



Julio, 2007



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

SUBDIRECCIÓN DE ECONOMÍA

***"La propuesta de REFORMA
FISCAL y los problemas
estructurales de la
recaudación en México".***

Elaborado por:

M. en E. Reyes Tépac M.
Investigador Parlamentario

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
Delegación Venustiano Carranza; C. P. 15969; México, D. F.
Teléfono: 5628-1300 extensiones 4719 y 4805; Fax: 5628-1316
Correo-e. : reyes.tepach@congreso.gob.mx

“La propuesta de REFORMA FISCAL y los problemas estructurales de la recaudación en México”.

Índice General

Contenido	Páginas
Introducción.	3
Resumen Ejecutivo.	4
1. La síntesis del proyecto de reforma fiscal del Gobierno Federal.	6
2. La recaudación en México, la distribución de la carga tributaria y el comparativo internacional de recaudación.	10
2.1. La recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal en México.	10
2.2. Distribución de la carga tributaria en México, por deciles de hogares.	12
2.3. El comparativo de recaudación de México con los países de la OCDE.	14
3. Los factores que explican la baja recaudación tributaria en México.	16
3.1. La pérdida en la recaudación tributaria por los presupuestos de gastos fiscales.	16
3.2. La evasión y elusión fiscal.	25
3.3. El contrabando, la piratería y la economía informal.	27
3.4. La base de contribuyentes.	28
4. El comparativo de recaudación adicional esperada por la reforma fiscal con la pérdida en la recaudación y las presiones esperadas del gasto público.	30
Conclusiones.	33
Bibliografía.	35

Introducción.

El pasado 20 de junio del año 2007, el Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Agustín Carstens presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión *las iniciativas que contienen el proyecto de reforma fiscal del Gobierno Federal*.

En la exposición de motivos de las iniciativas, se afirma que **la reforma fiscal tiene como objetivo** acelerar el crecimiento de la economía del país, reducir la desigualdad regional y afrontar la reducción de los ingresos petroleros.

Para ello, **la reforma fiscal se fundamenta en cuatro pilares:** incrementar la recaudación tributaria; mejorar la eficiencia, la transparencia y la ejecución del gasto público; combatir la evasión y elusión fiscales y fortalecer el federalismo fiscal.

Esta investigación tiene como objetivo ahondar en el análisis de uno de los pilares de la reforma fiscal: **la recaudación tributaria**. Para lograrlo, se describirá, *grosso modo*, el contenido de la reforma fiscal; se conocerá la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, se analizarán los problemas estructurales de la recaudación del país y se comparará la recaudación adicional esperada por la reforma fiscal con las presiones esperadas en el gasto del Gobierno Federal.

Con esta investigación se busca coadyuvar en los trabajos relacionados con **la reforma fiscal**, que actualmente forma parte de la agenda legislativa de la Cámara de Diputados.

Este análisis se complementa con las siguientes investigaciones elaboradas por esta Subdirección y que están relacionadas con la reforma fiscal:

- ✓ *Comparativo de RECAUDACIÓN TRIBUTARIA entre México y los países miembros de la OCDE.*¹
- ✓ *La pérdida en la RECAUDACIÓN del erario federal mexicano por los PRESUPUESTOS DE GASTOS FISCALES, 2002-2007.*²

Finalmente, agradezco a la **Sra. Martha Amador Quintero** por el apoyo brindado en la elaboración de esta investigación.

¹En Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis. LX Legislatura de la Cámara de Diputados. México, DF. disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-13-07.pdf>

²En Subdirección de Economía de los Servicios de investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis. LX Legislatura de la Cámara de Diputados. México, DF. disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-11-07.pdf>

Resumen Ejecutivo.

Uno de los cuatro pilares de la propuesta de reforma fiscal del Gobierno Federal consiste **en incrementar la recaudación**. Por esta razón, se analizaron algunas características de la recaudación tributaria en México, observándose lo siguiente:

- ✓ **La carga tributaria es progresiva**, porque los impuestos directos (ISR y las Aportaciones para la Seguridad Social) y los impuestos indirectos (IVA, IEPS, Tenencia e ISAN) recaen mayoritariamente en los hogares con los ingresos mas altos.
- ✓ **La recaudación tributaria en México es baja**, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reportó que para el año 2004, la recaudación tributaria Federal, Estatal y Municipal en nuestro país fue equivalente al 19.8% del producto interno bruto (PIB), mientras que países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Italia, Noruega y Suecia registraron tasas de recaudación superiores al 40% de su PIB.

La baja recaudación tributaria en nuestro país es un fenómeno **multicausal**, se explicó, entre otros, por la concurrencia de los siguientes factores: la existencia de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios, créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales existentes en las leyes tributarias del país reflejados en los presupuestos de gastos fiscales del Gobierno Federal; la evasión tributaria; la triada integrada por el contrabando-piratería-economía informal; la pequeña base de contribuyentes.

- ✓ **En materia de los presupuestos de gastos fiscales:** Durante el periodo 2007-2008, los ingresos presupuestarios que el erario federal dejó de recaudar por este concepto se estimó en 1 billón 185 mil 680 mdp, distribuidos de la siguiente manera: 581 mil 123 mdp en el año 2007, equivalente al 5.92% del PIB y 604 mil 556 mdp para el año 2008, equivalente al 5.75% del PIB.
- ✓ **En materia de evasión global:** Para el periodo 2002-2004, pasó de 213 mil 863 mdp a 221 mil 203 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia, se redujo de 27.64% a 27.08%. Como porcentaje del PIB pasó de 3.27% a 3.00%.
- ✓ **En materia de informalidad:** Se estimó que por concepto de contrabando y piratería, nuestro país dejó de recaudar alrededor de 80 mil millones de pesos, equivalente al 0.80% del PIB.

- ✓ **En materia de ampliación de la base tributaria:** Durante el periodo 2001-2006, el universo de contribuyentes se incrementó en más de tres veces: al 31 de diciembre del 2001 el padrón de contribuyentes estaba conformado por 7 millones 148 mil 800 personas; al 31 de diciembre del 2006, el padrón de contribuyentes estaba conformado por 22 millones 273 mil 275 personas.

Sin embargo, de acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria, la meta es llegar a tener una **base de 43 millones de contribuyentes** en los próximos años, que de acuerdo con el *Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática*, constituyen la Población Económicamente activa del país.

Respecto a la recaudación adicional esperada por la iniciativa de reforma fiscal: en el año 2008, ésta sería equivalente al 1.5% del PIB, de los cuales, la CETU participaría con el 1.3% del PIB y la eficiencia recaudatoria con el 0.2% del PIB. La recaudación adicional se incrementaría anualmente, de tal manera que, en el año 2012 sería del 2.8% del PIB, distribuidos de la siguiente manera: 1.8% del PIB por concepto de la CETU y 1.0% del PIB por la eficiencia recaudatoria.

Respecto a **la asignación**, para el año 2008, del total de los recursos adicionales obtenidos por la reforma fiscal, el 1% se destinaría para el Gobierno Federal y el 0.5% del PIB se canalizarían para la entidades federativas: las participaciones federales se incrementarían en 0.4% del PIB y las aportaciones federales en 0.1% del PIB.

Para el año 2012, la asignación de los recursos públicos adicionales generados por la reforma fiscal se asignarían de la siguiente manera: 1.9% para el Gobierno Federal y 0.9% del PIB para las entidades federativas: 0.7% del PIB para las participaciones federales y 0.2% del PIB para las aportaciones federales.

1. La síntesis del proyecto de reforma fiscal del Gobierno Federal.

De acuerdo con el Gobierno Federal, las iniciativas en materia fiscal están fundamentadas en tres **motivaciones**:

- ✓ **Acelerar el crecimiento económico:** A pesar de que el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita ha mostrado crecimientos en los últimos años, el contexto internacional y las apremiantes necesidades en nuestro país hacen necesario acelerar el crecimiento para fortalecer las bases del desarrollo;
- ✓ **Reducir la desigualdad regional:** Si bien se han logrado avances importantes en el combate a la pobreza y la marginación, la desigualdad regional sigue siendo un problema imperante que requiere de acciones por parte de los tres órdenes de gobierno. Una política hacendaria responsable es también elemento imprescindible para una política económica que ataque frontalmente la desigualdad regional en nuestro país; y
- ✓ **Afrontar la reducción de los ingresos petroleros:** En términos de finanzas públicas, en los próximos seis años se espera una disminución de los ingresos petroleros como proporción del PIB. Bajo este contexto, el simple comportamiento inercial de la recaudación, aunado al mayor crecimiento del gasto, redundaría en un deterioro importante del balance público en detrimento del crecimiento y de las haciendas públicas de todos los órdenes de gobierno. Dicha situación hace necesaria no sólo la obtención de ingresos de otras fuentes, sino también un replanteamiento de las relaciones fiscales entre los distintos órdenes de gobierno.³

En las iniciativas se afirma que la reforma fiscal se sustenta en **cuatro pilares fundamentales**:

- ✓ Lograr una mayor **recaudación e incrementar la eficiencia tributaria** en nuestro país;
- ✓ Responder al reclamo ciudadano de que una reforma hacendaria que aumente la recaudación debe ser acompañada de una concomitante reforma que mejore **la eficiencia, la transparencia y la ejecución del gasto público**;
- ✓ Combatir frontalmente **la evasión y elusión fiscales** y simplificar nuestro sistema tributario; y
- ✓ Fortalecer el marco del **federalismo fiscal** dada la nueva realidad política y creciente descentralización del gasto público.⁴

³Comisión Permanente del Congreso de la Unión, *Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal*, recibida del Ejecutivo Federal en la Sesión del miércoles 20 de junio del 2007. En: Gaceta Parlamentaria, número 2280-II, jueves 21 de junio de 2007.

⁴*Idem.*

A grandes rasgos, las propuestas contenidas en *las iniciativas de reforma fiscal* se pueden sintetizar de la siguiente manera:

A. Incrementar la recaudación.⁵

- ✓ Para combatir la evasión se propone, entre otras medidas, introducir un **impuesto contra la informalidad**, el cual gravará los depósitos en efectivo que excedan 20 mil pesos mensuales y será acreditable contra el Impuesto Sobre la Renta (ISR), así como diversas medidas que permitirán fiscalizar a quienes hoy no estén inscritos en el padrón de contribuyentes.

