

LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO DURANTE EL GOBIERNO DE AMLO

POST SCRIPTUM*

MILDRED ESPÍNDOLA**

JOSÉ LUIS CALVA**

CÉSAR SALAZAR**

En su discurso de toma de protesta como presidente de México, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) afirmó: “no habrá necesidad de incrementar impuestos en términos reales, y ese es un compromiso que estoy haciendo” (López Obrador, 2018). Posteriormente, en su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, López Obrador señaló: “no habrá nuevos impuestos ni alza de los impuestos en términos reales” (López Obrador, 2019: 49).

En cumplimiento de este mandato, las autoridades hacendarias buscaron elevar la recaudación tributaria mediante la reducción de la evasión fiscal y de la elusión, para aumentar la eficiencia recaudatoria. En un análisis *a posteriori*, presentado por la SHCP en el último año de gobierno de AMLO, se resumen las medidas que para estos propósitos se fueron adoptando sobre la marcha a lo largo del sexenio: 1) la eliminación de la compensación universal, para evitar que la obligación de pagar un impuesto específico se cubriera con el saldo a favor de otro impuesto; 2) la prohibición de las condonaciones de impuestos, para impedir que los contribuyentes dejarán de pagar impuestos a la espera de un periodo de condonación; 3) se mejoró el proceso de fiscalización y se incrementaron las sanciones; 4) se establecieron sanciones para las empresas que realizaran operaciones con el único fin de pagar menos impuestos; 5) la adaptación del marco fiscal para la economía digital: a partir de 2020 las plataformas digitales retienen los impuestos que se generan en operaciones en las que son intermediarios; 6) la evaluación de la fusión de sociedades, con el fin de que la fusión de las empresas realmente tenga sentido en términos del negocio y no por motivos

* Post scriptum al capítulo “Modernización tributaria en México. ¿Homologación del ISR con Estados Unidos y Canadá?” (Calva, Espíndola y Salazar, 2018).

** Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM

fiscales, es decir, no porque una de ellas registre pérdidas y la fusión permita reducir la carga fiscal (SHCP, 2024a: 55-56). Además, como parte de las medidas propuestas por la OCDE en su proyecto *Base Erosion, Profit Shifting* (BEPS), se buscó: 1) evitar las asesorías abusivas de los despachos fiscales a las empresas; 2) impedir la reducción de sus impuestos mediante pagos a empresas del mismo grupo corporativo que operan en paraísos fiscales; y 3) para obstaculizar la elusión, se redujo el monto de la deducción de intereses de préstamos entre empresas de un mismo grupo, que no tenía límite hasta 2019, y se estableció el límite del 30% de las utilidades para la deducción del pago de intereses (SHCP, 2024a: 56).

A cinco años del gobierno de AMLO, el incremento en la recaudación tributaria mediante las indicadas acciones contra la evasión y la elusión fiscal no ha resultado tan importante como se esperaba (véase cuadro 1).

CUADRO 1

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL: 1998-2023
PORCENTAJES DEL PIB EN PROMEDIOS TRIANUALES EN FIN DE SEXENIO

<i>Trienios de fin de periodo</i>	<i>Total de ingresos tributarios</i>	<i>Impuestos sobre la renta</i>	<i>IVA</i>	<i>IEPS</i>	<i>Impuestos comercio exterior</i>	<i>Otros</i>
1998-2000	10.81	4.60	3.28	1.93	0.58	0.41
2004-2006	8.52	4.05	3.38	0.48	0.30	0.31
2010-2012	8.85	5.11	3.70	-0.44	0.18	0.29
2016-2018	12.81	6.90	3.75	1.68	0.25	0.20
2021-2023	13.52	7.57	4.22	1.10	0.31	0.30

FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP (2024b) y SHCP (2024c).

Obsérvese que durante el último trienio del gobierno de Peña Nieto (2016-2018), la recaudación tributaria representó el 12.8% del PIB; mientras que en el más reciente trienio del gobierno de AMLO (2021-2023), la recaudación tributaria apenas ascendió al 13.5% del PIB.

Es evidente que la política tributaria seguida por la presente administración está muy lejos de cumplir con el objetivo de incrementar los ingresos tributarios a un nivel acorde con la experiencia tributaria internacional y con las necesidades de gasto e inversión pública del país.

Desde luego, el cierre obligado de las actividades consideradas no esenciales en marzo de 2020, a raíz de la pandemia por Covid-19 y la consecuente caída del producto en -8.6% en ese año, complicaron la situación.

