fiscal hay que entenderla como resultado natural de una defensa de sus intereses económicos, en la medida que están preocupados porque se reducen sus utilidades y desde luego debido a la pérdida de

confianza al gobierno. Sin embargo la aceptación y el consentimiento al pago de los impuestos que gravan más sus ingresos en las diferentes reformas fiscales, se explica por la percepción empresarial respecto a la reacción que tendría el gobierno, las instituciones y los inversionistas financieros internacionales si esto no se llevara a cabo. En caso de no poder realizar una reforma fiscal para incrementar los ingresos públicos, el gobierno tiene que aplicar un programa económico recesivo ya que no cuenta con recursos adicionales<sup>v</sup>. Eso sería causa de disminución de la demanda, el empleo, el consumo y las ventas. Es decir, el sector empresarial puede sufrir un impacto negativo considerable al aplicarse medidas de austeridad. Y los empresarios saben que con seguridad el gobierno reacciona de esa forma ante dicha eventualidad puesto que no tiene intenciones de ampliar el gasto por otras vías. Por tal razón, los empresarios saben que es mejor una reforma que un programa de ajuste presupuestal y terminan aceptando las reformas.

En el pasado, las reformas fiscales propuestas fueron rechazadas con éxito por parte del sector empresarial porque no existía el temor de la aplicación de programas recesivos. Durante los sesentas y setentas el gobierno expandía el gasto aún a pesar de no contar con recursos tributarios adicionales. Así que el empresariado sabía que aún oponiéndose, la actividad económica se mantendría al mismo nivel y sus negocios no se verían afectados. El costo del rechazo empresarial en aquel entonces fue la inflación y la crisis fiscal del Estado derivada del endeudamiento que provocó la falta de una reforma fiscal.

Hoy el riesgo del rechazo a la reforma no es ya la inflación, sino la contracción económica que podría sobrevenir como resultado de un ajuste al presupuesto público, más en momentos en que se vive una etapa recesiva en el país y en el mundo. Ante esa disyuntiva la opción del rechazo permanente no se sostiene en el tiempo<sup>vi</sup>.

### **A manera de conclusión.**

La urgente necesidad de una reforma fiscal es resultado de una situación de deterioro financiero que se identifica como una crisis fiscal del Estado, misma que es producto de la forma en que actuó el Estado durante la etapa del modelo intervencionista en que se privilegió la expansión del gasto público a pesar de un deterioro creciente en la captación de ingresos públicos.

A principios de los ochenta, cuando estalla propiamente la crisis económica y financiera, se establece una nueva estrategia de desarrollo nacional que implica el desmantelamiento del Estado intervencionista y la puesta en práctica de una política financiera guiada por la idea del equilibrio presupuestal con la cual se pretende resolver la crisis fiscal mediante la reducción del gasto público.

Sin embargo, esta vía de solución no tuvo el éxito esperado. La nueva estrategia sólo agudizó los problemas de las finanzas públicas. Ello se debió a su incapacidad para hacer crecer los ingresos públicos porque no pudo crear nuevas fuentes y porque inhibió la productividad de las ya existentes debido a la contracción permanente que provocó en el mercado interno y la profundización de la concentración del ingreso y la riqueza. En cambio se ha privilegiado el crecimiento de las actividades económicas ligadas al sector externo, que si bien contribuyeron ampliamente a la expansión del producto nacional no lo han hecho en la recaudación tributaria.

Para resolver el problema financiero del país se requiere no sólo incrementar tasas y hacer más progresivo el cobro de los impuestos, también se requiere impulsar un vigoroso proceso de crecimiento del mercado interno para darle impulso al ingreso, al consumo y a la inversión de modo que se amplíe la base gravable del país. Es decir, incrementar la capacidad de contribución al ISR de las empresas y las personas físicas. Así, cada persona y cada empresa de modo individual contribuirán más mientras que el número de personas y empresas que contribuyen se incrementará.

Pero además, se requiere incrementar la participación de los salarios en el ingreso nacional con el fin de disminuir la concentración del ingreso, lo cual mejorará la capacidad de contribución de las personas. Y este incremento también mejorará la recaudación vía IVA e IEPS, porque con un mayor salario habrá un mayor consumo en más bienes y servicios gravados que ahora no están al alcance del poder de compra de millones de personas. Adicionalmente, en la medida en que las personas incrementen su ingreso, reducirán la presión sobre los servicios públicos gratuitos (educación, salud, etc.) lo que reducirá las presiones para el incremento del gasto público.

Hoy parece claro que la solución al problema del desarrollo del país no sólo depende de la posibilidad de encontrar nuevas fuentes de recursos públicos; también depende de la

creación de una vigorosa dinámica económica que por sí misma garantice la expansión de la recaudación al ritmo que crecen las necesidades del país.

En ese sentido es que resulta válido afirmar que así como se requiere una reforma fiscal, también se necesita una reforma orientada a modificar la estructura del gasto para constituirlo en un mecanismo eficiente de impulso al desarrollo del país, es decir, se requiere una reforma presupuestaria.