B. Gasto público.⁶

- ✓ Para promover la **austeridad en el gasto público** se propone:
 - Crear el **Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas** para que pueda realizar evaluaciones sobre todas las políticas y los programas de la Administración Pública Federal, incluyendo la ejecución de los mismos; y
 - **Evaluar el gasto federalizado** (aportaciones federales y el gasto reasignado) y los subsidios a entidades federativas para que estén sujetos a resultados.
- ✓ Para darle mayor certidumbre a **la inversión pública**, reducir sus costos y mejorar la asignación de recursos, se propone:
 - Desarrollar un **plan de inversiones de corto, mediano y largo plazo**, para que los proyectos estén en función de su rentabilidad socioeconómica, para conocer su impacto en materia de reducción de la pobreza, para promoción del desarrollo regional y para conocer la concurrencia con otros programas y proyectos de inversión; y
 - Establecer **presupuestos plurianuales** para los proyectos de inversión en infraestructura. Con ello, se dará mayor certidumbre a las inversiones públicas y se reducirán los costos financieros de los proyectos.
- ✓ Para incrementar **la calidad del gasto, la transparencia, la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos públicos** se complementará la evaluación realizada por el Consejo Nacional de las Políticas Públicas con otras acciones relacionadas con las fechas de presentación de la información, las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación y la contabilidad gubernamental. Entre otras medidas, se propone:

⁵Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El Gobierno Federal presenta el paquete de la reforma integral en la Hacienda Pública ante el H. Congreso de la Unión*. Comunicado de prensa. México, DF. 20 de junio del 2007. Página 2.

⁶*Ibidem*. Páginas 2-3.

- Adelantar la presentación de **la Cuenta Pública** a la Cámara de Diputados del 10 de junio al 30 de abril del año siguiente al ejercicio y el Informe de Resultados que elabora la Auditoría del 31 de marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública al 30 de diciembre del mismo año;
- Fortalecer a **la Auditoría Superior de la Federación** permitiéndole realizar directamente auditorías en las entidades federativas sobre el uso de recursos federales;
- Homologar **la contabilidad gubernamental** en los tres órdenes de gobierno.

C. Sistema tributario.⁷

- ✓ Se introduce **la Contribución Empresarial de Tasa Única (CETU)** que será pagada por las empresas y las personas físicas con actividad empresarial, y actuará como un impuesto de control para el ISR, gravando con una tasa de 19% los ingresos después de deducir la inversión y la adquisición o renta de los bienes y servicios independientes utilizados para generar esos ingresos. La contribución sustituiría al impuesto al activo.

De acuerdo con el Gobierno Federal, este impuesto es neutral porque no afectará las decisiones de inversión; es general, evitará exenciones distorsionantes; es simple al aplicar una tasa única a una base de cálculo sencilla; y no afecta a los llamados contribuyentes “cautivos” al ser un impuesto mínimo.

Este impuesto se complementará con un crédito al empleo aplicable a la CETU con objeto de proteger el nivel de empleo y el salario. El monto del crédito al empleo será mayor para los trabajadores de menores salarios y se otorga como un complemento al actual crédito al salario, el cual se transforma en un subsidio para el empleo;

- ✓ Se propone gravar con una tasa de 20% la contraprestación que se cobre por participar en **juegos con apuestas y sorteos**; y
- ✓ Se propone gravar con una tasa de 50% a **las pinturas en aerosol**.

D. Federalismo Fiscal.⁸

- ✓ Se permitirá a las entidades federativas imponer un impuesto específico a **las ventas finales de gasolinas y diesel y al consumo final de tabacos labrados y cervezas**. Se propone que los municipios participen cuando menos con el 20% de la recaudación correspondiente y al menos el 50% de la recaudación se destine a inversión y obras en infraestructura y a seguridad pública;

⁷ *Ibidem*. Página 4.

⁸ *Ibidem*. Página 3.

- ✓ Eliminar **la tenencia** en el mediano plazo (año 2014) y que ésta sea sustituida por un impuesto estatal;
- ✓ Fortalecer el componente solidario y redistributivo del pacto federal a través de **las aportaciones**. Para ello se proponen las siguientes modificaciones:
 - **Modificar el Fondo General de Participaciones.** Actualmente la distribución de dicho fondo se realiza en un 45.17% en función de la población, otro 45.17% con base en la recaudación de determinados impuestos y el 9.66% restante como un factor compensatorio a los dos primeros. Se propone fijar la distribución de las participaciones recibidas por entidad en relación a su nivel de 2007 y distribuir los incrementos correspondientes a la evolución de la recaudación federal participable en función de los aumentos en la actividad económica, medida a través del crecimiento del PIB de las entidades Federativas (60%), de los incrementos en la recaudación local (30%) y del nivel de recaudación local (10%).
 - **Crear el Fondo de Fiscalización de las Entidades.** Actualmente las labores de fiscalización de las entidades federativas no han sido exitosas debido principalmente a su alto costo y a su baja rentabilidad. Por ello, se propone integrar a partir del actual Fondo de Coordinación de Derechos, un nuevo Fondo de Fiscalización de las Entidades Federativas que reconozca con participaciones las labores de fiscalización que hoy no reportan ningún beneficio económico a las Entidades atendiendo a cuestiones tales como:
 - i) La reducción de las pérdidas fiscales de los contribuyentes;
 - ii) La eliminación de deducciones improcedentes en declaraciones;
 - iii) Las acciones de autocorrección y liquidación derivadas de auditorías;
 - iv) La reducción del contrabando; y
 - v) El registro y control de contribuyentes.
 - **Modificar el Fondo de Fomento Municipal.** Se propone garantizar las asignaciones actuales de recursos y distribuir el incremento en el fondo derivado de aumentos futuros en la recaudación federal participable con las mismas variables que se utilizan actualmente, pero con una nueva estructura de fórmula, dando un mayor peso a la recaudación local.
- ✓ Adecuar las reglas de algunos **fondos de aportaciones** para lograr transferencias federales más equitativas, reconocer mejoras en la eficiencia del gasto y la transparencia de las haciendas públicas locales y reflejar de manera más adecuada las necesidades locales;
 - **En el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas** se garantizarán las asignaciones de recursos en relación a lo recibido en 2007, y se distribuirá el incremento correspondiente a la evolución de la recaudación federal participable de manera inversamente proporcional al PIB per cápita de las entidades.

- **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.** Se conserva el monto actual de las transferencias para cada entidad, y se distribuirá el incremento en el Fondo de acuerdo al número de alumnos matriculados en escuelas públicas de la entidad y conforme a un índice que refleje la calidad de la educación impartida en la misma.

2. La recaudación en México, la distribución de la carga tributaria y el comparativo internacional de recaudación.

Como se puede observar, el primer pilar de la reforma fiscal propuesta por el Gobierno Federal consiste en **incrementar la recaudación** de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal.

En los dos apartados siguientes se analizarán la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal y sus problemas estructurales, con el objetivo de identificar las medidas más importantes que se tienen que tener para incrementar la recaudación en nuestro país.

2.1. La recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal en México.

Para el ejercicio fiscal 2007, **los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal** estimados en *la Ley de Ingresos de la Federación*⁹ ascendieron a 2 billones 260 mil 413 millones de pesos (mdp); representando el 23% del PIB y siendo 0.1% inferior a la recaudación de los ingresos presupuestarios del año 2006.¹⁰

Los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal se clasifican en dos grandes rubros:

A. Los ingresos del Gobierno Federal, su recaudación se estimó en 1 billón 511 mil 816 mdp; representando el 15.4% del PIB; siendo 3% inferior al registrado en el año 2006 y representando el 66.9% de la recaudación total del Gobierno Federal.

A su vez, los Ingresos del Gobierno Federal se clasifican en dos rubros:

- **Los tributarios**, estimados en 1 billón 003 mil 841 mdp; representando el 10.2% del PIB; siendo 13% superior a lo registrado en el año 2006 y representando el 44.4% de la recaudación total del Gobierno Federal.

⁹La información de la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal para el ejercicio fiscal 2007 se elaboró con base en la información proporcionada por el *Artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación*. En: Cámara de Diputados. México, DF. Páginas 1-4. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LIF_2007.doc

¹⁰La información de la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal para el ejercicio fiscal 2006 se elaboró con base en la información proporcionada por el *Anexo del Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. IV Trimestre del 2006. Página C 4.

La estimación de la recaudación de los tres impuestos más importantes dentro de los ingresos tributarios del Gobierno Federal para el año 2007 fue la siguiente:

- El Impuesto Sobre la Renta (ISR) se estimó en 452 mil 140 mdp (incluye el Impuesto al Activo);
 - El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se estimó en 428 mil 710 mdp; y
 - Los Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios (IEPS) se estimaron en 59 mil 996 mdp.
- **Los no tributarios**, que para el ejercicio fiscal 2007 se estimaron en 507 mil 975 mdp, representando el 5.2% del PIB; siendo 24.2% inferior a los registrados en el año 2006 y representando el 22.5% de la recaudación total del Gobierno Federal.

La estimación de la recaudación de los principales conceptos que conforman los ingresos no tributarios fue la siguiente:

- Los derechos se estimaron en 471 mil 353 mdp;
- Los productos se estimaron en 7 mil 722 mdp; y
- Los aprovechamientos se estimaron en 27 mil 586 mdp.

B. Los Ingresos de Organismos y Empresas, que para el ejercicio fiscal 2007 se estimaron en 726 mil 597 mdp; representando el 7.4% del PIB; siendo 3.2% superior a los registrado en el año 2006 y representando el 32.1% de la recaudación total del Gobierno Federal.

