

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Análisis de la evolución de los Ingresos Tributarios 1990-2017

Documento de trabajo núm. 290



Octubre 2018

www.diputados.gob.mx/cesop



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Giovanni Jiménez Bustos

Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo
Ricardo Ruiz Flores
Erika Martínez Valenzuela
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Elizabeth Cabrera Robles
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Análisis de la evolución de los Ingresos Tributarios 1990-2017

Giovanni Jiménez Bustos

“Los impuestos son tan antiguos como la creación de los Estados. La Biblia decía que debía apartarse un diezmo de las cosechas para fines distributivos y mantener a los sacerdotes. Sin embargo, no quedaba claro cuál era el mecanismo que se utilizaba para conseguir que se cumpliera la norma y tampoco se decía nada sobre el grado de evasión fiscal”.

JOSEPH E. STIGLITZ

La política fiscal, como acción del Estado, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos¹ y otros conceptos, y los gastos gubernamentales; es decir, se refiere a la programación eficaz de los ingresos y gastos públicos, así como la relación que guardan. Para ello, uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta el gobierno federal es la política tributaria, reflejada en la Ley de Ingresos (LIF).²

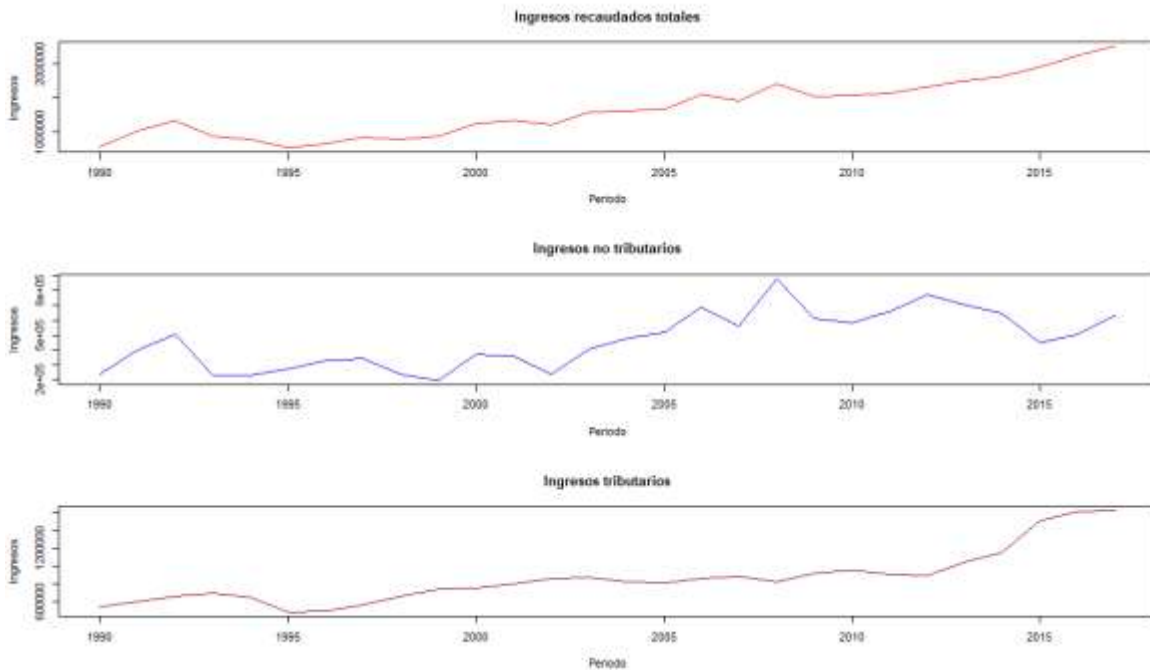
Para el 2018 la LIF estimó ingresos por un monto de \$5,279 mil millones, de los cuales el gobierno federal genera \$3,584 mil millones a través de: impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas e ingresos derivados de financiamientos. Por su parte el IMSS \$27,461.5 millones, ISSSTE \$52,482.6 millones, Pemex \$423,341.8 millones, y los CFE \$380,785 millones, que los capta a través de ingresos por ventas de bienes y servicios. En cuanto a la generación de deuda, para el 2018 se estima que será de \$470 mil millones³ para el gobierno federal.

