

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI

A. Medina Félix¹

RESUMEN

El presente documento tiene como propósito examinar los diversos factores que han repercutido en la recaudación de los ingresos públicos en México a partir del siglo XXI. Con la información recabada se realiza un análisis de la evolución a través de los eventos más representativos que han dejado huella en las finanzas públicas. México es un país que se caracteriza por tener una baja recaudación en relación con su actividad económica. Un sistema fiscal débil y fuentes de ingresos que han mostrado en los últimos años tendencias a la baja, reflejan la gran informalidad de las actividades económicas y las considerables exenciones en los regímenes tributarios. Con base en el análisis realizado se plantean los diversos retos a los cuáles se enfrentan las finanzas públicas en lo referente a la recaudación.

PALABRAS CLAVE: Ingreso, Recaudación, Finanzas Públicas, Impuestos.

ABSTRACT

The purpose of this document is to examine the several factors that have affected the collection of public revenues in Mexico since the 21st century. With the information collected, an analysis of the evolution that they have suffered through the most representative events that have left traces in the public finances is realized. Mexico is a country characterized by low revenues in relation to its economic activity. A weak fiscal system and sources of income that have shown in recent years downward trends, reflect the great informality of the economic activities and the considerable exemptions in tax regimes. Based on the analysis carried out, the various challenges faced by public finances terms collection are presented.

KEYWORDS: Revenues, Collection, Public Finance, Taxes

¹ Estudiante de 8º semestre de la carrera de Contador Público en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí UAMZH, anel.medina02@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Los ingresos presupuestarios del sector público en México se pueden dividir en dos grandes rubros según su fuente: Petroleros y No petroleros. El primer rubro ha ocupado un lugar muy importante dentro de los ingresos públicos, lo cual dio origen a que las finanzas del país se hicieran altamente dependientes de esta fuente y por ende los ingresos fiscales sean susceptibles de la volatilidad del precio del crudo. En 2009 se hizo muy evidente esta situación cuando se desplomaron los ingresos petroleros ante la baja de precios del barril de este recurso no renovable.

México es un país que se caracteriza por tener una baja recaudación en relación con su actividad económica, prueba de ello, son todos los estudios que apuntan que el país ocupa los últimos lugares de recaudación en América Latina. Un sistema fiscal débil y fuentes de ingresos que han mostrado en los últimos años tendencias a la baja, reflejan la gran informalidad de las actividades económicas y las considerables exenciones en los regímenes tributarios.

Los objetivos de la disciplina fiscal en México están encaminados a promover una mayor solvencia económica que permita invertir y mejorar la infraestructura requerida para motivar el crecimiento, obtener ingresos que permitan gastar lo suficiente para combatir la pobreza, así como mejorar la capacidad de los servicios de deuda.

No obstante, la disciplina Fiscal del país al estar basada en planes de elevada rigidez, limita la disponibilidad de recursos para impulsar la inversión productiva, por lo que el crecimiento también se ve restringido.

El gobierno mexicano ha optado por contener los niveles de gasto público en un intento de mantener unas finanzas públicas sanas, lo cual ha frenado la inversión en infraestructura y demás áreas necesarias para el crecimiento económico. Ante esta situación el país se ve imposibilitado de hacerle frente a las demandas de la sociedad (Inzunza Mejía & Sanchez Díaz, 2013).

La incapacidad del gobierno de captar los ingresos requeridos para el desarrollo, refleja la necesidad de reorientar la política fiscal, a través del fortalecimiento de las bases tributarias.

Para ampliar las bases tributarias es de suma importancia hacer un análisis que permita la reducción de las facilidades que concede el gobierno a las grandes empresas, así como las que otorga a regímenes especiales que impiden al país allegarse de recursos suficientes para invertir en el desarrollo.

Hay que considerar que los recursos captados deben ser invertidos de forma eficiente para mejorar las condiciones sociales del país, fomentar la inversión y creación de empleos formales que incrementen los ingresos percibidos por las personas, a mayores ingresos, mayor base tributaria.

