

3.1 CARACTERÍSTICAS

El sistema tributario mexicano en los últimos años no ha logrado cumplir cabalmente con sus objetivos fundamentales. En lugar de ello hemos visto que el sistema tributario se ha convertido en uno de los mayores problemas con los que se enfrenta la sociedad, fundamentalmente debido a que la carga tributaria resulta insuficiente para las necesidades de gasto de la nación. Desgraciadamente tanto el poder Legislativo como el Ejecutivo han visto al incremento en la carga fiscal y al saneamiento fiscal como un fin y no simplemente como un medio para lograr los objetivos de política económica en el mediano y largo plazo.

En la actualidad existen múltiples problemas en nuestro sistema tributario (como son los bajos niveles de recaudación, excesiva dependencia hacia las transferencias federales por parte de las entidades federativas, altos índices de evasión y elusión fiscales, etc.); esto sin duda alguna ha impedido lograr niveles de gasto público suficiente para combatir la pobreza y para impulsar sectores económicos que son fundamentales para el país, como lo son el industrial o el agropecuario. Además de ello en la actualidad se le considera al sistema tributario simplemente como un medio para obtener más recursos económicos; sin embargo no se ve la gran importancia que tiene dentro del conjunto de la economía como mecanismo que impulse el desarrollo económico.

Lo que se vive actualmente es la urgencia por realizar una reforma fiscal, que logre impulsar al país y que a la vez sirva para lograr objetivos fundamentales como por ejemplo la distribución del ingreso. En todos los sectores de la sociedad se ve la necesidad por impulsar la reforma fiscal, sin embargo, la falta de consenso ha evitado que ésta se consolide, en vez de ello se ha visto cómo cada año se realizan ciertas modificaciones a las distintas leyes fiscales que han sido totalmente insuficientes para lograr mayores recursos económicos.

La falta de consenso político es sin duda uno de los mayores problemas con los que nos enfrentamos en la actualidad, y esto ha sido imposible de lograr por la gran

plétora de intereses que están en juego, ello redundó en que nadie quiera aceptar los costos que una reforma fiscal implicaría¹.

Se puede, ver por ejemplo, que durante las décadas de los sesenta y setenta fueron muy pocas las reformas que se implantaron en el sistema tributario mexicano, de hecho las más importantes se realizaron durante el periodo 1958-1972 en donde se creó el Registro Nacional de Contribuyentes, se eliminó el sistema de impuestos por cédula, se instauró un régimen general para individuos y otro para empresas, y se crearon los regímenes especiales para las pequeñas empresas y sectores prioritarios. Los objetivos de estas reformas fueron lograr un mayor control sobre los contribuyentes y simplificar un poco el régimen fiscal.

Sin embargo, durante el periodo de Industrialización Vía Sustitución de Importaciones no se realizaron verdaderas reformas tendientes a alcanzar un sólido y eficaz sistema tributario; hubo muchas razones para ello, pero la fundamental se centró en el pacto implícito que existió entre el gobierno y el sector productivo nacional. Durante todo este tiempo se ejerció una gran centralización política y de poder bajo la premisa de que se necesitaba consolidar un Estado fuerte para lograr la modernización del país, y en el caso del sistema tributario el poder Ejecutivo ejerció de manera discrecional premios y castigos a los contribuyentes mexicanos, ya fuera para favorecer a los grupos que le brindaran su apoyo político, social o financiero, o también para desfavorecerlos si es que se oponían al régimen. Sin duda alguna este proceso ha traído graves consecuencias sobre la percepción de la sociedad hacia los impuestos debido a que existe una gran reticencia a su pago, sobre todo porque el Estado históricamente ha gozado de poca legitimidad debido al autoritarismo y a la corrupción que éste mismo promovió. Así es como al gasto público no suele vérselo como un servicio que se provee para la sociedad y que puede generar beneficios sociales. Por lo tanto un elemento fundamental en el debate es el destino que se le debe dar a los impuestos y lo que la sociedad espera de ellos.² De ahí que lo fundamental para el gobierno sea obtener esa legitimidad que no tiene desde hace mucho tiempo, para lo cual debe convencer a la sociedad que es necesario elevar la captación tributaria para hacer frente a los objetivos de política económica y social que

¹ Ver Ayala Espino "Instituciones para lograr el desarrollo" borrador, p. 169

² Ver Elizondo Carlos "La fragilidad tributaria del estado mexicano: una explicación política", p. 27

demanda el país, para lo cual se deberá actuar en áreas de gran interés nacional como son seguridad pública, combate a la pobreza, educación, entre otros.³

Desde hace más de dos décadas la tan esperada reforma fiscal solamente se ha quedado en los planes, y todas las propuestas vertidas al respecto no han prosperado, lo cual hace cada vez más difícil su ejecución debido a la polarización de opiniones al respecto. De ahí que resulte fundamental lograr consensos entre la sociedad que establezcan cuáles deben ser los fines de dicha reforma así como sus objetivos en el corto, mediano y largo plazo. Una de las tesis fundamentales de este trabajo es que la reforma fiscal debe ser un elemento fundamental no sólo para lograr la equidad en el pago de impuestos sino también para lograr una equitativa distribución del ingreso, de ahí que resulte imperioso un estudio a profundidad sobre las repercusiones que tiene en los distintos estratos económicos una reforma de este tipo.

En los últimos años se han realizado diversas modificaciones al sistema tributario que han tenido como fundamento lograr una mayor eficiencia en la recaudación de los impuestos; para ello se han realizado diversos cambios tendientes a lograr cierta simplificación en el pago de los impuestos. Uno de los principales cambios ha sido la creación del Servicio de Administración Tributaria. Además fue necesario crear los primeros mecanismos de reforma a fin de lograr ciertos objetivos como son mayor neutralidad y equidad horizontal, así como la armonización del sistema fiscal con el de los principales socios comerciales; el fortalecimiento de los ingresos fiscales a través de la ampliación de la base gravable; y el control de la evasión y la elusión⁴. No obstante lo anterior han sido pocos los resultados obtenidos, resaltando fundamentalmente el aspecto de la simplificación y modernización administrativa y la armonización fiscal con el de Estados Unidos y Canadá. En términos generales se muestran pocos avances a pesar de las medidas tomadas, por lo tanto resulta menester no sólo continuar con este proceso sino en verdad realizar una reforma que implique la transformación de nuestro sistema fiscal.

³ Ver Meade Dionisio “LA reforma fiscal: Un debate político”, p. 31

⁴ Clavijo Fernando y Susana Valdivieso “Reformas económicas...” pp. 43-47.

Ciertamente se han logrado algunos resultados en la eficiencia tributaria, pero a pesar de ello esto no ha redundado en una mayor recaudación. En la actualidad persisten severos problemas en el cobro de impuestos, sobre todo en impuestos como el ISR y el IVA, que en términos porcentuales son los que más recaudan como proporción del PIB. En ambos impuestos se notan graves problemas sobre todo en lo referente a los índices de evasión y elusión fiscales, que comparativamente son de los mayores en relación con otros países.

De lo anterior podemos inferir que uno de los mayores problemas en la actualidad es la gran debilidad fiscal existente. La baja carga tributaria se fundamenta en la ineficiente administración que se tiene de los impuestos al Valor Agregado y Sobre la Renta. En cuanto al primero se observa que solamente se recauda el 3% en proporción al PIB, mientras que el promedio de la OCDE⁵ es de 10%, es más, ni siquiera se acerca al promedio de América Latina que es de 6%.

Cuadro 3-1

PRINCIPALES REFORMAS ADMINISTRATIVAS¹⁹.

Año	Reforma	Resultado
1955	Creación del Registro Nacional de Contribuyentes.	Se elimina el sistema de impuestos por cédula. Tasas impositivas diferentes según la fuente.
1978/80	Se introducen los primeros mecanismos para corregir el efecto inflacionario sobre los impuestos.	
1980	Se introduce el IVA y se elimina el impuesto a las ventas ISIM, 400 impuestos municipales y estatales.	La tasa general se fija en 10% y 6% en la frontera. Excepciones limitadas.
1983	Se reforma el IVA.	Se aumenta la tasa a 15% y una tasa de 20% para bienes de lujo. Tasa cero a los alimentos no procesados y 6% a los no procesados.

⁵ ver Ayala Espino, "Instituciones para el desarrollo" p. 173.

¹⁹ Idem, pp. 107-115.

1986	Reformas para disminuir el efecto Tanzi.	Corregir la brecha entre el momento de la causación del impuesto y su cobro.
1988	Simplificación administrativa y tributaria.	Descentralización fiscal y reducción de la evasión.
1989	Se crea la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta.	Disminuir la evasión fiscal.
1990	Se crean sistemas más modernos de fiscalización y auditoría.	Disminuir la evasión fiscal.
1991	Reformas al IVA.	Disminuir IVA en 10%. Se exentan alimentos.
1995	Reformas al IVA.	Se aumenta el IVA a 15%, se mantiene la exención a alimentos. Se exige el pago del ISAN.
1995	Se introduce el impuesto negativo a la renta. Exención del impuesto al activo a empresas con ingresos menores a 7 sm y se reduce la tasa de 2% a 1.8%.	Bonificación fiscal de hasta 3% para los trabajadores que reciben entre 2 y 4 salarios mínimos.
1997	Se crea y entra en operación el Sistema de Administración Tributaria.	Modernización del sistema tributario. Se restablece el ISAN.
1998	Se fortalece el programa de simplificación administrativa.	Se reducen trámites hasta en 33%. Se crea el régimen para pequeños contribuyentes con actividad empresarial.
1999	Se crea la figura legal del delito de fraude fiscal y se considera como grave.	Combatir la evasión, el fraude y la informalidad. Se reduce la tasa del ISR de 35% a 32%.

Fuente: Ayala Espino, José. Instituciones para el desarrollo. Borrador. 2001, p. 197.

3.2 INGRESOS TRIBUTARIOS

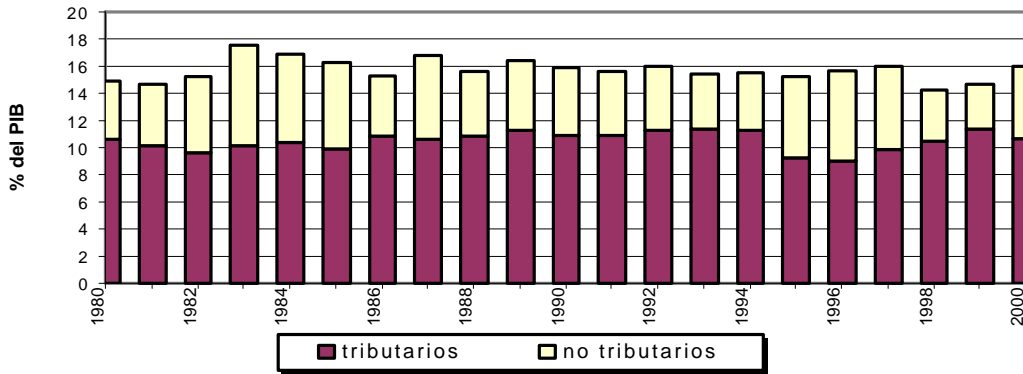
Los ingresos tributarios son los ingresos más importantes para la federación, ya que éstos han representado en promedio entre los años de 1990 y 2000 más del 65 por ciento del total de los ingresos del gobierno federal. Entre los impuestos más importantes se encuentran el ISR y el IVA, ya que ambos contribuyen con el 50 por ciento de la recaudación total (año 2000).

