



# ¿Subir o bajar impuestos?

## La reforma fiscal deseable para México



**MIRAMONTES**  
CONTADORES PÚBLICOS Y CONSULTORES

C.P.C. Héctor Manuel Miramontes Soto, Socio

### EL DESARROLLO HUMANO Y ECONÓMICO DE MÉXICO, ASÍ COMO LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

**E**l cumplimiento de la función del Estado como garante y promotor del desarrollo humano y económico en nuestro país, descansa necesariamente en la obtención de recursos financieros

suficientes a través de los ingresos tributarios y no tributarios. En cuanto a los primeros, la recaudación tributaria en nuestro país ha sido tradicionalmente baja en comparación con la que logran obtener otros países en el ámbito internacional, particularmente de aquellos que, igual que México, son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En tanto la tasa de recaudación tributaria promedio para los países miembros de esta organización ronda alrededor del 35% como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), en nuestro país este indicador en los últimos años ha sido cercano al 10%.

### PADRÓN DE CONTRIBUYENTES

Según datos oficiales contenidos en el Tercer Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal, Capítulo 2.1. "Política Hacendaria para la Competitividad", al mes de junio de 2009, los contribuyentes activos localizados aumentaron en 6.2% respecto al mismo

mes de 2008. El número de contribuyentes activos localizados se ubicó en 24.5 millones, de los cuales 9.05 millones correspondió a personas físicas con regímenes distintos a sueldos y salarios (36.9%), 0.8 millones a personas morales (3.3%) y 14.65 millones a personas físicas con régimen de sueldos y salarios (59.8%). Además, se precisa que, entre enero de 2007 y junio de 2009, el total de contribuyentes activos localizados se incrementó en 2.17 millones.

La población de México supera la cifra de 103 millones de personas [conteo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2009]. De la población económicamente activa en nuestro país (alrededor de 39 millones de personas), el 38% contaba con un empleo formal conforme a la Encuesta Nacional de empleo formulada por el INEGI para el año 2000, en tanto que, el 60% tenía un empleo informal y el resto (2%) no lo tenía. Conforme a la estadística más reciente del INEGI el desempleo en el primer semestre de 2009 aumentó a un máximo histórico del 5% de la población económicamente activa.

De lo anterior se desprende que existe un sector amplio de la economía que no paga impuestos en nuestro país, ya que de la población económicamente activa sólo se encuentra registrada ante el padrón de contribuyentes, aproximadamente el 62%.

## EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO

### Impuestos vigentes

En la actualidad el sistema tributario mexicano comprende tres impuestos directos que gravan el ingreso de las personas y cuatro indirectos que gravan el consumo. En los primeros se comprenden los impuestos sobre la renta (ISR), empresarial a tasa única (IETU) y a los depósitos en efectivo (IDE). En los segundos, tenemos a los impuestos al valor agregado (IVA), especial sobre producción y servicios (IESPYS), sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV) y sobre automóviles nuevos (ISAN). Para apreciar la importancia de estos impuestos y su contribución a la recaudación tributaria en nuestro país, es necesario precisar que para el presente ejercicio se estimó un total de ingresos tributarios (impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, entre otros) por el orden de \$2'074,438, de los cuales, el ISR y el IETU representan aproximadamente el 31%, en tanto que el IVA y el IESPYS representan aproximadamente el 20%.

---

“...existe un sector amplio de la economía que no paga impuestos en nuestro país, ya que de la población económicamente activa sólo se encuentra registrada ante el padrón de contribuyentes, aproximadamente el 62%.”

---

El total de ingresos de la federación previstos para el presente ejercicio, tributarios y no tributarios, fueron estimados en la cantidad de \$3'045,479.

### Tasas de impuestos en un entorno global

La tasa actual del ISR en México es del 28% y la tasa general del IVA es del 15% (10% en la región fronteriza), las cuales pueden ser consideradas como competitivas en el plano internacional, si consideramos que, entre algunos países miembros de la OCDE, las tasas del ISR van desde un 12 hasta un 40%, mientras que las tasas de los impuestos al consumo, equivalentes al IVA, fluctúan desde un 5 hasta un 25%. Entonces, podemos afirmar que el problema de México, no es precisamente de tasas, sino de la ausencia de una verdadera justicia tributaria, como lo describo en los siguientes apartados, desde luego, con una visión absolutamente propositiva.

### Características generales del sistema tributario mexicano

El sistema tributario mexicano es altamente volátil, dado el exceso de reformas fiscales que se producen de manera sistemática año con año, lo que trae como consecuencia una grave falta de certidumbre y seguridad jurídica para los contribuyentes. Al mismo tiempo, adolece de una falta de simplicidad.

Los cálculos son complejos y las leyes contienen un exceso de formalismos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales y para la aplicación de las deducciones. Por lo tanto, su cumplimiento resulta notoriamente oneroso por una excesiva



observar que un buen número de ellas contrarían el texto de las leyes, causando inseguridad jurídica a los particulares.

En adición, es importante señalar que el sistema tributario mexicano contiene regímenes especiales de excepción, cuya justificación debe ser sometida a revisión, particularmente los previstos para el sector primario y para el sector de autotransporte, así como una diversidad de disposiciones que otorgan exenciones o facilidades administrativas para determinados sectores de contribuyentes, cuya existencia torna aún más inequitativo el sistema tributario al no encontrarse adecuadamente repartidas las cargas fiscales entre los particulares.

### **Alta evasión fiscal**

En México la evasión fiscal es alarmante. Según datos contenidos en el Tercer Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal, Capítulo 2.1. "Política Hacendaria para la Competitividad", se informa que en el 2008, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) publicó un estudio de investigación sobre la industria textil estimando para

2006 una evasión de 55.9% en el ISR y 20.7% para el IVA. Por su parte, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) elaboró el estudio sobre el transporte terrestre. La evasión estimada en 2007 fue 30.9% para el ISR y de 10.2% para el IVA en dicho sector.

Los estudios anteriores evidencian que sectores importantes de la economía no pagan impuestos, como es el caso del sector informal, con el agravante de la piratería y el contrabando, entre otros, que vienen a constituir una competencia desleal para el sector empresarial establecido formalmente. Esto trae como consecuencia la existencia de un reducido padrón de contribuyentes activos, a quienes, de manera injustificada, se les ha generado una condición de contribuyentes cautivos.

Desafortunadamente esta realidad social que, desde luego, debe ser eficazmente combatida, no sólo genera, como se ha dicho, una situación de

carga administrativa. Innumerables disposiciones se encuentran en aparente contraposición con los principios tributarios de equidad, proporcionalidad y legalidad, generando a los particulares costos legales y administrativos de manera recurrente e injustificada, particularmente cuando se ven obligados a ejercer la defensa de sus derechos y garantías individuales. En relación con lo anterior, basta recordar que, recientemente, fueron presentados más de 35,000 amparos en el país en contra de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU), mismos que se encuentran en proceso de resolución por el Poder Judicial de la Federación (PJF).

Por su parte, la Ley del Impuesto al Activo (LIA), abrogada, en su época generó la presentación de más de 10,000 demandas de amparo. Simultáneamente, existen disposiciones reglamentarias y reglas generales que son emitidas regularmente por el Ejecutivo Federal, también de manera sistemática, año con año, en las cuales es común

inequidad en el reparto de las cargas fiscales, sino que, en apariencia, constituye una de las principales razones por las cuales el sistema tributario mexicano se ha tornado excesivamente regulador de la conducta de los contribuyentes, al extremo de contener diversas disposiciones que atentan contra su libertad y seguridad jurídica, bajo la óptica aparente de que todos los contribuyentes evaden el pago de impuestos, lo cual definitivamente sería del todo inexacto, tomando en consideración que un buen número de contribuyentes pagamos correctamente nuestros impuestos.

### **Iniciativa de reformas fiscales para 2010**

El Paquete Económico presentado por el Ejecutivo Federal para el ejercicio fiscal 2010, pretende como objetivos, según la exposición de motivos: **(i)** fortalecer la recaudación tributaria, **(ii)** mejorar el control y combate a la evasión fiscal, **(iii)** simplificar las disposiciones fiscales y **(iv)** mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes. Desafortunadamente, y contrario a lo pretendido, las propuestas que se plantean no contienen disposiciones concretas que constituyan verdaderas herramientas para incrementar el padrón de contribuyentes, incorporando a todos aquellos que deban de contribuir al gasto público y de manera simultánea, ampliar la base de tributación, sometiendo a un escrupuloso escrutinio todas aquellas disposiciones que otorgan exenciones, facilidades administrativas, o constituyen regímenes de excepción para hacer más equitativo el reparto de las cargas tributarias; tampoco se promueve la simplificación del sistema fiscal, por el contrario, de aprobarse dicha Iniciativa, el sistema se tornaría aún más complejo con las regulaciones pretendidas para la expedición y uso de comprobantes fiscales digitales, entre otros aspectos; y, lamentablemente, de nuevo se proponen medidas extremas que en apariencia reñirían con el texto constitucional de ser aprobadas, como es el caso de la pretensión de iniciar visitas domiciliarias con cualquier persona que se encuentre en el domicilio del contribuyente sin dejar previamente citatorio para el representante legal, como lo exige la propia norma constitucional. En cuanto al objetivo de fortalecer la recaudación tributaria, la propuesta del Ejecutivo se apoya en la creación de nuevos impuestos, en el incremento de tasas y en acotar la aplicación de ciertas exenciones, pero sin explorar nuevos campos de tributación, que aun en las circunstancias actuales, fuesen más viables y aceptables en su imposición.

---

“...algunos senadores han externado en medios informativos que someterán a una revisión detallada los dictámenes de incremento a los impuestos que les han sido turnados por la Cámara de Diputados.”

---

### **Aspectos sobresalientes de las reformas fiscales propuestas por el Ejecutivo Federal frente al estado que guarda el actual proceso legislativo**

A la fecha de elaboración del presente artículo, el Pleno de la Cámara de Diputados ya había aprobado el Paquete Fiscal 2010, turnando los dictámenes correspondientes a la Cámara de Senadores.

Los aspectos sobresalientes de las reformas, originalmente propuestas por el Ejecutivo Federal frente a los dictámenes emitidos por la Cámara de Diputados, son los que se describen a continuación:

**1.** En cuanto a los denominados impuestos indirectos, el Ejecutivo Federal propuso crear un impuesto general a las ventas de bienes y servicios del 2%, denominado: contribución para el combate a la pobreza (CCP), con un esquema de operación similar al previsto para el IVA, mediante el cual se pretendía gravar la mayor parte de las ventas de bienes y servicios que hoy en día no pagan el IVA, como es el caso de alimentos y medicinas, libros, servicios de enseñanza, transporte público terrestre y servicios profesionales de medicina, entre otros.

La Cámara de Diputados no aprobó la creación de esta nueva contribución, conforme a los dictámenes relativos al Paquete Fiscal 2010, recientemente turnados a la Cámara de Senadores para su discusión. En su lugar, decidió incrementar las tasas del IVA en un punto porcentual para quedar así: la tasa general en 16% y la tasa aplicable a la región fronteriza en un 11%. Sobre estos incrementos, algunos miembros del Senado de la República han dejado

entrever la posibilidad de rechazarlos y regresar los dictámenes a la Cámara de Origen con una serie de ajustes o modificaciones.

**2.** La propuesta del Ejecutivo Federal para crear un impuesto especial del 4% a las telecomunicaciones, ha sido aprobada por la Cámara de Diputados, pero reduciendo la tasa a un 3%. Este impuesto, de ser finalmente aprobado por el Senado de la República, no aplicaría a los servicios de telefonía rural, telefonía pública, ni a los servicios de interconexión, pero sí a los servicios de telefonía celular y de radiocomunicación. En esta misma materia, la propuesta del Ejecutivo para incrementar el IESPYS para el consumo de tabaco, cerveza y bebidas con contenido alcohólico, subiendo la tasa de manera transitoria, sería para el caso de la cerveza, de un 25 a un 28% a partir del año 2010 y regresar de manera gradual al 25% a partir del año 2014; y, en el caso de actividades de juegos con apuestas y sorteos, de un 20 al 30%; esta propuesta ha sido aprobada por la Cámara de Diputados turnando el dictamen respectivo con proyecto de decreto a la Cámara de Senadores para su discusión.

**3.** Por lo que se refiere a los denominados impuestos directos, la propuesta del Ejecutivo Federal consistió en incrementar, de manera temporal, el ISR, subiendo la tasa al 30% para los años 2010, 2011 y 2012, iniciando una disminución a partir del año subsecuente hasta llegar en el 2014 a la tasa actual del 28%; siendo dicha propuesta aprobada por la Cámara de Diputados sin modificación alguna, habiendo turnado el dictamen respectivo al Senado de la República para su discusión. De igual manera que en el caso del IVA, algunos senadores han externado en medios informativos que someterán a una revisión detallada los dictámenes de incremento a los impuestos que les han sido turnados por la Cámara de Diputados.

En cuanto al sector primario, las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y de pesca, continuarían con un régimen de excepción mediante el

cual, además de ciertas exenciones y facilidades administrativas, pagarían el impuesto a una tasa neta reducida del 22.5% en lugar de hacerlo a la tasa general que se propone del 30%, salvo que el Senado realice ajustes y modificaciones.

Hasta el momento, tampoco se prevén modificaciones a las facilidades existentes para el sector del autotransporte ni para otros casos de excepción. De conformidad con el dictamen de la Cámara de Diputados en materia del ISR, la enajenación de la casa habitación de los contribuyentes continuaría exenta hasta el monto previsto en la legislación actual, pero limitado a que no pueda tomarse dicha exención más de una ocasión durante un periodo de cinco años. La deducción de los intereses hipotecarios para las personas físicas se limitaría sólo a los casos de adquisición de casa habitación, sin incluir la construcción o remodelación de la vivienda.

**4.** Respecto al IDE, la tasa pasaría de un 2 actual a un 3%, reduciendo el umbral de los depósitos en efectivo libres de este impuesto de \$25,000 a \$15,000. El excedente pagaría este impuesto en cada mes del ejercicio.

**5.** En relación al IETU, aparentemente no se prevén modificaciones, pues este impuesto continuaría su vigencia prácticamente en las condiciones conocidas, salvo lo previsto

en el artículo 22, último párrafo del Dictamen de la Iniciativa que expide la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para 2010, relativo a no permitir el acreditamiento del crédito fiscal por concepto de deducciones mayores a los ingresos contra el ISR causado en el ejercicio, por lo que únicamente se podrá acreditar contra el IETU de ejercicios posteriores.

**6.** En materia del Código Fiscal de la Federación (CFF), el Pleno de la Cámara de Diputados no aprobó la propuesta del Ejecutivo Federal para también considerar, en el caso de las personas morales, como su domicilio fiscal, el que correspondiera a sus representantes legales, cuando estos residieran en México, lo que hubiese permitido a las autoridades fiscales realizar todo tipo de actuaciones



administrativas en el domicilio particular de los administradores, gerentes generales, directores y otros representantes legales de las personas morales, de manera indistinta.

Tampoco se aprobó la propuesta de reforma para que los socios o accionistas, en todos los casos, fuesen responsables solidarios en la parte del interés fiscal que no alcanzara a ser garantizada con los bienes de la sociedad, de manera proporcional a su participación en el capital social; ni la posibilidad de iniciar una visita domiciliaria con la persona que se encontrara en el domicilio, sin dejar citatorio previo ante la ausencia del contribuyente o de su representante legal.

Sin embargo, entre otras propuestas de reforma en esta materia, sí fue aprobada por la Cámara de Diputados la emisión de comprobantes fiscales digitales a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria (SAT) aplicable a todos los contribuyentes, por operaciones superiores a \$2,000, otorgando a quienes los utilicen, ciertos beneficios administrativos atinentes a la devolución de saldos a favor y a la no presentación de la declaración informativa de operaciones con terceros; pero, con la obligación, a cargo de quien los reciba, de cerciorarse a través de la página del SAT que dichos comprobantes son fidedignos y, por lo tanto, que fueron expedidos cumpliendo los requisitos previstos para ello, entre otros, el relativo al certificado digital que en todo caso emitiría la propia autoridad.

Afortunadamente, la propuesta de equiparar al delito de defraudación fiscal con el hecho de utilizar un comprobante digital para efectos fiscales (deducciones o acreditaciones) sin cumplir los requisitos previstos para este tipo de comprobantes, no fue aprobada por la Cámara de Diputados.

## ¿SUBIR O BAJAR IMPUESTOS?

### **Premisas fundamentales para la reforma fiscal que México necesita: Una visión propositiva**

#### **1. Transparencia, rendición de cuentas y uso racional del gasto público**

Dadas las condiciones sociales y económicas del país en este momento, la prudencia aconseja no aumentar los impuestos, en tanto no mejore significativamente la economía; se incremente la capacidad de pago de la población; se logre una reducción apropiada de los gastos del erario federal, y exista mayor transparencia,

rendición de cuentas y racionalidad en el ejercicio presupuestal que permita lograr un menor y mejor gasto público.

#### **2. Fiscalización eficiente**

El Gobierno Federal debe mejorar cualitativamente la fiscalización y, simultáneamente, combatir de manera frontal la corrupción, la evasión fiscal, la piratería y el contrabando. Es urgente e imposterizable, incorporar al padrón fiscal a los sectores que hoy en día no pagan impuestos. Ello permitirá alcanzar un justo reparto de la carga tributaria y, al mismo tiempo, esto puede traer como respuesta colateral una mejoría en el cumplimiento voluntario por parte de los particulares. No pasa desapercibida la posibilidad de explorar nuevos tributos, pero ello debe ocurrir sólo después de resolver los grandes desafíos relacionados con la justa repartición de las cargas tributarias. Un campo a explorar puede ser el relativo a las ganancias bursátiles que se encuentran exentas del pago del ISR, entre otros temas a valorar.

#### **3. Simplificación de leyes**

Al mismo tiempo, es necesario simplificar las leyes, limitar las exenciones y eliminar o atemperar los regímenes preferenciales, por ejemplo, los relativos al sector primario y al autotransporte. Hay que recordar que los sistemas complejos elevan los costos, tanto de cumplimiento como de fiscalización.

#### **4. Menos impuestos directos y más impuestos indirectos**

Estudios sobre la materia coinciden con esta visión, como una estrategia sugerida en materia de políticas tributarias. Menores impuestos directos estimulan la inversión y el empleo, generan mayores utilidades y una mayor capacidad de compra en la población. Más impuestos indirectos, basados en el incremento a la capacidad de compra de la población, devienen en una mayor recaudación tributaria. Desde luego, tasas diferenciadas en los impuestos al consumo deben de ser evaluadas, de tal forma que ciertos productos básicos paguen una tasa reducida.

#### **5. ISR vs IETU**

Es recomendable mantener el ISR perfeccionándolo como el impuesto al ingreso por excelencia, aprovechando la experiencia adquirida, la doctrina y la jurisprudencia desarrollada en los últimos

---

“...el IETU debe ser abrogado, ya que desatiende particularmente los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.”

---

tiempos, lo que indiscutiblemente promueve una mejor justicia tributaria. Disminuir la tasa del ISR, acompañada de una reconsideración a los impuestos al consumo en el momento económico propicio, puede ser la fórmula que le permita a nuestro país enfrentar con éxito los grandes desafíos que el desarrollo humano y económico de la población le exige. Dada su aparente irregularidad constitucional, el IETU debe ser abrogado, ya que desatiende particularmente los principios de proporcionalidad y equidad tributaria. No obstante, es deseable incorporar al ISR los aspectos positivos del IETU, como lo es el flujo de efectivo y la deducción inmediata de inventarios y activos fijos, con lo cual realmente se promovería la inversión y el empleo.

## 6. Estabilidad y permanencia de las leyes en el tiempo

Es necesario que las leyes fiscales permanezcan en el tiempo para dar certeza jurídica a los contribuyentes en la conducción de sus empresas. Al mismo tiempo, México requiere urgentemente leyes que atiendan mejor los principios de justicia tributaria. Es decir, que los impuestos, además de estar contenidos en leyes formal y materialmente legislativas, se causen atendiendo a la verdadera capacidad contributiva de los particulares sobre bases que traten por igual a quienes se encuentren en la misma situación jurídica y económica frente al impuesto, sin excepciones que no tengan justificación; y, desde luego, que tales impuestos se destinen de manera efectiva al gasto público.

## 7. Rechazo a la inequidad en la relación tributaria

La relación fisco-contribuyente debe ser reconstruida sobre una base de buena fe recíproca, en

estricta observancia al ideal de justicia tributaria. La emisión de las leyes y su aplicación deben darse en un marco de respeto íntegro a los derechos de los contribuyentes, eliminando todas aquellas disposiciones que atentan contra la libertad y seguridad jurídica de los particulares. Esto traerá como consecuencia una promoción natural al cumplimiento espontáneo y voluntario de los particulares.

## 8. Cultura fiscal

México requiere urgentemente desarrollar y promover una auténtica cultura fiscal que nos permita alcanzar el ideal de justicia tributaria. Esto se puede alcanzar mejorando el proceso legislativo, de tal suerte que se produzcan leyes que se ajusten a los principios tributarios, particularmente a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria; promoviendo el debido cumplimiento por parte de los particulares; aplicando de manera fundada y motivada las leyes por parte de las autoridades; impartiendo justicia fiscal pronta y expedita en los casos sujetos a jurisdicción; y, desde luego, asegurando la aplicación puntual de las contribuciones al gasto público; finalmente, y como un elemento aglutinador, educando a la población. La educación, además de ser un derecho fundamental vinculado con el desarrollo humano y económico, es determinante en las oportunidades y calidad de vida de las personas, de las familias y de la sociedad en general.

En particular, la educación cívica tributaria debe comprender a todos los niveles educativos, particularmente a las nuevas generaciones, y tener como objetivos primordiales **(i)** el conocimiento general de los sistemas tributarios y la comprensión de la importancia y justificación de su existencia y observancia, ya que constituyen la fuente principal de los recursos públicos que habrán de soportar el desarrollo humano y económico de las comunidades; así como **(ii)** fomentar el ejercicio del derecho a una activa participación ciudadana, tanto en el diseño como en la ejecución del sistema, exigiendo a los distintos órdenes de gobierno, pulcritud, racionalidad y eficiencia presupuestaria, sujetándolos al requisito superior de transparencia y rendición de cuentas.

Alcanzar ese nivel en la cultura fiscal que México necesita es un valor potencial de nuestra sociedad al que todos estamos llamados a contribuir. 🏛️