- Para el año 2007, la estimación de la recaudación de los organismos y empresas fue la siguiente:
- Para PEMEX, se estimó en 338 mil 280 mdp;
 - Para CFE, se estimó en 216 mil 261 mdp;
 - Para LyFC, se estimó en -3 mil 732 mdp;
 - Para el IMSS, se estimó en 13 mil 039 mdp;
 - Para el ISSSTE, se estimó en 25 mil 279 mdp; y
 - Para las Aportaciones a la Seguridad Social, se estimaron en 136 mil 933 mdp.

El cuadro No. 1 de esta investigación muestra el comparativo de recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal para los ejercicios fiscales 2006-2007, en millones de pesos, porcentaje del PIB, tasa de crecimiento y participación porcentual en la recaudación total.

Cuadro No. 1. Comparativo de recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, 2006-2007.

Conceptos	2006 1/	2007 2/	Diferencia en Millones	Recaudación (% del PIB 2006)	Recaudación (% del PIB 2007)	Tasa de crecimiento (2007/2006)	Participación en la recaudación total (2006)	Participación en la recaudación total (2007)
A) INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.	1,558,849.4	1,511,815.7	- 47,033.7	17.0	15.4	- 3.0	68.9	66.9
Tributarios	888,473.3	1,003,841.0	115,367.7	9.7	10.2	13.0	39.3	44.4
1. Impuesto Sobre la Renta. 3/	448,065.9	452,140.4	4,074.5	4.9	4.6	0.9	19.8	20.0
2. Impuesto al Valor Agregado.	379,860.9	428,710.7	48,849.8	4.2	4.4	12.9	16.8	19.0
3. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	- 5,368.2	59,995.5	65,363.7	- 0.1	0.6	- 1,217.6	- 0.2	2.7
Gasolinas y Diesel	- 42,230.5	16,874.5	59,105.0	- 0.5	0.2	- 140.0	- 1.9	0.7
Tabacos labrados	16,352.7	22,556.8	6,204.1	0.2	0.2	37.9	0.7	1.0
Bebidas Alcohólicas	4,771.3	5,856.5	1,085.2	0.1	0.1	22.7	0.2	0.3
Cervezas	14,665.6	14,704.7	39.1	0.2	0.1	0.3	0.6	0.7
Refrescos	1,072.7		- 1,072.7	0.0	-	- 100.0	0.0	-
4. Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículo.	17,658.8	17,286.6	- 372.2	0.2	0.2	- 2.1	0.8	0.8
5. Impuesto sobre Automóviles Nuevos.	5,082.2	5,042.5	- 39.7	0.1	0.1	- 0.8	0.2	0.2
6. Impuesto a los Rendimientos Petroleros	1,609.3	2,419.2	809.9	0.0	0.0	50.3	0.1	0.1
7. Impuesto al Comercio Exterior	31,675.3	27,585.7	- 4,089.6	0.3	0.3	- 12.9	1.4	1.2
8. Accesorios	9,889.1	10,660.4	771.3	0.1	0.1	7.8	0.4	0.5
No Tributarios	670,376.10	507,974.7	- 162,401.4	7.3	5.2	- 24.2	29.6	22.5
1. Contribuciones de Mejoras	32.3	17.6	- 14.7	0.0	0.0	- 45.5	0.0	0.0
2. Derechos	600,190.7	471,353.2	- 128,837.5	6.6	4.8	- 21.5	26.5	20.9
3. Productos	7,013.2	7,721.8	708.6	0.1	0.1	10.1	0.3	0.3
4. Aprovechamientos	63,139.9	27,408.8	- 35,731.1	0.7	0.3	- 56.6	2.8	1.2
5. Otros No Tributarios	-	1,473.3	1,473.3	-	0.0		-	0.1
B) INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS.	704,297.1	726,596.8	22,299.7	7.7	7.4	3.2	31.1	32.1
A. PEMEX	317,125.3	338,279.6	21,154.3	3.5	3.4	6.7	14.0	15.0
B. CFE	208,069.6	216,261.2	8,191.6	2.3	2.2	3.9	9.2	9.6
C. LyFC	536.3	- 3,195.2	- 3,731.5	0.0	- 0.0	- 695.8	0.0	- 0.1
D. IMSS	10,290.8	13,039.2	2,748.4	0.1	0.1	26.7	0.5	0.6
E. ISSSTE	34,563.2	25,279.0	- 9,284.2	0.4	0.3	- 26.9	1.5	1.1
F. Aportaciones de Seguridad Social	133,711.9	136,933.0	3,221.1	1.5	1.4	2.4	5.9	6.1
C) OTROS INGRESOS	0.1	22,000.0	21,999.9	0.0	0.2	22,000	0.0	1.0
PRESUPUESTO TOTAL	2,263,146.6	2,260,412.5	- 2,734.1	24.8	23.0	- 0.1	100.0	100.0

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Anexo del Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1/ Corresponde a los ingresos observados. Información obtenida del Anexo del Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. IV Trimestre del 2006. Página C 4.

2/ Corresponde a los ingresos estimados. Información obtenida en la Ley de Ingresos de la Federación. En: *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre del 2006.

3/ Incluye el Impuesto al Activo.

2.2. Distribución de la carga tributaria en México, por deciles de hogares.

Los impuestos se pueden clasificar de la siguiente manera:

- ✓ **Directos:** Son aquellos que gravan directamente **el ingreso de los contribuyentes**, inciden sobre el ingreso y no es transferible ni evitable para las personas o empresas que reciben ingresos.

- ✓ **Indirectos:** Son aquellos que gravan **el consumo de los contribuyentes**, no repercuten en forma directa sobre los ingresos sino que recaen en los costos de producción y ventas de las empresas y se trasladan a los consumidores a través de los precios.¹¹

Los sistemas tributarios cuanto más se acerquen a **la progresividad** se pueden calificar de más equitativos y justos, para ello la carga tributaria debe recaer mayoritariamente en los estratos sociales que ostentan la mayor riqueza del país. En contrapartida los sistemas tributarios regresivos tienen la particularidad que la carga tributaria recae mayoritariamente en la población con los ingresos mas bajos.

Los impuestos directos son progresivos porque proporcionan un trato diferenciado a los agentes, de tal manera que, afectan en términos fiscales, en mayor proporción a las personas con los ingresos más altos.

Los impuestos indirectos son regresivos porque son cargas impositivas generales, es decir, todos los estratos sociales tienen que pagarlos sin diferenciar el nivel de ingresos de la población.

Esta diferenciación por tipo de impuesto nos permite afirmar que con **los sistemas tributarios progresivos** la recaudación proviene mayoritariamente de los **impuestos directos**; en contrapartida, los sistemas tributarios regresivos la recaudación proviene mayoritariamente de los impuestos indirectos.

Tomando como referencia a **la población que paga impuestos en el país**, se puede afirmar que la carga tributaria en nuestro país es **progresiva**, porque es soportada mayoritariamente por los hogares con los ingresos más altos.

La distribución de la carga tributaria, por tipo de impuestos, por deciles de hogares en el año 2004 fue la siguiente:

- ✓ Del **Impuesto Sobre la Renta**, los hogares con los ingresos más bajos, concentrados en el decil I, participaron con el 0.90% de la carga total de este impuesto; los hogares con los ingresos más altos, concentrados en el decil X, participaron con el 41.90% del total de la carga tributaria de este impuesto;
- ✓ De las contribuciones para **la Seguridad Social**, los hogares con los ingresos más bajos participaron con el 1.08% de la carga total de dichas contribuciones; los hogares con los ingresos más altos participaron con el 36.23% del total de esta carga;
- ✓ Del **Impuesto al Valor Agregado**, los hogares con los ingresos más bajos participaron con el 1.10% de la carga total de este impuesto; los hogares con los ingresos más altos participaron con el 41.60% del total de la carga tributaria de este impuesto;

¹¹Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. México, DF. Página 199.

- ✓ Del **Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**, los hogares con los ingresos más bajos participaron con el 0.38% de la carga total de este impuesto; los hogares con los ingresos más altos participaron con el 36.96% del total de la carga tributaria de este impuesto; y
- ✓ De los **Impuestos Sobre Tenencia y Autos Nuevos**, los hogares con los ingresos más bajos participaron con el 0.30% y 0.20% de la carga total de ambos impuestos respectivamente; los hogares con los ingresos más altos participaron con el 41.90% y 67.20% del total de la carga tributaria de ambos impuestos, respectivamente.¹²

Deciles	ISR	Seguridad Social	IVA	IEPS	Tenencia	ISAN
I	0.90	1.08	1.10	0.38	0.30	0.20
II	2.20	2.87	2.20	1.52	1.10	-
III	3.10	3.58	3.00	2.25	1.40	0.20
IV	4.20	4.83	4.00	3.64	3.90	0.70
V	5.60	5.73	5.30	5.47	4.50	1.10
VI	7.00	7.44	6.70	7.90	5.30	1.90
VII	9.10	9.48	8.50	9.46	7.00	2.10
VIII	11.40	11.60	11.00	14.08	12.50	6.20
IX	14.60	17.16	16.60	19.34	22.10	20.40
X	41.90	36.23	41.60	35.96	41.90	67.20
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2004. Página 29.

Como se puede observar, **la carga tributaria resulta ser progresiva** porque los impuestos directos (ISR y las Aportaciones para la Seguridad Social) y los impuestos indirectos (IVA, IEPS, Tenencia e ISAN) recaen mayoritariamente en los hogares con los ingresos más altos.

2.3. El comparativo de recaudación de México con los países de la OCDE.

Después de analizar la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal y los estratos poblacionales que soportan la carga tributaria en nuestro país, nos preguntamos si la recaudación de impuestos es lo suficientemente alta en comparación con la registrada en otros países.

De acuerdo con la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*, México es el país, miembro de este organismo multilateral, con el más bajo nivel de recaudación tributaria.

¹²En: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*. Resultados para el año 2004. México, DF. Página 29.

La OCDE reporta que para el año 2004, la recaudación tributaria Federal, Estatal y Municipal en nuestro país fue equivalente al 19.8% del producto interno bruto (PIB), mientras que países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Italia, Noruega y Suecia registraron tasas de recaudación superiores al 40% de su PIB.¹³

En el año 2004, los países que conforman la OCDE, entre los cuales México forma parte, tuvieron un nivel de recaudación tributaria promedio de 344 mil 757 millones de dólares (mdd), equivalente al 35.9% del PIB del conjunto de estos países.

