

El sistema tributario mexicano y la reforma fiscal, 1988-1996

CARLOS VALERO FLORES

NICOLÁS MANDUJANO RAMOS*

ANTECEDENTES

Desde el decenio de los cincuenta hasta mediados del de los setenta la recaudación impositiva con respecto al PIB aumentó 4%.¹ En un cuarto de siglo la captación tributaria creció con lentitud y registró una elasticidad prácticamente unitaria respecto al nivel y el ritmo de crecimiento que exige el desarrollo económico. Esto es, el sistema tributario mostró una falta de progresividad, y la captación de recursos no permitió financiar los gastos del gobierno federal, lo que amplió la brecha inflacionaria y el endeudamiento del sector público.

Los cambios estructurales de 1977 a 1982 propiciaron que la carga fiscal se elevara de 11.8 a 15 por ciento, gracias a la expansión de la economía y a una política económica que osciló entre objetivos desarrollistas y estabilizadores.

En el lapso 1983-1988 la carga tributaria se estancó, al fluctuar de 15 a 16 por ciento debido a la profunda crisis económica. Si bien la política tributaria se constituyó en un instrumento básico de la política de ingresos, al incrementar la recaudación, mejorar la equidad del sistema tributario, simplificar los procedimientos fiscales y promover la desconcentración de la activi-

1. Roberto Enríquez, "Evidencia econométrica sobre el desenvolvimiento del ingreso y la carga tributaria en México (1950-1972)", *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 11, México, noviembre de 1974, pp. 1159-1165.

* *Director General Adjunto de Política de Coordinación Fiscal, del Servicio de Administración Tributaria (SAT), y Subdirector de Coordinación y Seguimiento de Organismos de la misma institución, así como profesor de Teorías Aplicadas en la Facultad de Economía de la UNAM, respectivamente. Los autores agradecen a Ana Reyes Manzano su apoyo técnico.*

dad económica, mantuvo las inercias de una estructura legal que protegió a las empresas y a los ingresos de capital de las personas físicas, deteriorándose la base gravable y el efecto de las tasas progresivas.

Incluso bajo los efectos de la crisis de la deuda de los ochenta, el sistema tributario mostró ciertos avances producto de la reforma impositiva iniciada en 1978, la cual incidió en la mayor parte de los principales gravámenes. Por ejemplo, la tasa impositiva para las empresas se fijó en 42% y la tasa marginal más elevada para el ingreso personal en 55%; en todo caso, se había dotado de mayor progresividad al impuesto personal sobre la renta.

El impuesto al valor agregado (IVA) reemplazó al impuesto sobre ingresos mercantiles en parte para que la recaudación fiscal no fuera afectada por la inflación, pues los impuestos sobre el consumo, antes específicos, habían pasado a gravar el valor.²

La reforma tributaria a partir de 1987 se centró en la modificación del impuesto corporativo; la base de éste se racionalizó mediante la completa indización inflacionaria, con lo que su sistema de tasa múltiple de 5 a 42 por ciento se sustituyó por una uniforme de 35%. Asimismo, la aplicable a las ganancias de capital se simplificó, y se automatizó el ajuste inflacionario de la depreciación y de las variaciones de inventarios, mientras que las tasas correspondientes al IVA oscilaron de 0 a 20 por ciento, aplicándose la primera a alimentos básicos, excepto en las regiones fronterizas con Estados Unidos, donde se estableció que fuera de 6 por ciento.

2. OCDE, *Estudios económicos de la OCDE: México*, París, 1992, pp. 92-145; Banco de México, *Informe Anual 1996*, y Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica*, México, varios años.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 1988-1996 (MILLONES DE PESOS DE 1993)

Concepto	1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total	173 025.0	100	183 044.9	100	183 835.8	100	216 945.6	100
Tributarios ²	120 547.6	70	127 459.4	70	126 114.0	69	126 278.7	58
Impuesto sobre la renta	50 383.7	42	54 029.5	42	53 250.2	42	53 491.9	42
Impuesto al valor agregado	34 020.6	28	34 617.8	27	39 809.6	32	37 909.4	30
Impuesto especial sobre producción y servicios	24 617.3	20	22 688.3	18	14 842.0	12	14 143.0	11
Tenencia o uso de vehículos	733.8	1	761.4	1	810.3	1	1 437.7	1
Comercio exterior	4 736.3	4	8 406.7	7	10 123.0	8	12 471.7	10
Importación	4 652.9	4	8 223.8	6	9 971.1	8	12 420.3	10
Exportación	83.5	0	183.0	0	151.9	0	51.4	0
Otros	6 055.9	5	6 955.6	5	7 179.0	6	6 849.1	5
No tributarios	52 477.4	30	55 585.5	30	57 721.8	31	90 666.9	42
Derechos	39 376.9	75	40 254.9	72	43 923.3	76	44 046.1	49
Hidrocarburos ³	33 429.3	64	35 474.7	64	39 394.8	68	38 856.0	43
Otros	5 947.6	11	4 780.2	9	4 537.5	8	5 190.1	6
Productos	1 307.0	2	1 304.6	2	5 057.7	9	3 677.2	4
Aprovechamientos	11 793.5	22	14 019.6	25	8 729.8	15	42 943.5	47
Contribución de mejoras	0.0	0	6.5	0	2.0	0	0.1	0

