

Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria[†]

Ignacio Trigueros y Arturo M. Fernández***

Sumario

En el presente capítulo se lleva a cabo un análisis de los principales impuestos del aparato fiscal federal de México. Se profundiza en la situación actual de cada uno de ellos, así como en los principales problemas que presentan. Adicionalmente se sugieren reformas y cambios que se pueden llevar a cabo con el objetivo de aumentar la recaudación y redistribuir equitativamente la carga fiscal en una base más amplia.

1. Comparación internacional de cargas tributarias

El estado actual del sistema tributario mexicano muestra características paradójicas. En algunos aspectos, México cuenta con un régimen tributario altamente sofisticado, caracterizado por un alto grado de neutralidad en relación con la asignación de recursos, incluso en comparación con lo que prevalece en muchos países industrializados. Sin embargo, a pesar de sus altas tasas, el sistema fiscal mexicano genera niveles de recaudación que de acuerdo a los estándares internacionales, resultan bajos. Aun incluyendo en los ingresos tributarios las rentas relacionadas con la extracción de petróleo, son niveles que como proporción del PIB, se encuentran a menos de la mitad de lo que registra el promedio de los países miembros de la OCDE (Tabla 1). Este mismo rezago se observa si la comparación se hace con los países de esa organización con menor grado de desarrollo. Es decir, la relación ingresos tributarios a PIB en México es 5.1 puntos porcentuales inferior a la correspondiente a Corea del Sur, 7.3 puntos porcentuales inferior a la de Turquía y 16.8 puntos porcentuales inferior a la de Portugal. La comparación resulta incluso más adversa si se lleva a cabo con base en una medida más cercana a la carga fiscal, esto es, excluyendo

[†] Este capítulo contó con significativas aportaciones de los comentarios, sugerencias y notas del Dr. Francisco Gil Díaz, Dr. Fernando Sánchez Ugarte, Dr. Alejandro Hernández Delgado y C.P. Valentín Villa.

* Investigador y Director del Centro de Análisis e Investigación Económica del ITAM.

** Rector del ITAM.

las rentas de Pemex (que para el periodo de la comparación presentada en la Tabla 1 constituyó alrededor de 4% del PIB) de los ingresos tributarios.¹ En este caso, la carga fiscal en México resulta incluso inferior a la de países como Argentina, Brasil y Chile (ver Tabla 1).

Tabla 1
Comparación internacional de carga fiscal

| | Ingresos tributarios totales (% del PIB) | Estructura tributaria en 1996 como % de los ingresos tributarios totales | | | |
|----------------------|---|---|--|--------------------------------------|--------------------|
| | | Impuestos al ingreso | Contribuciones para seguridad social | Impuestos a bienes y servicios | Otros impuestos |
| Países de la OCDE | | | | | |
| Alemania | 38.1 | 28.5 | 38.1 | 27.9 | 5.5 |
| Australia | 31.1 | 56.2 | 0.0 | 28.0 | 15.7 |
| Austria | 44.0 | 25.6 | 31.8 | 28.6 | 14.1 |
| Bélgica | 46.0 | 37.0 | 29.5 | 27.0 | 5.8 |
| Canadá | 36.8 | 46.6 | 16.0 | 24.9 | 12.5 |
| Corea | 23.2 | 29.6 | 9.0 | 43.7 | 17.7 |
| Dinamarca | 52.2 | 57.8 | 3.2 | 32.7 | 6.3 |
| España | 33.7 | 28.9 | 31.1 | 29.2 | 10.8 |
| E.U. | 28.5 | 47.2 | 23.5 | 17.2 | 12.2 |
| Finlandia | 48.2 | 41.7 | 24.7 | 30.1 | 3.5 |
| Francia | 45.7 | 17.9 | 39.6 | 27.3 | 15.2 |
| Grecia | 40.6 | 18.7 | 30.6 | 42.8 | 7.9 |
| Holanda | 43.3 | 27.0 | 31.8 | 28.6 | 12.6 |
| Hungría | 40.3 | 22.1 | 30.5 | 41.7 | 5.7 |
| Islandia | 32.3 | 34.9 | 8.7 | 48.3 | 8.2 |

¹ Excluir los ingresos petroleros no es del todo correcto para una comparación, ya que si Pemex estuviese en manos privadas al menos pagaría el ISR.

| | | | | | |
|---------|------|------|------|------|-----|
| Irlanda | 33.7 | 40.9 | 12.7 | 39.7 | 6.6 |
| Italia | 43.2 | 34.3 | 30.5 | 25.9 | 9.3 |

Tabla 1 (continuación)

Comparación internacional de carga fiscal

| | Ingresos tributarios totales (% del PIB) | Estructura tributaria 1996 como % de los ingresos tributarios totales | | | |
|--|---|--|--|--------------------------------------|--------------------|
| | | Impuestos al ingreso | Contribuciones para seguridad social | Impuestos a bienes y servicios | Otros impuestos |
| Países de la OCDE | | | | | |
| Japón | 28.4 | 36.6 | 32.8 | 15.4 | 15.2 |
| Luxemburgo | 44.7 | 38.0 | 23.0 | 27.7 | 11.2 |
| Noruega | 41.1 | 36.5 | 21.8 | 38.1 | 3.6 |
| Polonia | 42.1 | 29.4 | 31.2 | 35.8 | 3.6 |
| Portugal | 34.9 | 28.4 | 24.0 | 42.6 | 5.1 |
| Reino Unido | 36.0 | 36.4 | 16.8 | 35.2 | 11.6 |
| República Checa | 40.5 | 23.4 | 37.3 | 33.3 | 6.0 |
| Suecia | 52.0 | 40.9 | 29.4 | 22.8 | 6.9 |
| Suiza | 34.7 | 37.6 | 23.2 | 17.9 | 21.4 |
| Turquía | 25.4 | 26.2 | 14.7 | 38.3 | 20.9 |
| Media OCDE | 38.4 | 35.1 | 23.9 | 31.6 | 10.3 |
| Países de América Latina ^a | | | | | |
| Argentina | 12.4 | 14.9 | 30.0 | 52.9 | 2.2 |
| Brasil | 20.1 | 23.9 | 40.9 | 35.2 | 0.0 |
| Chile | 19.3 | 21.3 | 7.3 | 65.5 | 5.9 |
| Colombia | 11.4 | 41.2 | ND | 58.7 | 0.1 |
| Perú | 14.0 | 25.4 | 8.9 | 62.9 | 2.8 |
| Media AL | 15.4 | 25.3 | 21.8 | 55.0 | 2.2 |
| México ^a A | 18.1 | 28.4 | 11.4 | 31.9 | 28.3 |

| | | | | | |
|-----------------------|------|------|------|------|-----|
| México ^b B | 14.0 | 38.7 | 15.4 | 43.4 | 2.5 |
|-----------------------|------|------|------|------|-----|

^a Los datos para este grupo de países corresponden a 1997 o al año más reciente con información disponible.

^b Los datos para México corresponden a 1997; A incluye rentas petroleras en otros impuestos.

La baja carga fiscal que prevalece en México se explica en mayor medida por una tasa desproporcionadamente alta de evasión. La desigualdad en la distribución del ingreso podría ser otro factor contributivo. Sin embargo, el hecho de que sea incluso inferior a la de países con una distribución del ingreso similar, como es el caso de las economías latinoamericanas antes mencionadas, sugiere la preponderancia de la evasión. El proceso de privatización de entidades públicas y los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo generaron también los márgenes necesarios para atender las presiones que suelen satisfacerse con erogaciones del gobierno en un momento dado. Cabe también señalar que estos dos factores han propiciado que en algunas ocasiones se haya incurrido en sacrificios de recaudación para satisfacer presiones políticas. No obstante, la absorción de un monto importante de obligaciones por parte del gobierno como resultado del rescate del sistema financiero en la segunda mitad de los años noventa y la presencia de programas públicos de pensiones deficientemente diseñados apunta a que en el futuro cercano la carga fiscal deberá fortalecerse. La inestabilidad que típicamente muestran los ingresos petroleros también apunta en esta dirección.

Durante los últimos 20 años, los ingresos tributarios del Gobierno Federal han fluctuado entre el 8.9% y el 11.5% del PIB, sin mostrar una tendencia definida. En contraste con esta ausencia de tendencia, la carga fiscal sí muestra cierta relación directa en relación con las fluctuaciones económicas de corto plazo. Los datos para los últimos 20 años también permiten observar aumentos en la carga fiscal durante los distintos esfuerzos de estabilización que se emprendieron en ese periodo, en particular, durante la década de los ochenta.

La estructura de la carga fiscal en México guarda cierta similitud con lo que se observa en los países de la OCDE, en la medida en que alrededor de una tercera parte de los ingresos tributarios proviene de impuestos al ingreso. No obstante, a diferencia de este grupo de países, la participación de las contribuciones a la seguridad social es significativamente más baja, lo cual posiblemente esté relacionado con diferencias en los niveles de vida y la estructura demográfica, así como con la elevada proporción de trabajadores informales en el caso de México. Esto mismo se aprecia al comparar la relación que guarda la recaudación de impuestos al ingreso con el PIB. Esta relación es

alrededor de una tercera parte de lo que se observa en los países miembros de la OCDE. Sin embargo, esta relación en México es similar a la que registran otros países latinoamericanos. Con base en esto, resulta que la mayor parte de la diferencia entre la carga fiscal en México con relación a las principales economías de América Latina se explica por un bajo nivel de recaudación de los impuestos que gravan el consumo de bienes y servicios.

2. Impuestos al consumo

2.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

2.1.1. Situación actual

En términos generales, el IVA se concibe como una fuente recaudatoria clave de los sistemas tributarios. Lo anterior se deriva de que este impuesto involucra una administración sin grandes complicaciones, presenta un elevado potencial de recaudación y, lo que es posiblemente más importante, constituye una forma de tributación que resulta relativamente neutral en relación con la asignación de recursos. En este sentido destaca tanto que, a diferencia de los impuestos al ingreso, el IVA no desalienta la formación de capital porque las inversiones en activo fijo e inventarios son acreditables. Además, no distorsiona la asignación intersectorial de recursos al conferir un tratamiento simétrico a los diferentes bienes y servicios disponibles en la economía. Por otra parte, en una economía como la mexicana, el IVA constituye tal vez la opción más importante para gravar a la gran cantidad de personas que participan en diversas actividades informales. Sin embargo, en el caso de México, debido a la existencia de una multiplicidad de tratamientos especiales, el IVA carece de las características de simplicidad administrativa, potencial recaudatorio y neutralidad antes mencionadas. Los tratamientos especiales dan lugar a amplias oportunidades de evasión, disminuyen significativamente el potencial de recaudación. También introducen distorsiones importantes en la asignación de recursos.

2.1.2. Diseño

Desde un punto de vista conceptual, el IVA es un impuesto diseñado para gravar en forma uniforme el gasto doméstico en consumo de una economía. Con este fin, todas las ventas de bienes y servicios, incluyendo las importaciones, están gravadas, a la vez que se permite acreditar el impuesto trasladado en las

compras. Al estar incluido en las compras aquellas que se refieren a bienes de capital, el impuesto deja fuera de la base la formación de capital fijo. Este mismo tratamiento se extiende a la inversión en inventarios en la medida en que el impuesto se causa sólo con la enajenación de bienes. Por otra parte, a las exportaciones se les confiere el tratamiento de tasa cero, es decir, no se causa el impuesto con la enajenación mientras que sí se acredita el IVA trasladado en las compras, lo cual deja el valor de aquéllas libre del IVA, bajo la idea de que no constituyen gasto en consumo de los residentes del país.

Sin embargo, en la práctica, la gran mayoría de los países que aplican el IVA, incluyendo a México, ofrecen un conjunto de exenciones al mismo.² En términos generales, las actividades exentas incluyen diversos servicios, como los financieros, los médicos y los de educación, así como las transacciones relacionadas al suelo, la construcción de casas habitación y la renta de las mismas. La mayoría de los regímenes de IVA también exentan actividades que, por su pequeña escala de operación, incurrirían en costos desproporcionados para cumplir con las disposiciones del impuesto. La exención de los servicios médicos y componentes de inversión de capital humano y de educación busca conferir cierta simetría al tratamiento que se le da a la formación de capital físico.

La amplia participación del gobierno en estas actividades podría ser una justificación adicional a este respecto. Sin embargo, debe advertirse que la exención implica que las inversiones e insumos de los proveedores de estos servicios quedan gravadas a la tasa general. Por otra parte, en relación con los servicios financieros el problema radica en las dificultades para definir en forma apropiada la base del impuesto. De cualquier manera, en la medida en que las ventas de los usuarios de servicios financieros están gravadas por el IVA y éstos no están en posibilidad de tomar el crédito que correspondería al traslado de IVA a los proveedores de servicios financieros, estos últimos caen dentro de las redes del impuesto.

Finalmente, en relación con la construcción de casas habitación, se aplica un razonamiento similar excepto que, en este caso, al quedar la venta final exenta del IVA, el impuesto se aplica sólo a los materiales de construcción. Sin

² Estas exenciones remueven la uniformidad en la forma en que se grava el gasto en consumo de manera, hasta cierto punto, caprichosa en la medida en que el beneficio fiscal depende del grado de integración vertical de las actividades involucradas, ya que, junto con la exención, desaparece la posibilidad de acreditar el IVA trasladado en las compras.

embargo, esto se justifica con base en las dificultades para fiscalizar a una gran cantidad de obras.

En relación con la exención para actividades en pequeña escala, el régimen vigente en México resulta ser generoso en la medida en que el umbral para definir esta exención es alrededor de 5 veces más alto que el que se observa en los países miembros de la OCDE (Tabla 2). Por otra parte, los intereses por algunos créditos personales se encuentran fuera de la exención que típicamente se confiere a los servicios financieros.

Tabla 2

Umbral para definir exención a pequeños comerciantes en el IVA

(dólares anuales)

| País | Concesión |
|---------------|-----------|
| Alemania | 21,352 |
| Canadá | 22,760 |
| Grecia | 7,444 |
| Nueva Zelanda | 21,126 |
| Portugal | 12,790 |
| México | 112,194 |

Fuente: OCDE [1999].

En el caso de México, además de las actividades antes mencionadas también se encuentran exentas las ventas de libros, periódicos y revistas y el transporte terrestre de personas. Cabe señalar que estas actividades, si bien no gozan de exención en otros países, sí reciben un tratamiento preferencial en la forma de una tasa impositiva inferior a la tasa general (ver Tabla 3).

Tabla 3

Impuesto al Valor Agregado: comparación internacional de tasas y exenciones

| País | Tasa general | Exenciones | Tasa cero | Tasa preferente |
|------|--------------|------------|-----------|-----------------|
|------|--------------|------------|-----------|-----------------|

| | | | | |
|--------|-----|---|---|--|
| México | 15% | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios médicos • Educación • Renta residencial • Terrenos y edificios • Servicios financieros • Loterías • Actividades caritativas | <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones • Animales no procesados • Vegetales no procesados • Medicinas • Leche • Alimentos (salvo salmón y caviar) | <ul style="list-style-type: none"> • Ventas fronterizas (10%) |
|--------|-----|---|---|--|

Tabla 3 (continuación)

Impuesto al Valor Agregado: comparación internacional de tasas y exenciones

| País | Tasa general | Exenciones | Tasa cero | Tasa preferente |
|--------|--------------|--|---|-----------------|
| México | 15% | <ul style="list-style-type: none"> • Libros y revistas • Divisas y metales • Derechos de autor • Transporte terrestre de pasajeros | <ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria agrícola • Embarcaciones de pesca • Servicios agrícolas y pesqueros • Mayoreo de oro y joyería • Agricultura • Silvicultura • Pesca • Seguros agrícolas | |

| | | | |
|--------|------------------|---|--|
| Canadá | 15% ^a | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios médicos • Educación • Renta residencial • Terrenos y edificios residenciales • Servicios financieros • Seguro y reaseguro • Actividades caritativas • Guarderías • Ayuda legal • Peajes • Servicios municipales | <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones • Medicinas • Servicios financieros para no residentes • Abarrotes básicos • Algunos productos agrícolas • Algunos productos pesqueros • Equipo médico • Transportación internacional • Agricultura • Metales preciosos |
|--------|------------------|---|--|

^a 7% en provincias que no han armonizado con la federación.

Tabla 3 (continuación)

Impuesto al Valor Agregado: comparación internacional de tasas y exenciones

| País | Tasa general | Exenciones | Tasa cero | Tasa preferente |
|---------------|--------------|--|---|--|
| Nueva Zelanda | 12.50% | <ul style="list-style-type: none"> • Renta residencial • Servicios financieros • Terrenos y edificios residenciales • Seguros de vida • Metales preciosos | <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones • Venta de negocios • Refinación de metales preciosos • Impuesto local al petróleo | <ul style="list-style-type: none"> • Renta comercial de largo plazo • Algunos servicios (7.5%) |

| | | | | |
|----------|-----|---|---|---|
| Portugal | 17% | <ul style="list-style-type: none"> • Correo • Servicios médicos • Educación • Renta de inmuebles • Terrenos y edificios • Servicios financieros • Seguro y reaseguro • Loterías • Actividades caritativas • Agricultura | <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones | <ul style="list-style-type: none"> • Alimentos • Necesidades • Medicinas • Libros y revistas • Electricidad • Agua • Servicios de hospedaje • Transporte de pasajeros • Eventos deportivos (5%, 12%) |
| España | 16% | <ul style="list-style-type: none"> • Correo • Servicios médicos • Educación • Renta de inmuebles • Terrenos y edificios | <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones | <ul style="list-style-type: none"> • Libros • Alimentos • Hoteles • Restaurantes • Medicinas |

Tabla 3 (continuación)

Impuesto al Valor Agregado: comparación internacional de tasas y exenciones

| País | Tasa general | Exenciones | Tasa cero | Tasa preferente |
|------|--------------|------------|-----------|-----------------|
|------|--------------|------------|-----------|-----------------|

| | | | |
|---------|-----|---|--|
| España | 16% | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios financieros • Seguro y reaseguro • Loterías • Actividades caritativas • Derechos de autor artístico | <ul style="list-style-type: none"> • Transporte • Servicios funerarios • Agricultura • Silvicultura • Algunos eventos culturales |
| Turquía | 15% | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios médicos (salvo hospitales) • Renta de inmuebles • Terrenos y edificios residenciales • Servicios financieros • Seguro y reaseguro • Actividades caritativas • Agua de uso agrícola • Vehículos para negocios • Servicios sociales | <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones • Productos agrícolas • Autos usados • Libros y revistas • Alimentos básicos • Gas natural • Educación • Cine y teatro (1%, 8%) |

Fuente: OCDE [1999].

Más allá de las exenciones, en el caso de México existe un gran número de actividades que están sujetas a tasa cero lo cual, en principio, significa un beneficio incluso mayor que el que se confiere con la exención. Este tratamiento se aplica a las actividades agropecuarias, incluyendo los insumos de las mismas, a los productos alimenticios y a las medicinas. Cabe señalar que la gran cobertura del régimen de tasa cero en México es excepcional de acuerdo a los estándares internacionales. El único caso similar es el de Canadá. Sin embargo, en este caso la aplicación de la tasa cero se limita a sólo algunos productos agropecuarios y a los alimentos básicos. No obstante, la aplicación de una tasa

preferencial o la exención para las ventas de alimentos y medicinas es una práctica más generalizada, aunque de cualquier manera no exenta de problemas como se comenta más adelante.

Otra peculiaridad del régimen del IVA vigente en México es que aplica una tasa preferencial (5 puntos porcentuales inferior a la tasa general que es del 15%) en las franjas fronterizas.³ Esta medida responde, principalmente, al temor de que ciertas actividades emigren a la zona fronteriza del sur de Estados Unidos, en donde el impuesto equivalente al IVA es más reducido. Sin embargo, este argumento ignora el hecho de que los comerciantes del norte del país cuentan con amplios márgenes de competitividad derivados de las diferencias en los costos laborales. Con base en esto, sólo los comercios con una elevada intensidad de capital y bajos márgenes de operación (como las megatiendas de autoservicio) estarían en riesgo de perder actividades como consecuencia de un impuesto elevado. Asimismo, la experiencia internacional muestra que el establecimiento de diferenciales en las tasas del IVA para combatir posibilidades de arbitraje impositivo es claramente excepcional. A este respecto, conviene señalar la presencia de amplias diferencias en la tasa general del IVA para países en los que la proximidad geográfica es muy marcada, por ejemplo, una tasa de 6.5% en Suiza contra 15% en promedio para los países de la UE, o bien 20.5% en Bélgica.