En ese año, los países que tuvieron los niveles más altos de recaudación tributaria, **medido en millones de dólares**, fueron los siguientes:

- ✓ Estados Unidos recaudó 2 billones 982 mil 694 mdd;
- ✓ Japón recaudó 1 billón 211 mil 132 mdd;
- ✓ Alemania recaudó 954 mil 873 mdd;
- ✓ Francia recaudó 894 mil 332 mdd;
- ✓ E Reino Unido recaudó 767 mil 615 mdd; y
- ✓ **México recaudó 129 mil 615 mdd.**

En el año 2004, los indicadores de recaudación tributaria de los países miembros de la OCDE, **medido como porcentaje del PIB**, registraron el siguiente comportamiento:

Los países con **los más altos niveles de recaudación tributaria, incluyendo las aportaciones a la seguridad social**, fueron los siguientes:

- ✓ Suecia recaudó el 50.4% del PIB;
- ✓ Dinamarca recaudó el 48.8% del PIB;
- ✓ Bélgica recaudó el 45.0% del PIB;
- ✓ Finlandia recaudó el 44.2% del PIB;
- ✓ Noruega recaudó el 44.0% del PIB; y
- ✓ **México recaudó el 19.0 % del PIB.**

Por tipo de impuestos, los países con los mayores niveles de recaudación del **impuesto sobre la renta** fueron los siguientes:

- ✓ Dinamarca recaudó el 29.5% del PIB;
- ✓ Nueva Zelanda recaudó el 21.7% del PIB;
- ✓ Noruega recaudó el 20.3% del PIB;
- ✓ Suecia recaudó el 19.0% del PIB;
- ✓ Australia recaudó el 18.2% del PIB; y
- ✓ **México recaudó el 4.7% del PIB.**

¹³El comparativo internacional de la recaudación tributaria se elaboró con base en la información proporcionada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Revenue Statistics. Special Feature: taxes paid and social transfer 1965-2004*. Edición 2005. París, Francia. Páginas 66-85.

Los países con los más altos niveles de recaudación del **impuesto sobre bienes y servicios** fueron los siguientes:

- ✓ Dinamarca recaudó el 16.0% de su PIB;
- ✓ Islandia recaudó el 15.9% de su PIB;
- ✓ Hungría recaudó el 15.5% de su PIB;
- ✓ Turquía recaudó el 14.9% de su PIB;
- ✓ Finlandia recaudó el 14.0% de su PIB; y
- ✓ **México recaudó el 10.5% del PIB.**¹⁴

3. Los factores que explican la baja recaudación tributaria en México.

La baja recaudación tributaria en nuestro país es un fenómeno **multicausal**, se explica, entre otros, por la concurrencia de los siguientes factores: la existencia de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios, créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales existentes en las leyes tributarias del país reflejados en los presupuestos de gastos fiscales del Gobierno Federal; la evasión tributaria; la triada integrada por el contrabando-piratería-economía informal; la pequeña base de contribuyentes.

3.1. La pérdida en la recaudación tributaria por los presupuestos de gastos fiscales.

El concepto de gasto fiscal se refiere:

“A los montos que **deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales** establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal”.¹⁵

De esta manera:

“Los gastos fiscales se refieren **al costo de oportunidad** en el que incurre el fisco federal como resultado de mantener un régimen fiscal complejo y diferenciado, y de ninguna manera miden la labor de fiscalización que realizan las autoridades tributarias”.¹⁶

¹⁴Si el lector desea profundizar en el comparativo internacional en materia de recaudación se recomienda la siguiente lectura: *Comparativo de RECAUDACIÓN TRIBUTARIA entre México y los países miembros de la OCDE*. Op. Cit.

¹⁵Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de gastos fiscales 2002*. México, DF. 25 de noviembre de 2002. Página 1.

¹⁶*Idem*.

Durante el periodo 2007-2008, los ingresos presupuestarios que el erario federal dejó de recaudar por concepto de los presupuestos de gastos fiscales se estimó en 1 billón 185 mil 680 mdp, distribuidos de la siguiente manera:¹⁷

- ✓ 581 mil 123 mdp en el año 2007, equivalente al 5.92% del PIB; y
- ✓ 604 mil 556 mdp para el año 2008, equivalente al 5.75% del PIB.

Si el análisis de los ingresos presupuestarios que el erario federal dejará de recaudar por concepto de los presupuestos de gastos fiscales se realiza **por tipo de impuestos**, se observa el siguiente comportamiento:

- ✓ Para el **ISR total**, los gastos fiscales se estimaron en 612 mil 766 mdp, distribuido de la siguiente manera:
 - 296 mil 091 mdp en el 2007, equivalente al 3.02% del PIB; y
 - 316 mil 675 mdp en el 2008, equivalente al 3.01% del PIB.
- Para el **ISR para las personas morales**, los gastos fiscales se estimaron en 294 mil 816 mdp distribuidos de la siguiente manera:
 - 142 mil 647 mdp en el 2007, equivalente al 1.45% del PIB; y
 - 152 mil 170 mdp en el 2008, equivalente al 1.45% del PIB.
- Para el **ISR para las personas físicas**, los gastos fiscales se estimaron en 317 mil 949 mdp, distribuidos de la siguiente manera:
 - 153 mil 444 mdp, en el 2007 equivalente al 1.56% del PIB; y
 - 164 mil 505 mdp, en el 2008 equivalente al 1.56% del PIB.
- ✓ Para el **IVA**, los gastos fiscales se estimaron en 436 mil 917 mdp, distribuidos de la siguiente manera:
 - 210 mil 860 mdp en el 2007, equivalente al 2.15% del PIB; y
 - 226 mil 057 mdp en el 2008, equivalente al 2.15% del PIB.
- ✓ Para los **impuestos especiales**, los gastos fiscales se estimaron en 83 mil 830 mdp, distribuidos de la siguiente manera:
 - 47 mil 582 mdp en el 2007, equivalente al 0.49% del PIB; y
 - 36 mil 249 mdp en el 2008, equivalente al 0.34% del PIB.

¹⁷El análisis relacionado con los presupuestos de gastos fiscales para el periodo 2007-2008 en México, se elaboró con base en la información proporcionada por Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de gastos fiscales 2007*. México, DF. Páginas 9-25.

✓ **Para los estímulos fiscales** los gastos fiscales se estimaron en 52 mil 167 mdp, distribuidos de la siguiente manera:

- 26 mil 591 mdp en el 2007, equivalente al 0.27% del PIB; y
- 25 mil 576 mdp en el 2008, equivalente al 0.24% del PIB. **(Véase cuadro No. 3.)**

Cuadro No. 3. Los ingresos presupuestarios que el erario público federal deja de recaudar por concepto de los presupuestos de gastos fiscales 2007. (Millones de pesos, % del PIB y estructura porcentual).							
Concepto	Millones de pesos			% del PIB		Estructura Porcentual	
	2007	2008	2007-2008	2007	2008	2007	2008
A. Impuesto Sobre la Renta (A1+A2)	296,090.8	316,674.7	612,765.5	3.0186	3.0113	50.9	52.4
A1. ISR empresarial	142,646.7	152,169.7	294,816.4	1.4543	1.4470	24.5	25.2
A2. ISR de personas físicas	153,444.1	164,505.0	317,949.1	1.5643	1.5643	26.4	27.2
B. Impuesto al valor agregado	210,859.6	226,057.2	436,916.8	2.1496	2.1496	36.3	37.4
C. Impuestos especiales	47,581.6	36,248.7	83,830.3	0.4853	0.3447	8.2	6.0
D. Estímulos fiscales	26,591.3	25,575.6	52,166.9	0.2712	0.2432	4.6	4.2
Gastos fiscales totales (A+B+C+D)	581,123.3	604,556.2	1,185,679.5	5.9247	5.7488	100.0	100.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales, 2007*. México, DF. Página 9.

Para el año 2008, los ingresos presupuestarios que el erario federal dejará de recaudar por concepto de los presupuestos de gastos fiscales se estimaron en 604 mil 556 mdp. Si este monto se desagrega por **tipo de impuesto y por tipo de régimen**, se obtienen las siguientes inferencias:

✓ para el **ISR para las personas morales**, los presupuestos de gastos fiscales serán de 152 mil 170 mdp, distribuidos de la siguiente manera:

➤ **Los tratamientos especiales** serán de 23 mil 231 mdp, destacando los siguientes regímenes especiales:

- La consolidación fiscal será de 4 mil 354 mdp;
- El autotransporte terrestre será de 5 mil 195 mdp; y
- La agricultura, ganadería, pesca o silvicultura será de 13 mil 682 mdp.

➤ **Las facilidades administrativas** serán de 12 mil 136 mdp, destacando los siguientes regímenes especiales:

- Autotransporte terrestre de cargo federal y terrestre foráneo de pasajes y turismo será de 1 mil 777 mdp;
- Sector primario será de 8 mil 771 mdp; y
- Otras facilidades administrativas serán de 1 mil 588 mdp.

➤ **Las deducciones autorizadas** serán de 78 mil 325 mdp, destacando los siguientes rubros:

- Las deducciones inmediatas de inversiones de activos fijos serán de 26 mil 196 mdp;
- Las aportaciones para los fondos de pensiones y jubilaciones serán de 26 mil 890 mdp;
- La compra de automóviles hasta de 175 mil pesos serán de 9 mil 444 mdp;
- Los donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas serán de 8 mil 928 mdp; y
- Otras deducciones autorizadas serán de 6 mil 867 mdp.

➤ **El crédito al salario** será de 38 mil 479 mdp. (Véase cuadro No. 4).

Cuadro No. 4. Presupuestos de gastos fiscales relacionados con el Impuesto Sobre la Renta para personas morales, 2007-2008. (Millones de pesos y % del PIB).

