

Análisis Económico

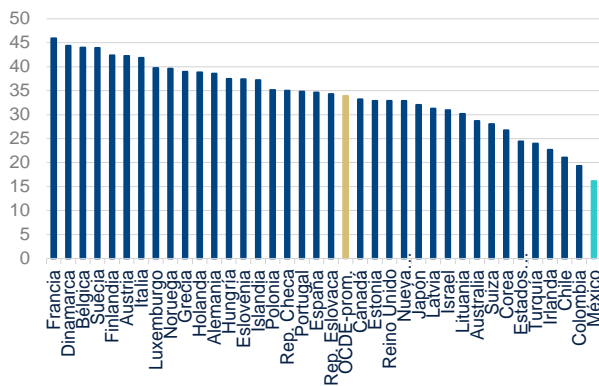
Mayor recaudación es posible a través de IVA e ISR a personas físicas

Arnulfo Rodríguez / Carlos Serrano
12 abril 2021

- El impulso de los ingresos tributarios por IVA requiere de la eliminación del régimen de tasa cero a muchos artículos con excepción de algunos alimentos y estaría justificado por regresividad impositiva
- Sería deseable que cualquier reforma fiscal estuviera acompañada por un fortalecimiento de las redes de seguridad social
- El aumento de ingresos tributarios por ISR podría lograrse mediante la ampliación de la base de contribuyentes en la banda impositiva mayor

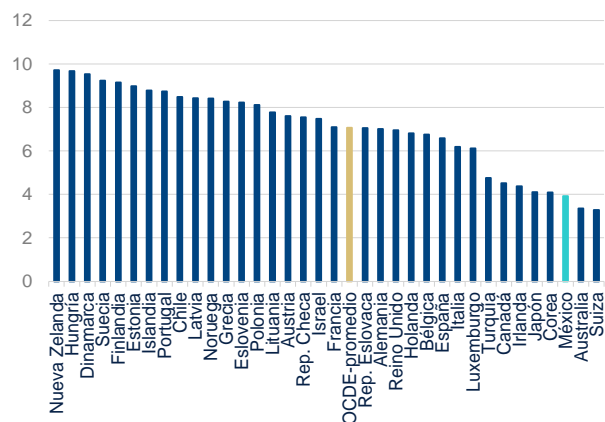
En 2018 los ingresos tributarios en México representaron 16.2% del PIB, cifra que ubicó al país en el último lugar entre los miembros de la OCDE (Gráfica 1) y por debajo de un número importante de países de Latinoamérica. Tanto el IVA como el ISR a personas físicas mostraron niveles inferiores de recaudación con respecto al promedio de la OCDE. Estos dos rubros de los ingresos tributarios tuvieron una participación de 3.9% y 3.4% del PIB, respectivamente (Gráficas 2 y 3). Por su parte, las cifras correspondientes al promedio de la OCDE fueron 7.1% y 8.3%, respectivamente. El único rubro que mostró una mayor recaudación en México que el promedio de dicha organización fue el impuesto corporativo o ISR a personas morales. Esta recaudación representó 3.7% del PIB mientras que el promedio de la OCDE fue 3.3% (Gráfica 4).

Gráfica 1. Ingresos tributarios en 2018 (% del PIB)



Fuente: BBVA Research con datos de OCDE

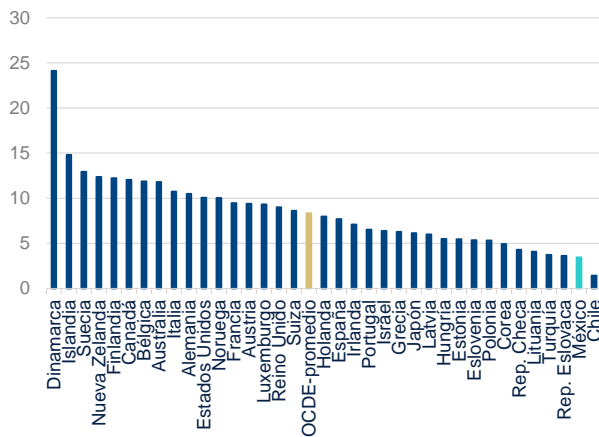
Gráfica 2. Recaudación por IVA en 2018 (% del PIB)



Fuente: BBVA Research con datos de OCDE

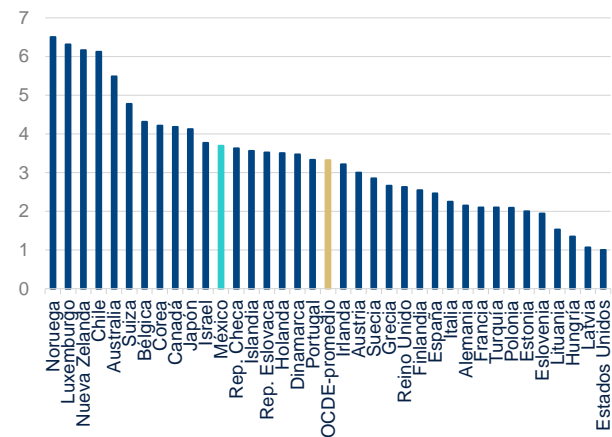
Un análisis del FMI caracteriza el potencial de cada rubro para la obtención de una mayor recaudación tributaria.¹ Los autores concluyen lo siguiente: i) existe un margen amplio para aumentar los ingresos por IVA en por lo menos 2% del PIB; ii) hay algo de espacio para incrementar los ingresos por ISR a personas físicas; y iii) se cuenta con poco margen para impulsar los ingresos por ISR a personas morales.

Gráfica 3. **Recaudación por ISR a personas físicas en 2018 (% del PIB)**



Fuente: BBVA Research con datos de OCDE

Gráfica 4. **Recaudación por ISR a personas morales en 2018 (% del PIB)**



Fuente: BBVA Research con datos de OCDE

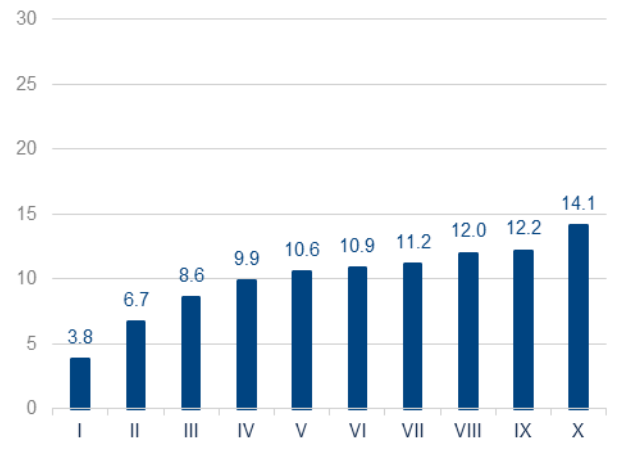
En relación al IVA, impulsar los ingresos tributarios por este concepto requiere de la eliminación del régimen de tasa cero a muchos artículos con excepción de algunos alimentos. Ello implicaría un aumento en la recaudación por IVA en por lo menos 1% del PIB según las estimaciones del análisis del FMI. Esta eliminación de la tasa cero estaría justificada por cuestiones de regresividad impositiva. Una gran variedad de alimentos no son consumidos por las familias de menores ingresos y no causan IVA. De acuerdo con el presupuesto de gastos fiscales 2020, la tasa de cero a alimentos es regresiva ya que el décimo y primer decil de ingresos reciben 14.1% y 3.8% del beneficio total, respectivamente (Gráfica 5). Para el caso de medicamentos, la tasa cero es inclusive más regresiva ya que dichos deciles perciben 27.7% y 3.1%, respectivamente (Gráfica 6).

Se podría eliminar la exención al IVA para la mayoría de alimentos (exceptuando algunos que pertenezcan a la canasta básica) y con el monto recaudado institucionalizar programas de apoyo dirigidos a los niveles más bajos de ingreso. En general, los subsidios generalizados suelen ser regresivos.

Es importante mencionar que el relativo bajo nivel en el cociente de eficiencia recaudatoria por IVA de México (29%) vs. el promedio de Latinoamérica (50%) obedece principalmente a dos factores: 1) una relativa base impositiva reducida por gastos fiscales e informalidad; y 2) alto incumplimiento.

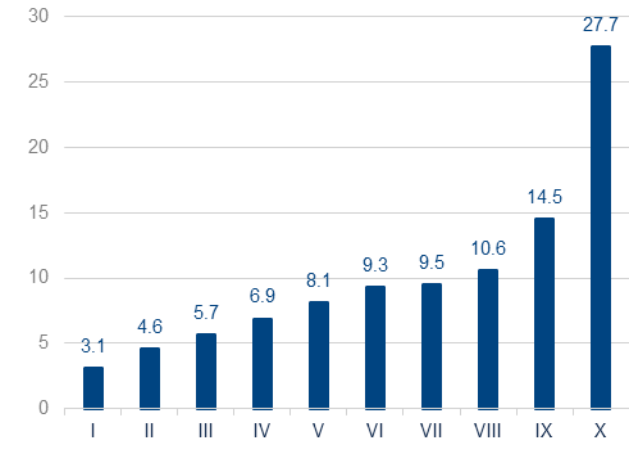
1: Ahmed Hannan, S., Honjo, K. y Raissi, M. (2020). Mexico Needs a Fiscal Twist: Response to Covid-19 and Beyond. Documento de investigación del FMI. Departamento del Hemisferio Occidental.

Gráfica 5. **Distribución por decil de ingresos de beneficios tributarios por tasa cero a alimentos (% del total de beneficios)**



Fuente: BBVA Research con datos de SHCP

Gráfica 6. **Distribución por decil de ingresos de beneficios tributarios por tasa cero a medicinas (% del total de beneficios)**



Fuente: BBVA Research con datos de SHCP

Para propiciar las condiciones políticas de aprobación legislativa que elimine el régimen de tasa cero del IVA sería necesario que esta reforma estuviera acompañada por un fortalecimiento de las redes de seguridad social. Por su parte, una estrategia integral para atacar la evasión en el pago del IVA podría representar 0.5% del PIB en recaudación adicional. Esta estrategia tendría como pilares fundamentales la simplificación del régimen de pequeños contribuyentes y la ampliación de la cobertura de auditorías para devoluciones del IVA.

En cuanto al tema del ISR a personas físicas, la desigualdad en ingresos y la informalidad son dos factores que inciden significativamente en la relativa baja recaudación de México por concepto de este rubro. Por su parte, el presupuesto de gastos fiscales 2020 señala que los gastos fiscales por ISR a personas físicas representan 1.1% del PIB. De acuerdo con el análisis del FMI, el impacto sobre los ingresos de un aumento en la tasa de ISR sería limitado por lo que sería necesario ampliar la base de contribuyentes. Coincidimos con ello y pensamos que el problema de la baja de recaudación de ISR no obedece a la tasa ya que no está entre las más bajas de la OCDE sino que se explica fundamentalmente por el tamaño de la base. Ello podría lograrse mediante el cobro de impuestos a las actividades de negocios y servicios independientes de las personas físicas. Otra sugerencia que se desprende de ese análisis consiste en bajar el límite del ingreso anual para la banda impositiva mayor con el objetivo de ampliar su base de contribuyentes.

Valoración

La mayor presión para las finanzas públicas por el lado del gasto, los relativos bajos niveles de inversión pública, el relativo bajo saldo en los fondos de emergencia y los pasivos contingentes del gobierno federal hacen patente la necesidad de plantear y discutir una propuesta de reforma fiscal que fortalezca los ingresos tributarios. De no implementarse una reforma con ese fin, la trayectoria de la deuda pública (% del PIB) mostrará una tendencia positiva en el mediano y largo plazo poniendo en riesgo su sostenibilidad así como el grado de inversión en las calificaciones crediticias del país. Cabe mencionar que este problema se acentuaría aún más con mayores niveles de deuda pública porque ante cualquier incremento en el diferencial (que hoy ya está en niveles relativamente elevados) entre la tasa de interés efectiva y el crecimiento económico, forzosamente se requeriría de la generación de mayores superávits primarios para mantener este cociente estable a través del tiempo.

Si bien el gobierno federal cuenta con un reducido número de opciones para el fortalecimiento de los ingresos tributarios, la decisión de incrementar la base de productos gravables y/o contribuyentes no debería posponerse por más tiempo. Inclusive, la continuidad del *statu quo* fiscal solamente haría que se desperdiciara la oportunidad de institucionalizar redes de seguridad social que pudieran ayudar a mitigar el problema de desigualdad social. Asimismo, el gobierno federal podría proponer una reforma fiscal que gradualmente fuera incrementando los ingresos tributarios a través de una eliminación paulatina de la tasa cero del IVA o una reducción progresiva en el límite del ingreso anual para la base de contribuyentes que pagan la mayor tasa impositiva.

Aviso Legal

Este documento ha sido preparado por BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) y por BBVA Bancomer. S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer, por su propia cuenta y se suministra sólo con fines informativos. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones que se expresan en este documento se refieren a la fecha que aparece en el mismo, por lo que pueden sufrir cambios como consecuencia de la fluctuación de los mercados. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones contenidas en este documento se basan en información que ha sido obtenida de fuentes estimadas como fidedignas pero ninguna garantía, expresa o implícita, se concede por BBVA sobre su exactitud, integridad o corrección. El presente documento no constituye una oferta ni una invitación o incitación para la suscripción o compra de valores.