MARCO METODOLÓGICO

Los ingresos públicos de México han presentado cambios importantes durante el presente siglo, su estudio y análisis de evolución permiten comprender cómo es que el país ha llegado al punto en el que se encuentra actualmente y cuáles son los retos a los que se enfrentan las finanzas públicas en lo referente a la recaudación.

Se consultaron diversas fuentes bibliográficas y sitios oficiales de internet, de dónde se recabó información documental y estadística necesaria para su análisis e interpretación. La presente investigación pretende describir qué factores han repercutido en los ingresos públicos y cómo se han comportado ante la manipulación ejercida sobre ellos.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Factores determinantes de los Ingresos

Periodos presidenciales

La alternancia en el poder político implica también una variante en cuanto a la captación y asignación que se le da a los ingresos. El aspirar a obtener o conservar el poder político, implica en cierto punto evitar el aumento o creación de tributaciones que causen el descontento de la población. Lo anterior limita el aprovechamiento de bases tributarias e inclina una gran parte del presupuesto en gasto social.

En el año 2000, Vicente Fox llegó a la presidencia gracias al descontento de la ciudadanía con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Su gobierno trató de convencer a las personas de que podría gastar mejor por lo que propuso una reforma fiscal, entre los puntos más relevantes se encontraba la idea de generalizar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), esta propuesta no prosperó ante la falta de convencimiento de los mexicanos y la debilidad en el congreso.

En el siguiente sexenio, el presidente Calderón introdujo dos nuevos gravámenes, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), como una medida para contrarrestar los altos niveles de evasión fiscal empresarial del Impuesto Sobre la Renta (ISR); y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) con el propósito de gravar a la informalidad.

La segunda reforma fiscal de Calderón se enfocó en disminuir la dependencia del país hacia los ingresos petroleros y fortalecer las finanzas públicas a través de un impuesto general al consumo, si bien el proyecto fue rechazado por parte del Congreso, logró incrementar la tasa del IVA, pasando del 15 al 16% (Mayer Serra, 2014).

En el 2012, el PRI retornó al Poder Ejecutivo, la nueva reforma fiscal entró en vigor en el año 2014, entre los cambios más significativos fueron la homologación del IVA y el gravar productos específicos.

Ingresos externos

La población mexicana que labora en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, además de contribuir con la economía nacional a través del envío de recursos económicos a sus familiares que viven en México, también lo hace de manera significativa en la recaudación fiscal en el momento en que dichos recursos entran al mercado interno.

Dentro de los ingresos de fuente externa, las remesas juegan un papel importante si se considera que contribuyen al fisco principalmente a través del IVA cuando se adquieren productos o servicios con recursos de este tipo. Entre los años 2000 y 2006, las remesas enviadas por mexicanos tuvieron un crecimiento en línea recta, y solo fue hasta el periodo de 2007 y 2008 en que se obtuvo un crecimiento negativo (Lozano, Valdivia, & Huesca, 2010).

Clasificación de los Ingresos Públicos

Los ingresos que el país recauda son los impuestos, tasas o empréstitos. Los primeros dos se obtienen del sector privado, el tercero implica deuda, la obligación de pagar por ello en el futuro con los intereses previamente pactados.

Mientras las tasas y los empréstitos son de carácter voluntario, los impuestos son de carácter general y obligatorio para toda persona física o moral.

Los ingresos públicos tienen se pueden clasificar en ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios hacen referencia a los se obtiene de forma regular, éstos a su vez, se encuentran divididos en dos categorías: Ingresos corrientes e Ingresos de Capital. Los primeros son aquellos que se recaudan por el gobierno federal, comprende a los ingresos percibidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP): Tributarios y No tributarios; y a los ingresos producto de la venta de bienes y servicios prestados por organismos y empresas paraestatales como la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