¹ Según el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala. Tributo, carga fiscal o prestaciones en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. Es una contribución o prestación pecuniaria de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna. Glosario de términos SHCP.

² Auditoría Superior de la Federación (2016). El Reto Fiscal y la Reforma Hacendaria.

³ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018, Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 2017.

Gráfica 1. Evolución de los ingresos públicos presupuestarios (1990-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas* (consulta: 25 de septiembre de 2018).

En la gráfica anterior se observa la evolución de los ingresos presupuestarios en términos monetarios. En ésta podemos ver que los principales ingresos del sector público son los ingresos tributarios, que en 2017 representaron 13.1% del PIB, es decir, los trabajadores formales y consumidores generaron 2,621.3 mil millones de pesos en 2017.⁴ Por su parte, los ingresos no tributarios ascendieron a 553.5 mil millones de pesos en el mismo año.

⁴ SHCP.

Tabla 1. Principales estadísticas de los Ingresos Presupuestarios 1990-2017

Año en que se registró la menor captación de ingresos.	Año en que se registró la mayor captación de ingresos.	Promedio de ingresos (como porcentaje del PIB).
1998	2016	14.55
Año en que se registró la menor captación de ingresos tributarios.	Año en que se registró la mayor captación de ingresos tributarios.	Promedio de ingresos tributarios (como porcentaje del PIB).
1996	2016	9.2
Año en que se registró la menor captación de ingresos no tributarios.	Año en que se registró la mayor captación de ingresos no tributarios.	Promedio de ingresos no tributarios (como porcentaje del PIB)
1997	2008	5.2

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas* (consulta: 25 de septiembre de 2018).

Ingresos tributarios

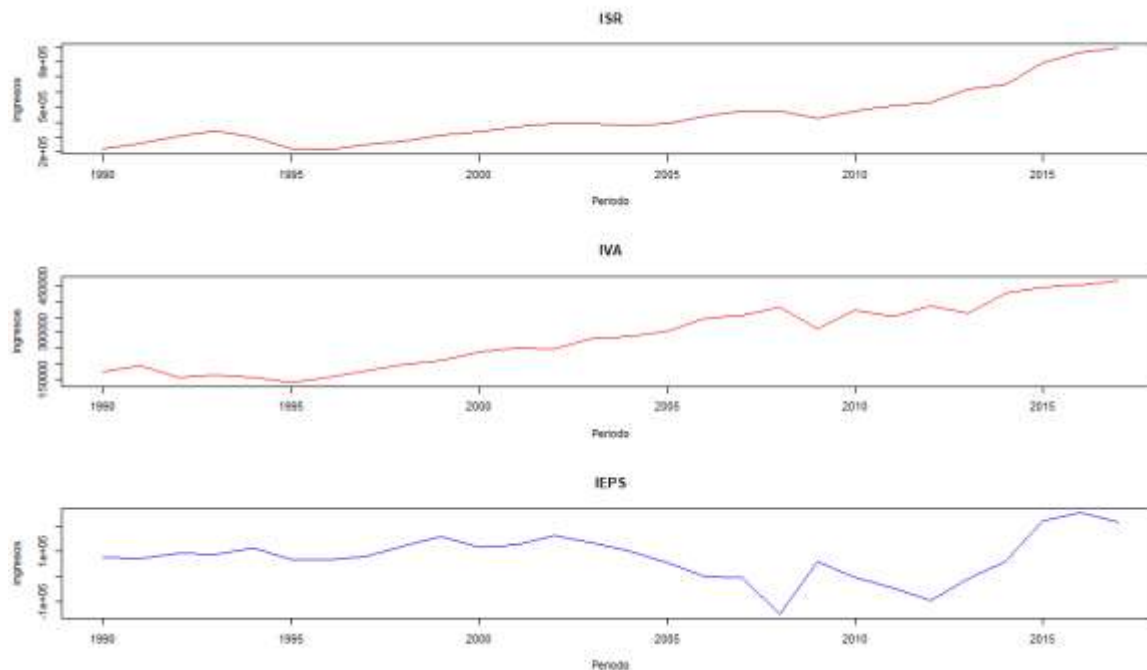
Los ingresos tributarios son: impuesto sobre la renta (ISR),⁵ impuesto al valor agregado (IVA)⁶ e impuestos a la producción y servicios (IEPS),⁷ principalmente.