Sin embargo, aunque porcentualmente pareciera que éstos impuestos contribuyen en gran medida, la realidad es que ambos presentan severas deficiencias que repercuten

negativamente en su recaudación, ya que por evasión y exenciones se dejan de percibir más de 5 puntos porcentuales del PIB.

Gráfica 3-1

Ingresos del Gobierno Federal

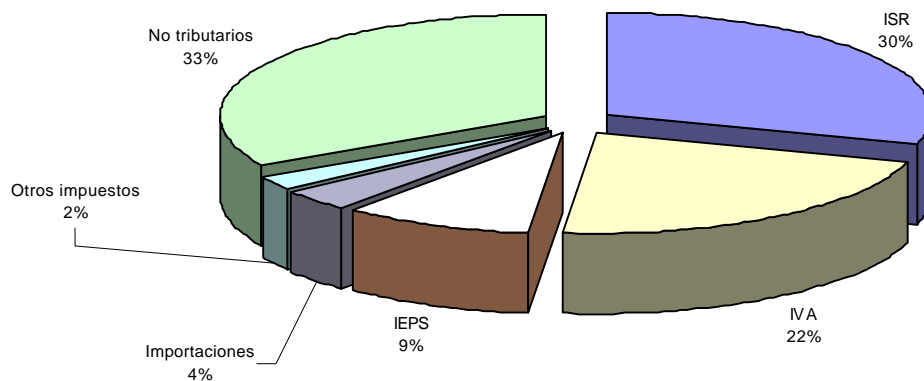


Fuente: Elizondo Carlos. "La fragilidad tributaria"

En segundo lugar se encuentran los ingresos no tributarios que para el año 2000 aportaron el 33 por ciento de la recaudación total.²⁰ Sin embargo, éstos dependen en su mayoría de los derechos sobre el petróleo, ya que éstos aportan el 75 por ciento del total de los ingresos no tributarios.

Gráfica 3-2

Ingresos del Gobierno Federal en 2000



Fuente. Elaboración propia con base en datos de SHCP, series históricas

²⁰ SHCP página web www.shcp.gob.mx series historicas.

3.2.1 Debilidad fiscal

Como ya se ha explicado uno de los mayores problemas del sistema tributario mexicano es su gran debilidad fiscal, ya que en promedio la carga fiscal de los últimos años contando únicamente los ingresos tributarios se encuentran en alrededor del 11 por ciento, esto a pesar de que se han realizado esfuerzos por hacer más eficaz y simple al sistema. El nivel de gasto por habitante entre 1988 y 1998 cayó de 11 mil a 6 mil pesos, de tal forma que en los últimos años la recaudación tributaria ha sido insuficiente para cubrir el gasto social. Algunos datos muestran lo anterior, la recaudación neta federal del ISR, IVA, IEPS e ingresos no petroleros fue apenas suficiente para cubrir 74.5 centavos de cada peso asignado a educación, seguridad social y salud. Los ingresos por concepto de IVA sólo alcanzaron para financiar el 56.9% del gasto en educación, seguridad social y salud. Los ingresos tributarios netos de participaciones federales alcanzaron a financiar sólo el 67% del gasto programable del gobierno federal.²¹

Además la debilidad fiscal se puede explicar en gran medida por la estructura de la población, ya que una gran parte de ésta es de escasos recursos y los servicios públicos con los que cuenta son de muy mala calidad, además de que no paga impuestos debido a que generalmente labora en el sector informal. Esto generalmente es un gran problema ya que a medida que un país sea más pobre más dificultad habrá para extraer recursos del sector privado. Además en México la clase media generalmente se encuentra excesivamente gravada, ya que paga impuestos de ISR, IVA, IEPS, etc., y los servicios públicos por los que paga son de muy mala calidad. Y por último existe una clase con altos ingresos que tiene amplias posibilidades de evadir la mayor parte de los gravámenes y en la medida de lo posible se provee de servicios privados tales como educación, seguridad, salud, etc.⁹

Lo anteriormente expuesto nos sirve para ver que existe un gran reto frente a la reforma fiscal, ya que no se trata simplemente de gravar más, sino que se deben considerar aspectos como lo son una mayor transparencia en el uso de los ingresos públicos, una mayor eficiencia en el gasto, respeto al contribuyente, etc. En el caso en

²¹ García Sáinz Ricardo “reforma fiscal para fortalecer los ingresos públicos”, p. 43.

⁹ Idem

que se logaran estos objetivos sería posible que el contribuyente pudiera considerar a la política fiscal como un excelente medio para generar riqueza y para su mejor distribución.

3.2.2 Recaudación del Impuesto Sobre la Renta

El ISR es sin duda el impuesto más importante en México debido a que éste proporciona más del 40% de los ingresos tributarios totales. El ISR puede ser personal o empresarial, en ambos casos la tendencia ha sido reducir su tasa marginal máxima, con el fin de inducir al pago del impuesto por parte del contribuyente y para hacerla más competitiva frente al exterior. A fin de que la reducción en las tasas no afectara a la recaudación y tener un desequilibrio fiscal se necesitó ampliar la base tributaria, para lo cual se implementaron medidas tendientes a reducir tanto la elusión como la evasión, aunque en los hechos estas medidas han resultado poco eficaces dado que los niveles de evasión y elusión siguen siendo muy altos.

Tabla 3-2
Tasas del impuesto sobre la renta a las empresas en México

Año	Tasas del ISR
1986	42
1987	40.6
1988	39.2
1989	37
1990	36
1991	35
1992	35
1993	34.75
1994-96	34

Fuente: CEPAL "Logros y retos"

El ISR empresarial grava las utilidades de las empresas y su base se determina mediante la deducción de todos los gastos de operación sobre el ingreso acumulado. El nivel en la tasa máxima marginal en ISR empresarial se redujo del 42 por ciento en 1986 a 34 por ciento en 1996, situación que mantuvo hasta diciembre de 2001. Esta reducción ha tenido como principal fundamento el fomento en los niveles de inversión, sin embargo

en la actualidad todavía existen regímenes especiales, estímulos, tratamientos preferenciales y esquemas que han impedido un auténtico incremento en la recaudación.

A partir de 1987 la base gravable se ajusta en términos al criterio Haig-Simon, según el cual se establece la diferencia entre los ingresos y los egresos corrientes, y se suma la variación neta en el valor de los activos. De esta forma el sistema se indiza a la inflación. Aunque se ha logrado reducir el efecto Oliver-Tanzi el ISR empresarial efectivamente recaudado sigue siendo solamente una fracción de su valor teórico¹⁰ (50%)

Uno de los principales problemas en la actualidad es que existen muy pocas empresas que pagan impuestos, de un universo de más de dos millones de empresas registradas a nivel nacional (INEGI) solamente 500 mil contribuyen con el pago de este impuesto, el resto a través de diversas acciones de evasión o elusión no lo pagan o en su caso son empresas que no registran ingresos y por lo tanto no pagan el impuesto. Por lo tanto, se estima que el nivel de evasión se sitúe en aproximadamente el 35 por ciento de la recaudación.

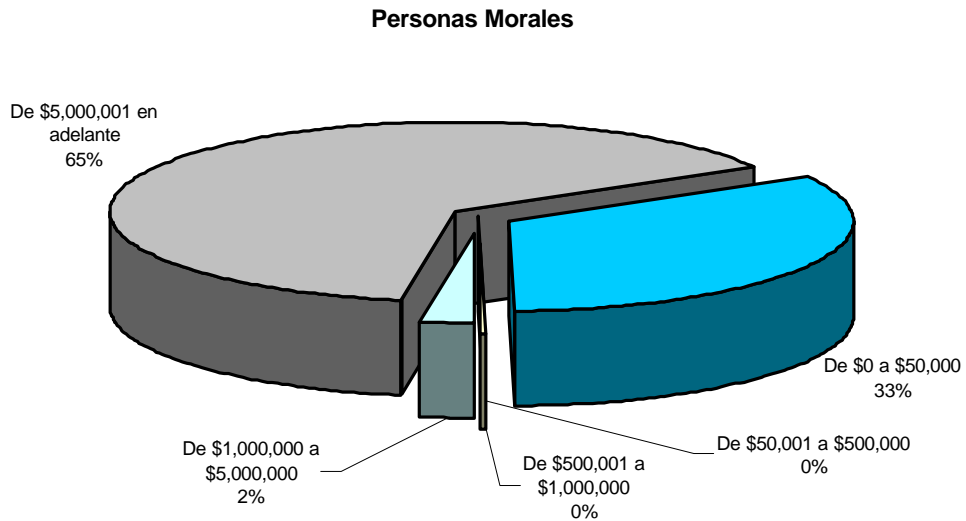
Lo anterior ha dado origen a que el ISR empresarial represente aproximadamente el 2.6 por ciento del PIB, lo cual significa que se recauda aproximadamente el 0.08 por ciento del PIB por cada punto de la tasa.¹¹

Muchos de los problemas en la recaudación del ISR empresarial se deben a que éste recae en gran proporción sobre pocas empresas, siendo aproximadamente unos 350 o 400 grupos empresariales los que se encuentran sujetos a una severa regulación, esto ha impedido que puedan incurrir en evasión fiscal. Esto ha significado que aproximadamente 8 mil empresas contribuyan con más del 65 por ciento de la recaudación total del ISR empresarial. Sin embargo para el resto de las empresas de menor tamaño su aportación a la recaudación es mucho menor debido a que existe una legislación muy compleja difícil de entender y a que están sujetos a pocas regulaciones, lo cual favorece que incurran en la evasión o elusión fiscales.¹²

¹⁰ Bours Eduardo op. cit. p. 15.

¹¹ Ver López Tijerin, op. cit. p. 51.

Gráfica 3-3
Contribuciones por nivel de ingreso (1996)



Fuente: Colmenares David" ¿Por qué es necesaria la reforma tributaria?"

Tabla 3-3
Tasa marginal máxima del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas

Año	Tasa MM del ISR
1986	60.5
1987	55
1988	50
1989	40
1990-96	35

Fuente: CEPAL "Logros y retos"

El ISR personal establece gravámenes sobre las personas físicas por concepto de salario, honorarios, arrendamiento, enajenación de bienes, intereses y por actividades empresariales sobre sus ingresos, aplicándose tasas progresivas desde 3 hasta 35 por

¹² Idem. p. 53.

ciento. Las reformas en los últimos años han tendido a hacer de este un impuesto más regresivo, para lo cual se han reducido el número de rangos de la tarifa del impuesto, pasando de 12 a comienzos de la década de los noventa a sólo ocho para 1996. Además de ello se han exentado del pago del impuesto todas aquellas personas cuyos ingresos sean iguales o menores a tres salarios mínimos, además de que son acreedores a un subsidio y a un crédito fiscal. Lo anterior ha provocado que más de 10 millones de personas estén exentas del pago del impuesto.

