

Fortalecimiento de la recaudación tributaria

Una perspectiva administrativa



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

Juan Pablo López Reynosa | juanpablolopez@ciep.mx

13 de junio de 2023

#UniversoCIEP | #IngresoPúblico | #Tributarios

Debido a que el espacio fiscal en el país ha sido limitado y decreciente, se requiere fortalecer el sistema tributario. En la presente administración Federal, **se han observado acciones administrativas que han fortalecido los ingresos tributarios; principalmente por medio de la recaudación secundaria**. Tan sólo para 2022, el 16.2 % del total recaudado correspondió a recaudación secundaria. Sin embargo, los **gastos fiscales sobre IVA e IEPS han mermado dicho fortalecimiento**.

Índice

1	Introducción	1
2	Recaudación tributaria	1
3	Recaudación secundaria	3
4	Implicaciones de política pública	5
	Acrónimos	5
	Bibliografía	5

1

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la obligación de todas y todos los mexicanos y residentes a contribuir al gasto público mediante impuestos y otras contribuciones (Artículo 31, fracción IV).

El Sistema de Administración Tributaria (SAT) tiene la atribución de captar los impuestos mediante la aplicación de la legislación fiscal y aduanera con el objetivo de que las personas físicas y morales cumplan con sus obligaciones fiscales. Para ello, se fomenta la aportación voluntaria de los contribuyentes; así como **fiscalizar** a quienes no cumplan con dichas disposiciones.

Para no generar nuevos impuestos, ni aplicar mayores tasas a los ya existentes, y reducir la **evasión y elusión fiscal**, **se aprobaron distintas misceláneas fiscales** en años anteriores que fortalecieron administrativamente al SAT. Las modificaciones al marco legal tributario **pueden clasificarse en medidas de: control, claridad y simplificación** (CIEP, 2023a, 2023d).

1.1 Objetivo y estructura del documento

El objetivo de la presente investigación es analizar cómo el fortalecimiento del SAT ha influido en los resultados recaudatorios y la relevancia de los gastos fiscales. A continuación, se presentan los resultados en la recaudación tributaria (ii), resultados de la **recaudación secundaria** (iii)¹, y, por último, implicaciones de política pública (iv).

2

Recaudación tributaria

Sin contemplar el Impuesto Especial a Producción y Servicios (IEPS) petrolero^{2,3}, al cierre de 2022, **los ingresos tributarios fueron 8.6 % mayores respecto a 2021**, principalmente, por la recaudación sobre el sistema de renta. Asimismo, se aprobó en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2023 una recaudación mayor en 3.2 % (excluyendo IEPS petrolero) respecto a 2022 (Figura 1).

¹ Para la elaboración e interpretación de la base de datos utilizada en esta sección, le agradezco su colaboración a Paula Ramírez Levy, alumna del Instituto de Estudios Superiores Monterrey que realizó servicio social con nosotros.

² La razón de excluir al IEPS petrolero es por el resultado negativo por -79 mil 162 millones de pesos (mdp) al cierre de 2021 derivado de los incentivos fiscales.

³ Por **IEPS petrolero** entiéndase el IEPS aplicado sobre combustibles automotrices.

Conceptos clave

GASTO FISCAL O RENUNCIA RECAUDATORIA: Apoyos indirectos otorgados a sectores de la economía o contribuyentes mediante el sistema impositivo. Estas renuncias recaudatorias no representan erogaciones de recursos, sino disminuciones que permiten a los y las contribuyentes disminuir el pago de impuestos (CIEP, 2019). En otras palabras, ingresos que se podrían recaudar, pero se da un beneficio al contribuyente para disminuir la contribución.

RECAUDACIÓN SECUNDARIA: Ingresos distintos al cumplimiento voluntario y puntual de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. Esta recaudación se obtiene de las acciones que permiten identificar omisiones o inconsistencias en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, cobranza coactiva; así como, las acciones de fiscalización (SAT, 2023).