⁵ Es el que grava toda utilidad que genere un bien o una actividad y que constituya un incremento en el patrimonio del contribuyente, en un periodo fiscal determinado, cualquiera que sea su naturaleza, origen o denominación. Servicio de Administración Tributaria (SAT).

⁶ Impuesto causado por el hecho de adquirir o consumir. Se determina como porcentaje del valor adicional o agregado a una mercancía o servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución (SAT).

⁷ El IEPS es un impuesto especial que se aplica a la producción de ciertos bienes y a determinados servicios. Estos bienes y servicios, por lo general, causan un perjuicio social o su consumo no es deseado. Además, al igual que el IVA, es un impuesto que puede ser trasladado. Procuraduría de Defensa del Contribuyente.

Grafica 2. Evolución de los ingresos tributarios 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas* (consulta: 25 de septiembre de 2018).

Dentro de los ingresos tributarios el más importante es el ISR: en 2017 representó \$1,131 mil millones (\$1,132,000 millones representan el ISR a los trabajadores formales),⁸ seguido por el IVA \$632,200 millones y el IEPS, \$224,700 millones (de los cuales \$113,900 millones representaron los ingresos por diésel y gasolinas).⁹ En la gráfica se observa la importancia de los impuestos que se aplican a los trabajadores y consumidores; sin embargo, mención especial merece el IEPS. Este impuesto, entre 1990-2006, representó ingresos para las finanzas públicas, sin embargo, desde ese periodo y hasta 2013, año de la reforma energética, representó una erogación; a partir

⁸ La diferencia entre el ISR y el ISR captado vía los trabajadores se encuentra en las devoluciones fiscales que representan \$248 millones en materia de impuesto empresarial a tasa única y 231.4 en impuesto en depósitos en efectivo, en 2017.

⁹ De ahí la imposibilidad de echar abajo la reforma energética, si se decidiera meter reversa en el “gasolinazo”, el gobierno federal perdería \$92.9 mil millones y los estados y municipios \$18 mil millones. La pregunta es de dónde se podrían compensar estos ingresos.

de la implementación de la reforma cambia la estructura tributaria y empieza a generar ingresos. En 2017 el IEPS a gasolinas representó \$113.9 mil millones en ingresos.

Tabla 2. Principales estadísticas de los ingresos tributarios 1990-2017

Año en que se registró la menor captación de ISR	Año en que se registró la mayor captación de ISR	Promedio de ISR (como porcentaje del PIB)
1996	2017	5.1
Año en que se registró la menor captación de IVA	Año en que se registró la mayor IVA	Promedio de IVA (como porcentaje del PIB)
1993	2016	3.2
Año en que se registró la menor IEPS	Año en que se registró la mayor IEPS	Promedio de IEPS (como porcentaje del PIB)
2008	2016	0.87

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas* (consulta: 25 de septiembre de 2018).

¿A qué se debe la variación en los ingresos tributarios? Una primera aproximación nos muestra que los ingresos tributarios responden en 77.25% a las variaciones del producto interno bruto.¹⁰

Sin embargo, más de 22.75% de los ingresos tributarios no se pueden explicar mediante esta primera aproximación.

Al reproducir la misma metodología para ISR, IVA, IEPS y IEPS gasolina, observamos que sólo el IVA presenta una correlación de 47% con el PIB, lo cual era de esperarse de acuerdo con la definición del impuesto, ya que éste grava el consumo. Por su parte, el ISR es un tributo sobre las percepciones de los trabajadores formales y no presenta una relación directa sobre el PIB. Sin embargo, sí muestra una relación con las distintas tasas de ocupación entre sectores económicos, tal y como se observa en los siguientes resultados.

La PEA ocupada es el indicador más correlacionado, ya que 64% de las variaciones en el nivel de ocupación impactan directo con el ISR, las manufacturas impactan 17.6%,¹¹

¹⁰ Ver anexos, Recuadro 1.