En los últimos años se ha mostrado una reducción en las tasas máxima y mínima marginales del ISR Personal, reduciéndose en más de 25 puntos porcentuales entre 1986 y 1996. A pesar de ello el padrón de contribuyentes es muy bajo, ascendiendo solamente a 5.5 millones de personas, cuando la Población Económicamente Activa es de 34 millones.¹³

Tabla 3-4
Tasa Impositiva Promedio Ingreso Personal

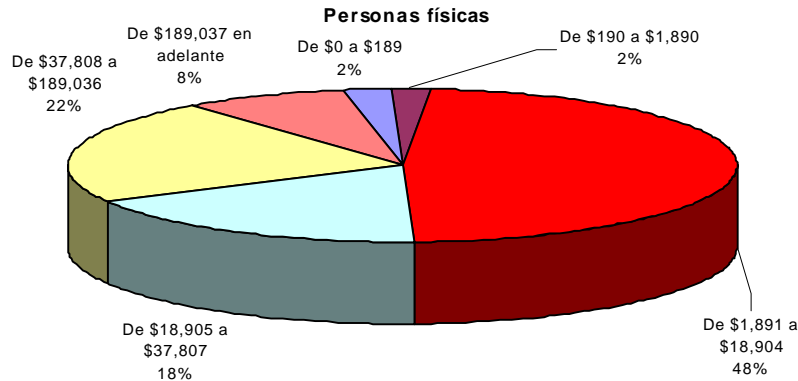
Ingreso Anual (dólares)	1988	1989	1990	1991a	1992 b	1993 c	1994 d
1671	1.8	0.78	0.78	0	0	-2.71	-11.31
2000	3.15	2.24	2.17	0	0	-1.96	-8.17
3000	6.54	5.14	5.02	1	1.57	0.33	-2.38
5000	13.01	10.28	9.81	5.11	5.58	4.76	3.93
6500	16.86	14.26	13.83	7.52	7.66	6.74	6.52
10000	23.21	22.24	21.06	15.65	13.5	12.23	11.86
20000	33.76	32.69	28.03	24.4	20.33	19.48	19.23
30000	36.9	35.15	29.42	26.15	22.04	21.37	21.17
40000	41.81	38.85	31.52	29.4	25.75	24.99	24.77
100000	46.72	39.87	33.61	32.76	31.29	30.91	30.8

Fuente: Logros y retos de las finanzas públicas en México (CEPAL)

a Incluye el subsidio fiscal y el ajuste trimestral por inflación; b Incluye el efecto de aplicar 75% del subsidio fiscal; c incluye el efecto de aplicar el 75% del subsidio fiscal y el efecto del nuevo crédito fiscal en el último trimestre del año; d Incluye el efecto del subsidio fiscal aplicando una tarifa del impuesto con 75% del subsidio y el efecto del nuevo crédito fiscal y su ajuste por inflación.

¹³ Ver Bours Eduardo, "Hacia una reforma fiscal integral, p. 13.

Gráfica 3-4
Contribuciones por nivel de ingreso (1996)



Fuente: Colmenares David

De acuerdo al nivel de ingresos, las personas que aportan más a la recaudación por concepto de ISR personal son aquellas de ingreso medio, debido a la estructura progresiva del impuesto y a que un gran número de personas se encuentra en este rango, lo cual significa que es necesario darle mayor progresividad al impuesto para que recaiga más sobre las personas con mayores ingresos.

Las desigualdades en el nivel de ingresos, así como los altos niveles de evasión y elusión han hecho que la eficiencia en la recaudación del ISR personal sea de apenas 0.13, cuando el promedio internacional es de poco más del doble¹⁴ (0.24).

3.2.3 Recaudación del Impuesto al Valor Agregado

El IVA es actualmente uno de los impuestos más importantes que se aplican en México. Su tasa general ha variado en los últimos años, sin embargo en la actualidad es del 15 por ciento. Además existen otras tasas como la fronteriza (10%) la tasa cero para bienes de primera necesidad y la exenta.

De acuerdo a la forma de recaudación actual del IVA éste grava cada una de las etapas del proceso productivo: compra de materias primas, transformación, ventas de

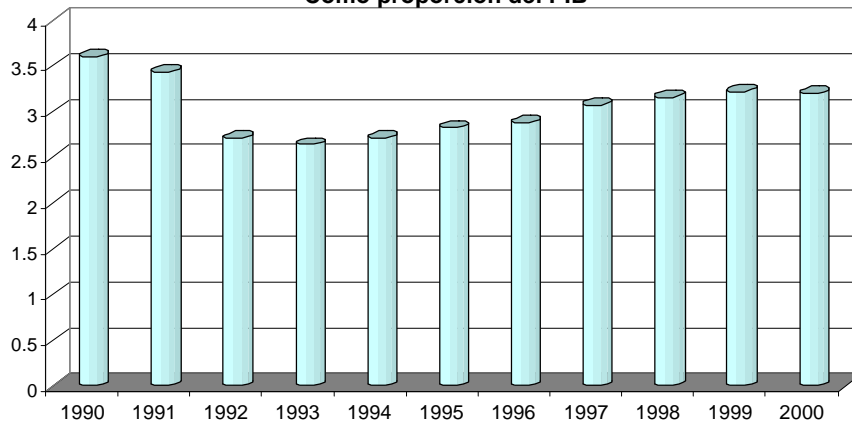
¹⁴ Ayala Espino "Instituciones para el..." p. 177.

mayoreo, distribución y venta final, de tal forma cada incremento en el precio refleja el valor agregado en dicha etapa.¹⁵

Una de las principales características de este impuesto es el tratamiento preferencial que hace a una gran cantidad de actividades y bienes, que en muchos casos son justificables pero que en otros no lo son. En un principio el IVA se implantó en México por su gran potencialidad recaudatoria y su simplicidad administrativa, sin embargo debido a la gran cantidad de tratamientos preferenciales que otorga este impuesto ha mostrado una gran ineficiencia en su nivel de recaudación, llegando a ser de solamente 0.21, cuando el promedio internacional es de 0.39, esto ha originado que a pesar de ser uno de los impuestos de mayor peso recaudatorio a nivel nacional su nivel como proporción del PIB sea muy bajo, situándose en promedio en 3 por ciento en los últimos años. De esta forma sólo se ha logrado gravar el 55 por ciento del consumo, cuando en otras naciones de similar desarrollo se grava por lo menos el 65 por ciento.¹⁶ Además de esto el cumplimiento del IVA es de solo el 65 por ciento, debido entre otras razones a que en la mayoría de las ocasiones no se pide comprobante de registro del IVA a los proveedores, evadiendo de esta forma su pago.¹⁷

Gráfica 3-5

**Impuesto al Valor Agregado
Como proporción del PIB**



Fuente: Elizondo Carlos: La fragilidad tributaria del Estado...

¹⁵ Martínez Ifigenia: Hacia una reforma fiscal integral: cambiar la forma de cobrar el IVA para aumentar la recaudación

¹⁶ Elizondo Carlos: La fragilidad tributaria... p. 22

¹⁷ García Ricardo, Reforma fiscal integral para fortalecer los ingresos públicos.

Tabla 3.5

Evolución de las tasas aplicables al IVA.

Evolución de la estructura de tasas del IVA de 1980 a 2000

Tasas/Bienes y Servicios	1980	1981- 1982	1983- 1987	1988- 1991	1992- 1994	1995- 2000
Tasa general	10	10	15	15	10	15
Tasa fronteriza	6	6	6	6	10	10
Tasa bienes y servicios de lujo	-	-	20	20	-	-
Alimentos básicos	0	0	0	0	0	0
Alimentos procesados	10	0	R	0	0	0
Servicios médicos	X	X	X	X	X	X
Medicinas	10	10	R	0	0	0
Educación	X	X	X	X	X	X
Casa habitación	X	X	X	X	X	X
Libros	X	X	X	X	X	X
Periódicos y revistas	X	X	X	X	X	X
Servicios de esparcimiento	X	X	X	X	X	X
Servicios financieros	X	X	X	X	X	X
Agricultura (insumos y servicios del sector agropecuario)	0	0	0	0	0	0

X: representa los bienes y servicios exentos del pago de impuesto

O: representa los bienes y servicios gravado con tasa cero.

R: representa los bienes y servicios gravados con tasa reducida

Fuente: SHCP, distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias.

En la tabla 3-5 se puede apreciar que en la actualidad existe un amplio número de exenciones, esto sin duda afecta el nivel de recaudación efectivamente logrado, debido a que permite evadir mediante diversas vías el impuesto. Mediante un esquema de este tipo resulta difícil lograr un adecuado nivel recaudación, debido a que las empresas en muchos casos tratarán de no pagar el impuesto argumentado que sus ventas corresponden a productos con tasas cero o exentos, fomentando de esta forma la evasión del impuesto.

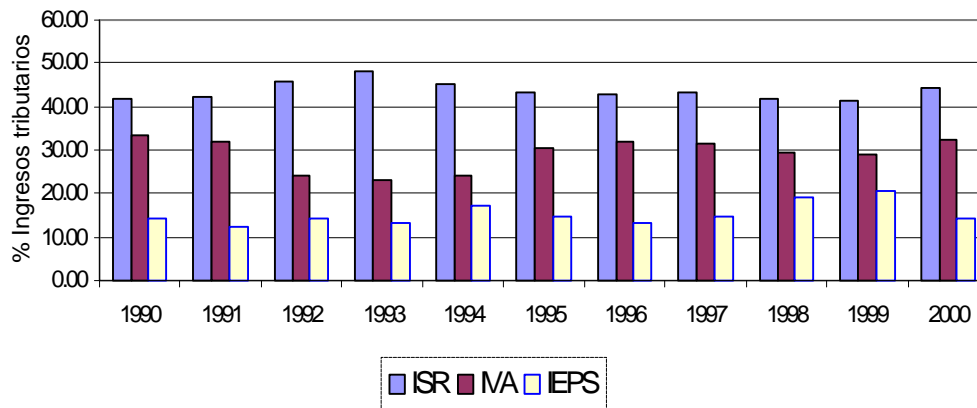
Por lo tanto lo que se requiere es eliminar todas aquellas exenciones que no son necesarias, a fin de lograr una mayor eficiencia en el IVA, sin embargo esto no debe ser

argumento para eliminar todo tipo de exenciones ya que con ello se afectaría seriamente a las clases de menor ingreso.

3.2.4 Recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Este impuesto existe desde 1980 y obedece a la modernización del sistema tributario. Aunque su implantación se debe a la corrección de conductas socialmente negativas, la verdad es que son importantes los recursos que se obtienen de éste, sobre todo porque la elasticidad de los productos a los que se aplica es muy baja, por lo que en muchos casos se aplican tasas muy altas.

Gráfica 3-6
Principales impuestos como porcentaje de los ingresos tributarios



Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP.

Éste se considera como el tercer impuesto en importancia en el país. Durante la década de los noventa representó aproximadamente el 10 por ciento de los ingresos del gobierno federal, y el 15 por ciento de los ingresos tributarios.

El IEPS es un impuesto que se establece como un gravamen a la producción, sin embargo en los hechos el consumidor absorbe totalmente el impuesto. Se supone que los recursos obtenidos por IEPS se destinan en su totalidad a atender problema asociados con el consumo de los productos gravados, como por ejemplo gasto en salud o investigación, combate a la contaminación, etc.²²

Aunque pareciera fácil gravar estos artículos debido a su baja elasticidad, no debe abusarse en su aplicación, ya que esto podría fomentar el contrabando y consumo de artículos origen dudoso, tal es el caso de las bebidas alcohólicas, en donde actualmente se considera que existen más de 200 millones de envases reutilizados con bebidas ilegales. El problema podría afectar a las industrias en cuestión, debido a que se podría reducir su demanda en favor de lo ilegal.

El IEPS está compuesto fundamentalmente por cuatro rubros:

- A. Gasolina y diesel.
- B. Bebidas alcohólicas.
- C. Cervezas y bebidas refrescantes.
- D. Tabacos labrados.

