

CUARTA SECCIÓN

CAMINOS HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA CON EQUIDAD

BAJA RECAUDACIÓN Y POCA PROGRESIVIDAD EN EL SISTEMA TRIBUTARIO Y EN EL ISR DE MÉXICO*

MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ**

Only a rich State can be a just State

Rudolf Goldscheid

INTRODUCCIÓN

Los sistemas tributarios cumplen, al menos, dos grandes funciones: la de allegarle recursos al Estado y la de redistribuir el ingreso.¹ El sistema tributario mexicano del siglo XIX era completamente regresivo, hecho casi en su totalidad de impuestos indirectos. El efecto de la Revolución en el terreno fiscal modificó un tanto la regresividad del sistema tributario, a través de la creación del impuesto sobre la renta (ISR), pero al cabo de algunas décadas el ánimo de justicia tributaria y progresividad se desvaneció. Se alcanzó un *status quo* en términos de incidencia tributaria que no ha sido retado desde hace ya varias décadas.² Los problemas económicos y sociales del país, para poderles hacer frente, requieren de un mayor y mejor gasto público que no es compatible con el Estado tributario pobre y poco progresivo con el que se cuenta hoy.

* Este capítulo es una versión adaptada del trabajo “Políticas tributarias para combatir la desigualdad económica”, realizado para OXFAM México en el marco del proyecto “La economía política de la injusticia fiscal”. La autora agradece el financiamiento recibido mediante OXFAM México por parte de la Fundación Ford.

** Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

¹ Igualmente, la política tributaria es uno de los tipos de política económica con las que el gobierno puede influir en el sistema económico. A través de la carga impositiva o “descarga impositiva”, el gobierno puede incentivar o no las decisiones económicas de los individuos.

² El último intento de reforma tributaria apuntando emplear la función distributiva del sistema tributario se dio en 1972.

Este capítulo ofrece una mirada analítica a la situación actual del sistema tributario y del impuesto directo más importante con el que cuenta: el ISR. La primera parte resalta los dos problemas principales del sistema tributario: la baja recaudación y la baja progresividad. La segunda parte del trabajo se concentra en el impuesto sobre la renta y se divide en cinco incisos. El primero explica y analiza el diseño del impuesto: los estratos de ingreso que considera, las tasas que se aplican y la manera en que se determina la base. El segundo inciso abunda sobre la incidencia del ISR, tanto por tipo de contribuyente (derivado del origen de sus ingresos) como por nivel de ingresos. Partiendo de la metáfora de que el sistema tributario mexicano es como un colador o es muy poroso, se hace referencia a los mecanismos por los cuales se “escurren” o escapan los ingresos: la evasión, las devoluciones y los gastos fiscales. Así, el apartado “c” nos muestra el tamaño de la evasión a nivel general y con más detalle sobre el ISR. En el mismo tenor, posteriormente se cuantifican las devoluciones de impuestos que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) ha concedido desde 2010. Y por último se cuantifican y analizan los gastos fiscales globales y del ISR. La última parte del capítulo, en base a la evidencia mostrada a lo largo del texto, sintetiza los hallazgos y hace algunas recomendaciones.

LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL

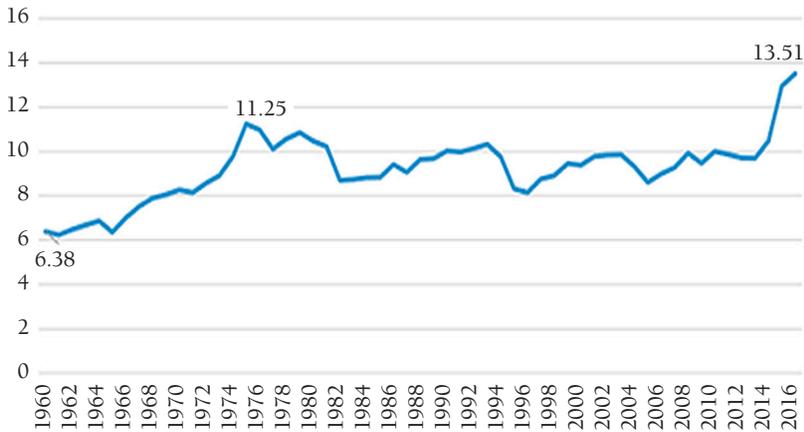
Problema 1: La baja recaudación

La constante de la historia fiscal de México ha sido la baja recaudación. Si bien el producto interno bruto (PIB) ha crecido en términos reales, la capacidad de extracción del Estado no ha aprovechado ese crecimiento. Mientras el PIB de 1960 a 2014 creció 5.9 veces,³ la recaudación tributaria sólo creció 2.1 veces como porcentaje del PIB en el mismo periodo (como se aprecia en la gráfica 1, de 6.4 a 13.5 por ciento).

Países con un nivel de ingresos similar al mexicano recaudan mucho más. Brasil, Argentina y Sudáfrica recaudan en la actualidad por encima del 30% de su PIB. La carga fiscal de México se viene rezagando desde la primera mitad del siglo XX. La gráfica 2 nos muestra diversos países que a principios de la década de 1960 tenían un nivel de ingresos similares al mexicano. La gráfica deja ver que todos elevaron su carga fiscal a pasos más acelerados que México.

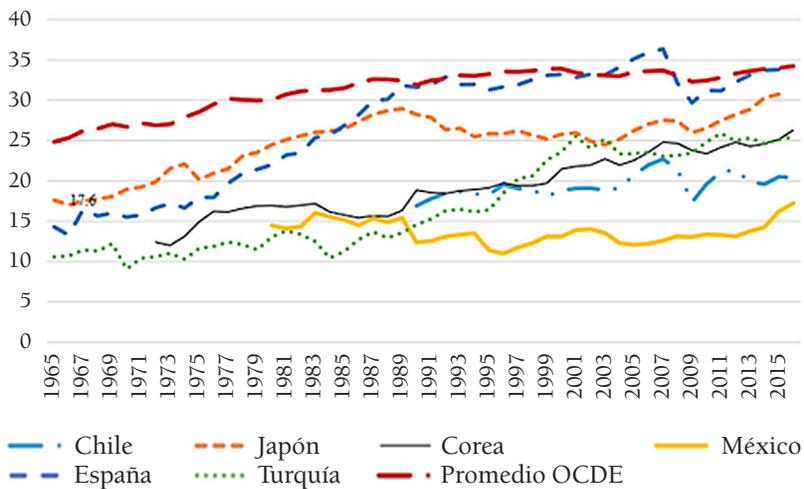
³ El PIB en México en 1960 fue de 2 533 863 millones de pesos de 2010 y en 2014 fue de 14 940 600 según datos del INEGI.

GRÁFICA 1
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA COMO PROPORCIÓN DEL PIB



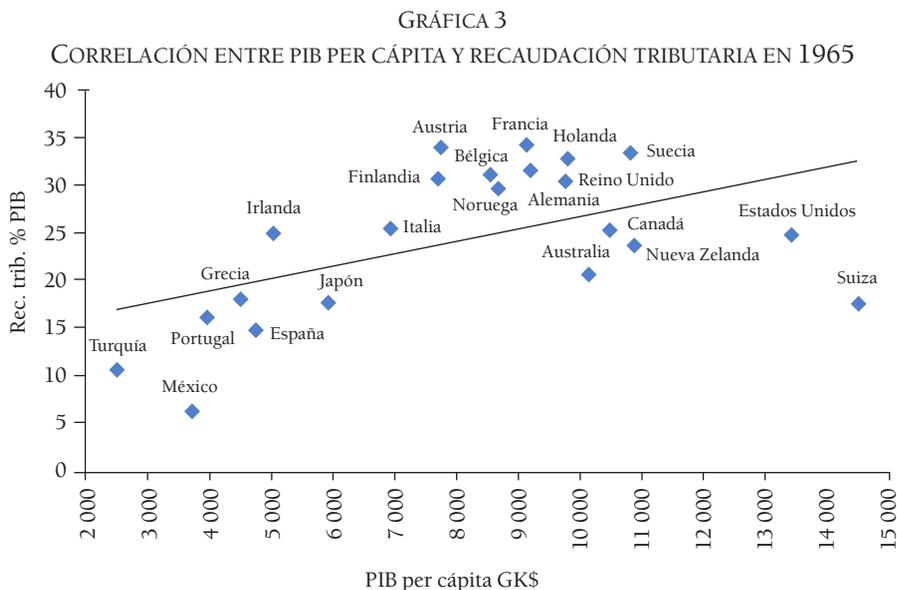
FUENTE: elaboración propia a partir de Banxico; SHCP; INEGI, 1990, 2000; Ortiz Dietz, 2001.

GRÁFICA 2
CARGA FISCAL EN VARIOS PAÍSES



FUENTE: elaboración propia a partir de Revenue Statistics OCDE database; incluye recaudación tributaria tres niveles de gobierno y contribuciones a la seguridad social.

Desde 1965, en que se tienen datos para varios países, México resalta por salirse del patrón, por ser un outlier. A saber, existe una correlación positiva entre el nivel de desarrollo económico (PIB per cápita) y el nivel de recaudación tributaria (ingresos tributarios sobre PIB). Como es evidente en



FUENTE: elaboración propia a partir de Revenue Statistics OCDE database, Maddison Project Database, disponible en <<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm>>, e INEGI, 1990 para México.

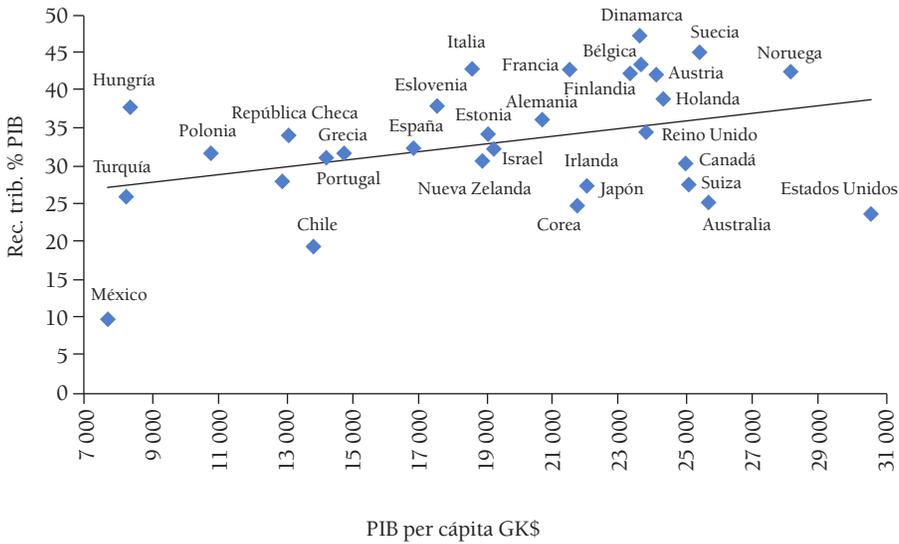
la gráfica 3, México —para el nivel de ingresos que tenía entonces— en 1965 presentaba una recaudación muy baja. Lo mismo parece ser el caso de Suiza en esa época.

La situación no ha cambiado. La gráfica 4 nos presenta la misma correlación entre desarrollo económico y nivel de recaudación, pero en 2010. De igual manera, México se sale completamente del patrón y resalta por su baja recaudación (lo mismo que Estados Unidos). Este comportamiento atípico hace muy interesante al caso mexicano para su estudio, pero también significa que el Estado mexicano cuenta con pocos recursos para la provisión de bienes y servicios públicos, y para hacer frente a los problemas de pobreza, por ejemplo.