Sin embargo, durante 2020 no obstante la caída del PIB, los ingresos no petroleros crecieron 3.4%;¹ y los ingresos tributarios lograron un incremento de 0.8%, favorecidos por el crecimiento del impuesto sobre la renta en 0.90%, así como por la mayor recaudación de impuestos al valor agregado que

aumentó 2.3%; los impuestos por la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos se incrementaron en 15% y el concepto de otros impuestos creció en 22.4%.²

Es claro que incluso frente a la fuerte contracción de la actividad económica provocada por la pandemia, la estrategia seguida por el Servicio de Administración Tributaria contribuyó a detener la caída en los ingresos tributarios. Es decir, la fiscalización y la eficiencia recaudatoria tuvieron un papel relevante en la recaudación del impuesto sobre el ingreso, lo que se refleja en el crecimiento del ISR en 0.9%. Esto logró compensar con creces la caída de los ingresos procedentes del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) de las gasolinas y diésel.³ Estos ingresos cayeron, primero por el confinamiento obligado por la pandemia, lo que redujo el volumen de ventas internas de gasolinas y diésel; y, después, como consecuencia de la política de subsidios a los combustibles para el control de la inflación (véase cuadro 2).

CUADRO 2
INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL
TASAS DE CRECIMIENTO REAL ANUAL (PORCENTAJE)

Conceptos	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos presupuestarios totales	1.6	-4.1	5.6	2.7	1.0
Ingresos no petroleros	3.3	3.4	-4.0	-1.2	10.3
Tributarios	0.9	0.8	1.1	-1.0	12.4
Impuesto sobre la renta	-2.2	0.9	1.9	11.0	4.6
Impuesto al valor agregado	-2.3	2.3	7.7	0.8	6.0
Impuesto especial sobre producción y servicios	27.9	-3.2	-18.0	-72.7	258.9
IEPS gasolinas y diesel	53.0	-2.6	-29.6	n.s.	n.s.
IEPS distinto de gasolinas y diesel	-1.5	-4.4	3.5	3.4	3.6
Impuestos a la importación	-4.7	-13.4	23.4	14.9	1.9
Impuesto por la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos	2.4	15.0	-3.8	-5.5	-5.2
Otros impuestos 2/	-13.2	22.4	-4.7	39.4	-12.6
Ingresos petroleros	-5.7	-38.7	80.6	18.7	-31.0
Gobierno Federal	-23.1	-55.6	74.0	62.6	-49.3
Pemex 1 /	15.8	-24.7	83.8	-1.5	-17.0
PIB	-0.3	-8.6	5.7	3.9	3.2

Nota: En 2020 incluye recuperación de activos financieros del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) por 204 mil millones de pesos, incluyendo 47.4 mil millones de pesos que se recibieron por coberturas petroleras; de otros Fideicomisos por 55.3 mil millones de pesos, incluido el Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México por 21.6 mil millones de pesos; de ingresos derivados de financiamientos por operaciones de colocaciones de deuda por 42.8 mil millones de pesos y de entidades paraestatales por 32.3 mil millones de pesos.

1/_/ Incluye los ingresos propios de Pemex.

2_/ incluye los impuestos sobre automóviles nuevos, exportaciones, no comprendidos en las fracciones anteriores y accesorios.

FUENTE: SHCP (2024b).

A esto se suma la persistente vulnerabilidad de las finanzas públicas a consecuencia de caída en los ingresos petroleros, antes importante fuente de financiamiento. En el sexenio 2007-2012 los ingresos petroleros representaban el 8.05% del PIB; en el sexenio 2013-2018 cayeron a 5.08% del PIB; y en el sexenio actual se espera sean de apenas 3.67% del PIB.

MÉXICO FRENTE A SUS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES EN EL T-MEC

Respecto a los países miembros de la OCDE y a nuestros socios comerciales en el T-MEC, el rezago tributario es evidente. En 2022, en México los ingresos tributarios de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) más las contribuciones a la seguridad social, representaron el 16.90% del PIB,⁴ mientras que para los países miembros de la OCDE la recaudación promedió fue de 34%⁵ del PIB, en Canadá la recaudación total ascendió al 32.2% del PIB y en Estados Unidos, al 27.14% del PIB.

Desde luego, en impuestos directos sobre el ingreso, la brecha de recaudación entre nuestro país y sus principales socios comerciales en el T-MEC persiste: mientras que en Canadá la recaudación del impuesto sobre el ingreso representó el 16.90% del PIB y en Estados Unidos el 14.30%, en México fue apenas del 8% del PIB. En cuanto al impuesto sobre propiedades, la recaudación representó el 1.90% del PIB entre los países de la OCDE; en Canadá el 3.50%; en Estados Unidos 2.90% y en México apenas el 0.30% del PIB (véase cuadro 3).

CUADRO 3
INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS PAÍSES MIEMBROS DEL T-MEC

Países	Total	Impuestos directos sobre el ingreso	Impuestos directos sobre el ingreso (individuos)	Impuestos directos sobre el ingreso (empresas)	Impuestos sobre bienes y servicios	Impuestos sobre propiedad	Contribuciones a seguridad social
2017							
Canadá	32.24	15.36	11.58	3.90	4.45	3.84	4.61
Estados Unidos	27.14	12.40	10.49	1.50	2.00	4.18	6.26
México	16.17	7.22	3.46	3.49	3.75	0.29	2.15
OCDE total	34.19	11.35	8.24	3.00	6.80	1.90	9.16
2022							
Canadá	33.20	16.90	12.32	4.57	7.30	3.50	4.70
Estados Unidos	27.70	14.30	11.37	1.61	4.30	2.90	6.10
México	16.90	8.00	3.64	3.48	5.30	0.30	2.40
OCDE total (2021)	34.00	11.97	8.33	3.30	10.71	1.90	9.02

Nota: Los valores de impuestos directos sobre el ingreso de los individuos y las empresas corresponden a 2021.