Impuestos	Millones de pesos.			% del PIB.		
	Año	2007	2008	2007-2008	2007	2008
I. Tratamientos especiales		21,668.40	23,230.60	44,899.00	0.22	0.22
1. Régimen de consolidación fiscal		4,061.00	4,354.00	8,415.00	0.04	0.04
2. Contribuyentes dedicados al autotransporte terrestre		4,845.70	5,195.00	10,040.70	0.05	0.05
3. Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura.		12,761.70	13,681.60	26,443.30	0.13	0.13
II. Facilidades administrativas		11,319.90	12,135.60	23,455.50	0.12	0.12
1. Sector de autotransporte terrestre de carga federal y terrestre foráneo de pasajes y turismo. Deducción de 10% de los ingresos propios, sin requisitos fiscales, con una retención del 16% por ISR.		1,657.80	1,777.20	3,435.00	0.02	0.02
2. Sector primario. Deducción del 18% del total de ingresos propios, sin requisitos fiscales por concepto de mano de obra de trabajadores eventuales del campo, alimentación de ganado y gastos menores.		8,180.90	8,770.50	16,951.40	0.08	0.08
3. Otros.		1,481.20	1,587.90	3,069.10	0.02	0.02
III. Deducciones autorizadas.		73,770.20	78,324.70	152,094.90	0.75	0.75
1. Deducción inmediata de inversiones de activos fijos.		24,434.70	26,195.90	50,630.60	0.25	0.25
2. Aportaciones a los fondos de pensiones y jubilaciones.		25,082.10	26,889.90	51,972.00	0.26	0.26
3. Automóviles hasta por 175 mil pesos		9,583.60	9,443.50	19,027.10	0.10	0.10
4. Donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas.		8,328.00	8,928.30	17,256.30	0.08	0.08
5. Otros.		6,341.80	6,867.10	13,208.90	0.06	0.06
IV. Crédito al salario		35,888.20	38,478.80	74,367.00	0.37	0.37
Total del ISR para personas morales		142,646.70	152,169.70	294,816.40	1.46	1.46

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales, 2007*. México, DF. Páginas 11-13.

- ✓ **Para el ISR para las personas físicas**, los presupuestos de gastos fiscales serán de 164 mil 505 mdp, distribuidos de la siguiente manera:
- **Los tratamientos especiales** serán de 12 mil 830 mdp, destacando los siguientes regímenes especiales:
 - Agricultura, ganadería, pesca o silvicultura serán de 3 mil 365 mdp;
 - Los pequeños contribuyentes serán de 6 mil 299 mdp; y
 - Los ingresos por intereses serán por 3 mil 165 mdp.
 - **El ISR de los asalariados** que se compone del subsidio fiscal será de 82 mil 626 mdp.
 - **Los ingresos exentos por salarios** serán de 62 mil 098 mdp, distribuidos de la siguiente manera.
 - Las horas extras serán de 4 mil 901 mdp;
 - Las cajas y fondos de ahorro serán de 9 mil 402 mdp;
 - Las gratificaciones anuales (aguinaldo) serán de 9 mil 707 mdp;
 - Las primas vacacionales serán de 3 mil 586 mdp;
 - Las prestaciones de previsión social serán de 24 mil 471 mdp;
 - Las participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas serán de 1 mil 251 mdp; y
 - Otros ingresos por salarios serán de 8 mil 781 mdp.
 - **Otros ingresos exentos** se estimaron en 736 mdp.
 - **Las Deducciones personales autorizadas** se estimaron en 6 mil 215 mdp, distribuidas de la siguiente manera:
 - Honorarios médicos, dentales y otros gastos hospitalarios serán de 4 mil 605 mdp; y
 - Otros ingresos exentos serán de 1 mil 610 mdp. **(Véase cuadro No. 5).**

Cuadro No. 5. Presupuestos de gastos fiscales relacionados con el Impuesto Sobre la Renta para personas físicas, 2007-2008. (Millones de pesos y % del PIB).

Impuestos	Millones de pesos.			% del PIB.	
	Año	2007	2008	2007-2008	2007 2008
I. Tratamientos especiales		11,967.70	12,829.80	24,797.50	0.12 0.12
1. Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura. Exención hasta por 40 S.M.A.		3,138.90	3,365.20	6,504.10	0.03 0.03
2. Régimen de pequeños contribuyentes sujetos a una tasa de 2%		5,875.70	6,299.20	12,174.90	0.06 0.06
3. Ingresos por intereses: Tasa de retención de 0.5% anual del ISR sobre el capital para personas físicas que no presentan declaración anual.		2,953.10	3,165.40	6,118.50	0.03 0.03
II. ISR de Asalariados		77,069.20	82,625.80	159,695.00	0.79 0.79
1. Subsidio fiscal		77,069.20	82,625.80	159,695.00	0.79 0.79
III. Ingresos exentos por salarios		57,923.30	62,098.10	120,021.40	0.59 0.59
1. Horas extras.		4,567.90	4,900.50	9,468.40	0.05 0.05
2. Cajas y fondos de ahorro.		8,770.00	9,401.50	18,171.50	0.09 0.09
3. Gratificación anual (aguinaldo)		9,049.60	9,706.50	18,756.10	0.09 0.09
4. Prima vacacional.		3,345.40	3,586.00	6,931.40	0.03 0.03
5. Prestación de previsión social.		22,824.00	24,471.20	47,295.20	0.23 0.23
6. Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.		1,169.70	1,251.40	2,421.10	0.01 0.01
7. Otros ingresos por salarios		8,196.70	8,781.00	16,977.70	0.09 0.09
IV. Otros ingresos exentos		686.69	736.10	1,422.79	0.01 0.01
V. Deducciones personales autorizadas		5,797.30	6,215.20	12,012.50	0.06 0.06
1. Honorarios médicos, dentales y otros gastos hospitalarios.		4,295.80	4,605.40	8,901.20	0.04 0.04
2. Otros		1,501.50	1,609.80	3,111.30	0.02 0.02
Total del ISR para personas físicas.		153,444.19	164,505.00	317,949.19	1.57 1.57

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales, 2007*. México, DF. Páginas 14-16.

- ✓ Para el **IVA**, los presupuestos de gastos fiscales serán de 226 mil 057 mdp, distribuidos en los siguientes regímenes especiales:
 - **El régimen de tasa cero** será de 166 mil 683 mdp, distribuido de la siguiente manera:
 - Alimentos será de 137 mil 100 mdp;
 - Medicinas será de 12 mil 546 mdp;
 - Libros, periódicos y revistas será de 7 mil 867 mdp;
 - Servicios o suministros de agua potable para uso doméstico será de 5 mil 248 mdp;
 - Otros productos con tasa cero será de 3 mil 376 mdp; y
 - Servicios de hotelería y conexos a extranjeros para congresos, exposiciones o ferias será de 510 mdp.

- **Los bienes exentos** serán de 44 mil 315 mdp, distribuidos de la siguiente manera:
 - Servicio médico será de 2 mil 924 mdp;
 - Servicios de enseñanza será de 17 mil 888 mdp;
 - Servicios de transporte público terrestre de personas será de 12 mil 041 mdp;
 - Espectáculos públicos será de 852 mdp; y
 - Vivienda será de 10 mil 611 mdp.

- **La tasa del 10% en la región fronteriza** será de 15 mil 059 mdp.

Cabe puntualizar que las recientes iniciativas de reforma fiscal enviadas por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados no incluye modificaciones a la Ley del IVA.

Sin embargo, es posible plantear, al menos dos hipótesis, relacionadas con el incremento en la recaudación tributaria en caso de que se aprobara una reforma fiscal en materia del IVA:

- Si el Congreso de la Unión aprobara una reforma fiscal con **una tasa generalizada del IVA equivalente al 15% para la totalidad de los bienes y servicios en todo el país**, es decir, si se eliminan los tres regímenes con tasas diferenciadas, la recaudación para el año 2008 se incrementaría en 226 mil 057 mdp, equivalente al 2.15% del PIB;

- Si el Congreso de la Unión aprobara una reforma fiscal donde se elimine la tasa cero en alimentos y medicinas, la recaudación para el año 2008 se incrementaría en 149 mil 646 mdp, equivalente al 1.42% del PIB. **(Véase cuadro No. 6).**

Cuadro No. 6. Presupuestos de gastos fiscales relacionados con el Impuesto al Valor Agregado, 2007-2008. (Millones de pesos y % del PIB).

Conceptos	MDP			% del PIB	
	2007	2008	2007-2008	2007	2008
I. Tasa cero	155,476.90	166,682.80	322,159.70	1.59	1.59
1. Alimentos	127,882.50	137,099.70	264,982.20	1.30	1.30
2. Medicinas	11,702.40	12,545.80	24,248.20	0.12	0.12
3. Libros, periódicos y revistas	7,338.30	7,867.20	15,205.50	0.07	0.07
4. Servicios o suministros de agua potable para uso doméstico	4,894.80	5,247.60	10,142.40	0.05	0.05
5. Otros productos	3,148.80	3,375.70	6,524.50	0.03	0.03
6. Servicios de hotelería y conexos a extranjeros para congresos, convenios, exposiciones o ferias.	510.10	546.80	1,056.90	0.01	0.01
II. Exentos.	41,335.90	44,315.20	85,651.10	0.42	0.42
1. Servicios médicos	2,727.00	2,923.50	5,650.50	0.03	0.03
2. Servicios de enseñanza	16,685.40	17,888.10	34,573.50	0.17	0.17
3. Servicios de transporte público terrestre de personas	11,231.50	12,041.00	23,272.50	0.11	0.11
4. Espectáculos	794.50	851.80	1,646.30	0.01	0.01
5. Vivienda	9,897.50	10,610.80	20,508.30	0.10	0.10
III. Tasa de 10% en la región fronteriza	14,046.80	15,059.20	29,106.00	0.14	0.14
1. Baja California	4,257.20	4,564.00	8,821.20	0.04	0.04
2. Baja California Sur	539.50	578.40	1,117.90	0.01	0.01
3. Quintana Roo	1,442.00	1,545.90	2,987.90	0.01	0.01
4. El resto	7,808.10	8,370.90	16,179.00	0.08	0.08
Total de Impuesto al Valor Agregado	210,859.60	226,057.20	436,916.80	2.15	2.15

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales, 2007*. México, DF. Página 17.

