

Breve análisis de las características del sistema tributario en México

Espinosa Rebollo, Dora Luz

2008

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/1160>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

BREVE ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN MEXICO

*Dora Luz Espinosa Rebollo

1. ÍNDICE, 2. INTRODUCCIÓN, 3. CAPÍTULO I PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO, 4. CAPITULO 2 LA CAPACIDAD DE RECAUDAR IMPUESTOS DEL GOBIERNO MEXICANO EN RELACIÓN CON OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS DE ECONOMÍA EMERGENTE, 5. CAPITULO 3 POLÍTICA TRIBUTARIA Y REFORMAS DE MERCADO, 6. CAPITULO 4 BREVE ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO, 7. PROPUESTA DE REFORMA FISCAL, 8. CONCLUSIONES, 9. BIBLIOGRAFÍA.

2. INTRODUCCIÓN

La investigación se dividió en cinco apartados o capítulos, el primero plantea la Problemática Estructural del Sistema Tributario Mexicano, analiza como se encuentra concentrado el ingreso y de que forma la economía informal a incidido en una baja recaudación de impuestos.

Se realiza un breve análisis de los problemas Político-Administrativos de la Tributación Mexicana, los indicadores son:

Índice de concentración,

Índice de Dispersión

Índice de erosión

Índice de especificidad

Índice de rezago en la recaudación

Índice de cumplimiento obligatorio

Índice de costo en la recaudación

En el segundo capítulo se realiza un comparativo de la capacidad de recaudar impuestos del Gobierno Mexicano en relación con otros Países Latinoamericanos y Europeos de economía emergente.

El capítulo tercero está destinado a plasmar de qué forma la Política Tributaria mal implementada en nuestro país ha traído aparejada una baja recaudación tributaria, lo que

* Alumna de la Maestría en Derecho Empresarial y Fiscal, de la Universidad Iberoamericana Puebla.

repercuta en un Estado de bienestar deficiente que el gobierno brinda con los impuestos recaudados.

Un breve análisis de las Finanzas Públicas en México es el contenido del cuarto capítulo, sin soslayar la política económica del país, que guarda una estrecha e inseparable relación con las Finanzas Públicas.

Por último se proponen algunas Reformas Fiscales en el capítulo quinto, entre ellas se encuentran: Combatir la corrupción y la impunidad, poner fin a los paraísos fiscales y regímenes de privilegio, ampliar el número de contribuyentes, simplificar el sistema tributario, buscando estabilidad, certeza jurídica, transparencia y permanencia de las leyes fiscales

3. CAPÍTULO I PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO

Dentro del esquema mexicano existen presupuestos teóricos que se desarrollaran a lo largo de este trabajo en donde se han establecido las características que debe reunir un buen sistema tributario. En la actualidad la estructura tributaria en México dista mucho de ser la más idónea, pues se encuentra alejada de los principios rectores de las sanas finanzas públicas entre ellos: el de equidad, neutralidad, justicia, eficiencia, mínimos costos administrativos y facilidad para ejecutar la política fiscal. La violación de estos principios básicos de la tributación ha llevado al sistema tributario mexicano a problemas estructurales casi endémicos que se han reflejado en incrementos sustantivos de la evasión fiscal.^{1, 27, 28} La evasión fiscal ha estrechado la base tributaria del país de manera significativa. Así, el número de personas físicas que pagan impuestos asciende a 5.5 millones, es decir, únicamente el 16.18% de la población económicamente activa (PEA) de México contribuyen regularmente con el fisco, adicionalmente, solo el 27.5% de las personas morales pagan impuestos regularmente.

De esta manera, encontramos que "El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bastante bajo en México,²⁹ Es evidente que falta mucho por hacer, cuando se observa que el padrón de causantes de personas físicas asciende a 5.5 millones, cuando la población económicamente activa supera los 34 millones de personas, asimismo, basta contrastar el número de empresas cautivas que tiene registrada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es alrededor de 550 mil, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) también órgano desconcentrado de dicha Secretaría, reporta en los Censos Económicos que el país cuenta con dos millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas".³⁰ La consecuencia de tener un alto nivel de evasión es que se generan rezagos en la política de recaudación, por ejemplo, en 1999, México recaudó el 14.8% del PIB, mientras que, algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentan la siguiente tasas de recaudación (como % del PIB): Bélgica (1997) 45.4 Francia (1997) 43.6 Austria (1997) 43.5 Alemania (1996) 37.7 Reino Unido (1998) 36.4, México también tiene una tasa de recaudación tributaria baja con respecto a los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) Canadá (1995) 36.0, Estados Unidos (1997) 27.5, Finalmente tiene una recaudación inferior con respecto a los países de América Latina, que tienen similitud respecto al a sus respectivas economías: Brasil (1994) 29.3, Argentina (1997) 21.1, Chile (1998) 20.8. Sin embargo, la evasión fiscal no es el único problema que sufre el aparato fiscalizador mexicano, un análisis más profundo sugiere clasificar dichos problemas estructurales en económicos y político administrativos.

1.1 La Problemática Económica Estructural de la Tributación Mexicana

¹ Flores Zavala, Ernesto *Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, Trigésima Segunda Edición actualizada, México 1998, 525pp.

Algunos problemas económicos estructurales que sufre la estructura tributaria del país son las siguientes:

²⁷ Vid op cit Flores Zavala, Ernesto, paginas 3-21 y 305 a 317.

²⁸ Torres López Mario Alberto, *Teoría y Practica de los Delitos Fiscales*, segunda edición Actualizada, México 2001, 286 pp.

²⁹

Es claro el hecho de que existe un serio problema de recaudación pero también lo es, que los esquemas aún cuando se han eficientado, traen aparejados serios vicios de corrupción, tanto por la autoridad fiscal a través de servidores públicos corruptibles, como por los contribuyentes sobornadores, o aquellos profesionistas que se dedican a la Planificación Fiscal para eludir el pago de contribuciones, que si bien es cierto no caen en el supuesto de delito, si debilitan de forma significativa la economía Nacional.

³⁰ Confróntese, artículo escrito por J Carlos Ocampo H, denominado *De Tributos, alcabalas e impuestos a verdaderas contribuciones* dentro de la revista Una Sola Hacienda publicada por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, Año 1, junio/julio 2005, número 4, páginas 8 a 12

1.1.1 Concentración del Ingreso

En términos fiscales, el problema más importante que presenta la alta concentración del ingreso es que cualquier intento por parte del gobierno mexicano para afectar esta riqueza puede provocar fugas masivas de capital, aunado a las ventajas proporcionadas por los mercados de Estados Unidos y Canadá (mayor certidumbre y estabilidad financiera) para alentar la salida de capitales del país (ventajas ofrecidas por la integración financiera).

1.1.2 Economía Informal

Son actividades que se distancian del cumplimiento estricto de las leyes y reglamentos que rigen la actividad productiva, este sector es una fuente importante de evasión fiscal, de esta manera se ha mencionado que la evasión fiscal en este sector representa una parte importante del Producto Interno Bruto (PIB), en el caso del impuesto indirecto denominado como impuesto al valor agregado (IVA), se estimó una tasa de evasión, en 1993, de 37% inferior a la de Perú de 68%, pero superior a la de Chile, de 23%, es conveniente señalar que la informalidad está vinculada con el subempleo y con la economía [subterránea], cuyo ámbito incluye actividades como el contrabando y el robo organizado, las cuales no están sujetas al régimen fiscal,² su medición es difícil y existen pocas

² Una de las prácticas más comunes no sólo en el comercio informal sino incluso en el comercio “formal”, está basada en lo que se conoce en el derecho aduanero como “contrabando documentado” en el cual los supuestos importadores en lugar de pagar las contribuciones al comercio exterior, evaden estas

estimaciones al respecto, según la OCDE el empleo en el sector informal podría representar una tercera parte del empleo urbano total, pero como los ingresos son relativamente bajos en el sector informal su participación en el PIB es probablemente menor. De acuerdo con un estudio del INEGI (1999), la magnitud del sector informal sería de aproximadamente un 10% del PIB".

Por otra parte la encuesta Nacional de Empleo y la Encuesta Nacional de Micro negocios, estimó que 15.7 millones de personas participan en la economía informal, adicionalmente los ingresos obtenidos por los patrones y asalariados ascienden a 8.74% del PIB, mientras que, los ingresos fiscales obtenidos por concepto de gravar tales ingresos serían de 0.180% del PIB con un costo fiscal de 0.216% del PIB, esta situación implicaría un déficit fiscal (pérdida en la recaudación) de 0.035% del PIB sin considerar el costo administrativo que implicaría su control.

1.1.3 Concentración en la recaudación

Otro de los problemas importantes, es la baja capacidad para generar ingresos tributarios que por décadas han sido compensados con los ingresos petroleros que representan un tercio del total de los ingresos federales, la concentración de la recaudación basada en los ingresos petroleros resulta perjudicial para cualquier economía debido a las constantes fluctuaciones cíclicas en los precios del petróleo que implican la reducción de los ingresos públicos y del gasto de gobierno.

1.1.4 Regímenes Especiales

Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el Gobierno Federal, la débil capacidad administrativa en materia fiscal permite que incluso las empresas o industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para evadir el pago de impuestos. Así "Las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre (que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo) prácticamente no pagan impuesto sobre la renta, una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente.

El régimen simplificado debe servir para que las empresas de menor tamaño permanezcan y se incorporen a la economía informal, pero no un

introduciendo al país mercancías ilegales, bajo aparentes beneficios de exención de impuestos los cuales resultan de utilizar documentación falsa en el proceso de internación al país, dentro de ellos podemos citar solo por señalar un ejemplo los programas de maquila que por si, son instrumentos de comercio exterior que por el sólo hecho de brindar fuentes de empleo a nuestros conciudadanos parecerían ser a quienes los utilizan que éstos son verdaderas patentes de corzo para impunemente introducir al país mercancía bajo prácticas desleales lo que trae como consecuencia que el Fisco Federal deje de percibir estos ingresos no sólo del sector informal sino también del formal.

mecanismo que permita la evasión fiscal en montos muy significativos. La OCDE calcula que la eliminación de los regímenes especiales a distintas actividades económicas y al ingreso podría incrementar la recaudación fiscal en alrededor de 3 puntos del PIB, lo que elevaría los ingresos públicos mexicanos a niveles similares a los de otros países de América Latina.

En México el número de empresas que se consolidan en grupo han aumentado considerablemente y se estima que la consolidación reduce en promedio un 30% del ISR de los grupos".³

1.2 Problemas Político-Administrativos de la Tributación Mexicana

Existen problemas políticos y administrativos que inciden directamente en la baja recaudación tributaria en México. Así, la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el tiempo que se emplea son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos, asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos también inciden negativamente en la recaudación fiscal.^{4,5} Los índices de recaudación tributaria, otro enfoque para analizar la ineficiencia del sistema tributario mexicano es a través del análisis de los siguientes índices de recaudación tributaria:

1.2.1 Índice de concentración

Este índice se refiere al número de impuestos existentes en la estructura impositiva y su contribución a la recaudación total, cuanto mayor sea el índice, mayor será la concentración de los ingresos en unos cuantos impuestos, Cuanto más bajo es el índice, menor es la concentración, en un buen sistema impositivo, una gran proporción de los ingresos tributarios totales proviene de pocos impuestos, con tasas impositivas reducidas y uniformes.

³ Vid Anteproyecto de Reforma Fiscal Integral, 599 pp, dentro de la obra editada por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público denominada Investigación Fiscal, Tercera Época, abril de 2001, parte de las grandes críticas a la reforma fiscal que se intentó aprobar en el seno de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión en el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada, tenía como estandarte la protección de ciertos sectores privilegiados (entre ellos las grandes empresas transnacionales) y otros menos favorecidos aplicarles impuestos indirectos en medicinas y alimentos.

⁴ Confróntese la obra denominada *Equilibrio y Responsabilidad en las Finanzas Públicas*, Editorial Fondo de Cultura Económica en coedición con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Primera Edición, México 2005 277 pp.

⁵ Vid obra citada *Equilibrio y Responsabilidad en las Finanzas Públicas*, p.p. 61 a 101

Cuando la recaudación total se vuelve difusa debido a que prevalece una gran variedad de impuestos o porque para un determinado impuesto existen varias tasas impositivas, se dificulta la conducción de la política tributaria. La ventaja evidente que se tendría con una mayor concentración es que el sistema tributario se vuelve más transparente y más manejable, lo ideal sería contar con tres grandes impuestos y rangos de tasas impositivas, si no es que hasta menos, en el caso de México, el índice de concentración es bajo, esto obedece a que existen varios impuestos y todos contribuyen a la recaudación.

1.2.2 Índice de Dispersión

Otro de los índices utilizados se refiere a la proliferación de impuestos menores, cuya recaudación es pequeña en términos relativos, esta estructura dificulta el análisis y la administración y contribuyen poco a la recaudación, una reforma deberá tender a eliminar progresivamente estos impuestos menores e improductivos, un buen sistema tributario mantiene, pocos impuestos de esta índole. En México, este índice no es bajo como lo ilustra la presencia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que a su vez se descompone en los impuestos a bebidas alcohólicas; a tabacos labrados; a cervezas y bebidas refrescantes; a servicios telefónicos; a la tenencia sobre el uso de vehículos; al activo de las empresas, etc.

Uno de los mayores problemas con este tipo de impuestos es que resulta muy costoso para los contribuyentes cumplir con tantos gravámenes y sus requisitos, si el gobierno optara por eliminar este tipo de tributos, se ahorrarían muchos recursos que se desperdician en la administración y cumplimiento de ellos.

1.2.3 Índice de erosión

La erosión del sistema tributario se origina por diversas exenciones, deducciones, tasas cero o por acciones ilegales (evasión, elusión, contrabando, inflación). Independientemente del origen, siempre lleva a una reducción de la base gravable, la erosión de la base gravable es uno de los principales problemas de la estructura impositiva mexicana, la mejor manera de demostrar que en México la base impositiva se encuentra muy erosionada es cuando se revisa la relación entre el cobro de los impuestos y el Producto Interno Bruto (PIB), tomando a éste como la medida de capacidad de pago.

En el caso del Impuesto Sobre la Renta, de las personas físicas y morales dicha relación equivale a 4.5% del PIB y la relación IVA/PIB es de sólo 3.1%. La baja participación de estos impuestos como proporción del PIB se debe a que la base está erosionada y a que mucha gente no paga lo que debe, debido a esta erosión, en su afán por incrementar la recaudación y esconder la ineficiencia, muchas veces se decide aplicar altas tasas impositivas a la base gravable restante e introducir impuestos adicionales, reduciendo el índice de concentración.

Es innegable que con una menor base, la concentración de la tasa impositiva tendrá que ser más alta para generar los mismos ingresos. Asimismo, cuanto más alta sea la tasa impositiva, mayor será el incentivo a evadir impuestos. Esta falta de incentivos afecta el desempeño económico de un país.

1.2.4 Índice de Especificidad

Otro índice que sirve de prueba para el diagnóstico de un sistema impositivo es el grado en que éste depende de impuestos específicos, los cuales deben evitarse a toda costa, un buen sistema tributario deberá minimizar el recurrir a estos impuestos específicos. El Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y la tenencia sobre el uso de vehículos son impuestos de esta naturaleza. Además, la efectividad en la recaudación de este tipo de gravámenes se ve mermada en la medida en que la inflación es más alta. Cuanto mayor sea el índice de especificidad, más se afectarán los ingresos tributarios debido a la inflación. Asimismo, su administración se vuelve más costosa y difícil.

1.2.5 Índice de rezago en la recaudación

Este índice se refiere al periodo de retraso en los pagos de impuestos más allá del tiempo en el cual debe cumplirse la obligación fiscal, estos retrasos provienen de las disposiciones administrativas que permiten que el contribuyente pague sus impuestos mucho tiempo después de que se ha incurrido en una obligación tributaria, en general, este tipo de rezagos lleva a la ineficiencia del sistema impositivo independientemente de qué tan bien diseñada esté la estructura impositiva, de esta manera, la relación ingresos tributarios/PIB se vuelve muy sensible a la tasa inflacionaria, bajando esta relación cuando la inflación sube y aumentándola cuando la inflación baja.

1.2.6 Índice de cumplimiento obligatorio

Este índice mide el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales de la población, cuanto mayor sea el índice, más alto es el grado de cumplimiento en materia impositiva, cuando no se obliga a la ciudadanía al cumplimiento en el pago de impuestos se presenta una mayor divergencia entre el sistema impositivo legal estatutario y el efectivo, es más, la correlación entre los cambios legales y los efectivos es tan baja que los efectos de una modificación ya no pueden estimarse, peor aún la incidencia del sistema impositivo se vuelve imposible de determinar y el sistema tributario deja de ser un instrumento efectivo de política. El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bajo en México.⁶

1.2.7 Índice del costo en la recaudación

Es evidente que cuanto más bajo es el costo de la recaudación y más eficiente el desempeño de esta tarea, tanto menor es el índice del costo en la

⁶ Como ya se dijo a lo largo de este trabajo, no únicamente tenemos que atender a las consecuencias y causas últimas del problema sino tendríamos que atender a los orígenes de esa problemática que no solo son de carácter recaudatorio sino también esta relacionado con la esfera social, educativa y cultural.

recaudación, por lo que el sistema tributario de un país es mejor. Un menor costo implica también mayor eficiencia y menor pérdida de bienestar. Definitivamente, existen unos impuestos más fáciles de administrar que otros. Un impuesto al valor agregado es más fácil de recaudar que el impuesto sobre la renta a personas físicas. En general, el costo de recaudación va de 2 a 3% como proporción de los ingresos tributarios totales en algunos países, y hasta 8% en otros. México no se caracteriza precisamente por tener un bajo costo en la recaudación de ingresos tributarios. Existen cálculos que indican que por cada peso recaudado se incurre en un costo administrativo adicional de aproximadamente 30 centavos, por lo que la recaudación tributaria en nuestro país se considera costosa e ineficiente.

En conclusión para minimizar los problemas estructurales del sistema tributario es necesario que el sistema impositivo mexicano satisfaga los siguientes requisitos de desempeño, índice alto de concentración; índice bajo de dispersión y erosión; índice bajo de rezago en la recaudación; índice bajo de especificidad impositiva; Índice alto de obligatoriedad en el cumplimiento aunado a una estructura de penalizaciones razonable; y bajo costo y alta eficiencia en la recaudación.

La provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos también inciden negativamente en la recaudación fiscal, en el apartado tres, se exponen los factores que hacen necesaria la instrumentación de una política tributaria en el país, destacando:

La expansión del Gasto Público que es un instrumento importante que tiene el gobierno mexicano para incidir en las actividades económicas del país. En los últimos años el gasto de gobierno ha tenido una tendencia descendente, de tal manera que, en 1980 fue del 25% del PIB, mientras que, para el bienio de 1999-2000 fue del 15.5% del PIB.

Ingresos Tributarios. El bajo nivel de los ingresos tributarios en México es una motivación central para realizar una reforma integral al sistema tributario del país. México, tiene características particulares como su regresivo perfil en la distribución del ingreso, los altos niveles de subempleo, el tamaño del sector informal, un sistema impositivo débil y desequilibrios regionales importantes que impiden aumentar su recaudación tributaria. En los últimos años, los ingresos tributarios han presentado una tendencia a la baja ya que a partir de los última década de los noventas y el primer

lustro del siglo XXI, representaron únicamente el 10.7% del PIB, cuando en 1993 eran del 11.3%.

La eficiencia en la recaudación, el sistema tributario mexicano ha incurrido en ineficiencias en la recaudación, solo por citar el ejemplo del IVA: las pérdidas que generan las exenciones y excepciones significan que de cada peso que se podría recaudar, sólo se ingresa al erario público 52 centavos.