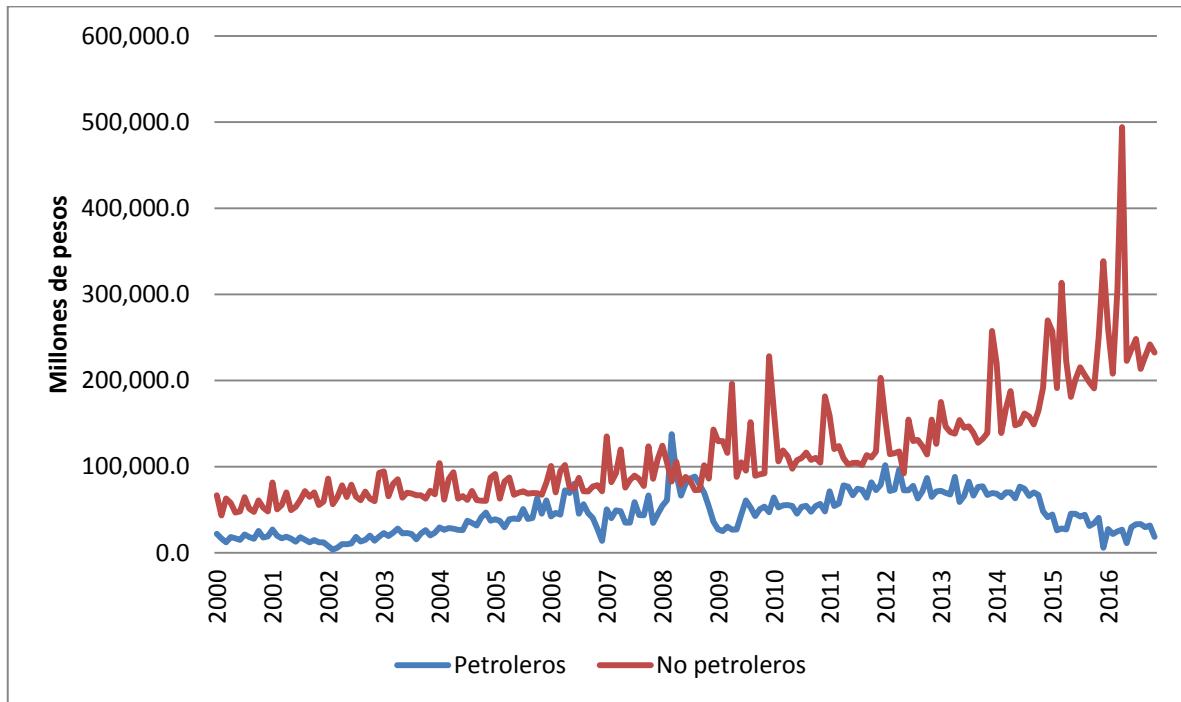
Los ingresos tributarios se clasifican en impuestos directos e indirectos. Son impuestos directos los que gravan los ingresos, el capital o patrimonio de una persona, como lo es el ISR. Por el otro lado, son indirectos aquellos que gravan bienes o servicios, en esta categoría se encuentran el IVA y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

En cuanto a los ingresos extraordinarios, son aquellos que ocurren cuando el Estado enajena bienes de la nación, recurre a la deuda, ya sea interna o externa, o por la emisión de moneda por parte del Banco de México (Padilla Cuevas, 2010).

Cambios en los Ingresos Petroleros y No Petroleros

Gráfica 1

Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal, Petrolero y No petroleros 2000-2016



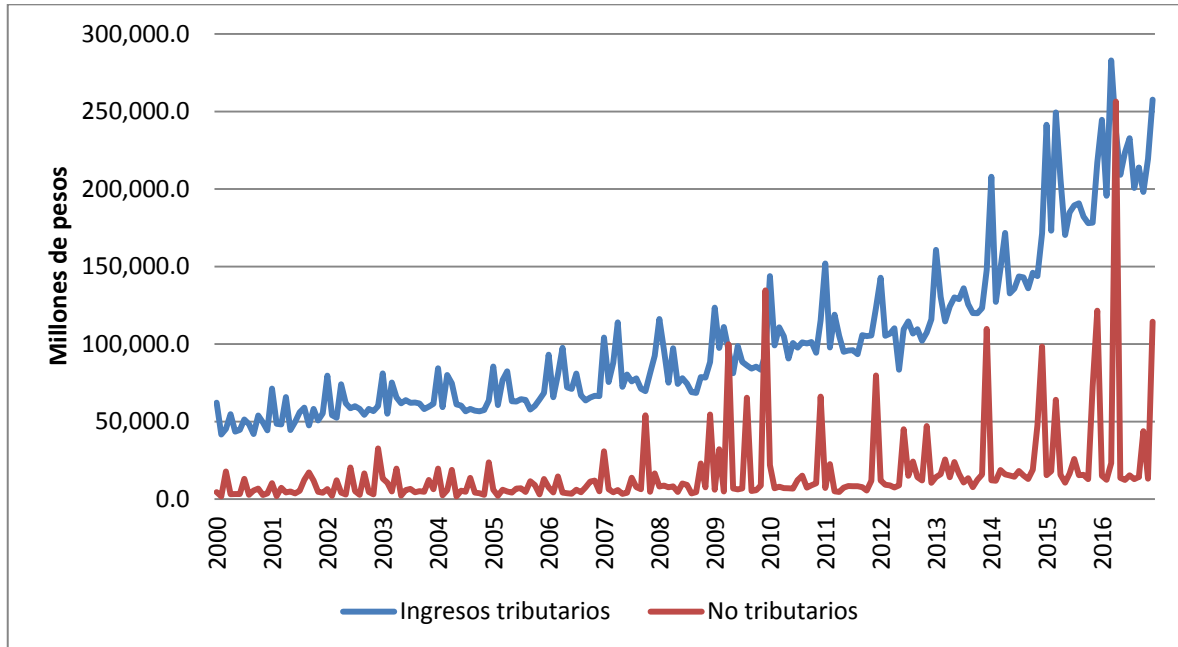
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017).

La variación en los precios del barril durante el siglo XXI ha sido considerable, en el año 2000, el precio se ubicaba alrededor de los 23.34 usd, ocho años después, alcanzó un precio máximo de 84.34 usd. Mientras que en 2009 descendieron hasta niveles que hicieron reflexionar al país acerca de la necesidad de contrarrestar la dependencia hacia una fuente de ingreso tan volátil. Para el año 2012, los precios se recuperaron y alcanzaron los 101.96 usd, sin embargo para el año 2015, éstos cayeron a más del 50%, llegando a los 43.28 usd (Ramírez Cedillo, 2016).

La Ley de Ingresos de la Federación 2016 estimó que los ingresos petroleros que se obtendrían para ese año representarían el 4.6 % del Producto Interno Bruto. Al compararse este porcentaje con el correspondiente a lo recaudado en 2013, que fue de 8.3%, se puede observar cómo ha disminuido en un 3.7% respecto al PIB (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

Gráfica 2

Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal, No petroleros,
Tributarios y No tributarios



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017)

Como puede observarse en la gráfica anterior, los ingresos no petroleros se mantuvieron uniformes hasta finales de 2008, después, se presenta una alza en los ingresos no tributarios al grado de alcanzar en ciertos puntos a aquellos que si son de carácter tributario. A partir de 2010, éstos últimos comienzan a ascender de forma lenta, mientras que los ingresos no tributarios descienden hasta llegar al mismo nivel que tenían un par de años atrás.

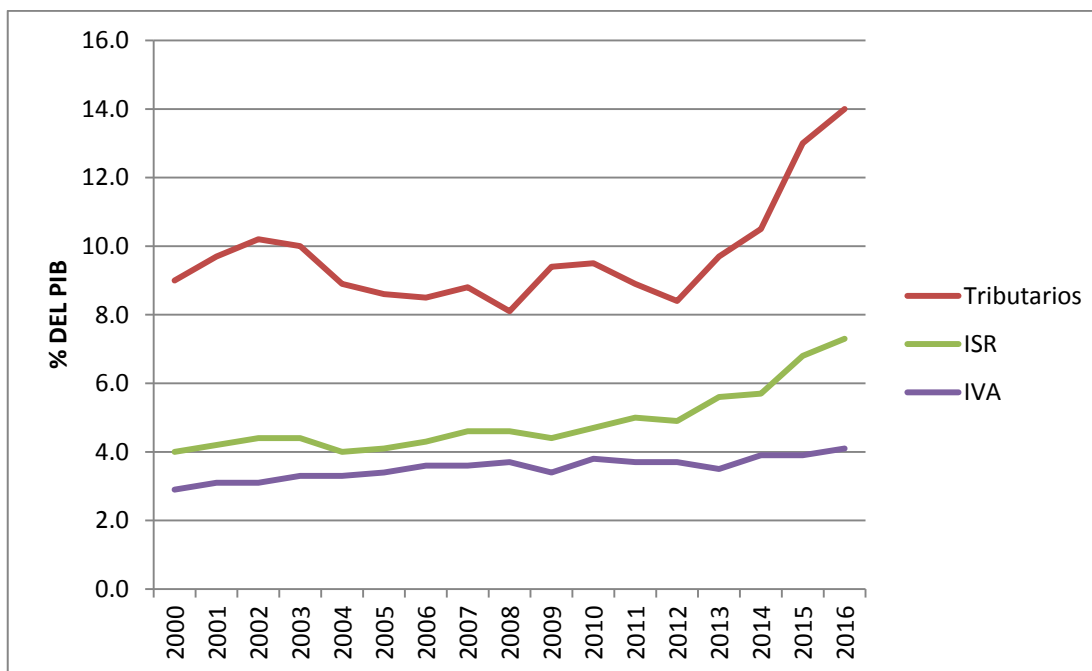
Evolución de los Ingresos Tributarios

Los siguientes análisis utilizan el PIB como base para realizar las comparaciones a través de los años, lo anterior debido a que el usar pesos corrientes no es factible en un estudio donde la inflación juega un papel muy importante en el tiempo.

En la siguiente gráfica se aprecia los cambios que han tenido los ingresos tributarios en México, haciendo énfasis en los dos impuestos más importantes a través de los cuáles recauda el fisco: ISR e IVA, los cuales representan en todos los años a más del 80% de los ingresos tributarios.

Gráfica 3

Ingresos presupuestarios del Gobierno Federal (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017)

Los ingresos tributarios se mantuvieron por debajo del 10% del PIB durante casi diez años, y es hasta después de 2013 que comienzan ascender a un ritmo más acelerado, al grado de llegar a una presión fiscal del 14% para el año 2016.

Impuesto Sobre la Renta

La mayor parte del ingreso recaudado por este impuesto corresponde al ISR que pagan las empresas, a diferencia de otros países en donde la mayor carga fiscal se encuentra en las personas físicas con un promedio del 80% del total del ISR recaudado. En el año 2008, México logró una recaudación equivalente a 4.7 puntos del PIB, de los cuales un poco más del 42% fue correspondiente al de personas físicas. Cabe señalar que después de las personas morales, son las personas asalariadas las que contribuyen más al fisco al tener un menor margen de evasión fiscal. Por el otro lado, las personas físicas con actividades empresariales y profesionales son las que muestran mayores prácticas de evasión (Mayer Serra, 2014).

Impuesto al Valor Agregado

En todos los años, el IVA se ha mantenido por debajo del ISR de forma constante, con una diferencia porcentual de una unidad aproximadamente hasta 2012. A

partir de ese año, el ISR muestra mayor crecimiento que el IVA, con una recaudación del 3% respecto al PIB más que éste último impuesto.

Diversos autores coinciden en que los impuestos al consumo constituyen un instrumento con potencial para generar ingresos públicos de forma eficiente y sencilla. En México se ve limitada ésta posibilidad por la gran cantidad de facilidades y estímulos que otorga el fisco (Álvarez Estrada, 2009).