1. Tasa media anual de crecimiento. 2. Incluye IVA e IEPS causados por la venta de bienes y servicios petroleros. 3. Por su extracción y comercialización.

La reforma también eliminó el sistema de créditos fiscales (los certificados de promoción fiscal, Cefrofis) que favorecía a un pequeño grupo de grandes empresas. Para evitar problemas de liquidez a las empresas afectadas, el nuevo sistema fiscal se extendió gradualmente a un período de cinco años (después se acortó a tres en favor de las empresas privadas), durante el cual los impuestos sobre la renta de las empresas se pagaron parcialmente con base en el antiguo sistema impositivo.

Para ampliar la base gravable se suprimió la exención *de facto* de los sectores agrícola y del transporte y se les incorporó al régimen general del impuesto a las empresas. La valoración de éste se hizo conforme a un sistema simplificado con base en el flujo de efectivo, manteniéndose vigentes ciertas exenciones limitadas en favor de los ejidos, de algunas asociaciones agrícolas, de agricultores individuales y de pequeños comerciantes con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos. Otra disposición importante fue la creación en 1989 del impuesto al activo de las empresas (Impac), complementario del impuesto sobre la renta (ISR), consistente en gravar con un monto mínimo de 2% los activos de las empresas de los contribuyentes que habían venido presentando declaraciones sin pago del ISR.

A partir de 1988, el número de rangos del ISR de las personas se redujo de 12 a 8 y a 6 en 1989 y 1990; la tasa máxima se redujo a 35% y con ello se igualaron las tasas marginales del impuesto sobre la renta a las empresas y a las personas, reduciéndose, por ende, el alcance del arbitraje impositivo.

En 1991 la tasa general del IVA se redujo de 15 a 10 por ciento como parte de la política no inflacionaria del gobierno; la tasa especial en las zonas fronterizas se sustituyó por la general, y a

los alimentos se les fijó la tasa cero. Asimismo, la recaudación de este impuesto mejoró al transferirse su administración a los estados. De 1991 a 1992 se redujeron los impuestos sobre el consumo de mercancías individualizadas, tras haber aumentado anteriormente en el marco de la restricción fiscal, eliminándose los gravámenes al consumo de refrescos, azúcar, seguros y llamadas telefónicas, así como los derechos de la minería y sobre bebidas alcohólicas y tabaco, los cuales se incluyeron en la base del IVA. Los aranceles a las importaciones se redujeron a un rango de 10 a 20 por ciento.

A pesar del cambio estructural en las finanzas públicas en 1988-1996, la tasa real media anual de crecimiento de los ingresos del gobierno federal fue ligeramente menor que la del PIB. Lo más contrastante fue la evolución relativa de los ingresos tributarios y no tributarios; mientras que en 1988 los primeros representaron 70% de los ingresos totales presupuestarios del gobierno federal, en 1996 su participación cayó a 57% (véase el cuadro 1).

Lo anterior se expresó en una caída de la carga tributaria, en particular de los gravámenes de mayor rendimiento (véase el cuadro 2).

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

Los impuestos son la fuente tradicional de recursos de la hacienda pública para financiar el gasto del gobierno. La diferencia de los impuestos respecto a otras formas de ingresos públicos es la coacción, característica que los convierte en uno de los instrumentos más complejos de la política fiscal.