La pobreza de la hacienda pública mexicana es producto de su historia. La historia fiscal del siglo XX inicia con la traducción de las ideas revolucionarias en el terreno tributario con la creación del impuesto sobre la renta (ISR). Este impuesto estaba llamado a ser la espina dorsal del sistema tributario y a representar un sistema más moderno y justo de lo que era el sistema tributario del siglo XIX, compuesto mayoritariamente de impuestos indirectos y de naturaleza regresiva.

Hacia mediados de la década de 1940, el ISR ya era el impuesto más recaudador del sistema. Sin embargo, para poder seguir aumentando su carga

GRÁFICA 4
CORRELACIÓN ENTRE PIB PER CÁPITA Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN 2010



FUENTE: elaboración propia a partir de Revenue Statistics OCDE database, Maddison Project Database, disponible en <<http://www.gdcd.net/maddison/maddison-project/data.htm>>, y SHCP, indicadores de finanzas públicas.

necesitaba ser reformado. Se intentaron varias reformas. Son de resaltar las de 1953, 1961 y 1972. Todas ellas buscaban aumentar la recaudación y la progresividad del sistema. Es decir, todas estas reformas planteaban una amenaza a los de ingresos más altos y poseedores del capital.

Las reformas de 1953 y de 1961 ni siquiera pasaron a ser discutidas en el Congreso, se quedaron en el camino, pues no encontraron respaldo al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Unda (2010) argumenta que estas reformas tributarias fallidas son el resultado de la consolidación de una “alianza conservadora” que priorizó la acumulación de capital en aras del crecimiento económico (industrialización) y la estabilidad política. Las propuestas de reforma más importantes del siglo XX, destinadas a hacer al sistema tributario más recaudador y progresivo, fracasaron. Y así, la estabilidad política se mantuvo a costa de un Estado tributario pobre.

Problema 2: La baja progresividad

El problema del sistema tributario no ha sido solo su baja recaudación, sino también su bajo impacto distributivo. Por primera vez, a partir de 2014, el

SAT empezó a publicar ciertos datos sobre incidencia tributaria⁴ lo que permite ver, por lo menos, de qué nivel de ingresos proviene qué tanto de la recaudación. Las tablas 1 y 2 nos muestran el total de los ingresos presupuestarios del gobierno federal, incluyendo los petroleros y los no petroleros. Por ejemplo, del total de ingresos del gobierno federal, el 63, 74 y 76% provinieron de ingresos tributarios no petroleros en 2014, 2015 y 2016, respectivamente.

La primera tabla, además de mostrarnos lo que contribuyó al ingreso total del gobierno cada estrato de ingreso de 2014 a 2016, indica también la tasa media de crecimiento anual del pago que cada estrato hizo en ese periodo. Posterior a la reforma tributaria aprobada en 2013, lo que se aprecia es que el rango de ingresos que va de 0 a 20 833 pesos al mes fue el que de manera más acelerada ha crecido entre 2014 y 2016; lo que ha pagado ese estrato de ingresos aumentó en términos reales 50% anual. En segundo lugar, está el rango de ingresos de 83 334 a 416 667 pesos mensuales, de quienes sus pagos crecieron 40% en tres años.

La tabla 2 tiene el objetivo de mostrarnos la proporción que aporta cada nivel de ingresos al total de los ingresos presupuestarios del gobierno federal. Pero cabe anotar que la información que presenta la SHCP en su Anexo XIII para cada uno de los 11 niveles de ingreso, está basada en los datos de contribuyentes que presentaron declaración anual. Tienen la obligación de presentar declaración anual aquellos asalariados que están dados de alta en más de un régimen fiscal y los asalariados que tienen ingresos por más de 400 000 pesos anuales. En el rubro de “resto”, la SHCP muestra la información de quienes no presentan declaración, lo que muy probablemente significa que son asalariados con ingresos mensuales menores a 33 333 pesos y que sólo están dados de alta en un régimen fiscal.

Con esto en mente, es de llamar la atención que conjuntando los niveles 1 y 2 que presentan declaración y quienes no deben de presentar declaración (toda la franja de contribuyentes que tienen ingresos por menos de 41 667 pesos mensuales más el “resto”) contribuyeron a los ingresos presupuestarios en 63.1, 45.9 y 48.3% en 2014, 2015 y 2016, respectivamente. Por otro lado, el estrato de ingresos más alto, con ingresos de más de 41 millones al mes, aportó en 2016 el 37% de todos los ingresos.

Evidentemente para poder evaluar si la proporción que es extraída por cada nivel de ingresos guarda una relación con la base tributaria potencial que representa cada uno de los 11 niveles, necesitamos los datos de todos los contribuyentes (personas físicas y morales) que integran cada estrato y

⁴ La incidencia tributaria hace referencia a quién y cuánto está pagando, sobre quién ha caído la carga tributaria.

TABLA 1
INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL SEGÚN FUERON
EXTRAÍDOS DE CADA NIVEL DE INGRESOS

	<i>Ingresos de personas físicas y morales</i>		<i>Ingresos presupuestarios pesos de 2010</i>			
	<i>Ingresos al año en miles</i>	<i>Ingresos al mes</i>	2014	2015	2016	TMCA
	Total	Total	2 487 112	2 678 076	2 908 980	8.15
1	0 a 250	0-20 833	12 383	23 244	27 942	50.22
2	250 a 500	20 834-41 667	2 383	3 079	4 002	29.60
3	500 a 750	41 668-62 500	2 625	2 250	2 952	6.05
4	750 a 1 000	62 501-83 333	2 601	2 421	2 762	3.05
5	1 000 a 5 000	83 334-416 667	26 424	27 819	51 927	40.18
6	5 000 a 10 000	416 668-833 333	19 871	22 387	24 681	11.45
7	10 000 a 20 000	833 334-1 666 667	30 642	32 517	34 138	5.55
8	20 000 a 50 000	1 666 668-4 166 667	50 837	54 360	59 895	8.54
9	50 000 a 100 000	4 166 668-8 333 333	55 751	57 686	60 536	4.20
10	100 000 a 500 000	8 333 334-41 666 667	157 703	164 457	190 892	10.02
11	Más de 500 000	Más de 41 666 667	570 692	1 085 260	1 075 726	37.29
	Resto (- de 400)	Resto (- de 33 333)	1 555 202	1 202 596	1 373 527	-6.02

FUENTE: elaboración propia en base a Anexo XIII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.⁵

su nivel de ingresos, esto conformaría la base tributaria potencial. El ejercicio sería ver si la gráfica 5, que nos muestra la distribución de la contribución que hizo cada nivel de ingresos a los ingresos presupuestarios del gobierno federal en 2016 (tabla 2), coincide con la suma de los ingresos que tienen las personas físicas y morales que integran cada nivel de ingresos.⁶ Pero esta información se desconoce.

Lo que sí se sabe es cuál es el ingreso promedio de los hogares según deciles. A través de esta información, el punto es contextualizar las tablas 1 y 2 sobre incidencia del ingreso del gobierno federal que nos proporciona

⁵ De aquí en adelante la dirección electrónica de acceso al informe de SHCP al Congreso y sus anexos, por cuestión de espacio, se omite.

⁶ Para ver un ejercicio similar, pero solo considerando el ingreso que aportan las personas físicas a la recaudación del ISR de personas físicas por su nivel de ingresos en 2016, véase la gráfica 3 del anexo. Y para contrastar esto con los datos que se tienen sobre el ingreso de cada decil de hogar en 2016, véase la gráfica 4.

TABLA 2
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL
SEGÚN FUERON EXTRAÍDOS DE CADA NIVEL DE INGRESOS

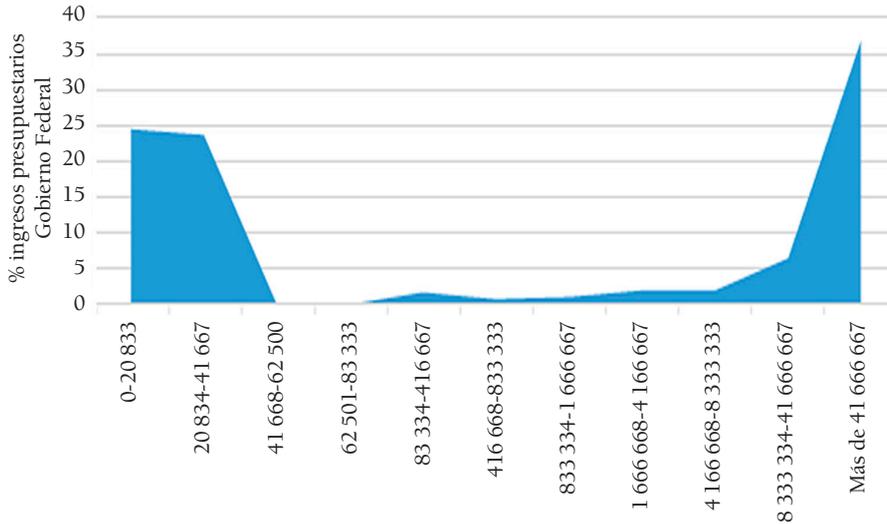
	<i>Ingresos de personas físicas y morales</i>		<i>Ingresos presupuestarios pesos de 2010</i>		
	<i>Ingresos al año en miles</i>	<i>Ingresos al mes</i>	2014	2015	2016
	Total	Total	100.00	100.00	100.00
1	0 a 250	0-20 833	0.50	0.87	0.96
2	250 a 500	20 834-41 667	0.10	0.11	0.14
3	500 a 750	41 668-62 500	0.11	0.08	0.10
4	750 a 1 000	62 501-83 333	0.10	0.09	0.09
5	1 000 a 5 000	83 334-416 667	1.06	1.04	1.79
6	5 000 a 10 000	416 668-833 333	0.80	0.84	0.85
7	10 000 a 20 000	833 334-1 666 667	1.23	1.21	1.17
8	20 000 a 50 000	1 666 668-4 166 667	2.04	2.03	2.06
9	50 000 a 100 000	4 166 668-8 333 333	2.24	2.15	2.08
10	100 000 a 500 000	8 333 334-41 666 667	6.34	6.14	6.56
11	Más de 500 000	Más de 41 666 667	22.95	40.52	36.98
1 y 2	Resto (- de 400)	Resto (- de 33 333)	62.53	44.91	47.22

FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XIII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”.

SHCP. Según la ENIGH 2016, como lo muestra la tabla 3, los ingresos promedio de los hogares del decil fueron 2 722 pesos mensuales y el hogar promedio del decil X tuvo ingresos por 56 285 pesos mensuales. Es decir, el decil X tuvo un ingreso 20.7 veces mayor que el decil I. El ingreso por trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares con 64.3% del ingreso total.

Tomando como referencia el ingreso del hogar de cada decil, los hogares del decil I al X conforman los estratos de ingresos 1 y 2 (de 0 a 41 667 pesos mensuales) y parte del 3 (hasta 62 500 pesos mensuales) de las tablas anteriores. Y si tratamos de individualizar el ingreso por deciles, dividiendo el ingreso promedio del hogar entre los integrantes del hogar de 15 años y más económicamente activos (1.74, según la ENIGH), como se muestra en la última columna, resulta que los diez deciles quedan incluidos en los estratos de ingresos que proporciona SHPC y que nos dice que aportan el

GRÁFICA 5
 COMPOSICIÓN DEL INGRESO PRESUPUESTARIO
 DEL GOBIERNO FEDERAL EN 2016 SEGÚN FUE PAGADO
 POR CADA NIVEL DE INGRESOS DE PERSONAS FÍSICAS Y MORALES



FUENTE: elaboración propia con base en la tabla 2.

48.3% de los ingresos presupuestarios del gobierno federal. Es decir, del “decil XI” en adelante, que no son captados por la ENIGH, proveen el 52% de los ingresos.

Estos datos son muestra clara de la desigualdad en el ingreso en el país, pero también más adelante en el texto, al confrontar esta información (ingresos de los hogares por deciles) con la composición del pago del ISR y la estructura de tasas del ISR, se evidenciará lo desfasado del diseño del impuesto, pues no toma en cuenta la realidad de la estructura de ingresos en el país.

Una manera burda de tener algún indicio sobre si el sistema tributario tiene una incidencia progresiva o regresiva, es observando su composición en términos de impuestos directos e indirectos. Siendo que los impuestos indirectos que gravan el consumo afectan en mayor proporción a los contribuyentes de ingresos bajos, pues éstos destinan una mayor proporción de su ingreso al consumo, una composición tributaria más indirecta denota un sistema con impacto regresivo. Éste es el caso de Brasil, en el que buena parte de sus ingresos tributarios se hacen de impuestos al consumo.

En México, desde mediados del siglo XX, entre el 50 y 60% de la recaudación se debe al ISR. La gráfica 6 nos muestra que la recaudación tributa-

TABLA 3
INGRESO CORRIENTE POR HOGAR EN 2016
SEGÚN DECILES (PESOS CORRIENTES)

<i>Deciles de hogares</i>	<i>Ingreso promedio mensual del hogar</i>	<i>Ingreso promedio de individuos económicamente activos</i>
I	2 722	1 564
II	4 735	2 721
III	6 306	3 624
IV	7 852	4 513
V	9 604	5 520
VI	11 612	6 674
VII	14 144	8 129
VIII	17 794	10 227
IX	24 014	13 801
X	56 285	32 348

FUENTE: ENIGH, 2016.

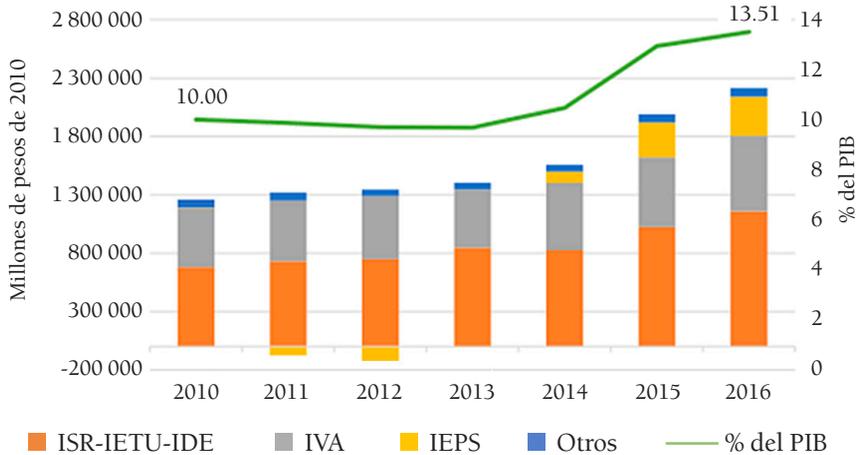
ria entre 2010 y 2016 ha crecido en términos reales. Resaltan 2011, 2012 y 2013 con recaudaciones negativas de IEPS (debido al subsidio del precio de la gasolina). La recaudación por IEPS a partir de 2014 empieza a sumar a la recaudación y en 2016 aportó el 15% del total. El ISR, entre 2010 y 2016, ha aportado entre el 52 y 61% del total de la recaudación. Es positivo que la recaudación del ISR aporte un poco más de la mitad de la recaudación en vez de tener ese tamaño de contribución a partir del IVA, por ejemplo. Pero aún faltaría ver qué tan progresivo es el ISR al interior. La prueba final sería ver si el ISR proviene en su mayor parte de los ingresos más altos de las personas físicas y morales.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Diseño del impuesto sobre la renta: estratos de ingreso, tasas y determinación de la base gravable

La progresividad de un impuesto como el ISR depende, en buena parte, de su diseño. La progresividad del ISR para persona físicas depende de la progresividad de las tasas reglamentarias, lo que está dado por el número y lo

GRÁFICA 6
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA⁷



FUENTE: SHCP, Indicadores de Finanzas Públicas.

ancho de cada tramo de ingreso y de la diferencia entre las tasas mínimas y máximas. La progresividad depende también del diseño del impuesto en cuanto a las disposiciones que acaban disminuyendo el pago de impuestos (Paturot, 2013:4).

Los niveles de ingreso (*income brackets*) deben de ir acorde a la estructura de los ingresos del país. Las tablas 4 y 5 nos muestran las tarifas a cobrar a las personas físicas por cada nivel de ingresos anual de 2008 a 2013 y de 2014 a 2018. Ambas tablas incluyen en los primeros niveles de ingreso montos mensuales de hasta 496 pesos mensuales (5 952 anuales) y de hasta 4 210, respectivamente (50 525 anuales). Estos tramos de ingreso corresponden al ingreso promedio de los hogares del decil I y II en 2016. Ambos niveles se antojan demasiado bajos como para cobrarles ISR; deberían de estar completamente exentos.

Las tarifas vigentes hasta 2013 establecían la tasa máxima de 30% para ingresos anuales de 392 842, es decir, 32 737 mensuales, lo que a todas luces no era representativo de los ingresos más altos de los contribuyentes, aunque según los datos de la tabla 3, estos ingresos corresponden con el ingreso mensual de los individuos activos económicamente del decil X. Esto nos muestra uno de los problemas principales en el diseño del ISR: alcanza la

⁷ El rubro de otros incluye los siguientes impuestos: importación, exportación, tenencia, automóviles nuevos, impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, impuesto a los rendimientos petroleros, accesorios, otros.

TABLA 4
 TARIFAS DE ISR A PERSONAS FÍSICAS EN VIGOR
 DE 2008 A 2013, SEGÚN INGRESOS ANUALES

Tarifas 2008 a 2013 de ISR a personas físicas			
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
0.01	5 952.84	0	1.92
5 952.85	50 524.92	114.24	6.40
50 524.93	88 793.04	2 966.76	10.88
88 793.05	103 218.00	7 130.88	16.00
103 218.01	123 580.21	9 438.60	17.92
123 580.21	249 243.48	13 087.44	21.36
249 243.49	392 841.96	39 929.04	23.52
392 841.97	En adelante	73 703.40	30.00

FUENTE: SAT, tarifa para el cálculo del Impuesto sobre la Renta Anual, disponible en <http://www.sat.gob.mx/información_fiscal/tablas_indicadores/paginas/tarifas_ISR_anteriores.aspx>.

tasa máxima muy pronto, exactamente cuándo mayor progresividad debería de aplicar.

La reforma de 2013 da un paso adelante en reconocer que la punta de la pirámide de la estructura de ingresos llega más alto, pues añadió tres niveles más de ingreso por encima de 32 732 mensuales y a cada uno de estos nuevos niveles les estableció tasas por encima de la máxima de 2013. Aunque le sigue cobrando 30% a ingresos mensuales de 32 732, lo que parece demasiado alto para ese nivel de ingresos.

En la actualidad, los ingresos más altos se reconocen como mayores a tres millones de pesos anuales (lo que equivale a 250 000 mensuales). Para valorar si el diseño del impuesto, en cuanto a sus intervalos de ingreso y las tasas que cobra a cada uno de ellos, están *ad hoc* con la base tributaria (la estructura de ingresos del país), lo ideal sería, por ejemplo, contrastar si las tasas más altas corresponden a los ingresos más altos disponibles entre las personas físicas.

A partir de una comparación, así se podría establecer si el diseño del impuesto es acorde a la base tributaria y si se está aprovechando al máximo su estructura de tasas. Pero no se tiene este tipo de información al alcance. Por lo pronto, el que la SHCP proporcione datos que digan que los ingresos presupuestarios del gobierno provienen en 51% de los ingresos mayores a 250 000 mensuales (del nivel 5 al 11 de la tabla 2), es indicio de que hay

TABLA 5
 TARIFAS DE ISR A PERSONAS FÍSICAS EN VIGOR
 DE 2014 A 2018, SEGÚN INGRESOS ANUALES

<i>Tarifas 2008 a 2013 de ISR a personas físicas</i>			
<i>Límite inferior</i>	<i>Límite superior</i>	<i>Cuota fija</i>	<i>% para aplicarse sobre el excedente del límite inferior</i>
	5 952.84	0	1.92
5 952.85	50 524.92	114.24	6.40
50 524.93	88 793.04	2 966.91	10.88
88 793.05	103 218.00	7 130.48	16.00
103 218.01	123 580.21	9 438.47	17.92
123 580.21	249 243.48	13 087.37	21.36
249 243.49	392 841.96	39 929.05	23.52
392 841.97	750 000.01	73 703.41	30.00
750 000.01	1 000 000.01	180 850.82	32.00
1 000 000.01	3 000 000.01	260 850.81	34.00
3 000 000.01	En adelante	940 850.81	35.00

FUENTE: SAT, Tarifa para el cálculo del Impuesto sobre la Renta Anual <http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/tarifas_ISR_anteriores.aspx>.

contribuyentes más arriba de ese “límite máximo”, que ponen en cuestión que la tasa máxima se alcance donde se alcance y que llegue a 35 por ciento.

Los análisis sobre la carga fiscal que recae en las personas físicas, suelen utilizar indicadores como la tasa personal marginal del impuesto (*marginal personal tax rate*) y la tasa personal promedio (*average personal tax rate*). La primera se refiere al impuesto que se paga por una unidad adicional de ingreso y la segunda indica la porción de ingreso bruto gastada en el pago de impuestos (Torres, 2012:1). Un ISR personal progresivo mostraría tasas marginales y promedio más altas conforme mayores fueran los ingresos. En México, según la OCDE, el salario promedio anual⁸ en 2010 fue de 14 830 dólares, lo que significa 1 236 dólares mensuales o 15 658 pesos (considerando el promedio anual de las cotizaciones diarias del tipo de cambio según el Banco de México).

⁸ El salario promedio se calcula mediante la división del gasto en salarios, según el Sistema de Cuentas Nacionales y el número promedio de empleados en la economía.

Las gráficas 7 y 8 nos muestran, en la línea verde, los escalones que representan los aumentos en la tasa al aumentar el ingreso. Seguramente cada salto se refiere a una diferente tarifa para cada intervalo de ingreso considerado en la ley del ISR para las personas físicas. La línea roja representa la porción del ingreso que significa el pago de impuestos de los contribuyentes según su nivel de ingresos (expresado en el porcentaje que sus ingresos representan del salario promedio). Un impuesto con un impacto progresivo nos mostraría una línea roja con una pendiente pronunciada al alza conforme crecen los porcentajes del salario promedio. Una línea así nos diría que el porcentaje del ingreso que se va en el pago de impuestos aumenta conforme el ingreso aumenta.