De éstos el más importante es sin duda el Impuesto sobre gasolina y diesel, ya que éste aporta por contribuciones más del 77 por ciento del total del IEPS.²³ En segundo lugar se encuentra el rubro de cervezas y bebidas refrescantes, por el cual se obtiene el 8.9 por ciento de la recaudación de IEPS, y por último tabacos labrados y bebidas alcohólicas por los que se recauda 7.1 y 5.4 por ciento respectivamente (LIF 2001)

La recaudación por IEPS en el periodo 1990-2000 ha sido muy irregular, variando desde 12.50 por ciento de los ingresos tributarios en 1991 hasta 20.45 por ciento en 1999. Se nota además, un incremento en los ingresos por este concepto de 35.13 por ciento entre 1990 y 2000, mostrando un incremento en términos reales de más de 7 mil millones de pesos (año base 1994).

²² López Tijerina Gildardo, Op. Cit., p. 63.

²³ Elaboración propia a partir de LIF 2000, 1999 Y 2001

3.2.5 Recaudación del Impuesto al Activo

El Impuesto al Activo (IMPAC) se implantó en México a partir de 1989, su base incorpora el valor real de los activos fijos, los inventarios y algunos activos financieros. Inicialmente se aplicó la tasa de 2 por ciento sobre las utilidades con un rendimiento real sobre el capital de 6 por ciento, sin embargo ésta se redujo a 1.8 por ciento debido a las presiones del sector empresarial.

Ese impuesto recauda muy poco en relación con otros impuestos, en promedio se recauda 0.26 por ciento como proporción del PIB. A partir de 1995 las pequeñas y medianas empresas se encuentran exentas del pago de este impuesto, cuando sus ingresos sean menores a determinado monto.²⁴

A diferencia de otros impuestos, el IMPAC es un impuesto mínimo que se cobra a las empresas aunque éstas reporten pérdidas, sobre todo porque muchas empresas se valen de muchos medios para lograr evadir el impuesto, ya sea legal o ilegalmente, así por ejemplo, es común que se utilicen precios de transferencia o triangulación de ventas intercompañías o con matrices en el extranjero, que de tal modo les es posible presentar utilidades nulas o incluso pérdidas recurrentes.²⁵

De acuerdo a la forma de recaudación de este impuesto se puede estimar cuáles serán los montos recaudados por empresa por concepto de ISR, por lo tanto este impuesto representa una forma mediante la cual se puede controlar la actividad de las empresas, y en cierta forma evitar la evasión fiscal.

Se han hecho esfuerzos por lograr incrementar la base de contribuyentes de este impuesto, de manera que a la fecha existen registradas más de 6 millones de empresas, esto ha permitido incrementar los ingresos por este rubro.²⁶

Actualmente existen grandes presiones por parte del sector empresarial por eliminar este impuesto al considerarlo anticonstitucional debido a su iniquidad, ya que

²⁴ En 1997 fue de 7 millones de pesos al año

²⁵ Ver López Tijerina, p. 60.

²⁶ Ver Ayala Espino, Economía del sector... p. 271.

existe un trato preferencial, así por ejemplo, no se permite deducir este impuesto para aquellas empresas que adquieren deuda con el sector financiero, sin embargo sí se permite para aquellas empresas que la contraigan con otro tipo de particulares.

3.2.6 Recaudación de Otros impuestos

a) Impuestos Sobre Automóviles.

Hay dos clases de impuestos establecidos sobre los automóviles: el ISAN (impuesto sobre automóviles nuevos), y la tenencia o uso de vehículos. El primero se aplica sobre la enajenación de todos los automóviles nuevos, su recaudación se debe a que las personas que tienen un nivel de ingresos alto deben pagar más, por lo tanto al automóvil se le considera como un bien de lujo. La tasa aplicable varía según sea el valor de la transacción, tomando como base el precio de fábrica del vehículo.

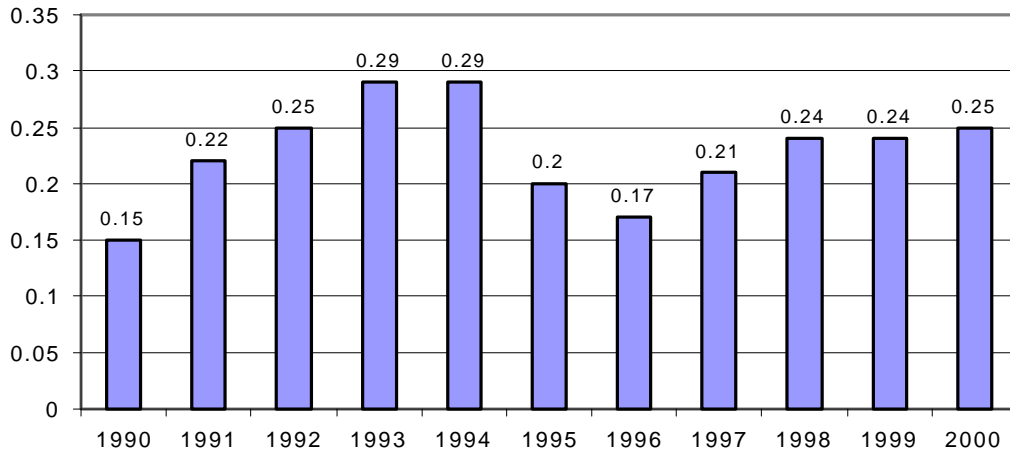
El impuesto sobre tenencia grava la propiedad o uso de vehículos automotores, aplicando tasas diferenciales de acuerdo al tipo de vehículo y su antigüedad.

A partir de 1997 por petición de las entidades federativas éstos restablecieron su carácter federal aunque se mantiene su administración por parte de las entidades federativas.

La recaudación de ambos impuestos como porcentaje del PIB ha mostrado un comportamiento irregular en razón de los vaivenes de la producción automotriz y del parque vehicular.

Gráfica 3-7

Recaudación de ISAN y tenencia (% del PIB)



Fuente: López Tijerina "Propuesta de reforma fiscal"

Como se puede apreciar en la gráfica 3-8 el nivel de recaudación por ambos impuestos, ha mostrado un incremento de 0.08 puntos del PIB a partir de 1996, sin embargo también se puede apreciar que ambos tipos de impuestos son muy sensibles al desempeño de la economía nacional, ya que con la crisis de 1994-95 su nivel de recaudación cayó hasta 0.17 por ciento del PIB, no logrando recuperarse hasta su nivel máximo de 1994 de 0.29 por ciento del PIB.²⁷

En el año 2000 se registraron ingresos por 12,392 millones de pesos de ambos impuestos, representando el 2.19 por ciento de los ingresos tributarios.

b) Recaudación de Impuestos al comercio exterior

Los impuestos al comercio exterior pueden ser sobre las importaciones o sobre las exportaciones, sin embargo las políticas de fomento a las industrias de exportación han logrado eliminar éstos últimos.

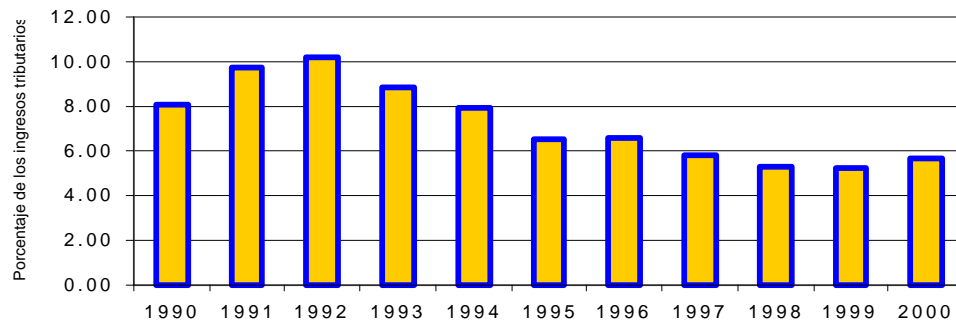
²⁷ Ver López Tijerina, op.cit. p. 66.

Los impuestos a la importación gravan todos los bienes y servicios de importación variando las tasas aplicables dependiendo del bien en cuestión. Como éste es un impuesto indirecto es trasladable hasta el importador o el consumidor final.

Los impuestos a las importaciones han mostrado en la década de los noventa una drástica disminución, en parte por la disminución de aranceles por los diversos tratados de libre comercio celebrados con otras naciones, pero también se ha mostrado un aumento considerable en el nivel de las importaciones debido a que gran parte de éstas se utilizan como insumos intermedios en productos de exportación, lo cual ha ayudado a que los ingresos por impuestos sobre importaciones no hayan caído tanto. Los ingresos por impuestos a las importaciones han sido de gran importancia, sin embargo se ha notado una ligera disminución en su participación en los ingresos tributarios ya que éstos han pasado de 8.05 por ciento en 1990 a 5.65 por ciento para el año 2000, su punto máximo en dicho periodo fue en 1992 en donde se logró una participación de 10.16 por ciento.²⁸

Gráfica 3-8

Impuestos a las importaciones como proporción de los ingresos tributarios



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SHCP, series históricas, deflactado en año base 1994.

²⁸ Datos obtenidos a partir de SHCP, series históricas, página de internet.

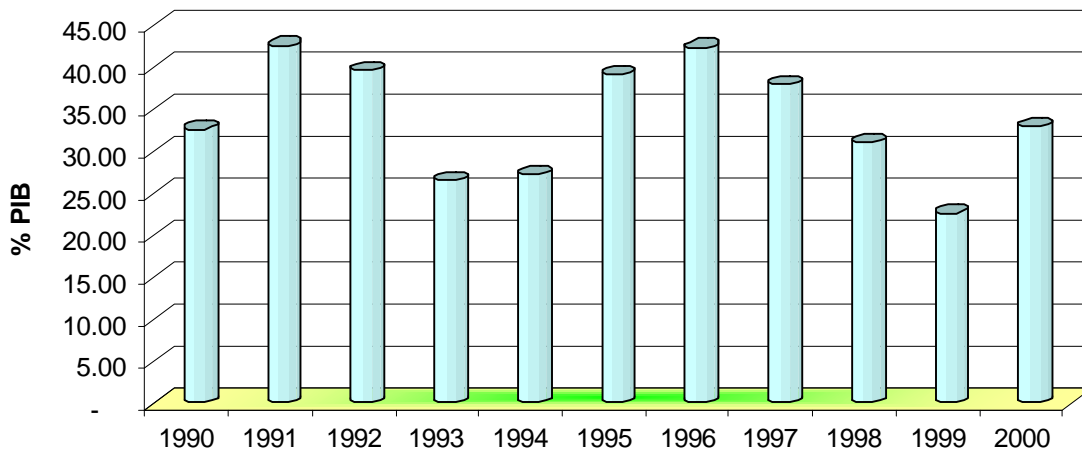
3.2.7 Recaudación de Ingresos no tributarios

Éstos comprenden las aportaciones a la seguridad social, derechos, contribuciones especiales, productos y aprovechamientos.

Los ingresos no tributarios han sido de gran importancia dentro de los ingresos del gobierno federal, ya que éstos han representado en promedio el 34 por ciento aunque se han notado grandes variaciones en el periodo 1990-2000, sobre todo porque una parte de éstos están compuestos por aprovechamientos y derechos sobre la extracción del petróleo, los cuales dependen de los precios internacionales del crudo.

Gráfica 3-9

Ingresos no tributarios como proporción de los ingresos del gobierno federal



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SHCP

Los ingresos no tributarios se componen fundamentalmente por derechos y aprovechamientos, ya que entre ambos se han generado más 94 por ciento de dichos ingresos, ello refleja la gran dependencia que todavía existe hacia los ingresos petroleros, y su irregularidad ha afectado en gran medida las finanzas públicas.