La Propuesta del Banco Mundial, se centraba y se centra fundamentalmente en tres puntos: eliminar los privilegios, exenciones y regímenes fiscales especiales; ejecutar una simplificación administrativa e incrementar la transparencia fiscal. Estima que si se eliminan los privilegios y exenciones se podría incrementar la recaudación entre 3 y 3.5% del PIB, mientras que, la mejora administrativa la aumentaría entre 2 y 3% del PIB. De esta manera, la recaudación se incrementaría entre 5 y 6.5% del PIB.⁷

Los supuestos sobre los cuales descansa la propuesta parte de la **ampliación de la base tributaria (ISR)**. Este supuesto implica incorporar al sistema a nuevos contribuyentes y hacer que los que ya se encuentran dentro efectivamente cumplan con sus obligaciones. Esto permite que el presupuesto dependa menos de los ingresos petroleros. **Ampliación de la recaudación del IVA en 10%**. Este supuesto implica un incremento no sólo por el gravamen al consumo sino por el lado de la declaración de ingresos del trabajo, las conclusiones obtenidas son las siguientes, el incremento en los ingresos tributarios tendría efectos contractivos en la economía aunque no significativos; estas medidas contribuirían a reducir el déficit fiscal y externo; contribuiría a elevar la capacidad de maniobra del gobierno; y se reduciría la fragilidad derivada de la petrolización fiscal.

4. CAPITULO 2

⁷ Estos niveles de recaudación son los eminentemente deseados, a fin de que nuestras expectativas de crecimiento impacten no sólo a niveles macroeconómicos, sino a niveles microeconómicos

LA CAPACIDAD DE RECAUDAR IMPUESTOS DEL GOBIERNO MEXICANO EN RELACIÓN CON OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS DE ECONOMÍA EMERGENTE

2.1 Desarrollo tributario de Chile en comparación con México

Se observa claramente que Chile ha tenido buenos niveles de cumplimiento frente a México y Argentina. Es importante resaltar:

Chile ha mejorado el resultado de cumplimiento con la transición a la democracia. En los años 80 el promedio de cumplimiento era del orden del 70% (Serra 1990). 2) Argentina muestra cambios más abruptos. Sin embargo, si se descuenta el efecto inflacionario inverso Olivera-Tanzi, que explica el incremento de los años 91-92 y la consecuente reducción los dos años siguientes, la tendencia es de un moderado incremento en el cumplimiento.

México presenta una evidencia particular. En los años noventas, se redujo la tasa del IVA de 15% al 10%. Sin embargo no se observa ninguna mejora en los niveles de cumplimiento: la evidencia rechaza la tesis que sostiene que la baja de tasas incrementa la recaudación y el cumplimiento⁸

Por el contrario, Chile incrementó su tasa de 16% a 18% y no experimentó un aumento en la evasión, es decir, no hay evidencia que en estos niveles de tributación la fluctuación en las tasas modifique los niveles de cumplimiento. Este ejemplo es importante para México ya que, como se verá, el aumento del 10% al 15% en 1995 no obtuvo resultados similares a los de Chile. Este dato refuerza la tesis que sin una buena administración tributaria (como la que tiene Chile) la evasión crece con el aumento de impuestos. En resumen, los niveles de cumplimiento no han tenido cambios permanentes ni significativos en cada país.

Más bien parecen seguir una tendencia de inercia y cambios moderados, que responden a diseños de política tributaria más que a temas de administración, en cambio, las diferencias entre los tres países parecieran responder a distintos niveles de capacidad de aplicación y sanción de sus agencias recolectoras de impuestos.

⁸ Véase Bergman Marcelo "La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano ¿el tema Previo a la Reforma Fiscal? Artículo publicado en internet.

2.2 Espectativas de recaudación tributaria en México

Con la experiencia actual en México, es de esperar que los niveles de cumplimiento no mejoren con la eliminación de la tasa 0 y que por cada 2 pesos de recaudación esperada con la reforma apenas 1 peso ingrese a la hacienda si no se aplican medidas que corrijan la incapacidad de recaudar. La capacidad del SAT es seriamente cuestionada.

Una medida de la capacidad de coacción tributaria se obtiene a través de la observación del cumplimiento voluntario real. Cuando existen retenciones en nómina o causantes cautivos no se puede hablar de cumplimiento voluntario real ya que el contribuyente no decide pagar con base en su estimación de riesgo, el aumento de la recaudación debido a la reducción de la inflación Programa de Presupuesto y Gasto Público. Una alternativa es mirar los coeficientes de cumplimiento depurado de las transacciones de comercio exterior, diversos estudios señalan que los niveles de cumplimiento voluntario son realmente bajos para México y Argentina y moderados para Chile. Asimismo representan una evidencia adicional acerca del efecto positivo de las retenciones en el cumplimiento, puede observarse que si se descuenta el IVA vinculado al comercio exterior, el SAT recauda sólo 3 de cada 10 pesos posibles. La recaudación del IVA en México es muy pobre y es de esperar que su homologación o incrementos no corrija este problema.

Esto se debe a que el IVA de importación se cobra en las aduanas y hay pocas posibilidades de evadirlo, y las exportaciones están exentas por lo que los exportadores tienen un genuino incentivo de reportar correctamente su IVA acumulado (y a veces sobredimensionarlo). El caso de contrabando (IVA no pagado por bienes importados pero no registrados o subvaluado) no afecta a los índices de cumplimiento pues los mismos se estiman con base en cuentas nacionales que no registran el contrabando, lo cual reduce la base gravable (por lo tanto su efecto en el coeficiente es neutro). Es decir, el contrabando no afecta el índice de cumplimiento por ser estimaciones derivadas de mediciones fragmentadas, es conveniente interpretar los resultados en forma conservadora, variaciones intra países menores a un 10% no debieran ser asumidas como suficientemente sólidas, lo importante es observar las tendencias. Asimismo un margen de error de 5% en las diferencias inter-países es también aconsejable.

Esta conclusión es obvia pero de suma importancia. No alcanza con promulgar leyes para aumentar la recaudación. La clave está en su ejecución, el secreto del éxito de Chile (así como el de Israel, Portugal o España), está en el desarrollo de tales capacidades institucionales.

2.3 Funciones de la administración tributaria

El Programa de Presupuesto y Gasto Público, La imposición de tributos y las administraciones tributarias tienen típicamente dos funciones primordiales: 1) La recaudación de los impuestos. 2) Los controles administrativos para la correcta aplicación de las leyes impositivas. La organización interna responde a una estructura de división funcional. Es decir, las distintas divisiones internas de las administraciones tributarias se centran en dos grandes áreas: las divisiones de recaudación y las de fiscalización y/o auditoría. Otras áreas de servicios (capacitación, contralorías internas, estudios, planificación etc.) se adscriben por lo general hacia alguna de estas dos grandes divisiones, **el área de recaudación** concentra una gran masa de empleados y recursos y se encarga del cobro efectivo de los tributos. Pero los instrumentos más eficaces en la lucha contra los incumplimientos se desarrollan en las áreas de fiscalización y auditoría. Típicamente, cada administración tributaria le asigna un 30% - 40% de sus recursos en personal, capacitación y desarrollo. Sus instrumentos de uso más frecuentes son las auditorías fiscales. Sin embargo, una serie de medidas adicionales tales como clausuras de establecimientos, fiscalizaciones masivas, chequeos espontáneos de información, etc. tienen por objeto inducir al cumplimiento voluntario.

Ninguna de estas medidas asegura por sí misma el éxito recaudatorio, pero al juzgar por la experiencia chilena, española, portuguesa y muchas otras, podemos esperar que se pueda revertir el círculo vicioso de más evasión y más impuestos. Dicho círculo no sólo es injusto sino que también resulta improductivo. Países con problemas similares a México lo han logrado a través de reformas en sus instituciones encargadas de cobrar impuestos. Habrá que hacer hincapié en generar nuevos instrumentos de ejecución para asegurar que las reformas sean realizables. Es decir, hay que pensar las reformas desde la perspectiva de su exitosa aplicación y no solamente desde la lógica racional de política tributaria.

5. CAPITULO 3

POLÍTICA TRIBUTARIA Y REFORMAS DE MERCADO

3.1 Requisitos fundamentales del progreso económico

Los requisitos fundamentales del progreso económico incluyen los siguientes: **Seguridad de los derechos de propiedad**, los agricultores no sembrarán huertos si temen una confiscación arbitraria de su tierra, los empresarios e inventores no desarrollarán nuevos productos si no tienen derechos de propiedad tales como patentes, marcas de fábrica y derechos de propiedad intelectual. La propiedad debe ser garantizada mediante un predecible Estado de Derecho contra robo por parte de organizaciones privadas o del gobierno. **Estabilidad monetaria**, en países plagados por inflación crónica, es imposible hacer planes y contratos a largo plazo.

El horizonte temporal se contrae de años a días, el mercado de los activos deja de funcionar adecuadamente, y las inversiones de capital a largo plazo casi desaparecen. **Precios de mercado**, los controles de precios y los subsidios distorsionan las señales del mercado que se requieren para asignar mano de obra y capital hacia los usos que los consumidores prefieren. Esto es verdad tanto en los precios mínimos (tales como los salarios mínimos) y precios máximos (tales como límites a las tasas de interés).

Competencia En una economía competitiva, únicamente sobrevivirán aquellos que producen el producto con mayor valor agregado al menor costo posible, los monopolios patrocinados por el gobierno, incluyendo empresas propiedad del gobierno, son notoriamente despilfarradores porque no tienen los incentivos para maximizar su valor o disminuir sus gastos, las tarifas y las cuotas de importación también restringen la competencia, elevan costos y protegen a los productores ineficientes. Un sistema tributario que favorezca el crecimiento económico. El sistema tributario debería proveer al gobierno con ingresos suficientes para cumplir sus objetivos legítimos sin destruir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir, de estos cinco fundamentos básicos del crecimiento económico, el último es quizás el más descuidado, especialmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁹

Sin embargo, los impuestos son extremadamente importantes --una parte importante de los costos de producción, y del costo de vida. Todas las economías más

⁹ Consúltese el artículo publicado por Alan Reynolds director de investigación económica en el Hudson Institute artículo publicado por el Instituto Ecuatoriano de Economía Política, traducido por Dora de Ampuero Ecuador. Julio, 2000.

exitosas en la historia del mundo, sin excepción, han puesto un cuidado muy especial en mantener las tasas tributarias marginales lo más bajas posibles, particularmente en las recompensas al ahorro y a la actividad empresarial, la tarea difícil de la política tributaria es elevar los ingresos en forma tal que cause el menor daño posible a la economía, eso significa diseñar un sistema tributario que preserve los incentivos individuales para la actividad productiva--incentivos para el empresariado y para trabajar, ahorrar, invertir, aprender, inventar y crear.