2.1.3. Potencial recaudatorio

La recaudación del IVA en México ha fluctuado entre 2.1% y 3.6% del PIB, ubicándose actualmente en 3.3% del PIB. La mayor parte de estas fluctuaciones es atribuible a variaciones en el valor de la tasa general, aunque también se advierte cierta influencia del ciclo económico en las mismas. Por otra parte, la caída en la recaudación respecto al máximo histórico se explica en buena medida por una contracción en la relación consumo a PIB en comparación con la que prevaleció en la primera mitad de la década de los noventa y por un aumento en la participación de los bienes sujetos a tasa cero, incluyendo las exportaciones, en el PIB. Sin embargo, aparentemente una mayor evasión del impuesto también explica este resultado.

³ Estas franjas están definidas por una zona de 20 kilómetros en las fronteras norte y sur, más todo el territorio de los estados de Baja California Norte, Baja California Sur y Quintana Roo, el municipio de Cananea en Sonora y otras zonas de este estado.

Los niveles de recaudación de este impuesto se encuentran muy por debajo de lo que se observa en otros países. Este resultado se obtiene de comparaciones que involucran ya sea la recaudación como proporción del PIB en países con un grado de desarrollo similar, o bien con medidas más elaboradas como la productividad del IVA, que toma en cuenta el nivel de la tasa general, o la tasa efectiva del mismo, que considera una medida estandarizada de la base (ver tablas 4 y 5).⁴ La situación de México en cuanto a estos dos indicadores sugiere que de ubicarse éste en la media del estándar internacional reportado en la Tabla 5, la recaudación del IVA podría ser superior al 6% del PIB.

Tabla 4
Indicadores de recaudación del IVA (%)

| | Productividad del IVA ^a (1996) | Tasa efectiva del IVA como porcentaje de la tasa general ^b (1996) |
|-----------|--|--|
| Alemania | 45 | 77 |
| Canadá | 37 | 62 |
| Grecia | 51 | 61 |
| España | 34 | 59 |
| Portugal | 47 | 79 |
| Turquía | 40 | 61 |
| Argentina | 29 | ND |
| Chile | 51 | ND |
| México | 19 | 29 |

^a La productividad del IVA es la recaudación como porcentaje del PIB entre por la tasa general del impuesto.

^b La tasa de IVA efectiva se define como el cociente entre la recaudación y la base teórica.

ND: no disponible.

Fuente: OCDE [1999].

⁴ La productividad del IVA se calcula como el cociente entre la recaudación como porcentaje del PIB y el nivel de la tasa general, mientras que la tasa efectiva es el cociente entre la recaudación y la diferencia entre el consumo y la nómina del sector público.

Tabla 5

IVA: comparación internacional de recaudación (% del PIB)

| País | % |
|-----------|------|
| Argentina | 4.1 |
| Brasil | 10.5 |
| Chile | 8.5 |
| Colombia | 5.3 |
| Perú | 5.9 |
| México | 3.1 |

Fuente: FMI, Government Finance Statistics.

Datos correspondientes a 1998 o al último año con información disponible.

El bajo nivel de recaudación del IVA en México es atribuible principalmente a la evasión y a la proliferación de regímenes especiales que facilitan la evasión misma. Resulta que en México la base del impuesto constituye sólo alrededor del 55% del consumo privado y 48% del consumo total.⁵ La mayor parte de la erosión de la base gravable proviene del régimen de tasa cero en alimentos, la cual, de acuerdo a nuestras estimaciones, deja fuera del impuesto a alrededor del 21% de la base actual (ver Anexo 1). Le siguen en orden de importancia, la exención que se otorga al transporte de personas, el régimen de tasa cero en medicinas y la exención a diversos productos de la industria editorial, los cuales representan 7.1%, 1.9% y 1.2% de la base actual (Tabla 6). La generosidad de la exención que se confiere a los pequeños productores también genera una erosión importante de la base.

2.1.4. Incidencia

Como resultado de la proliferación de exenciones y otros regímenes especiales, el IVA aplicado en México dista mucho de ser un impuesto proporcional al consumo. No obstante, debido a las intrincadas relaciones entre beneficios fiscales y asignación de recursos no es fácil definir cuál es la incidencia efectiva

⁵ Estos resultados, la metodología para el cálculo de la base del IVA y algunas características de esta última se presenta en el Anexo 1 de este documento. Con metodologías similares, otros autores han ubicado la base del IVA en México en 50% y 55% del consumo total.

de aquéllos. Esta última puede diferir de la incidencia estatutaria –es decir, de aquella que se deriva directamente de las disposiciones legales– en la medida en que los beneficios fiscales alteran la estructura de precios relativos que prevalece en la economía, incluyendo en ésta lo referente a las remuneraciones a diferentes tipos de mano de obra.

Sin embargo, la incidencia estatutaria representa una primera aproximación a la incidencia efectiva, que resulta particularmente pertinente en lo concerniente a la negociación política de las modificaciones fiscales. Desde la perspectiva de este tipo de incidencia, no resulta claro que los tratamientos especiales que contempla el IVA constituyan una forma apropiada de conferir progresividad en el régimen fiscal del país. En el caso de los alimentos, si bien el gasto en los mismos constituye un porcentaje mayor del gasto de las familias más pobres, la baja participación de éstas en el consumo total implica que la mayor parte del sacrificio en la recaudación derivado del régimen de tasa cero beneficia (estatutariamente) a las familias de mayores ingresos. Es decir, el 30% más pobre de la población absorbe sólo el 12% del consumo total de alimentos, mientras que la del 10% de la población con mayores ingresos absorbe el 28.5% (ver Tabla 6). Por otra parte, menos de una quinta parte de la erosión de la base que resulta del régimen de tasa cero corresponde a alimentos básicos como pan, tortilla, leche y huevo.

Tabla 6

Participación en el subsidio implícito en la tasa cero aplicable a alimentos

| Deciles del ingreso | Participación (%) |
|---------------------|-------------------|
| 1 | 1.7 |
| 2 | 4.7 |
| 3 | 5.9 |
| 4 | 6.7 |
| 5 | 7.5 |
| 6 | 8.9 |
| 7 | 10.3 |
| 8 | 11.7 |
| 9 | 14.0 |
| 10 | 28.5 |

Fuente: OCDE, [1999].

Finalmente, el autoconsumo es una práctica mucho más generalizada en los estratos más pobres de la población. En los casos de las medicinas y los libros, periódicos y revistas es probable que se presente una situación similar a la de los alimentos, sobre todo si se considera con relación a las medicinas que los programas de salud pública, incluyendo los de los organismos de seguridad social, tienen mayor incidencia sobre las familias de menores recursos. En lo relativo al transporte terrestre de personas, en principio parece factible que el sacrificio de recursos fiscales sí beneficie a las familias de menores ingresos. Sin embargo, este tipo de gastos constituye sólo alrededor del 4% del gasto total de las familias más pobres.

2.1.5. Cumplimiento

Además de la erosión en la recaudación que se deriva de la proliferación de regímenes especiales, también existe un alto grado de evasión en el IVA. Nuestras estimaciones al respecto indican que la evasión en este gravamen es cercana al 40% (Anexo 1), lo cual se compara desfavorablemente con índices de evasión de 31% en Argentina, 23% para Canadá y Chile, 14% en Portugal y 5% en Nueva Zelanda (OCDE [1999]).⁶ Es interesante que, de acuerdo a nuestras estimaciones, el porcentaje de evasión en 1996 y 1997 fue mayor al del periodo 1992-94, cuando la tasa general del IVA era de sólo 10%. Lo anterior sugiere que la relación esperada entre la evasión fiscal y el nivel de las tasas impositivas ha estado presente en el caso del IVA en México.

Buena parte del alto porcentaje de evasión que prevalece en el país es atribuible a su débil fiscalización, al tamaño de la economía informal, a la amplia cobertura del régimen de tasa cero, a las múltiples exenciones y al régimen especial para la zona fronteriza. La proliferación de los regímenes especiales facilita que los contribuyentes asignen en forma ficticia sus actividades a los rubros que reciben un tratamiento preferencial.

2.2. Otros impuestos al consumo

Los sistemas tributarios cuentan, además de un impuesto que grava el gasto en consumo a una tasa más o menos uniforme, con un conjunto de impuestos que

⁶ Otras estimaciones ubican la evasión del IVA en México en 37% (SHCP [1998]) y 60%, (CIDE [1999]).

gravan el consumo específico de ciertos bienes o servicios. Este conjunto de impuestos constituyen, junto con los gravámenes a las importaciones, una de las formas de tributación más antiguas del mundo y en términos generales son considerados como una forma eficiente de fortalecer los ingresos tributarios en la medida en que se aplican a bienes o servicios cuya demanda se comporta con una elasticidad reducida, o bien a bienes o servicios cuyo consumo puede resultar inconveniente desde un punto de vista social (como las bebidas alcohólicas y los productos tabacaleros), aunque recientemente también los impuestos sobre los combustibles son incluidos en este grupo.

Por otra parte, este tipo de impuestos se caracteriza también por las facilidades que ofrecen desde un punto de vista administrativo. En el caso de México, los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) pertenecen a este grupo.

2.2.1. Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS)

Estos impuestos se aplican al consumo de un grupo reducido de productos que incluyen combustibles, cerveza, vinos, bebidas alcohólicas destiladas y tabaco, cada uno de los cuales, en concordancia con lo que suele observarse en otros países, recibe un tratamiento específico.

Antes de la instrumentación del IVA este tipo de impuestos se aplicaba también al consumo de electricidad, a los servicios telefónicos y a las bebidas no alcohólicas. Asimismo, recientemente también se utilizó un impuesto a los servicios telefónicos, que por su forma de aplicación, no constituía estrictamente un impuesto.

La base de este tipo de impuestos es, en términos generales, el consumo, lo cual implica que los IEPS se aplican tanto a la producción doméstica como a las importaciones, otorgándose su reembolso en la exportación. Por otra parte, el tipo de bienes sujetos a los IEPS no difiere en forma importante con lo que se observa en otros países, incluyendo a los miembros de la OCDE. En relación con las tasas o las cuotas del impuesto, éstas muestran una gran variación entre diferentes países, por lo cual la definición de un estándar internacional no resulta factible. Un buen ejemplo al respecto es el tratamiento fiscal a los productos del tabaco, donde las comparaciones internacionales se complican tanto por la combinación de cuotas fijas (las cuales varían de acuerdo a características muy específicas de los productos) y tasas *ad valorem* como por la superposición de impuestos estatales e impuestos federales (ver Tabla 7).

Tabla 7
Impuesto especial a productos del tabaco: comparación internacional

| | Cigarros | | Puros | | Tabaco para cigarros | |
|----------------------------|-----------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|
| | Tasa específica por 1000 unidades | Tasa <i>ad valorem</i> | Tasa específica por 1000 gr. | Tasa <i>ad valorem</i> | Tasa específica por 1000 gr. | Tasa <i>ad valorem</i> |
| | (US\$) | (%) | (US\$) | (%) | (US\$) | (%) |
| Alemania | 46.32 | 24.8 | 0 | 5 | 16.86 | 18.12 |
| Canadá ^a | 22.57-37.96 | | 27.62 | 50 | 20.29 | |
| Corea | 18.99 | 0 | 42.94 | 0 | 15.07 | 0 |
| Grecia | 3.86 | 53.86 | 0 | 26 | 0 | 59 |
| España | 3.29 | 54 | 0 | 12.5 | 0 | 37.5 |
| E.U. ^b | 53.33 | | | | | |
| Francia | 6.12 | 54.5 | 0 | 28.86 | 0 | 51 |
| Nueva Zelanda ^c | 112.48 | 0 | 40.6 | 0 | 40.6 | 0 |
| Portugal ^d | 24 | 40 | 0 | 26.21 | 0 | 30 |
| Reino Unido | 119.11 | 21 | 74.97 | 0 | 145.02 | 0 |
| Turquía | ND | 39-51 | 0 | 39 | 0 | 39 |

^a El impuesto aplicado a los puros es aquel que resulte mayor entre la cuota fija o la tasa *ad valorem*. En la provincia de Ontario la cuota fija para el tabaco para cigarros es de US\$13.99. En Canadá los puros se gravan de acuerdo a cierta tasa por cada 1000 piezas y no de acuerdo al peso. Se asume que en Canadá un puro pesa 3 gramos.

^b La tasa para cigarros es el promedio ponderado de los impuestos federales y estatales en 1997. En Estados Unidos se discriminan los impuestos tanto de cigarro como de puro de acuerdo al tamaño. Además distinguen los impuestos del tabaco para pipa, tabaco, mascar y papel para hacer cigarros.

^c La tasa mostrada para cigarros es para 1000 piezas que no excedan 1 kg de peso. Los cigarros que excedan 0.8 de contenido de tabaco son gravados como puros.

^d La tasa específica de cigarros se reduce a US\$1.36 y 36% para pequeños productores de Azores y Madeira respectivamente.

Sin embargo, un cálculo grueso arroja que el nivel de la carga fiscal para este tipo de productos en México es similar al que prevalece en Canadá, aunque inferior al observado en Estados Unidos y en los países de la Unión Europea. Cabe no obstante señalar, que debido a la deficiencia de recursos administrativos que prevalece en el país, no es claro que la elevación de este tipo de gravámenes resulte en una opción atractiva para fortalecer la recaudación. Los mayores incentivos al contrabando y a otras actividades informales podrían frustrar posibles incrementos en los ingresos tributarios.

Los gravámenes sobre bebidas alcohólicas destiladas muestran también grandes variaciones entre países (ver Tabla 8). Dentro de éstas, en un extremo Estados Unidos y Canadá imponían en 1998 un gravamen equivalente a 3.84 y 7.74 dólares de EU por litro de alcohol absoluto respectivamente, mientras que en el otro extremo Nueva Zelanda y el Reino Unido cobraban el equivalente a 20.54 y 32.33 dólares por litro. En el caso de México, las cuotas de este gravamen distinguen tanto por el contenido alcohólico como por el valor de los productos involucrados (el litro envasado de cognac está sujeto a una cuota de impuesto superior a la del tequila) resultando que en el caso de las bebidas más populares el nivel del gravamen se encuentre cercano a los del primer grupo.

Sin embargo, en el caso de las “bebidas de lujo” las cuotas son similares a los del segundo. De las economías que calculan el gravamen en forma *ad valorem*, las tasas que se aplican en Corea (100%) y Turquía (120%) resultan superiores a la que prevalece en México (25%), aunque en el caso de México esta tasa se refiere a bebidas fermentadas.

Los impuestos a los combustibles por lo general están concentrados en los aceites minerales y se subdividen de acuerdo con consideraciones técnicas: gasolina con y sin plomo, diesel, turbosina, combustibles pesados etc. Algunos países gravan también otros energéticos como el gas, el carbón o la energía eléctrica.

Tabla 8

Impuestos especiales al consumo de bebidas alcohólicas (comparación)

| País | Gravamen por litro de alcohol absoluto (dls.) |
|----------------|---|
| Alemania | 14.22 ^a |
| Canadá | 7.74 |
| Corea | 100% ^b |
| Grecia | 10.55 |
| España | 7.51 ^a |
| Estados Unidos | 3.84 ^c |
| Francia | 15.88 |
| Nueva Zelanda | 20.54 |
| Portugal | 8.9 ^a |
| Reino Unido | 32.33 |
| Turquía | 120 |

^a Para productores medianos y mayores.

^b Tasa *ad valorem* para whisky y brandy.

^c Promedio ponderado de las tasas federales y estatales.

En el caso de México estos impuestos se aplican a las gasolinas, al gas natural para vehículos automotores y al diesel, y se determinan de acuerdo a la diferencia entre el precio final de los combustibles, que es definido discrecionalmente por el Ejecutivo con base a decretos, y un precio internacional de referencia ajustado por márgenes de transporte y de comercialización. Tradicionalmente, la discrecionalidad del Ejecutivo en la determinación de los precios de los combustibles ha constituido una opción valiosa para enfrentar contingencias en el manejo de las finanzas públicas.

Los impuestos a los combustibles constituyen en términos generales una opción atractiva para fortalecer la recaudación. Sin embargo, en el caso de México su mecánica de aplicación ha estado sujeta a diversos problemas. En la medida en que el impuesto se determina esencialmente con base en la diferencia entre un conjunto de precios determinados discrecionalmente por el Ejecutivo y los precios internacionales de los combustibles afectados, la tasa implícita del impuesto está sujeta a variaciones de acuerdo a las intenciones del Ejecutivo en un momento dado, como bajar la inflación o acomodar las fluctuaciones en los precios internacionales de los petrolíferos. Esta mecánica ha dado lugar a que de un año a otro el valor medio de la tasa implícita haya caído de más de 100% a un 25%. En los últimos años, posiblemente como resultado de los bajos niveles de recaudación que ofrecen otros impuestos, la tasa de impuesto a los combustibles ha permanecido en niveles relativamente altos. Sin embargo, las fluctuaciones en ésta continúan siendo muy pronunciadas. Entre junio de 1997 y octubre de 1999 el coeficiente de variación de la tasa de impuesto especial a la gasolina regular sin plomo fue de 35%, registrando un valor mínimo de 73.4% en septiembre de 1997 y un valor máximo de 269.7% en enero de 1999. Cabe señalar que tasas de alrededor de 250% suelen observarse en algunos países europeos en los que los impuestos a los combustibles han adquirido cierta prominencia.⁷ Sin embargo, en el caso de México, en el entorno reciente caracterizado por un renovado esfuerzo de combate a la inflación y altos precios internacionales para los combustibles, la tasa del impuesto especial a los mismos ha tendido a erosionarse.

Lo anterior ha resultado en variaciones pronunciadas de un año a otro en la recaudación asociada a estos impuestos (equivalente a 0.32 puntos porcentuales

⁷ No obstante, en Estados Unidos y Canadá la tasa implícita de estos impuestos es de alrededor de una décima parte de la que prevalece en varios países europeos.

del PIB en promedio para el periodo 1987-1999, que, no obstante, en parte se compensa por movimientos en dirección opuesta en los ingresos por exportaciones petroleras) y en distorsiones importantes sobre la asignación de recursos, en la medida en que los precios de los petrolíferos que enfrentan los consumidores nacionales guarda una relación caprichosa con el valor económico de los mismos.

Por otra parte, los impuestos a los combustibles también dan lugar a problemas de arbitraje impositivo, sobre todo en la frontera norte del país. Lo anterior se deriva de que la presencia de tasas impositivas elevadas en México tienden a ubicar el precio de los combustibles por encima de los que prevalecen en el mercado de menudeo de Estados Unidos, donde los impuestos sobre los combustibles son relativamente bajos. Sin embargo, cabe aclarar que elevadas tasas impositivas en el país han estado en general asociadas a incrementos en la recaudación de este tipo de impuestos, lo cual sugiere que en términos del objetivo de fortalecer la recaudación, las inconveniencias que genera el arbitraje impositivo son meramente un mal necesario.

El hecho de que en general las tasas de los IEPS sean relativamente elevadas, ha dado lugar a ciertas complicaciones en la administración de estos impuestos. Con el propósito de evitar problemas de subfacturación a personas obligadas al pago del IEPS, la base de los mismos incluye no sólo aquéllos que producen o importan los bienes involucrados, sino también aquéllos que prestan los servicios de comercialización de los mismos. Lo anterior da lugar a que, para evitar la piramidación de los impuestos, sea necesaria la existencia de un sistema de créditos y débitos similar a los que se presentan en la mecánica del impuesto al valor agregado. Este sistema de gravamen al valor agregado en cada etapa mediante el sistema de créditos y débitos debilitó las prácticas de comercialización basadas en la discriminación internacional de precios que utilizan ciertos productores nacionales sujetos al IEPS, en la medida en que la devolución de impuestos a los exportadores facilitaba la participación de terceros en labores de arbitraje de precios. Por estas razones, en los casos en los que el precio al menudeo del producto sujeto al gravamen se encuentra de alguna manera bien definido, se ha abandonado el esquema anterior de tributación de estos impuestos para proteger estas prácticas de discriminación de precios, gravando una sola etapa del proceso de producción y distribución. Así, por ejemplo, en los productos de tabaco, el impuesto se aplica al nivel del productor tomando como base los precios al detalle.

En otros productos se ha involucrado la aplicación de cuotas fijas, sin embargo, se van ajustando de acuerdo a algún índice de precios específico. En este caso la simplificación administrativa y la protección a las prácticas de discriminación de precios⁸ se han conseguido a costa de ciertas deficiencias en el diseño del impuesto en la medida en que los gravámenes de cuota fija discriminan en contra de los productos de menor calidad o menor precio (aunque las cuotas diferenciadas que se aplican en el país evitan hasta cierto punto este problema), además de que prescriben un tratamiento fiscal arbitrario ante modificaciones en la estructura de precios relativos.

Procedimientos similares son, sin embargo, utilizados en un buen número de países industrializados, aunque en éstos el gravamen se define sobre la graduación alcohólica, lo cual tiene sentido en la medida en que con esto se desaliente directamente el consumo de alcohol. Adicionalmente, para prevenir las prácticas de arbitraje antes mencionadas se estableció un sistema complicado de registro de contribuyentes. Con la instrumentación de este tipo de medidas, el sistema de créditos y débitos prevalece en la actualidad sólo en los casos de la cerveza, las bebidas alcohólicas fermentadas y las bebidas refrescantes elaboradas a base de estas últimas. En estos casos sólo las ventas al público en general no se gravan. Por otra parte, en el caso del diesel destinado a ciertos usos, que incluyen básicamente actividades del sector primario distintas al transporte, la legislación contempla un reembolso.

Entre 1980 y 1999, la recaudación derivada de los IEPS fluctuó entre 1% y 2.7% del PIB, ubicándose actualmente en alrededor del 2.3% de ese mismo agregado. La mayor parte de estas fluctuaciones es atribuible a la importancia que se ha dado en diferentes momentos al impuesto a las gasolinas durante el periodo en cuestión, lo cual es en buena medida atribuible a la mecánica de determinación del mismo. El comportamiento de las exportaciones, las cuales están exentas del IEPS, también ha sido importante a este respecto. Con el nivel que alcanzó el IEPS en 1999, su recaudación como proporción del PIB es similar a la que se observa en Chile y en Estados Unidos, pero inferior a lo que se

⁸ No es evidente que la protección de prácticas de discriminación de precios efectuados por algunas empresas sea una función del gobierno. Sin embargo, hay que reconocer que hay argumentos a favor. Es posible que las multinacionales que producen o franquician la producción en México de estos bienes dejen de hacerlo o vendan al mismo precio que en Estados Unidos, toda vez que para ellos resulta más conveniente proteger el alto precio de los mercados más ricos de Norteamérica que sacrificar el tamaño del mercado nacional.

observa en varios países europeos, como Grecia, Portugal y el Reino Unido en donde la recaudación se ubica por encima del 5% del PIB. Lo anterior apunta a que el IEPS pueden constituir una fuente interesante de fortalecimiento de la recaudación.

2.2.2. ISAN

Además de los impuestos específicos al consumo, diversos países también gravan la adquisición o el uso de automóviles, independientemente de que éstas estén afectadas por el IVA o por los impuestos sobre combustibles. Los impuestos sobre la adquisición de vehículos registran una gran variedad en cuanto a su cálculo, tratamiento y administración. Estos impuestos suelen contener un impuesto específico, un cargo por registro y matriculación o un tratamiento especial del IVA. Por otra parte, estos impuestos pueden ser de cuota fija, como en el Reino Unido, o de tipo *ad valorem*. Finalmente, los montos del gravamen suelen verse afectados ya sea por las características técnicas del vehículo (desplazamiento, peso etc.) o por su valor.

En el caso de México el gravamen se aplica únicamente a la compra de automóviles nuevos, sin contemplarse un tratamiento especial por IVA. El monto del impuesto se determina por una combinación de cuota fija y tasa *ad valorem*, dando lugar a un nivel de carga fiscal similar a lo que se observa en otros países. Por otra parte, los vehículos más económicos están exentos del impuesto.

En el periodo 1994-1999 la recaudación promedio del ISAN fue de 0.05% del PIB, con un máximo de 0.08% del PIB en el primero de esos años. Considerando este bajo nivel de recaudación, conviene cuestionar si este impuesto merece ser conservado, tomando en cuenta sobre todo que es un impuesto con un impacto negativo sobre las características del parque vehicular. Sin embargo, el tratamiento que se le da actualmente a la recaudación del mismo, la cual se distribuye en su totalidad a los gobiernos estatales, abogaría por la permanencia del impuesto.

2.3. Opciones de reforma

De la discusión anterior se desprende que el estado actual del IVA en nuestro país es poco menos que desastroso. En este sentido, una reforma del IVA, que contemple una aplicación más general y menores oportunidades de evasión o elusión, debe constituir la piedra angular de cualquier esfuerzo de reforma

tributaria. De la discusión también se desprende que el principal problema con el régimen del IVA tiene que ver con la forma en que está definida la base más que con la tasa general del mismo. Si bien esta última se encuentra por debajo de la que se aplica en varios países, los problemas de evasión que generan las tasas impositivas elevadas aunados a la oposición política que tendría la ampliación de la base, sugieren que en el caso del IVA cualquier modificación en el nivel de la tasa debería ser en todo caso a la baja. Por otra parte merece la pena enfatizar que las disposiciones orientadas a ampliar la base del IVA por sí solas facilitarían la administración del impuesto, brindando con esto la oportunidad de orientar los recursos de la administración tributaria hacia áreas en las que su rendimiento sea más elevado, aunque sin perder de vista que desde la perspectiva de la fortaleza del régimen tributario resulta crucial el asegurar un cumplimiento elevado en el pago en este impuesto.

Las ventajas de ampliar la base del IVA incluyen el aprovechamiento de un amplio potencial de recaudación, la neutralidad que guarda este impuesto en relación con las decisiones de inversión y ahorro, y la posibilidad de gravar a las personas involucradas en actividades informales. Asimismo, los efectos distributivos de dicha ampliación no resultan alarmantes si se considera que en varios casos (notablemente en lo que se refiere a incorporar el consumo de alimentos al régimen normal del impuesto) la mayor parte del sacrificio en recaudación lleva implícito en principio una transferencia considerable de recursos a los estratos de población con mayores ingresos. Lo anterior también implica la posibilidad de diseñar mecanismos poco onerosos de compensación para las familias de menores ingresos, si esto se decide así. A este respecto, cabe señalar que el sistema fiscal en su conjunto es actualmente bastante generoso hacia las personas con menores recursos en la medida en que alrededor de las dos terceras partes más pobres de la fuerza de trabajo y una proporción elevada de los trabajadores del campo no contribuyen en lo absoluto al ISR. Asimismo, la estructura del gasto público es altamente progresiva. Finalmente, la progresividad de la intermediación pública debe ser valorada integralmente, considerando tanto la incidencia tributaria como la identificación del beneficiario del gasto público.

En lo que se refiere a la mecánica de ampliación de la base debe considerarse que, en principio, la eliminación de los regímenes de tasa cero ofrece las mayores oportunidades de fortalecer la recaudación en relación con las exenciones. Lo anterior se deriva de que estas últimas no toman créditos por el IVA trasladado en las compras. Esto mismo implica que la sustitución de la tasa

cero por la exención puede constituir una medida políticamente aceptable con un potencial también razonable de fortalecimiento en la recaudación. Sin embargo, en ciertas condiciones las exenciones resultan inconvenientes o difíciles de instrumentar en la práctica. Estas condiciones incluyen el caso de los contribuyentes que están involucrados en actividades exentas y en actividades gravadas, debido a las dificultades para distinguir las compras en las que procede la acreditación del IVA de aquéllas en las que esto no es el caso.⁹ Asimismo, en áreas en las que los productores domésticos compiten con productores externos, la exención deja a los primeros en desventaja, al no poder acreditar el IVA que les trasladan sus proveedores, mientras que las importaciones vendrían libres de impuestos.

En este sentido, una reforma que buscara explotar al máximo el potencial de recaudación del IVA promoviendo también una administración simple y la eficiencia del impuesto contemplaría la incorporación de los regímenes de tasa cero, con excepción de las exportaciones, al régimen general del 15% y la eliminación de las exenciones que no se justifican desde un punto de vista económico o desde un punto de vista administrativo, es decir, la de la industria editorial, la del transporte terrestre de personas y también hasta cierto punto la de los pequeños productores en la medida en que el umbral que define a éstos en la actualidad resulta demasiado generoso. Esta misma reforma involucraría la eliminación del régimen especial que prevalece en los estados fronterizos.

Sin embargo, esta reforma enfrentaría una fuerte oposición política, principalmente porque la eliminación de los regímenes de tasa cero antes mencionada implicaría gravar al 15% todo tipo de alimentos y medicinas. En este sentido se propone un conjunto de medidas orientadas a proteger la economía popular, manteniendo también un grado razonable de generalidad en cuanto a la base del impuesto. Estas medidas incluyen:

⁹ Un ejemplo pertinente a este respecto es el de las medicinas, en las que los productores involucrados las elaboran a la par de otros productos químicos en los que se estaría acreditando el IVA trasladado en las compras. El procedimiento que plantea la legislación para resolver este problema es el de prorrateo del IVA trasladado entre las actividades exentas y las actividades gravadas de un mismo contribuyente. Sin embargo, recientemente la Suprema Corte de Justicia resolvió a favor de ciertos contribuyentes sobre la ilegalidad de limitar el IVA acreditable, traduciendo hasta cierto punto para los mismos el régimen de exención a un régimen de tasa cero.

Conservar el régimen de tasa cero solamente en la enajenación de harina industrializada de maíz, masa de nixtamal y tortilla, así como en las exportaciones.

Con esto, entre otras cosas se evitaría que el cambio en la base del IVA incidiera sobre el precio de la tortilla, eliminando de esta manera un problema altamente sensible desde un punto de vista político. Con el mismo propósito de proteger la economía popular se propone también:

Exención simple a la venta de vegetales en estado natural, como frutas, legumbres y cereales no industrializados.¹⁰

Esta medida es además congruente con la idea de no incurrir en demasiadas complicaciones en la administración del impuesto, en la medida en que la venta de este tipo de productos resulta prácticamente incontrolable desde el punto de vista fiscal. Además se propone:

Reducir el umbral para pagar el IVA a los comercios con ventas inferiores a \$400,000 anuales.

En lo que toca a las estructuras de tasas aplicables a diferentes bienes y servicios habría que considerar el grado de simplicidad administrativa asociado a cada uno de ellas así como el nivel deseado de la carga fiscal. En relación con el primero de estos puntos y considerando la escasez de recursos administrativos que prevalece en la administración tributaria, un esquema de tasa uniforme sería el más apropiado. Esto mismo sugiere que el nivel de la tasa no debería ser muy elevado debido a que tasas elevadas tienden a estar relacionadas con altos porcentajes de evasión. Asimismo, tomando en cuenta que a pesar de los tratamientos especiales mencionados anteriormente la ampliación de la base significa un aumento importante en la carga fiscal se propone:

Bajar la tasa general del IVA al 12% incluyendo alimentos, medicinas y productos agropecuarios con las exenciones y tratamientos especiales antes mencionados y elevar al mismo tiempo al 12% la tasa de la zona fronteriza.

Con la ampliación de la base y un menor porcentaje de evasión derivado de la misma estimamos que esta reforma permitiría incrementar la recaudación del IVA como porcentaje del PIB en alrededor de un punto porcentual. De ser deseable un mayor fortalecimiento en la recaudación se propone que las reformas mencionadas se combinen con otro conjunto de medidas orientadas a dotar de

¹⁰ En estado natural, sin ninguna transformación física a química, a granel o envasados.

mayor autonomía fiscal a los estados y de descentralizar de una manera efectiva hacia los mismos una mayor cantidad de programas públicos. En este sentido se propone:

Una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para permitir que las entidades federativas graven la venta de bienes y servicios al consumidor final. No podrán gravar las ventas entre empresas, ni las ventas hechas hacia fuera de sus entidades, ni al exterior.

Las entidades tendrían libertad para determinar la(s) tasa(s) que consideren convenientes. La base del impuesto sería obligatoriamente el valor de la venta de bienes y servicios antes de aplicar el IVA federal. Es decir, sería la misma base del IVA. Podrían, sin embargo, exentar o tener tasas reducidas para los bienes y servicios que deseen.

Por otra parte, en lo relativo a la distribución de los recursos fiscales y los incentivos para que las entidades federativas efectivamente exploten sus facultades de imposición y reduzcan su dependencia con la Federación se propone que:

El gobierno federal ofrezca un crédito fiscal a los contribuyentes de cada estado, que se aplicaría contra el IVA a pagar, equivalente al 50% del impuesto estatal que grave a los mismos bienes y servicios gravados por el IVA, siempre y cuando el monto del crédito no exceda del 25% del IVA federal causado por la enajenación de esos mismos bienes y servicios de los contribuyentes de dicho estado.¹¹ Asimismo, el gobierno federal reduciría las participaciones federales que corresponden a cada entidad determinada en un monto equivalente al 40% de la recaudación estatal del impuesto en cuestión.¹²

Estos mecanismos permiten reducir la dependencia de las entidades de las participaciones federales y les otorgan una fuente valiosa de potencial recaudatorio para atender las necesidades particulares que impone el desarrollo

¹¹ Por ejemplo, en una venta de \$100, gravada con un IVA federal del 12%, si el estado aplica un impuesto de 6%, la federación permitiría acreditar \$3 del impuesto pagado. De esta manera, el costo al consumidor sería $\$100 + (\$12 - \$3) + \$6 = \$115$, es decir, se tendría un IVA equivalente al 15%. Sin embargo, con un impuesto estatal de 7% el crédito fiscal permanecería en \$3, resultando en un IVA equivalente al 16%.

¹² En el ejemplo de la nota anterior las participaciones federales se reducen en \$2.4, de manera que la federación se quedaría con un ingreso neto equivalente (ingresos fiscales, menos créditos, más reducción en participaciones) a la recaudación de un IVA de 11.4%.

de cada entidad. El otorgamiento del crédito fiscal sería una ayuda para mitigar el impacto del impuesto estatal sobre los contribuyentes.

El esquema es de adhesión voluntaria; si algún gobierno estatal decidiera no gravar las ventas finales, sus contribuyentes soportarían una carga de 12% en el IVA. Por otra parte, el mecanismo proporciona incentivos para que los estados efectivamente graven las ventas finales. Lo anterior resulta de que, con las proporciones propuestas, la combinación del impuesto a las ventas y la reducción en las participaciones resulte siempre en un aumento en los recursos fiscales del estado en relación con los que obtiene actualmente por participaciones. Sin embargo, al mismo tiempo que esto ocurre es el estado, y no la federación, quien incurre en los costos de una mayor imposición, de manera que el mecanismo también proporciona incentivos para que los recursos fiscales del estado se utilicen de una manera conveniente desde el punto de vista de los contribuyentes.

No obstante, dentro de ciertos límites, el costo en el que el estado incurre en términos de una mayor carga fiscal para sus contribuyentes siempre está por debajo del beneficio que obtiene en términos de mayores recursos fiscales, lo cual conserva el incentivo de aplicar el gravamen si esos recursos se utilizan de una manera conveniente. Finalmente, en lo que se refiere a la federación, con la combinación de la tasa general del IVA, el crédito fiscal y la reducción en las participaciones, ésta se quedaría con la recaudación equivalente a un IVA aplicado con una tasa que podría fluctuar entre 12% (si los gobiernos estatales deciden no gravar las ventas finales) y 11.4% (si los gobiernos estatales aplicaran una tasa uniforme del 6% a las ventas finales). Por su parte, el límite de 25% al crédito fiscal previene que a través del mecanismo propuesto la federación pierda una gran cantidad de recursos fiscales.¹³

Otra ventaja que se deriva de este mecanismo es que con el incentivo que se otorga a los estados para recaudar, éstos también comparten con la federación una responsabilidad concurrente de fiscalización, lo cual resulta apropiado debido a las ventajas con que cuentan las entidades federativas en esta tarea en el caso de contribuyentes dedicados al comercio y venta de servicios al consumidor final.

¹³ Este límite resulta también en que un impuesto estatal superior al 6%, que daría lugar a una tasa equivalente de IVA superior al 15%, sea altamente inconveniente en la medida en que el incremento en los recursos fiscales del estado se ubicaría por debajo del aumento en la carga fiscal de sus contribuyentes. Este y otros detalles sobre el mecanismo propuesto en relación con la tasa del IVA se presentan con mayor detalle en el Anexo 2 de este documento.

Estas reformas podrían complementarse con algún otro mecanismo que incentive el esfuerzo fiscal de las entidades federativas, como sería, por ejemplo, limitar el crecimiento en las participaciones de algún estado en particular a una tasa que nunca podría ser mayor a la del crecimiento de la recaudación del mismo estado. En el documento sobre federalismo fiscal, de Gustavo Merino, en este volumen se detalla la propuesta.

Una estimación sobre el potencial de recaudación de estas reformas se presenta en la Tabla 9. En esta tabla se presenta el incremento esperado en la recaudación bajo 2 casos extremos: aquel en el que los gobiernos estatales deciden explotar al máximo el impuesto a las ventas finales gravándolas al 6% y dando lugar a una tasa general del IVA equivalente al 15% y aquel en el que los gobiernos estatales no ejercen en absoluto la opción de gravar, en cuyo caso la tasa equivalente del IVA sería del 12%. En la estimación se incorpora la idea de que una vez removidos los tratamientos especiales que contempla la legislación actual, la evasión podría reducirse del 40% al 30%, de manera que este es el porcentaje de evasión sobre el cual se calcula tanto el potencial de recaudación de cada uno de los rubros incluidos en la ampliación de la base como cierto monto correspondiente a menor evasión sobre la base actual.

Tabla 9Potencial de recaudación adicional del IVA ^a (% del PIB)

| | Tasa de 15% | | Tasa de 12% | |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Base de 1996 | Base de 1997 | Base de 1996 | Base de 1997 |
| Alimentos | 0.85 | 0.79 | 0.68 | 0.63 |
| Menos evasión en base actual | 0.45 | 0.33 | 0.37 | 0.27 |
| Pequeños comerciantes | 0.41 | 0.40 | 0.32 | 0.32 |
| Transporte | 0.29 | 0.30 | 0.23 | 0.24 |
| Zona fronteriza | 0.13 | 0.12 | 0.05 | 0.05 |
| Medicinas | 0.08 | 0.08 | 0.06 | 0.06 |
| Libros etc. | 0.04 | 0.04 | 0.03 | 0.03 |
| Agricultura, etc. | ND | ND | ND | ND |
| Pérdida por caída en | 0 | 0 | 0.59 | 0.63 |

tasa general (-)

| | | | | |
|-------|-----|------|------|------|
| Total | 2.2 | 2.05 | 1.15 | 0.96 |
|-------|-----|------|------|------|

^a Los cálculos suponen un porcentaje de evasión del 30%.

Las cifras consignadas en la tabla indican la posibilidad de incrementar la recaudación del IVA, ampliando la base del mismo, en alrededor de 2.1 puntos porcentuales del PIB, lo cual llevaría la recaudación de este impuesto a alrededor del 5% del PIB. Sin embargo, cabe aclarar que los años correspondientes para la base de referencia coincidieron con aquéllos en los que el consumo agregado fue relativamente bajo, lo cual sugiere que el potencial de fortalecimiento de la recaudación total podría ser todavía mayor. Destaca por otra parte que la mayor parte del fortalecimiento en la recaudación proviene de la eliminación del régimen de tasa cero en alimentos y de una reducción en el porcentaje de evasión, que se conseguiría en parte con la eliminación de ciertos regímenes especiales del impuesto y en parte también con mayores esfuerzos de fiscalización por parte de los gobiernos estatales.

Esto último apunta a que si bien en casos altamente sensibles desde el punto de vista social como el de las medicinas, el sector agropecuario o el del transporte terrestre de personas dicha eliminación no contribuye significativamente al fortalecimiento de la recaudación. Su contribución en esta tarea se logra a través de una menor evasión y puede ser significativa.

Finalmente, de las cifras de la tabla también se puede inferir que las reformas propuestas contribuirían a incrementar el superávit primario del sector público federal en cerca de 1% del PIB, una vez considerado lo que corresponde a la recaudación de los estados y a las mayores participaciones asociadas al incremento en los ingresos derivados del IVA federal. En el caso de los gobiernos estatales, éstos verían fortalecidos sus recursos fiscales también en un monto que fluctúa entre 0.2% y 1.3% del PIB (Tabla 10).

Tabla 10

Impacto de la reforma del IVA sobre las finanzas públicas (% del PIB)

| Tasa de impuesto estatal (%) | Tasa neta del IVA federal (%) | Recaudación federal adicional ^a | Reducción de participaciones federales | Efecto neto sobre el superávit primario ^a | Ingreso neto adicional de las entidades federativas ^a |
|------------------------------|-------------------------------|--|--|--|--|
| 0 | 12.0 | 1.1 | 0.0 | 0.8 | 0.2 |

| | | | | | |
|---|------|-----|-----|-----|-----|
| 1 | 11.5 | 0.9 | 0.1 | 0.8 | 0.4 |
| 2 | 11.0 | 0.7 | 0.3 | 0.8 | 0.6 |
| 3 | 10.5 | 0.5 | 0.4 | 0.8 | 0.8 |
| 4 | 10.0 | 0.3 | 0.6 | 0.8 | 0.9 |
| 5 | 9.5 | 0.2 | 0.7 | 0.8 | 1.1 |
| 6 | 9.0 | 0.0 | 0.9 | 0.8 | 1.3 |

^a Incluye efecto de incremento en la recaudación federal sobre el fondo de participaciones.

Un elemento importante de esta propuesta es que se limita a las entidades a gravar el consumo final en su propia entidad. De otra manera, algunas entidades tratarían de gravar la producción con la intención de “exportar” la incidencia a otras entidades, en menoscabo de la integración nacional y de la libertad de comercio. Se trataría de hecho de alcabalas expresamente prohibidas en la Constitución.

Una alternativa a esta reforma, prácticamente neutral en relación con el nivel de recaudación federal aunque de cualquier manera asociada a un sistema fiscal con menos distorsiones y con mayores posibilidades de combatir la evasión, contemplaría una tasa general para el IVA del 10%. Con esta tasa, las posibilidades de fortalecimiento en las finanzas de las entidades federativas continuarían vigentes, dando lugar a una tasa equivalente de IVA de 13% en la medida en que el nivel del gravamen estatal fuese del 6%.

En relación con los otros impuestos al consumo, el sistema actual enfrenta un dilema entre la simplicidad administrativa que en general caracteriza a los impuestos indirectos y la efectividad y eficiencia de los mismos. El esquema de cuotas fijas que se ha venido aplicando a las bebidas alcohólicas destiladas no constituye una solución satisfactoria a ese dilema debido a los problemas que introduce en el diseño del impuesto. Por otra parte, la aplicación del IVA en forma generalizada proporciona una mecánica en la que el sistema de créditos, débitos y reembolsos puede instrumentarse en forma natural, mientras que el diseño de la política tributaria no debe supeditarse a las prácticas comerciales de los productores. Con base en esto se propone:

Regresar a la mecánica tipo IVA, excluyendo sólo las ventas finales, en la administración de los IEPS a bebidas alcohólicas destiladas.

Cabe, sin embargo, señalar que en presencia de deficiencias en la administración del IVA, esta reforma podría dar lugar a mayor emisión de este

impuesto, sobre todo si se considera que la tasa del IEPS es relativamente elevada.

Por otra parte, desde el punto de vista de la cobertura de los IEPS, posiblemente estén desaprovechadas algunas fuentes interesantes de recaudación. Es decir, el consumo de electricidad, los servicios telefónicos y posiblemente también el consumo de agua por parte de las familias presentan características apropiadas en términos de simplicidad administrativa, baja elasticidad de demanda y escasa incidencia sobre las decisiones de inversión para constituir una fuente conveniente de ingresos gubernamentales. Sin embargo, de manera hasta cierto punto irónica, en algunos casos las tarifas por consumo de electricidad y agua se encuentran actualmente subsidiadas, lo cual sugiere la presencia de importantes obstáculos de carácter político en la instrumentación de impuestos especiales sobre los mismos y en todo caso, se pueden fortalecer los ingresos públicos racionalizando los subsidios que se aplican.

Por otra parte, las telecomunicaciones y el sector eléctrico se encuentran actualmente en importantes procesos de reforma estructural, lo cual también representa un obstáculo para gravar los servicios de éstos. En este sentido se propone:

No ampliar por el momento el IEPS a otros bienes y servicios. Combinar una tasa de IEPS de sólo 25% en bebidas alcohólicas destiladas con una sola cuota fija uniforme, cuyo propósito sería gravar exclusivamente el mayor contenido alcohólico de las mismas.

Un gravamen de 27.5 pesos por grado de alcohol absoluto dejaría la carga sobre las bebidas populares en un nivel similar a la que soportan actualmente. Asimismo, dentro de la misma lógica de imponer gravámenes más fuertes con base en el contenido alcohólico se propone:

Reducir a 20% la tasa ad valorem que se aplica a las bebidas fermentadas.

Por lo que toca al consumo de combustibles, además de satisfacer las características de facilidad administrativa, baja elasticidad de la demanda y escasa incidencia sobre la inversión, el gravamen también contribuye a prevenir el deterioro del medio ambiente, constituyendo por lo tanto una fuente interesante de tributación, independiente de la política de sustracción de recursos de Pemex por parte del gobierno federal. Un impuesto explícito de acuerdo a una tasa fija con base en los precios de referencia que se utilizan actualmente podría

contribuir en este sentido, aunque con esto el Ejecutivo pierde discrecionalidad para enfrentar ciertas contingencias. En este sentido se propone:

Gravar gasolina y diesel a una tasa uniforme de 150%, utilizando como base para la misma la referencia “ajustada” internacional que se usa actualmente.

Sin embargo, sería también deseable generalizar el uso de la tasa cero en exportaciones, sobre todo en el caso del diesel de uso industrial, para evitar que el impuesto incida negativamente sobre la competitividad de ciertas actividades. Bajo un esquema de tasas elevadas, el potencial de recaudación de este impuesto no es en lo absoluto despreciable. Durante 1999, cuando la tasa promedio sobre la gasolina magna fue de 177%, la recaudación del IEPS sobre combustibles ascendió a alrededor de 1.87% del PIB, el cual se compara con un promedio de 1.25% del PIB para el periodo 1986-1998.

3. Impuesto sobre la renta

3.1. Aspectos generales y evolución

3.1.1. Aspectos generales

A diferencia de la fortaleza que suele conferir el IVA a los sistemas tributarios, los impuestos al ingreso constituyen un mal necesario. Lo anterior, se deriva principalmente de la necesidad de montar un marco legal y administrativo altamente sofisticado para inducir un cumplimiento medianamente razonable en relación con el pago de estos impuestos. Sin embargo, los impuestos al ingreso se hacen necesarios para diversificar las fuentes de ingresos del gobierno y con esto fortalecer la recaudación, y para inducir cierta progresividad dentro del sistema tributario, a pesar de que ésta puede promoverse de manera más efectiva a través de otros mecanismos y que incluso desde la perspectiva del ciclo vital los impuestos al ingreso resultan poco equitativos.

Además, mientras otras naciones graven la renta y México sea un receptor importante de inversión extranjera, la no imposición de la renta generaría una transferencia a los fiscos extranjeros quienes hoy en día acreditan el impuesto pagado en México. Por otra parte, también a diferencia del IVA, el impuesto sobre la renta afecta negativamente las decisiones de inversión, planteando un dilema difícil de resolver, entre lograr cierto monto de recaudación y los niveles de inversión alcanzables en un momento dado. La medición correcta de la renta o ingreso no es trivial. Conceptualmente, la renta es el cambio en el patrimonio

real de una persona durante un período determinado. La contabilidad y sus principios han tratado de establecer los criterios básicos de medición. Sin embargo, a pesar de lo que se ha avanzado, y de la complejidad alcanzada, en muchas ocasiones se debaten aún algunos de los criterios y sus implicaciones.

3.1.2. Evolución

En contraste con la situación del IVA, el impuesto sobre la renta ha evolucionado en forma prácticamente ininterrumpida durante los últimos 30 años para convertirse en un impuesto comprehensivo y moderno. De ser un impuesto esencialmente cedular con amplias asimetrías en cuanto a la carga fiscal derivada de diferentes actividades y de diferentes formas de financiamiento de la inversión, en la actualidad el ISR se aplica sobre una base comprehensiva de ingreso, lo cual reduce los incentivos a cambiar de actividad por razones fiscales y limita las posibilidades de evadir el impuesto mediante subfacturación de ventas o sobrefacturación de compras.

Asimismo, las tasas marginales del impuesto tradicionalmente han inducido niveles razonablemente moderados de distorsión en relación con las decisiones de trabajo y de acumulación de capital, OCDE [1999]. Lo anterior se deriva en parte de la intención, vigente durante varios años, de adoptar algo cercano a una base consumo en el ISR empresarial, sin que con esto las empresas extranjeras enfrentaran los problemas de acreditación en terceros países del ISR pagado en México que típicamente se presentan con la base consumo. En este sentido, el ISR empresarial utiliza el método de deducción inmediata de las compras en lugar del de costo de lo vendido.

Por otra parte, hasta diciembre de 1998 las inversiones recibieron, al menos parcialmente, un esquema mediante el cual las empresas elegibles (es decir, todas las empresas pequeñas y a las empresas grandes ubicadas fuera de las tres principales áreas metropolitanas del país) contaban con la opción de deducir en forma inmediata el valor presente de la depreciación de sus activos fijos, valorando éste a una tasa de interés inferior a la del mercado. Bajo este esquema, si bien la tasa marginal de impuesto a los ingresos del capital no era cero, como sería el caso con una base consumo (donde se dedujeran de inmediato el valor de las inversiones en activos fijos), ésta se ubicaba muy por debajo de la tasa estatutaria –alrededor de 12 puntos porcentuales para el proyecto de inversión típico, constituyendo de esta manera un estímulo importante a la inversión.

Por otra parte, el ISR presenta fortalezas considerables derivadas de la forma en que integra el ingreso de las personas físicas con el ingreso de las empresas en la definición del ingreso gravable y por la utilización de diversos mecanismos de indización en esta misma tarea. Estas características le confieren al ISR aplicado en México un alto grado equidad y de neutralidad con respecto a las diferentes formas de financiamiento de la inversión, incluso en relación con los regímenes que prevalecen en muchos países industrializados. En el caso de la integración, quizá el aspecto más sobresaliente tiene que ver con el tratamiento que se le da a los dividendos, el cual al integrarlos al ingreso personal evita un doble gravamen sobre las utilidades de las empresas, o bien propicia que el capital no permanezca congelado en usos improductivos. El principio de equidad y la necesidad derivada de razones de eficiencia exigen evitar un gravamen doble a los ingresos de capital.

Para ello, es necesario reconocer que el beneficiario último del ingreso generado en las personas morales son los accionistas, personas físicas, y que por tanto, el gravamen a las utilidades de las empresas constituye una retención a cuenta del pago correspondiente al propio accionista. La integración del impuesto personal y corporativo resulta entonces indispensable para gravar con equidad y con la mayor neutralidad posible. Por su parte, los mecanismos de indización han eliminado en gran medida las ventajas que típicamente se derivan del financiamiento a través de deuda, limitando también la fuerte erosión que la inflación suele generar sobre la base gravable. Asimismo, han evitado el deterioro de las deducciones generadas por la depreciación de activos fijos e impedido una sobreestimación de las ganancias de capital provenientes de la enajenación de activos.

3.2. Impuesto a las empresas

3.2.1. Estructura y diseño

El ISR de las empresas toma como base un concepto comprehensivo de ingresos que abarca incluso aquéllos que no son en efectivo y las ganancias inflacionarias que se derivan de la disminución en el valor real de las deudas. De manera correcta, las aportaciones de capital, bajo diferentes formas, no son consideradas como ingresos, mientras que, bajo el esquema de integración antes mencionado, los dividendos o utilidades percibidas de otras personas morales residentes en el país no están sujetos a acumulación para el cálculo de la base gravable ya que

anteriormente fueron gravadas. Las ganancias de capital son consideradas como cualquier otra forma de ingreso y en su cálculo se incorpora un ajuste por inflación, lo cual garantiza que solamente la parte real de las mismas está sujeta al impuesto. En el caso de la enajenación de acciones el ajuste incluye también el monto de utilidades netas reinvertidas, con el propósito de evitar un doble gravamen de las mismas.

El ajuste por inflación se incorpora en los balances de los contribuyentes, llevando de esta manera a un mínimo las distorsiones fiscales asociadas a los aumentos en el nivel general de precios. Es decir, la indización permite que sólo el componente real de intereses se grave o deduzca, y que se ajusten las deducciones por depreciación para reflejar el verdadero deterioro de los activos por la depreciación. Asimismo, se gravan o deducen las ganancias o pérdidas devengadas ocasionadas por los movimientos cambiarios, para darles simetría a los ajustes por inflación. El mecanismo de indización utilizado es una simplificación que debe corresponder, más o menos, a un ajuste ortodoxo de tipo integral como el que se deriva del Boletín B-10 expedido por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.¹⁴ Hubiese sido mejor usar este mecanismo; sin embargo se optó por un esquema simplificado, que resultaba más cercano a los contribuyentes por la aplicación parcial de ajustes por inflación que existía antes de 1987, conocido como “deducción adicional” contenido en el Artículo 51 de la Ley del ISR.

3.2.2. Tasas

Bajo el esquema vigente actualmente, la tasa general es de 35% para las utilidades repartidas y de 30% para las utilidades retenidas. La primera de éstas se encuentra cerca de la mediana de los miembros de la OCDE, aunque la tasa sobre utilidades reinvertidas se encuentra por encima de la de algunos países latinoamericanos como Chile y Brasil (con tasas de 15% y 25% respectivamente) en donde los esfuerzos para gravar al consumo han sido más intensos y exitosos.

La distinción entre la tasa que se aplica a las utilidades reinvertidas y a las repartidas corresponde a un nuevo esquema de estímulos a la inversión adoptado por la SHCP a partir de 1999. Este esquema sustituyó al de deducción inmediata del valor presente de la depreciación sobre la supuesta base de que sólo algunos causantes podían hacer un uso efectivo del mismo. De acuerdo al planteamiento

¹⁴ Utilizando exclusivamente índices de inflación general.

de las autoridades, la necesidad de contar con utilidades por encima de cierto mínimo para hacer uso del esquema, discriminaba contra proyectos de larga maduración y contra empresas involucradas en actividades altamente sensibles al ciclo de los negocios. Sin embargo, la misma ley confería la posibilidad de tomar la deducción en el ejercicio en que se efectuara la inversión, en el que se iniciara su utilización o en el ejercicio siguiente a éste, con lo cual el argumento de las autoridades no resulta convincente.

Por otra parte se argumentó el carácter pro-cíclico del estímulo como una característica poco apropiada. No obstante, a este respecto siempre estuvo disponible la opción de modificar la tasa de descuento aplicable en el cálculo del valor presente de la depreciación para graduar el monto del estímulo, lo cual fue de hecho utilizado en los albores de la recesión de 1995 como medida de aliento a la inversión. Todo lo anterior indica que aparentemente en este caso, al igual que en muchos otros episodios de modificaciones fiscales, la premura por fortalecer los ingresos ante una coyuntura desfavorable dominó sobre el propósito de promover un régimen fiscal que a través de bajas tasas marginales efectivas resultase más eficaz para promover la inversión.

3.2.3. Regímenes especiales

La existencia de éstos se deriva de la intención de conferir un tratamiento preferencial a ciertas actividades o bien de otorgar facilidades administrativas a los contribuyentes que por su baja escala de operación o por otras razones encuentran difícil cumplir con los requisitos formales del impuesto. Dentro de los primeros se encuentra el tratamiento que se le da a los ingresos provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas o de publicación, para los cuales se aplica una tasa 50% inferior a la tasa general cuando los contribuyentes involucrados se dedican en forma exclusiva a estas actividades. En el caso de las actividades primarias en las que el contribuyente lleva a cabo algún procesamiento industrial la tasa aplicable es del 75% de la tasa general. Por otra parte, aparentemente el régimen fiscal mexicano ofrece beneficios extraordinarios, de acuerdo a los estándares internacionales, en relación con la consolidación de resultados para fines fiscales.

En lo relativo a facilidades administrativas, las empresas con ingresos brutos inferiores a 3 millones de pesos pueden acogerse a un régimen especial en el que la base del impuesto es la diferencia entre los ingresos brutos y el valor de tres salarios mínimos. La tasa del impuesto va de cero al 2.5%, aplicándose la

primera de éstas a contribuyentes con ingresos brutos inferiores a 15 salarios mínimos. Por otra parte, para las empresas o individuos dedicados en forma exclusiva a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca o el transporte terrestre de personas y de carga, la base del impuesto se determina de acuerdo al flujo de efectivo.

El régimen especial para pequeños contribuyentes fue introducido recientemente con el propósito de incorporar a las empresas del sector informal en el padrón de contribuyentes bajo un esquema que es claramente sencillo. Sin embargo, más que contribuir a este fin, este régimen ha promovido que empresas previamente registradas se acojan al mismo, dando lugar a una erosión en la recaudación. Se ha creado una industria de “venta de facturas” por servicios personales. Este esquema es un grave error cuando se aplica a ingresos anuales tan elevados y a actividades relacionadas con la prestación de servicios.

Por lo que toca al impuesto sobre el flujo de efectivo aplicable a ciertas actividades, su justificación con base en que sea una alternativa aceptable para cubrir la ausencia de registros contables es cuestionable, sobre todo cuando se trata de empresas grandes. Por otra parte, a través del tiempo la aplicación de este régimen ha degenerado al introducir facilidades administrativas adicionales –que en general toman la forma de deducciones ciegas– que tienden a erosionar la recaudación. Incluso, frecuentemente se menciona que este régimen responde más a la presencia de presiones políticas que a las deficiencias en los registros contables de los beneficiarios del mismo. Sin embargo, tanto la simplicidad como la efectividad de este régimen para promover la inversión en los sectores beneficiados son incuestionables.

En lo que se refiere a la consolidación, el antecedente de ésta fue la intención de favorecer a los conglomerados de empresas grandes (Gil y Thrisk [2000]). Es decir, las empresas constituidas como grupo que cumplían, además con ciertos criterios de crecimiento, empleo y exportaciones se hacían acreedoras al beneficio de consolidar sus resultados para fines fiscales. También en sus orígenes,¹⁵ el régimen de consolidación confería la posibilidad de aplicar este procedimiento a la pérdida total de una subsidiaria, independientemente de si el grupo era propietario o no del 100% de la misma. En la medida en que esta mecánica de consolidación ofrecía beneficios de dudoso mérito e incluso posibilidades de abuso para ciertas empresas, con el tiempo fue sustituida en

¹⁵ Se regulaba mediante un decreto presidencial aplicable a las llamadas Unidades de Fomento.

1983 por un régimen general en la propia Ley del ISR, en la que los requerimientos de desempeño fueron sustituidos por requisitos de tipo legal y contable, y los montos de resultados a consolidar se limitaron a una base proporcional, de acuerdo a la participación accionaria del grupo de control en las empresas involucradas. De esta manera la consolidación de resultados para fines fiscales pasó de ser un esquema de subsidio a un simple reconocimiento de índole fiscal de la forma en que las actividades productivas se organizan en la práctica.

A pesar de que esta nueva mecánica continuaba confiriendo un beneficio sólo a cierto tipo de empresas, estos beneficios contaban con ciertos méritos al inducir mayor neutralidad en el ISR empresarial. La razón de esto estriba en que típicamente los regímenes de ISR no reconocen los costos financieros asociados a la amortización diferida de las pérdidas fiscales. De esta manera el ISR tiende a castigar a empresas en expansión, a proyectos de inversión con un largo periodo de gestación o bien a aquéllas cuyos resultados son altamente sensibles al ciclo de los negocios. La posibilidad de consolidar las pérdidas de este tipo de empresas con otras empresas cuyos resultados son más estables elimina este castigo.

Antes del ejercicio fiscal de 1999, la posibilidad de consolidar estaba sujeta únicamente a las restricciones de tipo legal y contable antes mencionadas. Sin embargo, con el argumento de que la consolidación había dado lugar a abusos por parte de los contribuyentes, a partir de ese ejercicio fiscal se empezaron a introducir un mayor número de restricciones a la misma, en busca de un incremento en la recaudación que se estimó en 0.25% del PIB, de acuerdo a cálculos ofrecidos por la SHCP. Estas restricciones imponen un límite en el porcentaje sujeto a consolidación menor al que se deriva de la tenencia accionaria, exigen un mínimo más estricto en la participación accionaria de la empresa consolidadora y excluyen del procedimiento a las subsidiarias de empresas extranjeras. Sin embargo, estimamos que el beneficio recaudatorio será prácticamente nulo, toda vez que las empresas aún cuentan con la posibilidad de consolidar de facto sus resultados fiscales a través de la utilización de precios de transferencia o a través de la fusión de subsidiarias.

Cabe también aclarar que las limitaciones a la consolidación fiscal fueron introducidas en un momento en el que los ingresos petroleros eran anormalmente bajos. Esta situación despierta la duda de si lo que guió a las autoridades en la instrumentación de la reforma en cuestión fue su buen juicio o

simplemente la premura por fortalecer la recaudación en un momento de desesperación. Por otra parte, es difícil imaginar cómo la consolidación puede dar lugar a abusos si la base del ISR es lo suficientemente comprehensiva. En el Anexo 7 se amplía el análisis.

3.2.4. Potencial recaudatorio

La recaudación total del ISR ha fluctuado entre 3.8% y 5.5% del PIB de 1980 a la fecha, ubicándose actualmente en 4.6% del PIB. Buena parte de la disminución de la recaudación en relación con su máximo histórico (0.5% del PIB) es atribuible a un crédito fiscal a los asalariados que se comenta más adelante. Las pérdidas fiscales de los bancos y la caída que registraron los salarios reales a raíz de la crisis de diciembre de 1994 también han contribuido a ese respecto.

No existen estadísticas oficiales acerca de la forma en que la recaudación total del ISR se divide entre empresas y personas físicas. Sin embargo, diversas estimaciones (por ejemplo, Colmenares [1999]) señalan que alrededor de tres quintas partes de la recaudación total corresponden al ISR empresarial.¹⁶ De acuerdo a esta proporción, la recaudación del ISR empresarial en los últimos 20 años ha sido en promedio del 2.7% del PIB. Esta cifra se encuentra 0.4% del PIB por debajo de la media de los países de la OCDE, aunque debido a las grandes variaciones que registra este parámetro no es fácil establecer un estándar internacional al respecto. De cualquier manera, dentro de los miembros de la OCDE la carga del ISR empresarial en México es similar a la que se observa en Estados Unidos, Corea del Sur y Bélgica, aunque sensiblemente menor a las de Australia, Japón y Luxemburgo (Tabla 11) en donde la recaudación del ISR empresarial es significativamente elevada. Las comparaciones anteriores apuntan a que a diferencia de lo que ocurre con el IVA, en el caso del ISR empresarial no es evidente que exista una deficiencia en los montos recaudados.¹⁷

¹⁶ Aparentemente esta estimación incluye dentro del ISR empresarial algunas partidas que al menos en parte deberían considerarse como ISR de personas físicas como las retenciones asociadas a pagos al exterior y los impuestos pagados por profesionistas que trabajan por su cuenta.

¹⁷ En el reporte de OCDE sobre el sistema fiscal mexicano se argumenta que la carga del ISR empresarial en México podría ubicarse muy por debajo de los estándares internacionales con base a que de acuerdo a las estadísticas de cuentas nacionales la participación del ingreso al capital en el PIB es relativamente elevada, 60%, contra el 30% que se observa en la mayoría de los países industrializados.

Tabla 11
Carga del ISR empresarial (% del PIB)

| | | | |
|----------------------------|------|-----------------|------|
| Alemania | 1.45 | Islandia | 0.87 |
| Australia | 4.67 | Irlanda | 3.24 |
| Austria | 2.07 | Italia | 3.97 |
| Bélgica | 2.76 | Japón | 4.66 |
| Canadá | 3.28 | Luxemburgo | 7.15 |
| Corea | 2.69 | Noruega | 4.32 |
| Dinamarca | 2.40 | Nueva Zelanda | 3.51 |
| España | 1.99 | Polonia | 3.12 |
| E.U. | 2.74 | Portugal | 3.32 |
| Finlandia | 3.23 | Reino Unido | 3.78 |
| Francia | 1.74 | República Checa | 4.17 |
| Grecia | 2.56 | Suecia | 2.91 |
| Holanda | 4.11 | Suiza | 1.94 |
| Hungría | 1.85 | Turquía | 1.45 |
| Promedio OCDE ^a | 3.07 | México | 2.69 |

^aExcluye a México.

Las estimaciones disponibles indican que el potencial de recaudación asociado a la eliminación de los regímenes especiales en el ISR empresarial es relativamente modesto. Por ejemplo, la OCDE estima que la remoción de un conjunto de aquéllos podría resultar en un aumento en la recaudación de 1.4 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, de este aumento alrededor de 0.9 puntos porcentuales corresponden a estimaciones de OCDE sobre incrementos en la carga del ISR personal, y más concretamente a la incorporación de ciertas prestaciones que actualmente no forman parte de la base del impuesto. Por lo tanto, la recaudación adicional derivada de la incorporación de las actividades agropecuarias al régimen normal y de la eliminación de los beneficios que confiere la consolidación aumentarían la recaudación en sólo alrededor de 0.5 puntos porcentuales del PIB. Nuestras estimaciones al respecto coinciden en

No obstante, la metodología de cuentas nacionales en nuestro país presenta serias deficiencias en relación con el cálculo de la distribución funcional del ingreso, y el concepto de “excedente bruto de explotación” es una figura residual, que contiene ingresos por cuenta propia y salarios imputables de la economía informal, intereses de la deuda pública, de la deuda externa privada, y para colmo hasta la depreciación de activos fijos formaron parte de este concepto.

gran medida con esta cifra en cuanto que por su reducido tamaño y por la presencia de un gran número de pequeños productores en lo que se refiere a los sectores agropecuario y de transporte se incrementaría la recaudación en 0.33% del PIB, mientras que en lo relativo a la consolidación la SHCP estima un potencial de recaudación de 0.25% del PIB, cifra que resulta muy discutible.

3.3. ISR a personas físicas

3.3.1. Estructura y diseño

El ISR a personas físicas incluye en su base todas las fuentes de ingreso, incluyendo sueldos y salarios, honorarios profesionales, dividendos y otros ingresos por actividades empresariales, ganancias de capital e intereses. El régimen aplicable a los ingresos por actividades empresariales realizadas por personas físicas se tratan de manera similar que a las sociedades, como se expuso anteriormente.

3.3.2. Actividades gravadas cedularmente

A pesar de los avances que ha registrado el ISR en términos de integración, en la actualidad los ingresos por intereses reciben un tratamiento especial, al no integrarse a otros rubros de ingreso para el cálculo de la base gravable. Sin embargo, existe una retención en la fuente donde se aplica una tasa fija. No obstante, en el caso de los intereses sobre los valores que emite el gobierno y sobre títulos de largo plazo comerciados públicamente, se otorga la exención del impuesto.

El tratamiento especial a los intereses se puede racionalizar de diferentes maneras. Por un lado, el requisito de acumulación llevaría consigo la obligación para un gran número de personas de presentar declaración, lo cual resulta en una complicación en gran medida innecesaria si existe un buen esquema de retención. Asimismo, en ausencia de un esquema de este tipo el grado de cumplimiento del impuesto probablemente sería muy bajo, y sin un beneficio recaudatorio de consideración. Por otra parte, en varios países, incluyendo a Estados Unidos, los ingresos por intereses de no residentes están exentos del ISR. Con esto resulta altamente factible que el gravamen sobre intereses se traduzca simplemente en un aumento en las tasas de interés antes de impuestos, sin efectos sobre la carga fiscal de los ahorradores, aunque con efectos negativos

para los usuarios de crédito o para el desarrollo de la intermediación financiera (Gil y Thrisk [2000]).

Lo anterior incluso justificaría eximir los ingresos por intereses. Sin embargo, esta práctica daría lugar a posibilidades elusión del ISR empresarial debido a que para las personas morales el pago de intereses es deducible. De esta manera, el tratamiento especial a los intereses constituye un compromiso entre estas dos consideraciones, que también justifica la exención para los valores gubernamentales. No obstante, la lógica de esta exención responde también a otras consideraciones. Toda vez que los diferenciales de tasas de interés entre los valores gubernamentales y otros títulos reflejan casi de manera exclusiva las diferencias en tratamiento fiscal, es decir, un gravamen sobre los intereses derivados de los valores gubernamentales se reflejaría prácticamente uno a uno en el costo de la deuda pública. Lo anterior implica, por un lado, que dicho gravamen debilitaría la posición financiera del gobierno federal en la medida en que al mismo tiempo que se aumenta el costo de la deuda, una proporción del ingreso adicional se estaría distribuyendo a estados y municipios.

Por otra parte, si se decide gravarlos, se debería dar un tratamiento especial a los valores gubernamentales emitidos antes de la imposición del gravamen. Debido a que los valores gubernamentales suelen emitirse a descuento, el ajuste en el rendimiento antes señalado, daría lugar a una depreciación en el valor de los títulos gubernamentales en circulación, implicando un tratamiento confiscatorio para los tenedores de esos títulos.

En lo que se refiere a los títulos de largo plazo la exención busca promover el ahorro financiero de largo plazo. Cabe finalmente señalar que al mismo tiempo que los ingresos por intereses reciben un tratamiento cédular, las erogaciones por este mismo concepto no son deducibles para las personas físicas.

El actual esquema de retención tiene problemas. Retiene 2.4 puntos porcentuales sobre una base anualizada, sin importar el interés real ganado. Esta retención es confiscatoria para casi todos los intereses pagados por la banca a sus depositantes, ya que para la mayoría de los plazos y montos el interés nominal es casi igual o inferior a la inflación.

3.3.3. Exenciones y tratamientos especiales

Las ganancias de capital sobre acciones que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores se encuentran exentas del ISR de las personas físicas. Asimismo, algunas prestaciones sociales y ciertos pagos por servicios laborales son

deducibles para el empleador y no gravables para el trabajador. En actividades agropecuarias y pesqueras se eximen los ingresos laborales de hasta 20 salarios mínimos.

La exclusión de las ganancias de capital en bolsa responde principalmente a la idea de que las mismas son un reflejo de las variaciones en el perfil de utilidades de las emisoras, las cuales ya se encuentran gravadas. Por otra parte, existe también la intención de evitar complicaciones en la administración del impuesto. Sin embargo, la recaudación sacrificada por esta exención es nula una vez que se toma en cuenta que los precios de las acciones también experimentan bajas y que como consecuencia las pérdidas resultantes tendrían que ser deducibles. Asimismo, la lógica detrás de gravar las ganancias de capital realizadas en la bolsa presentan algunas deficiencias.

Las ganancias de capital provenientes de la enajenación de acciones, se reflejan en la diferencia entre el precio de venta y el costo de adquisición de las mismas, pueden provenir de tres fuentes: (a) del valor de las utilidades retenidas no capitalizadas; (b) de la inflación; y, (c) de las expectativas de un mayor flujo neto esperado en el futuro surgidas entre el momento de adquisición y venta.

En el primer caso, el problema está resuelto en la ley, ya que se permite el ajuste al costo de adquisición de las acciones por las utilidades fiscales retenidas netas del ISR pagado y además, en el segundo caso, la ley también prescribe un ajuste al costo de adquisición y al concepto de utilidad fiscal neta por la inflación generada desde su adquisición o generación hasta la venta.

El tercer caso no está resuelto en la ley y resulta complicado resolverlo. Como se muestra en un ejemplo numérico muy sencillo en el Anexo 4, cuando la ganancia de capital proviene de esta fuente, su gravamen genera una sobreimposición a los ingresos del capital. El razonamiento detrás de esta afirmación es muy simple; como la ganancia de capital refleja la expectativa de un mayor flujo neto de impuestos en el futuro, de hecho, en el precio de venta se descuenta el impuesto que habrá de pagar la empresa. De esta manera, si grava a la persona que enajena la acción y ese mayor flujo se realiza en el futuro y la empresa paga el ISR correspondiente, se termina gravando dos veces la misma utilidad adicional esperada. Con la exención del impuesto sobre ganancias de capital se evita el sobregravamen.

En caso de gravarse, la alternativa para evitar un sobregravamen requeriría que las pérdidas correspondientes a la enajenación de acciones fuesen deducibles contra cualquier ingreso, y no cedularmente como ocurre ahora. Históricamente,

las autoridades han sido renuentes en permitir la deducción no cedular de las pérdidas por enajenación de acciones, por temor, y no sin razón, a la posibilidad de manipulaciones.

Sin embargo, es conveniente señalar que con la exención a las ganancias de capital en bolsa aunada a la reforma que amplió el diferencial entre la tasa marginal máxima aplicable a personas y la tasa aplicable a utilidades retenidas, generó un incentivo para preferir éstas últimas antes que distribuir las y favorecer, en todo caso, la distribución mediante la enajenación de acciones con el propósito de reducir artificialmente la carga personal (Gil y Thrisk [2000]). Por esta razón, entre otras, conviene igualar ambas tasas otra vez.

En contraste con lo que ocurre con las ganancias de capital en bolsa, las exenciones a cierto tipo de remuneraciones, sobre todo en lo relativo a algunas prestaciones, pagos por tiempo extraordinario y aportaciones a fondos de ahorro, constituyen esencialmente una desviación de los propósitos del ISR que debe considerarse seriamente en cualquier iniciativa de reforma. A este respecto conviene tener presente que el ISR confiere un tratamiento extraordinariamente favorable a las personas de bajos ingresos.

3.3.4. Deducciones

La legislación limita éstas a los gastos médicos, el transporte escolar, los gastos funerarios, las donaciones y, dentro de ciertos límites, las contribuciones a los programas de pensiones. Asimismo, un esquema de crédito fiscal que se describe más adelante, lleva implícita una deducción fija para todos los contribuyentes. Otras deducciones que típicamente se incluyen en los regímenes de impuestos al ingreso personal, como el número de hijos, no son contempladas por el sistema fiscal mexicano. Lo anterior aparentemente tendería a restarle progresividad al ISR personal, en la medida en que las personas con menores ingresos tienden a ser también las que cuentan con familias más numerosas. Sin embargo, en la práctica este tipo de familias utiliza las deducciones pormenorizadas sólo excepcionalmente ya que no están obligadas generalmente a presentar declaración anual.

3.3.5. Tasas

La tasa marginal del impuesto fluctúa entre 3% y 40%, aplicándose esta última a personas con un ingreso anual superior a 2.3 millones de pesos anuales. En lo que se refiere a la tasa mínima, el diseño del impuesto provee, a través de un

crédito fiscal al salario, para que en el umbral del ingreso gravable –que es equivalente a un salario mínimo ya que constitucionalmente no pueden existir gravámenes al ingreso sobre éste– no se presente el problema de una tasa marginal exageradamente elevada (Gil y Thrisk [2000]). El monto del crédito fiscal al salario varía en relación inversa con el ingreso gravable de manera que también incide sobre la progresividad del impuesto. Cabe también aclarar que la tarifa del impuesto –así como el crédito fiscal al salario y un esquema de subsidio asociado a la misma que se describe más adelante– se corrigen de acuerdo a la inflación. Por otra parte, para los ingresos por intereses, los cuales como se mencionó anteriormente reciben un tratamiento cedular, prevalece una tasa uniforme de 24% aplicable a los primeros 10 puntos porcentuales de la tasa nominal de interés.

Las medidas convencionales de progresividad, basadas en el diferencial entre la tasa marginal máxima y la tasa media aplicable al trabajador medio, indican que el impuesto al ingreso personal en México es altamente progresivo (Tabla 12). Lo anterior no sólo es atribuible a que la tasa marginal máxima sea elevada, sino también a la presencia de créditos y subsidios fiscales asociados a la tarifa que permiten que el trabajador medio no soporte carga fiscal alguna en el ISR. Es decir, los créditos y subsidios se otorgan en una magnitud que está inversamente relacionada con el nivel de ingreso, dando lugar a que en el caso de los trabajadores con ingresos inferiores a un rango de entre 3 y 4 salarios mínimos las empresas reciban un reembolso –mismo que se transfiere a los trabajadores, haciendo que el trabajador medio no pague ISR. Lo anterior ocasiona que sólo alrededor de un tercio de los asalariados sea contribuyente potencial al ISR, dando lugar a un costo fiscal que ha sido estimado en alrededor de 0.5% del PIB, en relación con una situación de cero gravamen. Sin embargo, los incentivos a manipular la carga fiscal a través de subvenciones fiscales que se aplican incluso a niveles de ingresos laborales relativamente elevados apuntan a la posibilidad de que este sacrificio se incremente a través del tiempo. Cabe, por otra parte, señalar que la mayor parte de la progresividad del ISR personal se da en niveles de ingreso relativamente bajos. Es decir, una persona con un ingreso anual de 10,000 dólares enfrenta una tasa marginal del 33%.

Tabla 12

Índice de progresividad del ISR personal (diferencia entre la tasa marginal máxima y la tasa aplicable al trabajador medio)

| País | Índice |
|-----------------|--------|
| Japón | 46.0 |
| Corea | 42.5 |
| España | 42.0 |
| Francia | 40.0 |
| Luxemburgo | 34.6 |
| Suiza | 33.9 |
| Portugal | 33.0 |
| Alemania | 33.0 |
| Bélgica | 33.0 |
| Suecia | 32.6 |
| Canadá | 32.1 |
| Turquía | 31.0 |
| República Checa | 30.0 |
| Finlandia | 29.5 |
| E.U. | 28.6 |
| Irlanda | 28.0 |
| Italia | 28.0 |
| Islandia | 25.4 |
| Hungría | 25.0 |
| Dinamarca | 24.7 |
| Australia | 23.0 |
| Noruega | 19.7 |
| Promedio OCDE | 31.6 |
| México | 40.0 |

El grado de progresividad referido anteriormente está afectado por un esquema de subsidios que responde a la intención de incorporar, al menos parcialmente, varias prestaciones que se encuentran exentas del impuesto a la base del mismo. La forma en que esto se consigue es variando el monto del subsidio en dirección inversa a la proporción de prestaciones en la remuneración

total. Asimismo, el diseño del subsidio contempla que el monto del mismo reduzca la tasa marginal efectiva del impuesto para un nivel de ingreso dado. La aplicación del subsidio incorpora ciertas restricciones. Éste se calcula con base en los gastos de un determinado empleador en prestaciones y no con base en el monto de las mismas que percibe cada trabajador.

Por otra parte, las prestaciones son deducibles para el empleador sólo si se otorgan a todos los empleados y si el valor de éstas no excede del 50% de la remuneración total. Finalmente, para personas con ingresos altos (superiores a 7 salarios mínimos) el monto de las prestaciones que son deducibles para el empleador no puede exceder el valor de un salario mínimo, mientras que los viáticos y los gastos de transporte son deducibles para las empresas que los otorgan sólo dentro de ciertos límites.

Con la incorporación del subsidio, para niveles de ingresos bajos la tasa marginal efectiva del ISR puede llegar a ser de sólo el 50% de la tasa estatutaria. Sin embargo, para la media de la participación de las prestaciones en la remuneración total, que es de 30%, la reducción en la tasa marginal efectiva en relación con la estatutaria es mucho más moderada. Esta característica resulta en que a pesar del subsidio y del crédito fiscal, el perfil de la tarifa del ISR produce un incremento muy rápido en la carga fiscal una vez que se rebasa un nivel de ingreso equivalente a 4 salarios mínimos. Aun tomando en cuenta el subsidio, una persona con un ingreso anual de 10,000 dólares enfrenta una tasa marginal de alrededor de 29%. Lo anterior en el mejor de los casos inhibe la creación de empleos en el sector formal de la economía y propicia la evasión, pudiendo también afectar negativamente diversas acciones encaminadas a aumentar la productividad de la mano de obra.

Sin embargo, para los niveles medios de remuneración, la magnitud de la distorsión que introduce el impuesto al ingreso de las personas físicas es moderada. Aun si se toman en cuenta las contribuciones a la seguridad social, la brecha entre los costos laborales y las remuneraciones percibidas por los trabajadores en México es del 22%, mientras que la media para los miembros de la OCDE es de 38% (Tabla 13). Dicha brecha es también alrededor de 10 puntos porcentuales inferior a la que prevalece en Estados Unidos y en Canadá. Sin embargo, para niveles de ingreso similares a los del trabajador medio de los miembros de la OCDE la brecha puede fácilmente rebasar la media antes

mencionada, lo cual apunta a la elevada progresividad del ISR en México para niveles de ingreso medio.¹⁸

Tabla 13

Tasa de impuesto al ingreso y contribución a la seguridad social para el trabajador medio (% del costo laboral)

| País | % | País | % | País | % |
|----------------|----|---------------|----|-----------------|----|
| Bélgica | 57 | Austria | 46 | Corea | 15 |
| Alemania | 52 | Suecia | 51 | Islandia | 25 |
| Suiza | 30 | Australia | 25 | Grecia | 36 |
| Italia | 47 | Finlandia | 49 | Turquía | 40 |
| Holanda | 44 | Reino Unido | 32 | República Checa | 43 |
| Dinamarca | 44 | Francia | 48 | Portugal | 34 |
| Canadá | 32 | Japón | 20 | Polonia | 43 |
| Noruega | 37 | Irlanda | 33 | Hungría | 52 |
| Estados Unidos | 31 | España | 39 | Media OCDE | 38 |
| Luxemburgo | 34 | Nueva Zelanda | 20 | México | 22 |

Por lo que toca a la tasa marginal máxima, a pesar de que como se mencionó anteriormente se encuentra por debajo de lo que prevalece en algunos países es superior a una muestra de países que resulta más relevante como se muestra en la Tabla 14, la escasez de recursos administrativos asociados a la administración tributaria en nuestro país sugiere que su nivel no es del todo apropiado, en la medida en que tasas marginales elevadas favorecen la evasión. En atención a esta misma consideración, la tasa marginal vigente podría considerarse incluso excesiva, ya que su diferencia con la que se aplica a las utilidades reinvertidas junto con la exención a las ganancias de capital en la bolsa favorece la elusión del impuesto.

¹⁸ El valor específico de la brecha se encuentra afectado por el subsidio que se confiere en el cálculo del ISR personal, el cual a su vez depende de la forma en que están integradas las remuneraciones en términos de sueldos o salarios y prestaciones. En el caso en que estas últimas se encuentran en su valor promedio (un tercio de las remuneraciones totales) la brecha calculada con base en las contribuciones totales llega a ser del 35%.

Tabla 14
Tasas marginales máximas ISR de personas

| País | Tasa |
|-------------------------|-------|
| Canadá | 29% |
| E.U. | 40% |
| Reino Unido | 40% |
| Corea | 40% |
| Singapur | 28% |
| Tailandia | 37% |
| Malasia | 30% |
| Indonesia | 30% |
| Hong Kong | 20% |
| Argentina | 33% |
| Brasil | 25% |
| Chile | 45% |
| Colombia | 35% |
| Perú | 30% |
| México | 40% |
| Promedio | 32.8% |
| Promedio América Latina | 34.6% |

Fuente: World Development Report 1999/2000, Banco Mundial.

Además, hay muchas razones para igualar la tasa marginal máxima aplicable a las personas físicas y la tasa aplicable al ingreso de las sociedades. Para sólo mencionar dos; se evitan esquemas consistentes en disfrazar utilidades como salarios y viceversa, y se evita el inducir artificialmente la retención de utilidades, objetivo de por sí discutible, y su distribución a través de ganancias de capital.

En relación con el gravamen de 24% sobre los primeros 10 puntos porcentuales de la tasa nominal de interés aplicable a los ingresos por intereses, cabe señalar que con los niveles que registran actualmente las tasas reales de interés, aquél parece excesivo. Tomando como base el rendimiento real

promedio de los Cetes a 28 días (que es de alrededor del 6%) el gravamen es equivalente a la tasa marginal máxima de personas físicas. Tomando en cuenta que el grueso de los ahorradores perciben intereses inferiores a los de los Cetes, la tasa del 24% resulta claramente excesiva. Cabe, sin embargo, aclarar que los intereses percibidos por pequeños ahorradores –es decir, aquellos no mayores a 2 veces el salario mínimo elevado al año y que pagan una tasa de interés inferior a cierto valor– están exentos del impuesto.

3.3.6. Potencial recaudatorio

De acuerdo a la proporción utilizada para el cálculo del ISR empresarial mencionada anteriormente, la recaudación promedio del ISR personal en los últimos 20 años ha sido de alrededor del 1.8% del PIB. Este nivel de carga fiscal se encuentra muy por debajo de la que se observa en los países miembros de la OCDE (ver Tabla 15) lo cual se explica básicamente por las diferencias salariales que guarda México con países con un mayor grado de desarrollo.

Por otra parte, las comparaciones con países con un grado de desarrollo similar al de México se complican debido a que la información disponible no se presenta con la desagregación apropiada. Sin embargo, el hecho de que la carga total del ISR en México sea similar a la que se observa en las economías grandes de América Latina junto con niveles razonables de recaudación del ISR empresarial de acuerdo a lo que se observa en otros países sugiere que éste también es el caso para el ISR a las personas físicas. Incluso, el sacrificio fiscal en que se incurre a través del crédito fiscal y del subsidio, los cuales dejan fuera del ISR personal a dos terceras partes de la fuerza de trabajo, es relativamente modesto siendo de alrededor de 0.3% del PIB de acuerdo con estimaciones de la SHCP.

No obstante, la existencia de regímenes especiales en este impuesto apunta a algunas opciones para fortalecer la recaudación o promover menores distorsiones, respetando el carácter global que se pretende conferir a la base gravable. En el caso de la exención a las prestaciones nuestras estimaciones (que toman como base la estructura de remuneraciones de 1998) arrojan un potencial de recaudación adicional de alrededor de 0.9% del PIB. Considerando que en 1998 las remuneraciones reales fueron relativamente bajas, el potencial de recaudación posiblemente sea mayor.

Tabla 15
Carga del ISR personal (% del PIB)

| País | % | País | % |
|----------------------------|-------|-----------------|-------|
| Alemania | 9.41 | Islandia | 10.40 |
| Australia | 12.81 | Irlanda | 10.55 |
| Austria | 9.20 | Italia | 10.84 |
| Bélgica | 14.26 | Japón | 5.74 |
| Canadá | 13.87 | Luxemburgo | 9.83 |
| Corea | 4.18 | Noruega | 10.69 |
| Dinamarca | 27.77 | Nueva Zelanda | 15.57 |
| España | 7.75 | Polonia | 9.26 |
| E.U. | 10.72 | Portugal | 6.60 |
| Finlandia | 16.87 | Reino Unido | 9.32 |
| Francia | 6.44 | República Checa | 5.31 |
| Grecia | 5.03 | Suecia | 18.36 |
| Holanda | 7.58 | Suiza | 11.10 |
| Hungría | 7.05 | Turquía | 5.21 |
| Promedio OCDE ^a | 10.42 | México | 1.80 |

^a Excluye a México.

3.4. Opciones de reforma

Al igual que en el caso del IVA las opciones interesantes de reforma en el ISR apuntan más a la ampliación de la base que a la elevación de las tasas. Si bien éstas últimas en algunos casos se encuentran por debajo de las que se aplican en otros países, tanto cuestiones relacionadas con la evasión como la idea de mantener las distorsiones derivadas del ISR en un nivel moderado sugiere que en cualquier caso que la dirección de cambio debería ser hacia abajo. Un buen ejemplo con relación a esto último tiene que ver con la estructura de las tasas al impuesto a las personas físicas. Como se comentó anteriormente, la tasa marginal de este impuesto tiende a ser exageradamente elevada, de acuerdo a los estándares internacionales, para niveles de ingreso relativamente bajos. Mientras tanto, los trabajadores con un ingreso inferior a alrededor de 4 salarios mínimos representan un costo para el erario a través de una política de créditos y subsidios que plantea también oportunidades de evasión en el ISR. Si bien en un

momento dado pudo haber sido conveniente que la mayoría de los trabajadores no contribuyeran al ISR, esto da lugar a una situación en la que la única forma de mantener niveles razonables de recaudación sea a través de tasas marginales exageradas para la minoría que contribuye al impuesto. A este respecto se propone:

Limitar el monto del crédito fiscal al salario de manera que eventualmente éste únicamente cumpla con el precepto constitucional de eximir del pago del ISR a los ingresos equivalentes a un salario mínimo y modificar la tarifa del ISR personal para que ésta sea menos progresiva en niveles bajos de ingreso.

La primera parte de la propuesta se podría alcanzar fijando el monto del crédito fiscal al salario igual al producto de la tasa mínima del ISR y el salario mínimo. Con este procedimiento y una tasa mínima del 5%, el monto del crédito fiscal se reduciría a alrededor de dos terceras partes del valor que tiene actualmente para los estratos bajos de ingreso. Lo anterior resulta claramente inconveniente en la medida en que resultaría en un incremento importante en la carga fiscal para los estratos de ingresos bajos, los cuales de por sí se verían adversamente afectados por la ampliación en la base del IVA. En todo caso, la disminución en el monto del crédito debería ser gradual hasta alcanzar el valor antes señalado. Un mecanismo que facilita el ajuste gradual del monto del crédito fiscal en consideración sería:

Que los montos del crédito fiscal permanezcan fijos en términos nominales hasta que se alcance el nivel necesario para dejar exento del ISR a ingresos equivalentes a un salario mínimo.

Esta propuesta también refleja la idea de que es más eficiente recaudar impuestos por gravámenes al consumo que al ingreso. En relación con los cambios en la progresividad de la tarifa, si bien en términos de recaudación el congelamiento del monto del crédito fiscal al salario limita significativamente los márgenes de maniobra en el corto plazo, existe cierto campo de acción derivado de la incorporación de algunas prestaciones sociales a la base del impuesto, que se comentan más adelante. En este sentido a continuación se presenta una tarifa de transición, que mantiene constante la recaudación a pesar de que el crédito fiscal permanece prácticamente constante al incorporar parcialmente las prestaciones a la base del impuesto.¹⁹ En la tabla se presenta

¹⁹ Se supone concretamente que una tercera parte de las prestaciones estimadas actuales se incorpora a la base del ISR. Por otra parte, los cálculos de recaudación toman como base la estructura de ingresos que

también la tarifa que prevalecería una vez que el monto del crédito fiscal hubiese alcanzado el valor de largo plazo propuesto anteriormente. En ambas tarifas también se reduce la tasa marginal máxima del 40% al 35%, con base en consideraciones que se aclaran más adelante.²⁰

Tabla 16
Tarifas propuestas del ISR

| | Múltiplos del salario mínimo | | | | |
|--------|------------------------------------|---|---|-------------------------|--------------------------|
| | Tasa marginal efectiva del ISR (%) | | | | |
| | Vigente estatutari a | Vigente con crédito, subsidio y prestaciones cero | Vigente con crédito, subsidio y prestaciones medias | Propuesta de transición | Propuesta de largo plazo |
| 1 | 10 | 3 | 5 | 5 | 5 |
| 3 | 17 | 7 | 9 | 7 | 5 |
| 5 | 17 | 14 | 17 | 11 | 5 |
| 7 | 32 | 16 | 21 | 13 | 5 |
| 10 | 33 | 20 | 24 | 17 | 9 |
| 15 | 34 | 23 | 27 | 22 | 20 |
| 20 | 34 | 24 | 27 | 28 | 27 |
| 25 | 35 | 24 | 27 | 35 | 35 |
| Máxima | 40 | 35 | 35 | 35 | 35 |

Por otra parte, también en relación con la definición de las tasas del ISR está lo que se refiere a la del ISR empresarial. A partir del ejercicio fiscal de 1999 se

arrojan los cotizantes en el IMSS, evaluando los impuestos derivados de la tarifa vigente con una remuneración integrada en 2/3 por sueldos o salarios y 1/3 por prestaciones exentas.

²⁰ Otra característica interesante de la tarifa propuesta para el largo plazo es que su diseño toma como base el valor del PIB per cápita del país para definir los niveles de ingreso en los que se aplican diferentes tasas marginales. Es decir, la tasa marginal mínima se aplica a un nivel de ingreso equivalente hasta 2 veces el PIB per cápita y la tasa marginal máxima a ingresos superiores a 6 veces el PIB per cápita, determinando las tasas intermedias con una interpolación lineal. Esta forma de definir la tarifa resultaría en adecuaciones a través del tiempo de los intervalos a los que se aplica una tasa marginal específica, de acuerdo a la evolución del PIB per cápita, induciendo que para el grueso de los trabajadores los niveles de distorsión derivados del ISR permanezcan y que si en un momento dado la suerte no favorece a un trabajador en relación con lo que ocurre para el promedio de la economía, éste enfrentaría una menor tasa de ISR.

adoptó un régimen más orientado hacia un ISR ortodoxo, a diferencia del que prevaleció hasta esa fecha en el que se buscaba algo aproximado a una base consumo. Con la nueva orientación se sustituyó el régimen de deducción inmediata de un porcentaje de la inversión por un esquema que aplica tasas diferenciales de impuesto a las utilidades reinvertidas y a las utilidades repartidas. El nuevo régimen presenta algunas desventajas con respecto al anterior en la medida en que la combinación de tasas diferenciales con la exención de ganancias de capital en bolsa que se confiere a las personas físicas propicia la retención de utilidades, limitando que el capital fluya hacia sus usos más productivos. En la medida en que con base a la simplicidad administrativa y los beneficios que se derivan de un mercado bursátil líquido la exención antes señalada debe permanecer, se propone:

La sustitución del régimen de tasas diferenciales a utilidades reinvertidas y utilidades retenidas por una tasa uniforme de 35% en el ISR a las empresas con la deducción inmediata de 50% de la adquisición de activos fijos y al saldo por depreciar se le aplicarían las tasas de depreciación autorizadas en la ley.

Con esta propuesta la tasa marginal efectiva de impuesto sobre los rendimientos de la inversión en activos fijos sería del 17.50%, la cual resulta similar a la que prevaleció para el proyecto de inversión típico con el régimen de deducción inmediata del valor presente de la depreciación. Tomando en consideración esto junto con el hecho de que a partir de la eliminación del régimen de deducción inmediata la recaudación del ISR no se ha modificado en forma significativa, la propuesta no implicaría un sacrificio importante en la de recursos fiscales.²¹ Sin embargo, como alternativa a esta propuesta podría contemplarse, posiblemente con base a la simplicidad de regresar a un esquema conocido para los contribuyentes o a las facilidades de negociación con el Congreso, la reintroducción del régimen de deducción inmediata del valor presente de la depreciación. Sin embargo, la propuesta señalada anteriormente presenta mayores ventajas en relación con la neutralidad del ISR, ya que no distorsiona la rentabilidad relativa de los activos fijos de diferente vida útil, ni permitiría que un proyecto con una tasa interna de retorno negativa se volviera positiva.

²¹ En el Anexo 5 se muestra una estimación del impacto recaudatorio. Si se supone que el acervo de capital crece a una tasa del 8% anual, que la utilidad antes de ISR promedio es equivalente al 14% del capital contable y el capital contable representa de 0.5 a 1 del activo total, la recaudación se reduce de 16% a cero.

Una extensión natural a la propuesta de deducción inmediata de cierta proporción de los activos fijos sería:

Conservar el régimen vigente de deducción inmediata de las compras de insumos.

La alternativa a este método involucra un sinnúmero de complejidades asociadas a la valuación de inventarios, que entre otras cosas puede ser fuente de evasión o elusión fiscal. Asimismo, esta alternativa llevaría implícito el introducir las engorrosas fórmulas de corrección por inflación a la valuación de los inventarios. No obstante, en la medida en que la deducción inmediata de compras podría inducir abusos por parte de los contribuyentes, sobre todo en lo relativo a las importaciones se podría complementar con:

Exigir que los bienes se encuentren “desaduanados” para tomar la deducción inmediata en compras de insumos importados.

A pesar de que el régimen de tasas diferenciales a utilidades repartidas y utilidades reinvertidas presenta desventajas en ciertas dimensiones, en otras áreas presenta fortalezas en relación con el de deducción inmediata de activos fijos. Concretamente, el tratamiento preferencial a las utilidades reinvertidas se extiende a cualquier destino que éstas tengan, incluyendo el gasto en activos intangibles. A este respecto, y debido a la importancia que juega actualmente la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de crecimiento económico se propone:

Extender el beneficio de deducción inmediata del 50% a la adquisición de activos intangibles, cuando éstos se refieran a software y patentes. El saldo de la inversión se amortizará a las tasas establecidas por la ley.

Un último aspecto relacionado con las tasas del ISR que merece comentarse es el relativo a la retención vigente en pagos de intereses a personas físicas, la cual, como se comentó anteriormente, resulta en un gravamen exagerado. A este respecto se propone:

Gravar al 24% el excedente entre la tasa nominal de interés y la tasa de inflación prevista para un año determinado por el Banco de México.

En la medida en que las previsiones del Banco de México se materialicen, esta propuesta es equivalente a gravar a una tasa intermedia entre la tasa marginal mínima y la tasa marginal máxima del ISR a personas físicas el rendimiento real que obtienen los contribuyentes. Por otra parte, en la medida en que las previsiones del banco central no se materialicen, en algunas ocasiones el gravamen sobre el rendimiento real podría ser mayor o menor al 24%, pudiendo

incluso convertirse en un gravamen sobre el principal. Sin embargo, parece razonable asumir estas variaciones en el gravamen en vista de la simplicidad que presenta la propuesta en términos administrativos. Incluso, ante la idea de que con la propuesta en términos generales sólo se estarían gravando los intereses reales y que la exención actualmente vigente para pequeños ahorradores no se aplica para tasas de interés típicamente mayores a la tasa de inflación, se presenta también la posibilidad de:

Eliminar la exención que se confiere actualmente al ingreso por intereses de los pequeños ahorradores.

En relación con la base, a pesar de que los niveles de recaudación del ISR no muestran claramente la presencia de deficiencias en relación con la misma, la existencia de tratamientos especiales en diferentes ámbitos ofrece oportunidades para fortalecer la recaudación reduciendo también en algunos casos las distorsiones que se derivan de los mismos. Sin embargo, en contraposición a esto, existen también opciones de reforma en las que la reducción de las distorsiones iría asociada a sacrificios en la recaudación. Concretamente, un ISR más neutral requiere:

La eliminación de las restricciones recientemente impuestas a la consolidación de resultados para fines fiscales. Se propone un régimen justo que evite abusos o elusión.

Sin embargo, a juzgar por la evolución reciente de la recaudación del ISR sus efectos sobre ésta no serían de gran consideración.²²

Por lo que toca a los tratamientos especiales, éstos incluyen los relativos al ISR empresarial, la incorporación de las actividades informales y el tratamiento fiscal a las prestaciones, sobre los cuales se comenta a continuación. La complejidad administrativa del ISR también merece un comentario en relación con las opciones de reforma.

²² Entre el primer trimestre de 1998 y el primer trimestre de este año la recaudación del ISR aumentó en 0.14 puntos porcentuales del PIB. De acuerdo con diversos reportes el aumento en la recaudación es atribuible a la eliminación del régimen de deducción inmediata de la inversión, las limitaciones impuestas al régimen de consolidación y diversas medidas de carácter administrativo. Considerando estas últimas, así como el hecho de que a lo largo de 1999 y principios de este año el crecimiento de la economía ha repuntado de manera importante, no parece que las reformas en términos de deducción de inversiones y consolidación hayan contribuido de manera importante al fortalecimiento de la recaudación.

3.5. Tratamientos especiales en el ISR a empresas

Éstos incluyen la tasa preferencial para actividades primarias distintas a la minería y para la industria editorial, el régimen de pequeños contribuyentes y el régimen simplificado (de flujo de efectivo) aplicable a las actividades primarias mencionadas anteriormente y al transporte terrestre de personas o de carga.

Las tasa preferencial constituye un mecanismo poco eficiente en términos de las políticas redistributivas que suelen perseguir las autoridades en la medida en que induce un menor rendimiento social en el capital asignado a los sectores beneficiados y abre posibilidades de evasión en otros sectores. Basta sobrefacturar en los sectores beneficiados para extender el beneficio a otras actividades. Asimismo, queda en duda que ese beneficio quiera conferirse independientemente del nivel de ingreso de los interesados, lo cual el régimen vigente de cualquier manera incorpora al integrar el ISR personal, que es progresivo, con el de las personas morales. En el caso de la industria editorial, tampoco es fácil identificar claramente las justificaciones para un tratamiento preferencial en relación, por ejemplo, con la industria química que produce bienes para el mejoramiento de la salud. En este sentido se propone:

Eliminar el tratamiento preferencial en cuanto a la tasa del ISR empresarial que actualmente se confiere a las actividades agropecuarias, pesqueras, silvícolas y editorial. Esto se podría hacer paulatinamente, disminuyendo la reducción a una razón de cinco puntos porcentuales por año.

Las deficiencias del régimen de pequeños contribuyentes son todavía más contundentes, en la medida que han dado lugar a erosión en la recaudación sin lograr su cometido de incorporar la economía informal al ISR. Este régimen, al conceder una deducción ciega y una tasa impositiva relativamente baja, resulta particularmente problemático en relación con la prestación de varios servicios profesionales debido a los bajos niveles de gastos que involucran los mismos. Por otra parte está el problema de que las deducciones ciegas por sí solas abren posibilidades de evasión en actividades que se encuentran en el régimen normal. Considerando los abusos que puede generar el régimen de pequeños contribuyentes y que las deducciones ciegas podrían ser válidas sólo en condiciones excepcionales se propone:

Que el régimen de pequeños contribuyentes cuando realicen actividades industriales y comerciales, sea sustituido por el régimen simplificado –en el que la base del impuesto es el flujo de efectivo– que se aplica actualmente a algunas actividades, limitando también la posibilidad de acogerse a este régimen sólo a

contribuyentes con un ingreso bruto anual igual o menor a seiscientos mil pesos.

Posiblemente, el principal problema en relación con la instrumentación de este régimen tiene que ver con las dificultades que a menudo se encuentran para comprobar gastos. Sin embargo, en la sección correspondiente a administración tributaria se presentan algunas propuestas para atenuar este problema.

En cuanto a las actividades que actualmente se benefician del régimen simplificado, al igual que en el caso de las tasas preferenciales comentado anteriormente, debe tomarse en cuenta la conveniencia de que, al menos desde las perspectivas del ISR, éstas reciban el mismo tratamiento que se aplica a otros sectores de la economía. Sin embargo, en vista de las complejidades de tipo contable que se derivan del régimen normal, para las actividades del sector primario distintas a la minería podría contemplarse un umbral de ingresos más alto para incorporarlas al mismo. En este sentido se propone:

Que las actividades primarias diferentes a la minería y al transporte terrestre de personas o de carga se incorporen al régimen normal. Sin embargo, en el caso de las primeras el límite de ingresos brutos para optar por el régimen simplificado sería de 1.5 millones de pesos.

El potencial de recaudación que se deriva de esta medida es relativamente reducido (alrededor de 0.16% del PIB de acuerdo a la SHCP y 0.33% del PIB de acuerdo a nuestras estimaciones, que toman como base la participación en el PIB) de las actividades beneficiadas, considerando también que sobre todo en el sector primario elegible para el régimen existe una gran cantidad de pequeños productores que quedarían excluidos del régimen general. Sin embargo, un régimen especial resulta por sí sólo difícil de justificar además de que facilita que el resto de las actividades productivas manipulen su carga fiscal.

3.6. Actividades informales

A pesar de que el ISR empresarial contempla un régimen especial para empresas de pequeña escala, una gran cantidad de actividades informales se encuentra al margen del impuesto. Lo anterior ha dado lugar a que se considere la incorporación de las actividades informales como un elemento crucial en el fortalecimiento de los recursos tributarios del gobierno federal. Sin embargo, en esta clase de actividades predominan las que llevan a cabo personas con niveles de ingreso relativamente bajo. Por ejemplo, tomando como base para definir actividades formales los cotizantes en el IMSS, resulta que sólo una tercera parte

de la fuerza de trabajo cuenta con un empleo formal. Sin embargo, 80% de los informales definidos de esta manera perciben un ingreso inferior a 3 salarios mínimos, lo cual da lugar a sospechas en relación con la posibilidad de que los informales pudiesen contribuir a fortalecer en forma importante los ingresos tributarios.

Incluso, debido a que para los trabajadores de ingresos bajos la legislación del ISR contempla el otorgamiento de un crédito fiscal, existe la posibilidad de que la incorporación de las actividades informales al ISR erosione la recaudación.²³ Cabe, sin embargo, aclarar que la incorporación de las actividades informales al ISR puede contribuir a una mejor fiscalización de las actividades formales. Asimismo, un mayor esfuerzo por incorporar a los informales puede reducir la resistencia política a otro tipo de reformas con un impacto más significativo sobre la recaudación. De todo esto se deriva la conveniencia de:

Intensificar los esfuerzos para que las actividades informales se incorporen ya sea al régimen simplificado o al régimen normal del ISR, de acuerdo a lo que se aplique con base a su escala de operación.

3.7. Prestaciones

En un gran número de casos, el tratamiento preferencial que recibe esta forma de remuneración desde un punto de vista tributario no es fácilmente justificable con base en principios económicos. Si bien en el caso de ciertas erogaciones obligatorias, como las contribuciones al IMSS, a las afores y al Infonavit y cierto tipo de indemnizaciones, la exención se justifica debido entre otras cosas a los escasos márgenes para manipular la carga tributaria a través de las mismas y porque las pensiones que se derivan de dichos fondos son gravables para el trabajador aunque con una deducción demasiado elevada; en otros casos, como los relativos a los pagos por tiempo extra, las contribuciones a las cajas de ahorro, y las gratificaciones o primas vacacionales y otras prestaciones sociales el tratamiento preferencial constituye las más de las veces un mecanismo para manipular cargas tributarias. Por otra parte, tomando en cuenta que las prestaciones constituyen cerca de una tercera parte de las remuneraciones, el

²³ De hecho, de acuerdo con estimaciones de la SHCP la incorporación de los informales daría lugar a un costo fiscal equivalente al 0.22% del PIB, sin incluir en el mismo los costos asociados a la administración del impuesto. Algo similar ocurre en relación con la recaudación potencial del IVA, excepto que en este caso el potencial de recaudación es positivo pero cercano a cero (CIDE [1999]).

potencial de recaudación asociado a la incorporación plena de las mismas a la base del impuesto (alrededor de 1% del PIB) resulta interesante, ya sea con el propósito de fortalecer la recaudación o bien para facilitar otras reformas al régimen del ISR, como la introducción de una tarifa menos progresiva. Finalmente, cabe aclarar que la incorporación parcial de las prestaciones al ISR ha incrementado significativamente la complejidad administrativa del impuesto con la incorporación del subsidio. En este sentido se propone:

Incorporar las prestaciones que sean identificables por trabajador a la base del ISR, excepto cuando se trate de contribuciones obligatorias.

Sin embargo, con esta medida resultaría prácticamente indispensable reducir la elevada progresividad que muestra actualmente la tarifa del impuesto personal para estratos de ingreso medio tal como se comentó anteriormente.

Existe, sin embargo, un conjunto de prestaciones que por su carácter general resulta prácticamente imposible incorporarlas directamente a la base del ISR personal. En algunos de estos casos, como los servicios de comedor, la legislación vigente ha impuesto restricciones razonables en cuanto a los requisitos que deben cumplir estas prestaciones para ser deducibles. Este mismo tipo de restricciones se podría aplicar a otras prestaciones generales como las relacionadas con actividades deportivas o el transporte de los trabajadores, requiriendo, por ejemplo, que las primeras se lleven a cabo en las instalaciones de la empresa o que lo relacionado al transporte se lleve a cabo en vehículos propiedad de la empresa que cumplan ciertas características.

Por otra parte, como alternativa al tratamiento preferencial que se confiere actualmente a las contribuciones a los fondos de ahorro podría contemplarse:

Permitir que las aportaciones voluntarias a la cuenta de retiro en las afores, incluyendo aquéllas realizadas por la empresa a favor de sus subordinados, se deduzcan del ISR, mientras que los retiros de esas cuentas se sujeten al impuesto, aplicando el régimen especial de pensiones cuando este sea el caso.

3.8. Simplificación administrativa

La legislación del ISR está plagada de dificultades de tipo administrativo que son soportadas tanto por los contribuyentes como por las autoridades encargadas de la administración del impuesto. Estos problemas se derivan en buena medida de las complejidades implícitas en la valoración del ingreso disponible y los ajustes por inflación que esta misma tarea requiere. Instrumentar esta tarea en la

práctica con un grado razonable de éxito requiere de una gran cantidad de conocimientos especializados por parte de las partes involucradas y de procedimientos de ensayo y error que dan lugar a cambios continuos en la legislación pertinente. Sin embargo, considerando los niveles y la volatilidad en la tasa de inflación que ha experimentado la economía mexicana en el pasado reciente, de no haber sido por las correcciones por inflación el ISR hubiese generado tanto fuertes distorsiones en la asignación de recursos como importantes sacrificios en la recaudación. Por otra parte, lo que aparentemente constituye la mejor alternativa a la indización, que sería un impuesto sobre alguna medida del flujo de efectivo de los contribuyentes como el que se describe en el Anexo 3 de este documento, enfrenta problemas de acreditación en terceros países. Por lo tanto, se propone:

Conservar los mecanismos de corrección por inflación que actualmente incorpora la legislación del ISR.

4. Impuesto al activo

4.1. Situación actual

Este impuesto ha estado vigente desde 1989 y su principal propósito ha sido fortalecer la recaudación del ISR. Lo anterior se deriva de que en general los incentivos y las facilidades para subreportar consistentemente el valor de las utilidades son mayores que lo que se presenta en relación con el precio de los activos. En este sentido el impuesto al activo ha jugado un papel sobresaliente en términos de control. Sin embargo, también constituye un mecanismo que confiere mayor equidad y eficiencia al sistema tributario en la medida en que permite gravar a las empresas independientemente de las facilidades con que éstas cuentan para ocultar utilidades.

La tasa actual del impuesto es de 1.8%. Esta tasa resulta equivalente a la del ISR sobre utilidades reinvertidas cuando el rendimiento real de los activos antes de impuestos es de 6%. Lo anterior implica que sólo si el rendimiento del capital fuese menor a ese porcentaje, el gravamen derivado del impuesto al activo sería mayor al prescrito por el ISR. Considerando que el rendimiento antes mencionado es relativamente modesto, la carga derivada del impuesto al activo parece moderada. El beneficio que reciben ciertas actividades en cuanto a la tasa del ISR —es decir, el sector primario con excepción de la minería y la industria editorial— se aplica también al impuesto al activo. Asimismo, las empresas cuya

escala de operación se encuentra por debajo de cierto nivel están exentas del impuesto.

La base del impuesto está integrada por el valor de los activos, incluyendo en éstos los fijos, los financieros, la tierra y los inventarios, netos del valor de los pasivos a favor de residentes y de las inversiones accionarias en otras empresas. Sin embargo, los pasivos a favor de alguna institución financiera no se netean, mientras que la base del impuesto para este tipo de instituciones está integrada por un conjunto restringido de sus activos que excluye esencialmente los financieros. La mecánica de neteo es indispensable para evitar problemas de doble tributación.

A través del tiempo, la mecánica de aplicación de este gravamen ha ido incorporando diferentes disposiciones que buscan una mayor correspondencia entre el impuesto a pagar y la capacidad de pago de los contribuyentes. De esta manera, la legislación actual contempla periodos de gracia de 3 años para empresas nuevas, exenciones para empresas en liquidación y, en algunos casos, la acreditación contra el impuesto al activo del ISR pagado por encima de éste durante los 3 ejercicios previos. También es posible acreditar el impuesto al activo contra el ISR pagado en exceso de éste en los 10 ejercicios posteriores. Por otra parte, el impuesto al activo siempre es acreditable contra el ISR del mismo ejercicio, lo cual resulta en que el impacto marginal del primero sobre las decisiones de inversión sea de poca consideración.

4.2. Problemas

El impuesto al activo ha generado gran descontento entre los contribuyentes derivado, en un gran número de casos, de la falta de correspondencia entre la carga fiscal y la capacidad de pago del causante. Es decir, las empresas que incurren en pérdidas se hacen de cualquier manera acreedoras al pago del impuesto. Sin embargo, debido al importante papel que juega este impuesto en términos de control para el pago del ISR, la irritación de los contribuyentes debe simplemente asumirse como uno de tantos costos que generan los sistemas tributarios. Por otra parte, la posibilidad de acreditar el ISR y el periodo de gracia para empresas nuevas atenúan en parte este problema, aunque de cualquier manera el contribuyente incurre en costos de carácter financiero.

Adicionalmente, la imposibilidad de netear deudas contratadas con instituciones financieras en el cálculo de la base del impuesto, hace que el

impuesto sea relativamente más gravoso para las empresas que utilizan este tipo de financiamiento.

4.3. Recomendaciones

Bajo la idea de que este impuesto es simplemente un mal necesario:

El impuesto al activo debe permanecer como mecanismo de control.

Asimismo, en la medida en que se eliminen los tratamientos especiales en cuanto a las tasas del ISR a personas morales se propone que:

El impuesto al activo debe aplicarse a una tasa uniforme del 1.8%.

En relación con esto último conviene señalar que la legislación vigente confiere de por sí la exención del impuesto al activo a empresas con ingresos inferiores a 13.5 millones de pesos, lo cual en principio parece un tratamiento generoso. Sin embargo, tomando en cuenta que en la práctica las mayores posibilidades de manipular la carga fiscal (a través de, por ejemplo, precios de transferencia) se encuentra en las empresas grandes se propone:

Conservar la exención vigente en el impuesto al activo para empresas pequeñas.

Por otra parte, para inducir una mayor correspondencia entre la generación de ingresos y el pago del impuesto al activo, se podría incorporar una actualización financiera en el procedimiento de acreditamiento del ISR en contra del impuesto al activo. Sin embargo, debido a que con la tasa actual el impuesto al activo no resulta demasiado gravosa tal vez esta actualización resulte innecesaria. Esto mismo sugiere que de llegarse a instrumentar la opción antes sugerida para reducir el gravamen marginal a los ingresos del capital, esto no debería acompañarse de una modificación en la tasa ni en la base del impuesto al activo.

5. Tratamiento fiscal a Pemex

5.1. Situación actual

Pemex contribuye a los ingresos del gobierno federal a través de diferentes mecanismos que incluyen diversos derechos, un impuesto a los rendimientos petroleros, un aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, varios impuestos especiales sobre producción y servicios y el IVA. Los derechos se definen sobre la extracción de petróleo (incluyendo un derecho simple, un derecho

extraordinario y un derecho adicional) y sobre las ventas de hidrocarburos, mientras que el impuesto a los rendimientos es similar a un ISR. El aprovechamiento sobre rendimientos excedentes se materializa cuando el precio de exportación del crudo excede cierto precio de referencia.²⁴

En los últimos años, la intención de las autoridades ha sido que a través de los derechos, el impuesto sobre rendimiento, el aprovechamiento y los impuestos especiales Pemex transfiera el 60.8% de sus ingresos brutos (antes del IVA) al gobierno federal. Con base en esta mecánica, típicamente alguno de los derechos se ajusta de acuerdo al comportamiento de los otros componentes. El hecho de que Pemex conserve parte de los recursos que genera parece razonable en vista de los requerimientos que ésta tiene para llevar a cabo sus operaciones y sus proyectos de inversión. Sin embargo, no resulta claro que los ingresos brutos constituyan la base más apropiada para asignar los recursos e inducir al mismo tiempo un manejo eficiente de la empresa.

5.2. Potencial de recaudación

A partir de 1986 la contribución de los gravámenes a Pemex a los ingresos federales, excluyendo el IVA y los impuestos especiales pagados por esta empresa, ha fluctuado entre 15% y 33%. Incluyendo los impuestos especiales la contribución de Pemex a los ingresos federales ha sido más estable (entre 27% y 43%, equivalente a entre 3.7% y 6.6% del PIB).

Una característica interesante de los ingresos petroleros es que al estar negativamente correlacionados con los ingresos provenientes de otras fuentes, proporcionan cierta estabilidad a los ingresos gubernamentales.²⁵ La correlación negativa proviene principalmente de que los ingresos petroleros suelen moverse en la misma dirección que el tipo de cambio real, mientras que el comportamiento de este último tiende a ser altamente contracíclico. Sin embargo, en la medida en que no existe una relación clara entre el comportamiento del precio internacional del petróleo y el desempeño general de

²⁴ En el ejercicio fiscal del 2000 éste se determinaría aplicando el 39.2% a la diferencia entre el precio efectivo de exportación de crudo y una referencia de 16 dólares por barril.

²⁵ En el periodo 1986–1998 el coeficiente de correlación entre los ingresos tributarios del Gobierno Federal (excluyendo el impuesto a las gasolinas) y los impuestos, derechos y aprovechamientos pagados por Pemex (excluyendo el IVA) fue de –65.4%.

la economía,²⁶ la política presupuestal del gobierno de México es de cualquier forma víctima de las fluctuaciones de aquél.

5.3. Problemática

Las discusiones en torno al régimen fiscal de Pemex han estado mal orientadas. Pemex no es dueño del crudo del subsuelo aunque en esas discusiones se le trata como tal. El crudo del subsuelo es patrimonio de la nación. Se trata de un activo que si es extraído, en principio debería convertirse en otro activo, cuyo rendimiento exclusivamente debería ser considerado como ingreso corriente del Gobierno Federal. La dependencia federal de los ingresos petroleros no se resuelve adecuadamente simplemente dejándole más recursos a Pemex o recaudando más. Como Pemex no enfrenta el costo del capital invertido, tendería a hacer inversiones hasta que la tasa interna de retorno fuese un poco mayor a cero. En este sentido se propone un esquema en el que:

Algún organismo del Ejecutivo tenga la tutela del crudo del subsuelo y contrate a Pemex para realizar diversas tareas relacionadas con al transformación y distribución del crudo.

En este modelo, el organismo público con la tutela la pagaría a Pemex: (a) el costo de extracción; (b) un costo de refinación de acuerdo a los estándares internacionales, considerando las características del crudo mexicano; (c) un costo de distribución; y, (d) el precio internacional de los petrolíferos utilizados cuando sea el caso. Esto transparentaría la eficiencia con que Pemex opera.

Por otra parte, las inversiones de Pemex se llevarían a cabo a través de programas de arrendamiento financiero, donde Pemex afrontaría el costo directo del capital de esas inversiones. En este esquema sería conveniente constituir varias empresas independientes encargadas de tareas específicas: Pemex Exploración, Pemex Extracción, Pemex Refinación, Pemex Petroquímica y Pemex Distribución. Todas ellas pagarían ISR como cualquier empresa y se les podría otorgar gran independencia administrativa y operativa. Sus ingresos serían los cobros al Gobierno Federal antes mencionados.

Mientras tanto, el organismo del Ejecutivo estaría a cargo de facturar, entre otras, las exportaciones, las ventas de petrolíferos a Pemex Petroquímica y las ventas de gasolina a Pemex Distribución, por cuenta y orden del organismo

²⁶ El coeficiente de correlación entre el componente cíclico del PIB y el precio medio de exportación del crudo mexicano durante los últimos 20 años fue de sólo 10%.

tutelar, y dichos ingresos se depositarían en una cuenta de la Tesorería de la Federación.

En relación con el destino de los ingresos derivados de estas facturaciones, que para todo fin práctico serían equivalentes a las rentas asociadas a la extracción del crudo, se debe tomar en cuenta que en los últimos años las fluctuaciones en el precio internacional del petróleo han dado lugar ya sea a aumentos extraordinarios en la tasa de inflación –en la medida en que el gobierno ha utilizado el impuesto inflacionario para compensar por deficiencias en ingresos petroleros– o a recortes de emergencia en el gasto, los cuales suelen inducir trastornos en diversos programas gubernamentales. Además del fortalecimiento de los ingresos no petroleros, las alternativas a esta problemática típicamente incluyen las operaciones de cobertura en los mercados financieros o la constitución de un fondo de estabilización. La primera de estas opciones fue utilizada por el gobierno de México en 1993 y 1994. Sin embargo, sus efectos sobre la estabilidad de los ingresos petroleros fueron en el mejor de los casos parciales (Banco de México [1994]). Es decir, en 1993, cuando el precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo experimentó una caída de 11.5%, la mayor parte de ésta se reflejó en una caída en los ingresos petroleros.

Por lo que toca al establecimiento de un fondo de estabilización, si bien éste no libera al gobierno de los problemas derivados de las fluctuaciones en el precio del petróleo, sí permite enfrentarlos de manera más amigable. A este respecto conviene señalar que en los últimos años el precio internacional del petróleo ha presentado un comportamiento claramente errático. Entre 1986 y 1999 dicho precio registró 5 ciclos completos, medidos de valle a valle, con una duración media de 10 trimestres. A lo largo de estos ciclos, el precio internacional del petróleo presentó grandes fluctuaciones: una diferencia media de 71.8% entre el precio observado en los picos y el precio observado en los valles, o bien un coeficiente de variación de 22%. En este periodo el precio medio de la mezcla mexicana de exportación fue de 14.7 dólares por barril.

En el establecimiento de este fondo habría que definir reglas para determinar las aportaciones y retiros del mismo así como las relativas a la asignación de sus recursos, las cuales entre otras cosas deberían tomar en cuenta el hecho de que el petróleo es un recurso no renovable y que buena parte de las rentas petroleras provienen de exportaciones. Con relación a estas cuestiones, en el fondo de estabilización de ingresos petroleros que opera en Noruega desde mediados de la década pasada, el aspecto de recurso no renovable se incorpora en parte

asignando al fondo prácticamente la totalidad del excedente de explotación petrolera. Otra dimensión de este aspecto tiene que ver con la idea de que los rendimientos del fondo sean eventualmente utilizados para financiar un programa general de pensiones manejado por el gobierno, aunque se reconoce que el fondo no tiene como fin exclusivo el servir como reserva del programa. De esta manera la riqueza petrolera actual se utiliza para financiar un ambicioso programa gubernamental sin violentar el comportamiento futuro de las tasas impositivas. En lo relativo al origen externo de las rentas petroleras, en Noruega la totalidad de los recursos del fondo son invertidos escrupulosamente en títulos emitidos en el exterior. De esta forma se aísla el comportamiento del tipo de cambio real y de las tasas de interés domésticas de las fluctuaciones en el precio del petróleo, generando un entorno más estable para la asignación de los recursos productivos. Asimismo, a través de la inversión en títulos emitidos en el exterior, se confiere mayor permanencia a los ingresos externos del gobierno.

Para el caso de México, lo relativo al financiamiento de pensiones parece especialmente pertinente, considerando que esto constituye una de las principales cargas que habrán de enfrentar las finanzas públicas en los próximos 30 años. Por otra parte, si bien lo relacionado con las fluctuaciones del tipo de cambio real aparentemente tendría una importancia secundaria, en la medida en que la mayor parte de las fluctuaciones de esta variable parecen estar asociadas a factores distintos de los ingresos petroleros, la asignación de los recursos del fondo a títulos emitidos en el exterior constituye de cualquier manera un mecanismo transparente que evitaría que la asignación de los excedentes petroleros fuese presa de presiones políticas. Sin embargo, dada la enorme dependencia que guarda actualmente el manejo de las finanzas públicas de los ingresos petroleros, asignar al fondo prácticamente la totalidad de las rentas petroleras podría resultar problemático. En este sentido, se propone un mecanismo alternativo, similar al aprovechamiento sobre rendimientos excedentes que se aplica actualmente, mediante el cual:

Los excedentes asociados a cierto precio de referencia para la mezcla mexicana de exportación –determinado, por ejemplo, de acuerdo al precio promedio de los últimos 6 años– se destinen a un fondo de estabilización de ingresos petroleros, aplicando el proceso inverso cuando el precio de la mezcla se ubique por debajo de la referencia. El fondo estaría invertido escrupulosamente en activos financieros emitidos en el exterior.

El procedimiento descrito anteriormente no difiere significativamente del que se utiliza en la actualidad para la elaboración del presupuesto de ingresos de la federación. En este último siempre se utiliza un precio de referencia para el crudo, que en general se determina de acuerdo a las perspectivas del mercado. Para definir las aportaciones al fondo, este precio se determinaría exclusivamente de acuerdo a la evolución reciente de la cotización del crudo de exportación. De acuerdo a la mecánica antes descrita para los últimos años ese precio hubiese fluctuado entre 14.7 y 15.5 dólares por barril.

Lo anterior constituiría un primer paso para “despetrolizar” los ingresos federales. Sin embargo, con base a lo anteriormente señalado en relación con la naturaleza de las rentas derivadas de la extracción del crudo, ese proceso debería avanzar gradualmente de manera que en un periodo de 10 años el 100% de la renta petrolera fuese asignada al fondo de estabilización.

6. Administración tributaria

El hecho de que el sistema tributario mexicano comparta varias características en cuanto a bases de tributación con lo que se observa prácticamente en todo el mundo sugiere que los problemas de administración tributaria no deben diferir significativamente de lo que se observa en otros países. Sin embargo, la presencia de recursos administrativos limitados, propios del escaso grado de desarrollo del país, así como la existencia de un ambiente en el que el respeto a la ley no es la práctica común, plantea la conveniencia de revisar el estado de la administración tributaria.

En relación con este tipo de problemas, el sistema fiscal mexicano presenta algunas ventajas administrativas que se derivan de las mismas normas que definen los diferentes impuestos. Entre estas destaca el impuesto al activo y también hasta cierto punto el régimen simplificado en el caso del ISR. Irónicamente, existen también fuentes importantes de evasión derivadas de disposiciones estatutarias, como es el caso de las múltiples tasas en el IVA.

Durante los últimos años la administración tributaria en México ha experimentado varias modificaciones en las que ha ido cambiando la presencia de autoridades federales o estatales en el manejo de la recaudación federal. Actualmente ésta está a cargo de autoridades federales otorgándose, sin embargo, un estímulo a los gobiernos locales por los productos que obtengan en procedimientos de auditoría. El manejo de la administración tributaria ha experimentado también cambios importantes en relación con el papel jugado por

las sanciones y las actividades de supervisión por parte de las autoridades. Entre 1989 y 1993 se siguió un esquema que descansaba en buena medida en unas cuantas sanciones ejemplares –en las que la pena corporal jugó un papel prominente– como medida para inducir el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. De hecho fue en 1989 cuando se aplicaron por primera vez sentencias de encarcelamiento por delitos fiscales. Sin embargo, como era de esperarse, este esquema dio lugar a una amplia y profunda resistencia por parte de los contribuyentes, llegando incluso a denominarse como “terrorismo fiscal”. A raíz de esta resistencia, en 1993 la evasión fiscal dejó de considerarse como delito grave, con lo cual los presuntos delincuentes tenían derecho a pagar una fianza para evitar el encarcelamiento mientras se dictaba sentencia. Asimismo, recientemente se han identificado cambios en los procedimientos de autoridades judiciales y administrativas que retardan las sanciones por delitos fiscales y limitan la aplicación de penas corporales incluso cuando existen sentencias condenatorias.

Con un menor énfasis en las sanciones, en los últimos años la administración tributaria se ha orientado principalmente a actividades de supervisión de los contribuyentes y a la profesionalización del personal, siguiendo esquemas que de una u otra manera han resultado exitosos en otros países, pero careciendo todavía de la presencia de procesos de supervisión amplios para inducir el cumplimiento de las disposiciones. Sólo en 1999 se introdujeron reformas bajo las cuales los delitos fiscales vuelven a considerarse graves, aunque bajo una versión más blanda que la que prevaleció de 1989 a 1993. Es decir, sólo cuando el monto evadido excede un monto de, aproximadamente, 1.5 millones de pesos o 500 mil cuando la evasión se realice a través de maquinaciones que lo convierten en delito calificado.

En relación con la supervisión, destaca un programa orientado a grandes contribuyentes, el fortalecimiento de los procesos de auditoría y el control que se ejerce sobre las importaciones, el tratamiento de las cuales muchas veces explica las principales rutas de evasión de las actividades informales. Por otra parte, a partir de 1997, el manejo tributario cuenta con un organismo autónomo, el Sistema de Administración Tributaria, SAT, encargado de administrar las políticas tributaria y aduanal.

En términos más concretos, en relación con los grandes contribuyentes, 8,000 de los cuales aportan alrededor del 50% de la recaudación, se ha construido una base de datos especial, lo cual facilita la captura de información y

la utilización de la misma con el propósito de identificar anomalías en los enteros. Se tiene contemplado ampliar este procedimiento para otros 30,000 contribuyentes con un fuerte impacto sobre la recaudación en el ámbito local. En cuanto a los procesos de auditoría, se ha registrado un fuerte incremento en los actos de fiscalización. Entre 1994 y 1998, éstos crecieron a una tasa media anual de 26%, la cual supera con creces el crecimiento en el padrón de contribuyentes. También en ese periodo, la relación beneficio costo de estos actos tuvo una evolución favorable al incrementarse por un factor de 2 la relación de pesos recuperados por cada peso invertido. Aparentemente, esto responde a avances registrados en materia de automatización de información sobre los contribuyentes, la cual se deriva, en parte, de cambios en los formatos de las declaraciones. Sin embargo, fuera de lo que se refiere a los contribuyentes registrados, los procesos de supervisión tienden a ser sumamente limitados.

La única excepción a este respecto tiene que ver con el desarrollo de un sofisticado esquema de registro de las importaciones, cuya intención principal es reducir la evasión, incluyendo la que se lleva a cabo a través del sector informal. El registro incluye un banco de datos en el que se consignan los importadores y los exportadores de acuerdo al rubro de la tarifa general de importación en el que operan. El banco también consigna los volúmenes y precios unitarios de las transacciones, lo cual facilita la identificación de operaciones fraudulentas en puntos clave del transporte de mercancías. Debido a la fuerte influencia del contrabando en la evasión de todo tipo de impuestos se sugiere:

Fortalecer los procedimientos de identificación de importaciones irregulares.

También en relación con las actividades informales se ha iniciado un programa de registro de comerciantes en la vía pública y otro en el que a éstos se les exige documentación que ampare la posesión de su mercancía, estando sujeta a embargo en caso contrario.

Además de estos esfuerzos, actualmente está en marcha un nuevo proceso de registro de los contribuyentes que, en principio, permitiría cruzar información en relación con el pago de impuestos con la que corresponde a las contribuciones para la seguridad social y a otras fuentes sistematizadas de pago. Cabe señalar que un esquema de este tipo instrumentado recientemente entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores elevó la recaudación de este último en más de 20% en términos reales.

Sin embargo, los esfuerzos para erradicar la evasión no han sido uniformes. Como se mencionó anteriormente, la posibilidad de pena corporal por evasión de impuestos fue abandonada a mediados del decenio de los noventa y aun cuando fue recientemente reinstalada, esto se dio bajo una versión más suave. Lo anterior ha dado lugar a que el cumplimiento voluntario con base en la expectativa de una elevada sanción en el caso contrario haya perdido fuerza, lo cual representa un retroceso importante tomando en cuenta que ante las deficiencias en recursos administrativos, la sanción posiblemente representa la forma más efectiva de inducir el cumplimiento voluntario. Una mayor presencia de las sanciones parece entonces indispensable para fortalecer la recaudación. No obstante, para limitar la sensación de abuso que se deriva de las sanciones, se propone:

Que la severidad de las sanciones relacionadas con delitos fiscales contemple, además de los montos de los impuestos evadidos, la proporción de éstos en los impuestos pagados.

No se puede tratar igual a alguien que evadió el 5% del impuesto que a uno que evade el 50 ó 100%. Sería conveniente establecer, por ejemplo, que las penas de prisión se aplicarán con el contribuyente que evada más del 5% (ó 10%) y rebasen un monto determinado (\$50,000 ó \$100,000), y que cuando el porcentaje evadido rebase el 30% (y más de \$50,000) no haya libertad bajo fianza.

Lo anterior toma como base la idea de que merece una sanción más severa quien se encuentra totalmente al margen de las disposiciones fiscales, o bien que fallas en la interpretación de las disposiciones puede dar lugar a evasión en forma involuntaria.

Por otra parte, debido a presiones políticas, en 1998 se abandonó un programa de fiscalización mediante el cual los comercios debían utilizar cajas registradoras aprobadas por el gobierno. Tomando como base el amplio potencial de este programa en términos de fortalecer la administración tributaria, se propone:

La reintroducción del uso de cajas registradoras aprobadas por el gobierno.

Finalmente, como se mencionó anteriormente, fuera de lo que se refiere a contribuyentes registrados, los esfuerzos de supervisión son muy limitados. Sin embargo, existe una sospecha razonable de que el fenómeno de evasión se presenta de manera más intensa con unidades económicas cuyo contacto con el fisco es nulo, lo cual sugiere que:

Las labores de fiscalización en relación con los contribuyentes no registrados deben ser más intensas.

Otro tipo de medidas cuenta también con un amplio potencial para mejorar la administración y reducir los requisitos formales de la legislación tributaria, pudiendo con esto incorporar a un mayor número de causantes a los regímenes generales. Entre éstas estaría, al igual que como ocurre en otros países:

Promover que los bancos devuelvan a sus cuentahabientes todos los cheques procesados, mismos que podrían utilizarse como comprobantes para fines fiscales. Eliminar muchos de los requisitos que se imponen a los comprobantes.

En relación con la organización general y los incentivos que enfrenta el organismo encargado de la administración tributaria, una característica sobresaliente del sistema fiscal mexicano es que sus niveles de recaudación no corresponden con las tasas estatutarias ya sea medias o marginales del mismo. Existe, obviamente, un serio problema de eficacia recaudatoria que se explica tanto por la insuficiente cobertura de las bases impositivas como por la ineficiencia de la administración tributaria.²⁷

El sistema tributario actual se encuentra inmerso en un círculo vicioso en el que la evasión fiscal, favorecida por la ineficiencia administrativa y la proliferación de la economía informal, ha propiciado deficiencias en la recaudación que en varias ocasiones ha tenido que ser superada mediante el incremento de las tasas impositivas. Este es un círculo vicioso porque llega un momento en que la pérdida recaudatoria no puede recuperarse con aumentos adicionales en las tasas ya que se llega al punto de inflexión de lo que se conoce en la literatura económica como la curva de Laffer.

Es decir, en una primera instancia, la recaudación aumenta al aumentar los niveles de las tasas pero llega un momento en que un incremento adicional en las tasas disminuye la recaudación. Esto se explica porqué, a medida que aumentan las tasas, típicamente la base del impuesto disminuye, ya sea porque los agentes económicos reasignan sus actividades hacia aquellas que se encuentran menos gravadas o porque aumenta la evasión. Lo anterior indefectiblemente resulta en un sistema impositivo más distorsionante y menos eficaz.

²⁷ Esta discusión, así como las propuestas que se derivan de ella, se basa de manera importante en Sánchez Ugarte [2000].

La receta lógica, si un sistema se encuentra por encima del punto de inflexión de la llamada curva de Laffer, es disminuir las tasas. Esta decisión, que resulta tan sencilla desde el punto de vista teórico, no es fácil de aplicar en la práctica. El principal problema se deriva de que los responsables de la política fiscal nunca están seguros de que el sistema se encuentra por encima del punto de inflexión, el cual es por demás difícil de identificar en forma precisa. Ante esta incertidumbre, es difícil proponer la solución de reducir las tasas impositivas, pues se puede dar el resultado indeseable de reducir la recaudación.

De cualquier forma, el sistema fiscal mexicano se encuentra en una situación paradójica, semejante a la que se describe en la curva de Laffer. Sin embargo, a diferencia de la curva de Laffer, no se puede concluir que por el simple hecho de bajar las tasas se podrá lograr, de manera automática, un aumento en la recaudación. Lo único que se puede afirmar, es que dado el nivel de las tasas en México, ante una situación de bases más amplias y menor evasión sería posible mantener la recaudación y reducir simultáneamente las tasas. O visto desde otra perspectiva, que si se alcanzan los niveles de eficacia recaudatoria de países con nivel de desarrollo económico comparable al de México, sería factible lograr un aumento en la recaudación manteniendo las tasas impositivas vigentes.

Ante esta situación de incertidumbre, se propone una estrategia que pone a trabajar de manera conjunta las mejoras en la eficacia administrativa con las reducciones en las tasas impositivas.

La propuesta a consideración parte del principio de que si al mismo tiempo que se reducen las tasas impositivas se aumenta la eficacia recaudatoria será posible mantener e inclusive aumentar los niveles de ingresos fiscales. Así pues, lo que se propone es:

Introducir un mecanismo pari pasu en el que se van fijando metas de mejoría en la eficiencia recaudatoria al mismo tiempo que se reduce la tasa impositiva de manera gradual. Ambos mecanismos operan de manera paralela y coordinada de tal forma que se pueden programar para lograr un nivel deseado de ingresos.

La propuesta se fundamenta en la idea de que para destruir el círculo vicioso entre eficacia recaudatoria y tasa impositiva, no basta con plantear que las tasas impositivas disminuirán a medida que mejora el sistema de administración tributaria puesto que la administración de impuestos no tendría incentivos para mejorar a menos que se le obligue a ello.

Para forzar a que la administración mejore su eficacia debe primero, medirse la eficacia recaudatoria para determinar una meta a lograr. Se puede así exigir que en un plazo de cinco años, la administración tributaria deberá reducir el factor de evasión en cierto porcentaje. A su vez, y de forma paralela, aunque independientemente, se determinará que las tasas de ciertos impuestos deberán bajarse determinado número de puntos porcentuales en el mismo plazo. El hecho de que la administración tributaria no alcance su meta de eficacia recaudatoria no implica que las tasas de impuestos no se reducirán. La reducción de las tasas se deberá llevar a cabo de acuerdo a lo programado independientemente del resultado en la eficacia recaudatoria. Sin embargo, el que no se logren las metas recaudatorias pondría en evidencia que la administración tributaria no cumplió su compromiso y por lo tanto deberá de responsabilizarse e incluso sancionarse a los funcionarios involucrados en esa tarea.

En relación con la medición de la eficacia recaudatoria, deberán de realizarse estudios detallados de los distintos sectores y la evasión que se presenta en cada uno de ellos por tipo de contribuyente. En segundo término, deberá determinarse el tipo de acciones a instrumentar por la administración tributaria para poder reducir los niveles de evasión en los montos deseados. Además, se deberá apoyar a la administración con los recursos financieros y técnicos que sean necesarios para llevar a cabo la mejoría propuesta.

El mecanismo propuesto presenta dos ventajas interesantes, por un lado, logra una reducción gradual, concertada y razonable en los niveles de las tasas de impuestos. Esto desde luego, repercute a su vez en una mayor eficiencia en el sistema impositivo y aporta beneficios al crecimiento de la actividad económica. Por otro lado, al comprometer la mejora de la administración tributaria se asegura que no se corre el riesgo de perder recaudación en el intento de bajar las tasas.

Se requiere una reforma institucional del SAT basada en la autonomía de gestión, la eliminación de facultades discrecionales, el servicio civil de carrera y la subcontratación de servicios de apoyo como propone Fernando Sánchez Ugarte en el Anexo 6.

7. Referencias

- Banco de México (1994) *Informe Anual 1993*, Banco de México, México.
- Colmenares, D. (1999) “La reforma tributaria y el pacto federal”, *El Mercado de Valores*, No. 59, pp. 29-39.

Gil Díaz, F. y W. Thrisk (2000) “La prolongada reforma fiscal en México”,
Gaceta de Economía: Suplemento, No. 5, pp. 7-64.

OCDE (1999) *Economic Survey: Mexico*, OCDE, París.

Sánchez Ugarte, Fernando (2000) *La reforma fiscal para el tercer milenio*,
mimeo.