Tabla 3-6

Ingresos no tributarios (promedio 1990-2000)

Concepto	Estructura porcentual
Derechos	65
Accesorios	1
Aprovechamientos	29
Productos	5
Contribuciones de mejoras	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SHCP

3.3 FEDERALISMO FISCAL

El federalismo obedece a una forma de organización política cuyo fundamento es la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno. Uno de sus elementos fundamentales ha sido el federalismo fiscal. El esquema bajo el cual opera el actual sistema fiscal se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en Ley de Coordinación Fiscal, este último ordenamiento es el fundamento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Hasta fines de la década de los setenta operaba en el país un sistema en el que existían múltiples impuestos, lo que generaba múltiples distorsiones, ya que no existían lineamientos claros sobre las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno, por lo cual era muy común la presencia de la tributación múltiple. Uno de los principales motivos de las reformas al Sistema de Coordinación Fiscal fue establecer las atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno, a fin de eliminar las distorsiones existentes. El esquema que opera en la actualidad establece claramente las atribuciones fiscales de la Federación, los estados y los municipios, a través de diversos mecanismos de coordinación.

Uno de los principales problemas que ha existido en México ha sido la falta de recursos suficientes para los gobiernos locales, y el Sistema de Coordinación Fiscal ha

tratado de resolver este problema, para lo cual ha sido necesario que los estados se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En la actualidad todos los estados están adheridos al SNCF, esto ha implicado que los estados y municipios renuncien a muchas de las atribuciones tributarias con las que antes contaban, pero a cambio reciben participaciones y aportaciones federales. Para lograr esto se ha creado el Fondo General de Participaciones cuyo objetivo es dotar de recursos a los estados, y el Fondo de Fomento Municipal que otorga recursos a los municipios, además de dos reservas: Reserva de Contingencias y la Reserva de Compensación. En la práctica las participaciones se consideran como transferencias no condicionadas, mientras que las aportaciones han sido destinadas para fines específicos.²⁹

A través del actual esquema de Coordinación Fiscal se han logrado incrementar los recursos destinados a estados y municipios, aunque esto se ha logrado fundamentalmente gracias a las transferencias que realiza la Federación, ya que los ingresos propios se han reducido en gran medida. En la actualidad los ingresos propios municipales se componen fundamentalmente por:

Impuestos³⁰

- Predial.
- Sobre adquisiciones de inmuebles.
- Sobre fraccionamientos.
- Sobre anuncios en la vía pública.
- Sobre vehículos de propulsión sin motor.
- Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas.
- Sobre uso de agua de pozos artesianos.
- Sobre actualización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales.
- Otros no comprendidos en los anteriores.

²⁹ El ramo 33 clasifica dichas aportaciones en siete fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Hacienda Municipal, Fondo de Aportaciones Múltiple, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

³⁰ Ayala Espino "Economía del sector..." p. 398.

Derechos

- Licencias para giros comerciales o industriales.
- Agua potable y drenaje.
- Registro civil.
- Obras públicas.
- Certificaciones.
- Licencias.
- Servicios de vigilancia.
- Rastros.
- Mercados.
- Panteones.
- Estacionamientos en vía pública.
- Otros consignados en las leyes respectivas.

Contribuciones de mejoras

- Introducción de agua potable.
- Alcantarillado
- Pavimentación.
- Alumbrado.

Productos

- Venta de formas valoradas.
- Venta de lotes en el panteón municipal.
- Ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación municipal.
- Consensos, rentas y productos de la venta de bienes propios del ayuntamiento.
- Bosques municipales.
- Utilidades de otras inversiones en créditos y valores.
- Venta de bienes mostrencos.

Aprovechamientos

- Recargos.

- Multas.
- rezagos.
- Reintegros.
- Indemnizaciones.
- Donaciones.
- Cesiones.

Por su parte los ingresos propios estatales se componen fundamentalmente por:³¹

- Impuesto sobre nóminas.
- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- impuesto sobre uso y tenencia.
- Impuesto sobre alojamiento en Hoteles.
- Impuesto sobre loterías.
- Impuesto sobre transferencia de propiedad.

Derechos:

- Registro público de la propiedad y el comercio
- Servicios catastrales
- Registro civil
- Certificaciones y legalizaciones
- Servicios administrativos que presten las dependencias del gobierno del estado

A pesar de que siguen siendo numerosas las fuentes por las que los estados y municipios pueden obtener ingresos propios, no ha sido así debido a que cada vez es mayor la dependencia hacia las transferencias federales. Se puede ver por ejemplo que hasta antes de la entrada en vigor del actual sistema de coordinación fiscal (entre 1975 y 1979) las participaciones federales eran equivalentes al monto de los impuestos provenientes de ingresos por impuestos propios de las entidades y municipios, pero cinco años después (en 1984) ya no existía comparación alguna, ya que los ingresos estatales por impuestos eran solamente el 3.8 por ciento del total correspondiente a participaciones. En los últimos años se ha registrado un ligero incremento en el porcentaje de los

³¹ López Tijerina Gildardo, Op. Cit. p. 41.

impuestos estatales, sin embargo éstos todavía siguen siendo muy bajos con relación a lo antes percibido.³²

Tabla 3-7
Estructura de los ingresos brutos estatales por concepto 1998 p/

Tipo de ingreso	Estructura porcentual
Transferencias	42
Por cuenta de terceros	5
Deuda Pública	6
Participaciones	35
Otros*	12

* Incluye impuestos, derechos, productos, disponibilidades, contribución de mejoras, ctas. de orden y otros ingresos.
p/ preliminar

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, anuario estadístico 2000.

En la actualidad existen muchas críticas sobre la incapacidad de los estados y municipios para cobrar y administrar sus propios ingresos, por lo cual en varias ocasiones han tenido que delegar sus atribuciones.

3.3.1 Fallas en la recaudación.

Los estados y municipios actualmente presentan severas deficiencias en su administración tributaria, y ello se refleja claramente en los niveles de recaudación, esto los ha obligado a depender en gran medida de las transferencias federales, al grado de que el 80 por ciento de sus ingresos dependen de estas. Si se compara con los países miembros de la OCDE se puede ver claramente la diferencia, ya que la dependencia de sus gobiernos subnacionales es en promedio de 35 por ciento, mientras que los ingresos de los gobiernos locales son el 19 por ciento del total nacional y 9 por ciento del PIB, mientras que para el caso de México éstas son 6 y 0.5 por ciento respectivamente.³³

³² Flores Solano Jorge, "Capacidad tributaria de estados y municipios, p. 173.

³³ Lopez Tijerina, op. cit. p. 38.

Tabla 3-8
Esfuerzo recaudatorio de los municipios (porcentaje del PIB)

Año	Total	Impuestos	Derechos
1990	0.25	0.17	0.08
1991	0.28	0.19	0.09
1992	0.32	0.23	0.09
1993	0.34	0.25	0.09
1994	0.31	0.23	0.08
1995	0.25	0.19	0.06
1996	0.23	0.16	0.07

Fuente: Elizondo Carlos

Los bajos niveles recaudatorios se explican por varias razones, como lo son la escasa capacitación de los recursos humanos (especialmente en las administraciones municipales), poca o nula infraestructura física, así como la falta de un marco normativo adecuado. En el ámbito municipal se observa que los problemas todavía son mayores, ya que la capacitación del personal es mínima, lo cual los hace incurrir en diversas fallas, tales como la mala administración de los recursos, corrupción, falta de planeación, etc. Todo ello requiere que se realicen reformas institucionales que corrijan tales problemas.

De acuerdo al artículo 115 constitucional los municipios pueden obtener ingresos derivados de los recursos que les pertenezcan, de la prestación de servicios públicos a su cargo y de otras contribuciones. Sin embargo, resulta que existen varios problemas a la hora de hacer efectiva la aplicación de dichos ingresos, ya que por ejemplo en el caso del impuesto predial la gran mayoría de las propiedades se encuentran subvaluadas y además se hace necesaria la modernización de los sistemas técnicos de los catastros a fin de que se realice una valuación efectiva.³⁴

La prestación por servicios públicos presenta serios problemas ya que a pesar de ser diversos los servicios públicos por los que los municipios pueden obtener ingresos,

éstos son precarios por dos razones fundamentales: la renuencia de los particulares a cubrirlos y la problemática fiscal para hacer efectivos los cobros. El primer aspecto se debe a que los particulares se niegan a pagar los impuestos porque creen que es la obligación del municipio o del estado otorgarlos, ya que es por eso que reciben las participaciones federales. El segundo aspecto es de tipo jurídico, así por ejemplo el diseño jurídico en muchas ocasiones no es claro y preciso, lo cual hace que los contribuyentes las rechacen. En general sucede que no se establece claramente en qué consiste la prestación del servicio y cuáles son las obligaciones y derechos de los particulares.³⁵

Es necesario incrementar los recursos que vía transferencias se otorgan a los estados y municipios, ya que en la actualidad existen severas pugnas sobre los recursos asignados, sobre todo por cuestiones referentes a la fórmula de la RFP, la cual ha favorecido en mayor medida a los estados con mayor actividad económica o con mayor población, sin embargo esto no resuelve el problema de suma cero, ya que al otorgar mayores recursos a un estado necesariamente se tiene que quitárselos a otro; por lo tanto es todavía más importante fomentar la generación de recursos propios, para lo cual se requiere de un marco jurídico que especifique claramente las atribuciones de los municipios, así como las obligaciones y derechos de los contribuyentes, así como de una mayor capacitación del personal y modernización del sistema técnico, el cual pueda facilitar la recaudación. Lo anterior nos lleva a ver algunas de las ventajas debidas a mayores potestades a estados y municipios:

- Se rompe el efecto suma cero del actual sistema de participaciones debido a que el aumento de su ingreso vía impuestos locales no implica la disminución de los recursos destinados a otros estados
- Mayor autonomía. Al contar las entidades con mayores potestades tributarias, se aumentaría el grado de autonomía por lo cual podrían elaborar su propia política de ingresos de acuerdo a sus necesidades.
- Mayor eficiencia económica en la operación gubernamental por una mayor correspondencia y equilibrio entre ingresos y gastos.

³⁴ Santana Loza Salvador, revista Hacienda Municipal, núm. 65, p. 9.

³⁵ Ibid

- Mayor recaudación en el nivel nacional y mayor capacidad para resolver las necesidades gubernamentales totales.
- Mayor estabilidad en los ingresos de las entidades. Esto se debe a que existe una menor dependencia de los ingresos federales)

Cuadro # 3-1
Estructura del Fondo General de Participaciones

En la Ley de Coordinación Fiscal se establece que los recursos destinados a los estados y municipios se otorgarán a través del Fondo General de Participaciones, el cual se constituirá con el 20 % de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio. El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme de la siguiente forma:

1. 45.17% del mismo en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad en el ejercicio de que se trate.
2. 45.17% de acuerdo a la aplicación el coeficiente de participación que se determina de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$CP^i = \frac{B^i}{TB}$$

En donde:

CP^i = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB^t = Suma de B^i

i = Cada entidad Federativa.

$$B^i = \frac{CP_{t-1}^i * IA_{t-1}^i}{IA_{t-2}^i}$$

CP^i = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-1}^i = Impuestos asignables de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-2}^i = impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

3. 9.66% distribuido en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

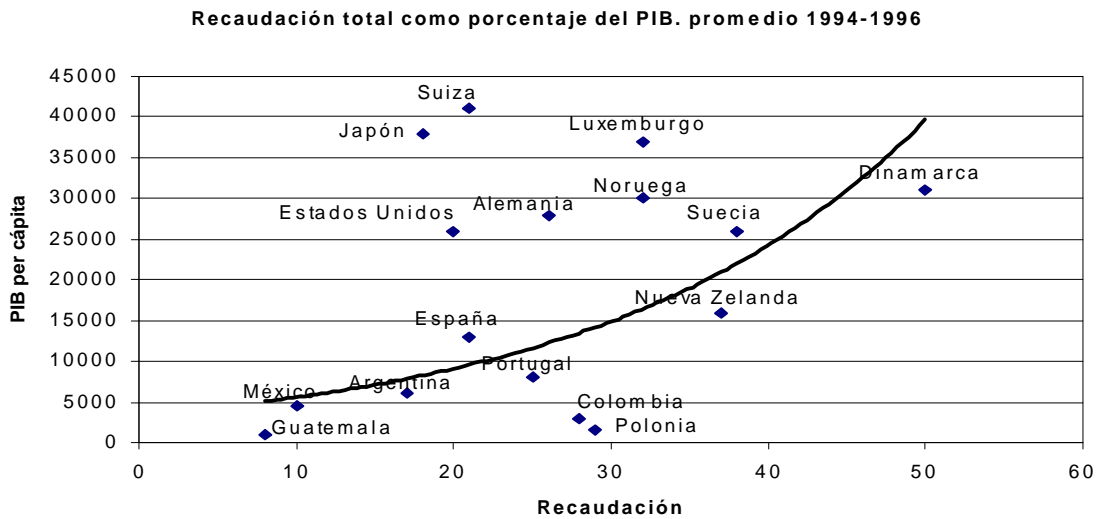
3.4 COMPARACIÓN INTERNACIONAL

El sistema tributario mexicano actualmente presenta una serie de problemas tales como la falta de un pacto político, mala administración de los recursos, falta de planeación tributaria, bajo nivel de capacitación, corrupción etc. Esto ha dado lugar a que nuestro

sistema tributario sea uno de los más deficientes del mundo, debido a que se tiene una baja carga tributaria, altos costos de recaudación, inequidad en el pago de impuestos, etc. Ello es todavía más preocupante si se compara con otros sistemas tributarios, incluso de similar nivel de desarrollo que el mexicano o todavía menor.

En el caso de la carga fiscal³⁶, se ha notado un nivel muy bajo³⁷, a pesar de los numerosos esfuerzos realizados para incrementarla éstos no han sido suficientes. Dentro de una muestra de diversos países se puede observar que México tiene una de las cargas tributarias más bajas del mundo.

Gráfica 3-10



Nota: Para los países de Latinoamérica (incluido México) la recaudación total incluye las contribuciones a la seguridad social, mientras que para los países de la OCDE no se incluye este rubro.

Fuente: Elizondo Carlos, "La fragilidad tributaria del Estado mexicano..."

En la gráfica 3-10 se establece la relación entre el PIB per cápita y la carga fiscal, México es la segunda nación más cercana al origen, sólo detrás de Guatemala, lo cual nos indica que México cuenta con una de las cargas tributarias más bajas del mundo (11 por ciento), de hecho se encuentra seis puntos porcentuales por debajo del nivel

³⁶ Esta se define como la proporción de la recaudación tributaria entre el PIB

³⁷ En el año 2000 la carga fiscal fue de tan solo 14 por ciento

promedio de América Latina que es de 18.1 por ciento, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 29.1 por ciento. Dentro de los impuestos más importantes en México se encuentran el ISR e IVA, que juntos aportan más de cincuenta por ciento del total de ingresos del Gobierno Federal y que como proporción de los ingresos tributarios recaudan más del 69 por ciento (año 2000), sin embargo como proporción del PIB tienen un nivel muy bajo, ya que se recauda sólo el 4.5 por ciento del PIB y el 3.5 por ciento del IVA.

3.4.1 Impuesto sobre la Renta

La eficiencia por recaudación³⁸ del ISR personal es de solo 0.13 por ciento, es decir casi la mitad del promedio internacional y casi la tercera parte de Canadá, esto se debe a la existencia de una reducida base gravable, lo cual es producto del trato preferencial y así como también debido a trato diferencial que se otorga a ciertos intervalos de impuestos. Por lo tanto existe una muy baja eficiencia en el pago del ISR personal debido a que solamente entre el 20 y el 30 por ciento de los contribuyentes paga este impuesto.³⁹

Tabla 3-9
Eficiencia en la recaudación del ISR personal

País	Tasa media (%)	Recaudación PIB (%)	Efectividad
México	19.0	1.7	0.1
Estados Unidos	25.9	8.6	0.3
Alemania	23.0	8.3	0.4
Canadá	26.5	4.6	0.2
Francia	17.9	6.0	0.3
España	43.0	6.6	0.2
Promedio Internacional	27.3	4.8	0.2

El dato corresponde al año más reciente entre el periodo de 1994-1998.

Fuente: Ayala Espino "Instituciones para el desarrollo".

La tasa marginal máxima a la renta personal aplicada en México se encuentra ligeramente por arriba del promedio internacional que es de 31.8 por ciento, sobre todo si

³⁸ Efectividad = recaudación/PIB/Tasa media

³⁹ Ayala Espino "Instituciones para mejorar..." p. 174.

se considera a las naciones en desarrollo, las cuales aplican tasas marginales máximas de 30 por ciento, solamente Chile aplica una tasa superior a la de México en el contexto de América Latina (45 por ciento)⁴⁰.

Por su parte, la recaudación el ISR empresarial muestra un promedio cercano al internacional (México: 2.6 por ciento del PIB), incluso resultando superior a varios de los países industrializados, sin embargo esto se debe a que en México se incluyen en el ISR de las empresas las contribuciones de las personas físicas dedicadas a actividades empresariales y la recaudación correspondiente a los ingresos por intereses de las personas físicas, lo cual en las otras naciones no se incluye.⁴¹

Tabla 3-10
Recaudación del ISR empresarial

País	Recaudación /PIB (%)
México	2.6
Argentina	1.3
Canadá	2.3
Alemania	0.4
Francia	1.8
España	1.4
Promedio Internacional	2.9

El dato corresponde al año más reciente entre el periodo de 1994-1998.

Fuente: Ayala Espino, "Instituciones para el desarrollo".

3.4.2 Impuesto al Valor Agregado

La eficiencia en la recaudación del IVA para el caso de México, es una de las más bajas del mundo (0.21), esto se debe sin duda a que en México se aplican el mayor número de exenciones tomando en consideración una muestra de 21 países. En la tabla 3-11 se puede ver que de un total de 17 productos y servicios México aplica exenciones a 13 de ellos. Esto ha conducido a que México recaude por concepto de IVA solamente el 3.2 por

⁴⁰ Guerra Ford, "La estructura fiscal mexicana en el contexto internacional" Revista Economía Informa, núm. 297, mayo 2001, p. 39.

⁴¹ Ibid, p. 176.

ciento con relación al PIB, mientras que el promedio de América Latina es de 5.7 por ciento y el promedio de los países de la OCDE es de 7.2 del PIB.⁴²

Tabla 3-11
Número de exenciones en la legislación del IVA

Producto/servicio	Bélgica	Dinamarca	Francia	Alemania	Irlanda	Italia	Holanda	Noruega	Portugal	España	Suecia	Inglaterra	Argentina	Chile	Colombia	C. Rica	México	Corea	Finlandia	Taiwán	Nva. Zeland
Alimentos básicos					Z	Z			Z			Z	X		X	X	Z		X	X	
Alimentos procesados					Z							Z			Z		Z				
Servicios médicos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Medicamentos					Z				X		Z	Z	X		X	X	Z	X		X	
Servicios educacionales	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Venta de bienes inmuebles												Z					X			X	
Arriendo de Bs. Inmuebles	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vestuario					Z																
Libros									Z			Z			X		X	X	X		
Periódicos	Z	Z				Z	Z		Z		Z	Z			X		X	X	X		
Entretenimientos, Dptes.			X	X	X				X					X	X			X	X		
Museos		X		X					X	X					X		X	X	X	X	
Vta, de Bs. Y serv. Gob.					X															X	
Servicios financieros	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bienes usados			X														X			X	
Insumos agrícolas					Z				Z	X			X		Z	X	Z				
Obras de arte		X	X					X	X	X	X							X		X	
Total de exenciones	5	7	7	6	11	6	5	4	12	7	7	10	7	5	12	7	13	10	9	8	1

X= exención simple, Z= exención total

Fuente: Guerra Ford, Oscar "La estructura fiscal mexicana en el contexto internacional"

Economía Informa núm. 297. Mayo 2001

Los magros resultados obtenidos en el nivel de recaudación en México por IVA se deben a que existe una amplia gama de exenciones y a que hay un alto grado de evasión. Sin embargo a pesar de que en México la tasa de evasión es menor que en otros países, su tasa de recaudación resulta ser la menor (0.26), por lo tanto se puede ver que

⁴² López Tijerina "Propuesta de..." p. 44.

existe una baja recaudación principalmente por los tratos preferenciales y las cuantiosas exenciones otorgadas. Esto ha traído como consecuencia que en México se grave solamente el 55 por ciento del consumo, siendo el nivel más bajo comparado con otras naciones de América Latina.⁴³ Sin embargo, tampoco se puede decir que en México existe una baja recaudación por este impuesto debido a las numerosas exenciones, porque en la mayoría de los países existen también numerosas exenciones y sin embargo obtienen niveles de recaudación mayores que en México. En la tabla 3-12 se puede ver que la muestra de 21 países 20 tienen algún tipo de exención, 19 países exentan los servicios médicos y 18 países exentan los servicios educacionales, igualmente se puede ver que en esta muestra las naciones en desarrollo exentan los alimentos básicos (a excepción de Chile).

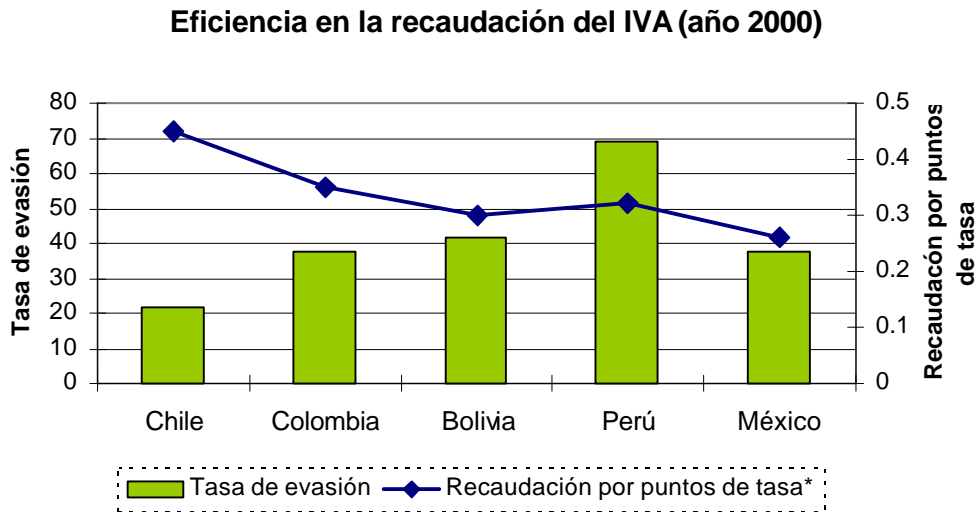
Tabla 3-12
Eficiencia recaudatoria del IVA

País	Tasa general del IVA	Recaudación/ PIB	Efectividad
México	15.0	3.2	0.21
Luxemburgo	15.0	5.4	0.36
Alemania	15.0	3.7	0.25
Trinidad y Tobago	15.0	5.4	0.36
Suiza	6.5	3.4	0.52
Canadá	7.0	2.8	0.40
Guatemala	10.0	2.8	0.28
Nueva Zelanda	12.5	6.5	0.52

Fuente: Ayala Espino "Instituciones para el desarrollo".