FUENTE: OCDE (2021).

Respecto a las contribuciones a la seguridad social, también estamos muy por debajo de nuestros socios comerciales: en México representan el 2.40% del PIB, en tanto para Estados Unidos y Canadá ascienden a 6.10% y 4.70% del PIB respectivamente; y al 9.02% del PIB entre los países miembros de la OCDE.

REFLEXIONES FINALES

Las cifras mostradas confirman que a unos meses de que finalice el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el problema de inequidad y rezago en el sistema tributario mexicano continúa a pesar del esfuerzo de fiscalización, lo que demanda realizar una reforma fiscal que responda a las necesidades actuales de financiamiento del desarrollo.

Los retos se han ido acumulando: a los requerimientos básicos de financiamiento en salud, educación, seguridad y pensiones, así como en infraestructura hídrica, de transporte, etcétera, ahora se suman los derivados de las demandas en logística, inteligencia artificial, energías renovables y otras más.

Ante este desafío, es obvia la urgente necesidad de que la próxima administración ponga en marcha una reforma tributaria integral.

Finalmente, en la medida en que los ingresos públicos recaudados se destinen a un mayor gasto en inversión pública, se generarán expectativas de mayores ganancias para los empresarios,⁶ lo que no sólo favorecerá una mayor inversión y mayor empleo, sino también promoverá el incremento en la recaudación, tanto derivada del pago de ISR como de IVA.

NOTAS

¹ Aunque se debe señalar que dicho crecimiento se debe a que en 2020 estos ingresos “incluyen recuperación de activos financieros del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) por 204 mil millones de pesos, incluyendo 47.4 mil millones de pesos que se recibieron por coberturas petroleras; de otros Fideicomisos por 55.3 mil millones de pesos, incluido el Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México por 21.6 mil millones de pesos; de ingresos derivados de financiamientos por operaciones de colocaciones de deuda por 42.8 mil millones de pesos y de entidades paraestatales por 32.3 mil millones de pesos” (SHCP, 2024b).

² Dentro de este se ubica el apartado accesorios que incluye el rubro de accesorios por multas, recargos y sanciones que se incrementó en términos reales en 33.8%.

³ Cabe señalar que estos subsidios representaron una pérdida en la recaudación en 2021 de -18% de IEPS y de casi 30% de los IEPS de combustibles y en 2022 la caída de los IEPS fue de -72.7%.

⁴ Esto incluye impuesto sobre el ingreso, seguridad social, nómina, propiedad, bienes y servicios.

⁵ El promedio de la OCDE corresponde a 2021.

⁶ Se ha encontrado que existe una relación positiva y significativa entre la recaudación del ISR corporativo y la inversión, tanto en el corto como en el largo plazo. “Este resultado coincide con el planteamiento de Kalecki, quien afirma que la inversión es resultado de decisiones anteriores. De acuerdo con este autor, el impuesto sobre el ingreso no se considera como un costo directo de la producción, sino como parte de la ganancia bruta, ya que los impuestos recaudados forman parte de esta última, junto con la ganancia de los capitalistas (consumo de los capitalistas más la inversión). La lógica detrás de esta afirmación es que dicha recaudación al incrementar el gasto estatal, impulsa primero un incremento de las ganancias brutas y el empleo, y posteriormente uno sobre la rentabilidad de la inversión, teniendo un efecto final positivo sobre la inversión” (Espíndola, 2023: 139).

BIBLIOGRAFÍA

- Calva, José Luis; Espíndola, Mildred y Salazar, César (2018), “Modernización tributaria en México. ¿Homologación del ISR con Estados Unidos y Canadá”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor, CNU, Universidad Veracruzana, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Espíndola, Mildred (2023), *Impuesto sobre la renta corporativa y su relación con la formación de capital: discusión teórica y evidencia empírica*, México: IIEc-UNAM, p. 163.
- López Obrador, Andrés Manuel (2018), *Discurso de toma de protesta*, 01-diciembre.
- López Obrador, Andrés Manuel (2019), *Plan Nacional de Desarrollo*, 30 de abril 2019.
- OCDE (2021), *Tasas impositivas efectivas*, en: [https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_CTS_ETR&df\[ag\]=OECD&dq=..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_CTS_ETR&df[ag]=OECD&dq=..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false)
- SHCP (2024a), *Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondiente al ejercicio fiscal 2024*, en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- SHCP (2024b), *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*, en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- SHCP (2024c), *Cuenta de la Hacienda Pública*.