1992		1993		1994		1995		1996		TMAC ¹
Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	1988-1996
229 660.0	100	193 746.2	100	203 233.8	100	192 274.8	100	200 520.0	100	1.18
138 843.0	60	143 138.0	74	148 030.8	73	116 887.9	61	115 137.2	57	-0.34
61 757.0	44	64 943.3	34	65 100.0	44	48 458.3	41	49 159.7	43	-0.43
33 353.5	24	35 228.4	18	35 583.5	24	35 542.3	30	36 222.9	31	0.49
19 787.2	14	19 335.1	10	25 803.4	17	16 959.5	15	15 524.1	13	-4.06
2 192.3	1	2 554.2	1	2 837.4	2	2 113.9	2	n.d.	-	12.48
14 154.0	10	12 691.2	7	11 770.5	8	7 692.7	7	n.d.	-	5.54
14 111.9	10	12 660.1	7	11 734.2	8	7 649.1	7	7 762.1	7	5.68
42.1	0	31.1	0	36.4	0	43.5	0	n.d.	-	-6.99
7 599.1	5	8 385.8	4	6 936.0	5	6 121.3	5	6 468.4	6	0.12
90 817.0	40	50 608.2	26	55 203.0	27	75 386.9	39	85 382.4	43	4.11
42 370.8	47	39 412.7	20	32 571.8	59	47 844.8	63	n.d.	-	2.19
37 380.6	41	34 543.6	18	28 512.9	52	44 251.5	59	n.d.	-	3.17
4 990.1	5	4 869.1	3	4 058.9	7	3 593.3	5	n.d.	-	-5.45
4 167.3	5	1 136.8	1	3 159.8	6	6 043.2	3	n.d.	-	18.55
44 279.0	49	10 058.7	5	19 471.2	35	21 491.5	29	n.d.	-	6.90
0.0	0	0.0	0	0.2	0	7.4	0	n.d.	-	0.00

Fuente: Secretaría de la Presidencia, *Tercer Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, México, septiembre de 1997.

Una de las propiedades de los gravámenes es la capacidad de condicionar el comportamiento de los agentes económicos y, al mismo tiempo, constituirse en la principal fuente de los ingresos del gobierno federal. En todo modelo de tributación el impuesto es al mismo tiempo una fuente de ingresos para el sector público y un parámetro instrumental capaz de afectar, favorable o desfavorablemente, el comportamiento de los agentes económicos.³ Como fuentes de ingreso, entre los tributos sólo existen diferencias de orden cuantitativo, en tanto que en su condición de parámetros, los impuestos se distinguen cualitativamente; en consecuencia, sus efectos como fuente de ingreso o como mecanismo de acción sobre el proceso económico —desde la perspectiva extrafiscal⁴— resultan de la combinación de la base y de la tasa impositivas.

El rendimiento de los impuestos o recaudación impositiva en el marco de la política fiscal implica el análisis de un cambio marginal de los impuestos en el nivel y ritmo de actividad económica o ingreso y por ende en el nivel del empleo.

En todo modelo con impuestos en función del ingreso nacional de una economía moderna, la recaudación impositiva depende de los gravámenes de mayor rendimiento —renta, ventas y comercio exterior—, por lo que la teoría de la política fiscal

3. Gerson Da Silva, "Un modelo tributario de política fiscal", en Héctor Assael, *Política fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

4. Los objetivos de política tributaria se clasifican en fiscales, que tienen fines específicos de recaudación, mientras que los extrafiscales se relacionan con propósitos de política económica.

CARGA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO FEDERAL Y APERTURA COMERCIAL, 1988-1996

	Ingresos efectivos del gobierno federal/PIB	Exportaciones/PIB	Importaciones/PIB
1988	11.6	0.2	0.2
1989	11.7	0.2	0.1
1990	11.1	0.1	0.1
1991	10.6	0.1	0.1
1992	11.3	0.1	0.1
1993	11.4	0.1	0.1
1994	11.3	0.1	0.0
1995	9.5	0.1	0.0
1996	8.9	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 1 y en informes anuales del Banco de México.

supone que la recaudación depende de la composición y generación del PIB y parte de una función legal o institucional de la recaudación impositiva como una relación lineal de los impuestos y del ingreso, de la forma:

$$T_x = (a + bY) - T_r$$

$$b < 1$$

donde el total de ingresos por impuestos depende del ingreso nacional, pero sus parámetros están determinados por las leyes

VARIABLES EXPLICATIVAS, 1988-1996 (MILLONES DE PESOS DE 1993)

	Ingresos efectivos del gobierno federal ¹	PIB	Exportaciones	Importaciones
1988	120 547.6	1 042 066.0	1 754.6	1 605.4
1989	127 459.4	1 085 815.0	1 835.7	1 265.9
1990	126 114.0	1 140 848.0	1 433.4	988.5
1991	126 278.7	1 189 017.0	1 164.0	802.7
1992	138 843.0	1 232 162.0	1 017.4	701.6
1993	143 138.0	1 256 196.0	928.9	640.6
1994	148 030.8	1 311 661.0	857.7	591.5
1995	116 887.9	1 230 994.0	622.1	429.0
1996	115 137.2	1 293 675.0	472.5	325.8

1. Comprenden ingresos petroleros y no petroleros.

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 1 y en Banco de México, *Informe Anual 1996*.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

La ecuación estimada mediante el método econométrico es:

$$\text{IEGF}_t = -25983.49 - 0.111 (\text{PIB})_t + 0.403 (\text{X})_t + 7.347 (\text{M})_t$$

(8817.49) (0.066) (0.086) (0.125)

$$R^2 = 0.999$$

$$D - W = 2.143.$$

De acuerdo con el coeficiente de determinación múltiple, el modelo explica cerca de 100% del total de los ingresos efectivos del gobierno federal, en tanto que la estadística Durbin-Watson muestra la inexistencia de autocorrelación en el período de análisis.

La ecuación funciona de acuerdo con los supuestos establecidos: que los IEGF y las variables explicativas cambian en la misma dirección—excepto el primer parámetro—, mientras la constante que capta otros efectos no mensurables por las restantes variables está relacionada contrariamente con los IEGF; es negativa en el caso de que las variables explicativas sean nulas y su magnitud expresa que 25 983.49 millones de pesos constantes en promedio al año constituyen impuestos no recaudados por el fisco federal. Dicha aseveración concuerda con la evidencia de que hay evasión fiscal legal e ilegal, así como diversas fuentes a las que no se grava, lo cual incluso puede interpretarse como un subsidio para las fuentes no gravadas que evaden sus obligaciones o que las cumplen de manera inapropiada. Esa magnitud representa aproximadamente 2.3% del PIB en promedio y 20% respecto a los IEGF.⁶

6. Véanse las diversas iniciativas de la Ley de Ingresos de la Federación y los Criterios Generales de Política Económica, así como el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1997-2000, pp. 57 y 102.

impositivas; donde a es la captación de ingresos aun cuando el ingreso nacional sea igual a cero (impuestos que no están sujetos al nivel del ingreso), y b , la tasa marginal a la imposición, en tanto al impuesto bruto (T_b) se le deben deducir las transferencias (T_r).

Para los propósitos del presente trabajo no es necesario precisar los efectos de los diversos tipos de impuestos en el nivel de actividad económica, del empleo y de los precios.

El modelo que se propone establece la relación de los ingresos efectivos del gobierno federal (IEGF), representados por las entradas reales de recursos sólo por impuestos tributarios federales, omitiéndose los que significan movimientos virtuales, como son los impuestos compensados con subsidios y los ingresos no tributarios.

Por tanto, la recaudación tributaria (renta, valor agregado, producción y servicios, tenencia o uso de vehículos y comercio exterior), incluida la del IVA y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), causados por la venta de bienes y servicios petroleros, estará en función de tres variables independientes: el producto interno bruto privado (PIB), las exportaciones (X) y las importaciones (M), donde el PIB es la variable explicatoria de mayor importancia, dado que el monto de la imposición recae sobre la generación y composición de la producción interna, ya que las transacciones comerciales con el exterior se tratan atendiendo objetivos extrarrecaudatorios, como es el caso de la balanza de pagos y de la política de industrialización.⁵ Formalizando el modelo se tiene:

$$\text{IEGF} = f(\text{PIB}, X, M)$$

donde:

IEGF = recaudación efectiva del gobierno federal

PIB = producto interno bruto

X = exportaciones de mercancías

M = importaciones de mercancías.

El modelo supone que no hay un atraso significativo de la recaudación de impuestos respecto al PIB, lo cual supone a su vez una función determinística de tipo lineal a la cual se le agrega el término de distorsión (U), transformándose en una función estocástica:

$$\text{IEGF}_t = a_0 + b_1 (\text{PIB})_t + b_2 (\text{X})_t + b_3 (\text{M})_t + U_t$$

$$\text{Para } t = 1, 2, \dots, 9$$

donde a es una constante para medir otros efectos no explicados por las variables independientes, y b_1 , b_2 y b_3 son los coeficientes para estimarse junto con la constante. El período de análisis comprende nueve años y las variables explicatorias que se consideran se presentan en el cuadro 3.

5. El comercio exterior en México siempre ha constituido una fuente adicional de recursos impositivos al lado del PIB, aun cuando haya descendido como fuente de tributación.