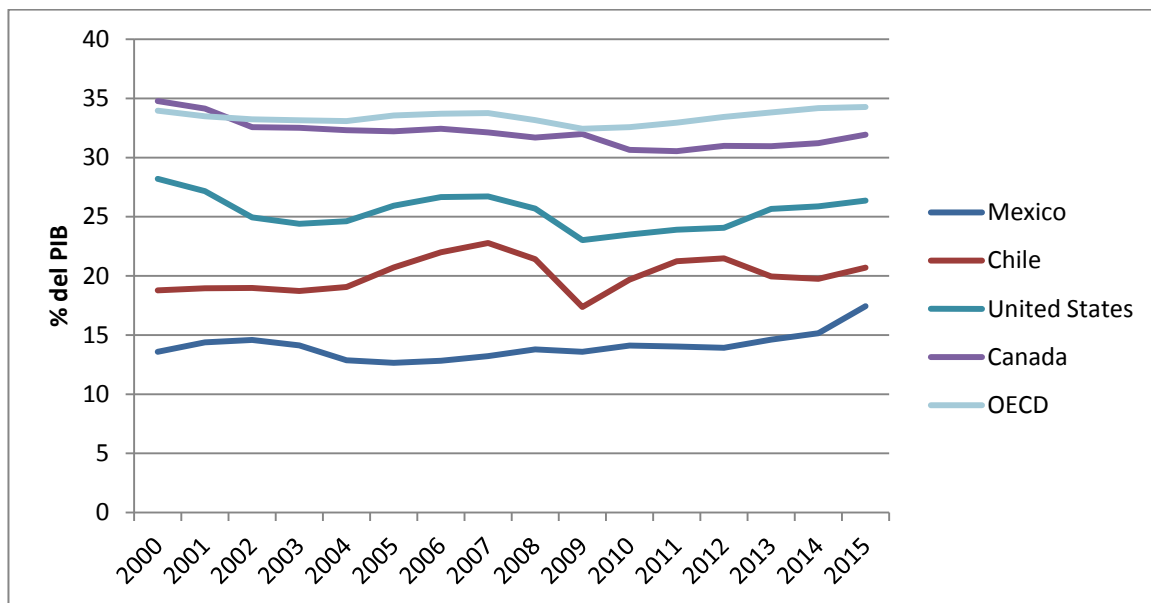
Existe una baja recaudación al consumo en México, el Impuesto al Valor Agregado sufrió transformaciones importantes a través de la reforma fiscal 2014, en dónde se homologó la tasa al 16%, eliminando la tasa de la franja fronteriza. Sin embargo, existen condonaciones o reducciones en el pago de este impuesto para ciertos regímenes, tal es el caso de los personas que tributan en el Régimen de Incorporación Fiscal, en dónde, de acuerdo al público con el que realicen operaciones y de las actividades con las que se registren, tienen derecho a facilidades que les eximen hasta del 100% del impuesto.

Evolución de la presión tributaria

A principios del siglo actual, se presentó un ligero aumento en la presión fiscal, después de 2013, comienza un descenso de ésta hasta el 2006, año a partir del cual inicia una lenta recuperación constante hasta el 2014, momento en el que se implementa la reforma tributaria y, como resultado de esto, se acelera la participación de los ingresos públicos como parte del PIB.

Gráfica 4

Evolución de los ingresos tributarios 2000-2015 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (2017)

Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en México han aumentado ligeramente durante los últimos años como consecuencia de los cambios observados en los regímenes tributarios y el fortalecimiento de las administraciones tributarias. Sin embargo, se puede observar claramente en la gráfica anterior la enorme brecha en la presión fiscal que existe con el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. De acuerdo con las estadísticas de dicha organización, México es el miembro con el indicador más bajo de presión fiscal, esto se debe principalmente a las bases tributarias estrechas, aunado a un elevado nivel de informalidad, y una administración fiscal débil.

Economías dentro del continente de América como Chile, Estados Unidos y Canadá superan dentro de los 5 y 15 puntos porcentuales a México. Es interesante observar cómo los primeros dos países muestran una tendencia similar en la evolución de la presión fiscal, mientras que México se ha mantenido con un patrón bastante estable.

En el año 2014 se llevó a cabo la Reforma Hacendaria con el objetivo de incrementar la captación de ingresos por impuestos a través de una mejor gestión en el sistema fiscal, de esta forma se pretendía reducir la dependencia de México hacia los ingresos petroleros y evitar recurrir a un endeudamiento mayor. De dicha forma, logró aumentar una recaudación tributaria no petrolera en alrededor de 3 puntos porcentuales del PIB durante los años 2015 y 2016.