⁴³ El promedio para América Latina es de 85 por ciento Siendo Chile la que más grava con el 89 por ciento, Fuente: López Tijerina "propuesta..." p. 45.

Gráfica 3-11



Fuente. López Tijerina "Propuesta de reforma fiscal"

3.5 ECONOMÍA INFORMAL

Uno de los fenómenos que más han afectado sobre los niveles de recaudación tributaria ha sido el de la economía informal. Actualmente se estima que existen en la Ciudad de México dos establecimientos informales por uno formal que paga impuestos; además se estima que el sector informal representa el 12.7 por ciento del PIB, lo cual equivale a tres veces el producto generado por la agricultura y la ganadería, y las percepciones generadas por los negocios informales representan el 17 por ciento de las ganancias generadas por la economía en su conjunto.⁴⁴ En la economía informal participan 15.7 millones de personas, 10.7 millones son asalariados y cinco millones patrones y trabajadores por cuenta propia.⁴⁵

Sin lugar a dudas es muy importante lograr incorporar a la economía informal a la economía formal, ya que de esta forma se lograrán combatir prácticas ilegales como el contrabando, el robo, etc, pero además de ello se lograrán mayores niveles de equidad ya que será posible que un mayor número de personas contribuyan con el pago de

⁴⁴ López Tijerina, op. cit. p. 33.

⁴⁵ Colmenares Páramo David, ¿por qué es necesaria la reforma tributaria?, op. cit. 30.

impuestos y además se eviten prácticas ilegales como el consumo de energía eléctrica en que en la gran mayoría de los casos no pagan los ambulantes.

La incorporación de la economía informal a la formal es una cuestión muy delicada, debido a que el costo fiscal por ello sería superior al 0.216 por ciento del PIB; pero además de ello se debe analizar muy bien la estructura de la economía informal ya que en la mayoría de los casos (90 por ciento) las personas que laboran en este sector obtienen ingresos inferiores a los 3.2 salarios mínimos diarios, lo cual daría como resultado que en lugar de que pagaran impuestos serían acreedores a un subsidio fiscal.

No obstante lo anterior es muy importante incorporar paulatinamente al sector informal a la formalidad, ya que actualmente la informalidad ha fomentado el fraude fiscal y la evasión del IVA⁴⁶ por parte de los establecimientos formales, ya que no se otorgan ni se piden comprobantes de pago.

El tamaño de la economía informal en México es muy alto si se compara con las naciones industrializadas. En la tabla 3-13 se puede apreciar que existe una relación negativa entre el tamaño de la economía informal y los ingresos tributarios, ya que cuanto mayor sea el primero menores serán los ingresos tributarios, esto no es necesariamente una regla, sin embargo no se puede negar la necesidad de combatir estas prácticas.

En los últimos años la economía informal ha notado un gran crecimiento, justificado por los crecientes niveles de pobreza que han obligado a las personas a laborar en este sector debido a que el sector formal no ha sido capaz de absorberlos, es decir la economía informal ha crecido por la falta de oportunidades para que las personas puedan desarrollarse en otros sectores, de ahí que al sector informal se le considere más bien como una alternativa a la presión social sobre el insuficiente empleo y la excesiva concentración del ingreso que ha ocasionado la economía formal, y por lo tanto el combate contra el sector informal sólo puede darse a través de un crecimiento económico estable, mayores niveles de educación, justicia y respeto social.

⁴⁶ Para el año de 1997 se estimó una tasa de evasión del IVA de aproximadamente 37 por ciento, lo cual equivale a 0.25 por ciento del PIB, Fuente: Colmenares Páramo David, op. cit. p.29.

Tabla 3-13

**Economía Informal, Ingresos Públicos y tributarios
(Porcentaje del PIB)**

País	Economía informal	Ingresos públicos	ingresos tributarios
Alemania	6	31.4	29.34
Argentina	37	12.95	11.94
Brasil	37	30.43	18.58
Canadá	12.5	20.64	18.31
El Salvador	55.3	12.6	11.56
España	6	27.41	25.41
Estados Unidos	13.5	20.05	18.64
Hungría	22	52.93	44.71
Italia	47	13.57	9.76
India	15	43.86	40.45
Japón	4	21.43	17.99
México	35	17.52	14.65
Perú	59.6	16.32	13.97
Polonia	29.6	19.86	25.32
Promedio	27.11	24.36	21.47

Fuente: Ayala Espino "Instituciones para...".

3.6 INGRESOS PETROLEROS

Las finanzas públicas siguen dependiendo en gran medida de los ingresos petroleros, lo que crea problemas dado que éstos son muy inestables, sobre todo que están sujetos a los precios internacionales del mismo, lo cual en lugar de favorecer perjudica debido a que dificultan la planeación del presupuesto de ingresos y a la vez se crea una gran dependencia hacia este recurso.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado para disminuir la dependencia hacia los recursos petroleros, la realidad es que todavía ésta sigue siendo muy alta. Los recursos que PEMEX otorga a la federación corresponden fundamentalmente a derechos

sobre la extracción de petróleo⁴³, siendo éstos mayores al 24 por ciento sobre los ingresos totales del gobierno federal, además contribuye a través del IEPS aplicado a la enajenación de gasolina y diesel, aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, IVA, sobre las importaciones, derechos sobre hidrocarburos⁴⁴ e ISR en su calidad de retenedor. En total los ingresos del sector público correspondientes a PEMEX son de alrededor del 36 por ciento.⁴⁵

Tabla 3-14

**Ingresos presupuestarios del gobierno federal
Porcentaje del PIB**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	16.1	15.6	16	15.5	15.1	15.1	15.6	15.8	13.75
Sector petrolero	4.8	4.5	4.5	4.2	4.1	5.3	5.9	5.7	4.05
Derechos de PEMEX	3.6	3.3	3.1	2.8	2.2	3.9	4.5	4.1	2.4
impuestos gasolina	0.7	0.7	1.1	1.1	1.5	0.9	0.8	1.1	1.6
IVA neto de PEMEX	0.5	0.5	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.05
Sector no petrolero	11.3	11.1	11.5	11.3	11	9.8	9.7	10.1	9.7
Tributarios	9.6	9.8	9.8	10	9.3	7.8	7.6	8.2	8.3
No tributarios	1.7	1.3	1.7	1.3	1.7	2	2.1	1.9	1.4

Fuente: Elizondo Carlos, op. cit.

Como se puede apreciar en la tabla 3-14 los ingresos del gobierno federal se han mantenido más o menos constantes (entre niveles de 13.5 y 16 por ciento del PIB), sin embargo esto se debe fundamentalmente al peso que han tenido los ingresos por concepto de petróleo, ya que su participación siempre ha superado el 4 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que los ingresos tributarios se han mostrado más inconsistentes.

Sin embargo, como los ingresos petroleros resultan ser muy inestables lo más apropiado sería disminuir la dependencia hacia este tipo de recursos, en vez de ello éstos

⁴³ Éste aplica tres tipos de tasa: 52.3% ordinaria, 1.1% adicional y 25.5% extraordinaria, la primera forma parte de la RFP, mientras que la segunda apoya a los municipios, ver López Tijerina, p. 69

⁴⁴ Grava con 60.8% a los ingresos brutos de Pemex y sus subsidiarias, idem, p. 69

⁴⁵ Colmenares David “¿Por qué es necesaria la reforma tributaria? P. 27

recursos deben destinarse a la generación de nueva riqueza y al desarrollo tecnológico del país. Por supuesto que este proceso debe ser gradual, ya que sería imposible en el corto plazo dejar de depender de estos recursos.⁴⁶

Tabla 3-15
Ingresos presupuestarios del gobierno federal (porcentaje total)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sector petrolero	29.8	28.8	28.1	27.1	27.2	35.1	37.8	36.1	29.5
Derechos de PEMEX	22.4	21.2	19.4	18.1	14.6	25.8	28.8	25.9	17.5
impuestos gasolina	4.3	4.5	6.9	7.1	9.9	6.0	5.1	7.0	11.6
IVA neto de PEMEX	3.1	3.2	1.9	1.9	2.6	3.3	3.8	3.2	0.4
Sector no petrolero	70.2	71.2	71.9	72.9	72.8	64.9	62.2	63.9	70.5
Tributarios	59.6	62.8	61.3	64.5	61.6	51.7	48.7	51.9	60.4
No tributarios	10.6	8.3	10.6	8.4	11.3	13.2	13.5	12.0	10.2

Fuente. Elizondo Carlos, op. cit.

3.7 DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA

Desde la década de los ochenta se ha registrado un claro deterioro en los niveles de vida de la población, al punto de que en la actualidad México cuenta con una de las peores distribuciones del ingreso. Según datos de M. Székely⁴⁷ el índice de Gini para México es de 0.54 (1999), lo cual lo ubica como una de las naciones en todo el planeta con el mayor índice de desigualdad, mientras que el índice de Gini promedio mundial es de 0.40, es decir México se encuentra 14 puntos por arriba de la media. Esto se debe a que los costos de las crisis económicas (1976,1982,1986,1994) y los periodos de ajuste no recayeron de manera equitativa sobre la población, de tal forma que afectaron en forma desmedida a los sectores medios y más pobres, mientras que las personas ubicadas en los dos últimos deciles salieron bien librados.⁴⁸

⁴⁶ ver CONCAMIN “Necesidad de una reforma fiscal integral”, p. 130

⁴⁷ Székely Miguel “La desigualdad en México, una comparación internacional”, p. 50, en Diálogos nacionales: superación de la pobreza, Febrero de 1999.

⁴⁸ Lustig Nora, “Erradicar la pobreza: un gran desafío”, p. 33, en Diálogos nacionales: superación de la pobreza, Febrero de 1999.

Por lo tanto las políticas económicas deben tener en el centro de su análisis la forma mediante la cual se pueda lograr una mejor distribución del ingreso. En este rubro la política fiscal juega un papel central ya que a través de sus políticas de ingreso y gasto se puede lograr incidir favorablemente sobre los sectores de la sociedad de menores recursos económicos. En la tabla 3-16 se puede ver cuál es la distribución del ingreso y del gasto familiar en México.