- ✓ Para los **impuestos especiales**, los presupuestos de gastos fiscales serán de 36 mil 249 mdp, distribuidos de la siguiente manera:
 - El impuesto especial sobre producción y servicios serán de 34 mil 213 mdp;
 - El impuesto sobre automóviles nuevos serán de 2 mil 303 mdp;
 - El impuesto sobre tenencia y uso de vehículos serán de 5 mdp, con una reducida participación en el PIB. **(Véase cuadro No. 7).**

Cuadro No. 7. Presupuestos de gastos fiscales relacionados con los Impuestos Especiales, 2007-2008. (Millones de pesos y % del PIB).

Conceptos	MDP			% del PIB	
	2007	2008	2007-2008	2007	2008
I. Impuesto especial sobre producción y servicios	45,680.40	34,213.80	79,894.20	0.47	0.33
1. Exención del pago del IEPS causado por la enajenación de mieles incristalizables	235.40	252.40	487.80	0.00	0.00
Exención del pago del IEPS causado por la enajenación del alcohol desnaturalizado en envases de hasta 20 litros, cuando ésta se realice a hospitales privados y a dependencias del sector salud y en envases de hasta 1 litro al público en general, y acreditamiento al IEPS pagado en la adquisición de alcohol desnaturalizado contra el ISR, IMPAC o el IVA.	19.60	21.00	40.60	0.00	0.00
2. Tasa reducida para cigarros, puros y otros tabacos labrados.	2,731.90	1,465.00	4,196.90	0.03	0.01
a. Aplicación de la tasa de 140% y 150% para cigarros, puros y otros tabacos labrados para 2007 y 2008, respectivamente.	2,727.00	1,461.80	4,188.80	0.03	0.01
b. Aplicación de la tasa de 26.6% y 28.5% para tabacos labrados hechos enteramente a mano para 2007 y 2008, respectivamente.	4.90	3.20	8.10	0.00	0.00
3. Impuesto negativo por enajenación de gasolina y diesel.	42,693.50	32,475.40	75,168.90	0.44	0.31
a. IEPS de las gasolinas para el sector autotransporte.	6,549.90	688.70	7,238.60	0.07	0.01
b. IEPS de diesel para el sector autotransporte	16,664.90	22,124.40	38,789.30	0.17	0.21
c. IEPS de las gasolinas para el sector agropecuario	35.00	3.70	38.70	0.00	0.00
d. IEPS de diesel para el sector agropecuario	1,624.10	2,142.20	3,766.30	0.02	0.02
e. IEPS de las gasolinas para otros consumidores	15,370.90	4,311.00	19,681.90	0.16	0.04
f. IEPS de diesel para otros consumidores	2,448.70	3,205.40	5,654.10	0.03	0.03
II. Impuesto sobre automóviles nuevos.	1,896.70	2,029.60	3,926.30	0.02	0.02
1. Exención de vehículos.	1,896.70	2,029.60	3,926.30	0.02	0.02
a. Con valor de hasta \$156,130.00 (exención del 100%).	1,687.70	1,808.80	3,496.50	0.02	0.02
b. Con valor de \$156,135.01 y hasta \$197,771.00 (exención del 50%).	209.00	220.80	429.80	0.00	0.00
III. Impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos	4.50	5.30	9.80	0.00	0.00
1. Tasa reducida para automóviles eléctricos.	4.50	5.30	9.80	0.00	0.00
Total de los Impuestos Especiales.	47,581.60	36,248.70	83,830.30	0.49	0.34

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales, 2007*. México, DF. Páginas 18-19.

- ✓ Finalmente, para los **estímulos fiscales**, los presupuestos de gastos fiscales serán de 25 mil 576 mdp, distribuidos de la siguiente manera:
- Los estímulos por el monto del IMPAC será de 3 mil 933 mdp;
 - El acreditamiento del IEPS de diesel al sector agropecuario y silvícola será de 1 mil 204 mdp;
 - El acreditamiento de los peajes pagados en la red carretera será de 6 mil 152 mdp;
 - La investigación y desarrollo de tecnología será de 4 mil 500 mdp;
 - Los estímulos a los contribuyentes serán de 8 mil 897 mdp; y
 - Otros estímulos fiscales serán de 890 mdp,¹⁸ **(Véase cuadro No. 8).**

¹⁸Si el lector desea profundizar sobre los presupuestos de gastos fiscales, se recomienda la siguiente lectura: *La pérdida en la RECAUDACIÓN del erario federal mexicano por los PRESUPUESTOS DE GASTOS FISCALES, 2002-2007*, Op. Cit.

Cuadro No. 8. Presupuestos de gastos fiscales relacionados con los estímulos fiscales, 2007-2008. (Millones de pesos y % del PIB).

Conceptos	MDP			% del PIB	
	2007	2008	2007-2008	2007	2008
I. Estímulo por el monto total del IMPAC causado, para personas físicas y morales cuyos ingresos totales en el ejercicio inmediato anterior no excedan de 4 mdp.	3,668.60	3,933.10	7,601.70	0.04	0.04
II. Acreditamiento del IEPS del diesel al sector agropecuario y silvícola.	1,137.00	1,204.10	2,341.10	0.01	0.01
III. Acreditamiento de los peajes pagados en la red carretera	5,803.80	6,152.00	11,955.80	0.06	0.06
IV. Investigación y desarrollo de tecnología	4,500.00	4,500.00	9,000.00	0.05	0.04
V. Estímulo a contribuyentes que estén obligados a dictaminar sus estados financieros o que opten por hacerlo, que cumplieron en tiempo y en forma con la obligación de presentar la totalidad de las declaraciones a que estuvieron obligados.	8,298.60	8,896.70	17,195.30	0.08	0.08
VI. Condonación total o parcial de créditos fiscales consistentes en contribuciones federales, actualizaciones, cuotas compensatorias, accesorios, así como las multas por incumplimiento de las obligaciones federales	1,628.30	-	1,628.30	0.02	
VII. Otros estímulos fiscales	1,555.00	889.70	2,444.70	0.02	0.01
Total de los estímulos fiscales.	26,591.30	25,575.60	52,166.90	0.27	0.24

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales, 2007*. México, DF. Páginas 20-25.

3.2. La evasión y elusión fiscal.

De acuerdo con la Secretaría de HCP:

“La **evasión fiscal** es la acción de evadir el pago de los impuestos, lo cual constituye el delito de defraudación a la Hacienda Pública. Consiste en la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones y subvenciones injustificadas etc., con la finalidad de evitar el pago de las contribuciones que por ley le correspondan a un causante”.¹⁹

También se puede definir de la siguiente manera:

“La disminución de un monto del tributo producido dentro de un país por parte de quienes estando obligados a abonarlos no lo hacen, y en cambio si obtienen beneficios mediante comportamientos fraudulentos. También se puede definir como el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes, en la declaración o pagos de sus declaraciones tributarias. Hay quienes la definen como el acto de no declarar y pagar un impuesto en contradicción de la Ley, mediante la reducción ilegal de gravámenes por medio de maniobras engañosas”.²⁰

¹⁹Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. *Op Cit.* Página 169.

²⁰David Francisco Cargo Hernández, *Evasión: Un problema a resolver*. Editorial Eumed.Net. México, DF. Página 1.

Existen dos formas de evasión tributaria:

La evasión legal (elusión): Consiste en la declinación del pago de impuestos usando los vacíos que existen en la ley sin que constituya falta o delito. Dicha evasión no es fiscalizada por las instituciones respectivas y en caso de detectarse no puede recibir sanción. Para corregirla se requiere modificar la legislación y homogenizar el sistema tributario.²¹

La evasión ilegal: Es el **incumplimiento intencionado** en la declaración y pago de las obligaciones tributarias estipuladas en la legislación. Esta acción comprende la aplicación de normas que van desde la sanción, en caso de haber cometido una falta o la demanda penal.²²

El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) elaboró una estimación en materia de evasión tributaria, para el periodo 2002-2004, llegando a las siguientes conclusiones:

✓ **La evasión global** pasó de 213 mil 863 mdp a 221 mil 203 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia, la evasión global se redujo de 27.64% a 27.08%. Como porcentaje del PIB pasó de 3.27% a 3.00%.²³

Por tipo de impuestos:²⁴

✓ **En el IVA**, la evasión se redujo de 70 mil 475 a 68 mil 687 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia la tasa de evasión paso de 23.6% a 20.2%. Como porcentaje del PIB pasó de 1.1% a 0.90%.

✓ **En el ISR para personas morales**, la evasión aumentó de 37 mil 691 a 45 mil 21 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia la tasa de evasión pasó de 21.45% a 26.09%. Como porcentaje del PIB pasó de 0.58% a 0.61%.

✓ **En el ISR para personas físicas (régimen de retención de salarios)**, la evasión se redujo de 35 mil 817 a 30 mil 321 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia, la tasa de evasión paso de 17.22% a 14.83%. Como porcentaje del PIB pasó de 0.55% a 0.41%.

✓ **En el ISR para personas físicas (régimen de arrendamiento)**, la evasión aumentó de 15 mil 536 a 16 mil 118 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia, la tasa de evasión pasó de 71.84% a 69.60%. Como porcentaje del PIB pasó de 0.24% a 0.22%.

²¹ *Ibidem*. Página 3.

²² *Idem*.

²³ Ricardo Samaniego Breach (Coordinador), *Medición de la evasión fiscal en México. Primera parte*. Invitación número ITP-011-2006 del Servicio de Administración Tributaria, SAT. Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, DF. 14 de noviembre de 2006. Página 4.

²⁴ *Idem*.

- ✓ **En el ISR para personas físicas (régimen de actividades empresariales y servicios profesionales)**, la evasión aumentó de 54 mil 344 a 61 mil 055 mdp (a precios constantes de 2003). Como consecuencia la tasa de evasión pasó de 78.11% a 80.29%. Como porcentaje del PIB se mantuvo en alrededor de 0.83%.

3.3. El contrabando, la piratería y la economía informal.

La triada **contrabando-piratería-economía informal** impactan negativamente la actividad económica, la generación de empleos y la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal.