La mayor parte de los impuestos introducen una “cuña” entre lo que vale la actividad productiva para los consumidores y lo que en realidad reciben (luego de pagar impuestos) los que suministran mano de obra y capital. Así como los impuestos al consumo sobre licor y cigarrillos están diseñados con el propósito de desestimular el uso de esos productos, los impuestos sobre el ingreso personal o empresarial adicional deben, en forma similar, desestimular el proceso de creación de riqueza que conduce a un aumento del ingreso, cuando los impuestos al esfuerzo y al ahorro son altos, se distorsionan las opciones a elegir en favor de descanso adicional en vez de ingreso adicional, y a favor del consumo inmediato en vez del consumo futuro (ahorro). Como varios "Estados de Bienestar" europeos lo han mostrado, combinar impuestos desmoralizadores con subsidios generosos a la indolencia, conduce a una nación a pocos éxitos y a muchos fracasos.

Las personas generalmente tienen que producir más para ganar más, excepto en casos de robo o buscadores de rentas especiales (ofrecer coimas a los políticos para obtener privilegios valiosos).

Se colige entonces que un sistema tributario que penaliza el ingreso adicional penalizará también la producción (por ejemplo, el crecimiento económico). El gobierno, lo mismo que las empresas, debe competir en la producción del mayor valor al costo más bajo posible. En realidad, el costo del gobierno es a menudo uno de los costos más grandes de hacer negocios, indiferentemente si el costo parece recaer sobre el negocio mismo, o sus clientes, trabajadores o accionistas. Los países en los cuales el costo del gobierno es demasiado alto encontrarán más difícil atraer y retener capital físico, capital financiero y capital humano, Así como los llamados "paraísos fiscales" atraen inversiones e inmigrantes, los países con sistemas tributarios castigadores enfrentan "fuga de capitales" y "fuga de cerebros".

3.2 Factores de un sistema tributario que ayudan al crecimiento económico

Las altas tasas impositivas a menudo ahuyentan la inversión extranjera y causan que los ahorros nacionales se escapen a otros países. Esto es lo que se conoce como "fuga de capitales." Altas tasas tributarias pueden aún ocasionar que mucha de su gente más preparada e industriosa emigre a otros países. Esto es lo que se llama "fuga de cerebros". Las altas tasas tributarias siempre causan que mucha de la economía desaparezca de los ojos del recaudador de impuestos. Este fenómeno tiene diferentes nombres en diferentes países, tales como economía "sombra", "informal" o "sumergida". Cuando se trata de diseñar un sistema tributario que ayude al crecimiento, hay que tener en cuenta los siguientes puntos:

1.- Aun los impuestos a las "empresas" los pagan los individuos. Todos los impuestos recaen sobre personas--sobre gente que suministra su mano de obra y capital a la economía formal. No importa, relativamente, que los impuestos sean directos o indirectos, corporativos o personales. El capital y la mano de obra soportan todos los impuestos ya sea en forma de ingresos más bajos o en precios más altos. Las empresas no son entidades orgánicas que tienen la capacidad de soportar el peso de los impuestos, de la misma forma que no son sus edificios u oficinas las que reciben el impacto del impuesto. Un impuesto sobre las utilidades de la empresa debe ser pagado por quienes invierten en la compañía, los que trabajan en ella o los que compran sus productos. Además, un impuesto en lo que consumimos es también un impuesto en lo que producimos.

El consumo es, por supuesto, el motivo principal de la producción, la razón por la cual trabajamos, invertimos o iniciamos un negocio es para ganar el ingreso necesario para consumir. Aunque un impuesto sobre el consumo puede ser menos hostil al ahorro que un impuesto equivalente sobre todo el ingreso (incluyendo el ingreso que se ahorra y la rentabilidad en ese ahorro), aun los impuestos sobre el consumo desestiman actividades que producen ingreso imponible.

2.- Lo que importa más es la tasa marginal de todos los impuestos sobre actividades que aumentarían el ingreso, esto es, trabajar más duro, invertir tiempo y dinero en una educación mejor, o ahorrar e invertir en un nuevo negocio. Cuando las altas tasas marginales castigan el ingreso adicional, también castigan la producción adicional. Eso retarda el crecimiento económico. Cuando la economía crece lentamente, las recaudaciones por impuestos también crecen lentamente. Cuando los impuestos a la renta y a la nómina son demasiado altos, desestiman el trabajo y el ahorro en la economía formal. Cuando los impuestos especiales al consumo, al valor

agregado y las tarifas son demasiado altas, desestimulan comprar y vender en la economía formal.

3.- Las altas tasas tributarias perjudican el progreso económico sin aumentar la recaudación, las tasas tributarias extremadamente altas a menudo rinden menos ingresos que tasas tributarias más bajas, aún en el corto plazo. Así como una tarifa prohibitiva no rinde ingresos porque prohíbe el comercio, un impuesto casi prohibitivo en la recompensa por esforzarse más o invertir más, puede igualmente rendir menos que un impuesto más razonable, ejemplo En Turquía, la tasa tributaria más baja sobre la renta personal es 25%, y la más alta es 55%, La recaudación por concepto de estas altas tasas impositivas alcanzó únicamente al 5.3% del PIB, en 1995. Francia, con impuestos tan altos como 57%, recaudó únicamente el 6.2% del PIB. Los Estados Unidos, con tasas tributarias mucho más bajas que Francia, recauda el 9.9% del PIB de esta fuente. Nueva Zelanda, donde la tasa impositiva superior es mucho más baja que en los Estados Unidos (33%), el impuesto a la renta personal recauda un 16.6% del PIB.

Evidentemente, no podemos asumir que una alta tasa tributaria producirá mayores ingresos. En los Estados Unidos, desde 1951, las recaudaciones por impuestos federales a la renta personal ascendieron a un 10% del ingreso personal cada año (nunca menos que 8.9% y nunca más que el 11.1%) sin importar si la tasa tributaria más alta era 28% o 91%. Una historia similar puede contarse con respecto a casi cualquier otro impuesto. Las tasas tributarias que exceden un nivel razonable típicamente conducen a una mayor evasión e indolencia, no un aumento en la recaudación. Países miembros de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) OCDE, con tasas del IVA mayores que el 20%, por ejemplo, recaudan por concepto de ese impuesto una porción del PIB que no es mayor que los países que tienen una tasa de IVA de 13%. Los impuestos que causan el mayor daño a la economía rinden a menudo menores ingresos. Impuestos punitivos también mantienen el PIB más pequeño que bajo otras circunstancias, lo cual contribuye adicionalmente a hacer aparecer pequeña la relación entre los ingresos y el PIB.

3.3 “Los milagros económicos”

El problema no es simplemente que las altas tasas impositivas sobre el ingreso o las ventas rinden pocos ingresos inmediatos como una porción del PIB actual. El efecto más importante es dinámico en lugar de estático - es decir, que las altas tasas tributarias retrasan el crecimiento real de las recaudaciones en el tiempo (al retrasar el crecimiento económico). Para demostrar este punto, examinaremos brevemente el

papel crítico que las reformas tributarias han jugado en unos pocos "milagros económicos".¹⁰

¹⁰ Los milagros económicos son aquellos que según los economistas implican un verdadero esfuerzo para los países mediante políticas disciplinadas y ahorros internos en la mayoría de los casos LOS "MILAGROS" ECONOMICOS. Para comprender como la política impositiva puede ayudar u obstaculizar el crecimiento económico, es útil examinar la experiencia de muchos países que emergieron de serios problemas económicos y empezaron períodos de prosperidad sostenida sin inflación (ningún país ha experimentado prosperidad con inflación). Cada "milagro económico" desde Francia en 1927, Alemania en 1948 y Japón en 1951 ha incluido una reducción sustancial en las más altas tasas marginales de impuestos. Como fue dicho al principio, la política monetaria y comercial son también muy importantes, como lo es la seguridad de los derechos de propiedad y la ausencia de intervención política en los precios y salarios. Pero una característica que todos los milagros económicos tuvieron en común, sin excepción, es bajar las tasas marginales de impuestos. En la era de la posguerra, los más famosos milagros económicos han sido en Asia, en lugares como Hong Kong y Singapur. En la década pasada, sin embargo, América Latina también ha producido algunos ejemplos fascinantes de países que detuvieron una inflación alta y se embarcaron en un crecimiento económico relativamente rápido (aunque no necesariamente a prueba de recesiones) 1. Estos milagros modernos no impidieron todas las subsecuentes recesiones regionales o globales, por supuesto, pero mejoraron grandemente las posibilidades a largo plazo de las economías reformadas. Bolivia A mediados de 1985, la tasa de inflación boliviana alcanzó el 23.000%. El PIB real había caído dramáticamente cada año desde 1978 hasta 1986. En 1987, sin embargo, la inflación repentinamente cayó por debajo del 15%. Desde entonces, la economía boliviana ha crecido a casi un 4% al año, con una muy poca inflación. ¿Cómo lo hicieron? El impuesto más alto a la renta en Bolivia se redujo del 45% a una tasa fija de solo el 10%. Se abolió un impuesto corporativo del 30% y se lo reemplazó con un impuesto del 2% sobre el valor neto de las empresas. Se redujeron las tarifas promedio del 80% al 20%. Más de 400 impuestos a las ventas, algunos muy elevados, se combinaron en un impuesto del 10% al valor agregado. Lo que fue más particular de la reforma boliviana es lo siguiente: si los individuos pueden probar que pagaron el IVA, ellos pueden deducir la cantidad total del ingreso sujeto al impuesto a la renta. Como resultado, los bolivianos empezaron a demandar recibos, para reclamar la

deducción de impuestos por concepto del IVA. La economía sumergida repentinamente se volvió visible e imputable. Los recibos de impuestos aumentaron de un 3.5% del PIB en 1984 a un 14.7% en 1986. En efecto, el impuesto a la renta

(el cual, como el IVA, se ha elevado 1 Las fuentes estadísticas para los estudios de los siguientes países, y detalles adicionales, se pueden encontrar en el artículo de Alan Reynolds, "Las Recetas Destructivas del FMI: Elevar Tasas Tributarias y Hundir Monedas" en el libro editado por Kevin Dowd & Richard Timberlake, *El Dinero y la Nación- Estado*,