Si bien los ingresos tributarios han mostrado una tendencia a la alza en estos últimos años, se debe principalmente a factores externos que no significan necesariamente que exista una mejor recaudación. Es fundamental mejorar el sistema fiscal mexicano ante la incertidumbre de los precios del petróleo y de otros factores de carácter internacional que puedan repercutir de manera considerable en las finanzas públicas.

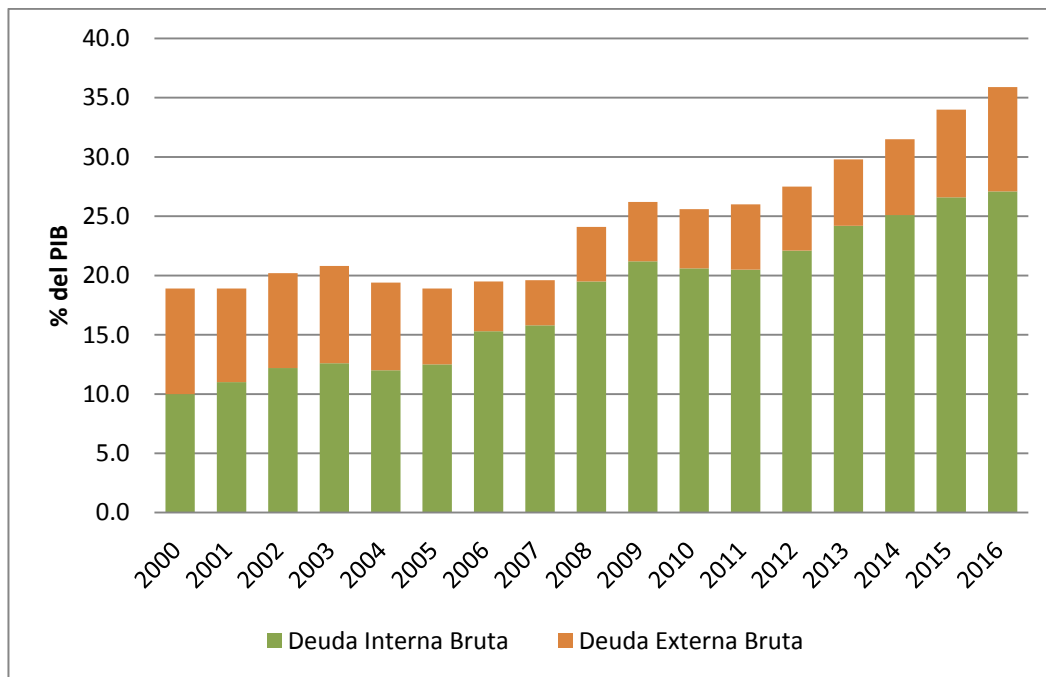
A pesar de que el gobierno ha hecho implementado medidas significativas orientadas a una mayor eficiencia fiscal con la reforma tributaria de 2014, es determinante aumentar los ingresos mediante el incremento de los impuestos, para lo cual es muy importante reducir la evasión fiscal y disminuir los gastos fiscales.

Análisis y evolución de la deuda pública

México ha recurrido al endeudamiento como una estrategia para reactivar la economía en tiempos de crisis, A pesar del aumento registrado en la presión fiscal, los ingresos por parte de empréstitos también han tomado una tendencia a la alza, una situación que reafirma la necesidad de optimizar el sistema fiscal.

Gráfica 5

Deuda Bruta del Gobierno Federal (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017)

Como parte del PIB, la deuda del sector público federal pasó del 19 al 36 por ciento, es decir, que durante los últimos 16 años, se incrementó en 17 puntos porcentuales. Si se compara con la evolución que ha tenido la presión tributaria durante este mismo periodo, es lamentable ver cómo la deuda se ha elevado más del triple que el porcentaje de participación que tienen los ingresos de carácter fiscal como parte del PIB.