Del mismo modo se requiere una reforma a la estrategia de desarrollo, de manera que haya una mayor participación del Estado en los procesos económicos y sociales y por este medio pueda propiciarse un amplio desarrollo económico nacional.

Por último es importante considerar que si el comportamiento de los funcionarios públicos ha propiciado la ruptura del *pacto fiscal* que sustenta el sistema impositivo, será necesario para recuperar la contribución de los ciudadanos al financiamiento del gasto público, restablecer el contrato social que la corrupción ha quebrantado. Ello implica la necesidad de erradicar por completo las prácticas delictivas dentro de la administración pública. Esto deberá hacerse con tal profundidad que se recupere la confianza social en los gobernantes y en las instituciones.

Este es un camino para lograr que los contribuyentes estén dispuestos a pagar solidariamente sus impuestos y por este medio no sólo incrementar los recursos tributarios sino también mejorar la eficiencia con la que se aplica el presupuesto público para impulsar el desarrollo.

## **Bibliografía**

Ayala Espino, José, “La Reforma Fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?” en *Comercio Exterior*, Vol. 50, Núm. 11, noviembre de 2000.

James O’Connor, *The Fiscal crisis of the state*, Sn Martin’s Press, New York, 1973

José Ayala, “Límites y contradicciones del intervencionismo estatal, 1970-1976”, en Cordera, Rolando, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, F.C.E. México, 1981.

José Luis Calva, Mildred Espinoza y Cesar Salazar, “El rezago tributario de México” en José Luis Calva, *Agenda para el desarrollo*, Ed Miguel Porrúa-UNAM, México 2007.

Gonzalo Castañeda, “La reforma fiscal y el crecimiento no inflacionario: un estudio de la economía mexicana, 1958-1976” en Castañeda, G., *La economía mexicana*, Limusa Noriega, México, 1994.

Marcelo Bergman *La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El Tema Previo a la Reforma Fiscal?*, CIDE, México, 2004.

Fausto Hernández Trillo, Andrés Zamudio Carrillo, *Evasión Fiscal en México. El caso del IVA*, CIDE, México 2004.

Ley del IVA.

---

<sup>i</sup> De acuerdo con James O'Connor, (O'Connor, 1973) el Estado puede financiar el incremento de su gasto por tres medios: primero, mediante la creación de empresas públicas que generen ganancias, segundo mediante la deuda y tercero, mediante el incremento de las tasas impositivas y la creación de nuevos impuestos. Estas tres vías estuvieron prácticamente canceladas a partir de los ochenta en México, lo que habla claramente de una crisis fiscal del estado.

<sup>ii</sup> El crecimiento del gasto adquiere un carácter explosivo, impulsado por la exigencia de financiar la expansión del sector paraestatal, (particularmente las actividades petroleras) y los pagos por el endeudamiento externo, al que se recurrió para tal fin, ante la insuficiencia de los recursos ordinarios.

<sup>iii</sup> El exceso de gasto puede dividirse en gasto de consumo y gasto productivo. Ambos incrementan la demanda agregada, pero el segundo, además, crea oferta, es decir, contribuye directamente al crecimiento económico. En la medida que la expansión de la oferta se base de manera más o menos permanente, en la expansión del déficit fiscal, la economía se vuelve más dependiente del gasto público, y corre un riesgo mayor porque la reducción del déficit traerá como consecuencia no solamente una contracción de la demanda agregada, sino una fuerte disminución de la oferta.

<sup>iv</sup> Miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas y se contabilizan en cuentas no incluidas en el presupuesto público,

<sup>v</sup> Tal como sucedió en 2002 cuando la caída de los ingresos públicos durante los primeros meses del año debido a la reducción de los ingresos no tributarios y petroleros, llevó a un recorte al gasto presupuestal, lo que confirma la tendencia del gobierno aplicar medidas restrictivas ante la falta de recursos.

<sup>vi</sup> En un estudio realizado por Gonzalo Castañeda (Castañeda, 1994) se mide, mediante un modelo matemático macroeconómico, la reacción de los empresarios a las propuestas de reforma fiscal de los sesentas y setentas. Según se desprende de ahí la reacción de los empresarios está en función de su percepción respecto a la posibilidad de que el gobierno efectúe ajustes depresivos para corregir los desequilibrios derivados de la crisis fiscal en caso de que no pueda implementar una reforma fiscal. Se considera que a los empresarios les conviene una reforma fiscal porque garantiza estabilidad y crecimiento económico, es decir crecimiento potencial de largo plazo en los mercados pues ello beneficia a sus empresas, aunque en el corto plazo afecte sus utilidades. Sin embargo, según Castañeda, el rechazo a las reformas fiscales propuestas con anterioridad se explica por la percepción de los empresarios respecto a que el Estado, aún sin reforma, no aplicaría ajustes depresivos en la economía. Por el contrario, los empresarios estaban convencidos de que continuaría con su política fiscal expansionista, por lo cual podían oponerse, sin riesgos, a la reforma fiscal.