Tabla 3-16
Distribución del ingreso y gasto familiar por deciles.
(pesos de diciembre de 2000)

Decil de ingreso	Familias	Ingreso medio mensual	% del ingreso total	Gasto medio mensual	% del gasto total
I	2,216,015	545.18	1.11	827.59	2.01
II	2,216,662	1,241.24	2.66	1,462.12	3.84
III	2,215,848	1,800.04	3.71	2,017.06	4.91
IV	2,215,104	2,357.79	4.77	2,566.30	6.04
V	2,216,241	3,034.57	5.79	3,110.49	7.08
VI	2,214,730	3,811.30	7.12	3,674.12	8.24
VII	2,218,747	4,876.63	9.04	4,478.49	9.86
VIII	2,216,778	6,472.52	11.35	5,864.18	12.08
IX	2,216,206	9,281.39	16.22	7,936.91	16.25
X	2,217,237	23,327.30	38.23	15,224.09	29.68
Total/prom.	22,163,568	5,674.80	100	4,716.14	100

Fuente: SHCP Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingreso de las familias

En este cuadro se puede confirmar lo dicho antes, es decir, que en México existe una enorme desigualdad en la distribución del ingreso, esto debido a que cerca del 40% del ingreso total se concentra en el décimo decil. Además hasta el decil cinco se puede apreciar que los gastos son superiores a los ingresos, siendo mayor este déficit para los primeros deciles (primer decil: 282 pesos). Por otra parte, el gasto se encuentra concentrado en una gran proporción en el décimo decil, aunque en menor forma que los ingresos. Por lo tanto es muy importante tomar en consideración estas diferencias tan grandes entre los niveles de ingreso para elaborar una estructura tributaria adecuada, es

decir que sea progresiva, tratando de afectar lo menos posible a las familias de menores ingresos.

Ya se ha visto cuál es la estructura de los principales impuestos de México, sin embargo queda pendiente analizar cuál es la incidencia de cada decil en cada uno de estos impuestos. Para el caso del IVA se puede apreciar que existen múltiples exenciones, eso ha dado lugar a que exista una base pequeña, sin embargo también se ha logrado que exista cierta progresividad en el impuesto, de forma que la mayor recaudación se concentra en los últimos deciles.

Tabla 3-17
Participación a la recaudación del IVA por deciles
(pesos de diciembre de 2000)

Decil de ingreso	Familias	Gasto medio mensual	% del gasto total	Participación a la recaudación del IVA
I	2,216,015	827.59	2.01	0.39
II	2,216,662	1,462.12	3.84	1.26
III	2,215,848	2,017.06	4.91	2.19
IV	2,215,104	2,566.30	6.04	3.02
V	2,216,241	3,110.49	7.08	4.54
VI	2,214,730	3,674.12	8.24	5.64
VII	2,218,747	4,478.49	9.86	7.74
VIII	2,216,778	5,864.18	12.08	10.76
IX	2,216,206	7,936.91	16.25	18.34
X	2,217,237	15,224.09	29.68	46.12
Total	22,163,568		100.0	100.0

Fuente: SHCP Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingreso de las familias

Sin embargo, se puede ver en la tabla 3-18 que la aplicación de la tasa exenta beneficia en mayor medida a los últimos deciles (20.68% por peso destinado a IVA), lo cual ha sido una justificación para que las autoridades hacendarias hayan propuesto en varias ocasiones eliminar todo tipo de exenciones en el IVA, aún cuando los más afectados serían los primeros deciles debido a que éstos son los que más se benefician de la tasa cero. Es decir, mediante el actual esquema por cada peso destinado al IVA el

primer decil paga realmente 37.75 centavos, mientras que el último decil paga 62.15 centavos, y por lo tanto si se llegaran a eliminar todo tipo de exenciones y tasas cero el primer decil estaría pagando 62.25 centavos adicionales, y el último decil 37.85 centavos más, de manera que se eliminaría todo tipo de progresividad que ahora tiene.

Tabla 3-18
Composición del gasto familiar

Decil de ingreso	General	Cero	Exentos	Total
I	37.75	51.94	10.31	100
II	40.26	49.39	10.35	100
III	42.86	44.88	12.26	100
IV	42.49	43.33	14.18	100
V	44.21	39.52	16.27	100
VI	45.22	38.36	16.41	100
VII	48.18	35.31	16.51	100
VIII	49.90	35.12	17.98	100
IX	52.54	27.49	19.97	100
X	62.15	17.17	20.68	100
Prom/Total	46.556	38.251	15.492	100

Fuente: SHCP Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingreso de las familias

Con relación al ISR para personas físicas, este se divide en ingresos por asalariados, honorarios, actividades empresariales, e intereses. En los cuatro rubros se observa que existe una gran concentración del ingreso, así por ejemplo por concepto de ingresos por intereses el último decil obtiene el 89.19 por ciento del total, 50.38 por ciento por actividades empresariales, 60.23 por ciento por honorarios, y por salarios 39.74 por ciento, mientras que para el primer decil en todos estos rubros se obtienen ingresos menores al 0.50 por ciento del total de todos los deciles.

Por lo anterior se deduce que la mayor carga en el ISR recaiga en gran medida en los últimos deciles.

Tabla 3-19

Participación a la recaudación del ISR por deciles:
(pesos de diciembre de 2000)

Decil de ingreso	Familias	Ingreso medio mensual	% del ingreso total	Participación a la recaudación del ISR
I	2,216,015	546.18	1.11	-2.73
II	2,216,662	1241.84	2.66	-5.24
III	2,215,848	1800.04	3.71	-6.92
IV	2,215,104	2397.79	4.77	-7.33
V	2,216,241	3034.57	5.79	-7.94
VI	2,214,730	3811.30	7.12	-6.43
VII	2,218,747	4875.83	9.04	-6.78
VIII	2,216,778	6472.52	11.35	-3.77
IX	2,216,206	9281.39	16.22	7.49
X	2,217,237	23327.30	38.23	139.65
Total	22,163,568		100	100

Fuente: SHCP Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingreso de las familias

La tabla 3-19 muestra que gran parte del pago de ISR se ubica en los últimos deciles debido a la composición y el nivel de ingresos de la mayoría de la población. Los resultados con signo negativo se deben al subsidio y crédito fiscal que reciben los trabajadores hasta tres salarios mínimos.

Por concepto de IEPS la participación se concentra igualmente en los últimos tres deciles, los cuales aportan el 75 por ciento del impuesto, sin embargo en impuestos a los tabacos se observa una distribución en su pago, obteniéndose una carga similar de los deciles dos al noveno.

Tabla 3-20

Participación a la recaudación por deciles

Decil de ingreso	Familias	Bebidas alcohólicas	Tabacos	Gasolinas	Total
I	2,216,015	1.67	2.17	0.31	0.48
II	2,216,662	2.42	8.3	0.76	0.93
III	2,215,848	4.13	7.9	1.51	1.74
IV	2,215,104	2.6	7.25	2.95	3.08
V	2,216,241	3.23	9.18	3.43	3.49
VI	2,214,730	12.56	12.63	4.64	4.95
VII	2,218,747	9.34	10.74	7.54	7.63
VIII	2,216,778	15.17	9.44	12.34	12.43
IX	2,216,206	15.07	12.82	21.32	20.94
X	2,217,237	33.83	19.56	45.2	44.33
Total	22,163,568	100	100	100	100

Fuente: SHCP Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingreso de las familias

Además de conocer la distribución de la recaudación tributaria también es necesario conocer cuáles son los rubros hacia los que se destinan los gastos federales. De acuerdo al gasto programable por su clasificación funcional de 1999, el 60.92 por ciento se destinó a funciones de desarrollo social, el 27.11 por ciento a funciones productivas y el 11.96 por ciento a funciones de gestión gubernamental.⁴⁹ De entre los rubros de más importancia por nivel de gasto se encuentran educación, salud, seguridad social y energía. En estos rubros se puede observar que la mayor parte del gasto se destinó a los deciles intermedios.

⁴⁹ SHCP “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público”, p. 13

Tabla 3-21
Distribución del gasto en educación, salud y seguridad social

Decil de ingreso	% del ingreso total	Educación	Salud	Pensiones
I	1.11	7.38	7.36	1.87
II	2.66	9.67	10.19	9.58
III	3.71	9.35	9.77	7.84
IV	4.77	12.15	10.98	12.39
V	5.79	12.82	11.81	10.06
VI	7.12	11.62	12.11	11.99
VII	9.04	12.49	12.21	14.21
VIII	11.35	12.41	9.99	15.38
IX	16.22	10.73	11.76	6.59
X	38.23	1.38	3.82	10.10
Total	100	100	100	100.0

Fuente: SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingreso de las familias

En los rubros de educación y salud las familias pertenecientes al último decil tienen una baja participación, sobre todo porque prefieren brindarse servicios de tipo privado, mientras que las familias del primer decil tienen una baja participación en el gasto en seguridad social principalmente porque no son derechohabientes a organismos de seguridad social como el IMSS, ISSSTE, ISFAM, etc., entre otras razones porque en su mayoría laboran en el sector informal.

El nivel de gasto del gobierno federal está íntimamente ligado al nivel de ingresos obtenido, éstos provienen en su gran mayoría de los ingresos tributarios, por lo tanto es de gran importancia su análisis para poder incrementar los ingresos y por ende el gasto en rubros de gran importancia como el de educación. La desigualdad en la distribución del ingreso se determina en un 32 por ciento por la educación⁵⁰.

La importancia de obtener un mayor nivel de ingresos radica en poder tener un mayor nivel de gasto, para de esta forma lograr desarrollar los rubros considerados

fundamentales para el país como son el educativo, salud, laboral, seguridad social, desarrollo regional y urbano, etc. Además de ello se debe contribuir tanto del lado del ingreso como del gasto a lograr una adecuada distribución del ingreso. Por el lado del ingreso es fundamental lograr la equidad en el pago de los impuestos de forma que todas las personas con la misma capacidad de pago aporten lo mismo y que las personas de mayor capacidad de pago paguen más en términos absolutos y relativos que aquellas personas con una menor capacidad de pago. En los últimos años se han hecho algunos esfuerzos en lograr una estructura impositiva progresiva, en las tablas anteriores se ha mostrado que así es, ya que el pago de los impuestos recae fundamentalmente sobre los últimos deciles; sin embargo existe el peligro de que se elimine toda progresividad y equidad en el sistema tributario si se privilegia el uso de los impuestos indirectos (IVA e IEPS) en detrimento de los impuestos directos, y esto se debe a que con el uso de los impuestos indirectos se afecta proporcionalmente en mayor medida a las personas de menores ingresos, a pesar de que actualmente la exención en alimentos y medicamentos beneficia en mayor medida al 20 por ciento de la población más rica con el 42 por ciento de este subsidio, mientras que el 20 por ciento más pobre se beneficia solamente con el seis por ciento. Sin embargo para los deciles más bajos su ingreso se destina casi en su totalidad a la adquisición de alimentos, medicamentos, vestido y transporte, por lo que un incremento vía impuestos indirectos sería muy grave, pues tendrían que reducir su consumo en dichos bienes.⁵¹ Durante la década de los noventa el salario mínimo promedio nacional tuvo un decremento en términos reales de 37.42 por ciento (de 1990 a 2001), es decir, se registró una Tasa Media de Crecimiento Anual de -4.17 por ciento, pasando de 16.45 pesos en 1990 a 10.30 pesos en 2001 (a precios de 1994). Por lo tanto sería muy costoso tanto en términos políticos como sociales aplicar una política tributaria cuyo eje sean los impuestos indirectos ya que se afectaría muy severamente a las familias más pobres.

La política tributaria ha perdido en las últimas dos décadas mucha confiabilidad como instrumento distributivo, a pesar de ello creo que ésta sigue siendo un instrumento efectivo para lograr tal objetivo, aunque ciertamente es muy limitada si se aplica aisladamente, lo ideal es aplicar políticas tributarias distributivas acompañadas de

⁵⁰ Székely Miguel, op. cit. p. 59.

⁵¹ Ver comentarios al respecto en el capítulo IV.

adecuadas políticas de gasto en diversos rubros como puede ser a través de la política social.