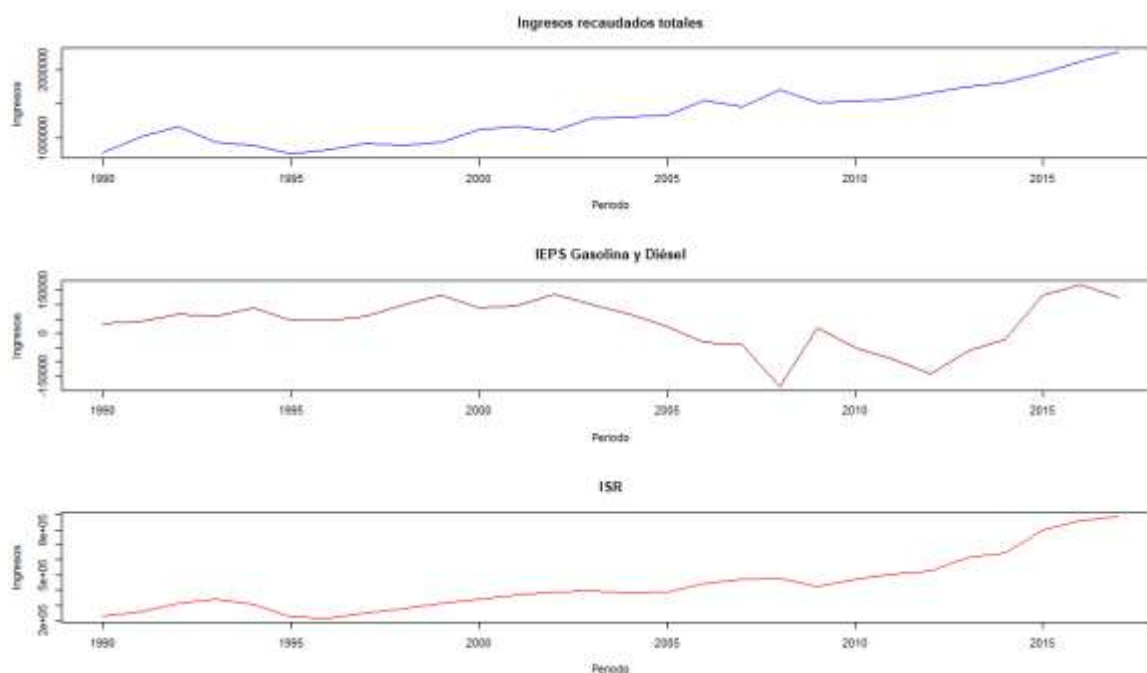
el caso más interesante lo presenta el sector primario, ya que, de acuerdo con el modelo planteado, cada que se llevan a cabo reformas para elevar o disminuir el impuesto sobre la renta, el sector que más lo reciente es el sector primario. Cada variación del 1% del ISR impacta 37% en el desempleo del sector. Lo mismo sucede con el sector gubernamental, aunque el impacto es en menor proporción, ya que una variación de 1% afecta 9% del desempleo.

A manera de conclusión

Es importante conocer la estructura tributaria de los ingresos presupuestarios, ya que, de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene las facultades sobre los recursos presupuestarios, cómo se generan, se gastan y la vigilancia del gasto. Legislar en favor de ciertos grupos de población podría impulsar a un impase presupuestario, ya que, si bien a todos nos conviene que las gasolinas bajen de precio, o que los trabajadores que perciban cierto nivel de ingresos deje de pagar ISR, éstas pueden no ser las mejores medidas en materia presupuestaria. Debemos analizar cuidadosamente los mecanismos para subsanar los boquetes fiscales de las iniciativas.

¹¹ Ver anexo, Recuadro 2.

Grafica 3. Ingresos tributarios totales, IEPS en gasolinas y diésel, e ISR



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas* (consulta: 25 de septiembre de 2018).

La gráfica anterior muestra la afectación a las finanzas públicas derivada del pago de IEPS en gasolinas y diésel; ésta fue de: -\$184.9 mil millones en 2008. En caso de querer revertir la reforma energética y la fiscal, significaría que el país dejaría de percibir ingresos por un monto de \$126.5 mil millones; ¿quién absorbe este pago? Siguiendo con el análisis gráfico, observamos que los trabajadores formales, mediante el pago del impuesto sobre la renta, sostuvieron las finanzas públicas; sin embargo, en los últimos 17 años el salario promedio de los trabajadores dados de alta ante el IMSS ha sido de \$8,415 mensuales.

Para legislar en forma efectiva en materia de finanzas públicas, el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México Evalúa, así como otros organismos, han promovido la creación de un Consejo Fiscal.

“Los principales beneficios que traería un Consejo Fiscal se reflejarían en:

- ✓ Alcanzar y mantener una posición fiscal sostenible.
- ✓ Poder Legislativo que recobra plenamente su facultad exclusiva de discusión-aprobación del PEF.
- ✓ Poder Legislativo con un órgano propio técnicamente especializado que erradica la dependencia del Poder Legislativo respecto al Poder Ejecutivo en la elaboración de estimaciones crecimiento, inflación, ingreso, gasto, deuda y balance.
- ✓ Opinión pública informada periódicamente de la posición fiscal prevaleciente.
- ✓ Gobiernos que pagan altos costos políticos por romper sus compromisos fiscales y por romper la regla fiscal sin recomendación del Consejo Fiscal.

En México se requiere de un Consejo Fiscal alejado de los intereses políticos, que emita pronósticos económicos objetivos y certeros, calcule el costo presupuestal de las políticas públicas propuestas, comunique periódicamente a la opinión pública la posición fiscal del país, vigile el cumplimiento de la regla fiscal y, en situaciones extraordinarias, avale su ruptura temporal.

A pesar de que un Consejo Fiscal no toma decisiones, sino que sólo emite recomendaciones y que éstas no tienen carácter vinculante, su fuerza radica en su capacidad de persuasión hacia el gobierno y hacia la opinión pública con base en análisis oportunos, estimaciones, pronósticos y recomendaciones de alta calidad y precisión técnica. El Consejo Fiscal contribuiría al desarrollo democrático del país, pues propiciaría la rendición de cuentas fiscales y generaría costos políticos para los

gobiernos que rompen sus compromisos fiscales o rompen la regla fiscal sin su recomendación.

El Consejo Fiscal es un importante arreglo institucional que complementa la regla fiscal y permite contrarrestar de manera efectiva los efectos negativos del ciclo económico, los del ciclo político económico, contribuye a terminar con el desbalance de poderes y allana el camino para alcanzar y mantener una posición fiscal sostenible. Si bien es claro que el Estado nunca delegará la política fiscal debido a que constituye su monopolio fiscal, también es claro que una regla fiscal efectiva, complementada por un Consejo Fiscal eficiente, pueden lograr que la conducción del monopolio fiscal sea plenamente sostenible”.¹²

¹² <https://ethos.org.mx/es/el-consejo-fiscal-que-podria-frenar-esas-ansias-de-gastar-de-los-gobiernos-en-mexico/>

Anexos

Recuadro 1. Resultados del análisis de regresión Ingresos tributarios vs. PIB

```
m1=lm(LIF$`Ingresos tributarios`~LIF$PIB)
summary(m1)

Call:
lm(formula = LIF$`Ingresos tributarios` ~ LIF$PIB)

Residuals:
    Min     1Q   Median     3Q    Max
-235859 -93585 -34252  74662 313453

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept) -4.943e+05  1.438e+05  -3.439  0.00198 **
LIF$PIB      1.011e-01  1.050e-02   9.627  4.65e-10 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 142900 on 26 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.7809,    Adjusted R-squared:  0.7725
F-statistic: 92.69 on 1 and 26 DF, p-value: 4.647e-10
```

Recuadro 2. Resultados del análisis de regresión entre el ISR y la población económicamente activa, de acuerdo con distintos sectores económicos

Call:

lm(formula = ISR ~ PEA_ocupada + PEA_Construccion + PEA_turismo +
PEA_Manufacturas + PEA_Comercio + PEA_Gobierno + PEA_trabajadores +
PEA_sectorPrimario)

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-61.3159	13.7222	-4.468	0.01109 *
PEA_ocupada	6.4038	1.3598	4.709	0.00924 **
PEA_Construccion	-0.6413	0.5083	-1.262	0.27567
PEA_turismo	0.3079	0.4112	0.749	0.49568
PEA_Manufacturas	1.7760	0.4203	4.226	0.01341 *
PEA_Comercio	-0.1934	0.5398	-0.358	0.73822
PEA_Gobierno	-0.9463	0.3306	-2.863	0.04580 *
PEA_trabajadores	0.4585	0.5428	0.845	0.44586
PEA_sectorPrimario	-3.7169	0.8843	-4.203	0.01366 *

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.02004 on 4 degrees of freedom
Multiple R-squared: 0.9983, Adjusted R-squared: 0.9948
F-statistic: 285.3 on 8 and 4 DF, p-value: 3.05e-05

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx