

GFB

Noviembre
Diciembre 1999

Reforma Tributaria Federal

3	Introducción
4	I. Los Impuestos y la Teoría Económica
5	II. La Estructura Tributaria
11	III. El Impuesto sobre la Renta a las Empresas y los Incentivos a la Inversión
12	IV. El Impuesto al Activo
13	V. El Impuesto sobre la Renta a los Individuos y los Incentivos al Trabajo y al Ahorro
15	VI. Recomendaciones
15	VI.1 El Impuesto al Valor Agregado
15	VI.2 Impuesto al Gasto
16	VI.3 Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios
16	VI.4 Otros Impuestos
18	Conclusiones
19	Bibliografía

Introducción¹

El propósito de este trabajo es analizar si la estructura tributaria en México es la adecuada para otorgar los incentivos necesarios para favorecer el desarrollo económico. El análisis incluye algunas consideraciones del diseño tributario y su impacto sobre las decisiones de los individuos en materia de oferta de trabajo, de ahorro y de consumo, así como en las decisiones de inversión de las empresas.

El estudio se estructura de la siguiente manera: La primera parte analiza aspectos teóricos de los tributos. La segunda sección aborda los diferentes tipos de impuestos que existen en México, particularmente a nivel federal, y revisa algunos indicadores internacionales de carga fiscal comparativa. El tercer apartado se concentra en el análisis del impacto que tienen los impuestos al capital sobre las decisiones de inversión de las empresas, mientras que en el cuarto se estudia el efecto que tiene el Impuesto al Activo. En la quinta sección se analiza la estructura tributaria de impuestos al trabajo y los efectos que tiene sobre las decisiones de los individuos en materia de trabajo y ahorro. Por último, en la sexta parte se hace una recomendación para modificar esta estructura, moviéndose de una basada en los impuestos al ingreso hacia otra basada en los impuestos al gasto, y en el último apartado se presentan las conclusiones.

1 Los temas del federalismo fiscal y de los impuestos estatales y municipales serán tratados en otro estudio.

I. Los Impuestos y la Teoría Económica

Los impuestos deben entenderse como un medio y no como un fin en sí mismos. Se constituyen como una herramienta para que el gobierno pueda allegarse los recursos necesarios para financiar sanamente el gasto público, sin recurrir a la colocación de deuda pública ni a la emisión de dinero inflacionario. Esta transferencia de recursos del sector privado hacia el sector público debe realizarse de manera que minimice el costo social de los recursos transferidos, minimizando también las distorsiones en la toma de decisiones de los agentes económicos.

Estas características de los impuestos deben complementarse con aspectos de justicia y equidad, los cuales incluyen consideraciones de economía normativa y juicios de valor, lo que eleva el grado de complejidad para diseñar una estructura tributaria “óptima”.

Sin embargo, lo que más dificulta el diseño de cualquier estructura fiscal lo constituye el hecho de que estos elementos forman objetivos mutuamente excluyentes. Esto hace que sea materialmente imposible que se cumplan simultáneamente con todos y cada uno de estos atributos.

Si bien lo “justo” sería que cada ciudadano tributara en función de los servicios públicos que recibe, la restricción presupuestal derivada de una desigual distribución del ingreso impide el establecimiento de una política tributaria basada en el principio del beneficio recibido.

Alternativamente, el principio de la “habilidad de pago” propone que cada ciudadano tribute en función de su capacidad para sufragar los gastos públicos, lo cual trae aparejado problemas concernientes a la definición de la capacidad contributiva de cada ciudadano y a la proporcionalidad o progresividad con que debe establecerse el tributo.

En cualquier evento, existen aspectos administrativos y operativos que también deben ser considerados, además de que se debe buscar minimizar el costo administrativo de la recaudación con esquemas sencillos y entendibles por los contribuyentes.

II. La Estructura Tributaria

Una de las principales características del sistema impositivo mexicano es que se basa principalmente en impuestos de carácter federal y que por lo mismo, representan la parte sustantiva de la recaudación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Esta elevada dependencia de los gobiernos estatales y municipales de los ingresos federales condiciona a su vez un bajo esfuerzo recaudatorio a nivel local, ya que la Ley de Coordinación Fiscal garantiza los recursos federales sin condición alguna.

Los principales impuestos de carácter federal que existen en México son los siguientes:

- Impuesto sobre la Renta (ISR)
 - Personas Físicas
 - Personas Morales
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto al Activo de las Empresas
- Impuestos al Comercio Exterior
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)
- Impuesto sobre Tenencia de Vehículos
- Impuesto sobre Adquisición de Automóviles Nuevos (ISAN)

En el cuadro adjunto se presenta la distribución de los ingresos del gobierno federal por fuente, tributarios y no tributarios, así como el porcentaje que cada uno de ellos representa del PIB. La participación de los ingresos tributarios en el total de ingresos del gobierno federal se ha mantenido relativamente estable representando en promedio para las últimas dos décadas 68.9%.

Gobierno Federal: Ingresos Tributarios y No Tributarios • 1980-1998

	% del total		% del PIB	
	Tributarios	No tributarios	Tributarios	No tributarios
1980	70.9	29.1	10.8	4.4
1981	69.2	30.8	10.6	4.7
1982	63.1	36.9	9.9	5.8
1983	57.8	42.2	10.3	7.5
1984	61.3	38.7	10.3	6.5
1985	60.8	39.2	10.3	6.6
1986	70.9	29.1	11.3	4.7
1987	63.1	36.9	10.8	6.3
1988	72.3	27.7	12.1	4.6
1989	67.8	32.2	12.0	5.7
1990	67.3	32.7	11.6	5.6
1991	68.9	31.1	11.8	5.3
1992	70.3	29.7	12.4	5.3
1993	73.5	26.5	11.4	4.1
1994	74.5	25.5	11.3	3.9
1995	60.8	39.2	11.5	7.4
1996	57.6	42.4	9.0	6.6
1997	64.8	35.2	11.0	6.0
1998	73.6	26.4	10.5	3.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Al comparar los ingresos tributarios con el PIB, se puede apreciar que la carga fiscal en México, alrededor de 11%, es baja en relación con la prevaleciente en otros países de nivel de desarrollo similar, tal como se muestra en el siguiente cuadro. Sin embargo, es importante señalar que en el caso de México, los ingresos petroleros que se allega el gobierno federal provenientes de PEMEX, los obtienen fundamentalmente a través de “Derechos”, por lo que no se contabilizan como parte de los “ingresos tributarios”.

Adicionalmente, dentro de las comparaciones internacionales, la metodología generalmente aceptada incluye dentro de la recaudación tributaria las cuotas o contribuciones a la seguridad social, independientemente de la forma que éstas adopten, mientras que la estadística mexicana las registra como ingresos del sector paraestatal. En este sentido, se debe de tener presente que la carga tributaria del país tiene un sesgo hacia abajo al momento de hacer comparaciones internacionales.

Carga Fiscal y PIB por Habitante • Comparación internacional, 1997

País	Carga fiscal ¹	PIB por habitante ²	País	Carga fiscal ¹	PIB por habitante ²
Alemania	23.8	25,682.30	Holanda	31.6	23,107.50
Argentina	11.1	9,028.00	Hungría	26.4	2,596.40
Australia	39.9	21,293.70	Irlanda	31.7	11,798.10
Austria	27.3	25,564.20	Islandia	28.4	27,538.50
Bélgica	31.1	23,817.80	Italia	28.6	19,912.80
Bolivia	11.5	1,005.80	Japón	18.1	33,225.10
Brasil	8.6	4,576.30	Luxemburgo	33.0	33,247.20
Canadá	29.5	20,388.90	México	11.0	4,109.70
Colombia	15.4	2,202.10	Noruega	31.2	34,775.90
Costa Rica	14.6	2,775.30	Nva. Zelanda	37.2	17,364.60
Chile	17.4	5,279.70	Perú	12.5	2,676.40
Dinamarca	49.7	36,202.50	Polonia	30.4	3,506.90
Ecuador	6.5	1,655.60	Portugal	24.1	9,608.20
España	21.7	13,485.40	Reino Unido	27.8	21,871.80
E.U.A.	20.6	30,275.60	Rep. Checa	28.2	5,052.20
Finlandia	35.1	23,314.20	R. Dominicana	13.4	1,838.60
Francia	23.2	23,786.50	Suecia	37.1	25,735.20
Grecia	27.4	13,280.70	Suiza	21.5	35,967.90
Guatemala	8.6	1,691.30	Turquía	16.7	3,010.00

1 Recaudación tributaria como porcentaje del PIB

2 Dólares

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Fondo Monetario Internacional.

La información de la distribución de los ingresos tributarios por tipo de impuesto se presenta en el cuadro de la siguiente página. Aproximadamente 40% de la recaudación tributaria proviene del Impuesto sobre la Renta (ISR), tanto a personas físicas como a empresas, mientras que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha representado en promedio, desde su introducción en 1980, la tercera parte de la recaudación tributaria federal total.

Gobierno Federal: Ingresos Tributarios por Tipo de Impuesto • Participación porcentual en el total, 1980-1998

	ISR	IVA	IEPS	Importaciones	Otros
1980	50.9	24.7	9.9	9.1	5.4
1981	52.4	24.5	9.7	10.3	3.1
1982	48.0	22.4	18.3	8.5	2.7
1983	39.5	29.5	23.3	5.1	2.6
1984	39.8	30.9	21.7	5.0	2.5
1985	39.5	30.4	21.0	6.7	2.3
1986	37.5	27.8	24.4	7.7	2.7
1987	36.8	30.1	23.3	7.5	2.3
1988	41.1	29.6	23.0	3.8	2.5
1989	42.4	27.8	20.7	6.6	2.6
1990	41.6	33.6	14.1	8.1	2.6
1991	42.3	32.0	12.5	9.8	3.4
1992	45.7	24.0	14.3	10.2	5.8
1993	48.4	23.1	13.5	8.9	6.2
1994	45.5	24.0	17.4	7.9	5.1
1995	43.3	30.4	14.5	6.5	5.3
1996	43.0	31.9	13.1	6.6	5.4
1997	49.7	27.8	12.9	5.1	4.5
1998	41.0	30.0	19.3	5.5	4.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Del ISR en 1996, 44.8% correspondió a los individuos mientras que en 1997 este porcentaje descendió a 38.8%.

Cabe señalar que en lo que toca a la recaudación del ISR a personas físicas, esta tiende a concentrarse en los estratos de ingreso medio alto y alto debido a que la pirámide de sueldos y salarios tiene una base relativamente amplia, estando gran parte de la misma (hasta cuatro salarios mínimos) exenta del pago de este impuesto y sujeta a un subsidio fiscal (similar al impuesto al ingreso negativo), junto con una escala impositiva que crece rápidamente hasta llegar a una tasa marginal de 40%. Naturalmente, la tasa marginal creciente del impuesto constituye un desincentivo al trabajo.

Desde el punto de vista de los incentivos para las empresas, lo relevante son las utilidades reinvertidas. Si la empresa obtiene utilidades (ingresos totales menos gastos totales) y las retiene para reinvertirlas, éstas se gravan al 32%. Si se reparten entre los accionistas como dividendos sobre el capital, la tasa es de 35%; la empresa no paga el impuesto sobre los dividendos, pero el individuo acumula estos dividendos a su ingreso personal y sobre estos paga el impuesto correspondiente.

Por lo que a la inversión misma se refiere, hasta 1998 (con algunas restricciones) las empresas podían deducir anualmente de la base gravable, dependiendo del tipo de activo fijo, el valor presente de la depreciación fiscal correspondiente, calculada como un porcentaje fijo del valor de

adquisición del activo. Esta opción permitía reducir la base gravable y diferir la causación y el pago del ISR, por lo que se constituía como una fuente de financiamiento en UDIS sin tasa de interés real, lo que incentivaba de alguna manera la inversión en estos activos fijos.

Como sabemos, la reforma fiscal de 1999 eliminó este beneficio de la depreciación acelerada, reduciendo aún más los pocos estímulos fiscales con que actualmente cuentan los contribuyentes.

En cuanto al IVA, al ser un impuesto al gasto final que realizan las unidades familiares,² debería ser neutral sobre los precios relativos en la economía y sobre las decisiones de gasto de los individuos respecto qué bienes consumir.

En este sentido, este tipo de impuestos debe ser de aplicación, a tasa única, a todos los bienes y servicios de uso final producidos en la economía. Además, al no conocer las diferentes elasticidades precio de la demanda, diferenciar las tasas implica desconocer también la magnitud de las distorsiones que se introducirían en los precios relativos y en la asignación de recursos en la economía.

Por otra parte, gravar a la misma tasa a todos los contribuyentes, hace del IVA un impuesto regresivo cuando se analiza desde el punto de vista del ingreso, ya que el gravamen no distingue el nivel de ingreso del individuo.

El IVA, que se introdujo en México en 1980 para sustituir al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y a varios tributos más,³ consta en la actualidad de tres tasas de gravamen. La general de 15%, aplicada a todos los bienes y servicios de uso final, excepto alimentos, servicios médicos y medicinas; 0% aplicada a estos tres tipos de bienes; y 10%, aplicada en las franjas fronterizas del país⁴

Las exenciones y la amplia gama de productos con tasa cero, hacen que la eficiencia recaudatoria de este impuesto, medida como la recaudación proporcional al PIB, sea una de las más bajas del mundo. Esto lo convierte en un impuesto ineficiente.

Por lo que se refiere a los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS), originalmente este tributo sólo se aplicaba a la producción de los bienes objeto del impuesto, dejando la cadena distributiva fuera del gravamen. Posteriormente se ha ido gravando la cadena distributiva hasta considerar solamente exenta la última venta al consumidor final.

2 El IVA se paga sobre el valor que se agrega en cada etapa de la producción, acreditándose en las etapas posteriores. De esta forma, el que paga este impuesto indirecto es el que adquiere el bien o servicio en la última etapa, es decir, el consumidor final.

3 El Impuesto sobre Ingresos Mercantiles era un gravamen sobre las ventas totales y se constituía como un impuesto en cascada.

4 Las tasas diferenciales del IVA, principalmente la tasa de 0% aplicada sobre alimentos y medicinas, junto con la evasión fiscal y la existencia de un amplio sector de la economía que opera en la llamada "economía informal" implica que como porcentaje del PIB, la recaudación a través de este impuesto representa únicamente el 3%, porcentaje notoriamente bajo para un impuesto al consumo que está diseñado como un gravamen de aplicación generalizada y que en otros países se constituye como la principal fuente de ingresos tributarios.

Actualmente, los siguientes bienes y servicios son los que se encuentran gravados con esta Ley:

- a) Alcohol
- b) Bebidas alcohólicas fermentadas
- c) Cerveza y bebidas refrescantes de graduación alcohólica hasta 6 grados G.L.
- d) Bebidas alcohólicas, así como sus concentrados y alcohol desnaturalizado
- e) Tabacos labrados (cigarros y puros)
- f) Gasolina y diesel
- g) Gas natural para combustión automotriz
- h) Servicios de comisión, mediación agencia, representación, correduría, consignación y distribución con motivo de la enajenación de los bienes anteriormente señalados, excepto gasolina, diesel y gas natural

Como se puede apreciar, casi todos estos bienes se caracterizan por ser de consumo “socialmente inconveniente”, además de tener demandas relativamente inelásticas, es decir, la cantidad adquirida por los consumidores del bien en cuestión cambia relativamente poco al modificarse su precio.⁵ Lo anterior facilita el traslado del impuesto del productor hacia el consumidor. Aunque el impuesto se especifique legalmente como un gravamen a la producción, en realidad la mayor parte del impuesto lo absorben directamente los consumidores, los cuales también pagan el IVA.⁶

Este tipo de impuestos gozan de la bondad de que al aplicarse a mercados en los cuales las demandas son relativamente inelásticas, las distorsiones que se introducen son pequeñas y, por lo mismo, el costo en bienestar social que el impuesto genera es bajo.

Es importante señalar que todo impuesto genera una pérdida de bienestar social, excepto aquel que se impone en mercados en los cuales los consumidores no cambian la cantidad demandada al variar el precio (demanda perfectamente inelástica) o cuando se aplica para corregir un efecto externo negativo y se hace eficientemente.

En particular, respecto del IEPS aplicado a la gasolina, y debido a que este impuesto se utiliza también para canalizar ingresos de PEMEX hacia la federación, se tiene que este gravamen supera incluso el 100% del precio del producto, mismo que se incorpora al precio final de la gasolina. Esto se traduce en precios al consumidor muy por encima de estándares internacionales y de los que existen en países petroleros.

5 Los tres principales determinantes de la elasticidad de demanda son: a) la intensidad con que el bien satisface una necesidad: entre mayor sea ésta, más inelástica tenderá a ser la demanda, es decir, el individuo al otorgar un alto valor al bien, estará dispuesto a variar poco su consumo cuando cambie el precio; b) el número de sustitutos que tenga el bien para satisfacer una necesidad: entre más sustitutos tenga, el individuo modificará en mayor grado su consumo del bien cuando éste cambie de precio, ya que podrá satisfacer la necesidad sustituyéndolo por otro, por lo que la demanda tenderá a ser más elástica; c) el porcentaje del ingreso total del individuo que destina al gasto en el bien: si un individuo dedica una fracción baja de su ingreso al gasto en este bien, una modificación en su precio afectará menos el poder total adquisitivo de su ingreso y el impacto de la modificación en el precio del bien será baja y por lo mismo la demanda tenderá a ser más inelástica.

6 Al analizar cualquier impuesto, es necesario distinguir entre la incidencia legal y la económica. La primera se refiere a quién, desde el punto de vista legal, es el acreedor del impuesto. La incidencia económica se refiere a cómo se distribuye la carga del impuesto entre los agentes económicos, oferentes y demandantes, lo cual depende de las elasticidades de las funciones de oferta y demanda. De esta manera, para una oferta determinada, entre más inelástica sea la demanda, mayor será la incidencia efectiva sobre los consumidores. De forma similar, dada una demanda, entre más inelástica sea la oferta, mayor será la incidencia del impuesto sobre los productores.

Respecto de los gravámenes al comercio exterior, principalmente los aranceles aplicados a las importaciones, éstos se han aplicado más que como una fuente de recaudación tributaria, como un instrumento de protección a las empresas nacionales de la competencia externa. La economía mexicana es una economía pequeña en los mercados internacionales, en el sentido de que los productores y consumidores nacionales enfrentan los precios determinados en el mercado internacional y, por lo mismo, no pueden afectar éstos.

Respecto del resto de los impuestos de carácter federal, principalmente el aplicado a la adquisición de automóviles nuevos y a la tenencia que se cobra anualmente sobre la posesión de automotores, estos tienen una participación menor en la recaudación total, representando apenas 5%.

Es importante destacar que estos impuestos no se justifican económicamente y sí, por el contrario, introducen una distorsión en el mercado de automotores que se traduce en una menor cantidad producida e intercambiada de éstos, con la consecuente menor creación de empleos, directos e indirectos.

III. El Impuesto sobre la Renta a las Empresas y los Incentivos a la Inversión

Desde el punto de vista de la política pública es importante que al diseñar la estructura tributaria a la cual se van a sujetar los diferentes mercados se genere la mayor recaudación posible; ésta no se constituya como una fuente de distorsiones que desincentiven el trabajo, el ahorro, la inversión y el crecimiento económico, y generen el menor costo en bienestar posible.

En cualquier economía, una de las principales fuentes de ahorro privado y, por lo mismo de inversión, son las utilidades que las empresas reinvierten para ampliar su capacidad productiva. De ahí que el tratamiento fiscal que se le dé a estas utilidades es crucial para determinar la tasa de inversión que se realice en la economía.⁷

Como se señaló, en el caso de las empresas, las utilidades están sujetas a un régimen del ISR en el cual existe una tasa única de 32% sobre las utilidades cuando éstas se reinvierten y de 35% cuando se reparten. Si la empresa reparte entre los accionistas las utilidades otorgando un dividendo, para evitar la doble tributación, la empresa no paga el impuesto referido y el individuo que obtuvo el dividendo lo acumula al resto de sus ingresos y debe pagar la tasa marginal especificada para las personas físicas.

Desde el punto de vista económico, las utilidades que las empresas obtienen representan el rendimiento sobre un factor de la producción, en este caso el capital, y no es más que el medio a través del cual los dueños del capital obtienen el ingreso que les permite, actuando como unidades familiares, adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades de consumo.

Con el fin de fomentar la reinversión, todas las utilidades no repartidas como dividendos y reinvertidas en activos fijos deberían estar libres de todo gravamen.⁸ Más aún, el impuesto sobre la renta a las empresas no debería existir, ya que éstas están integradas por individuos, personas físicas, quienes son los que deben tributar finalmente. Este régimen reconocería, por una parte, que las empresas son parte de la riqueza de los individuos, la cual está libre de todo gravamen, es decir, se reconocería la igualdad, desde el punto de vista fiscal, de que todo activo propiedad de los individuos ya sea capital físico o capital humano es, para efectos prácticos, igual.

Por otra parte, también se reconocería que la reinversión de utilidades no es más que el sacrificio del consumo presente que el dueño del capital realiza. Al reinvertir las utilidades que la empresa obtiene, lo que está haciendo el dueño del capital es ahorrar, fenómeno que es deseable estimular. Al eliminar el ISR a las empresas, se quita un sesgo que existe en contra del ahorro y la inversión en activos fijos.

⁷ Harberger (1974).

⁸ Permitir la deducibilidad total de la base gravable de todas las utilidades reinvertidas es equivalente a la deducción del valor presente de la depreciación acelerada de la inversión calculada a una tasa de interés de 0%.

IV. El Impuesto al Activo

Intimamente ligado con la operación de las empresas y el pago del ISR, está el Impuesto al Activo. Desde un punto de vista económico, aunque una empresa pueda experimentar pérdidas en el corto plazo, si en el mediano plazo éstas perduran, la empresa no estaría cubriendo el costo de oportunidad del capital y saldría del mercado.

La introducción del Impuesto al Activo tuvo como propósito fiscalizar a aquellas empresas que continuamente reportaban pérdidas para efectos fiscales, lo cual representaba una evasión. El Impuesto al Activo se paga cada año y es acreditable contra el pago futuro del ISR, pudiéndose hacer esta acreditación por el Impuesto al Activo pagado en los tres años anteriores.

La tasa del Impuesto al Activo de 1.8% es equivalente a un impuesto sobre las utilidades del 30% con un rendimiento real sobre el capital de 6%, siendo ésta la tasa de rentabilidad de largo plazo en la economía mexicana. Así, desde un punto de vista recaudatorio, para el gobierno es prácticamente lo mismo que se pague el Impuesto al Activo sin acreditación contra el pago del ISR de las utilidades futuras que una acreditación completa del Impuesto al Activo sin que haya evasión del ISR.

Mientras se mantenga el Impuesto sobre la Renta a las empresas, es indispensable que el Impuesto al Activo permanezca, ya que es una forma eficiente de fiscalización.

V. El Impuesto sobre la Renta a los Individuos y los Incentivos al Trabajo y al Ahorro

Al igual que algunos individuos deciden ahorrar e invertir en el capital físico que constituyen las empresas, que se utiliza para producir bienes y servicios, otros individuos deciden ahorrar e invertir en su persona, en capital humano, recurso que también tiene un valor en el mercado y se utiliza para producir bienes y servicios. La inversión en capital humano, sobre todo el de carácter específico, está determinada en gran parte por el rendimiento esperado, y al igual que sucede con la inversión en capital físico, está en función de la tasa impositiva que se aplique sobre los ingresos derivados del capital, en este caso humano, es decir, el ingreso personal derivado del trabajo.

En una situación en la cual no hubiese un gravamen sobre el ingreso derivado de la utilización del capital humano en el mercado laboral, el rendimiento bruto sería igual al neto. Sin embargo, si el individuo tiene que pagar un porcentaje de su ingreso en forma de impuestos, el rendimiento neto de su inversión será menor al bruto.

Bajo esta línea de análisis, una tasa progresiva del impuesto sobre la renta al ingreso laboral, en el margen, tiende a reducir cada vez más el rendimiento neto, hecho que por sí mismo introduce un sesgo en contra de una mayor acumulación de capital humano. Naturalmente, si existe un sesgo impositivo en contra de la acumulación de capital humano, también existe un sesgo en contra del desarrollo económico.

Además de este efecto, la tasa impositiva sobre el ingreso laboral también afecta las decisiones que en el margen toman los individuos sobre cuánto del tiempo disponible se dedica al trabajo y al ocio. Debido a que dedicar horas al trabajo causa una reducción en el bienestar o la utilidad del individuo, para compensarlo hay que pagarle un salario. Por otra parte, el ocio es un “bien” en el sentido de que tiene un precio positivo y entre mayor sea la cantidad de tiempo que se dedica al ocio, mayor será la utilidad o bienestar que el individuo experimenta. Sin embargo, para que el individuo pueda maximizar su nivel de utilidad derivada del tiempo dedicado al ocio, requiere “consumirlo” en forma complementaria con otros bienes (alimentos, entretenimiento, vivienda, etc.) los cuales, para ser adquiridos, requieren que el individuo cuente con un determinado ingreso, el cual se obtiene de dedicar una cierta cantidad de tiempo al mercado laboral.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el costo de oportunidad del ocio, es decir, cuánto le cuesta al individuo dedicarle una hora de su tiempo, está representado por el salario vigente en el mercado laboral.⁹ De esta manera, entre mayor sea el salario, más costoso será dedicar el tiempo al ocio y, por lo mismo, el individuo estaría dispuesto a dedicar una mayor cantidad de tiempo al trabajo.

9 En este análisis, la acepción utilizada de salario no solamente se refiere a aquél que trabaja como asalariado o subordinado a las órdenes de un patrón, sino incluye también el pago que se obtienen por otro tipo de actividades laborales, como trabajo por cuenta propia, honorarios profesionales, etc.

Si ante un mayor ingreso laboral, derivado del aumento en el salario bruto y una mayor cantidad de tiempo dedicado al trabajo, el individuo se enfrenta a una tasa marginal impositiva progresiva, el incremento que experimente el salario neto (el relevante para el individuo) será menor que el salario bruto, por lo que el incentivo para sacrificar horas de ocio será menor. Esto implica que la existencia de una tasa impositiva progresiva sobre el ingreso laboral introduce, en el margen, un sesgo en contra del trabajo.

Un efecto adicional del impuesto al ingreso de los individuos, independientemente de si es proporcional o progresivo, es que grava doblemente el ahorro que los individuos realizan, al gravar no solamente el ingreso que se obtiene en el presente sino también la acumulación de riqueza personal y el ingreso que se deriva de esta riqueza. Por lo mismo, el impuesto al ingreso laboral tiene un sesgo en contra del ahorro.¹⁰

En conclusión, para maximizar la tasa a la cual se desarrolla la economía no debe existir el ISR a las personas físicas y el sistema impositivo debe basarse en impuestos al consumo. Estos últimos pueden ser de dos tipos: al valor agregado y al gasto.

¹⁰ Gil Díaz (1996).

VI. Recomendaciones

Además de la eliminación del ISR a personas físicas y empresas, es necesario hacer otras modificaciones al sistema tributario nacional como se indica a continuación.

VI.1 El Impuesto al Valor Agregado

Habiendo señalado la importancia de que desaparezca el régimen del ISR tanto para empresas como para individuos, y reconociendo que el gobierno requiere ingresos para el financiamiento de su gasto, el impuesto más importante desde el punto de vista recaudatorio es el Impuesto al Valor Agregado, gravamen que se aplica al gasto final realizado por las unidades familiares y que por su naturaleza es más eficiente que un impuesto al ingreso.¹¹

Sin embargo, este impuesto aplicado a tasa igual para todos los bienes y servicios es neutral respecto de la asignación sectorial de recursos, tiene el problema de que es regresivo, ya que grava todo el consumo a la misma tasa independientemente del ingreso del individuo. Este problema puede atenuarse mediante la adopción de un “impuesto negativo sobre el ingreso” diseñado de manera tal que el gobierno realice transferencias directas para toda unidad familiar cuyo ingreso se encuentre por debajo de la “línea de pobreza”.^{12,13}

Además de que un impuesto al consumo genera una menor pérdida en bienestar social que un impuesto al ingreso, es neutral sobre el trabajo y, al encarecer relativamente el consumo, incentiva el ahorro. Esto implica que la economía tenga una mayor cantidad de recursos disponibles para ser canalizados a la acumulación de capital.

Por otra parte, el IVA es más barato de administrar que los impuestos al ingreso y, por lo mismo, desde un punto de vista social, conlleva un menor uso de recursos que el gobierno tiene que utilizar únicamente para supervisar al sistema tributario.

VI.2. Impuesto al Gasto

El otro impuesto que se puede aplicar en sustitución del ISR es un gravamen proporcional al gasto total, definido éste como la diferencia entre ingreso y ahorro, de forma tal que entre mayor sea el ahorro que el individuo realice, el impuesto a pagar, en monto, será menor, aunque como proporción del gasto sea constante. En este sistema tributario, el ingreso personal es libre de todo impuesto.

11 Todo impuesto genera una distorsión en la asignación de recursos y por lo mismo una pérdida en bienestar social. Decir que el impuesto al consumo es más eficiente que el impuesto al ingreso, significa que el costo en bienestar del primer tipo de impuesto es menor que el del segundo. Al respecto véase Arnold C. Harberger. “A Note on Consumption versus Income Taxation”. Inédito. Universidad de Chicago. (sin fecha).

12 Friedman (1982).

13 Además de corregir la regresividad del impuesto al consumo, es más transparente y eficiente que con subsidios en el precio de los bienes. Al recibir una transferencia directa al ingreso, los individuos deciden libremente qué hacer con este ingreso tal que obtengan la mayor utilidad posible que se deriva del consumo. Por otra parte, el subsidio que se otorga al precio de los bienes distorsiona los precios relativos, generando un costo en bienestar social y altera, en el margen, el comportamiento de los consumidores.

Habiendo determinado cuántas horas trabajar, obteniendo a cambio un ingreso, el individuo tiene que decidir cómo utilizar ese ingreso. Si lo gasta, paga el impuesto proporcional correspondiente y entre más gaste, más tiene que pagar en términos absolutos. Si lo ahorra, no hay ningún gravamen aplicable. Por lo mismo, se trata de un impuesto que incentiva el ahorro.

Este tipo de impuesto al gasto tendría los mismos costos administrativos que fiscalizar el ISR a las personas físicas. En este esquema, en la declaración anual, que sería la única, el individuo reportaría únicamente dos magnitudes: su flujo de ingreso anual, incluyendo los intereses reales obtenidos sobre su ahorro financiero, y su flujo de ahorro. La diferencia, que es el gasto, es lo que estaría sujeta al impuesto.

Sin embargo, existe una consideración adicional referente a la clasificación de los diversos tipos de bienes de consumo duraderos, que van desde ropa hasta construcciones residenciales. En cuanto a los bienes de consumo no duraderos, la satisfacción se obtiene de consumirlos, mientras que en el caso de los duraderos se deriva de consumir el servicio que el bien provee.¹⁴ En este sentido, desde el punto de vista del individuo, la única diferencia relevante entre los bienes de consumo duraderos, además del servicio que cada uno proporciona, es su durabilidad.

En el Sistema de Cuentas Nacionales, de todas las formas que puede tomar el gasto en bienes duraderos, sólo el que se realiza en construcción residencial es considerado como ahorro, aunque la adquisición de cualquier bien duradero es una forma de ahorro. Al aplicar un impuesto al gasto, es necesario determinar qué tipo de gasto en bienes duraderos es gravable y cuál no, pudiendo mantenerse la clasificación actual, de forma tal que el único bien cuya adquisición no estaría sujeta al gravamen sería la construcción residencial.

VI.3 Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios

Otro gravamen al consumo es el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicado a determinados bienes. Como se señaló en la primera sección, estos bienes tienen demandas inelásticas a variaciones en los precios, por lo que la aplicación del impuesto recae casi en su totalidad sobre los consumidores. Al ser un impuesto que genera una baja pérdida en bienestar social y es fácil de fiscalizar y administrar, se constituye como un gravamen que debe permanecer.

VI.4 . Otros Impuestos

Existen otros gravámenes cuya existencia no se justifica desde un punto de vista económico y que deben ser eliminados, ya que distorsionan la asignación eficiente de recursos. Al respecto destacan dos: el impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles de carácter residencial y el Impuesto sobre la Adquisición de Automóviles Nuevos.

¹⁴ Un bien no duradero, como los alimentos, es consumido directamente por el individuo. En el caso de un bien duradero, como un refrigerador, lo que consume el individuo no es el refrigerador, sino el servicio de enfriamiento que provee este bien.

El primero se aplica a la compra-venta de casas habitación y grava, al ser pagado por el comprador, dos veces al ingreso: al momento de generarlo (ISR) y al momento de destinar el ahorro generado a partir de ese ingreso para adquirir un bien inmueble. Por lo mismo, para eliminar la doble tributación sobre el ingreso, es necesario eliminar este impuesto.

El Impuesto sobre Adquisición de Automóviles Nuevos carece de justificación económica y es una fuente de distorsión en el mercado de automóviles, pues al gravar además con IVA la compra de automotores, desincentiva esta actividad, sobre todo porque la demanda por este tipo de bienes tiende a ser elástica a variaciones en los precios. Además, este impuesto inhibe la modernización del parque automotriz, lo cual tiene un impacto ecológico negativo, ya que incentiva que los automóviles viejos, que son los que más contaminan, sigan circulando. Por lo mismo, es indispensable la eliminación de dicho impuesto.

Conclusiones

El diseño tributario mexicano es notoriamente deficiente ya que, por una parte, se traduce en una reducida carga fiscal y, por otra, no otorga los incentivos eficientes para que la economía se desarrolle. Para las personas físicas, el impuesto a tasa progresiva sobre el ingreso de los individuos introduce un sesgo en contra de la educación, del trabajo y del ahorro. Por lo mismo, para maximizar el potencial de crecimiento económico y el bienestar de la población, es necesario eliminar el ISR, tanto para personas físicas como para empresas. Para complementar lo anterior hay que aplicar impuestos al gasto, como el IVA a tasa única; enfocarse hacia impuestos específicos en los mercados que presentan demandas inelásticas, como el IEPS; e introducir simultáneamente un impuesto negativo al ingreso para familias con ingresos menores al nivel determinado como de subsistencia para que pueda operar el impuesto proporcional al gasto.

Gravar el consumo y no el ingreso, es neutral sobre las decisiones laborales de los individuos y genera un incentivo para el ahorro; además, implica un menor costo en bienestar social derivado del impuesto, así como una menor utilización de recursos por parte del gobierno para fiscalizar el pago de los tributos. Esto equivale, desde el punto de vista social, a un ahorro de recursos.

Bibliografía

Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 1982, pp. 190-195.

Francisco Gil Díaz, “To tax or not to tax: that is not the question but how to tax best”. Trabajo presentado en la Universidad de Harvard, Boston, Massachusetts, 1996.

Arnold C. Harberger, *Taxation and Welfare*, Little Brown & Co., Boston, Massachusetts, 1974.

Estudios Económicos

Economista Principal
Manuel Sánchez González

Tel. 5621-3660

Estudios Macroeconómicos y Políticos
Fernando González Cantú
Félix González Sáenz
David Aylett Stokes

Tel. 5621-6310
5621-6275
5621-4748

Sistema Financiero y Bancario
J. Eduardo Estrada López
Nathaniel Karp Mitastein
Mónica Grados Aguilar
Roberto Contreras Martínez

Tel. 5621-5586
5621-7718
5621-4999
5621-4154

Estudios Sectoriales y Regionales
Eduardo Miguel Angel Millán Lozano
Alma G. Martínez Morales
Jorge Parker Espino Barros

Tel. 5621-4143
5621-6243
5621-7694

Estudios Especiales
Isaac Katz Burstin

Tel. 5621-2486

Información y Modelos
Fco. Javier Morales E.
Claudia Torres Gómez

Tel. 5621-5567
5621-6235

Coordinador
Fernando Tamayo Noguera

Tel. 5621-5994

Fax 5621-3297
5621-5823

Puede consultar este documento en **EconoGFB** en:
<http://www.bancomer.com.mx>

Oficina Matriz Centro Bancomer
Av. Universidad 1200
Delegación Benito Juárez
México 03339, D.F.