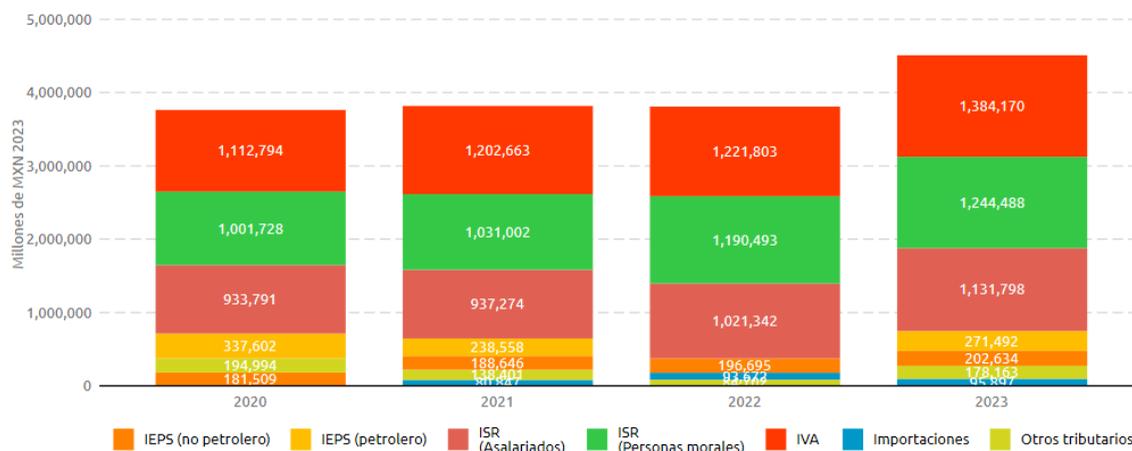
FISCALIZACIÓN: "Función administrativa de control del contribuyente y de los demás obligados por las disposiciones fiscales, así como del cumplimiento de sus respectivas obligaciones" (Gutiérrez, 2019).

JUDICIALIZACIÓN: Sobre el contexto de esta investigación se refiere a las disputas tributarias que llegaron a instancias judiciales.

EVASIÓN FISCAL: No pagar una contribución o eludir el deber de cubrirla (Mejía, 2001).

ELUSIÓN FISCAL: Conducta dolosa del contribuyente que tiene como finalidad evitar el nacimiento de una obligación tributaria, valiéndose del fraude, abuso de derecho o cualquier otro medio ilícito que no constituya infracción o delito (Rivas y Paillacar, 2007).

Figura 1: Ingresos tributarios



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023a).

2.1 Principales impuestos

A continuación, se describen los principales impuestos para la recaudación tributaria. Asimismo, los resultados se vinculan a un posible determinante recaudatorio.

Impuesto Sobre la Renta (ISR) En la LIF 2023 se estimó que el sistema de renta represente el 59.6% de la recaudación tributaria, del cual el ISR sobre asalariados y personas morales representaría el 97.4% (Figura 1).

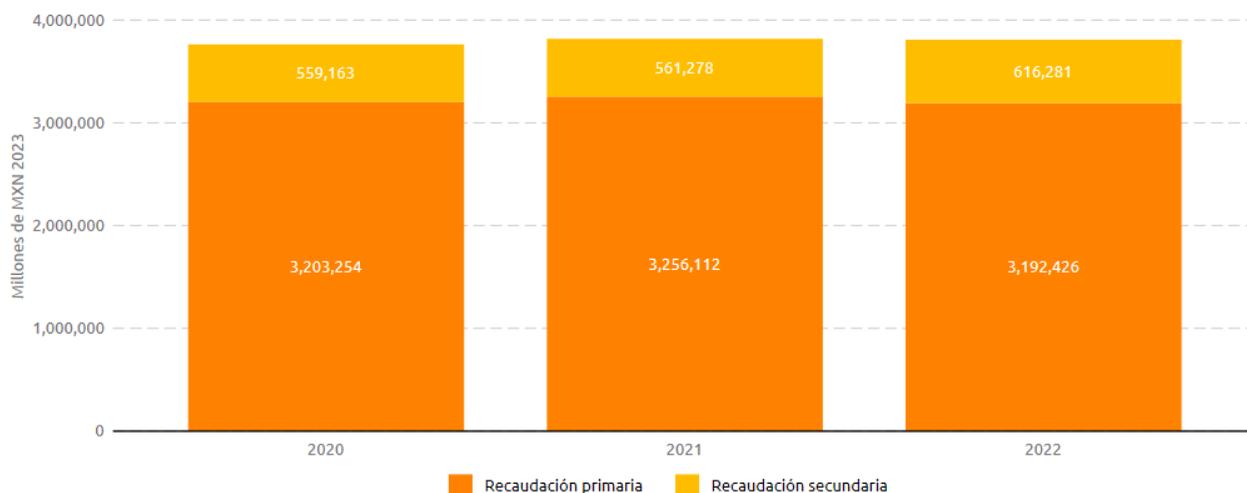
Sobre asalariados, se observó un crecimiento de 9.0% anual en 2022 y se estima crezca 4.9% durante 2023. **Una de las razones de este resultado, puede ser la recuperación laboral a niveles prepandemia;** sin embargo, la recuperación

laboral femenina se ha impulsado por incrementos en trabajos con salarios de bajos ingresos (CIEP, 2023c).