Es importante puntualizar que el ciclo económico de la informalidad se inicia en las **aduanas del país**, esto se explica, porque una alta proporción de los bienes que se ofrecen en el sector informal de la economía es contrabando que proviene de otros países e ingresa al territorio nacional de manera ilegal.

En otras palabras, se puede afirmar que a través de las aduanas ingresan una alta proporción de los bienes importados ilegalmente (contrabando) que posteriormente se venden en la economía informal del país.

Agustín Carstens, *Secretario de Hacienda y Crédito Público de México* recientemente afirmó:

“...**la informalidad**, [es una] actividad que de acuerdo con una evaluación hecha por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en octubre pasado, moviliza cada año recursos por el equivalente a un tercio del PIB, unos **300 mil millones de dólares**”.²⁵

Adicionalmente, se estima que por concepto de contrabando y piratería, **nuestro país deja de recaudar alrededor de 80 mil millones de pesos, equivalente al 0.80% del PIB.**

El sector textil es el que ha registrado el mayor impacto en el contrabando. Cifras de las Cámaras Nacionales de las Industrias Textil y del Vestido indican que en el mercado nacional, de los 16 millones de dólares que se comercian anualmente en este sector, más de 10 millones son producto del contrabando técnico.²⁶

El segundo sector de impacto por el contrabando técnico es **el calzado**. Santiago Pazos, presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Calzado afirma que actualmente dos terceras partes del calzado que ingresa a México a través de las 46 aduanas, es producto del contrabando técnico.²⁷

²⁵La Jornada. *Ampliar la base de contribuyentes reducirá los impuestos: Carstens*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/17/index.php?section=politica&article=003n1pol>

²⁶Revista Fortuna. *Redes del contrabando, de la aduana a las grandes tiendas*. Disponible en: <http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/julio/html/macroeconomia/redes.htm>

²⁷Idem.

Las autoridades y los sectores empresarial e industrial aseguran que **la piratería y el contrabando han secuestrado entre el 50% y el 80% del mercado interno** de acuerdo con estadísticas proporcionadas por las diferentes sectores de la economía nacional:²⁸

- 8 de cada 10 **películas de video** que se consumen en el país son piratas y le representan un quebranto de hasta mil 100 millones de dólares anuales;
- 7 de cada 10 **discos musicales** que se compran en el país son reproducciones ilícitas de su original, y provoca una pérdida anual de 400 millones de dólares y una pérdida de 25,500 empleos;
- 65% de **software** es ilegal y ocasiona a esta industria pérdidas por 407 millones de dólares anuales;
- 5 de cada 10 **prendas de vestir** que se compran en el país tienen un origen ilícito en el contrabando o en la piratería, lo que ha generado una pérdida de 400 mil empleos y un quebranto anual de 9 mil 451 millones de dólares para la industria mexicana del vestido;
- 3 de cada 10 **libros editados** que se adquieren en el país son reproducciones ilícitas de su original. Y se fotocopian ilegalmente al año el equivalente a 40 millones de libros, lo que ocasiona a la industria editorial una pérdida anual de 470 millones de dólares;
- Dos de cada 3 **pares de tenis** que se compran en México son piratas;
- 3 de cada 10 **vinos y licores** que se venden son “piratas”, exponiendo a los consumidores a serias complicaciones de salud;
- Del 20% al 40% del mercado de la **joyería** es falsa o pirata; y
- 3 de cada 10 **aparatos eléctricos** que se venden en el país son “piratas” y dañan a esa industria con 640 millones de pesos al año. Además, dejan en el desempleo a 2 mil trabajadores anuales y exponen a los consumidores a graves riesgos para su vida, para su integridad física, para su salud y para la seguridad de sus bienes.²⁹

3.4. La base de contribuyentes.

La debilidad estructural de nuestro sistema fiscal también se explica por **la reducida base de contribuyentes**, la cual se presenta por los siguientes factores:

- ✓ La enorme proporción de transacciones económicas que se llevan a cabo en **la economía informal** (lo que se explica en gran medida por las dificultades administrativas y de regulación, así como altos costos, entre ellos los fiscales, de actuar en el ámbito formal);
- ✓ La evasión fiscal;
- ✓ La complejidad de la legislación fiscal.³⁰

²⁸ *Idem.*

²⁹ La Crónica de Hoy. *Piratería y contrabando, ¿la hora final?*. Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=293197

³⁰ En: http://marcelramirez.blogspot.com/2005/09/difundiendo-las-metas-y-resultados-de_26.html

La existencia de **una amplia base de contribuyentes** se traduce en una reducción de las tasas impositivas y en la existencia de un menor número de impuestos. De esta manera, la carga tributaria per cápita se reduce, porque se incrementa el número de la población que la soporta.

Asimismo, **la ampliación de la base tributaria** es la única forma en que se sustenta el crecimiento de la recaudación a largo plazo. La otra manera es vía incrementos en las tasas de impuestos existentes y/o creando nuevos impuestos.³¹

Para el caso específico de México, **la ampliación de la base de contribuyentes** también es necesaria para que la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal dejen de depender de la renta petrolera.

La política para ampliar la base de contribuyentes, instrumentada en nuestro país en los últimos cinco años, ha dado los siguientes resultados:

- ✓ Durante el periodo 2001-2006, el universo de contribuyentes se incrementó en más de tres veces:
 - Al 31 de diciembre del 2001 el padrón de contribuyentes estaba conformado por 7 millones 148 mil 800 personas, al 31 de diciembre del 2006, el padrón de contribuyentes estaba conformado por 22 millones 273 mil 275 personas.

Los sectores de la actividad económica con la base de contribuyentes más amplias son: los servicios financieros, inmobiliarios y profesionales; así como, los servicios comunales, sociales y personales. **(Véase cuadro No. 9).**

Conceptos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura, ganadería y pesca	529,884	557,468	563,891	603,659	748,275	825,303
Minería y petróleo	5,190	5,349	5,404	113,515	158,256	182,194
Industria manufacturera	462,583	481,451	482,392	1,090,992	3,182,205	3,925,995
Electricidad, gas natural y agua potable	1,939	2,276	2,676	14,678	138,657	155,718
Construcción	140,736	152,220	157,586	231,682	590,619	786,466
Comercio, restaurantes y hoteles	2,738,744	2,842,970	2,898,642	3,340,336	5,008,726	5,653,472
Transporte, comunicaciones y agencias de viaje	448,027	458,748	460,964	597,600	911,225	1,007,216
Servicios financieros, Inmobiliarios y profesionales	1,026,374	1,183,788	1,230,521	1,595,795	3,094,420	3,760,053
Servicios comunales, sociales y personales	1,346,952	1,405,911	1,439,269	1,883,555	3,331,545	4,100,890
Otros	448,370	467,511	504,417	1,121,284	1,624,239	1,875,968
Total	7,148,799	7,557,692	7,745,762	10,593,096	18,788,167	22,273,275

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Anexo del Informe sobre la situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

³¹ *Idem.*

Si la composición de la base de contribuyentes se clasifica por tipo de personas, se observa que en el año 2006 estaban registrados 21 millones 580 mil 371 personas físicas contra 692 mil 904 personas morales, lo que significa que por cada persona moral se registran 31 personas físicas. **(Véase cuadro No. 10).**

Cuadro No. 10. Universo de contribuyentes activos registrados con obligación de presentar declaración, por tipo de persona, 2001-2006. (No. de contribuyentes)			
Años	Personas Físicas	Personas Morales	Total
2001	6,645,292	503,508	7,148,800
2002	7,019,875	537,817	7,557,692
2003	7,215,160	530,602	7,745,762
2004	10,016,044	577,052	10,593,096
2005	18,147,273	640,894	18,788,167
2006	21,580,371	692,904	22,273,275

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Anexo del Informe sobre la situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, a pesar del incremento significativo en la base de contribuyentes de México, José María Zubiría Maqueo, Jefe del SAT, afirmó:

“La meta es llegar a tener una **base de 43 millones de contribuyentes** en los próximos años, que de acuerdo con el *Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática*, constituyen la Población Económicamente activa del país”.³²

4. El comparativo de recaudación adicional esperada por la reforma fiscal con la pérdida en la recaudación y las presiones esperadas del gasto público.

Si el Congreso de la Unión aprobara, en sus términos, *las iniciativas de reforma fiscal propuestas por el Ejecutivo Federal*, en el año 2008, **la recaudación adicional** que se generaría sería equivalente al 1.5% del PIB, de los cuales, la CETU participaría con el 1.3% del PIB y la eficiencia recaudatoria con el 0.2% del PIB.

La recaudación adicional se incrementaría anualmente, de tal manera que, en el año 2012 sería del 2.8% del PIB, distribuidos de la siguiente manera: 1.8% del PIB por concepto de la CETU y 1.0% del PIB por la eficiencia recaudatoria.

³²http://www.tabascohoy.com/nota.php?jd_nota=118381

Respecto a **la asignación**, para el año 2008, del total de los recursos adicionales obtenidos por la reforma fiscal, el 1% se destinaría para el Gobierno Federal y el 0.5% del PIB se canalizarían para la entidades federativas: las participaciones federales se incrementarían en 0.4% del PIB y las aportaciones federales en 0.1% del PIB.

Para el año 2012, la asignación de los recursos públicos adicionales generados por la reforma fiscal se asignarían de la siguiente manera: 1.9% para el Gobierno Federal y 0.9% del PIB para las entidades federativas: 0.7% del PIB para las participaciones federales y 0.2% del PIB para las aportaciones federales. **(Véase cuadro No. 11).**

Cuadro No. 11. Fuentes y asignación de los recursos públicos que se obtendrán con la aprobación de la reforma fiscal. (% del PIB).					
	2008	2009	2010	2011	2012
Fuentes de Recursos					
Gobierno Federal	1.5	2.2	2.4	2.6	2.8
CETU	1.3	1.8	1.8	1.8	1.8
Eficiencia Recaudatoria	0.2	0.4	0.6	0.8	1.0
Incremento recaudatorio total	1.5	2.2	2.4	2.6	2.8
Asignación					
Gobierno Federal	1.0	1.5	1.6	1.8	1.9
Entidades	0.5	0.7	0.8	0.8	0.9
Participaciones	0.4	0.6	0.6	0.7	0.7
Aportaciones	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Asignaciones totales	1.5	2.2	2.4	2.6	2.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El Gobierno Federal presenta el paquete de la reforma integral de la hacienda pública ante el H. Congreso de la Unión*. Comunicado de prensa. México, DF. 20 de junio del 2007. Página 15.

Si se compara la recaudación adicional esperada por la reforma fiscal con **los problemas estructurales de los ingresos presupuestarios o con los requerimientos de gasto del Gobierno Federal**, observamos que la recaudación adicional esperada será insuficiente.

Por el lado de los ingresos, en el año 2008, los problemas estructurales de la recaudación en México podrían reducir los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal entre el 9.0 y el 9.55% del PIB, distribuidos de la siguiente manera por presupuestos de gastos fiscales el erario federal dejaría de recaudar el 5.75% del PIB; por la evasión fiscal dejaría de recaudar entre el 2.5% del PIB y el 3% del PIB; y por el contrabando y la economía informal dejaría de recaudar el 0.8% del PIB.

En el año 2008, la recaudación adicional esperada por la reforma fiscal sería del 1.5% del PIB, muy por debajo de la pérdida provocada por los problemas estructurales de la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, estimado entre el 9.0 y el 9.55% del PIB.

Por el lado del gasto, la recaudación adicional esperada por la reforma fiscal sería inferior a las presiones del gasto que enfrentará el Gobierno Federal en el año 2012.

La recaudación adicional esperada por la reforma fiscal estimada para el año 2012 se estimó en 2.8% del PIB. Sin embargo, el Gobierno Federal enfrentará **presiones en el gasto público** para el año 2012 equivalentes al 4.6% del PIB, sin incluir el gasto social (educación y salud) ni infraestructura, con estos conceptos, las presiones en el gasto público se estimaron en 6% del PIB para el año 2012.³³

Las presiones del gasto público para el año 2012, sin incluir el gasto social ni el de infraestructura, se distribuyó de la siguiente manera:

- Mayor gasto para pensiones: 1.0% del PIB;
- Mayor gasto en capital: 1.5% del PIB;
- Mayores gastos de operación: 0.5% del PIB;
- Mayor gasto no programable: 0.7% del PIB;
- Menores ingresos petroleros: -0.9% del PIB; y
- Mayor gasto en subsidios y transferencias: 0.2% del PIB.³⁴

Para equilibrar las presiones del gasto que enfrentará el Gobierno Federal para el año 2012, la recaudación adicional esperada por la reforma fiscal estimada en 2.8% del PIB, se tendría que sumar con los incrementos esperados de los ingresos no petroleros (1.6% del PIB) y con una reducción del gasto en servicios personales (-0.3% del PIB).

³³Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios Generales de Política Económica 2007*. México, DF. página 218.

³⁴*Idem*.

Conclusiones.

- ✓ Uno de los pilares de *la iniciativa de reforma fiscal del Gobierno Federal* es **incrementar la recaudación**. Para lograrlo, propone crear dos nuevos impuestos: la CETU con una tasa del 19% y el impuesto que aplicaría una tasa del 2% a los depósitos bancarios de 20 mil pesos o más; adicionalmente, se propone gravar con una tasa del 20% la contraprestación que se cobre por participar en juegos con apuestas y sorteos y gravar con una tasa del 50% las pinturas en aerosol.
- ✓ La columna vertebral de la iniciativa de reforma fiscal del Gobierno Federal en materia de recaudación tributaria descansa en **la CETU**.

El Gobierno Federal afirma que es una contribución neutral simple y general. Esta última propiedad implica que la CETU se aplicaría a todas las empresas del país, y a las personas físicas con actividad empresarial sin excepción alguna. Con esta propuesta, se busca minimizar la pérdida en la recaudación que sufre el erario federal por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en la *Ley del ISR*.

Para el año 2008, la recaudación esperada adicional por concepto de la CETU se estimó en 1.3% del PIB, por su parte, los presupuestos de gastos fiscales relacionados con el ISR para personas morales se estimó en 1.46% del PIB. Esto significa que si el Congreso de la Unión aprueba esta contribución, en sus términos, sería el equivalente a eliminar todas las tasas diferenciadas de los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales tratamientos y regímenes especiales establecidos en *la Ley del ISR* en lo relacionado con las personas morales.

- ✓ La CETU tendría una recaudación esperada similar a lo que el Gobierno Federal deja de recaudar por las tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en *la Ley del ISR* en lo relacionado con las personas morales.

Así, desde la perspectiva estrictamente recaudatoria, la CETU tiene el mismo efecto que eliminar todos los conceptos que conforman los presupuestos de gastos fiscales para el ISR de las personas morales.

Sin embargo, si se aprueba la CETU, el sistema tributario para el sector empresarial del país se hará más complejo; en contrapartida, si se decidiera no aprobar la CETU y en su lugar se optara por eliminar todas las tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en *la Ley del ISR* en lo relacionado con las personas morales, se simplificaría del sistema tributario.

- ✓ La baja recaudación en México es un problema multicausal que se explicó por la concurrencia de al menos cuatro factores: la existencia de los presupuestos de gastos fiscales, la evasión tributaria, la triada integrada por el contrabando-piratería-economía informal y la pequeña base de contribuyentes.

Si la recaudación adicional esperada por el paquete de iniciativas que conforman la reforma fiscal se analiza de manera comparativa con **los problemas estructurales que enfrenta la recaudación en México**, se observa que se avanza poco en materia de incremento en la recaudación. Así, durante el año 2008, los problemas estructurales en la recaudación de México se estimaron entre el 9% del PIB y el 9.55% del PIB, sin embargo, si el Congreso de la Unión aprueba, en sus términos, el paquete fiscal enviado por el Ejecutivo Federal, la recaudación adicional será de 1.5% del PIB.

Por el lado del gasto, la recaudación adicional esperada por la reforma fiscal tampoco alcanzaría a cubrir **las presiones del gasto público** que enfrentará el Gobierno Federal para el año 2012, y que se conforma con el mayor gasto por pensiones, por capital, para operación, no programable, por subsidios y transferencias y menores ingresos petroleros.

Para evitar que el Gobierno Federal incurra en déficit en el año 2012, producto de las inevitables presiones en el gasto, el ingreso adicional esperadopor concepto de la reforma fiscal se tendría que complementar con los incrementos esperados de los ingresos no petroleros y con una reducción de los gastos en servicios personales.

- ✓ La respuesta del Gobierno Federal para combatir la informalidad consiste en aplicar un impuesto del 2% a los depósitos bancarios iguales o mayores a 20 mil pesos y que no se pueda demostrar que provienen de la actividad económica formal.

Esta medida parece implicar que el Gobierno Federal buscaría una forma de abatir el problema de la economía informal desde **el circuito financiero**, estrategia que seguramente se complementará con medidas que tendrán como objeto eficientizar el funcionamiento de las aduanas, así como evitar la introducción clandestina de los bienes que abastecen a la economía informal.

Bibliografía.

Comparativo internacional de la recaudación tributaria se elaboró con base en la información proporcionada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Revenue Statistics. Special Feature: taxes paid and social transfer 1965-2004*. Edición 2005. Paris Francia.

Ricardo Samaniego Breach (Coordinador), *Medición de la evasión fiscal en México. Primera parte*. Invitación número ITP-011-2006 del Servicio de Administración Tributaria, SAT. Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, DF. 14 de noviembre de 2006.

David Francisco Cargo Hernández, *Evasión: Un problema a resolver*. Editorial Eumed.Net. México, DF.

Reyes Tépatch M., *Comparativo de RECAUDACIÓN TRIBUTARIA entre México y los países miembros de la OCDE*. En Subdirección de Economía de lo Servicio de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis. LX Legislatura de la Cámara de Diputado. México, DF. disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-13-07.pdf>

Reyes Tépatch M., *La pérdida en la RECAUDACIÓN del erario federal mexicano por los PRESUPUESTOS DE GASTOS FISCALES, 2002-2007*. En Subdirección de Economía de los Servicio de investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis. LX Legislatura de la Cámara de Diputado. México, DF. disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-11-07.pdf>

Fuentes oficiales.

Comisión Permanente del Congreso de la Unión, *Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal*, recibida del Ejecutivo Federal en la Sesión del miércoles 20 de junio del 2007. En: Gaceta Parlamentaria, número 2280-II, jueves 21 de junio de 2007.

Cámara de Diputados. *Ley de Ingresos de la Federación*. México, DF. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LIF_2007.doc

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Anexo del Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. IV Trimestre del 2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios Generales de Política Económica 2007*. México, DF.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*. Resultados para el año 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El Gobierno Federal presenta el paquete de la reforma integral en la Hacienda Pública ante el H. Congreso de la Unión*. Comunicado de prensa. México, DF 20 de junio del 2007.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. México, DF.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de gastos fiscales 2002*. México, DF. Noviembre de 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de gastos fiscales 2007*. México, DF. Julio de 2007.

Periódicos y revistas.

La Crónica de Hoy. *Piratería y contrabando, ¿la hora final?*. Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=293197

Revista Fortuna. *Redes del contrabando, de la aduana a las grandes tiendas*. Disponible en: <http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/julio/html/macroeconomia/redes.htm>

La Jornada. *Ampliar la base de contribuyentes reducirá los impuestos: Carstens*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/17/index.php?section=politica&article=003n1pol>

http://www.tabascohoy.com/nota.php?id_notas=118381



COMISIÓN BICAMERAL DE SISTEMAS DE BIBLIOTECAS

Dip. María del Carmen Pinete Vargas
Presidente

Dip. Ma. Elena de las N. Noriega Blanco Vigil
Secretario

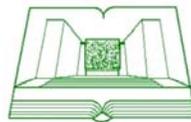
Dip. Daniel Torres García
Secretario

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

SUBDIRECCIÓN DE ECONOMÍA

M. en E. Reyes Tépac M.
Subdirector

C. Martha Amador Quintero
Capturista