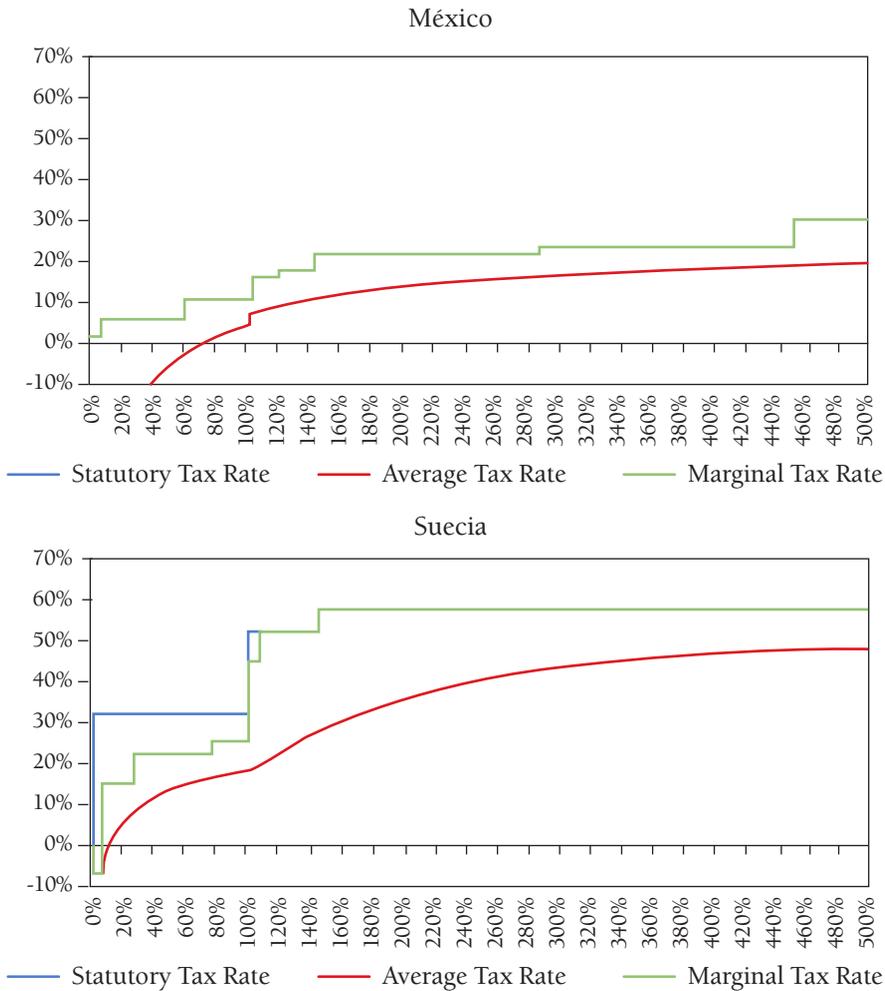
Sin embargo, la gráfica 7, que representa la realidad tributaria de México, muestra líneas más bien achatadas y casi planas (con poca progresión) después de cierto nivel de ingresos. En cambio, un impuesto sobre la renta para las personas físicas con impacto progresivo se puede apreciar en la gráfica 8, que muestra la situación del ISR personal en Suecia. Por último, el contraste de estas dos gráficas nos sirve también para ejemplificar otro problema. En un país tan inequitativo como México, tener un ingreso del 500% del salario promedio no captura realmente los ingresos más altos. Eso sería equivalente a 78 290 pesos al mes en 2010. Para representar el caso mexicano faltaría alargar el eje de las Xs varias veces más hacia la derecha. Según se muestra en la gráfica 1 del anexo, la diferencia en 2008 entre el decil más pobre y el decil más rico en Suecia es de uno a cinco y en México de uno a 27 veces. Aunque ya vimos que, según los datos de la ENIGH 2016,⁹ hay muchos hogares arriba del decil X que no son captados en la encuesta.

El ISR cobrado a las personas morales se basa en una sola tarifa independientemente del nivel de resultado fiscal sobre el cual se aplica la tasa. Lo importante aquí es la determinación de la base gravable para las personas morales. Según la ley del ISR en su artículo 9, la base se establece restando las deducciones autorizadas y la participación de los trabajadores en la utilidad (PTU) a los ingresos acumulables del ejercicio, lo que da como resultado la utilidad fiscal. A la utilidad fiscal todavía se le pueden restar las pérdidas pendientes de aplicar de ejercicios anteriores, en caso de haberlas. Ello da como resultado el “resultado fiscal” o base a aplicar la tasa vigente, en la actualidad de 30%. La tabla 6 nos muestra las tasas que han estado vigentes desde el año 2000.

Sin embargo, es muy poco común que la tasa reglamentaria sea la que pagan las empresas sobre su utilidad fiscal. Por eso, lo que importa real-

⁹ Como se mencionó arriba, según la ENIGH 2016, el decil X tiene ingresos 20.7 veces mayores al decil I.

GRÁFICAS 7 Y 8
TASAS PROMEDIO Y MARGINALES DE ISR PERSONAL MÉXICO Y SUECIA 2010



FUENTE: Torres, C., K. Mellbye, y B. Brys, (2012), “Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules”, OECD Taxation Working Papers, No. 12, OECD Publishing, Paris. Torres et al. (2012:47 y 49).

mente saber es: cuál es la tasa de ISR efectiva que se paga. Esta tasa toma en consideración todas las disposiciones en la ley que acaban reduciendo la base tributaria. De este modo se expresa realmente qué porcentaje de sus ingresos representa el pago del impuesto.

La tabla 7 y la gráfica 9 nos muestran las tasas reglamentarias y efectivas de ISR empresarial en varios países y México en 2012. Según estos cálcu-

TABLA 6
TASA APLICABLE A LAS PERSONAS MORALES SEGÚN EL AÑO

<i>Tasas de ISR para personas morales</i>	
<i>Año</i>	<i>Tasa</i>
2000-2001	40
2002	35
2003	34
2004	33
2005	30
2006	29
2007-2009	28
2010-2016	30

FUENTE: Art. 9 Ley del ISR.

los hechos por el Congressional Budget Office de Estados Unidos, México tiene una tasa efectiva para las empresas de 11.9%, lo que está muy por debajo de la tasa reglamentaria (30%) y de la tasa en Estados Unidos (18.6%). Es probable que la tasa efectiva según el nivel de ingresos de la empresa varíe. Probablemente las empresas más grandes que cuentan con el presupuesto para tener abogados y contadores fiscales son quienes acaban pagando tasas efectivas más bajas (11.9% en 2012). Sin embargo, no se cuenta con información tan desagregada que permita hacer esos cálculos.

Una vez que la reforma tributaria en Estados Unidos fue aprobada en diciembre de 2017, se argumentó que México debería bajar sus tasas impositivas para evitar fuga de capitales. Sin embargo, a pesar de que probablemente la tasa efectiva en el país del norte baje de 18.6% y quede más cerca de la tasa efectiva del ISR empresarial mexicano, esto no es suficiente argumento para modificar la ley del ISR. El capital extranjero en México no decide establecerse o permanecer en el país solo por la tasa efectiva del 11.95% sino también por los bajos salarios que paga. Y eso va a ser muy difícil de igualar. Como se ve en la gráfica 2 del anexo, México tiene el salario promedio anual (15 300 USD) más bajo de los países de la OCDE. Estados Unidos tiene un salario promedio anual de 60 000 dólares.

Incidencia del ISR

- Incidencia del ISR por tipo de contribuyente

Con anterioridad se mencionó que la composición tributaria era una manera simple de percibir el posible impacto progresivo o regresivo del siste-

TABLA 7
TASAS DE ISR EMPRESARIAL EN LOS PAÍSES DE G20 EN 2012

<i>Tasa impositiva corporativa superior*</i>		<i>Tasa impositiva corporativa promedio^b</i>		<i>Tasa impositiva corporativa efectiva^c</i>	
Estados Unidos	39.10	Argentina	37.30	Argentina	22.60
Japón	37.00	Indonesia	36.40 ^d	Japón	21.70
Argentina	35.00	Estados Unidos ^e	29.00	Reino Unido	18.70
Sudáfrica	34.60	Japón	27.90	Estados Unidos	18.60
Francia	34.40	Italia	26.80	Brasil	17.00
Brasil	34.00	India	25.60	Alemania	15.50
India	32.50	Sudáfrica	23.5 ^d	India	13.60
Italia	31.40	Brasil	22.30	México	11.90
Alemania	30.20	Rusia	21.30	Indonesia	11.80
Australia	30.00	Corea del Sur	20.40	Francia	11.20
México	30.00	México	20.30	Australia	10.40
Canadá	26.10	Francia	20.00	China	10.00
China	25.00	Turquía	19.50	Sudáfrica	9.00
Indonesia	25.00	China	19.10	Canadá	8.50
Corea del Sur	24.20	Australia	17.00	Arabia Saudita	8.40
Reino Unido	24.00	Canadá	16.20	Turquía	5.10

TABLA 7 (CONTINUACIÓN)

	Tasa impositiva corporativa superior ^{a*}		Tasa impositiva corporativa promedio ^b		Tasa impositiva corporativa efectiva ^c	
Rusia	20.00	Alemania	14.50	Rusia	4.40	
Arabia Saudita	20.00	Reino Unido	10.10	Corea del Sur	4.10	
Turquía	20.00			Italia	-23.50	

a) Las tasas legales de impuestos corporativos están especificadas en la ley. La tasa máxima se aplica a cada dólar adicional de ingreso gravable en el tramo impositivo más alto.

b) La tasa promedio de impuestos corporativos es la cantidad total de impuestos sobre la renta corporativos que pagan las empresas en relación con sus ingresos. En los países del G20, que no sea Estados Unidos, éstas son las tasas a las que se enfrentan las empresas extranjeras pertenecientes a Estados Unidos, por afinidad de incorporación. Reflejan el total de los ingresos mundiales y los impuestos corporativos pagados a todos los condados en los que el ingreso estaba sujeto a impuestos. La tasa promedio de Estados Unidos se muestra para las empresas de propiedad extranjera incorporadas en EU. Se basa en los ingresos que esas compañías obtuvieron en Estados Unidos y en los impuestos corporativos de los EU.

c) Debido a la pequeña cantidad de empresas incorporadas en Arabia Saudita, las reglas de revelación del Servicio de Impuestos Internos impidieron la realidad de la información para ese país en la mayoría de los años. La información tributaria similar para Indonesia y Sudáfrica no pudo divulgarse para 2012. Para esos dos países, CBO sustituyó las tasas impositivas promedio de 2010 para las tasas de 2012. En 2011, Indonesia introdujo una disposición que reducía los impuestos a nuevas inversiones en sectores específicos durante un periodo limitado; esa disposición podría haber reducido la tasa impositiva promedio de 2012 en relación con la tasa reportada para 2010.

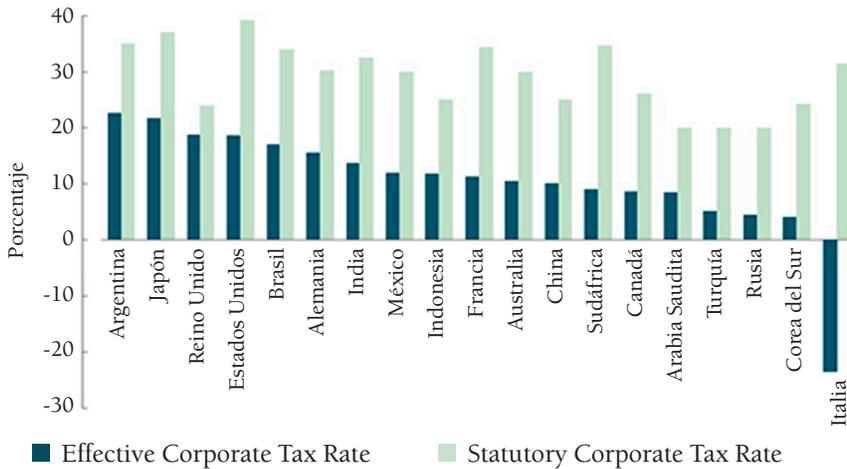
d) La tasa efectiva de impuestos corporativos es el porcentaje del ingreso de una inversión marginal, es decir, una inversión que paga lo suficiente para que la inversión valga la pena.

e) Valores de 2010.

f) Debido a que el cálculo de la tasa promedio de Estados Unidos difiere de los cálculos realizados para otros países, la tasa de EU no se puede combinar directamente con las tasas estimadas para los demás países. Véase el apéndice A para una explicación de la diferencia.

FUENTE: CBO (2017:2).

GRÁFICA 9
TASAS REGLAMENTARIAS Y EFECTIVAS DEL ISR EMPRESARIAL
EN LOS PAÍSES DEL G20 EN 2012



FUENTE: CBO (2017:17).

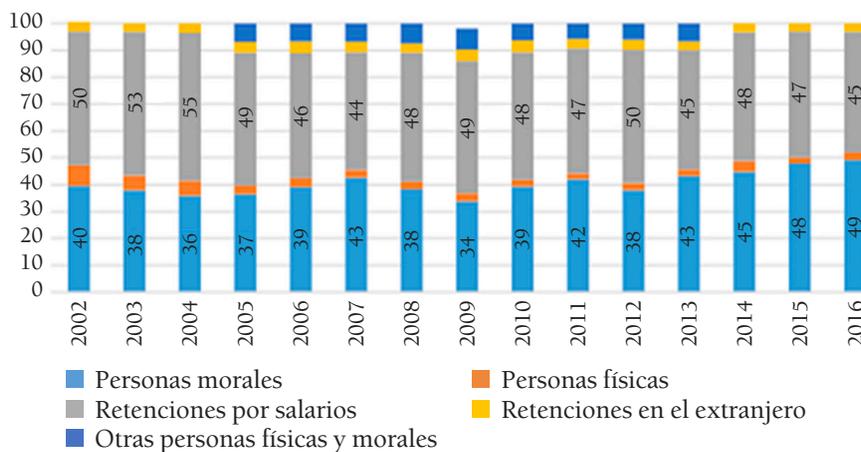
ma tributario. La gráfica 6 mostró que la recaudación en México está hecha en poco más del 50% del impuesto directo sobre la renta, lo que es preferible a tener una composición mayoritariamente indirecta. Pero aún queda por ver qué tan progresivo es el ISR al interior, es decir, en qué proporción se hace de cada nivel de ingresos. Los datos con los que se cuenta son los siguientes.

La recaudación del impuesto sobre la renta, el cual en 2015 significó 51.6% de los ingresos tributarios, se hace en gran parte de la retención de salarios. La gráfica 10 muestra que en 2002 el 50% de la recaudación por este impuesto provenía de la retención a salarios y en 2016 la proporción es de 45%. A la par, las personas morales contribuían en 2002 con el 40% de la recaudación y en 2016 con 49 por ciento.

La proporción en que contribuyen los salarios a la tributación del ISR es desproporcionada al considerar el pago de los factores productivos. La tabla 8 indica que en 2014, por ejemplo, los sueldos y salarios (pago al factor trabajo) significaron el 24.2% del valor agregado bruto, mientras que el excedente bruto de operación (el pago al factor capital) recibió 66.9%. En dicho año, entonces, el factor trabajo recibe 24% del ingreso, pero aporta el 48% de la recaudación del impuesto sobre la renta.

Ésta es una manera de contrastar cuál fue el pago hecho al factor trabajo a través de sueldos y salarios, que nos estaría dando una idea del tamaño de base tributaria que representan (24% en 2014) *versus* el pago al factor

GRÁFICA 10
COMPOSICIÓN DEL ISR POR TIPO DE CONTRIBUYENTE



FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”.

capital (base tributaria del 66.9%), y lo que cada una de esas bases acaba pagando en ISR. Es decir, de 24 rebanadas del pastel/PIB sale el 45% de la recaudación de ISR y de 67 rebanadas sale el 49 por ciento.

Al parecer, en la actualidad es común entre los países de la OCDE que sus impuestos sobre la renta provengan en 50% de los ingresos al salario. Sin embargo, la gran diferencia entre esas economías y la mexicana es el pago que hace en esos países al factor trabajo. Muy probablemente no es del 24 por ciento.

Como se ha apuntado antes, a partir de 2014, el acceso a cierta información controlada por el SAT o la SHCP aumentó. Por ejemplo, ahora sabemos sobre el número de contribuyentes que existen en el padrón al menos por el tipo de contribuyente,¹⁰ por el régimen en el que tributan,¹¹ por en-

¹⁰ 1. Personas Físicas. 1.1 PF Asalariados. 1.2 PF Grandes Contribuyentes. 2. Personas Morales. 2.1 Grandes Contribuyentes.

¹¹ Los vigentes en 2017 son 17: Régimen general de Ley personas morales; Personas morales con fines no lucrativos; Régimen de sueldos y salarios e ingresos, asimilados a salarios; Régimen de arrendamiento; Régimen de enajenación o adquisición de bienes; Régimen de los demás ingresos; Régimen de consolidación; Régimen residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México; Régimen de ingresos por dividendos (socios y accionistas); Régimen de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales; Régimen de los ingresos por intereses. Sin obligaciones fiscales: sociedades cooperativas de producción que optan por diferir sus ingresos; Régimen de incorporación fiscal; Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras; Régimen opcional para grupos de sociedades; Régimen de los coordinados.

TABLA 8
 PIB A PRECIOS CORRIENTES POR EL PAGO DE LOS FACTORES

SCN ¹	Concepto	2014	2015 ^R	2016 ^P
D.1	Remuneraciones de los asalariados	27.4	27.3	26.7
D.11	Sueldos y salarios	24.2	24.0	23.4
D.12	Contribuciones sociales de los empleadores	3.2	3.3	3.3
D.2	Impuestos sobre la producción y las importaciones	6.4	6.8	7.2
D.3	Subsidios (-)	0.7	0.4	0.2
B.2b	Excedente bruto de operación	66.9	66.3	66.4
B.1b	Valor agregado bruto/producto interno bruto³	100	100	100

¹ Se refiere a la codificación del sistema de cuentas nacionales 208.

³ A precios de mercado.

^R Cifras revisadas.

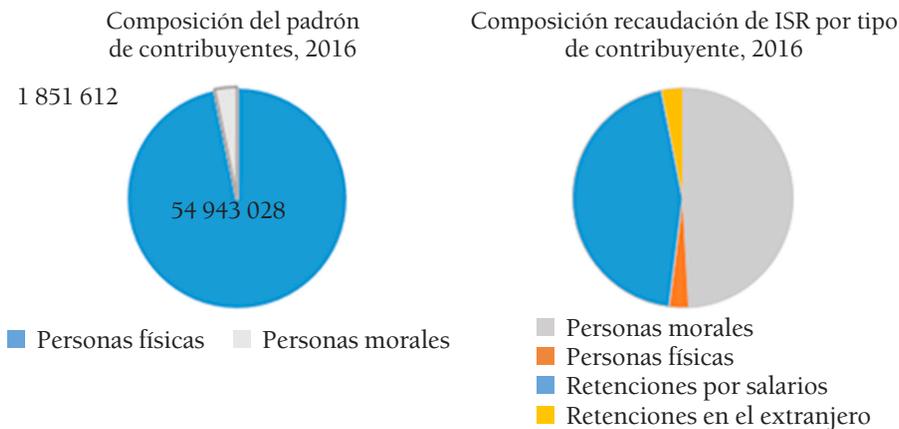
^P Cifras Preliminares.

FUENTE: INEGI, PIB a precios corrientes por el pago de los factores, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/bs/default.aspx>>.

tividad federativa y por sector económico. Sin embargo, no se tiene el dato de contribuyentes por nivel de ingresos (lo que daría indicios de la base tributaria) o por lo que pagaron de impuestos (lo que daría indicios de la incidencia tributaria). Según la gráfica 11, el padrón de contribuyentes activos a diciembre de 2016 se compuso de 54 943 028 personas físicas y 1 851 612 personas morales. La gráfica 12 muestra el monto de recaudación del ISR aportado por personas morales, por personas físicas que no son asalariados, por asalariados y por contribuyentes en el extranjero. El 49% de la recaudación de ISR proviene del 3.3% del padrón que son las morales. Según los datos del SAT, de 2010 a 2017, el padrón total ha crecido a una tasa media de crecimiento anual de 9.8%, de donde el incremento más acelerado proviene del crecimiento del padrón de personas físicas, el cual ha crecido 10% anual en esos siete años. Esto nos habla de un esfuerzo por ampliar la base tributaria y por integrar al sector informal (sin embargo, un dato difícil de entender es que el padrón de personas físicas en 2017 sea de 62 470 502 personas y que la población económicamente activa (PEA) ocupada en el sector formal e informal sea menor, 52 438 646.00. Si bien las personas físicas pueden estar dadas de alta en más de un régimen, la diferencia parece amplia).

GRÁFICAS 11 Y 12

COMPOSICIÓN DEL PADRÓN Y DE LA RECAUDACIÓN DE ISR EN 2016



FUENTE: SAT datos abiertos, disponible en <http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page**giiodcImpu.html>.

- Incidencia del ISR por nivel de ingresos

A pesar de que el “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública” y sus anexos se encuentra disponible desde 2002, es a partir de 2014 que se detalla un poco más la incidencia de los impuestos, no sólo del ISR, pero también del IVA y de los ingresos totales del gobierno federal (vistos en apartados anteriores).

La tabla 9 muestra 11 niveles de ingreso, definidos por SHCP,¹² y qué proporción del total de la recaudación de ISR aporta cada nivel en 2014, 2015 y 2016. Sin embargo, la manera en que la Secretaría presenta la información “deja fuera” de los niveles de ingreso a los datos de contribuyentes de ISR que no presentaron declaración anual. A estos les denomina “resto”. Pero sabemos que los contribuyentes que no tienen que presentar declaración anual son aquellos a los que se le retiene en la fuente y no superan los 400 mil pesos de ingreso anual. Entonces, los datos que integran el renglón de “resto”, deberían de estar incorporados entre los niveles que van de 0 a 250 mil y de 250 a 500 mil pesos de ingresos al año.

Considerando esto, tenemos que, en 2014, el 26.97% de la recaudación de ISR que corresponde a lo que la SHCP nombra “resto”, es realmente lo que aportan los contribuyentes que ganan menos de 33 333 pesos mensua-

¹² Para hacer más fácil su comprensión, la autora proporciona el dato de manera mensual también.

les. Al considerar esto, la tabla 9 que parece tener un comportamiento progresivo (ir creciendo en el porcentaje que cada nivel de ingresos aporta a la recaudación de ISR conforme el contribuyente aumenta de ingresos) se distorsiona, pues juntando los dos primeros niveles con el “resto” tendríamos que ellos aportan en 2014, 27.6% de toda la recaudación.

TABLA 9
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE ISR SEGÚN NIVEL DE INGRESOS

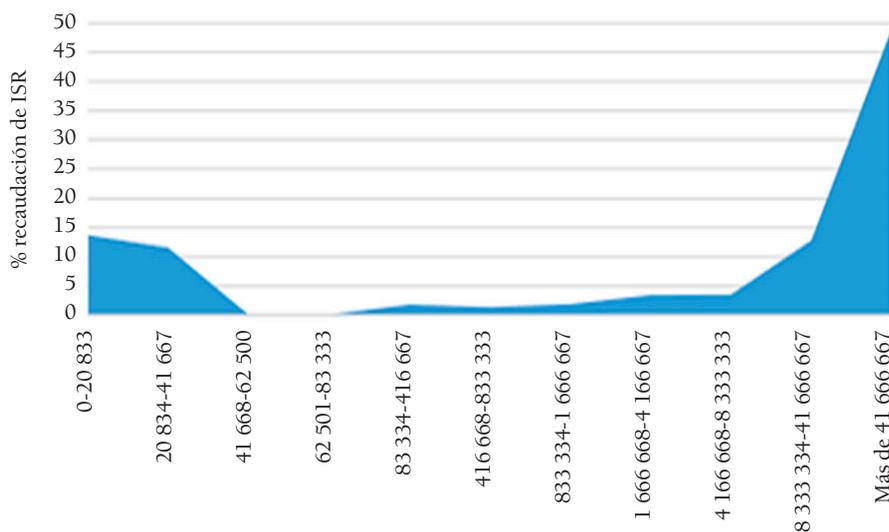
<i>Composición de la recaudación del ISR</i>				
<i>Ingresos al año en miles</i>	<i>Ingresos al mes</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Total	Total	100.00	100.00	100.00
0 a 250	0-20 833	0.66	1.70	2.25
250 a 500	20 834-41 667	0.05	0.12	0.12
500 a 750	41 668-62 500	0.12	0.11	0.16
750 a 1 000	62 501-83 333	0.16	0.14	0.17
1 000 a 5 000	83 334-416 667	1.77	1.74	1.91
5 000 a 10 000	416 668-833 333	1.36	1.35	1.42
10 000 a 20 000	833 334-1 666 667	2.17	2.01	1.96
20 000 a 50 000	1 666 668-4 166 667	3.48	3.32	3.51
50 000 a 100 000	4 166 668-8 333 333	3.87	3.64	3.61
100 000 a 500 000	8 333 334-41 666 667	12.68	12.48	12.83
Más de 500 000	Más de 41 666 667	46.73	46.31	49.03
Resto (- de 400)	Resto (- de 33 333)	26.97	27.07	23.03

FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XII de “Informe trimestral sobre la situación económica, a las finanzas públicas y la deuda pública”.

¿Cómo es, por ejemplo, que de los ingresos de más de 33 333 pesos hasta un nivel de ingresos de ocho millones 333 mil mensuales, aportan tan poco a la composición del ISR?, ¿realmente el número de contribuyentes y sus ingresos entre el nivel tercero y noveno son tan pocos que no aportan tanto?, ¿es fiel reflejo de una estructura de ingresos polarizada, que concentra sus contribuyentes en la base y punta de la pirámide y no hay muchos habitantes en medio?, ¿o es que SHCP y el SAT sólo concentran sus actividades de recaudación en los niveles uno y dos (cautivos) y diez y once (pocos pero gordos)? Es decir, ¿la estructura de ingresos de personas físicas y morales del país se ve como la composición del ISR reflejada en la gráfica 13? Esto sólo lo podríamos saber si tuviéramos datos sobre la estructura de los

ingresos de los contribuyentes. Sin esta información no sabremos realmente cuánto está pagando cada quien en base a lo que posee y así no sabremos realmente qué tan justo o injusto es el sistema tributario.

GRÁFICA 13
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL ISR POR NIVEL DE INGRESOS EN 2016



Niveles de ingreso mensual de personas físicas y morales

FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”.

La tabla 10 nos muestra el crecimiento real de la recaudación de ISR por cada nivel de ingresos de 2014 a 2016. El crecimiento más acelerado después de la reforma tributaria de 2013 se da en los dos niveles más bajos de ingreso. Los contribuyentes con ingresos de 0 a 20 833 pesos mensuales aumentan su recaudación de 2014 a 2016 en 116%. El siguiente rango (hasta 41 667 pesos mensuales) aumenta 86.5%. Lo que deja ver que las reformas de 2013 impactaron a todos los niveles de ingreso, pero en una medida mucho mayor a los primeros dos niveles de ingreso. ¿Habrá sido resultado de la eliminación de deducciones, de la incorporación de nuevos contribuyentes, de mayores acciones para reforzar el cumplimiento?

Los contribuyentes que no presentan declaración, es decir, quienes ganan menos de 400 mil pesos anuales y no están dados de alta en otro régimen fuera del de sueldos y salarios, son sobre quienes menos ha impactado la reforma de 2013 desde la perspectiva del crecimiento de su recaudación (8.2%). Esto se puede interpretar como buenas noticias, hasta cierto punto,

TABLA 10
RECAUDACIÓN DEL ISR POR NIVELES DE INGRESO EN PESOS DE 2010
Y SU CRECIMIENTO DE 2014 A 2016

<i>Recaudación por ISR (pesos de 2010)</i>					
<i>Ingresos al año en miles</i>	<i>Ingresos al mes</i>	2014	2015	2016	TMCA
Total	Total	849 632.30	1 042 677.10	1 163 939.70	17.00
0 a 250	0-20 833	5 590.50	17 755.20	26 155.50	116.30
250 a 500	20 834-41 667	392.20	1 223.70	1 363.50	86.50
500 a 750	41 668-62 500	1 058.60	1 161.30	1 821.90	31.20
750 a 1 000	62 501-83 333	1 321.30	1 426.90	1 976.70	22.30
1 000 a 5 000	83 334-416 667	15 006.60	18 135.60	22 273.50	21.80
5 000 a 10 000	416 668-833 333	11 554.70	14 094.60	16 500.70	19.50
10 000 a 20 000	833 334-1 666 667	18 435.30	20 967.60	22 790.90	11.20
20 000 a 50 000	1 666 668-4 166 667	29 605.20	34 640.60	40 908.00	17.50
50 000 a 100 000	4 166 668-8 333 333	32 846.60	38 005.00	42 032.50	13.10
100 000 a 500 000	8 333 334-41 666 667	107 715.80	130 153.20	149 350.40	17.80
Más de 500 000	Más de 41 666 667	397 001.90	482 890.30	570 671.30	19.90
Resto (- de 400)	Resto (- de 33 333)	229 103.40	282 223.10	268 094.80	8.20

FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.

pues son los contribuyentes enteramente cautivos sobre quienes siempre ha recaído la fuerza extractiva del Estado.

Evasión en el impuesto sobre la renta: a cuánto equivale y qué tipo de contribuyente evade más

En la primera parte del trabajo, al hablar de la baja recaudación como uno de los problemas principales del sistema tributario, se mencionó que parte de lo que contribuía a la pérdida de ingresos era la “porosidad” del sistema. Entendemos por porosidad al hecho de que los recursos potenciales se escapan, ya sea de manera ilegal, a través de la evasión, o de manera legal, a través de la elusión. Igualmente, los gastos fiscales resultan en una pérdida de recaudación (probablemente existe un traslape entre lo que se considera elusión y el resultado de los recursos no captados por los gastos fiscales).

Una manera de aumentar la recaudación total y del ISR, sin entrar en las dificultades de naturaleza política que implican las reformas a las leyes impositivas, es reducir la evasión. El recuperar recursos perdidos en la evasión requiere fundamentalmente de la capacidad institucional del Sistema de Administración Tributaria (SAT) y de la SHCP. Según los cálculos más recientes sobre evasión del ISR y del IVA, la evasión de ISR en 2015 fue equivalente al 25.6% de la recaudación potencial, lo que representó el 3.2% del producto interno bruto.

Es de llamar la atención que la evasión, tanto de IVA como de ISR, han disminuido varios puntos porcentuales de 2004 a 2015. Pero especialmente en 2015 la reducción de la evasión fue dramática. Cabe señalar que los estudios de evasión son por ley licitados por el SAT y distintas universidades han sido encargadas cada año de conducirlos (lo que probablemente resulta en distintas metodologías de cálculo).

TABLA 11
TASAS DE EVASIÓN DEL IVA Y EL ISR DE 2004 A 2015

<i>Tasas de evasión</i>			
<i>Porcentaje de la recaudación potencial</i>			<i>% de evasión de IVA e ISR con respecto del PIB</i>
<i>Año</i>	<i>IVA</i>	<i>ISR</i>	
2004	35.05	49.29	5.36
2005	33.61	49.41	5.17
2006	27.69	44.68	4.40
2007	30.37	39.34	4.18
2008	24.88	41.71	4.17
2009	32.15	47.53	5.16
2010	27.89	44.81	5.01
2011	31.94	39.82	4.74
2012	31.15	40.17	4.65
2013	29.08	37.97	4.44
2014	21.75	37.28	4.15
2015	19.43	25.60	3.17

FUENTE: San Martín (2016:4-5 y 35).

La gráfica 14 muestra que las tasas de evasión varían de acuerdo a la naturaleza de los ingresos del contribuyente (régimen fiscal). Los regímenes de personas físicas con ingresos por arrendamientos y por actividad empresa-

rial presentan las tasas de evasión más altas desde 2005 y hasta la actualidad. En 2015 los ingresos por arrendamientos evadían en un 76% del potencial de recaudación y aquellos con ingresos por actividad empresarial 68 por ciento.

Si bien ambos regímenes no son los que representan las proporciones más importantes de la evasión total del ISR en términos de recursos (los ingresos evadidos por arrendamientos significan el 7.4% de toda la evasión y los ingresos por actividad empresarial el 15% en 2015), es necesario que se disminuya la evasión entre este tipo de contribuyentes, pues el mensaje que envían estos datos es que es muy desigual el tratamiento de la ley según ingresos de la persona. Además de que es probable que quienes tienen ingresos por arrendamiento pertenezcan a los ingresos más altos y así se convierte en una evasión regresiva, por llamarla de algún modo.

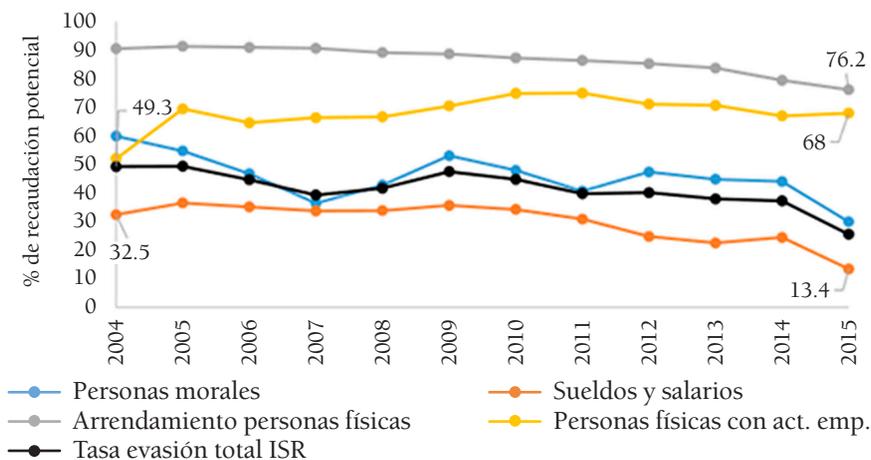
Una de las variables que determinan el cumplimiento tributario es la percepción de justicia del sistema que tienen los contribuyentes. Saber que las personas físicas con ingresos por arrendamientos y actividad empresarial evaden en tal proporción aumenta la percepción de injusticia y, por ende, mina el cumplimiento. Lo mismo se puede argumentar de la economía informal (quien en su mayor parte está representada en la evasión del régimen de personas físicas con actividad empresarial); lo que representen en cuanto a recaudación no es una proporción tan importante, pero sí lo es el que todos tributen. Que todos están pagando es una medida de uso común de justicia tributaria.

La tasa de evasión de las personas morales es de 30% su recaudación potencial y la más baja es la de los ingresos por sueldos y salarios (13.4% en 2015). En lo general, las tasas de evasión global de ISR y de sus distintos regímenes han bajado en los últimos diez años. La gráfica 15 nos muestra, en términos reales, lo que ha representado la evasión del ISR de 2004 a 2015 por tipo de régimen. La mayor parte de los recursos se pierden en la evasión de las personas morales, 53.3% del total de evasión en 2015, y en la de los ingresos por sueldos y salarios, 24.3% en el mismo año de referencia. Según los cálculos del estudio, la evasión de ISR en 2015 fue de 370 213 millones de pesos, lo que equivale al 15.7% de recaudación total del país en ese año.

Devoluciones de ISR y otros impuestos: ¿es lo normal, es privilegio o es parte de la ineficiencia tributaria?

Otra manera de incrementar la recaudación tributaria y de ISR es disminuyendo las devoluciones que da el SAT año con año a los contribuyentes. Las devoluciones de IVA son las más relevantes y han crecido de 2010 a 2016 en términos reales. En los últimos seis años en promedio han representado

GRÁFICA 14
TASAS DE EVASIÓN DE ISR POR RÉGIMEN FISCAL: 2004-2016



FUENTE: San Martín (2016:32).

GRÁFICA 15
EVASIÓN DE ISR POR RÉGIMEN FISCAL (MILLONES DE PESOS DE 2010)

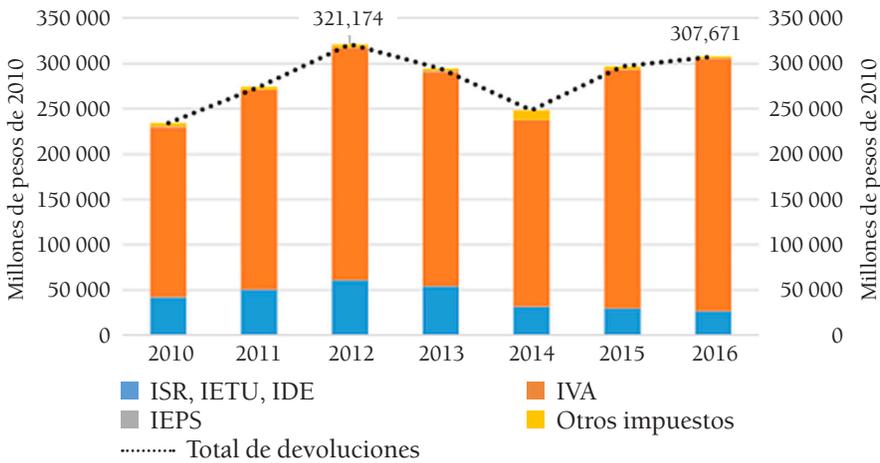


FUENTE: elaboración propia con base en San Martín (2016).

del 83% del monto total devuelto por el SAT. Lo devuelto por el SAT en IVA en 2013 representó el 47% de la recaudación de ese año y 43% en 2016. Al contrario, las devoluciones de ISR, IETU e IDE juntas en 2012 fueron equivalente al 8.1% de la recaudación de los tres y en la actualidad el 2.3% de la recaudación ISR se devuelve.

Lo que nos queda por saber es qué tan justificadas están las devoluciones. ¿Es normal que el sistema tributario devuelva a sus contribuyentes un monto que representa el 46% de lo recaudado de IVA?, ¿las devoluciones son un resultado “natural” de las leyes de cada impuesto o son un privilegio fiscal, o son muestra de la falta de capacidad administrativa del SAT?

GRÁFICA 16
DEVOLUCIONES POR IMPUESTO EN PESOS CONSTANTES¹³



FUENTE: SAT Datos Abierto, disponible en <http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giiodclmpu.html>.

Los gastos fiscales

Los gastos fiscales son otros de los causantes de la porosidad del sistema. Los gastos fiscales, según los define la SHCP, son “los tratamientos que se desvían de la estructura normal de los impuestos considerando las disposiciones fiscales vigentes” (SHCP, 2012). Los gastos fiscales son los montos que el erario federal deja de recaudar por otorgar tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales.

Si bien desde 2013 el “Presupuesto de gastos fiscales”, que por ley la SHCP entrega a la Cámara de Diputados, es un poco más completo que los

¹³ La categoría “otros impuestos” incluye: impuesto sobre la tenencia y uso vehicular (IS-TUV), impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), ICE, accesorios, impuestos no comprendidos, impuesto por la exploración y extracción de hidrocarburos (IEEH) y ISEDIP.

anteriores, los datos que se vierten ahí solo son estimaciones, por lo que hace falta evaluar qué tanto la estimación se apegó a la realidad de lo gastado una vez acabado el año fiscal.

Como se dijo en el capítulo sobre el impuesto predial y el impuesto sobre la tenencia y uso vehicular, los gastos fiscales (por ser un gasto) tienen que estar no sólo presupuestados, sino también tiene que estar justificados y ser auditados. En teoría, los gastos fiscales persiguen un objetivo en términos de política económica o social, por lo cual se debe de evaluar si al “gastarlos” están alcanzando su objetivo o no. Ejercicios de este tipo son los que debería de apoyar a la toma de decisiones para continuar con determinado gasto fiscal o eliminarlo por completo. Estos gastos tienen que ser auditados igualmente, y en este sentido es importante contar con información sobre la incidencia precisa de los gastos fiscales, es decir, exactamente quién está recibiendo un tratamiento que se desvía de la estructura normal de los impuestos.

La gráfica 17 nos muestra el tamaño de los gastos fiscales desde 2002 en pesos constantes y como proporción del PIB. 2008 fue el año con mayor nivel de gasto fiscal alcanzando 836 216.9 millones de pesos de 2010 o el equivalente al 5.14% del PIB. En ese año fue especialmente elevando debido al gasto fiscal que implicó el subsidio a la gasolina (IEPS).

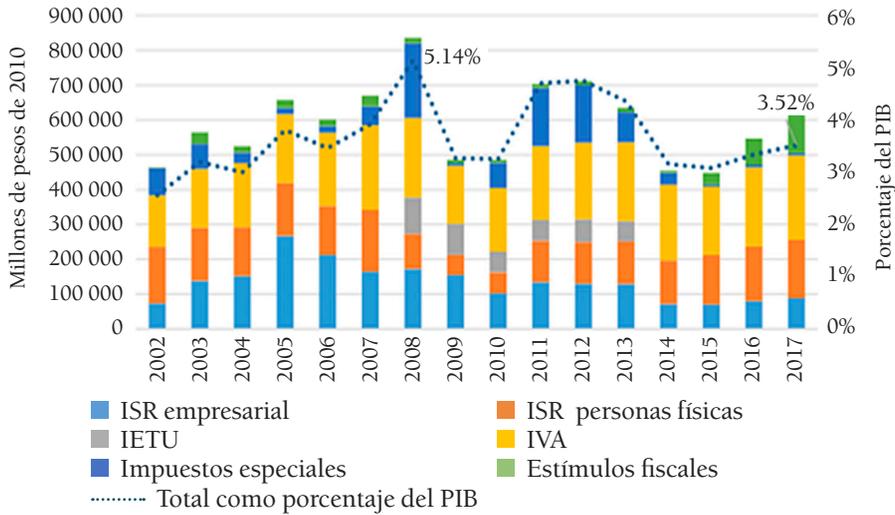
Si bien después de la reforma aprobada en 2013 disminuyeron los gastos fiscales, a partir de 2015 vuelven a aumentar. De los 623 821 millones de pesos de 2010 que se dejaron de recaudar en 2017, 41% corresponde al total de gastos en ISR, 38.8% de IVA y 19% en estímulos fiscales. Todos estos gastos son equivalentes al 3.52% del PIB en 2017. Los gastos fiscales de ISR en 2016 equivalieron al 20.5% de la recaudación de ese año.

CONCLUSIONES

Al inicio de este capítulo se dejó claro que la recaudación del Estado mexicano es muy baja. Países del mismo nivel de ingresos como Argentina, Brasil o Sudáfrica recaudan al menos 15 puntos del PIB más que México. Evidentemente la recaudación debe de aumentar, pero lo más recomendable, en vista del nivel de desigualdad en el ingreso en el país y del diagnóstico presentado sobre el ISR, es que el aumento debe de darse de manera progresiva, cobrando una tasa mayor conforme se aumenten los ingresos.

Uno de los hallazgos más notorios de la primera parte es el análisis de incidencia que se pudo hacer a partir de la información disponible. Por un lado, la tabla 2 mostró que el 48.3% de los ingresos presupuestarios del

GRÁFICA 17
GASTOS FISCALES DEL GOBIERNO FEDERAL



FUENTE: elaboración propia con base en los datos estimados por SHCP, Presupuesto de gastos fiscales, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.

gobierno federal¹⁴ provinieron en 2016 de las personas físicas y morales con ingresos de menos de 41 667 pesos mensuales (que corresponde a los dos primeros niveles de ingreso en que la SHCP desagrega los niveles de ingreso al mostrarnos los datos). Por otro lado, los datos de la tabla 2, al ser contrastados con los datos de la ENIGH 2016 sobre los ingresos promedio por decil, se observa que los ingresos de los integrantes de los hogares que conforma los diez deciles de ingreso, todos, quedan contenidos en los dos primeros niveles de ingresos establecidos por la SHCP. En otras palabras, el 51.7% de los ingresos del gobierno federal se recaudan de los ingresos de hogares que no están representados en los diez deciles de la ENIGH.

Si bien la composición de la recaudación total es en mayor proporción directa (proviene en poco más de la mitad del ISR), es menos celebratoria la composición del ISR. El diseño del impuesto sobre la renta no guarda una proporción o no está hecho en función de la estructura de ingresos que prima en el país. La tasa más alta de ISR se alcanza en un nivel de ingresos que es muy bajo para la realidad de los ingresos del país. Alcanza el techo

¹⁴ Esto incluye los ingresos petroleros y no petroleros, y dentro de los no petroleros a los tributarios y los no tributarios.

muy rápido y la punta de la pirámide en este país tan desigual es muy alta. Por otro lado, el ISR personal, por ejemplo, empieza a cobrar impuestos “muy pronto o muy abajo” individuos con ingresos de 496 pesos mensuales (5 952 anuales) y de hasta 4 210 respectivamente (50 525 anuales) ya pagan el impuesto. Con esto en mente, conviene modificar el diseño del impuesto en cuanto a los estratos de ingreso que maneja y las tasas que les debe de asignar a cada uno de éstos. La modificación debe de tener el objetivo de reflejar y capturar la disparidad de ingresos que prima en el país. La progresividad, al final de cuentas, está dada por los estratos de ingreso, su anchura y el crecimiento de las tasas a lo largo de los estratos.

Los estudios encontrados sobre tasas marginales y promedio del ISR personal, corroboraron la sospecha de que este impuesto está muy alejado de ser progresivo. Esto es evidente al contrastar las gráficas (7 y 8) que representan las tasas marginales del ISR personal en México y Suecia.

El ISR empresarial, según está diseñado, aplica una sola tasa (30%) a todas las empresas. Sin embargo, los estudios disponibles sobre las tasas efectivas de ISR empresarial nos alertan que en México (en 2012) la tasa efectiva que pagaron las empresas fue de 11.9%. Sobre esto dos cosas: uno, debido a lo significativa que es la información que proveen los cálculos sobre las tasas efectivas, tendría que ser obligatorio que el SAT o la SHCP transparentaran esos datos o la información para poder calcularlos año con año. Dos, posiblemente la tasa efectiva que pagan las empresas varía por el tamaño de los ingresos de las empresas. En ese sentido, la información sobre las tasas efectivas de ISR empresarial debiera de estar dada según el tamaño de la empresa. Esto permitiría tomar medidas de corrección en caso de encontrar que las disposiciones fiscales que permiten reducir la base sobre la cual se cobra la tasa estatutaria del ISR, solo son aprovechadas por las grandes empresas.

Los datos sobre la composición del ISR muestran que el 46% del impuesto se hace de los contribuyentes que tienen ingresos por sueldos y salarios. Sin embargo, esto no parece guardar proporción con lo que el factor trabajo recibe en pago (24%, según la tabla 8 que muestra el PIB a precios corrientes por el pago de los factores). Esto nos habla de un desequilibrio en la composición del ISR, basado en una proporción (desproporción) muy alta a partir de los ingresos del factor trabajo. Esto nos lleva a requerir mayor información sobre los ingresos del factor capital (de las empresas/personas morales) y sobre los ingresos de los asalariados y personas físicas con el fin de comprobar si los datos con los que disponemos hasta ahora se confirman. De ser así, habría que revertir la alta contribución de los asalariados al pago del impuesto de manera que refleje sus ingresos.

Como se mencionó antes, el sistema tributario es muy poroso. Cuenta con muchos huecos por los que se escapan recursos que puede extraer. Los mecanismos que conforman esta porosidad son la evasión, las devoluciones y los gastos fiscales. Todos éstos tienen que ser disminuidos.

Según los estudios más recientes, la evasión del ISR y del IVA en 2015 representaron el 3.2% del PIB. En cuanto al ISR se encontró que su evasión en 2015 fue equivalente al 25.6% de la recaudación potencial del impuesto, y que las tasas de evasión son mucho más altas entre los contribuyentes que tienen ingresos por arrendamientos (76% de la recaudación potencial) y por actividad empresarial (68% de la recaudación potencial). Además de que la evasión debe de ser eliminada, se sugiere que se ataque a los dos tipos de régimen que muestran las tasas de evasión más alta. Si bien no representan la mayor parte de los recursos potenciales, no es recomendable que se perciba un tratamiento tan diferenciado en la práctica (la evasión entre asalariados es mucho menor, 13%). La importancia de atacar la evasión o el incumplimiento, además de perseguirse para aumentar los ingresos, se debe de perseguir en aras de mandar un mensaje de justicia contributiva. El pago de impuestos se determina por muchas razones, pero una de ellas es por la percepción de justicia que perciba el contribuyente sobre el sistema. Una manera clara de percibir al sistema tributario como injusto es ver que los demás no están pagando.

Las devoluciones más sustanciales son las del IVA. Las devoluciones del IVA en 2016 fueron equivalentes al 43% de su recaudación en ese año, mientras que las del ISR fueron del orden del 2.3% de lo recaudado igualmente en 2016. Lo más relevante sobre las devoluciones es determinar si éstas están plenamente justificadas o están disfrazando la entrega de privilegios fiscales. Esto es algo que requiere mayor información y análisis. Por lo pronto, pedirle al SAT que provea los argumentos para justificar o no el monto de las devoluciones y saber exactamente quién las ha recibido, es un primer paso.

Por último, los gastos fiscales según las estimaciones de la SHCP para 2017, fueron equivalentes al 3.5% del PIB, un monto nada desdeñable considerando que la recaudación total ronda los 13 puntos del PIB. Los gastos fiscales concernientes al ISR en 2016 fueron equivalentes al 20.5% de la recaudación del impuesto. Más allá de que la SHCP provea estimaciones sobre estos gastos año con año, estos gastos se deben de cuantificar una vez realizados para ver qué tanto se desviaron de lo presupuestado. Y no sólo eso, sino que, como todo gasto, deben de estar auditados. Deben de estar plenamente justificados en análisis costo-beneficio que respalden el que se introduzcan, se mantengan o se eliminen. Al poner en escrutinio los gastos fiscales (quizás mediante la Auditoría Superior de la Federación)

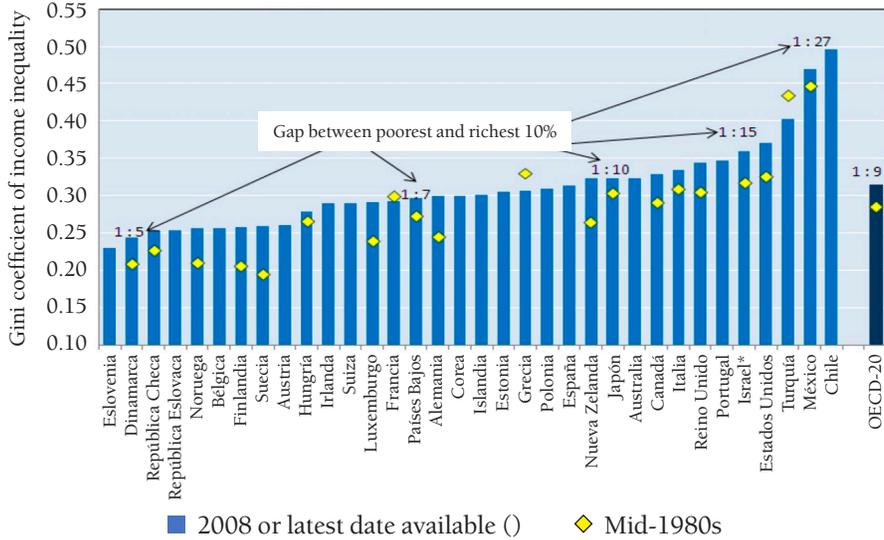
se debe de contar con la información necesaria para saber quién los recibió, por qué (en aras de la consecución de qué objetivo) y a cuánto ascendieron.

BIBLIOGRAFÍA

- Congressional Budget Office (2017), *International Comparisons of Corporate Income Tax Rates*, disponible en <<https://www.cbo.gov/publication/52419>>.
- Paturot, D., K. Mellbye y B. Brys (2013), “Average Personal Income Tax Rate and Tax Wedge Progression in OECD Countries”, en *OECD Taxation Working Papers*, núm. 15, París OECD Publishing.
- Torres, C., K. Mellbye y B. Brys, (2012), “Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules”, en *OECD Taxation Working Papers*, núm. 12, París, OECD Publishing.
- San Martín Reyna, Juan Manuel, Carlos Alberto Juárez Alonso, Jaime Díaz Martín del Campo y Héctor Enrique Ángeles Sánchez (2016), “Evasión del impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta”, en *UDLAP*, disponible en <http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Paginas/default.aspx>.
- SAT, *Datos Abiertos sobre el padrón de contribuyentes*, disponible en <http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giiodcImpu.html>.
- SHCP (2002 a 2017), *Presupuesto de gastos fiscales*, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.
- SHCP (2002 a 2016), *Anexo XIII del Informe trimestral sobre la situación de económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.
- Unda Gutiérrez, Mónica (2010), “The Building of a Poor Tax State, the Political Economy of Income Tax in Mexico 1925-1964”, tesis de doctorado, Londres, Universidad de Londres.

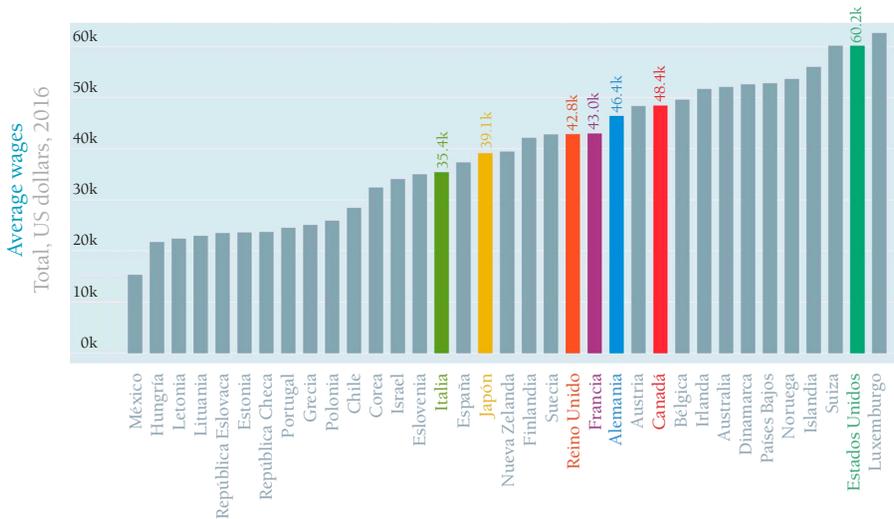
ANEXO

GRÁFICA 1 (ANEXO)
COEFICIENTE DE GINI A MEDIADOS DE LOS AÑOS OCHENTA Y EN 2008,
Y DIFERENCIA ENTRE EL DECIL MÁS POBRE Y EL MÁS RICO

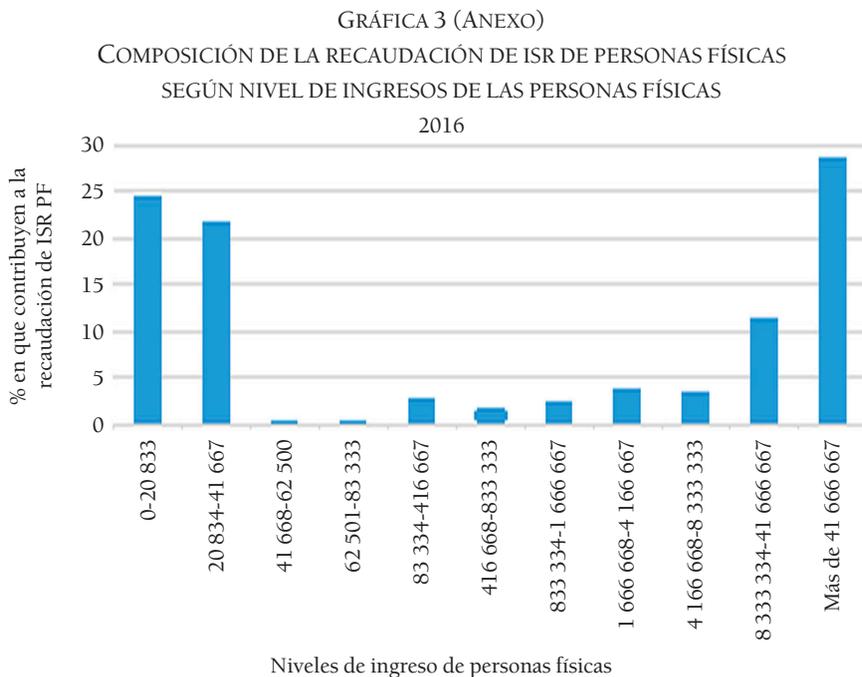


FUENTE: OECD (2011:1).

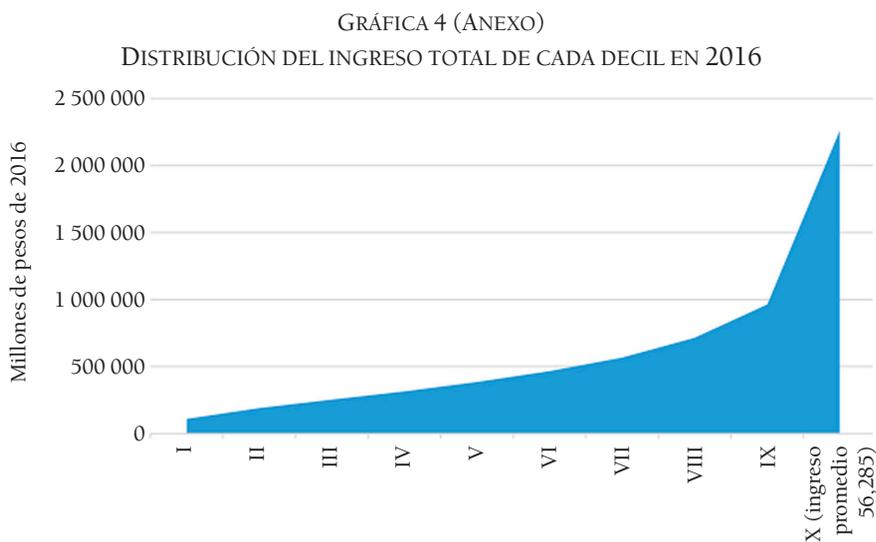
GRÁFICA 2 (ANEXO)
SALARIO PROMEDIO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE EN 2017



FUENTE: OCDE, disponible en <<https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>>.



FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XIII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”.



FUENTE: elaboración propia con base en ENIGH, 2016.