Sobre personas morales, se observó un crecimiento anual de 15.5% en 2022, pero se estima un decrecimiento de 1.0% para 2023. **Este resultado es influenciado por las fiscalizaciones a Grandes Contribuyentes** por parte del SAT (Sección 3.1.2).

Impuesto al Valor Agregado (IVA) Para el IVA, el cual se estimó representará el 32.1% de los ingresos tributarios en 2023, se observó un crecimiento anual de 1.6% respecto a 2022 y se estimó en 7.3% para 2023 (Figura 1). No obstante, **la recaudación por IVA se ha caracterizado por el aumento en**

Figura 2: Recaudación tributaria primaria y secundaria



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SAT (2023); SHCP (2023a).

gastos fiscales⁴. Por ejemplo, al cierre de 2022 se observó un incremento anual de gastos fiscales de 15.5 % y al primer trimestre de 2023 se ha observado un incremento de 14.6 %.

IEPS PETROLERO Para el IEPS petrolero, el cual se estimó representar el 6.3 % de los ingresos tributarios en 2023, se observó una **recaudación negativa por 79 mil 162 mdp en 2022**. Lo anterior representó un **gasto fiscal** aproximado de 415 mil 947 mdp⁵. Este resultado fue posible por el marco legal que permitía realizar esta política de ingreso (CIEP, 2023b).

3

Recaudación secundaria

Además, se han observado acciones del SAT para reforzar los ingresos tributarios, las cuales se pueden observar en la **recaudación secundaria**. **Dicha recaudación fue de 616 mil 281 mdp en 2022** (16.2 % de la recaudación tributaria), lo que representó un crecimiento de 9.8 % respecto a 2021 (Figura 2).

3.1 Acciones del SAT

Dentro de la recaudación secundaria se identificaron **seis programas** que buscan combatir la **evasión** y **elusión** fiscal, tres sin necesidad de fiscalización y tres mediante actos de fiscalización.

Sin necesidad de fiscalización (eficiencia recaudatoria⁶):

- **Cobranza coactiva:** Enfocado en el cumplimiento oportuno de declaraciones y pagos.
- **Cumplimiento de obligaciones:** Enfocado en promover el pago de adeudos.
- **Vigilancia profunda:** Enfocado en identificar contribuyentes que presentan variaciones atípicas en el pago de sus declaraciones.

Fiscalizaciones:

- Sobre operaciones de **comercio exterior**.
- Sobre **grandes contribuyentes**.
- Sobre **otros contribuyentes**.

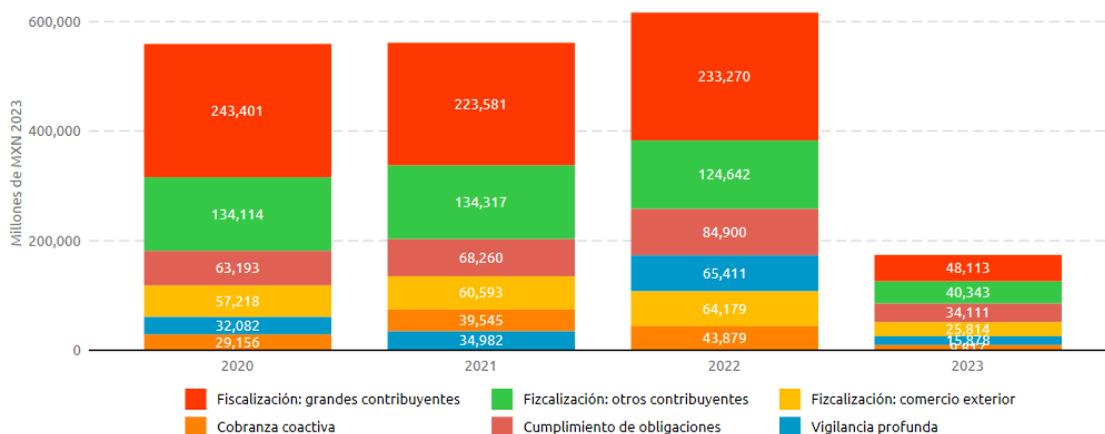
El CIEP (2023d) ha identificado que **estas acciones del SAT pueden categorizarse en acciones de claridad, control y simplificación**.

⁴ Se consideran devoluciones, compensaciones y regularizaciones.

⁵ Esta cifra se encuentra a nivel de precios 2023; mientras que, el monto de 397 mil 298 mdp estimado en CIEP (2023b) se encuentra a nivel de precios 2022.

⁶ El nombre eficiencia recaudatoria es la categoría presentada en SAT (2023).

Figura 3: Recaudación secundaria



*Los datos a 2023 representan el primer trimestre del año
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SAT (2023).

3.1.1 Claridad

Las acciones denominadas de **eficiencia recaudatoria se vinculan con las acciones de claridad**. Al no ser fiscalizaciones sino recordatorios y aclaraciones, un posible ajuste al pago de impuestos recae sobre el contribuyente.

La recaudación por programas de **eficiencia recaudatoria creció anualmente 36.0 % en 2022**. Principalmente, por el programa de Vigilancia Profunda (+87.0 %) y Cumplimiento de Obligaciones (+24.4 %). Estos dos programas representaron en conjunto el 24.4 % de la recaudación secundaria durante 2022 (Figura 3).

3.1.2 Control

Las acciones de **fiscalizaciones, y posibles judicializaciones, se categorizan sobre las medidas de control**. Dado que, se usan los recursos y facultades del SAT para revisar el pago de los impuestos.

Los **ingresos por actos de fiscalización, sin necesidad de judicialización, crecieron anualmente 0.9 % al cierre de 2022** y representaron el 65.7 % de la recaudación secundaria. Las fiscalizaciones sobre grandes contribuyentes son las que han generado mayores ingresos (27.7 % de la recaudación secundaria) (Figura 3). Dicho lo anterior, **en 2022 por cada peso invertido en casos de fiscalización se recuperaron 128.8 pesos**, contra 123.4 pesos recuperados en 2020 y 54.8 pesos en 2018 (SAT, 2023).

Asimismo, con base en los indicadores de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) 2022, todos los indicadores recaudatorios cumplieron sus objetivos, especialmente los relacionados a la fiscalización sobre grandes contribuyentes (SHCP, 2023b). Por ejemplo, el promedio de recaudación secundaria sobre grandes contribuyentes por cada fiscalización fue de 208 mdp, mientras que la meta era de 86 mdp.

3.1.3 Simplificación

Para las acciones de **simplificación** se consideran los **resultados del Régimen Simplificado de Confianza (RESICO)** y las medidas del SAT para **simplificar los trámites de los contribuyentes**.

El primer año de operación del RESICO fue 2022, y al cierre de este, el padrón de este régimen fue de 2 millones 877 mil 729 contribuyentes y al primer trimestre de 2023 de 3 millones. En términos de recaudación, **al primer trimestre de 2023, la recaudación por ISR e IVA creció 32.8 % y 62.6 %, respectivamente**.

Además, para 2022, dentro de la MIR, el SAT estableció como meta una calificación de 82 sobre 100 en las encuestas de simplificación en trámites y obtuvo 77, por lo que no obtuvo los resultados esperados.

4

Implicaciones de política pública

RECAUDACIÓN Al cierre de 2022, se observó un crecimiento de 8.6 % respecto a 2021 en **la recaudación tributaria sin IEPS petrolero**. Principalmente por la recaudación en ISR sobre personas morales (+15.5 %) y asalariadas (+9.0 %). Sin embargo, la recaudación tributaria se ha visto mermada por los **gastos fiscales** en IVA e IEPS.

GASTOS FISCALES Dentro del análisis tributario, **el marco legal tributario ha tomado relevancia alrededor de los gastos fiscales del IVA e IEPS**. Dado que al cierre de 2022, las disminuciones fiscales en IVA fueron mayores en 15.5 % respecto a 2021 y se observó un gasto fiscal aproximado de 415 mil 947 mdp sobre el IEPS petrolero.

EFICIENCIA Se han observado mejoras en la eficiencia de la política tributaria al cierre de 2022. Por un lado, **por cada 0.38 pesos gastados por el SAT se recaudaron 100 pesos**; comparado con 0.43 pesos en 2018 (SAT, 2023). Por otro lado, **la recaudación secundaria en 2022 creció de forma anual 9.8 % y representó el 16.2 % de la recaudación tributaria**. En este sentido, los ingresos por programas de eficiencia recaudatoria crecieron de forma anual 36 %. Además, los ingresos por actos de **fiscalización** crecieron anualmente 0.9 % y los indicadores sobre fiscalización han cumplido sus objetivos planteados en la MIR (SHCP, 2023b).

LIMITADO ESPACIO FISCAL Dado el crecimiento en los gastos eludibles, como los son el gasto en pensiones y el costo financiero de la deuda, **el espacio fiscal para 2023 se estimó en aproximadamente 4 mil 781.2 pesos per cápita**; 40.8 % menos respecto a 2021 (CIEP, 2022). Esto limita los recursos disponibles para realizar política pública de coyuntura; **por lo que se requerirían mayores recursos**.

LÍMITE DEL FORTALECIMIENTO Pese al fortalecimiento observado en la recaudación secundaria e ISR, el espacio fiscal continua decreciendo. Asimismo, se ha identificado que **la recaudación secundaria tiende a decrecer con el paso del tiempo** (CIEP, 2022). Por lo que, para ampliar los recursos disponibles sin recurrir al endeudamiento, se requiere **continuar con el fortalecimiento del sistema tributario en el largo plazo**; así como, **mantener actualizados y en mejora continua las medidas de claridad, control y simplificación**.

IMPLICACIONES 2023 Y A FUTURO Dado el entorno internacional de altas tasas de interés, el financiamiento puede representar elevados costos presentes y futuros para el costo financiero de la deuda, lo que vulneraría la sostenibilidad fiscal. Por todo lo anterior, **sigue pendiente una reforma fiscal que fomente la recaudación, la progresividad y la sostenibilidad del sistema fiscal**. En este sentido, es importante plantear estrategias para fortalecer la recaudación tributaria, reconocer el marco legal como un determinante recaudatorio y analizar el costo de oportunidad alrededor de los gastos fiscales.

Acónimos

- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CPEUM** Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos
- IEPS** Impuesto Especial a Producción y Servicios
- ISR** Impuesto Sobre la Renta
- IVA** Impuesto al Valor Agregado
- LIF** Ley de Ingresos de la Federación
- mdp** millones de pesos
- MIR** Matriz de Indicadores de Resultados
- RESICO** Régimen Simplificado de Confianza
- SAT** Sistema de Administración Tributaria
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Bibliografía

- CIEP. (2019). **Gastos fiscales: Análisis y evolución**. Descargado de <https://ciep.mx/gastos-fiscales-analisis-y-evolucion/>
- CIEP. (2022). **Implicaciones del Paquete Económico 2023**. Descargado de <https://paqueteeconomico.ciep.mx/>
- CIEP. (2023a). **Desarrollo Sostenible: usos y recursos públicos**. Descargado de <https://desarrollosostenible.ciep.mx/>
- CIEP. (2023b). **Estímulos fiscales sobre el IEPS a combustibles: Implicaciones recaudatorias**. Descargado de <https://ciep.mx/estimulos-fiscales-sobre-el-ieps-a-combustibles-implicaciones-recaudatorias/>
- CIEP. (2023c). **Fortalecimiento de la participación laboral femenina: Recuperación post pandemia**. Descargado de <https://ciep.mx/fortalecimiento-de-la-participacion-laboral-femenina-recuperacion-post-pandemia/>
- CIEP. (2023d). **Principales Cambios en la Miscelánea Fiscal 2022: Control, claridad y simplificación**. Descargado de <https://desarrollosostenible.ciep.mx/>

- Gutiérrez, R. (2019). **El derecho fiscal en México**. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Descargado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7166/16.pdf>
- Mejía, G. R. (2001). Evasión fiscal. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, 34(100), 285–309.
- Rivas, N., y Paillacar, C. (2007). Caracterización de la elusión fiscal en el impuesto a la renta de Chile. **Capic Review**(5), 2.
- SAT. (2023). **Informe Tributario y de Gestión**. Descargado de <http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/itg.html>
- SHCP. (2023a). **Estadísticas oportunas**. Descargado de <http://prestohacienda.gob.mx/EstoporLayout/>
- SHCP. (2023b). **Transparencia presupuestaria: Programas, Recaudación de las contribuciones Federales**. Descargado de <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=06E026>



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.