INGRESOS EFECTIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y PIB, 1988-1996

Año	IEGF/PIB (porcentaje)
1988	1.019
1989	1.129
1990	1.726
1991	1.104
1992	1.180
1993	1.107
1994	2.147
1995	2.221
1996	1.960

La ecuación también ofrece las propensiones o tasas marginales de tributación respecto al PIB, exportaciones (X) e importaciones (M), o sea, los coeficientes estimados. El más significativo es el PIB, que es negativo; es decir, aun cuando el PIB es la principal fuente de imposición —independiente de los niveles del comercio exterior—, los impuestos por este concepto han decrecido con respecto a dicho agregado.

Los coeficientes sobre las exportaciones e importaciones son comparativamente mayores que el del PIB, dada la apertura comercial de la última década, pero principalmente por el incremento de las exportaciones petroleras, con todo y la caída de la participación de los ingresos tributarios de importación.

Con base en la ecuación anterior, se determinaron la elasticidad del ingreso tributario con respecto al producto (E_T, PIB), las exportaciones (E_T, X) y las importaciones (E_T, M), cuyos resultados se muestran en el cuadro 4.

ELASTICIDAD PRODUCTO, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1988-1996

	E _T , PIB ¹	E _T , X ²	E _T , M ³
1988	0.816	2.398	47.707
1989	0.798	2.384	43.994
1990	0.816	2.487	44.259
1991	0.816	2.487	45.351
1992	0.840	2.920	42.715
1993	0.840	3.148	45.351
1994	0.880	1.767	24.654
1995	0.880	1.217	24.470
1996	0.874	1.404	27.414

1. E_T, PIB = (dIEGF/dPIB) / (IEGF/PIB).
2. E_T, X = (dIEGF/dPIB) / (X/PIB).
3. E_T, M = (dIEGF/dM) / (M/PIB).

Cuando la E_T, PIB es unitaria, o sea, que el sistema tributario es inelástico en relación con el crecimiento del PIB, queda demostrado el poco dinamismo del sistema tributario como captador de recursos, a pesar de las reformas que se han impulsado recientemente.

Para derivar la carga tributaria (IEGF/PIB), se procedió a dividir los resultados de la primera ecuación entre el PIB, quedando:

$$\frac{IEGF}{PIB} = -0.111 - \frac{25983.49}{PIB} + \frac{0.403(X)}{PIB} + \frac{7.347(M)}{PIB}$$

Esta nueva ecuación muestra que la carga tributaria es una función lineal de la tasa marginal de tributación al contenerla implícitamente; su valor estimado para la serie se muestra en el cuadro 5. Los resultados obtenidos son congruentes con los del cuadro 2, donde se observa su tendencia, se muestran las deficiencias administrativas en la recaudación impositiva y la relativa apertura de la economía. Esta información enriquece la bondad estimativa del modelo.

La variable que muestra las fallas administrativas en la recaudación decrece al aumentar el PIB, lo cual implica que si bien la habilidad recaudatoria de la hacienda federal no es la esperada ha tendido a mejorar en algunos impuestos, como el de la renta y al valor agregado. Ello ha sido así debido a las continuas reformas a la administración fiscal para conjurar la evasión. De hecho, el declive reciente de los ingresos tributarios, además de la evasión y la elusión fiscales, se origina en la menor dinámica de la actividad económica que ha deteriorado las fuentes estables de ingresos.

De acuerdo con la información hasta aquí vertida, se observa que la carga tributaria depende del nivel de desarrollo dado por la evolución y el tamaño del PIB, principalmente. En suma, durante el período de análisis se presentan deficiencias del sistema tributario con serias implicaciones para la aplicación de la política fiscal, dada la magnitud de la tasa media marginal de tributación, así como por la elasticidad casi unitaria del ingreso total tributario respecto al PIB. Ello refleja la falta de progresividad del sistema tributario y, por ende, las serias limitaciones de la política fiscal en sus propósitos redistributivos, ya que capta recursos insuficientes conforme se incrementa el ingreso nacional. De ahí que en la estabilización de la economía se haya privilegiado a la política monetaria.

Si el objeto de la política fiscal es contribuir al crecimiento económico con una mejor distribución del ingreso, será indispensable reducir la evasión y la elusión fiscales mediante la incorporación de nuevas fuentes de ingreso para distribuir con justicia y equidad la carga impositiva; además, habrá que dotar de mayor progresividad al sistema tributario. Lo anterior entraña la profundización de la reforma tributaria mediante un mayor y mejor control administrativo con base en sistemas más simplificados para los causantes y programas de fiscalización más eficaces, así como el desarrollo de políticas fiscales que promuevan la creación de empleos y la reinversión en las actividades y zonas prioritarias y la supresión de diversas formas de exención del impuesto sobre la renta a fin de que todas las actividades que generen un ingreso, por reducido que sea, permitan ampliar el número de contribuyentes efectivos. 