La desaceleración de la economía ha sido el detonante de esta tendencia, México al igual que otras economías latinoamericanas se ha visto en la necesidad de recurrir a esta fuente de financiamiento para poder hacerle frente al gasto público. (CEPF, 2016)

CONCLUSIÓN

Durante el siglo XXI, México ha tenido que enfrentarse a cambios importantes que han repercutido en el comportamiento de la captación de recursos económicos necesarios para el desarrollo económico. El desplome de los precios del petróleo, que redujo los ingresos del gobierno y ocasionó recortes en las inversiones del sector energético, así como una fuerte depreciación del peso mexicano y la creciente incertidumbre de las políticas mundiales, son algunos de las situaciones a las cuales se enfrentan las finanzas públicas.

Ante el panorama que se presenta en la actualidad y dado que el aumento de los ingresos ha sido muy poco relativo al PIB, el reto fiscal es recaudar más recursos a través de una mejor gestión que permita mantener los niveles de gasto presupuestados sin incurrir en un mayor aumento de la deuda pública. El desarrollo del país dependerá del grado de eficiencia con el que el gobierno pueda captar y gastar los recursos en beneficio del desarrollo social y económico.

Las reformas presentadas han mostrado resultados positivos de forma parcial, pues aún es necesario seguir mejorando la legislación fiscal, de forma que se simplifique el esquema de tributación y se eliminen las facilidades otorgadas a regímenes especiales, que si bien han sido creados con la finalidad de motivar a las personas a adoptar una actividad económica formal, han sido aprovechados por los contribuyentes como medio de evasión de fiscal.

Es necesario que México realice un análisis de las bases tributarias con las que cuenta, y utilice a su favor a aquellos impuestos cuyo potencial no ha sido aprovechado del todo, como es el caso del IVA, que representa una gran fuga de ingresos al consumo.

Con la información recabada fue posible identificar los periodos de tiempo más relevantes en términos de variación de ingresos públicos. Se continuará con el análisis y se extenderá la investigación para centrarse en esos lapsos de tiempo con el fin de examinar los factores económicos y administrativos responsables de dichos cambios.

Bibliografía

- Álvarez Estrada, D. (2009). Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México. *Macroeconomía del desarrollo*, 41-50. Recuperado el 16 de Marzo de 2017, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5451/S0900549_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Auditoría Superior de la Federación. (2016). *El reto fiscal y la reforma hacendaria*. México: SERIE Apuntes Didácticos. Recuperado el 10 de Marzo de 2017, de http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/8._El_Reto_Fiscal_y_la_Reforma_Hacendaria.pdf
- CEPF. (2016). *Análisis y evolución de la Deuda Pública*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Recuperado el 28 de Marzo de 2017, de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/junio/notacefp0122016.pdf>
- Inzunza Mejía, P. C., & Sanchez Díaz, A. J. (2013). Disciplina fiscal: límites de la política fiscal para promover el desarrollo en México. *Nósis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 136 -156. Recuperado el 28 de Febrero de 2017, de <http://www.redalyc.org/pdf/859/85927874006.pdf>
- Lozano, F., Valdivia, M., & Huesca, L. (2010). Remesas y recaudación tributaria en México. *Migración y Desarrollo*, 145-168. Recuperado el 30 de Marzo de 2017, de <http://www.redalyc.org/pdf/660/66019859008.pdf>
- Mayer Serra, C. E. (2014). ¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? *Revista Mexicana de Ciencias y Políticas Sociales*, 147-190. Recuperado el 5 de Abril de 2017, de <http://www.redalyc.org/pdf/421/42131173006.pdf>
- OCDE. (2017). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*. Recuperado el 2 de Abril de 2017, de <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>
- Padilla Cuevas, A. M. (2010). La estructura de los ingresos en México desde una perspectiva multidisciplinaria. *Ciencia Administrativa*, 1-5. Recuperado el 15 de Febrero de 2017, de <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/estructura2010-2.pdf>
- Ramírez Cedillo, E. (2016). Causalidad entre ingresos y gastos públicos. *Economía Informa*, 41-53. Recuperado el 12 de Marzo de 2017, de <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/401/03RamirezCedillo.pdf>
- SHCP. (17 de Ferero de 2017). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Recuperado el 17 de Febrero de 2017, de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas