

Una Reforma Fiscal Federal

Serie Propuestas

No. 29

Octubre 2003

2	Introducción
3	I. Impuestos y Actividad Económica
6	II. Opciones: ¿Leviatán o un Estado Facilitador?
9	III. Estructura Tributaria Federal
12	IV. Evolución de la Recaudación
14	V. Evaluación Económica de los Impuestos en México
20	Propuestas
25	Conclusiones
26	Bibliografía



Bancomer

Introducción

Cuando una estructura normativa recompensa a las actividades productivas, la producción y el empleo se expanden y aumenta el bienestar social. Sin embargo, si ese marco de referencia genera distorsiones en el uso eficiente de los recursos y del libre funcionamiento de los mercados, no resulta extraño observar un estancamiento económico y un deterioro en los niveles de vida de la población.

Los impuestos son parte esencial de las normas que afectan los incentivos de la gente. Al modificar los precios relativos de los bienes y servicios en los mercados, los impuestos influyen en las decisiones de consumo y producción de los individuos y causan pérdidas o costos en su bienestar. Por esto, la aplicación de un gravamen para financiar al Estado sólo se justifica cuando cada peso colectado es usado para contribuir al desarrollo de la actividad productiva.

El objetivo de los impuestos es aumentar el crecimiento económico y no la recaudación fiscal por sí misma. Así, en una economía no deben existir metas *a priori* de ingresos tributarios como porcentaje del PIB. Como se expone en este documento, confundir los medios con los fines puede generar resultados opuestos a los deseados y ocasionar graves pérdidas en el bienestar social.

El propósito de este trabajo es doble. Primero, advertir que el uso de los impuestos con fines recaudatorios no conduce necesariamente a mayores niveles de desarrollo, y puede reducir significativamente el crecimiento del PIB. Segundo, mostrar que la estructura tributaria federal de México causa distorsiones graves en los precios relativos de la economía con un alto costo para los consumidores y los productores. Una vez considerado lo anterior, en el documento se argumenta que una estructura tributaria federal en favor del

desarrollo económico implica reducir el tamaño del Estado, concentrar la actividad gubernamental en la producción de “bienes públicos” —es decir aquellos que difícilmente son provistos por el mercado— y usar gravámenes uniformes y preferentemente basados en el consumo.

El trabajo se elaboró a partir de las reflexiones expuestas en el número 6 de la Serie Propuestas intitulado *Reforma tributaria federal*. El presente estudio profundiza en la relación entre los impuestos y el bienestar económico; presenta información para México en comparación con otros países, y cuantifica el daño de los gravámenes fiscales en la expansión del PIB.

El documento se divide en seis capítulos. En el capítulo I se explica, de manera breve, el efecto de los impuestos en la actividad productiva y se exponen las características deseables de la estructura tributaria para reducir su efecto nocivo en el bienestar. En el capítulo II, se analiza la relación entre la carga tributaria, el Estado y la actividad económica; se demuestra que cuando el quehacer impositivo tiene un propósito meramente recaudatorio limita el desarrollo y el bienestar social.

En el capítulo III, se presenta un diagnóstico de la estructura tributaria de nuestro país; se revisan las características de los principales impuestos y luego, en el capítulo IV, se analiza su evolución y contribución a la recaudación. En el V, se ofrece una evaluación de los impuestos desde el punto de vista de los principios de eficacia, eficiencia y equidad que todo sistema impositivo debe cumplir. El capítulo VI, contiene nuestras propuestas de mejora a la estructura tributaria federal para promover un mayor desarrollo económico de México. Finalmente, se exponen las conclusiones.

I. Impuestos y Actividad Económica

Si bien es indiscutible la necesidad de los impuestos para financiar la actividad del Estado, su utilización no está exenta de costos. La manera más sencilla de verlo es considerando que por cada peso recaudado el gobierno generalmente sólo regresa a la sociedad una fracción del mismo a modo de bienes y servicios porque su gestión es costosa (instalaciones, burocracia, etcétera.). No obstante, como se explica a continuación, los impuestos también causan pérdidas en la actividad económica de los particulares.

Efectos Nocivos de los Impuestos

Los impuestos son dañinos para la actividad económica por tres razones: 1) distorsionan las decisiones de la gente, lo cual causa pérdidas para la sociedad, sin ganancias para alguien; 2) con frecuencia producen efectos contrarios a los originalmente propuestos, y 3) implican un costo social adicional, al financiar un gasto público ineficiente.

En primer lugar, los impuestos implican distorsiones en las decisiones de la gente porque modifican los precios relativos a los cuales responden. Por ejemplo, cuando se aplica un gravamen sobre un bien, normalmente sube el precio pagado por los demandantes y baja el percibido por los oferentes. Los consumidores reducen la demanda del bien gravado y los productores colocan en el mercado una cantidad menor a la deseada.

En la situación anterior se presenta un desperdicio social neto de recursos porque el valor económico de la cantidad del bien que los consumidores y los productores dejan de intercambiar en el mercado desaparece y no es recuperado por alguien. Si bien el gobierno puede con su gasto devolver a la sociedad una fracción de los recursos extraídos, sólo lo hace a partir de los recursos recaudados por transacciones realizadas en el mercado, pero no por las no efectuadas. Así, consumidores y productores no pueden ser totalmente compensados y el resultado es un costo social neto.

Las distorsiones de los impuestos en las decisiones de la gente son múltiples. Otros dos ejemplos característicos ocurren cuando por una parte se grava el ingreso laboral de las personas y por otra el rendimiento de sus ahorros. En el primer caso, se afectan las decisiones de los individuos sobre cuánto de su tiempo disponible dedican al trabajo y al ocio. Un gravamen a las percepciones laborales reduce el rendimiento de los ingresos derivados del trabajo y encarece el tiempo dedicado al esfuerzo laboral en relación con el ocio, el cual no es gravado. Así, el impuesto genera incentivos para reducir el esfuerzo laboral respecto a lo económicamente eficiente. Es decir, en términos de horas de trabajo el número registrado luego del gravamen es menor al ofrecido por el individuo una vez considerada la productividad real de su mano de obra.

En el segundo caso, cuando se grava el rendimiento del ahorro privado se alteran las decisiones de consumo presente vs. futuro de los individuos. Ya sea que el rendimiento del ahorro sea un interés en una cuenta de cheques o un dividendo por un capital invertido en una empresa, cuando es gravado como parte del ingreso personal se reduce el beneficio del capital que un individuo puede obtener al ahorrar. Así, el precio relativo del consumo presente vs. futuro disminuye y el contribuyente tiene fuertes incentivos para consumir más. Sin embargo, un menor ahorro al deseado por la sociedad actúa en contra de la acumulación de capital y de la expansión de la producción a largo plazo.

Todos los impuestos tienen, en menor o mayor medida, un costo pues irremediablemente distorsionan las decisiones de los particulares, limitando el empleo, el consumo, la inversión, etc. Feldstein (1996) señala que en general los incrementos en las tasas impositivas a la actividad productiva causan: una contracción en la oferta de capital, la cual frena el avance tecnológico y la expansión potencial de la economía; la sustitución de actividades gravadas por aquellas favorecidas fiscalmente, y una menor recaudación a la deseada, pues fomentan prácticas de evasión y elusión tributarias.

En segundo lugar, los impuestos producen efectos contrarios a los originalmente propuestos. Un ejemplo de lo anterior ocurre con las tasas crecientes del impuesto sobre la renta (ISR) a las personas físicas para mejorar, supuestamente, la distribución del ingreso. Si bien la medida recae principalmente sobre la renta de las personas con más altos ingresos, no significa que beneficie a los pobres y, menos aún, mejore la distribución de recursos.

Cuando las tasas impositivas a la renta de las personas físicas son crecientes, se desalienta su inversión en educación o en capacitación laboral, pues el rendimiento de la inversión en esos quehaceres, neto de impuestos, es menor conforme mayor es la capacidad de generar más altos ingresos. No obstante, el capital humano es necesario para producir incrementos sostenidos en la productividad de la mano de obra y en los salarios reales. Por lo anterior, al aplicarse tasas impositivas crecientes al ingreso se desalienta la escolaridad y la capacitación, condiciones esenciales para mejorar las condiciones de vida de toda la población.

Otro caso en el cual los impuestos generan efectos contrarios a los buscados se relaciona con su "incidencia", es decir, con quien efectivamente carga con su pago. Un ejemplo de lo anterior ocurre cuando para proteger a la gente de daños a la salud por el consumo de algunos productos como el tabaco y las bebidas alcohólicas, el Estado decide gravar a las empresas productoras. No obstante, como en ese tipo de artículos la demanda es, por lo general, poco sensible a las variaciones en los precios, las empresas pueden trasladar el impuesto vía precios a los consumidores. Así, en última instancia, el gravamen que pretendía "proteger" a los consumidores termina "castigándolos", pues sin alterar de manera significativa su consumo, les incrementa el precio y reduce su bienestar.

En tercer lugar, los impuestos implican un costo social adicional, al financiar un gasto público ineficiente. Con base a muestras grandes de países, existe una relación inversa entre la razón de gasto público corriente a PIB y el crecimiento económico.

Por la baja productividad de las erogaciones gubernamentales la sola transferencia de recursos conlleva, en muchos casos, una pérdida neta de bienestar. Así, cualquier empleo o proyecto financiado con impuestos significa otros cancelados en otra parte de la economía. Por lo anterior, la aplicación de los gravámenes, en última instancia, se debe justificar por la contribución neta positiva de cada peso recaudado en el crecimiento económico y en el bienestar social.

Principios Tributarios

A fin de reducir los daños de los impuestos a la sociedad, Adam Smith (1776) en *La riqueza de las naciones* expuso los principios que debería satisfacer cualquier sistema tributario: equidad, certidumbre, simplicidad y facilidad para recaudar. Estas condiciones permitirían al Estado allegarse los recursos necesarios para realizar sus tareas reduciendo, lo más posible, las pérdidas en el bienestar social.

De acuerdo con Smith, un sistema tributario es equitativo cuando las personas contribuyen al fisco en una misma proporción a sus ingresos, es decir, cuando existe una tasa impositiva uniforme para todas. Por tanto, el principio de equidad se viola cuando un gobierno establece —supuestamente para reducir la desigualdad social— gravámenes no proporcionales a los ingresos de los individuos.¹

El principio de certidumbre indica que el marco legal para aplicar los impuestos debe ser claro y estable en el tiempo. Lo anterior permite a las personas planear su consumo e inversión a largo plazo con la seguridad de que no cambiarán los costos fiscales asociados con sus decisiones. Este principio se viola cuando el marco impositivo está sujeto a continuas modificaciones, conduciendo en ocasiones a posponer las decisiones de inversión o a precipitar el consumo.

1 Una estructura de tasas impositivas es proporcional cuando el porcentaje de impuestos pagados es independiente del ingreso, es decir, todos los contribuyentes pagan en impuestos el mismo porcentaje. Es progresiva cuando el porcentaje de renta pagada en impuestos se incrementa conforme aumenta el ingreso; y es regresiva, cuando el porcentaje de renta pagada en impuestos disminuye conforme se incrementa el ingreso.

Los principios de simplicidad y facilidad recaudatoria tienen como objetivo reducir los costos sociales de la cobranza tributaria. Por una parte, un sistema fiscal complejo representa costos para los contribuyentes y desalienta su cumplimiento de las normas, ya sea mediante la evasión o la elusión. Por otra parte, los impuestos complicados encarecen su administración pues llevan al gobierno a destinar y a solicitar más recursos para su cobro en lugar de asignarlos a usos más productivos para la sociedad.

Medidas de Creciente Aceptación entre Economistas

Harberger (2002) observa que un número creciente de economistas coincide en algunas prácticas para llevar a efecto los principios tributarios antes enumerados: primero, establecer bajas tasas impositivas para alentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Por ejemplo, Barro (1996) demuestra como en Estados Unidos las bajas de las tasas del ISR han resultado en una mayor recaudación de los deciles de población de mayor ingreso.

Segundo, establecer principalmente impuestos al consumo. A diferencia de los gravámenes al ingreso, los aplicados al consumo alientan el ahorro pues incrementan el precio relativo del consumo presente vs. futuro. Tercero, estipular tasas impositivas

uniformes, pues su heterogeneidad alienta la elusión fiscal. Barro, por ejemplo, en el estudio citado demuestra que conforme se reduce la progresividad en las tasas del ISR por nivel de ingreso, se incrementa el pago de impuestos en los estratos de población de más altos recursos. Cuarto, contar con una amplia base de recaudación; los tratamientos fiscales "especiales" a personas o bienes reducen la base gravable e incrementan, en la práctica, los costos de la administración tributaria.

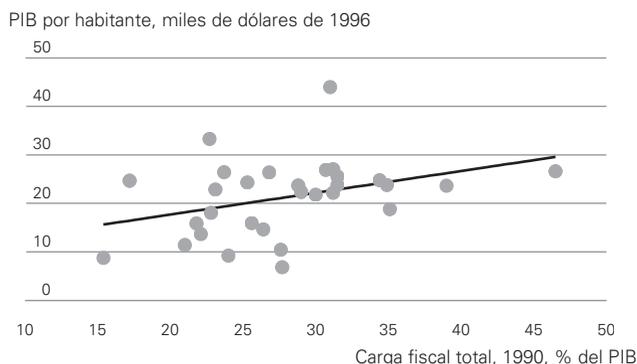
Quinto, en el caso de los impuestos sobre la renta, eliminar la doble tributación generada cuando los mismos ingresos se gravan primero en las empresas y luego para las personas, pues tal práctica reduce el rendimiento neto del capital y desincentiva la inversión. Sexto, realizar mejoras administrativas para ahorrar tiempo a los contribuyentes y, por tanto, reduzcan sus costos de cumplimiento. Séptimo, eliminar ambigüedades del marco legal. Estas dos últimas medidas facilitan el cumplimiento de las normas impositivas, incrementan la certidumbre jurídica y reducen los costos del gobierno.

Las prácticas fiscales descritas permiten mejorar la efectividad impositiva. Esto es posible porque tales medidas ofrecen incentivos adecuados para la expansión de la actividad productiva y reducen los costos en cuanto a eficiencia económica de los impuestos.

II. Opciones: ¿Leviatán o un Estado Facilitador?²

Con frecuencia se afirma que la economía mexicana es subdesarrollada porque su sistema tributario recauda poco. Para lograr un mayor bienestar se recomienda entonces dotar al Estado de más recursos para el gasto público mediante el incremento de la carga fiscal. El argumento se apoya en una relación positiva entre ingresos tributarios como porcentaje del PIB y el nivel del PIB por habitante. La siguiente gráfica lo muestra para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2000.

OCDE: PIB por Habitante y Carga Fiscal • 2000



Fuente: Banco de México (2003)

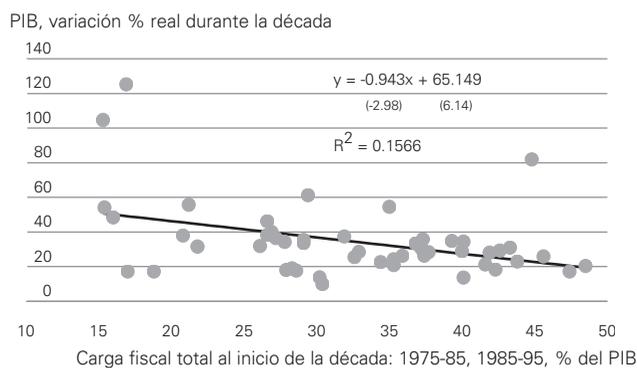
Con dicha información, se asume que países con un desarrollo superior al de México, por ejemplo Dinamarca y Suecia, se encuentran en esa condición precisamente por tener altos ingresos tributarios en sus economías (46.5 y 39% del PIB, respectivamente, en 2000). Así, se ha expresado que sería ideal para México lograr porcentajes similares. Sin embargo, esa recomendación es totalmente contraria a la teoría económica expuesta en el capítulo I. Cabe, entonces, preguntarse: ¿cómo es posible que una mayor recaudación fiscal pueda contribuir al desarrollo? La respuesta es sencilla: no lo es.

2 Leviatán es una antigua palabra fenicia usada para describir a un cocodrilo mitológico citado en la Biblia en algunos párrafos del Libro de Job. El filósofo Thomas Hobbes en su obra *Leviatán* escrita en el siglo XVII hace uso de esta figura para representar al gobierno extenso y todopoderoso.

La razón de la confusión es una dirección invertida en la causalidad entre carga tributaria y crecimiento económico. Efectivamente, los impuestos dañan a la economía, pero a medida que ésta se moderniza y su quehacer productivo pasa de actividades primarias a terciarias, el desarrollo aumenta y la evasión fiscal disminuye.³ Así, al aumentar la eficiencia del sistema tributario, la recaudación se incrementa y también la razón de ingresos por impuestos a PIB. Es decir, sólo una vez que una economía ha logrado avanzar en su desarrollo se presenta, como regla general, una mayor carga fiscal.

En una retrospectiva de largo plazo, usando la misma muestra de países de la relación anterior, la gráfica siguiente revela que cuando se compara la tasa de crecimiento económico contra la carga tributaria, la relación es negativa; es decir, mientras mayor es la razón de impuestos a PIB menor es la expansión de la economía. Esto tiene mucho sentido porque cuanto más recursos tiene el Estado, menos tienen los particulares para realizar sus actividades económicas.

OCDE: Crecimiento Económico y Carga Fiscal

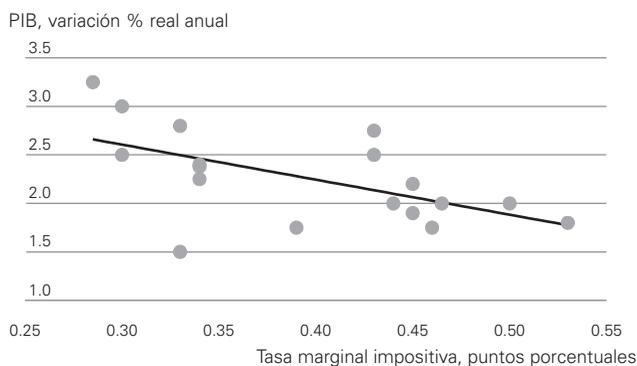


Fuente: BBVA Bancomer con datos de OCDE y FMI

3 Esta relación se conoce como la Ley de Wagner. Para un mayor detalle, véase Becker y Mulligan (1998).

El resultado adverso de los impuestos en el crecimiento económico se entiende además considerando los efectos en los factores productivos y el uso de los recursos recaudados. Como lo consigna la siguiente gráfica, la relación entre la tasa marginal impositiva al ingreso y la del crecimiento económico es negativa.⁴ Leibfritz *et al.* (1997) lo confirman en un estudio para los países de la OCDE durante el periodo 1980-1995, según el cual un incremento de 10 puntos porcentuales en la tasa marginal impositiva del ingreso puede reducir medio punto porcentual la tasa de crecimiento económico. Por otra parte, la Fundación Heritage (1998), al examinar 130 naciones concluye que los países con tasas marginales impositivas más bajas en el trabajo y el capital registran tasas de crecimiento de largo plazo, 0.6 puntos porcentuales superiores al promedio.

Tasa Marginal Impositiva y Crecimiento Económico 1980-1995



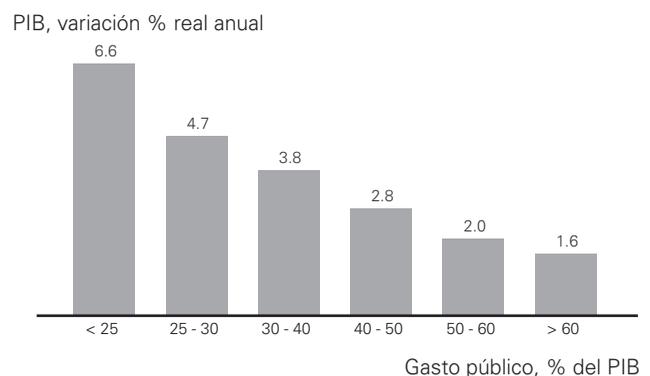
Fuente: Leibfritz *et al.* (1997)

Además, una meta de recaudar más para financiar un gasto público creciente disminuye el dinamismo económico. La experiencia internacional demuestra que cuando las erogaciones gubernamentales sobrepasan a las destinadas a las "tareas esenciales" del Estado, es decir, aquellas que difícilmente se generan por el mercado como la seguridad pública, la administración de justicia y la infraestructura básica, se frena la expansión productiva.

Gwartney (1998) ofrece cuatro razones por las cuales existe una relación negativa entre el tamaño de gobierno y el crecimiento económico: 1) el mayor gasto público impone, con su financiamiento, una carga tributaria más elevada en la economía; 2) conforme el Estado crece, su productividad decrece; es decir, las erogaciones públicas son destinadas cada vez más a quehaceres con menor rentabilidad social; 3) la expansión del Estado en los mercados obstaculiza e incluso sustituye a la actividad productiva del sector privado; 4) conforme el gobierno se expande, sus recursos son objeto de redistribución y se reduce su rentabilidad social.

Como se observa en la siguiente gráfica, cuanto mayor es el tamaño del gobierno, medido por el gasto público total a PIB y por tanto, se aleja de sus tareas esenciales, menor es la variación real del producto. Gwartney encuentra además una relación negativa entre el crecimiento económico y el gasto público como porcentaje del producto. De acuerdo con sus estimaciones para los países de la OCDE, por cada incremento de diez puntos porcentuales en la razón de gasto público a PIB se reduce el crecimiento económico anual en un punto porcentual.

Tamaño de Gobierno y Crecimiento Económico 1960 - 1996

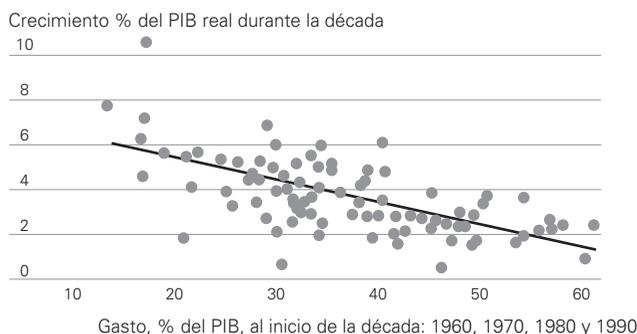


Fuente: Gwartney (1998)

4 La tasa marginal impositiva se define como la tasa de impuesto que grava a cada unidad monetaria adicional del ingreso laboral.

Gasto Gubernamental y Crecimiento Económico

Países de la OCDE



Fuente: Gwartney (1998)

De ahí que de reducirse el gasto público y concentrarse el Estado en las tareas esenciales definidas anteriormente, existan ganancias potenciales para la tasa de crecimiento económico. En el siguiente cuadro se aprecia cómo la reducción del tamaño del Gobierno en Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido permitió incrementar a casi el doble la tasa de crecimiento del PIB.

Efectos de Cambios en el Tamaño de Gobierno sobre el Crecimiento Económico

		Gasto público, % del PIB			Crecimiento real del PIB
		Al inicio	Al final	Cambio	
Irlanda	Expansión				
	1960 - 1977	28.0	43.7	15.7	4.3
	1977 - 1986	43.7	52.3	8.6	3.4
	Contracción				
	1987 - 1996	52.3	37.7	-14.6	5.4
Nueva Zelanda	Expansión				
	1974 - 1992	34.1	48.4	14.3	1.2
	Contracción				
	1993 - 1996	48.4	42.3	-6.1	3.9
Reino Unido	Expansión				
	1960 - 1982	32.2	47.2	15.0	2.2
	Contracción				
	1983 - 1989	47.2	40.7	-6.5	3.7

Fuente: Gwartney (1988)

A su vez, con información de los principales países desarrollados de la OCDE, Alesina *et al.* (2002) muestran que cuando se reduce el gasto público, el incremento de la inversión privada es uno de los detonadores de una mayor expansión productiva. Esto siempre ocurre al bajar el gasto gubernamental pero, en especial, cuando se trata de erogaciones corrientes, como los servicios personales.

Los autores estiman que una reducción de un punto porcentual en el gasto primario del gobierno como proporción del PIB provoca en el primer año un incremento de 0.16 puntos porcentuales en la razón de inversión a PIB. La medida tendría un efecto acumulado de 0.50 puntos porcentuales en dos años y 0.80 puntos en cinco años. Los efectos son mayores si el recorte en el gasto se centra en el de tipo corriente. En ese caso los incrementos en la inversión son: 0.51, 1.83 y 2.77 puntos porcentuales, en el mismo orden.

III. Estructura Tributaria Federal

La Constitución ha reservado a los estados y municipios la facultad de establecer impuestos, principalmente a la propiedad y a la adquisición de bienes raíces e inmuebles, en tanto que ha dotado al Gobierno Federal de poderes para gravar el ingreso, el valor agregado, el comercio internacional y especiales sobre los productos y servicios. Por su cobertura nacional e importancia dentro del total de los ingresos tributarios, este trabajo analiza sólo los impuestos federales.⁵

Los gravámenes federales son doce, a saber: sobre la renta (ISR), al activo (IMPAC), el valor agregado (IVA), uno especial sobre producción y servicios (IEPS), la tenencia o uso de vehículos, los automóviles nuevos (ISAN), los servicios de-

clarados de interés público, los rendimientos petroleros, el comercio exterior, uno sustitutivo del crédito al salario (ISCAS), la venta de bienes y servicios suntuarios (IVBSS), y accesorios.⁶ En términos de recursos colectados ISR, IVA y IEPS son los más importantes. En las dos décadas pasadas éstos han representado más de 85% del total de los ingresos tributarios del Gobierno Federal.

Desde 1990 el ISR ha mantenido una participación promedio de 44% en los ingresos tributarios, seguida por el IVA, con 30%.⁷ Si bien se han llevado a cabo diversas modificaciones fiscales para reducir la dependencia de los recursos públicos de los impuestos al ingreso, el siguiente cuadro indica que éstos aún tienen la mayor participación dentro del total.⁸

Gobierno Federal: Ingresos Tributarios por Tipo de Impuesto • Participación % en el total

	ISR*	IVA	IEPS	Importaciones	Bienes y servicios suntuarios**	Otros***
1990	41.6	33.6	14.1	8.1	0.0	2.6
1991	42.3	32.0	12.5	9.8	0.0	3.4
1992	45.7	24.0	14.3	10.2	0.0	5.8
1993	48.4	23.1	13.5	8.9	0.0	6.2
1994	45.5	24.0	17.4	7.9	0.0	5.1
1995	43.3	30.4	14.5	6.5	0.0	5.3
1996	43.0	31.9	13.1	6.6	0.0	5.4
1997	43.3	31.3	14.5	5.8	0.0	5.1
1998	41.9	29.7	18.9	5.3	0.0	4.2
1999	41.4	29.0	20.5	5.2	0.0	3.9
2000	44.5	32.6	14.0	5.6	0.0	3.3
2001	43.6	31.8	16.9	4.4	0.0	3.3
2002	43.7	30.0	18.7	3.7	0.3	3.6
2003****	45.8	32.1	14.3	3.1	0.1	4.6

* Incluye impuesto al activo de las empresas

** Eliminado en diciembre de 2002 por el H. Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal de 2003

*** Incluye impuesto sobre las erogaciones de 1990 a 1993, tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos y accesorios a partir de 1992

**** Cifras preliminares al mes de junio

Fuente: BBVA Bancomer con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Estadística Hacendaria

5 En esta parte del documento se amplía lo expuesto en la Serie Propuestas Num. 6: *La estructura tributaria federal*. Para un análisis de los impuestos estatales y municipales véase la Serie Propuestas Num. 7: *Los ingresos estatales y municipales*.

6 El impuesto por servicios expresamente declarados de interés público por la ley en que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación, apareció por primera vez en la Ley de Ingresos de la Federación (LFI) de 1969. Se fijó

como un impuesto de 25% por los ingresos obtenidos por publicidad para los concesionarios de estaciones de radio y televisión. En julio de 1969 se modificó a un impuesto que establece un pago en especie en razón de 12.5% del tiempo diario de la transmisión de cada estación, cuya utilización es a discreción del Ejecutivo Federal. Se incluye el impuesto al activo dentro del ISR.

7 Para un mayor detalle sobre las modificaciones fiscales, véase Gil Díaz (2000).

Entre 1998 y 2002, el ISR incrementó su participación en el total de ingresos tributarios al pasar de 41.9 a 43.7%. Durante el mismo periodo, el IVA prácticamente la mantuvo constante en 30%. Por su parte, la mayor reducción en términos de participación se observó en el impuesto a las importaciones el cual pasó de 5.4% en 1996 a 3.7% en 2002, como resultado de la apertura comercial de México.

El ISR es el principal impuesto pagado por las empresas y las personas físicas residentes del país. Grava toda la renta independientemente de su fuente. En las empresas se consideran ingresos los obtenidos en efectivo, en especie, en servicios, en crédito o en cualquier otra forma. La base del gravamen se calcula restando a los ingresos las deducciones autorizadas (gastos y compras de activos para la operación del negocio, principalmente) y, en su caso, pérdidas de ejercicios fiscales anteriores.

La tasa del ISR a empresas es única, en 2003 es de 34%, en 2004 descenderá a 33% y en 2005 a 32%.⁹ Además, las compañías deben pagar ISR por distribuir dividendos o utilidades, para determinar su monto las utilidades distribuidas se multiplican por un factor, el cual en 2003 es de 1.5152, y al resultado se le aplica la tasa de ISR a empresas. No obstante, algunas compañías pueden obtener una reducción de hasta 50% en la tasa, si su actividad económica es agrícola, ganadera, pesquera o silvícola.

En cuanto a las personas físicas, el ISR grava todos sus ingresos. Ello incluye sueldos y salarios, cuotas, transferencias de propiedad, intereses y dividendos. En particular, conforme se incrementa el nivel de renta, la tasa de ISR aumenta progresivamente de 3 a un máximo de 34% en 2003. En 2004, la tasa máxima disminuirá a 33% y en 2005 a 32%.

9 Los activos se deducen aplicando a su valor porcentajes máximos autorizados por año. Por ejemplo, edificios 5%, muebles y equipo de oficina 10%, autos 25% y equipo de computo 30%. Fuera del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, opcionalmente, las nuevas adquisiciones de activos pueden ser deducidas en un solo periodo. La tasa de deducción varía de 43 a 92%, dependiendo del activo. Por su parte, el reparto de utilidades a partir de 2004 será deducible en las siguientes proporciones: 40 en 2004, 80 en 2005 y 100% a partir de 2006.

Por otra parte, el impuesto al activo es un gravamen complementario al ISR que deben pagar empresas y personas físicas con actividad empresarial. El impuesto se introdujo en 1989 con el propósito de fiscalizar a las empresas que continuamente reportaban pérdidas para efectos fiscales, lo cual representaba una evasión. Su base gravable se calcula como la diferencia entre el promedio anual de activos y pasivos elegibles. La tasa única del IMPAC es de 1.8%. En el mismo ejercicio fiscal, el ISR pagado puede acreditarse contra este gravamen.

El IVA es un impuesto a la transferencia y usufructo temporal de mercancías, al otorgamiento de servicios independientes, y a la importación de bienes y servicios. Funciona gravando las ventas en cada etapa de la producción. Sin embargo, las empresas pueden acreditar su pago en la compra de insumos contra su cobro en la venta de bienes o servicios finales. Debido a que el valor neto de las ventas finales constituye la base del IVA, este es equivalente a un impuesto con base en el consumo, pero recaudado en la cadena productiva.¹⁰ Dicha característica facilita su cobro pues genera incentivos en los productores para retenerlo y acreditarlo.

En 2003 la tasa general del IVA es de 15%, excepto en la zona fronteriza en la cual es de 10%. No obstante, las exportaciones, los alimentos básicos (carne, leche, maíz, trigo), las medicinas de patente (vigente o no) y los servicios agrícolas relacionados con la producción de alimentos básicos están sujetos a una tasa cero. Además, como se muestra en el siguiente cuadro, existen transacciones exentas de este gravamen, como ventas de tierras, libros, materiales y construcción residencial, servicios médicos y educación.

10 En adición al IVA con base en consumo, el cual se aplica en todas las ventas de empresas menos las compras de otras, incluyendo equipo de capital. Existen otras dos bases para el cálculo del IVA. La base producto bruto, la cual no permite acreditar compras de bienes de capital, y la base ingreso, la cual se aplica a las ventas de la empresa menos los cargos por depreciación y compras de insumos a otras empresas que no sean de bienes de capital. El IVA con base producto bruto discrimina en contra de la inversión en planta y equipo y por ello no se usa. El IVA con base ingreso es equivalente a un impuesto proporcional a los ingresos de los factores productivos cuando es generalizado.

Tasas y Exenciones del IVA, 2003

Tasa general	T. preferencial	Tasa cero	Exenciones
15%	Ventas fronterizas: 10% (excepto en la enajenación de bienes inmuebles)	<ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones • Animales y vegetales no procesados (excepto hule) • Medicinas de patente • Leche • Agua y hielo • Alimentos (salvo salmón, caviar, jugos, concentrados, saborizantes y aditivos) • Ixtle, palma y lechuguilla • Maquinaria agrícola • Embarcaciones de pesca comercial • Fertilizantes y plaguicidas (uso agrícola) • Invernaderos y equipo de irrigación • Mayoreo de oro y joyería • Libros y periódicos editados por el contribuyente • Servicios agropecuarios y pesqueros • Suministro de agua para uso doméstico • Uso de maquinaria mencionada arriba • Exportaciones de bienes y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de personas físicas con actividad empresarial en función de su ingreso • Agricultura • Silvicultura • Pesca • Enajenación del suelo • Terrenos y edificios residenciales • Libros, periódicos y revistas • Derechos de autor • Bienes muebles usados (personas físicas) • Loterías • Divisas y metales • Títulos de crédito y partes sociales • Servicios gratuitos a socios • Educación • Servicios médicos • Transporte terrestre de pasajeros • Transporte marítimo internacional • Seguros de vida y agropecuarios • Enajenación entre maquiladoras • Comisiones de créditos hipotecarios • Comisiones por administrar fondos de ahorro para el retiro • Algunos intereses • Operaciones financieras derivadas • Servicios a organizaciones sin fines de lucro • Espectáculos públicos • Algunas importaciones

Fuente: BBVA bancomer con datos de Ley del Impuesto al Valor Agregado (2003) y III Informe de Gobierno (2003)

Otro importante tributo federal es el IEPS, definido *ad valorem* (al valor) para ciertos bienes y servicios dentro de la cadena distributiva, pero que deja fuera la venta al consumidor final. Los siguientes bienes y servicios son gravados por el IEPS: a) gasolina, diesel, gas natural y gas licuado de petróleo para combustión automotriz, b) bebidas alcohólicas, c) cervezas y bebidas refrescantes, d) tabacos labrados, e) telecomunicaciones, f) aguas, refrescos y sus concentrados. La mayoría de estos bienes se caracteriza por una demanda poco sensible a variaciones en el precio. Así, al aplicarse el gravamen a los productores, éstos lo pueden trasladar, mediante un aumento en el precio, casi totalmente a los consumidores sin que alteren su cantidad demandada.

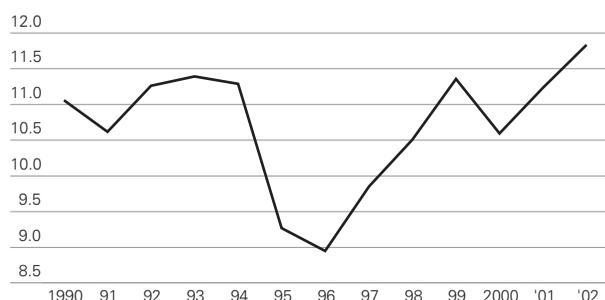
Finalmente, algunos gravámenes de reciente incorporación a la estructura tributaria federal han presentado serios problemas de recaudación y de congruencia con el marco legal. Por ejemplo, en 2002 fueron introducidos el IVBSS y el ISCAS. No obstante, el primero fue eliminado en 2003, luego de haber causado importantes complejidades administrativas y propiciado una recaudación mucho menor a la esperada: sólo 0.3% de los ingresos tributarios en 2002;¹¹ el segundo, en cambio, ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en dos ocasiones: en mayo y octubre de 2003 con respecto a los ejercicios fiscales de 2002 y 2003, respectivamente.

11 Para un mayor detalle refiérase a: SHCP (2002), "Aprobación del Programa Económico 2003 por el H. Congreso de la Unión", 16 de diciembre.

IV. Evolución de la Recaudación

Luego de la crisis de 1995, la expansión en la actividad económica permitió una recuperación en la recaudación.¹² Así, entre 1996 y 2002 la carga fiscal del Gobierno Federal aumentó de 8.9 a 11.8% como porcentaje del PIB.

Gobierno Federal: Carga Fiscal en México*
Recaudación de ingresos tributarios / PIB, %



* Se excluyen ingresos no tributarios

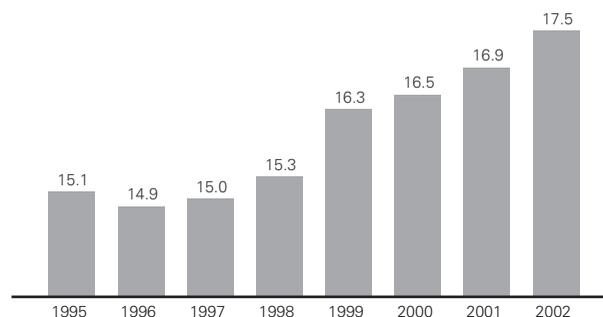
Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP e INEGI

El aumento en los ingresos tributarios ha sido resultado de modificaciones en las tasas impositivas y de algunos mecanismos para limitar la evasión y elusión fiscales. Por ejemplo, en 1995 la tasa general del IVA se incrementó de 10 a 15%; para las personas físicas con actividad empresarial, en 1998 se creó el régimen simplificado del ISR; para los sectores primario y transportista, en 2002 se simplificó su contabilidad a partir de un sistema con base en flujos de efectivo.

No obstante, la estructura tributaria presenta limitaciones por la variedad de tasas impositivas, el reducido número de contribuyentes, así como por numerosos bienes y servicios con tratamientos fiscales especiales. En 2002, por ejemplo, los contribuyentes activos representaron sólo 17.5% de la población ocupada.

Contribuyentes Activos

% de la población ocupada, personas físicas



Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP e INEGI

En la última década, si bien el número de contribuyentes activos se ha incrementado, ello no ha estado exento de costos. Entre otras razones porque los mecanismos utilizados para este propósito han sido las exenciones y las condonaciones a recargos en ciertos rubros del ISR, al IMPAC y el IEPS, los cuales premian a los contribuyentes morosos y desalienta a los cumplidos.

Las exenciones, los subsidios y los créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales representan importantes pérdidas de recursos fiscales. En 2002, la SHCP estimó éstas en 329.4 mil millones de pesos (mmp), equivalentes a 5.3% del PIB.¹³

Dentro de las pérdidas estimadas, en 2002 los tratamientos especiales del ISR para las personas físicas representaron el mayor monto, equivalente a 1.9% del PIB. En esos costos destacaron los subsidios a los asalariados, los cuales ascendieron a 1.1% del PIB. Por concepto de empresas, la merma ascendió a 0.8% del PIB. Su principal rubro fueron las deducciones autorizadas, las cuales ascendieron a 0.5% del PIB.

12 Se excluyen los ingresos no tributarios así como los ingresos por derechos y petróleo.

13 Estimaciones de SHCP en el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2002.

Pérdidas Fiscales Totales por Concepto de Exenciones, Subsidios y Créditos Fiscales, 2002*
% del PIB

Total	5.33
Impuesto sobre la Renta	2.71
ISR de empresas	0.84
Deducciones autorizadas	0.49
Otros	0.35
ISR de personas físicas	1.87
ISR de asalariados	1.10
Otros	0.77
Impuesto al Valor Agregado	1.70
Tasa Cero	1.34
Alimentos y medicinas	1.23
Otros	0.11
Exentos	0.23
Servicios de enseñanza	0.10
Otros	0.13
Tasa de 10% en la región fronteriza	0.12
Impuestos especiales**	0.89
Estímulos fiscales	0.03

* Se utilizó el PIB de 6,183,700 millones de pesos publicado en los Criterios Generales de Política Económica para 2002

** Incluye el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios (IVBSS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y el impuesto sobre Tenencia o uso de vehículos

Fuente: SHCP (2002)

El IVA fue el segundo impuesto con pérdidas fiscales más grandes, principalmente ocasionadas por sus diferentes tasas y exenciones. En 2002, la pérdida total por IVA fue 1.7% del PIB. Su principal causa fue la tasa cero aplicada a alimentos y medicinas (1.2% del PIB), seguida por las exenciones en servicios de enseñanza (0.1% del PIB).

En suma, México cuenta con una estructura impositiva federal en la que el ISR y el IVA representan las principales fuentes de recursos tributarios. No obstante, la carga fiscal como porcentaje del producto se encuentra fuertemente limitada por un reducido número de contribuyentes y significativas pérdidas en la recaudación potencial a causa de múltiples exenciones, regímenes especiales para bienes y servicios, así como por la heterogeneidad en las tasas impositivas.

V. Evaluación Económica de los Impuestos en México

En esta sección se presenta una evaluación económica de los principales impuestos federales. Se pretende mostrar que bajo los criterios de efectividad, eficiencia y equidad la estructura tributaria federal es poco efectiva para recaudar, causa graves pérdidas para consumidores y productores y resulta profundamente desigual para los contribuyentes. Estos resultados pueden, entre otros factores, ser atribuidos a los regímenes tributarios especiales con los cuales el mismo marco legal limita el tamaño de la base gravable; a la alta dependencia de la estructura de impuestos al ingreso; y a la falta de proporcionalidad en los principales gravámenes federales.

Efectividad

Un sistema tributario es efectivo cuando logra la mayor recaudación posible. A primera vista la relación de ingresos tributarios a PIB del Gobierno General de México es baja si se compara con los países de la OCDE, aunque es similar al promedio de América Latina.¹⁴

Gobierno General: Carga Fiscal Total*

Ingresos tributarios / PIB, %, países de la OCDE, 2000

Dinamarca	46.5	Hungría	27.6
Suecia	39.0	Irlanda	26.8
Nueva Zelanda	35.1	Grecia	26.4
Finlandia	34.9	Portugal	25.6
Islandia	34.4	Holanda	25.3
Bélgica	31.5	Polonia	24.0
Australia	31.5	Alemania	23.1
Noruega	31.2	España	22.8
Luxemburgo	31.0	Estados Unidos	22.7
Canadá	30.7	República Checa	22.1
Reino Unido	30.7	Corea	21.8
Italia	30.0	República Eslovaca	21.0
Francia	29.0	Suiza	20.6
Austria	28.8	Japón	17.2
Turquía	27.7	México	15.4

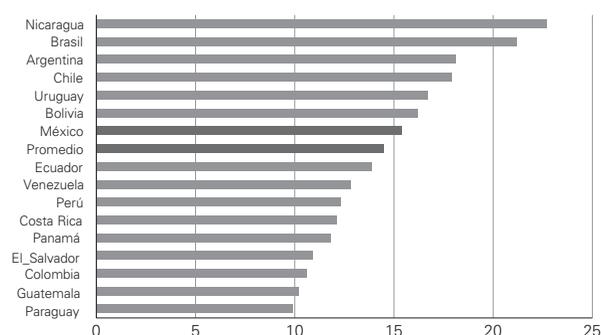
* Incluye todos los pagos de carácter obligatorio al Gobierno General, excluyendo contribuciones a la Seguridad Social

Fuente: Banco de México (2003)

14 De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales, el Gobierno General está formado por el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados productores de servicios semejantes a los del gobierno, los Gobiernos Estatales y Municipales, y las Instituciones de Seguridad Social.

Gobierno General: Carga Fiscal Total*

Ingresos tributarios / PIB, %, países latinoamericanos, 2000



* Incluye todos los pagos de carácter obligatorio al Gobierno General, excluyendo contribuciones a la Seguridad Social

Fuente: Banco de México (2003)

Sin embargo, si al 15.4% del PIB por concepto de recursos tributarios del Gobierno General, mostrado en los anteriores cuadros, se añaden las contribuciones a la seguridad social, vivienda y pensiones —como lo hacen muchos otros países—, la carga fiscal de México es mayor de lo que parece a primera vista. Incluyendo todo lo anterior, en 2000 la carga impositiva de nuestro país fue aproximadamente de 23% del PIB.¹⁵

¿Es baja o alta entonces la efectividad del sistema tributario federal? Para responder a esta pregunta es necesario tomar en cuenta el grado de desarrollo de la economía y la capacidad recaudatoria de su sistema impositivo. Martínez-Vázquez (2001), en una muestra de más de 32 países, incluyendo a México, estimó la efectividad como la razón de carga tributaria a “esfuerzo fiscal”, definido este como los ingresos tributarios que en promedio resultan en una economía una vez considerado su ingreso por habitante y capacidad de recaudación.

De acuerdo con los cálculos de Martínez-Vázquez (2001), durante el periodo 1990 a 1996 la efectividad del sistema tributario federal de México fue de 82.7%. No obstante, en comparación con otros países en desarrollo ese porcentaje fue relativamente bajo, pues como lo muestra el siguiente cuadro, México ocupó la posición 21 de los 32 países considerados.

15 Estimaciones propias.

Índice de Efectividad Fiscal* • 1990-1996

	Lugar	Índice		Lugar	Índice
Hungría	1	216.9	Tailandia	17	88.9
Lesoto	2	185.6	Malasia	18	84.8
Uruguay	3	175.5	Turquía	19	83.8
Rumania	4	167.9	Argentina	20	82.8
Sudáfrica	5	154.6	México	21	82.7
Bulgaria	6	144.6	Panamá	22	81.1
Estonia	7	136.3	Pakistán	23	77.9
Tunez	8	125.9	Perú	24	77.3
Costa Rica	9	114.5	R. Dominicana	25	69.7
Chile	10	107.8	Bolivia	26	63.1
Corea del Sur	11	102.8	India	27	60.0
Sri Lanka	12	94.3	Camerún	28	58.0
Zambia	13	93.1	Rep. Yemen	29	56.9
Indonesia	14	91.0	Burkina Faso	30	54.3
Mauricio	15	89.5	Bahrein	31	32.9
Venezuela	16	88.9	Bután	32	30.3

* Razón de carga tributaria a PIB observada a estimada como un esfuerzo fiscal promedio
Fuente: Martínez-Vázquez (2001)

La diferencia entre la recaudación registrada y la estimada por el investigador se puede explicar, entre otros factores, por una gran inestabilidad en el marco legal. Los constantes cambios en leyes, reglamentos y códigos generan incertidumbre y costos para los contribuyentes que incentivan la evasión y la elusión fiscales. Por ejemplo, en distintos años de las dos décadas pasadas (1978-80, 1983, 1985, 1986, 1988, 1989, 1990-91, 1993, 1994, 1995-97, 1998 y 2002),¹⁶ se han realizado numerosas e importantes modificaciones a la estructura tributaria federal.

Las distintas modificaciones del marco jurídico han acotado también el tamaño de la base de recursos tributarios. Como se comentó en el capítulo IV, en 2002 las múltiples exenciones, subsidios y regímenes especiales para ciertos bienes y/o servicios (productos agrícolas, suministro de agua potable para uso doméstico, etc.), personas físicas (escritores, pintores, etc.) y personas morales (asociaciones civiles, empresas agrícolas, transportistas, etc.) representaron pérdidas fiscales de 5.3% del PIB. Estas fueron equivalentes a 45% del total de los ingresos tributarios del Gobierno Federal en ese año.

16 También deben considerarse los cambios realizados a las leyes fiscales de manera anual en las misceláneas fiscales.

Específicamente, en el ISR los subsidios a personas físicas considerados por la ley han reducido en la práctica el número de contribuyentes activos del impuesto. Como se aprecia en el cuadro adjunto, en 1997 sólo 30% de los trabajadores registrados en el IMSS pagaron ISR, mientras 70% recibió un subsidio fiscal.¹⁷

Tasas Marginales Impositivas Efectivas por Nivel de Ingreso* • 1997

A	B	C	D	E
1	-22.3	1,980.7	18.7	18.7
2	-7.4	3,740.3	35.2	53.9
3	-1.7	1,785.2	16.8	70.7
4	3.4	920.2	8.7	79.3
5	6.4	590.5	5.6	84.9
7	11.0	597.3	5.6	90.5
10	15.6	407.4	3.8	94.4
15	19.3	274.6	2.6	96.9
19	21.3	111.0	1.0	98.0
20	21.7	18.5	0.2	98.2
21	23.1	62.4	0.6	98.7
25+	23.4	133.3	1.3	100.0
Total	—	10,621.4	100.0	

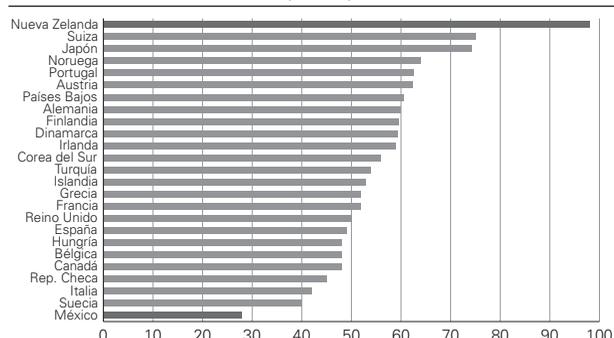
* Basado en datos del IMSS para el número de trabajadores por nivel de salario
A Ingreso expresado en veces del salario mínimo
B Tasa marginal impositiva efectiva (representa una tasa teórica, la cual considera para cada tabulador de ingreso, el subsidio y crédito fiscal. Por tanto, es una medición de los impuestos que se esperan pagar bajo la observancia total de la ley)
C Número de trabajadores (miles)
D Número de trabajadores (% del total)
E Número acumulado de trabajadores (% del total)
Fuente: BBVA Bancomer con datos de Dalsgaard (2000)

A su vez, las personas enfrentan costos altos para ser contribuyentes activos. La excesiva complejidad del marco fiscal en cuanto a cálculos de ingresos gravables, deducciones y procedimientos administrativos requiere, por lo general, contratar a terceros para evitar multas, recargos y actualizaciones en el caso de una interpretación "incorrecta" de la ley. Por ejemplo, para calcular el ISR las personas físicas deben utilizar tres tablas: la del impuesto, la del subsidio y la del crédito al salario. Así, entre mayores son los costos para los contribuyentes en relación con la pérdida esperada por sanciones, se incrementan los incentivos para evadir.

17 Véase Dalsgaard (2000).

En cuanto al IVA, las exenciones, la tasa cero y la tasa de 10% en la zona fronteriza también han actuado en perjuicio de la base gravable. Dalsgaard (2001) estimó que en nuestro país este impuesto recauda 28% de su potencial teórico. México es el país con la menor efectividad recaudatoria de IVA entre los miembros de la OCDE. Además, países con menores tasas al respecto recaudan con mayor efectividad, como es el caso de Japón, Nueva Zelanda y Suiza que alcanzan, respectivamente, alrededor de 74, 98 y 75% de su potencial teórico.

Efectividad de los Impuestos al Valor Agregado
Países miembros de la OCDE, 1998, %



Nota: La efectividad de los impuestos al valor agregado (IVA) es la tasa efectiva del IVA como porcentaje de la tasa marginal señalada en la ley. En donde la tasa efectiva del IVA es la recaudación fiscal del IVA dividida entre la base recaudatoria potencial. La efectividad del IVA refleja la amplitud de la base tributaria y los niveles de cumplimiento en el pago

Fuente: Dalsgaard, Thomas (2001)

Tasas Generales del IVA

%, comparación internacional (OCDE), 1998

Dinamarca	25.00	Holanda	17.50
Hungría	25.00	Reino Unido	17.50
Suecia	25.00	Portugal	17.00
Islandia	24.50	Alemania	16.00
Noruega	23.00	España	16.00
Rep. Checa	22.00	Canadá	15.00
Finlandia	22.00	Luxemburgo	15.00
Bélgica	21.00	México	15.00
Irlanda	21.00	Turquía	15.00
Francia	20.60	Nueva Zelanda	12.50
Austria	20.00	Corea	10.00
Italia	20.00	Suiza	6.50
Promedio	17.89	Japón	5.00

Fuente: Banco de México (2003)

Sin embargo, la baja recaudación no es resultado de las tasas impositivas pues en México éstas son más altas que en otras economías. Por ejemplo, en 2000 la tasa máxima del ISR para personas físicas fue similar a la del Reino Unido (40%). En el caso de las personas morales, la tasa (35%) superó a las del promedio de la OCDE (32%). En el IVA, la tasa general en nuestro país (15%) fue ligeramente superior a la media de las principales economías de América Latina (14.81%).¹⁸ Lo anterior desalienta por supuesto el cumplimiento de los contribuyentes.

Eficiencia

Como se analizó en el capítulo I, el ISR a personas físicas es un gravamen en contra del rendimiento de los ingresos derivados del trabajo, y cuanto más alta es su tasa más se desalienta el esfuerzo laboral. Como se observa en el cuadro, en 2000 la tasa máxima de ISR en México fue similar o mayor a la de Reino Unido y a la de Nueva Zelanda, lo cual indica que dicha tasa castigó relativamente más el ingreso producto del esfuerzo laboral en nuestro país que en esas economías más desarrolladas.

Tasas Marginales Máximas de Impuestos al Ingreso • %, personas físicas, países miembros de la OCDE, 2000

Francia	62.9
Suecia	53.3
Japón	50.0
Canadá	48.6
Australia	48.5
Turquía	48.4
España	48.0
Portugal	46.6
Estados Unidos	45.6
Corea	44.0
México	40.0
Reino Unido	40.0
Nueva Zelanda	39.0

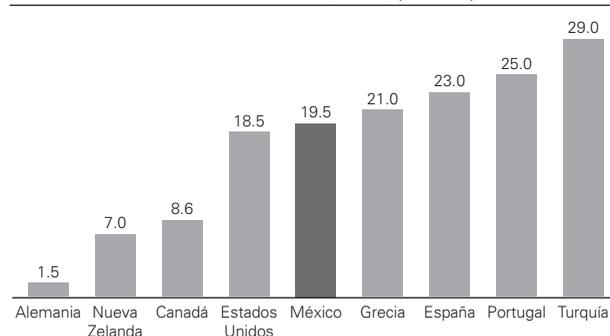
Fuente: Banco de México (2003)

18 En 2000 la tasa máxima de ISR fue de 40%, en 2003 la tasa es de 34% y es alentadora la existencia de iniciativas para reducirla aún más.

Además, en nuestro país la inversión en educación o en capacitación laboral de las personas es desalentada por la gran progresividad relativa del ISR. En comparación con las economías de los principales socios comerciales, en México el rendimiento de la inversión en esos quehaceres, neto de impuestos, es menor cuanto mayor es la capacidad de generar ingresos más altos. De esta manera, las personas tienen menores incentivos para acumular capital humano especializado en nuestro país que por ejemplo en Canadá y Estados Unidos.¹⁹

Progresividad* General en Impuestos al Ingreso de los Individuos

Países seleccionados de la OCDE, 1996, puntos porcentuales



* La progresividad es medida como la diferencia entre la tasa marginal impositiva máxima (incluyendo contribuciones de seguridad social) y la tasa marginal impositiva aplicada a un trabajador promedio de la industria productiva

Fuente: Dalsgaard (2000)

Por otra parte, el gravamen a los ingresos por intereses financieros de las personas físicas causa importantes costos para la economía, al reducir el rendimiento del capital y desalentar el ahorro. Además, estos impuestos, al propiciar alzas en las tasas de interés internas por la menor oferta de fondos prestables, terminan por afectar principalmente a las pequeñas empresas y a los individuos con ingresos reducidos y sin acceso a los mercados internacionales de crédito.²⁰

19 Un sistema tributario por su estructura de tasas a la renta, puede ser proporcional, progresivo y regresivo. Para recordar estas definiciones, véase la nota al pie núm. 1 en el capítulo I.

20 Para un análisis más extenso sobre cómo las tasas de interés afectan a las empresas e individuos con ingresos reducidos, véase a Gil Díaz (2000).

En lo que respecta al IVA, al ser equivalente a un impuesto al gasto final de las unidades familiares, debería ser neutral a los precios relativos en la economía y a las decisiones de los individuos respecto a qué bienes consumir. No obstante, su diferenciación de tasas altera los precios relativos y la asignación de recursos de las personas entre productos gravados y no gravados o exentos.

En cuanto a las empresas, el ISR y el IVA actúan también contra el ahorro y la inversión. El ISR, al gravar las utilidades distribuidas por las empresas, reduce el rendimiento neto del capital invertido en ellas y obstaculiza una mayor inversión. Por su parte, el IMPAC actúa especialmente contra la adquisición de activos financieros y de otros de tipo fijo. Así, en el primer caso, se obstaculiza la diversificación de riesgos de las empresas mediante la adquisición de instrumentos financieros y en el segundo, se limita la expansión en la infraestructura productiva.

En 2000, el ISR a empresas castigó más el rendimiento del capital de los productores en nuestro país que en otros más desarrollados de la OCDE. Además, en comparación con otras economías emergentes, la tasa de este impuesto obstaculizó la inversión más que en China y Chile, donde las tasas generales se ubicaron en rangos entre 15 y 30% en la primera y en 15% en la segunda.²¹

Tasas Marginales Máximas de Impuestos al Ingreso • %, personas morales, países miembros de la OCDE, 2000

Turquía	44.1
Canadá	43.4
Francia	41.7
Japón	40.9
Estados Unidos	39.5
Australia	36.0
España	35.8
Portugal	35.2
México	35.0
Nueva Zelanda	33.0
Corea	30.8
Reino Unido	30.0
Suecia	28.0

Fuente: Banco de México (2003)

21 Tasas nominales para empresas extranjeras. En China existe una iniciativa para homologar en 2004 la tasa del impuesto a las empresas en 25% sin importar el origen y/o sector al que pertenezca.

Además, por el lado de las deducciones autorizadas, el ISR altera la distribución regional de los recursos productivos. Si bien la depreciación inmediata de algunos activos fuera de las tres zonas metropolitanas más importantes del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) puede generar incentivos para la inversión de capital, no lo garantiza. Otros factores como la disponibilidad de infraestructura, mano de obra calificada y acceso a mercados pueden ser más decisivos. Una alternativa más eficiente al manejo de la estructura impositiva para facilitar el desarrollo regional, es la utilización del gasto público en infraestructura.

Por lo que se refiere al IVA, las exenciones para ciertos bienes y servicios impiden su plena funcionalidad y no permiten a los productores acreditar la totalidad del IVA pagado con el cobrado. Esto afecta negativamente sus utilidades y el monto de sus recursos disponibles para la inversión de capital. A largo plazo algunos impuestos especiales sobre producción y servicios desalientan también la actividad productiva en las empresas de las cuales se aplican. Este es el caso del gravamen de 20% aplicado a las bebidas que emplean fructuosa pues éste induce a las empresas a reasignar sus recursos hacia otros insumos poco competitivos, como el azúcar, en detrimento de su propia competitividad a largo plazo.

Finalmente, en México a las empresas se les cobran otros impuestos como el sustitutivo del crédito al salario y cuasi impuestos, como las contribuciones patronales a la seguridad social los cuales, además de incrementar la carga tributaria empresarial en detrimento de su actividad productiva, encarecen el costo de contratación de mano de obra, pues cuando los salarios se integran con tales gravámenes rebasan por mucho lo pactado en los contratos. Lo anterior fomenta por supuesto el uso de tecnologías intensivas en capital en perjuicio de un mayor empleo en la economía.

Equidad

En nuestro país el sistema fiscal es poco equitativo. Existen impuestos en los cuales se observa una excesiva falta de equidad, como el ISR a personas físicas, cuya progresividad es elevada y otros, como el IVA, donde hay regresividad a causa de la aplicación de exenciones y tasa cero que benefician principalmente a las personas de altos ingresos.

En el cuadro adjunto se presenta la incidencia de los impuestos federales en los hogares por decil de ingreso calculada por Martínez-Vázquez (2001) para 1996. Los gravámenes analizados son IVA, ISR para personas físicas y para personas morales, contribuciones a seguridad social vía nómina, e impuestos especiales a la producción y a las importaciones, los cuales representaron cerca de 95% de los ingresos tributarios del Gobierno Federal en ese año.

Carga Fiscal por Decil de Ingreso • % del ingreso, 1996

Decil de ingreso	IVA	Gasolina	Otros impuestos especiales	Impuestos de importación	Seguridad social	ISR personas físicas*	ISR personas morales	Carga fiscal total
I	7.14	1.82	1.03	2.25	6.03	-14.54	0.46	4.20
II	6.81	2.29	0.90	2.00	7.25	-8.71	1.01	11.55
III	6.85	2.31	0.92	1.94	9.16	-7.63	1.01	14.54
IV	6.89	2.38	0.87	1.86	9.11	-6.54	1.10	15.67
V	7.05	2.46	1.08	1.83	9.86	-5.50	1.22	17.99
VI	6.94	2.74	1.07	1.76	10.61	-4.37	1.30	20.05
VII	7.26	2.57	1.04	1.69	10.67	-2.95	1.46	21.74
VIII	7.13	2.36	1.13	1.58	9.59	-0.64	1.94	23.11
IX	7.17	2.22	1.10	1.47	7.63	1.93	2.40	23.92
X	6.93	1.75	0.84	1.28	3.04	7.54	5.70	27.08
Total**	7.07	2.00	0.91	1.46	6.24	4.23	5.29	27.20

* Solamente salarios

** El total representa la recaudación total de impuestos como porcentaje del ingreso de todos los hogares de la economía

Fuente: Martínez-Vázquez (2001)

De acuerdo con este estudio, los impuestos al valor agregado, a la gasolina, a la producción y a las importaciones presentan regresividad. Esto es, el decil de mayor ingreso tiende a pagar una menor proporción de su ingreso en el impuesto en comparación con el resto. En las contribuciones a la seguridad social, la incidencia mostró un comportamiento en forma de U invertida, en la cual los deciles intermedios enfrentaron las mayores cargas fiscales. El investigador señala que esto ocurrió principalmente porque las personas de la clase media son quienes reciben, por lo general, sus percepciones en forma de sueldos y salarios del sector formal, en tanto que los individuos en deciles más bajos de ingreso los obtienen del autoempleo y actividades informales sin derecho a seguridad social. Las personas con ingresos más altos recurren a otros regímenes fiscales que complementan sus percepciones por sueldos y salarios, por ejemplo, honorarios, dividendos, rentas e intereses.

En el caso del ISR, la información de 1996 indica una profunda falta de equidad. Para las personas físicas, lo anterior fue resultado de los créditos y subsidios fiscales aprovechados por 80% de los contribuyentes, quienes terminaron recibiendo un subsidio fiscal neto. Lo mismo ocurrió con el ISR a personas morales, donde 20% de las empresas de mayores ingresos empleó una mayor proporción de su ingreso para su pago. Al consolidarse todos los impuestos analizados por Martínez-Vázquez, se descubre una clara desigualdad en el sistema tributario de México. En el mismo cuadro anterior se observa que en el año de referencia el decil de ingresos más bajo utilizó 4.2% de sus ingresos para pagar de impuestos, mientras el más alto utilizó 27%.

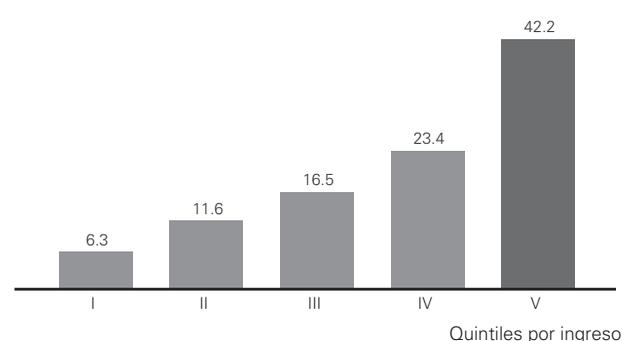
Más aún, al considerar los diferentes tratamientos fiscales a personas físicas, el ISR reduce la equidad entre personas del mismo nivel de ingreso. Así, se tienen tratamientos especiales para asalariados, profesionistas independientes (artistas, contadores, escritores), arrendadores; etc., de quienes se obtiene una recaudación mediante esquemas tributarios diferentes sin considerar los niveles de ingreso de cada uno.

La tasa de IVA de 10% en la zona fronteriza vs. la tasa general de 15% también erosiona la equidad de este impuesto en las personas de ingresos iguales. Por ejemplo, un consumidor que vive en dicha franja pagará una menor proporción de IVA sobre sus ingresos en comparación con otro consumidor de igual ingreso y patrón de consumo viviendo fuera de dicha zona.

A las empresas se les discrimina también por sectores. Por ejemplo, las actividades agrícolas, empresas de autotransporte terrestre y organizaciones no lucrativas (partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, asociaciones religiosas, instituciones educativas, sociedades de inversión, etc.) reciben tratamientos preferenciales en materia del impuesto sobre la renta mientras empresas de otros sectores con nivel de ingreso similar pueden tener una carga fiscal mayor. Lo anterior lo confirman Kalifa et al. (2000) al señalar que en 1998 las empresas del sector agrícola con utilidades mayores a 10 millones de pesos pagaron por ISR 2.08% de sus utilidades, mientras empresas con características similares pero en sectores sin un tratamiento preferencial pagaron 10.72%.

Finalmente, la desigualdad en la estructura tributaria federal también está presente en la distribución de los beneficios fiscales. Por ejemplo, en 2001, 42% del beneficio de las exenciones y tasa cero del IVA fue utilizado principalmente por el quintil más rico de la población. En tanto, el quintil de menor ingreso sólo obtuvo de 6.3% del subsidio.

Distribución del Subsidio Implícito del IVA • 2001, %



Nota: Incluye exenciones y tasa cero
Fuente: SHCP

Propuestas

Los impuestos federales son poco efectivos para recaudar, causan importantes pérdidas en eficiencia económica a los particulares y resultan profundamente desiguales para los contribuyentes. México requiere un marco fiscal que, atendiendo a los principios de efectividad, eficiencia y equidad, permita al Estado allegarse los recursos necesarios para realizar sus tareas esenciales y, con ello, aumentar el crecimiento económico potencial. Si bien pueden existir distintas opciones para lograr este objetivo, se propone el siguiente conjunto de medidas viables para nuestro país:

- **Simplificar la Estructura Tributaria Federal Mediante la Aplicación del ISR Sólo a Personas Físicas, un IVA Generalizado con Base en el Consumo y la Eliminación de Otros Impuestos**

Los efectos nocivos de los impuestos se deben reducir lo más posible para lograr la asignación eficiente de recursos y fortalecer el crecimiento del largo plazo de la economía. Se propone simplificar la estructura tributaria federal mediante la eliminación de las exenciones y la homologación en la tasa de un IVA aplicado con base en el consumo; la supresión de tratamientos fiscales especiales, exenciones, subsidios, deducciones y el uso de una tasa uniforme en el ISR a personas físicas; la desaparición del ISR a empresas y, la derogación de los impuestos al activo, sobre automóviles nuevos y sustitutivo del crédito al salario. Los impuestos restantes se mantendrían sin cambios, incluyendo el IEPS y a las importaciones.

Para realizar esta simplificación, se sugiere la aplicación del IVA con base en el consumo para que el objeto del gravamen sea el valor neto de las ventas finales y pueda ser retenido y acreditado por las distintas empresas a lo largo de la cadena productiva. Asimismo, los sujetos del impuesto serían el usufructo temporal y la transferencia de bienes, el otorgamiento de servicios independientes

y la importación de bienes y servicios. En el caso del ISR a personas físicas, la propuesta sería que, independientemente de la fuente, se grave todo su ingreso (sueldos, salarios, cuotas, transferencias de propiedad, intereses, dividendos y prestaciones) y sean sujetos del impuesto todas las personas con percepciones equivalentes a por lo menos dos salarios mínimos mensuales.²²

Los beneficios económicos de una estructura tributaria más simple serían significativos. En el IVA la eliminación de las exenciones a bienes y servicios inmediatamente incrementaría el tamaño de su base de recaudación y la homologación en su tasa facilitaría el pago y el cobro del impuesto. Los costos de administración del gravamen serían mínimos y su efectividad elevada pues no habrían “lagunas fiscales” que permitieran intercambiar gastos entre bienes con diferentes tasas o exentos. Esta simplificación mejoraría sobre todo la eficiencia en la asignación de recursos de la economía, pues al aplicarse el impuesto a una sola tasa resultaría neutral para los precios relativos de los bienes y no alteraría las decisiones de consumo de la gente.

En el ISR a personas físicas la supresión de los tratamientos fiscales especiales, exenciones, subsidios y deducciones también ampliaría significativamente su base de recaudación. Al mismo tiempo, la desaparición de los regímenes especiales y de las exenciones haría más equitativa la aplicación del gravamen entre los contribuyentes y la eliminación de los subsidios y las deducciones facilitarían su cálculo y pago. La aplicación del impuesto a una tasa uniforme tendría, como principales ventajas, elevar su efectividad, pues las personas no podrían evadirlo cambiando de actividad económica formal, y eliminar su progresividad, disminuyendo con ello el efecto adverso del gravamen tanto en el precio relativo del trabajo en relación al ocio como en la inversión en educación y en entrenamiento especializados. En el primer caso ocurriría un fuerte incentivo para aumentar el esfuerzo laboral y gene-

22 Las personas con percepciones inferiores a dos salarios mínimos mensuales son consideradas en pobreza extrema. Estas forman parte de los primeros dos deciles de población urbana y cinco rural. Para un mayor detalle véase Lustig (2002)

rar un peso adicional de ingreso y en el segundo, una mayor acumulación de capital humano al aumentar el rendimiento neto de los ingresos derivados de una mayor educación y capacitación laboral.

En cuanto al ISR a empresas, la desaparición del impuesto eliminaría una doble tributación sobre el mismo ingreso: primero cuando la empresa lo genera y segundo cuando la persona física lo incorpora como parte de su renta. Luego de remover el impacto negativo del gravamen sobre el rendimiento neto del capital invertido en la empresa, la medida favorecería un incremento del uso de capital en las compañías.

Si bien el impuesto al activo se ha justificado como un mecanismo de combate a la evasión fiscal, la existencia de tal gravamen sólo ha tenido sentido por las deficiencias en la administración tributaria para fiscalizar los ingresos gravables de las empresas en lugar de sus activos. Sin embargo, bajo la simplificación propuesta, los sujetos de impuesto son los individuos y no sus medios de producción, mantener el impuesto al activo sería entonces incongruente con la eliminación del ISR a empresas y, más aún, continuaría representando un importante obstáculo para una mayor acumulación de activos empresariales. La propuesta remueve así una barrera en las empresas para extender su infraestructura, pero también para diversificar sus riesgos mediante la adquisición de instrumentos financieros.

La abolición del impuesto sobre automóviles nuevos haría a un lado un obstáculo para el mayor dinamismo de esta industria y permitiría la modernización del parque vehicular pues no existiría más la distorsión en precios relativos a favor de los autos usados. De la misma manera, la abrogación del impuesto sustitutivo del crédito al salario desaparecería una traba para un mayor empleo en la economía, pues en la práctica el gravamen incrementa los salarios integrados y aumenta los costos de contratación de la mano de obra.

Por lo que se refiere al IEPS, su permanencia se justifica sólo por su bajo costo en el bienestar social al aplicarse a bienes con demandas poco sensibles a variaciones en precios relativos y por su fácil fiscalización y administración. Los otros impuestos federales deben continuar sin cambio en la medida que son congruentes con otras disposiciones legales. Por ejemplo, el gravamen a las importaciones es coherente con los acuerdos comerciales suscritos por el país.

Si bien pueden existir distintas opciones para llevar a la práctica la simplificación tributaria antes descrita, un criterio que podría guiar su aplicación sería el que no hubiera un sacrificio en la recaudación ya registrada. Con la base gravable antes comentada, una estructura de tasas impositivas que cumpliría con ese criterio sería una con tasas uniformes en IVA e ISR a personas físicas de 10% y 15%, respectivamente. El cuadro adjunto ilustra cómo la simplificación propuesta puede, por ejemplo, generar ingresos tributarios a PIB ligeramente superiores a los registrados durante 2002, pero con importantes avances en el cumplimiento de los principios de efectividad, eficiencia y equidad.

Ingresos Tributarios • % del PIB, 2002

	Observado	Estimado
ISR*	5.2	4.1
Personas físicas	3.2	4.1
Personas morales	2.0	—
IVA**	3.6	5.0
IEPS	2.2	2.2
Otros impuestos	0.8	0.7
Total	11.8	12.1

* El ISR estimado supone una tasa general de 15% a los ingresos monetarios y de capital de los hogares con una eficacia de 76%. Excluye a las personas de los deciles I y II urbano y I a V rural considerados como en pobreza extrema

** El IVA estimado supone una tasa generalizada de 10% al consumo y una eficiencia recaudatoria de 65%

Fuente: Estimaciones BBVA Bancomer con base en Encuesta Ingreso - Gasto de los Hogares 2002 y SHCP

Específicamente, la aplicación generalizada del IVA a una tasa de 10% permitiría incrementar su recaudación de 3.6% a 5.0% del PIB. Siguiendo la metodología de la OCDE en un estudio sobre la aplicación del IVA en países de la Unión Europea,²³ para estimar la recaudación se aplicó el gravamen descrito al gasto de consumo final efectivo en México,²⁴ el cual representa más de tres cuartas partes del PIB, y el resultado se ajustó luego por la eficacia máxima que tendría el impuesto.

La eficacia se estimó en 65% bajo tres premisas: en primer lugar, la aplicación del IVA a una tasa uniforme facilitaría el pago y el cobro del impuesto en beneficio de una mayor recaudación; en segundo lugar, países de desarrollo similar al nuestro que han sido exitosos en la aplicación del IVA, como Chile y Portugal, han logrado ese resultado; y, en tercer lugar, parece razonable suponer que no obstante la eliminación de las exenciones, el crecimiento en la recaudación se encontraría limitado a corto y mediano plazos por el considerable tamaño de la economía informal (30% del PIB), la cual restringiría el entero del impuesto a las autoridades.

En el caso del ISR, la aparente pérdida en recaudación de 2% del PIB por la desaparición del gravamen a las empresas sería compensada parcialmente por el IVA y por la mayor recaudación del ISR a personas físicas. En este último, la razón de ingresos tributarios a PIB pasaría de 3.2% a 4.1%. El cálculo se realizó aplicando primero una tasa uniforme de 15% al total de percepciones de los individuos estimado a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2002 (ENIGH2002), excluyendo a las personas con menos de dos salarios mínimos mensuales, y ajustando luego el resultado por la eficacia máxima que tendría el impuesto.²⁵

La eficacia se asumió de 76% bajo cinco premisas: la primera, una importante recuperación en la recaudación por la supresión de los tratamientos fiscales especiales, exenciones, subsidios y deducciones; la segunda, menor evasión y una ampliación en la base gravable debido a que las personas no podrían eludir el impuesto cambiando de actividad económica formal; la tercera, el uso de mejoras administrativas como las descritas en nuestra siguiente propuesta que facilitarían el monitoreo, pago y cobro del impuesto; la cuarta, una eficacia similar al promedio de las economías industrializadas como una referencia hacia la cual nuestro país buscaría acercarse; y quinta, a corto y mediano plazos una mayor recaudación fiscal acotada por la economía informal, no obstante que, la disminución en la tasa impositiva propuesta acompañada de mayores sanciones haría menos rentable el permanecer fuera del sector formal.

Por otra parte y en contraste con sus elevados costos en eficiencia económica, la eliminación de los impuestos sobre autos nuevos, sustitutivo del crédito al salario y al activo sólo representarían una disminución de 0.1 puntos porcentuales del PIB tomando como referencia al 2002.

En balance, la estructura tributaria propuesta proporcionaría numerosos resultados a favor del fortalecimiento de la actividad económica sin implicar un sacrificio en la recaudación. Entre otros, los beneficios incluirían: simplicidad, lo cual reduce los costos de cumplimiento para el contribuyente; menores tasas impositivas y uniformes, lo cual incrementa su efectividad; neutralidad en el IVA, lo cual favorece la asignación eficiente de recursos; proporcionalidad en el ISR, lo cual fortalece la equidad entre las personas.

23 Para un análisis más detallado véase Joumard (2001).

24 El gasto de consumo final efectivo es la suma del valor de los bienes y servicios adquiridos por las personas y empresas y del valor de los servicios colectivos que presta el gobierno a la comunidad (educación, salud, seguridad, etc.).

25 La ENIGH2002 desglosa los ingresos en corrientes monetarios (remuneraciones al trabajo asalariado, renta empresarial, renta de la propiedad, transferencias y otros) y en percepciones financieras y de capital monetarias (retiro de inversiones, cobro de préstamos a terceros, préstamos de terceros, venta de joyas y monedas, venta de bienes muebles e inmuebles y otros). Dado que los ingresos presentados en la ENIGH son netos de impuestos, se les añadió el total de recaudación de ISR a personas físicas y las retenciones salariales que reportó la Secretaría de Hacienda en 2002.

Si bien el propósito de esta simplificación en la estructura tributaria federal no es recaudatorio a mediano y largo plazos habría que añadir incrementos en recaudación por ganancias en la eficiencia económica y el fortalecimiento en la actividad productiva que, de acuerdo con cálculos conservadores, podrían alcanzar entre 3 y 5 puntos porcentuales del PIB al año. Es decir, conforme la economía se desarrolle y el sector informal disminuya su participación sólo entonces se incrementaría la carga fiscal.

- **Eliminar el Recurrente Uso de la Miscelánea Fiscal**

El marco fiscal debe ser estable para dar certidumbre jurídica al contribuyente. Se propone la permanente aplicación de los impuestos descritos en el punto anterior, eliminando la introducción de otros nuevos y suprimiendo el recurrente uso de la miscelánea fiscal.

La aplicación permanente del marco fiscal propuesto daría certeza jurídica a los contribuyentes sobre sus obligaciones fiscales porque las tasas impositivas no cambiarían y tampoco se introducirían nuevos impuestos, muchos de ellos, declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior permitiría a las personas una mejor planeación de sus actividades de consumo y producción a largo plazo, pues al no haber cambios en el marco impositivo, las variaciones en precios relativos de los bienes y servicios reflejarían sólo las condiciones de oferta y demanda en los mercados y las mejoras en eficiencia productiva. Las personas y empresas podrían guiarse totalmente por el sistema de precios relativos del mercado para decidir cuánto producir o consumir.

Adicionalmente, la supresión del repetido uso de las misceláneas fiscales evitaría la complejidad innecesaria del marco impositivo y reduciría los costos de cumplimiento. Cuando las regulaciones son complicadas y cambian constantemente, los contribuyentes deben distraer una fracción creciente de sus recursos productivos hacia su interpretación y aplicación. Esto representa un costo social neto pues se destinan recursos hacia actividades que no generan un valor adicional para la economía.

- **Simplificar la Administración Tributaria Entregando un Estado de Cuenta a los Contribuyentes y Fortalecer el Uso de Medios Electrónicos y del RFC**

Congruentes con la simplificación de la estructura tributaria federal, el pago de los impuestos debe ser sencillo para facilitar su cumplimiento. En particular, se propone que cada persona tenga una cuenta fiscal dentro del Sistema de Administración Tributaria (SAT) y periódicamente reciba información sobre la misma. Se debe fortalecer también el uso de medios electrónicos para realizar consultas de saldos, pagos, envíos de declaraciones con firma electrónica y en su caso la recepción de devoluciones. Además, el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) debería ser un requisito para las personas poder ser sujetos de servicios públicos y privados como luz, agua, teléfono, servicios médicos, etc. Similarmente, podría ser un requisito para tener acceso al sistema financiero mediante la apertura de cuentas o contratación de créditos de todo tipo.

El uso de cuentas incrementaría la transparencia en la información fiscal y reduciría costos de transacción tanto para el contribuyente como para el SAT. Brindaría una mayor seguridad jurídica, pues cada contribuyente conocería, entre otra información, las devoluciones reclamadas, impuestos retenidos, historia de pagos de impuestos, fechas importantes y la actualización de noticias fiscales relevantes. Esto permitiría a nuestro país estar a la vanguardia en cuanto prácticas tributarias, junto con EUA, Chile y Singapur, donde los individuos pueden hacer uso del internet para ver sus devoluciones, consultar sus saldos y, automáticamente, actualizar sus datos de ingresos. A su vez, el fortalecer el uso de medios electrónicos permitiría ahorrar tiempo, tanto al contribuyente como a las autoridades.

Congruente con la simplificación de la estructura tributaria federal, al eliminarse exenciones, tasas diferenciadas y regímenes especiales se reduciría también el número de campos, fórmulas y formatos que las personas deben llenar en sus declaraciones. La simplificación haría opcional así el contratar los servicios de especialistas por parte de pequeños contribuyentes y personas físicas.

El requisito del RFC para la contratación de distintos servicios le daría un valor a la afiliación al registro en beneficio de un aumento del número de contribuyentes. Los individuos tendrían fuertes incentivos para obtenerlo y poder contar, por ejemplo, con un crédito de la banca. Así, bajo un marco de estabilidad macroeconómica y de precios con bajas tasas de interés resultaría cada vez más costoso permanecer fuera del sector formal de la economía.

- **Canalizar Todas las Erogaciones Gubernamentales de Combate a la Pobreza Mediante Transferencias en Efectivo a sus Beneficiarios**

En lugar de emplear los impuestos con propósitos redistributivos, se propone enfocarse en el combate a la pobreza y utilizar para este fin transferencias gubernamentales directas en efectivo y no en especie. La experiencia internacional demuestra que cuando los apoyos gubernamentales se otorgan de esta manera se promueve la eficiencia y aumenta la calidad de los bienes y servicios. Las transferencias directas de recursos aumentan el poder adquisitivo de las personas de bajos ingresos y éstas con su demanda tienen un mecanismo viable para premiar o castigar la calidad de los bienes o servicios que consumen. Por lo contrario, cuando las transferencias son en especie, los beneficiarios generalmente se tornan cautivos del programa u organismo público que los atiende sin tener capacidad alguna de premiar o castigar la calidad de los servicios.

Esta propuesta sería en especial relevante para fortalecer los apoyos gubernamentales a las personas de bajos ingresos en los rubros de educación y salud. Una transferencia directa de recursos en efectivo sería una opción superior a la actual prestación de los servicios por parte del Estado, pues las escuelas y los proveedores de los servicios de salud entrarían en competencia.

- **Limitar las Necesidades de Ingresos Tributarios del Estado Mediante el Ejercicio Eficiente y Estable del Gasto Público a Largo Plazo**

Con el fin de acotar el daño de los impuestos se propone que la actividad gubernamental se concentre en las tareas esenciales del Estado, es decir aquellas que difícilmente son provistas por el mercado (corrección de “externalidades” y “bienes públicos”), entre los que se incluyen la seguridad pública, la administración de la justicia y la infraestructura básica.

Además, deberían aplicarse dos reglas en el ejercicio de las erogaciones gubernamentales: 1) la tasa de crecimiento del gasto público “primario” —es decir, excluyendo el costo financiero de la deuda— sea constante e igual a la del crecimiento potencial de la economía a largo plazo (la cual podría ubicarse entre 3.5 y 4%); y 2) en promedio, durante cada administración pública el balance económico estructural, es decir ajustado por las fluctuaciones del ciclo económico, sea igual a cero para que el sector público no requiera de un financiamiento neto adicional.

Concentrar la actividad del Estado en la provisión de bienes públicos conduciría a la aplicación del gasto gubernamental hacia sus usos socialmente más rentables, es decir, en bienes y servicios cuya utilidad colectiva supere la suma de los beneficios individuales sacrificados por los contribuyentes al pagar impuestos. El resultado para la sociedad sería un beneficio económico neto.

Por su parte, las reglas para el ejercicio de las erogaciones gubernamentales propiciarían una política fiscal contracíclica y además una mayor solvencia para las finanzas públicas. Las dos reglas conducirían a que el gobierno genere un superávit económico fiscal en los periodos de auge y un déficit en los periodos de contracción. Esto es así porque cuando las erogaciones primarias crecen al mismo ritmo que el PIB potencial, los ingresos del sector público crecen a un mayor ritmo en periodos de expansión y a uno menor en los de contracción económica. Un balance económico estructural de cero eliminaría el endeudamiento neto adicional durante cada administración pública y permitiría, con ello, que la razón de deuda pública a PIB disminuyera en el tiempo.

Conclusiones

Los impuestos siempre ocasionan un daño a la actividad económica porque distorsionan las decisiones de la gente, lo que implica pérdidas para la sociedad, sin ganancias para nadie. Producen con frecuencia efectos contrarios a los originalmente propuestos; e implican un costo social adicional al financiar un gasto público ineficiente.

Como el propósito del Estado es mejorar el bienestar de la población, los impuestos deben contribuir a fortalecer la tasa de crecimiento del PIB y no el cumplir con una meta *a priori* de alta carga fiscal como proporción del producto. La experiencia internacional revela que esto último es resultado del proceso de desarrollo; confundir los medios con los fines llevaría a una inevitable pérdida en el bienestar social.

Con frecuencia se afirma que México debería buscar mayor bienestar mediante aumentos en su carga tributaria. Sin embargo, a largo plazo la persecución de este objetivo por sí mismo sólo acentuaría los efectos adversos de los impuestos en la actividad económica. Además, las economías con un crecimiento económico superior al promedio son aquellas con las tasas impositivas más bajas en el uso de los factores de producción.

Una evaluación de la estructura tributaria federal de México revela que es poco efectiva para recaudar, dado el reducido número de contribuyentes, además causa importantes pérdidas en eficiencia económica a los particulares por su heterogeneidad en tasas impositivas y resulta profundamente desigual para los individuos por su falta de proporcionalidad. Nuestras propuestas se orientan a crear un marco fiscal que, atendiendo los principios de efectividad, eficiencia y equidad, permita al Estado contar con los recursos necesarios para sus tareas esenciales y con ello aumente la tasa de crecimiento del PIB en beneficio de la población.

Si bien el mayor crecimiento económico y no la recaudación fiscal es la justificación última de nuestras propuestas, una manera de llevarlas a la práctica con significativas ganancias en eficiencia, pero sin implicar un sacrificio en la recaudación, sería mediante la generalización del IVA con base en consumo a una tasa única de 10% y la aplicación una tasa uniforme de 15% en ISR a personas físicas. A mediano y largo plazo habría que añadir incrementos en recaudación por ganancias en eficiencia y el fortalecimiento en la actividad productiva que, de acuerdo con cálculos conservadores, podrían alcanzar entre 3 y 5 puntos del PIB al año. Es decir, conforme la economía se desarrolle y disminuya la participación del sector informal sólo entonces se incrementaría la recaudación fiscal.

Bibliografía

Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, y Roberto Perotti (2002), "Fiscal Policy, Profits and Investment", *The American Economic Review*, vol. 92, núm. 3, julio.

Banco de México (2003), "Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria", Presentación, 21 de mayo.

Barro, Robert L. (1996), "Getting it Right: Markets and Choices in a Free Society", The MIT Press, Cambridge.

Becker, Gary S. y Casey B. Mulligan (1998), "Deadweight Costs and the Size of Government", NBER *Working Paper* W6789, noviembre.

Dalsgaard, Thomas (2000), "The Tax System in Mexico: A Need for Strengthening the Revenue Raising Capacity", OCDE, *ECO/WKP*.

_____ (2001), "The Tax System in New Zealand: An Appraisal and Options for Change", OCDE, *Working Paper*, Núm. 281, enero.

Feldstein, Martin (1996), "How Big Should Government Be", NBER *Working Paper* W5868, diciembre.

Fundación Heritage (1998), "The Institutional Setting of Economic Growth", 1998 Index of Economic Freedom, Fundación Heritage y Dow Jones y Compañía, Washington.

Gil Díaz, Francisco (2000), "La Prolongada Reforma Fiscal en México", *Gaceta de Economía*, ITAM, enero.

Gwartney, James (1998), "The Scope of Government and The Wealth of Nations", *Cato Journal*, Vol. 18, núm. 2, otoño.

Harberger, Arnold (2002), "Observations on Tax Reform in Colombia", University of California, Los Ángeles, agosto.

Joumard, Isabelle (2001), "Tax Systems in European Union Countries". OCDE. Departamento de Economía, Working Paper, núm. 301, junio.

Kalifa, Salvador et al. (2000), "Una propuesta de reforma tributaria para México", Documento de Investigación núm. 20, CADE, diciembre.

Leibfritz, William, John Thornton, y Alexandra Bibbee (1997), "Taxation and Economic Performance", *Working Paper*, núm. 176, Departamento de Economía OCDE, Paris.

Lustig, Nora (2002), "Poverty Assessment Mexico", Universidad de las Américas Puebla, Instituto de Políticas Públicas y Estudios para el Desarrollo, agosto.

Martínez-Vázquez (2001), "Mexico: An Evaluation of the Main Features of the Tax System". Georgia State University, International Studies Program, *Working Paper*, núm. 1-12, noviembre.

Sánchez, Manuel (2003), "Los Efectos de los Impuestos", columna Razones y Proporciones, periódico *Reforma*, México, 19 de agosto.

SHCP (2002), "Presupuesto de Gastos Fiscales 2002", Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://shcp.gob.mx/index01.html>, 25 de noviembre.

Smith, Adam (1776), "Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones", Fondo de Cultura Económica, Edición 1990, México.

Estudios Económicos

Economista Principal

Manuel Sánchez González

Tel. (5255) 5621-3660

manuel.sanchez@bbva.bancomer.com

Estudios Macroeconómicos y Políticos

Fernando González Cantú

5621-6310

f.gonzalez8@bbva.bancomer.com

David Aylett

5621-4748

dp.aylett@bbva.bancomer.com

Eduardo Torres Villanueva

5621-2493

e.torres@bbva.bancomer.com

Sistema Financiero y Bancario

Nathaniel Karp

5621-7718

n.karp@bbva.bancomer.com

Fco. Javier Morales E.

5621-5567

fj.morales@bbva.bancomer.com

Jorge Chirino Campos

5621-6275

j.chirino@bbva.bancomer.com

Javier Amador Díaz

5621-4210

j.amador@bbva.bancomer.com

Estudios Sectoriales y Regionales

Eduardo Miguel Angel Millán Lozano

5621-4143

e.millan@bbva.bancomer.com

Alma G. Martínez Morales

5621-6243

ag.martinez2@bbva.bancomer.com

Economía Internacional y Propuestas a Autoridades

Carlos A. Herrera Gómez

5621-2486

carlos.herrera@bbva.bancomer.com

Carlos Vázquez Castellanos

5621-4154

c.vazquez@bbva.bancomer.com

Información y Apoyo a Negocios

Octavio R. Gutiérrez Engemann

5621-3095

o.gutierrez3@bbva.bancomer.com

José Gerardo Villoslado

5621-7694

jg.villoslado@bbva.bancomer.com

Coordinador

Fernando Tamayo Noguera

5621-5994

fernando.tamayo@bbva.bancomer.com

Fax (5255) 5621-3297

5621-5823

Puede consultar este documento en:

<http://www.bancomer.com/economica>