Instituto Independiente, 1998.5 desde entonces al 13%) es ahora principalmente un incentivo para estimular a la gente para obtener recibos por los impuestos al valor agregado. Chile está considerado actualmente como un milagro económico. Pero en 1973, como ha señalado el Economista Sebastián Edwards, "Chile enfrentó condiciones iniciales tan similares como pueden ser a las de Europa Oriental. Chile tuvo una inflación reprimida muy severa [1000%] un déficit fiscal [27% del PIB] increíblemente grande y un sector público inmenso en el que operaban todo tipo de empresas públicas y empresas propiedad del gobierno con un muy alto nivel de ineficiencia."Aun para 1983, justo antes de que se iniciaran la mayor parte de las reformas, Chile todavía tenía la deuda externa per capita más alta de América Latina. En este caso, los impuestos que se cortaron más dramáticamente al principio, no fueron tasas del impuesto a la renta (aunque finalmente también se las redujo), sino los impuestos a la Seguridad Social y las tarifas. En los seis años posteriores a Mayo de 1981, las tasas de impuestos a la Seguridad Social cayeron del 25% a cero. Chile privatizó el sistema de seguridad social, reemplazándolo con un sistema en el cual los trabajadores deben pagar 10% de sus salarios a su propio fondo mutuo privado, libre de impuestos. El fondo de pensiones privadas ha traído como resultado una tasa de ahorro muy alta, y ha ayudado a desarrollar un moderno mercado de capitales para financiar la expansión de las empresas. En 1984, también se redujeron las tarifas promedio del 94% al 10%. Las tasas de impuesto a la renta se redujeron en la mayor parte de los niveles de ingreso, particularmente en las tasas superiores. A mediados de los ochenta, la tasa de impuesto marginal en los ingresos de que aquellos que ganaban el doble del promedio del ingreso familiar, era solamente de un 13%. El ahorro se favoreció porque únicamente el ingreso por interés "real" es imponible. La tasa de impuesto a las corporaciones se redujo profundamente, de un 47.5% a un 32.5%. El IVA se bajó del 30% a

18%. Las recaudaciones por impuestos crecieron de 7.8% de PIB a 10.6% inmediatamente después de la primera oleada de reformas tributarias y tarifarias. Argentina En 1989, la economía argentina se contrajo en un 6.2%, y la inflación excedió el 3000%.En 1991-92, Argentina redujo el impuesto más alto al ingreso de 62% a 30%. Las tarifas sobre bienes de capital se eliminaron completamente y se redujeron a no más del 20% sobre casi todos los otros bienes. Con tasas tributarias y tarifas significativamente más bajas, las recaudaciones del gobierno se levaron de un 13.1% del PIB en 1988 a 17.7% del PIB en 1992-93.Eso subestima lo que se obtuvo por ingreso porque el PIB real se elevó en un 25% en tres años. En el período comprendido entre los dos primeros trimestres de 1991 y 1994, las recaudaciones del gobierno más que se duplicaron, elevándose de 2 mil millones a 4.2 mil millones de nuevos pesos (equivalente a dólares de los Estados Unidos).Pronto empezó la Argentina a repatriar algunas de las inmensas inversiones que habían escapado al extranjero para evitar impuestos e inflación (alrededor de \$600 mil millones), y el país atrajo una considerable inversión extranjera. El resultado fue una entrada muy grande de capital privado--\$9.6 mil millones en 1992 y más de \$14 mil millones en 1993.Desafortunadamente, la evaluación mejicana a finales de 1994 hizo que la inversión extranjera huya de toda la región. Pero la Caja de Conversión de Argentina no devaluó, de manera que (a diferencia de México) Argentina no tuvo que manejar al mismo tiempo tanto la recesión como la inflación de 1995. Durante los doce meses que terminaron en octubre de 1997, la producción industrial de Argentina subió un 12.5%, y la inflación fue

cero.6 Colombia, las tasas del impuesto a la renta individual se redujeron de un 56% en 1983 a un 30% en 1986. Los impuestos a las empresas también se cortaron de un 40% a un 30%. El IVA máximo se redujo más tarde del 25% a 14%. Las recaudaciones por concepto de todos los impuestos se elevaron de un 7.8% del PIB a 12-13% desde finales de 1980s. Sin embargo, más importante que la porción del PIB real, es que los ingresos reales por impuestos han crecido año tras año por el crecimiento prolongado del PIB real-- casi 5% por año en la mayor parte de los años desde 1986. Perú, el PIB real cayó en más del 25% desde 1988 a 1990, y la inflación alcanzó 7,500%. En 1992, la tasa más alta de impuesto en Perú se redujo del 50% al 30%. La tasa del IVA de cerca de 55% se disminuyó a una tasa única de 18%, y los impuestos especiales al consumo se eliminaron en 1993. Las tarifas se redujeron a un 15% para casi todos los bienes, y 25% para unos pocos bienes. Las recaudaciones por impuestos se elevaron de 6.5% del PIB en 1989 al 10.2% en 1992-

Es importante señalar que dentro de los esquemas anteriormente referenciados como milagros económicos en el pasado, los países que rápidamente se recobraron de inflación rápida y de una economía en contracción, como Bolivia, Perú, Chile y Argentina, siempre lo hicieron con la ayuda de políticas monetarias y tributarias diseñadas por sus gobernantes elegidos, no por el FMI. La dolarización tiene un gran potencial para reparar la mitad inflacionaria del problema: "stagflation" (paralización-inflación), pero por sí misma hace muy poco para reparar la otra mitad, crecimiento económico. Tal como lo señaló años atrás el Premio Nobel Robert Mundell, uno necesita utilizar herramientas distintas para tareas diferentes. La tarea apropiada para la política monetaria es prohibir la inflación. La tarea de la política tributaria es de incentivar el esfuerzo productivo, la inversión y la actividad empresarial.

Los economistas de los países industriales más grandes a menudo aconsejan a otros países perseguir políticas que son opuestas a las que ellos aconsejarían en sus propios países, tales como tipos de cambio que se hundén (sinking exchange rates) y elevar sus tasas tributarias. Una razón para esta inconsistencia paternalista puede ser la opinión común de que el sistema tributario puede y debe redistribuir el ingreso del rico al pobre. Pero los impuestos en la realidad no redistribuyen el ingreso, ellos solo reducen el ingreso para toda la nación, esto es, reducen los incentivos para hacer las actividades que de otra manera resultarían en un ingreso alto y por lo tanto, en impuestos altos. Ningún país se ha hecho rico usando impuestos para prevenir que sus ciudadanos se hagan ricos.

Un estudio de la OCDE encontró que "la evidencia de casi todos los países sugiere que los efectos del sistema tributario como un todo en la distribución del ingreso, son relativamente menores." Los esfuerzos para exigir impuestos con tasas

marginales altas en la renta de las inversiones en capital o capital humano, solo hacen que el capital y las habilidades se hagan más escasas y por lo tanto, más valiosas. Esa escasez inducida por los impuestos eleva la renta, antes de pagar impuestos, de los que ya poseen capital o títulos profesionales universitarios. La incidencia verdadera de tasas impositivas escalonadas recae sobre los trabajadores (cuya productividad se inhibe por un cociente más bajo de capital/trabajo). Y el peso también recae sobre los consumidores (quienes deben pagar honorarios más altos a los profesionales cuyas habilidades son escasas).

Existen límites prácticos sobre cuán alto pueden llegar los impuestos como proporción al PIB-con la excepción quizás de mantener los mismos ingresos y bajando el PIB. Los países con las

93. El crecimiento económico ha sido muy vigoroso a partir de las reformas tributarias de 1992-93 y la inflación moderada.

tasas más altas de impuesto a la renta, a la nómina, ventas o importaciones, no recaudan más ingresos que los países que tienen tasas tributarias mucho más bajas.

Al efectuar un análisis dinámico--el cual observa el crecimiento de los ingresos reales por concepto de impuestos en el tiempo en lugar de solamente el porcentaje estático del PIB en un año--los países con impuestos altos califican muy mal. Lo que tienen de común todos los países con altos impuestos es poco o ningún crecimiento económico.

3.4 elementos que inciden en los llamados "Milagros Económicos"

En consecuencia, sus ingresos por impuestos tampoco crecen, puesto que es imposible que los ingresos se mantengan creciendo cada año como un porcentaje del PIB, la única forma de mantener los ingresos creciendo en términos reales es manteniendo el PIB creciendo en términos reales. El impacto más duradero de una política monetaria son sus efectos en la economía. Los "milagros económicos" más exitosos de este siglo siempre evitan controles de precios y de salarios, garantizan convertir una moneda a otra moneda que ofrezca más credibilidad a una tasa de cambio fija (la dolarización va más adelante todavía), y reducen tarifas y tasas impositivas marginales. Cuando se han reducido las tasas marginales combinadas de impuesto a la renta, nómina y a las ventas, a niveles competitivos internacionales, se han producido los resultados siguientes:

- (1) Un aumento sustancial en la entrada de capitales y por lo tanto, una moneda más fuerte y tasas de interés más bajas;(2) Una reducción de la emigración de gente capacitada ("fuga de cerebros") y un aumento en la inversión personal en educación; y, (3) Una reducción en la evasión de impuestos; más crecimiento económico y por lo tanto, un aumento en la recaudación real de impuestos de todas las fuentes.
- (2) Si un país se plantea objetivos tan pequeños, con toda seguridad va a obtener resultados pequeños. Con las políticas correctas, las cuales con toda seguridad incluyen un cambio radical en política tributaria, cualquier economía como la mexicana que está emergiendo de varios años de colapso hiperinflacionario debe ser capaz de crecer cerca de 7% al año durante un largo tiempo. Y eso es suficiente para duplicar la producción real y el ingreso en diez años. Por supuesto, que eso no ocurre así no más. Se necesita trabajar duramente. Pero hacer que el trabajo duro pague--después de pagar impuestos--es un buen lugar para empezar.

6. CAPITULO 4

BREVE ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Las finanzas públicas de un país son sostenibles cuando la estructura de los ingresos y del gasto público permite que la deuda pública total, expresada como porcentaje del producto interno bruto, decrezca en el tiempo. Determinar si las finanzas públicas son sostenibles es un ejercicio complejo, ya que requeriría conocer, o al menos estimar, el comportamiento de las finanzas públicas en los años futuros. Una respuesta parcial a la sostenibilidad se obtiene analizando la estructura contemporánea del presupuesto público para determinar el rumbo de la deuda pública.

En México, la deuda pública total reconocida por el gobierno de 41.7% del PIB (incluye deuda pública tradicional, IPAB, banca de desarrollo, Pidiregas, fondos y fideicomisos, y apoyo a deudores) es apenas sostenible bajo supuestos razonables de tasas de interés y de tasas de crecimiento de la economía. Un superávit primario ajustado del 0.8% del PIB, como el que se estima que se registró en 2001, resultaría suficiente para mantener fijo el nivel de endeudamiento, siempre y cuando las tasas internacionales de interés se mantuvieran entre 4% y 5% en términos reales o que el crecimiento de la economía no se viera retrasado. Sin embargo, de no darse un cambio sustancial en la estructura de los ingresos públicos, resultaría poco factible registrar en cinco o diez años balances públicos en estos niveles, debido, fundamentalmente, a compromisos de gasto incurridos con la reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), así como en otros renglones del gasto. La situación puede agravarse todavía más si continúan las presiones para incrementar el gasto público en diversos rubros. Por otro lado, se debe considerar también que la deuda pública reconocida no contempla todas las obligaciones del gobierno.

Tan sólo en lo referente a las pensiones de trabajadores públicos, el Estado se enfrenta con pasivos contingentes sumamente elevados. Existe una gran disparidad en la estimación de este rubro, que oscila entre un 88% y un 160% del PIB. El gobierno tiene, además, otros tipos de pasivos contingentes, como los derivados del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, endeudamiento público de estados y municipios y los del déficit actuarial en el rubro de salud del sistema de seguridad social. Reconocer estos pasivos llevaría a una situación muy comprometida. Suponiendo que el producto interno creciera al 3.2% y que la tasa real de interés promedio que paga el gobierno se fijara en 4%, se requeriría un superávit primario ajustado superior al 1% para evitar que la relación deuda pública-PIB creciera de forma explosiva. Para hacerle frente a esta situación, el gobierno podría trabajar en dos frentes.

El primero, a través de un esfuerzo fiscal que genere un mayor ahorro público, como se plantea a lo largo de este trabajo de tesina, una condición necesaria para lograr dicho esfuerzo es la realización de una reforma fiscal que provea de mayores ingresos. El segundo, mediante la reducción de los pasivos contingentes a través de reformas a los sistemas públicos de pensiones. Entre otras medidas, se pueden citar el incremento en la edad de jubilación y el aumento en la contribución de los trabajadores al sistema. Análisis de las Finanzas Públicas en México.

4.1 Política Económica de México

La izquierda mexicana tiene una concepción de que una nueva política económica es parte fundamental de la discusión sobre la reforma democrática del Estado. La reforma fiscal integral es esencial para el apoyo a la infraestructura productiva. Un manejo adecuado de la política económica debe permitir el crecimiento sostenido del PIB y la redistribución de la riqueza nacional como eje estratégico del combate a la pobreza, para fortalecer el federalismo y la democracia, instrumentar una adecuada fiscalización de los recursos públicos, avanzar hasta las últimas consecuencias en el combate a la corrupción y eliminar el uso discrecional de los recursos públicos. En consecuencia, la política económica y la política fiscal no deben limitarse a la simple recaudación de impuestos; debe ser, ante todo, promotora del desarrollo económico y social.¹¹

Un Estado democrático dispone la rendición de cuentas bajo control ciudadano y del Congreso de la Unión, permitiendo la fiscalización oportuna y transparente del ingreso, del gasto y la deuda pública. El sector financiero, en vez de ser un apoyo al desarrollo y la recaudación, durante años ha diferido el pago de impuestos y los ha usado para la capitalización de sus propias reservas.

Es preciso revisar la situación de privilegio de la industria maquiladora. Se requiere la revisión integral del régimen fiscal de estos sectores que se han beneficiado de un sistema de exenciones, privilegios y subsidios multimillonarios: el altamente exportador, bursátil, financiero y el de autotransporte. Además debe realizarse una reforma integral del gasto público, el bajo nivel de ingresos públicos de apenas un 11 por ciento del PIB, como ingresos directamente derivados de la recaudación fiscal —y en términos globales sólo el 22 por ciento del PIB—, pone en grave riesgo el cumplimiento de las funciones sustantivas del Estado nacional y obliga, como tarea impostergable, a una reestructuración del conjunto de la política de ingreso-gasto, coordinación fiscal, deuda pública y supervisión del gasto público.

Los gobiernos neoliberales de los últimos años hicieron una reducción muy severa en la participación del Estado en el producto nacional. Es viable realizar una reforma fiscal integral, pasar de 11 a 16 por ciento el ingreso directo proveniente de la recaudación de impuestos e ir disminuyendo gradualmente el peso tan amplio que tienen en las finanzas nacionales las transferencias fiscales de Pemex. La tercera parte de los recursos federales (alrededor de 600 mil millones de pesos) provienen de esta paraestatal; por ello, deben crearse mecanismos para situar como meta de desarrollo a mediano plazo el incremento del ingreso y el gasto público a través de vías sanas,

¹¹ Consúltense el ensayo de Calderón Salazar, Jorge A. *Políticas Económicas y Reforma Fiscal en México* Director de Estudios de la Revolución Democrática y profesor de Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México.

estables, equitativas y justas con el fin de que en un decenio la participación del gasto público en el PIB alcance el 35 por ciento.

En el corto plazo, es fundamental establecer la meta de incrementar la recaudación fiscal no petrolera en 400 mil millones de pesos. Sólo así podrá financiarse de manera estable y no inflacionaria un programa social de protección a adultos mayores y atención a grupos vulnerables, desarrollar un programa de expansión del gasto público en obras de infraestructura, ampliar la inversión en desarrollo rural e impulsar el desarrollo regional.

Estas medidas son indispensables para reactivar el mercado interno, obtener gradualmente una tasa de crecimiento de la economía nacional del 7 por ciento y lograr la generación un millón de empleos permanentes en el sector formal.¹² Muchas naciones de Europa y la mayoría de los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) tienen este rango de participación de ingreso y gasto público; lograrlo, exige el combate a la evasión fiscal, ampliar la base de contribuyentes, la reforma fiscal, el combate a la corrupción, medidas de sobriedad republicana son las que se estiman por parte de la izquierda mexicana, además, además del incremento de la eficiencia. Según los economistas partidarios la izquierda mexicana, es inaceptable que en el sector más dinámico de la economía mexicana, impulsado durante más de 20 años por gobiernos neoliberales, las industrias y corporaciones altamente exportadoras, prácticamente no esté contribuyendo a las finanzas públicas de México. No podemos continuar con un régimen impositivo donde empresas con una plataforma exportadora de más de 170 mil millones de dólares (más de un millón de millones 700 mil millones de pesos) contribuyan con una mínima aportación fiscal.

La inequidad es, hoy como ayer, rasgo por excelencia de nuestra estructura tributaria. El impuesto sobre la renta capta, si lo comparamos con la porción de ingresos de cada segmento, una parte mayor del trabajo que del capital. Además, en el caso de los salarios, tiene tasas muy elevadas para los ingresos bajos y medios, y diversas formas de exención y evasión de los sectores de altos ingresos. La utilidad de las empresas tiene una tasa desproporcionadamente menor, a la establecida para los pequeños y medianos empresarios. Hay tratamientos especiales bajo el régimen de consolidación diseñados para premiar a los más fuertes. Las operaciones financieras prácticamente no están gravadas, situación que existe en materia de utilidades derivadas de compra-venta de acciones.

Los ingresos indirectos, los impuestos derivados del consumo —por naturaleza regresivos— tienen un peso extremadamente alto en comparación con otros países de

¹² Muchas de estas propuestas fueron recogidas en la plataforma electoral del candidato presidencial a la república de la coalición por el bien de todos Andrés Manuel López Obrador.

desarrollo similar al nuestro. Se toleran muy elevados niveles de evasión, no sólo por la vía de actos ilegales, sino porque la ley tiene numerosas lagunas deliberadamente incorporadas a lo largo de veinte años de gobiernos neoliberales para disminuir la participación del Estado en la economía.¹³

Dentro de los ejes rectores de la economía planteados dentro del Proyecto Alternativo de Nación enarbolado por la Coalición por el Bien de Todos, los altos índices de incumplimiento de obligaciones fiscales obedecen no solamente a incapacidad gubernamental o la reducción del peso del Estado. En muchos casos, hay una silenciosa resistencia social ante una política de gasto público que el pueblo mexicano considera injusta, y más ante las constantes prácticas de corrupción. Prueba de ello es lo sucedido en 1995, cuando el IVA, injustamente y en un acto arbitrario, fue elevado del 10 al 15 por ciento con el voto favorable de los grupos parlamentarios del PRI y el PAN. El pueblo mexicano reaccionó ante esta medida arbitraria a través de una resistencia silenciosa y se redujo la recaudación del IVA. Esto fue resultado de la incapacidad recaudatoria de la administración pública y de la resistencia social.

Si bien es cierto que no coincidimos, con todos los proyectos de la plataforma electoral de la izquierda mexicana, en algo si coincidimos, Nuestro país requiere planear estratégicamente el desarrollo de su economía. Necesariamente se requiere de una planeación estratégica de mínimo 25 años, donde haya acuerdos concertados por los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión,¹⁴ por los sectores productivos y las organizaciones sociales. Las autoridades hacendarias deben entender que hay más fuentes de ingreso fiscal, que no es posible recargar la recaudación en tan pocos contribuyentes, que debe abandonarse el proteccionismo para ciertos sectores minoritarios de la población. La política fiscal es un instrumento poderoso para orientar la economía de un país, actualmente en la actualidad estas políticas manejan un esquema de prioridades ajenas a las necesidades del desarrollo nacional y la pronta atención de los problemas sociales.

¹³ Sobre este tópico la persecución por delitos fiscales ha sido, la más intensa desde el sexenio pasado sin lugar a dudas, tan sólo podemos señalar que anteriormente tan sólo la Procuraduría Fiscal de la Federación aún cuando formulaba querellas y declaratorias de perjuicio por delitos fiscales únicamente se limitaba a pedir informes de los procesos penales a la Procuraduría General de la República y hoy en día hay una participación activa de los abogados hacendarios en dichos procesos penales.

¹⁴ El Congreso de la Unión es factor fundamental en dichos acuerdos, pues de no ser así, nos encontraremos en una grave crisis de Estado, pues recordemos que ante la falta de acuerdos políticos, estaremos destinados a una inactividad económica y un estancamiento verdaderamente severo como el que se dio en las legislaturas LVIII y LIX, en donde aún con ingresos petroleros históricos, estos no permearon hacia un crecimiento del país, esperemos que la LX sepa construir dichos acuerdos, sea con el Presidente que sea declarado ganador de los comicios del dos de julio de dos mil seis, o con un presidente interino que a decir de las cosas en una eventual clima de estabilidad es preferible, a un estado de anarquía.

Desde la perspectiva de la izquierda mexicana, la política fiscal que se ha mantenido en los regímenes neoliberales 1982-2006 ha llevado a un abandono de las responsabilidades económicas fundamentales del Estado consistentes, primordialmente, en desarrollar la infraestructura productiva y mejorar las condiciones educativas y de salud de la fuerza de trabajo que constituyen el núcleo para el incremento sostenido de la productividad, única garantía del bienestar futuro de México y de su inserción competitiva en el mercado mundial. Así, mientras que el gasto y la inversión pública en los países de la OCDE se acercan a la mitad del PIB, en nuestro país no alcanza ni siquiera a una cuarta parte del mismo. Desde 1983, una de sus orientaciones fundamentales ha sido el pago del servicio de una creciente deuda pública, interna y externa, que sin embargo, ha bajado en los últimos años como proporción del PIB, gracias a la venta de empresas públicas de importancia estratégica para la nación y la adopción de estrictas políticas de austeridad con un alto costo social.¹⁵

Adicionalmente, los principales ideólogos en materia económica de la izquierda mexicana, opinan que existe una descapitalización acelerada de las empresas e instituciones públicas y un abandono de la creación de las condiciones indispensables para el mínimo respeto de la dignidad humana de la inmensa mayoría de los habitantes de este país. El "sistema" tributario mexicano adolece de serios problemas, precisamente por su falta de planeación estratégica y preocupación por la sociedad en general, por lo que carece del sentido promotor del desarrollo nacional que caracteriza a las estructuras fiscales en los países con los cuales competimos comercialmente. En su función recaudadora es pública y notoria que es ineficaz y excesivamente dependiente de los ingresos petroleros, lo que ha producido que toda su función fiscalizadora la concentre en muy pocos contribuyentes, como ha sido explicado en párrafos anteriores.

Dicho sistema, tampoco cumple con la función redistributiva a la que está obligado, pues es altamente regresivo, por basar su recaudación mayoritariamente en los impuestos indirectos e insuficientemente en los impuestos distributivos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), así como en la inadecuada e inequitativa falta de progresividad de las tarifas de los servicios públicos. Su función promotora del desarrollo nacional es incierta, dadas las excesivas facultades discrecionales del

¹⁵ En este contexto si bien es cierto, han existido empresas que desde un punto de vista estratégico han liberado la carga del Estado, hay otras que realmente no han beneficiado e incentivado sectores de producción de Servicios, entre ellos, tenemos las Administraciones Portuarias Integrales (APIS), Ferrocarriles Nacionales (Ferroviales). Sólo por mencionar algunos, y por otro lado, hemos visto el crecimiento desmedido de monopolios corporativos estatales a monopolios particulares entre ellos vemos el caso de Teléfonos de México Telmex, y los sectores tan polémicos que en la actualidad están el debate, como son el energético a través de Petróleos Mexicanos PEMEX y la Comisión Federal de electricidad o Luz y Fuerza del Centro.

ejecutivo y los funcionarios hacendarios, desconociendo la indispensable seguridad jurídica que requiere y debe tener cualquier sistema legal.

La crisis de las finanzas públicas se expresa según dichos partidarios, tanto del lado del ingreso como del gasto y la deuda pública. La caída y luego el estancamiento de los recursos fiscales de la federación ha sido el reflejo del bajo crecimiento económico del país, pero también de la apertura comercial que se acompañó de indebidos privilegios y exenciones fiscales a maquiladoras y empresas exportadoras, sector financiero y grandes corporaciones, injustos convenios para evitar la doble tributación y al crecimiento de la evasión fiscal y la economía informal. Aunado a una pésima administración fiscal, los ingresos tributarios no crecen y son extremadamente injustos e inequitativos. En este mismo hilo conductor, los ingresos públicos reflejan un estado crítico que ponen en grave riesgo el cumplimiento de las funciones básicas del Estado y obligan a una reestructuración integral e impostergable del sistema tributario mexicano.

Para los principales expositores de esta política contraria a los esquemas neoliberales La inequidad es el rasgo por excelencia de nuestra estructura tributaria. El ISR capta, si lo comparamos con la porción del ingreso que cada parte se lleva, un segmento mayor de ingresos del trabajo que del capital. Además, en el caso de los salarios, tiene tasas muy elevadas para los ingresos bajos y medios (entre 5 y 10 salarios mínimos). Igualmente, las utilidades de las empresas tienen una tasa desproporcionadamente alta para los pequeños y medianos empresarios y muy baja para los grandes "holdings".

Además hay tratamientos especiales, como el régimen de consolidación, especialmente diseñado para premiar a los más fuertes. Las operaciones financieras, prácticamente, no están gravadas.¹⁶ Los ingresos indirectos, por naturaleza más regresivos que los directos, tienen un peso demasiado alto en la recaudación en comparación con otros países de desarrollo similar al nuestro. Si del lado de los ingresos se encuentra a decir de estos analistas baja recaudación, dependencia de los ingresos petroleros, inequidad, centralismo y evasión, del lado de los egresos las cosas no son mejores. En primer lugar, existe una caída de la inversión pública muy notable. La infraestructura productiva ha sufrido un grave rezago con el consecuente impacto en

¹⁶ Dentro de esta compleja paradoja nuestra opinión se vierte en el siguiente sentido ¿qué no debemos de incentivar la inversión extranjera directa proporcionando buenos esquemas fiscales a dichos inversionistas? Y al mismo tiempo ¿que los grandes capitales no tienen que de alguna forma participar de los gastos públicos del Estado?, ante esta paradoja en un mundo globalizado, lo que podemos hacer, como las otras economías de nuestra misma estatura ejemplo Brasil, Argentina, Chile, o en Asia India, Singapur, Corea Es permitir que los flujos de inversión, si bien entran al país estos deben de ofrecer beneficios cargas recíprocas, de tal forma que se queden en un mediano plazo en el país, bajo esquemas de inversión que los vinculen necesariamente a este.

el desarrollo económico. Lo mismo ha sucedido con el gasto social. Ambos fenómenos están vinculados a uno de los ejes de las políticas neoliberales, en aras de la libertad de mercado, se redujo deliberadamente la promoción económica y la gestión social a cargo del Estado; en cambio, se promovió la apertura económica, la desregulación y el draconiano equilibrio de las finanzas públicas. La integración económica al mercado mundial y la función pública canceló los objetivos de bienestar, empleo, redistribución del ingreso y rectoría económica del Estado.

Se requiere considerar los cuatro aspectos sustanciales de la crisis de las finanzas públicas: ingresos, gasto, deuda y fiscalización. No sólo para superar gradualmente dicha crisis, sino también para sentar las bases de la transición hacia un Estado democrático y un desarrollo justo, incluyente y productivo. La discusión no puede reducirse a más o menos Impuesto al Valor Agregado o más o menos productos con tasa cero. Se trata de un debate sobre el rumbo de la transición; de construir una política de desarrollo diseñada y aplicada por un Estado democrático bajo la vigilancia y participación de una sociedad democrática. Resolver la crisis de las finanzas públicas es parte de la reforma del Estado. Un Estado democrático supone rendición de cuentas y, por lo tanto, una fiscalización oportuna y transparente del ingreso, gasto y deuda pública. Supone también la búsqueda de consensos entre los distintos actores políticos y sociales y esferas de gobierno en la búsqueda de un pacto social democrático en la que todos aporten algo pero también los beneficios se repartan equitativamente favoreciendo a los que menos tienen.

Es indispensable aumentar los ingresos públicos para enfrentar el grave rezago social y la pobreza de la mayoría de los mexicanos así como reactivar a la micro, pequeña y mediana empresa y al sector social de la economía e impulsar un programa integral de desarrollo rural. Una reforma fiscal de esta magnitud requiere métodos democráticos para lograr un consenso que la haga viable y la inclusión de organismos sociales y políticos, sindicales, civiles, empresariales, y de gobiernos municipales y estatales. Debe ser una tarea multianual y no sólo coyuntural, el combate a la pobreza y la lucha contra la desigualdad no debe basarse en medidas clientelares, compensatorias o limosnas para sectores en pobreza extrema. La tarea central es el fomento del ingreso y el empleo, el incremento de la remuneración a los trabajadores y el fortalecimiento integral a la mediana y la pequeña empresa. Se requiere una nueva estrategia de desarrollo nacional y una política social que ponga el acento en educación, salud, vivienda, satisfactores que, de manera igualitaria y no mercantilizada, permitan la elevación sostenida de los niveles de vida.

Dentro de una inmediata aplicación los esquemas de urgencia transitoriamente, por el grado de atraso que sufren muchas comunidades, según estos expertos, tendrán que aplicarse medidas emergentes e inmediatas de apoyo a los sectores populares. Pero el elemento clave para apoyar a familias en pobreza extrema,

cuyo número ha crecido por las políticas neoliberales, es el fomento de la planta productiva y la construcción de la infraestructura social.

El gasto público debe estar orientado a la obtención de una tasa de crecimiento sólida, estable y a la satisfacción de las necesidades sociales. Otro asunto relevante dentro de la política de una izquierda democrática, motivo de preocupación, es la excesiva complejidad de las leyes y ordenamientos fiscales. Fueron hechos sin planeación y carecen de una perspectiva de mediano o largo plazo. En el actual gobierno, las decisiones fiscales se han tomado dependiendo de los problemas del momento y de los grupos de interés.

En la perspectiva de izquierda el presidencialismo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, imprime a los ordenamientos fiscales una extrema discrecionalidad. Todo ello causa confusión, inseguridad e ineficiencia entre las empresas y las personas físicas, alentando la evasión fiscal. Otro rasgo característico del sistema tributario mexicano ha sido el centralismo extremo, producto genuino de la antidemocracia y el verticalismo. La federación administra una porción extremadamente alta de las finanzas públicas; es el Poder Ejecutivo federal quien da y castiga, indebida e ilegalmente, a los gobiernos estatales y mantiene en un subdesarrollo político y administrativo a las entidades federativas.

Muestra de ello es la afectación de funciones sustantivas, de la cual han dado testimonio los titulares del ejecutivo de diferentes entidades, y el subejercicio de transferencias que por ley debe realizar el ejecutivo federal con base en la Ley de Coordinación Fiscal. Es inaceptable, y lo hemos sostenido de manera consensada diferentes sectores sociales, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se arrogue la facultad de decidir por sí misma el flujo de efectivo; también lo es pretender que los titulares del Ejecutivo estatal se conviertan en peticionarios de aquello que por derecho y por ley les corresponde.

Por lo tanto, debe tenderse a que la Ley de Coordinación Fiscal sea de carácter equitativo y de reducción de los desequilibrios regionales y sociales, la que fue su filosofía inicial. Deben rediseñarse los incentivos a los estados y los municipios para que cumplan una mejor función de fiscalización y recaudación, fortalecer, a los municipios que demuestren una mayor carga impositiva y, simultáneamente, mejorar los mecanismos redistributivos a los estados y municipios con mayores índices de pobreza y marginación, especialmente aquellos con elevada proporción de población perteneciente a los pueblos indios. La institución del municipio para estos economistas de la izquierda es la mejor representación de lo que es la práctica de la democracia. El ciudadano debe saber que si no hay pago de impuestos no hay servicios para la comunidad, pero también debe saber que tiene todo el derecho de pedir cuentas claras y precisas a sus mandatarios, sean federales, estatales o municipales, en cuanto a la

correcta, eficiente y honesta administración de los recursos provenientes de la hacienda pública.

7. PROPUESTA DE REFORMA FISCAL

- Combatir la corrupción y la impunidad,¹⁷
- Poner fin a los paraísos fiscales y regímenes de privilegio,
- Ampliar en forma inmediata el número de contribuyentes
- Simplificar el sistema tributario, buscando estabilidad, certeza jurídica, transparencia y permanencia de las leyes fiscales.¹⁸
- Instrumentar un programa integral de combate a la evasión fiscal para fortalecer la capacidad recaudadora que asegure el financiamiento sano de un gasto público justo, soberano y federalista.
- Revisar la estructura de gasto público, para orientarlo hacia el crecimiento del producto nacional, ingreso, empleo y bienestar social.
- Diseñar mecanismos que estimulen la inversión y el empleo, procurando incentivar la reubicación de determinadas empresas fuera de las zonas metropolitanas, sin dejar a un lado la instalación de empresas cuya actividad este en concordancia con la sustentabilidad y prestación de servicios públicos en grandes áreas urbanas.
- Atenuar el carácter regresivo del IVA y de los demás impuestos indirectos. Mantener tasa cero en alimentos y medicinas.
- Gravar las transacciones especulativas, tanto nacionales como internacionales, con el fin de privilegiar la inversión productiva y desalentar la especulación.
- Disminuir la importancia de los ingresos petroleros en el presupuesto de egresos de la federación y así disminuir la vulnerabilidad del gasto público ante los cambios bruscos en el mercado internacional
- Revisar el régimen especial del que gozan las grandes corporaciones: el sector financiero y bursátil, las operaciones financieras especulativas, las empresas altamente exportadoras y la industria

¹⁷ Esto como buen propósito es encomiable, pero necesariamente deben estar vinculada con una política criminal acorde con un programa nacional de desarrollo, pues de nada sirve establecer lineamientos aislados que no tengan engranaje en dichos propósitos de administración, y por el otro lado, que realmente exista un ideal de estado por parte del Poder Judicial de la Federación que se comporte a la altura de las necesidades de un Estado en crecimiento y no de los intereses de los grupos de poder que por tener los medios para una buena defensa, les sea aplicada de forma parcial la ley, así como la postura de el Congreso de la Unión en donde las iniciativas para aprobación no respondan a sólo intereses encumbrados sino a un interés legítimo de Nación.

¹⁸ Dicha conclusión esta íntimamente ligada a la nota inmediata anterior y al comentario vertida en la misma.

maquiladora de exportación (IME), para que tributen en consonancia con las amplias facilidades y apoyos otorgados.

-Promover una Segunda Convención Nacional Hacendaria para definir y convertir en ordenamientos legales de observancia obligatoria un nuevo pacto fiscal entre la federación y los estados y mayor autonomía financiera a los municipios.

-Revisar las atribuciones de los distintos ámbitos de gobierno en materia de ingreso y gasto y la transferencia gradual de algunas de ellas a estados y municipios, señalando plazos y métodos para ello.

-Determinar una fórmula de participación reconociendo la necesidad de apoyar equitativamente a las regiones menos desarrolladas.

-Establecer las medidas necesarias para que los congresos estatales puedan transferir a los municipios los recursos con mayor transparencia y con mecanismos de distribución justos y apegados a la realidad. -Mejorar y hacer más eficiente la recaudación de las fuentes directas de ingreso de estados y municipios, particularmente, el impuesto predial. Las medidas anteriores fortalecerán gradual, equitativa y progresivamente la recaudación de acuerdo con los requerimientos de financiamiento productivo y no inflacionario del gasto público. Se requiere eliminar los impuestos ruinosos para la base productiva y el terrorismo fiscal; facilitar el justo y equitativo pago de los impuestos; el cumplimiento voluntario por parte de los ciudadanos; gravar la especulación y vincular la estructura tributaria a los requerimientos anticíclicos del control de la inflación, y brindar estímulos frente a la recesión.

8. CONCLUSIONES

El deficiente sistema de recaudación tributaria en México ha provocado que el país tenga una pobre infraestructura, esto aunado a la corrupta aplicación de los impuestos y el descarado robo al erario federal, nos sitúa en una situación de desigualdad de clases sociales cuya diferencia se vuelve día a día mas abismal. Los pobres cada vez lo son más, mientras que la clase alta cada vez se adueña de mayor riqueza.

Esta situación ha provocado que la tasa que grava los impuestos, inicialmente sea progresiva, pero en algunos casos se transforma en regresiva. Lo que provoca una injusta tributación.

La sencillez en los procesos de recaudación aunado una dignificación del contribuyente, respetando sus derechos esenciales, dotaría al sistema tributario de una mejor capacidad de recaudación.

Además de una necesaria reestructuración en la captación tributaria, pues aquellos empresarios que más tienen más deberían pagar, pero eluden de forma ingeniosa pero poco ética el pago de impuestos.

Para que una reforma Fiscal sea exitosa necesita ser elaborada contemplando de forma integral los aspectos: económicos, político, social, cultural y jurídico, ya que todos ellos inciden en el correcto funcionamiento de un estado de bienestar social, forman parte del gran engranaje que es el desarrollo de un país.

La reforma fiscal integral deberán enfocarse hacia los siguientes objetivos: apoyo al desarrollo de la infraestructura productiva, redistribuir la riqueza nacional como el eje estratégico de la lucha contra la pobreza, fortalecer el federalismo y la democracia, fiscalización de los recursos públicos, así como combate a la corrupción y al uso discrecional de los recursos. La política fiscal no debe limitarse a la recaudación de impuestos; debe ser, ante todo, promotora del desarrollo económico y social.

El implemento de un sistema recaudatorio más eficiente se dará cuando los ciudadanos se den cuenta que sus impuestos están siendo aplicados para procurarles una mejor calidad de vida, que no existe opacidad en la información del destino de sus contribuciones y que estos son aplicados de acuerdo a su capacidad contributiva no a su capacidad económica.

Por tal razón los impuestos deben ser diseñados con mecanismos que permitan calcular la capacidad contributiva real del sujeto pasivo, a diferencia de los actuales que gravan solo la fuente presumible de riqueza, sin contemplar que el individuo tiene necesidades distintas si es padre de familia o si no tiene dependientes económicos.

Si el grado de desarrollo económico del país es elevado, entonces, los sistemas tributarios descansarán en impuestos directos y, por lo tanto, serán más progresivos. Así: las regiones más atrasadas del mundo tienen sus principales fuentes de ingreso en los impuestos indirectos; los países con desarrollo intermedio también se apoyan fundamentalmente en los impuestos indirectos (impuestos sobre las ventas o IVA) y el impuesto a las empresas, en tanto que, en los países más avanzados prepondera el impuesto al ingreso personal.

Las características que debe reunir un buen sistema tributario, están asociadas con los principios de: equidad, justicia, eficiencia, neutralidad, complejidad

administrativa y diseño eficiente de la política impositiva. Se destaca que en el diseño de la política impositiva estos principios pueden entrar en conflicto; cuando esto ocurre, se precisa llegar a alguna transacción (trade off) entre ellos, de esta manera, la equidad puede exigir cierta complejidad administrativa y puede interferir en la neutralidad, el diseño eficiente de la política impositiva puede interferir con la equidad y así sucesivamente.

9. BIBLIOGRAFÍA

Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, coordinador, *Manual de Derecho Tributario*, Porrúa, México 2005

Bergman Marcelo *La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano ¿el tema Previo a la Reforma Fiscal?*, artículo publicado en internet.

Calderón Salazar, Jorge A., ensayo *Políticas Económicas y Reforma Fiscal en México*, Director de Estudios de la Revolución Democrática y profesor de Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México.

De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, México 2000.

Equilibrio y Responsabilidad en las Finanzas Públicas, Editorial Fondo de Cultura Económica en coedición con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Primera Edición, México 2005

Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Porrúa, Trigésima Segunda Edición actualizada, México 1998.

Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, Mc GRAW-HILL, México 1995.

Ocampo H, J Carlos, artículo *De Tributos, alcabalas e impuestos a verdaderas contribuciones*, revista Una Sola Hacienda, publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Año 1, junio/julio 2005, número 4.

Reynolds, Alan, director de investigación económica en el Hudson Institute, artículo publicado por el Instituto Ecuatoriano de Economía Política, traducido por Dora de Ampuero Ecuador. Julio, 2000.

Torres López, Mario Alberto, *Teoría y Practica de los Delitos Fiscales*, segunda edición Actualizada, México 2001.