

00861



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO  
DE MÉXICO

T E S I S

QUÉ PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRÍA EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A :  
EMILIO CABALLERO URDIALES



ASESOR DE TESIS: DR. JULIO LÓPEZ GALLARDO

MÉXICO, D.F.

OCTUBRE, 2005

m349108



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Emilio Caballero  
Ordiales

FECHA: 10 de octubre de 2003

FIRMA: Emilio Caballero

A:

Emilio y Aurorita

Rosa María

Emilio, Gabo y Gaby

## INDICE

	Página
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 LA TEORÍA DE LOS IMPUESTOS</b>	<b>1</b>
<b>I INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
<b>II ¿QUIÉN PAGA LOS IMPUESTOS?</b>	<b>4</b>
1 ¿Quién Paga los Impuestos Indirectos: al Gasto o al Consumo?	5
2 ¿Quién Paga los Impuestos al Trabajo?	12
<b>III LOS IMPUESTOS Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA</b>	<b>14</b>
1 Los Efectos sobre la Eficiencia Económica de los Impuestos a las Mercancías	16
2 Los Efectos sobre la Eficiencia Económica de los Impuestos al Ingreso	21
A Impuestos al Ingreso Proveniente de los Intereses	21
B Impuesto al Ingreso Proveniente del trabajo	25
<b>IV LOS IMPUESTOS, LA JUSTICIA Y LA EQUIDAD</b>	<b>29</b>
1 La Equidad y los Impuestos al Consumo de Alimentos	29
2 La Equidad y los Impuestos al Ingreso	31
<b>CAPÍTULO 2 LA TEORÍA ECONÓMICA Y LOS IMPUESTOS: El Nuevo Modelo Clásico</b>	<b>42</b>
<b>I INTRODUCCIÓN</b>	<b>42</b>
<b>II LA INTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO AL INGRESO EN EL MODELO TEÓRICO</b>	<b>43</b>
1 El Efecto Sustitución del Impuesto al Ingreso	47
A El Impuesto al Ingreso y la Tasa de Interés	47

## INDICE

	Página
B El impuesto al ingreso y la productividad marginal del trabajo	49
C El impuesto al ingreso y la productividad marginal del capital	52
2 El Impuesto al Ingreso y su Efecto sobre el Vaciado de Mercado de los Bienes Reales	54
A El Proceso de Ajuste de un Incremento de la Tasa del Impuesto al ingreso	55
3 Efecto Ingreso, o riqueza, del impuesto al ingreso	59
4 El Efecto del Impuesto al Ingreso para Financiar el Gasto Público	60
<b>CAPÍTULO 3 LA TEORÍA ECONÓMICA Y LOS IMPUESTOS: Dos Visiones Alternativas Keynes y Kalecki</b>	<b>67</b>
I Keynes	67
1 Los impuestos y la oferta agregada	68
2 Los impuestos y sus efectos sobre el Consumo	70
A Los efectos del impuesto al Ingreso sobre la propensión al consumo, b	71
B Los efectos del impuesto al ingreso sobre el producto o Ingreso, $Y^s$	72
3 Los impuestos y sus efectos sobre la Inversión	74
A La Tasa de Interés	74
B La Eficiencia Marginal de Capital	78
II Kalecki	84
<b>CAPÍTULO 4 EL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>97</b>
I INTRODUCCIÓN	97
II. El Sector Público de México	98

## INDICE

	Página
III El Presupuesto del Sector Público	102
IV Clasificación de los Ingresos del Sector Público Presupuestario	109
1. Ley de Ingresos	110
2. Tributarios y no tributarios	110
3. Petroleros y no petroleros	110
4. Institucional	111
V Los Ingresos del Sector Público en 2005	112
VI. Los Ingresos Tributarios de México	116
VII Los Ingresos no Tributarios de México	120
1 Ingresos no Tributarios del Gobierno Federal	122
2 Ingresos de los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario distintos de PEMEX	123
<b>CAPÍTULO 5 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO</b>	<b>126</b>
I INTRODUCCIÓN	126
II Impuesto Sobre la Renta, ISR	127
1. ISR: Personas Morales	130
1-1 Personas Morales con Actividad Empresarial	130
A) Régimen General	130
a) Ingresos Gravables	130
b) Tasas	131
c) Deducciones	132
B Régimen de Consolidación Fiscal	133
C Régimen simplificado	133
1-2 Personas Morales con Fines no Lucrativos	134
2. ISR: Personas físicas	135

## INDICE

	Página	
A	Consideraciones Generales	135
a)	Ingresos gravables	135
b)	Ingresos Exentos	136
B	Régimen General (Personas Físicas con Actividad Empresarial y Actividades Profesionales)	136
C	Régimen Intermedio de las Personas Físicas con Actividades Empresariales	137
D	Régimen de Pequeños Contribuyentes	138
E	Sueldos y Salarios	138
F	Otros Capítulos de Ingreso para las Personas Físicas	139
3	ISR: Eficiencia Recaudatoria	140
III	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	145
1	Consideraciones Generales	145
2	Eficiencia Recaudatoria del IVA en México	149
A	Productividad Tributaria	149
B	Eficiencia Recaudatoria	150
C	Equidad	152
D	Sencillez Administrativa	154
3	Evolución reciente del IVA en México	154
IV	Otros Impuestos al Consumo	155
1	Consideraciones Generales	155
A	Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, IEPS	156
B	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, ISAN	160
C	Tenencia	161
V	Impuesto a la Importación	164
VI	Impuesto al Activo	165
VII	Accesorios	167
VIII	Observaciones Finales	167

## INDICE

	Página
<b>CAPÍTULO 6 LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA</b>	<b>170</b>
<b>I INTRODUCCIÓN</b>	<b>170</b>
<b>II Antecedentes</b>	<b>171</b>
<b>1 Las Recomendaciones de los Organismos Internacionales</b>	<b>171</b>
<b>A Elevar los Ingresos del Sector Público</b>	<b>172</b>
<b>B Reducir las distorsiones económicas que provocan los impuestos</b>	<b>172</b>
<b>C Equidad</b>	<b>172</b>
<b>D Simplificación y Sencillez Administrativa</b>	<b>173</b>
<b>2 Las Propuestas del ITAM</b>	<b>174</b>
<b>II La Nueva Hacienda Pública Distributiva (NHPD)</b>	<b>179</b>
<b>III Efectos y Objetivos de la Nueva Hacienda Pública Distributiva</b>	<b>186</b>
<b>1) Recaudación Tributaria</b>	<b>185</b>
<b>2) Justicia</b>	<b>187</b>
<b>3) Eficiencia</b>	<b>191</b>
<b>CAPÍTULO 7 LA REFORMA TRIBUARIA DE MÉXICO</b>	<b>196</b>
<b>I INTRODUCCIÓN</b>	<b>196</b>
<b>II Las Reformas Aprobadas por el Congreso</b>	<b>197</b>
<b>1 La Nueva Ley del Impuesto sobre la renta de 2002</b>	<b>197</b>
<b>2 Las Modificaciones a las Leyes Fiscales de 2005</b>	<b>201</b>
<b>A Los Impuestos Indirectos</b>	<b>201</b>
<b>B Las Modificaciones a! ISR</b>	<b>203</b>
<b>a) ISR a las Empresas</b>	<b>203</b>
<b>b) ISR a las personas Físicas</b>	<b>208</b>

## INDICE

	Página
III Rasgos Generales de una Propuesta de Reforma Tributaria Alternativa	214
1. Los Principios, la Experiencia y el Futuro de la Reforma Tributaria	214
2 La Reforma Tributaria para América Latina y el Caribe	216
3 Objetivos y Rasgos Generales de la Reforma Tributaria Alternativa para México	220
A Objetivo	222
B Rasgos Generales	222
Anexo 1	i
Anexo 2	xx
Bibliografía	

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Facultad de Economía de la UNAM porque ha sido ahí, tanto en la cátedra, como en el Taller de Coyuntura de la División de Estudios de Posgrado de finales de los setenta, en contacto con un grupo de profesores, en donde aprendimos la importancia del conocimiento riguroso de las distintas corrientes teóricas y del estudio de la realidad concreta, libre de prejuicios e ideas preconcebidas, para la formulación de propuestas alternativas de política económica en beneficio de la mayoría de la población de México.

Mi más sincero agradecimiento a un grupo de profesores, del más alto nivel y prestigio académico, quienes aportaron comentarios y sugerencias a este trabajo. Al Doctor. Julio López Gallardo, por su generosidad intelectual y su apoyo permanente. El Maestro Julio López, como asesor de esta tesis, con el rigor que le caracteriza, influyó en su orientación general, leyó y criticó los avances durante la etapa de elaboración y desmenuzó párrafo por párrafo el borrador que presenté a su consideración. La Maestra Eloisa Andjel identificó el conjunto de conceptos que se encontraban mal o insuficientemente definidos, así como las inconsistencias contenidas en los siete capítulos y los anexos. La Doctora María Eugenia Romero Sotelo me hizo ver con mayor claridad el carácter político de la reforma fiscal y del conjunto de reformas económicas que han sido emprendidas en México a lo largo de su historia. El gran conocimiento y la experiencia en el tema fiscal del Maestro Carlos Tello Macías, permitió que observara cómo mejoraría este trabajo si se consideraran con mayor profundidad aspectos tales como los cambios realizados en México en el área de la administración tributaria, entre otros.

A Jorge Alcocer Villanueva le agradezco la invitación a acompañarlo como su asesor en las negociaciones del paquete económico para México de los años 1998 y 1999 con los grupos parlamentarios de los distintos partidos políticos. De esa experiencia surgió mi interés por el tema específico de los ingresos

tributarios de México. En el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA), Martha Leticia Caballero Abraham, María del Carmen López Bistrain y José Luis Álvarez Galván, me apoyaron en los aspectos teóricos y empíricos de este trabajo. A todos ellos mi reconocimiento y agradecimiento.

Al Maestro José Ignacio Casar Pérez, le agradezco las agudas críticas y comentarios que fue realizando durante la elaboración de este trabajo. La Maestra Martha Gómez, especialista en el área de impuestos, Coordinadora de Asesoría Fiscal Gratuita de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, me ayudó de manera fundamental en la comprensión de la aplicación práctica de la legislación tributaria.

Le agradezco a la Licenciada Elia Ramírez Maya, su colaboración en el acopio y procesamiento de la información estadística y documental de este trabajo. Con ella he discutido desde hace ya varios años los temas fiscales de México, la farragosa legislación tributaria y las propuestas de reforma tributaria. Para ella, mi más sincero agradecimiento por su apoyo y solidaridad.

Por último, le agradezco a Rosa María Robledo Esparza, su paciencia y el apoyo de siempre. Ella participó también en todas las etapas de la elaboración de este trabajo.

He tratado de incorporar los comentarios y observaciones realizadas por mis profesores y amigos, espero haberlo logrado. Aunque se que comparto con ellos algunos aspectos del análisis y las propuestas, el contenido y la orientación de este trabajo es de mi exclusiva responsabilidad.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene un doble objetivo, pretende avanzar en el conocimiento de uno de los problemas más importantes que desde hace ya varias décadas aqueja a la sociedad mexicana, el de la insuficiencia en la recaudación tributaria del gobierno federal y, en esa medida, contribuir a su solución. Simultáneamente pretende convertirse en un instrumento de apoyo para la docencia a nivel de licenciatura, específicamente en los cursos de finanzas públicas.

El tema bajo consideración es de la mayor importancia toda vez que los aspectos fiscales, los que se refieren a la obtención y uso de los recursos financieros del sector público, son quizás el instrumento más poderoso del que dispone el gobierno para llevar a cabo la política económica de cualquier país.

En México, la Ley de Ingresos que el ejecutivo federal somete año con año a la consideración del Congreso de la Unión, establece la fuente específica y el monto de los recursos que recibirá el gobierno federal para llevar a cabo el conjunto de funciones que, estando contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados.

Así, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, constituyen los instrumentos que mejor expresan la decisión de la sociedad respecto al papel y el peso del gobierno en la vida económica y social del país. Reflejan la importancia que se le asigna a la intervención del Estado en la vida nacional para la consecución de sus objetivos.

A partir de la década de los ochenta, en todo el mundo y particularmente en México, coincidiendo con los procesos de intensificación de la apertura y la globalización económica, se da una tendencia a la reducción de la participación del Estado en la economía. En el caso concreto de México, dos fenómenos dan

cuenta de lo anterior: la tendencia a la caída del gasto público como proporción del Producto Interno Bruto (PIB); así como la reducción del déficit público.

Esas tendencias expresan la hegemonía que ha ejercido en el proceso de globalización la concepción que atribuye a la operación libre de los mercados una mejor asignación de los recursos productivos. Aunque se reconoce que puede haber fallas en el funcionamiento de dichos mercados, éstas siempre serán menores que las fallas que produce la intervención directa del gobierno en la economía.

Sin embargo, en el caso de México, la caída tendencial del gasto público también está asociada a la incapacidad de los gobiernos federal, estatales y municipales de allegarse los ingresos presupuestarios suficientes para hacer frente a sus obligaciones y responsabilidades. Específicamente, a la incapacidad del gobierno federal de cobrar impuestos con el mismo grado de eficiencia que se observa en otras latitudes.

Existe consenso en el sentido que un grave problema que enfrenta el país actualmente es precisamente la insuficiencia de la recaudación tributaria del gobierno federal. Para algunos, el incremento de los ingresos del sector público por esa vía permitiría hacer frente a los múltiples rezagos sociales y productivos que hoy día tiene el país. Para otros, más alineados en la perspectiva de la desestatización, se requiere que se eleven los ingresos tributarios para hacer frente a la deuda contingente del gobierno federal, como los pasivos de la seguridad social, por ejemplo.

Debido a lo anterior es que existe la opinión generalizada de que es necesaria una reforma fiscal en México que tendrá que provenir, en buena medida, de la redefinición y ampliación de las fuentes de ingreso del sector público, en particular del área impositiva, en donde se ubican las mayores dificultades.

Hay coincidencia respecto a la impostergable necesidad de llevar a cabo la reforma tributaria al ser considerada como una precondition para el desarrollo económico y social de México.

En ese marco y con el propósito de avanzar en el conocimiento de lo que quizás sea el principal problema económico de México, en este trabajo se analizan las características, estructura y evolución de los distintos tipos de impuestos que existen en México, tratando de identificar los problemas asociados a ellos, así como las causas que los originan.

Se analizan también las iniciativas del actual gobierno federal para enfrentar la problemática de referencia, así como las más recientes modificaciones a la legislación fiscal que, con el mismo propósito, ha llevado a cabo el Congreso de la Unión. Ello para evaluar la fuente y el carácter de dichos cambios, así como el sentido y el grado en el que han hecho frente a los obstáculos que impiden que mejore la recaudación tributaria del sector público en México.

La tesis que aquí se sostiene es que los cambios a la legislación tributaria han sido orientados por el gobierno federal y no han incidido realmente sobre las causas del problema. Ello ha sido resultado de una concepción teórica y una corriente de opinión internacional que descalifica los impuestos al ingreso por atribuirles efectos perversos sobre el ahorro y la inversión y, consecuentemente, sobre la dinámica económica.

Los cambios realizados a la legislación fiscal han privilegiado el uso de los impuestos al consumo, así como la introducción de regímenes especiales y de excepción, tanto en el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR) como del Impuesto al Valor Agregado (IVA), intentando fomentar la inversión privada. Sin embargo, solamente han conseguido agravar los problemas de elusión y evasión de impuestos, así como la consolidación de un sistema tributario regresivo. La poca efectividad de las transformaciones realizadas en el periodo reciente, se

expresan en el hecho de que la actual carga fiscal de México, se encuentra en el mismo nivel de hace ya varias décadas.

En efecto, dichos cambios se han producido a partir de 1970, año en el que estaban ya presentes los problemas de la baja carga tributaria de México y la excesiva concentración de los ingresos tributarios en poder de la federación. Tal es el caso de la dependencia petrolera de las finanzas públicas, puesto que entre 1975 y 1982, la contribución de PEMEX a los ingresos del gobierno federal pasó de 6 a 38 por ciento.

El otro cambio importante se refiere a la tendencia a modificar la orientación de la estructura tributaria en favor de los impuestos indirectos y en detrimento del ISR. En 1979 se introdujo el IVA en sustitución del ISIM, convirtiéndose en la segunda fuente de ingresos tributarios del gobierno federal.

En ese marco, en 1983, Miguel de la Madrid elevó la tasa de IVA del 10 al 15 por ciento y durante ese mismo sexenio se incrementaron los impuestos especiales y se redujeron las tasas del ISR. Los regímenes de Salinas y Zedillo continuaron con la reducción de las tasas del ISR; con la introducción de nuevos regímenes especiales a través de los cuales se otorgaban prerrogativas a ciertos grupos de contribuyentes, y con el incremento de la importancia del IVA como fuente de ingresos tributarios de la federación.

Por su parte Vicente Fox ha continuado con la política tributaria iniciada a partir de los ochenta con claras preferencias por los impuestos al gasto argumentando que el IVA es más fácil de administrar y tiene una capacidad recaudatoria mayor, a condición de que no se establezcan regímenes de excepción. Si bien se acepta que al eliminar los regímenes especiales del IVA se producirán efectos regresivos, se considera también que dichos efectos podrían ser contrarrestados a través del gasto público. El problema es que dicho mecanismo difícilmente lograría su cometido dado que se estima que, en México, los beneficiarios del

gasto social del gobierno federal, en su sentido más amplio, son fundamentalmente los estratos de la población de mayores ingresos.<sup>1</sup>

Por otra parte, la idea actualmente en boga de la superioridad de los impuestos al gasto por sobre los impuestos al ingreso procede de una corriente teórica denominada "La Nueva Macroeconomía Clásica", representada por economistas tales como Robert Lucas de la Universidad de Chicago y Thomas Sargent, de la Universidad de Minnesota, la cual constituye la actualización de la teoría neoclásica.

Sin embargo, dicha idea no es en absoluto nueva en la literatura económica. En 1955 Nicholas Kaldor sostenía que la conveniencia de gravar a los individuos sobre la base de su gasto y no de su ingreso había sido presentada por Hobbes en el Leviatán desde hacía ya tres siglos y, posteriormente, en 1861, por John Stuart Mill quien fue apoyado por economistas de la talla de Marshall y Pigou en Inglaterra, Irving Fisher en los Estados Unidos y Luigi Einaudi en Italia.<sup>2</sup>

La Nueva Macroeconomía Clásica coincide con Kaldor en el sentido de que los impuestos al ingreso afectan negativamente las decisiones de ahorro e inversión de los agentes económicos por lo que es preferible la utilización de los impuestos al gasto. Sin embargo, esta coincidencia se da en el marco de una importante discrepancia puesto que para la nueva formulación teórica la intervención del gobierno, en la mayoría de los casos, afectará negativamente el proceso económico. Para esta última, los impuestos deben financiar un gasto público reducido a su mínima expresión y afectar lo menos posible el proceso de acumulación privada.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Véase: Scott, John. La Otra Cara de la Reforma Fiscal: La equidad del Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F.

<sup>2</sup> Véase: Kaldor, Nicholas. Impuesto al Gasto, Ed F.C.E. México, 1963. Pag. 11

<sup>3</sup> Recuérdese que Kaldor argumentaba que el propósito fundamental de los impuestos era restringir el gasto privado de tal forma que permitiera que el gasto público, al procurar el mantenimiento del pleno empleo, no se tradujera en presiones inflacionarias. Por ello para él los impuestos tenían como objetivo evitar la inflación y no el déficit público. Véase: Kaldor, Nicholas, Op Cit. Pag. 176

Frente a lo anterior, en este trabajo se presenta una propuesta general de reforma tributaria alternativa para México que toma en cuenta los agudos contrastes sociales y regionales que se presentan en el país y que adopta la posición de que el financiamiento del crecimiento económico debe sustentarse en los estratos de la población de mayores recursos, considerando, de acuerdo a la teoría y a la experiencia reciente, que ello se traduciría en un mayor, más equilibrado y más sostenido crecimiento económico.

Este trabajo consta de dos partes, en la primera de ellas, a lo largo de tres capítulos, se estudian los aspectos teóricos relacionados con los sistemas tributarios.

En el capítulo 1, se presenta el análisis de la Teoría de los Impuestos, contenida en el Texto de Joseph Stiglitz<sup>4</sup>, de donde se concluye que los irrpuestos al ingreso de tipo progresivo, pueden provocar mayores interferencias sobre la actividad económica de un país y afectar en mayor medida el bienestar de los individuos, respecto de otros impuestos como los de cuantía fija<sup>5</sup> o los impuestos al gasto. Sin embargo, tales efectos resultarán pequeños o incluso despreciables, dadas ciertas características de las variables económicas. Además se concluye que, aún suponiendo que los impuestos al ingreso generaran distorsiones, si la sociedad tiene como objetivo explícito adicional, mejorar el patrón de distribución del ingreso, es posible que se tenga que elegir una estructura tributaria que implique algún grado de ineficiencia respecto de otras y aún así la elección sería la óptima si se maximiza el bienestar de la sociedad.

En el capítulo 2 se analizan los efectos que los impuestos al ingreso provocan sobre las principales variables macroeconómicas, de acuerdo al modelo teórico

---

<sup>4</sup> Stiglitz Joseph. La Economía del Sector Público, 2ª Edición. Ed. Antoni Bosch Editor, Barcelona 1988.

<sup>5</sup> Los impuestos de cuantía fija establecen un gravamen en términos absolutos general, independientemente del nivel de ingreso, el consumo y otras características del contribuyente.

conocido como La Nueva Macroeconomía Clásica. Dicho modelo representa la versión actualizada del planteamiento neoclásico según el cual el sistema económico dejado a las libres fuerzas del mercado tiende al pleno empleo, o bien, hacia una tasa natural de desempleo<sup>6</sup> y, por lo tanto, la participación estatal, a través tanto de los impuestos como del gasto público, provoca distorsiones que afectan la eficiencia del sistema económico al afectar las decisiones de gasto privado en consumo e inversión.

El análisis de la teoría neoclásica, en relación con los impuestos, se realiza a través del texto de Barro, Grilli y Febrero,<sup>7</sup> es decir, no es un estudio exhaustivo puesto que solamente pretende exponer los principales efectos de los impuestos al ingreso sobre el sistema económico, para contrastarlos con otros planteamientos teóricos que tienen una concepción distinta de este mismo problema.

En el capítulo 3, el último de la primera parte, se estudian los efectos de los impuestos sobre la actividad económica pero ahora desde la perspectiva de Keynes<sup>8</sup> y Kalecki<sup>9</sup> con resultados completamente distintos a los obtenidos por la corriente neoclásica, debido a una concepción distinta acerca de la dinámica económica.

De la revisión de los planteamientos teóricos considerados en esta primera parte puede concluirse que existen varias soluciones en relación con la mezcla óptima de impuestos que debe prevalecer en cualquier país. Dicha mezcla debe ser evaluada, o establecida, en función de las características específicas que adopte la dinámica económica, tomando en cuenta, además, los objetivos que persigue la sociedad en su proceso de desarrollo económico.

---

<sup>6</sup> Este modelo teórico concibe la existencia de desempleo friccional, resultado del proceso de acoplamiento en el mercado de trabajo entre oferentes y demandantes.

<sup>7</sup> Barro Robert J., Grilli Vittorio y Febrero Ramón. Macroeconomía Teoría y Política, Ed Mc Graw Hill, México, 1999.

<sup>8</sup> Keynes, J.M. Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero, Ed. F. C. E. México 1971.

<sup>9</sup> Kalecki M. Ensayos Escogidos Sobre Dinámica de la Economía Capitalista, 1933-1970, Ed. F.C.E. México 1977

En ese marco, en la segunda parte de este trabajo, se lleva a cabo el análisis de la evolución y la situación actual de los ingresos tributarios del sector público de México. Para ello en el capítulo 4 se revisan algunos conceptos establecidos en la legislación mexicana y en la contabilidad nacional para precisar nuestro objeto de estudio como parte del Presupuesto del Sector Público (Ingresos y Gastos) y más específicamente como un componente importante de los ingresos totales.<sup>10</sup> De dicho análisis se concluye que los ingresos por concepto de impuesto como proporción del Producto Interno Bruto, o carga tributaria, de México, es de las más bajas del mundo, lo cual revela una muy baja eficiencia recaudatoria del Gobierno Federal.

La reducida carga tributaria de México contribuye a que el gasto público resulte insuficiente para hacer frente tanto a los compromisos financieros del gobierno, como a los graves rezagos sociales y productivos que se observan en nuestro país. En ese marco, en el capítulo 5 se analizan las características, la estructura y la evolución de los distintos tipos de impuestos, tratando de investigar las causas que dan origen a los problemas del actual sistema tributario de México.

Entre las conclusiones del capítulo 5 se encuentra que la baja carga tributaria de México obedece a la existencia de una legislación compleja e intrincada que contempla múltiples exenciones, deducciones y regímenes especiales, en beneficio de ciertos sectores de la población que, debido a ello, logran evadir y eludir el pago de los impuestos, y que las modificaciones realizadas durante los últimos quince años a dicha legislación, no han contribuido a elevar la carga tributaria de México dado que se encuentra actualmente en el mismo nivel de inicios de la década de los noventa.

En el capítulo 6, se analiza la propuesta de reforma tributaria del actual gobierno federal, contenida en la Nueva Hacienda Pública Distributiva, sometida a la

---

<sup>10</sup> En este capítulo se utilizan las definiciones contenidas en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Consideraciones en Torno a la Elaboración del Presupuesto, México, 2000.

consideración del Congreso de la Unión en abril de 2001, así como las propuestas de algunos organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional)<sup>11</sup> y las del ITAM<sup>12</sup> que constituyen los antecedentes inmediatos de la propuesta oficial.

Del estudio de la iniciativa oficial de reforma tributaria, se concluye que los objetivos establecidos, como son: la recaudación tributaria, la equidad y la eficiencia económica, no hubieran podido ser alcanzados satisfactoriamente de haber sido aprobada en todos sus términos por el Congreso. Dicha iniciativa contenía aspectos muy controvertidos e implicaba profundizar la tendencia que ha venido siguiendo el modelo impositivo de México, en el que se privilegian los impuestos indirectos en detrimento del impuesto sobre la renta.

Finalmente, en el capítulo 7 se revisan los cambios a la legislación fiscal realizados por el Congreso de la Unión entre 2001 y 2005, con el objeto de contrastarlos con la propuesta oficial y precisar las características y la orientación general de las transformaciones recientes del sistema tributario mexicano que efectivamente se han llevado a cabo.

En ese mismo capítulo se estudian también los rasgos generales de lo que podría ser una propuesta alternativa de reforma tributaria respecto de la que ha venido implantándose en México a través del Congreso de la Unión y que, en lo fundamental, se aproxima bastante a la propuesta del gobierno federal.

La reforma fiscal alternativa es solamente la constatación de la pertinencia para México de las recomendaciones de la teoría de los impuestos y de la propuesta

---

<sup>11</sup> World Bank y FMI, Lessons of Tax Reform, 1991; World Bank, Lessons of Fiscal Adjustment, 1997. World Bank y FMI, Fiscal Management in Adjustment Lending, 2000.

<sup>12</sup> Fernández Arturo, et Al Una Agenda para las Finanzas Públicas de México, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México D.F. septiembre de 2000

de reforma fiscal para los países de América Latina y el Caribe que presenta la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos, Síntesis, Santiago de Chile 1998.

# CAPÍTULO 1 LA TEORÍA DE LOS IMPUESTOS<sup>14</sup>

## I INTRODUCCIÓN.

Los impuestos que los gobiernos establecen para allegarse los recursos que le permitirán llevar a cabo sus funciones, ocupan un lugar destacado en el ámbito de la teoría económica.

Como su nombre lo indica, los impuestos tienen un carácter coercitivo. Son aceptados en tanto que la población espera recibir, como contrapartida, un conjunto de bienes y servicios públicos que la propia sociedad valora y demanda. No existe consenso respecto a lo que debe ser considerado como bienes públicos pero por más estrecho que sea el concepto que se adopte no hay discusión respecto a que cuestiones tales como la seguridad pública o la salvaguarda de la soberanía, deben ser provistas por el gobierno y, por lo tanto, la población debe contribuir a su financiamiento a través del pago de impuestos.

La teoría económica estudia los efectos que producen los distintos tipos de impuestos sobre las decisiones económicas de los trabajadores, de las empresas y de la población en general, respecto a la cantidad de trabajo que se ofrece y se demanda, el consumo, el ahorro, y la inversión. Se considera el impacto de los impuestos sobre la tasa de interés, el crédito, los precios, el comercio internacional y los movimientos internacionales de capitales, entre otras variables.

¿Quién realmente paga los distintos tipos de impuestos?, ¿cómo afectan el nivel de bienestar de las personas?, ¿cómo contribuyen a los ingresos tributarios del

---

<sup>14</sup> La Teoría de los Impuestos fue tomada de Stiglitz, Joseph. La Economía del Sector Público, 2ª Edición. Ed. Antoni Bosch Editor, Barcelona 1988, Cuarta Parte, Los Impuestos: Teoría. Este planteamiento teórico se inscribe en el marco de la corriente neoclásica de pensamiento económico.

gobierno?, son algunas otras preguntas que intenta responder desde la perspectiva teórica.

Por último, es generalmente aceptado que los impuestos deben ser pagados, en mayor medida, por los estratos de la población de mayores ingresos. Por ello la teoría aborda el estudio de los impuestos considerando juicios de valor, como la justicia y la equidad.

La utilidad práctica de la teoría de los impuestos consiste en evaluar las ventajas y desventajas de los distintos tipos de impuestos para determinar cuál es la mezcla óptima que debe ser establecida en cualquier país para que se eleve al máximo la recaudación tributaria, cuidando que se afecte lo menos posible el bienestar de los contribuyentes, se reduzcan las distorsiones que dichos impuestos pudieran provocar en el proceso de asignación de recursos del sistema económico en perjuicio de la estabilidad y el crecimiento, y se garantice la plena vigencia de los principios de equidad y de justicia.

Hay coincidencia respecto a que el sistema impositivo debe ser lo suficientemente sencillo para que las personas cumplan sus obligaciones tributarias sin incurrir en costos elevados y dificultades excesivas, y lo bastante transparente para que sea del conocimiento de la sociedad la forma como se administra y se asignan los ingresos por concepto de impuestos que recibe el gobierno.

En otras palabras, es generalmente aceptado que un buen Sistema Tributario debería tener las siguientes características:

#### 1.- Justicia

Para precisar este concepto los economistas han acuñado dos principios: la equidad horizontal, personas idénticas, o en situación económica similar, deben

pagar similares impuestos, y la equidad vertical, los ricos deben pagar más impuestos que los pobres.

## 2.- Eficiencia

Un sistema tributario es eficiente en la medida que no interfiere en las decisiones de los contribuyentes y, por lo tanto, en el proceso de asignación de recursos escasos que se da en el sistema económico.

## 3.- Sencillez administrativa

Significa garantizar que se invierta el menor número de horas posible por parte del Estado al cobrar y de los contribuyentes al pagar. Permite reducir los recursos materiales y humanos necesarios para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales y al mismo tiempo impida la evasión, que implica que el contribuyente eluda el pago de impuestos transgrediendo la ley, y la elusión fiscal, que con el mismo propósito se aprovechan los resquicios de la legislación sin transgredirla.

## 4.- Flexibilidad

Un buen sistema impositivo debería permitir cambiar fácilmente los tipos de impuestos cuando cambian las circunstancias económicas que imperaban cuando se establecieron los vigentes.

## 5.- Transparencia

Los contribuyentes deben saber lo que pagan por los bienes públicos que consumen. Los contribuyentes deberían saber exactamente a donde se destinan los ingresos públicos provenientes de la recaudación fiscal, con qué propósitos y en beneficio de quien.

Como puede advertirse, es difícil que en la práctica se logre establecer un sistema tributario que cumpla simultáneamente con el conjunto de las características señaladas. Por ello es que el sistema impositivo que se

establezca y su desviación respecto al ideal dependerá de los objetivos que se privilegien.

Más aún, los sistemas impositivos que se recomiendan pueden diferir no sólo como resultado de los distintos objetivos que los sustentan, sino también porque no existe una respuesta teórica única respecto a las relaciones de causalidad entre los impuestos y las principales variables económicas. En otras palabras, hay discrepancias entre las distintas corrientes teóricas respecto a los efectos que producen los principales impuestos (al ingreso, al consumo o al patrimonio), sobre el comportamiento de los agentes económicos, la estabilidad y la dinámica del sistema económico.

En este capítulo, en el marco de la corriente neoclásica de pensamiento económico, se aborda el estudio de la teoría de los impuestos que ha servido de fundamento para el establecimiento de los actuales sistemas tributarios en la mayoría de los países. Ello con el propósito de analizar la propuesta de reforma fiscal tanto del actual gobierno federal de México, como de las que han surgido a partir de ella, a la luz de dicha teoría.

## II ¿QUIÉN PAGA LOS IMPUESTOS?

Debido a su carácter coercitivo los impuestos son establecidos a través de leyes en las que se establece el tipo de impuesto de que se trata, la tasa que debe ser pagada, las personas o grupos sociales que deben pagarlos debido a su situación, actividad o condición económica y social, los casos o regímenes de excepción, entre otras consideraciones.

Cuanto más cohesionada social y políticamente se encuentre una sociedad y cuanto más fielmente los encargados de elaborar las leyes de los impuestos recojan la voluntad ciudadana respecto a los objetivos que se persiguen con el sistema tributario, más apegado a la ley se desarrollará el proceso de pago de

impuestos. Cuando sucede lo contrario los procesos económicos no se corresponden con los que contempla la ley y aparecerá la tendencia a la evasión y elusión de impuesto.

Cuando no hay acuerdo respecto a las exenciones y excepciones que contempla el sistema tributario, los contribuyentes no cumplirán con sus obligaciones fiscales violando directamente la ley, o bien, aprovechando, la existencia de los regímenes especiales para eludir dichas obligaciones.

En ese marco, los impuestos no necesariamente son pagados por quienes están obligados a hacerlo de acuerdo a la ley. La evasión y la elusión fiscal pueden darse tanto en el caso de los impuestos al ingreso como en el de los impuestos a las mercancías. Además, respecto a estos últimos, el pago de impuestos puede transferirse a quienes no van dirigidos a través del establecimiento de precios en el mercado.

A continuación se analiza en que condiciones es posible que se de la traslación parcial o total de impuestos vía precios en los casos de los impuestos a las mercancías en general y del impuesto al trabajo en particular, del tipo, por ejemplo, de las contribuciones al seguro social, o el impuesto del 2 por ciento a la nómina que existen en nuestro país.

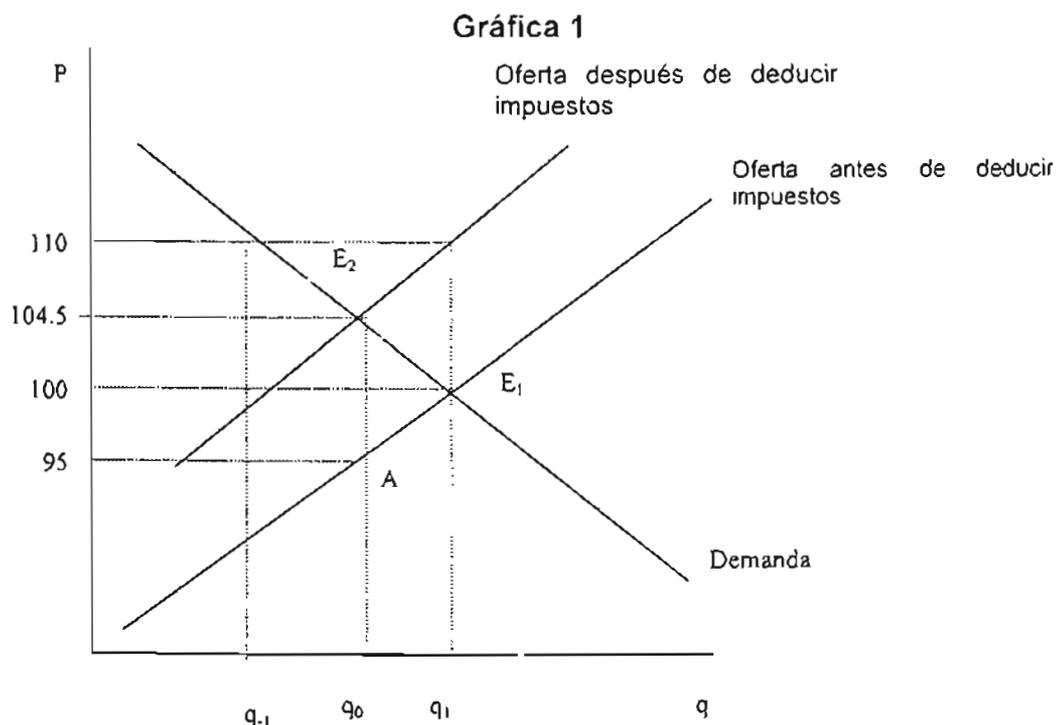
## 1 ¿Quién Paga los Impuestos Indirectos: al Gasto o al Consumo?

En el marco de la teoría económica, no existe una respuesta única al respecto, todo depende del tipo de competencia que se suponga predomina en el mercado y de las características de la oferta y demanda de las mercancías y servicios.

En condiciones competitivas, es decir, en una situación en la que los precios son determinados por la oferta y la demanda del producto y ninguno de los participantes en el mercado ejerce en lo individual influencia sobre dichos

precios, la elasticidad precio de la oferta y la demanda determina quién paga el impuesto. Se entiende por elasticidad precio de la demanda o de la oferta, la respuesta de la cantidad ofrecida o demandada ante cambios en el precio del producto. La elasticidad precio determina la inclinación de las curvas de demanda y de oferta.

En la gráfica 1, el precio y la cantidad de equilibrio en la industria de un determinado producto están dados inicialmente en  $E_1$ , en donde al precio de 100 pesos, se demanda y se ofrece exactamente la misma cantidad,  $q_1$ .



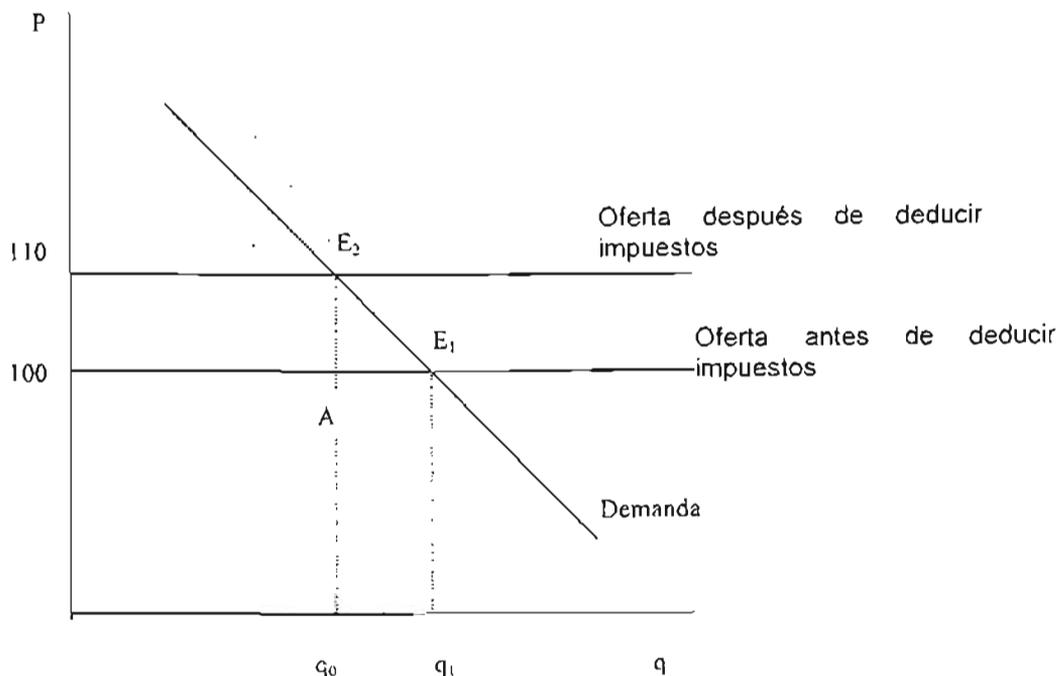
Supongamos que el gobierno establece un impuesto al consumo de 10 por ciento, en esas circunstancias los vendedores del producto tendrían que recibir 110 pesos por unidad para estar en la misma situación que antes, por lo que la curva de oferta se desplaza completamente hacia arriba en el monto exacto del impuesto, indicando que la cantidad  $q_1$  se ofrece ahora a 110 pesos por unidad.

Sin embargo, a ese precio la cantidad demandada se reduce a  $q_1$ , menor que la que se ofrece por lo que habrá una tendencia a reducir el precio hasta que nuevamente coincidan oferta y demanda, ello determina una nueva situación de equilibrio en el punto  $E_2$ , con un precio de 104.5 pesos la unidad y una cantidad  $q_0$ .

De esta manera, el impuesto de 10 por ciento por unidad de producto, representado por la distancia  $AE_2$ , es pagado en partes iguales por los vendedores y los consumidores, los primeros se quedan con sólo 95 pesos de los 104.5 que cobran a los clientes porque pagan 9.5 pesos al fisco, y los consumidores ven incrementado el precio del producto a 104.5 pesos.

El resultado anterior cambia radicalmente si se supone otro tipo de elasticidades de oferta y demanda. Cuando la oferta es completamente elástica, es decir, que al cambiar el precio el productor está dispuesto a ofrecer cualquier cantidad de producto y se representa por una línea horizontal, como la que se muestra la gráfica 2, el consumidor paga íntegro el impuesto al consumo.

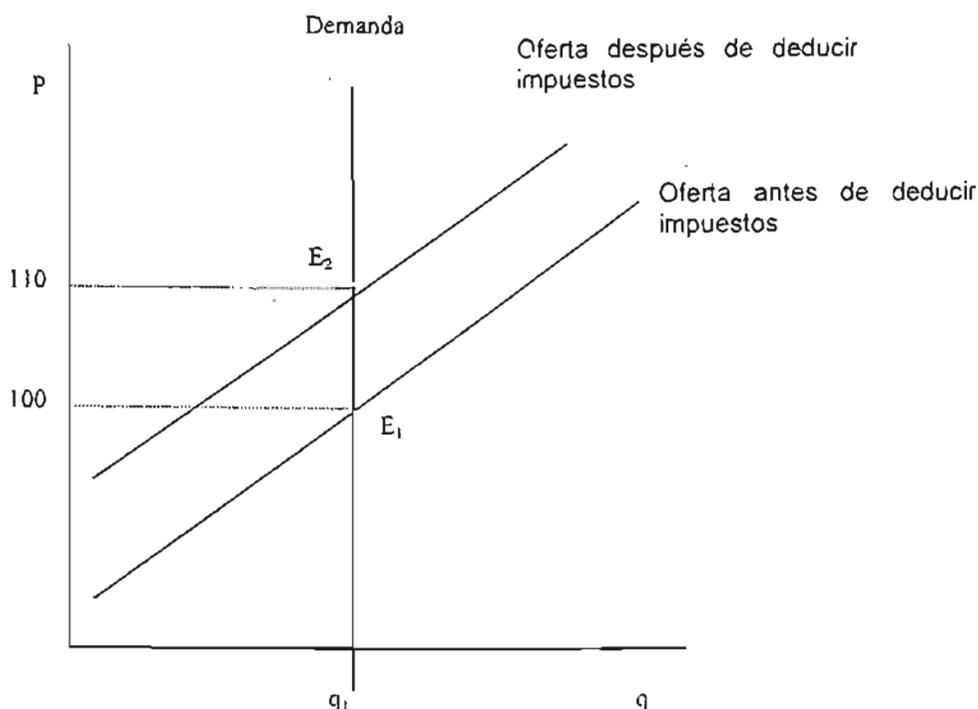
Gráfica 2



En efecto, si se parte de una situación inicial de equilibrio ( $E_1$ ), en la que coinciden oferta y demanda, al establecerse el impuesto al consumo de 10 por ciento, la oferta se desplaza completamente hacia arriba hasta el nivel de 110 pesos por unidad de producto, el cual paga el consumidor; a su vez el productor retiene sólo 100 pesos por unidad y paga como impuesto 10 pesos, monto que está representado por la distancia  $AE_2$  de la gráfica y la cantidad de equilibrio se reduce de  $q_1$  a  $q_0$ .

El otro caso en el que el impuesto al consumo es pagado íntegro por el consumidor está dado por la situación en la cual la demanda del producto es completamente rígida, es decir, los cambios en los precios no se traducen en cambios en la cantidad demandada, la demanda se representa por una línea vertical como se muestra en la gráfica 3. En este caso, la oferta se desplaza hacia arriba en el monto exacto del impuesto, hasta el precio de 110 pesos, el cual es pagado por el consumidor sin que se reduzca la cantidad demandada del producto. El productor retiene 100 pesos y paga al gobierno el impuesto de 10 pesos por unidad representado por la distancia  $E_1E_2$ .

Gráfica 3



Lo interesante de los casos en los que el impuesto es pagado por el consumidor en situaciones de mercados competitivos, es que probablemente la mayoría de los bienes esenciales que se consumen en México podrían estar incluidos en ellos. En efecto, la demanda de bienes esenciales es probable que tenga un muy alto grado de rigidez, es decir, al subir el precio de bienes como las tortillas, el frijol, el arroz, las pastas para sopa, entre otros, probablemente no se reducirá demasiado la cantidad demandada, por ser bienes de primera necesidad para la subsistencia familiar.<sup>15</sup>

Pero si la demanda de ciertos bienes esenciales no fuera rígida, sobre todo en el caso de los bienes industrializados, de todos modos debería esperarse que el impuesto fuera trasladado completamente al consumidor, dado que es probable que los costos por unidad producida en la mayoría de las industrias sean constantes en un tramo significativo de la producción, lo cual determina que la oferta de dichos bienes sea bastante elástica.

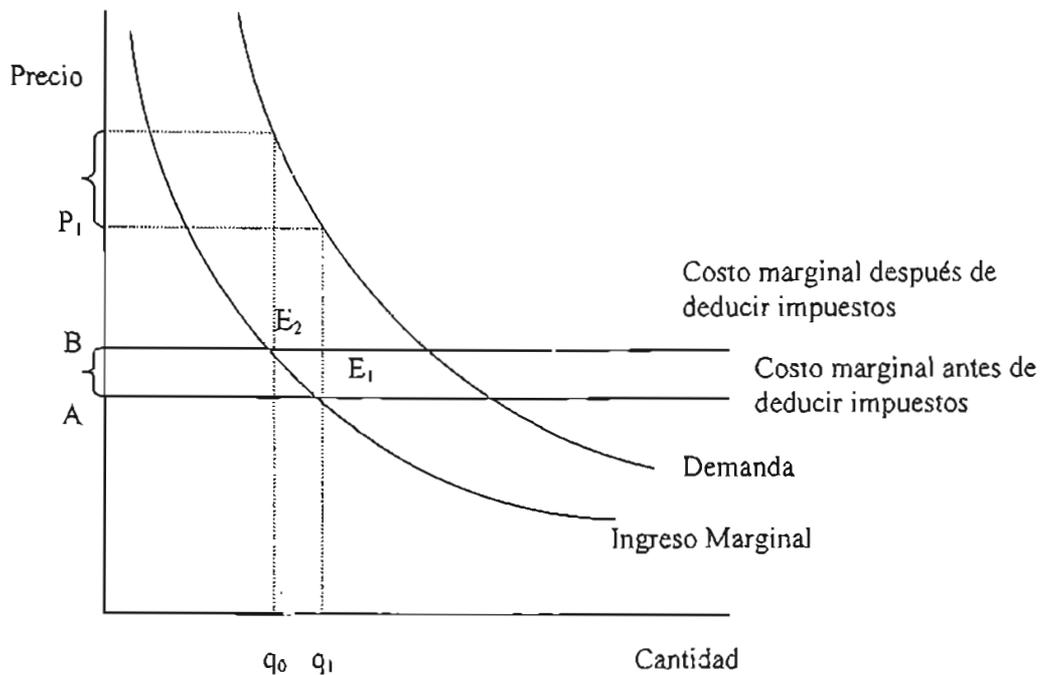
Por otra parte, al abandonar el supuesto de mercados competitivos y suponer mercados monopólicos, el impacto del impuesto al consumo sobre los consumidores puede ser de una magnitud incluso superior al monto del impuesto. Desde la perspectiva de la teoría convencional, el monopolista maximiza su ganancia cuando elige su nivel de producción en el punto en el cual el costo marginal es igual al ingreso marginal.

El costo marginal es el incremento del costo total asociado a una unidad adicional de producto y el ingreso marginal representa el incremento del ingreso total debido a la venta de una unidad adicional. Por definición el ingreso marginal se encuentra siempre por debajo de la curva de demanda del producto, exactamente a la mitad de la distancia entre la curva de demanda y el eje de los precios, tal y como se muestra en el gráfico 4.

---

<sup>15</sup> Un poco más adelante se analiza el caso de un mercado oligopólico en el que los precios no son determinados por la oferta y la demanda.

Gráfica 4



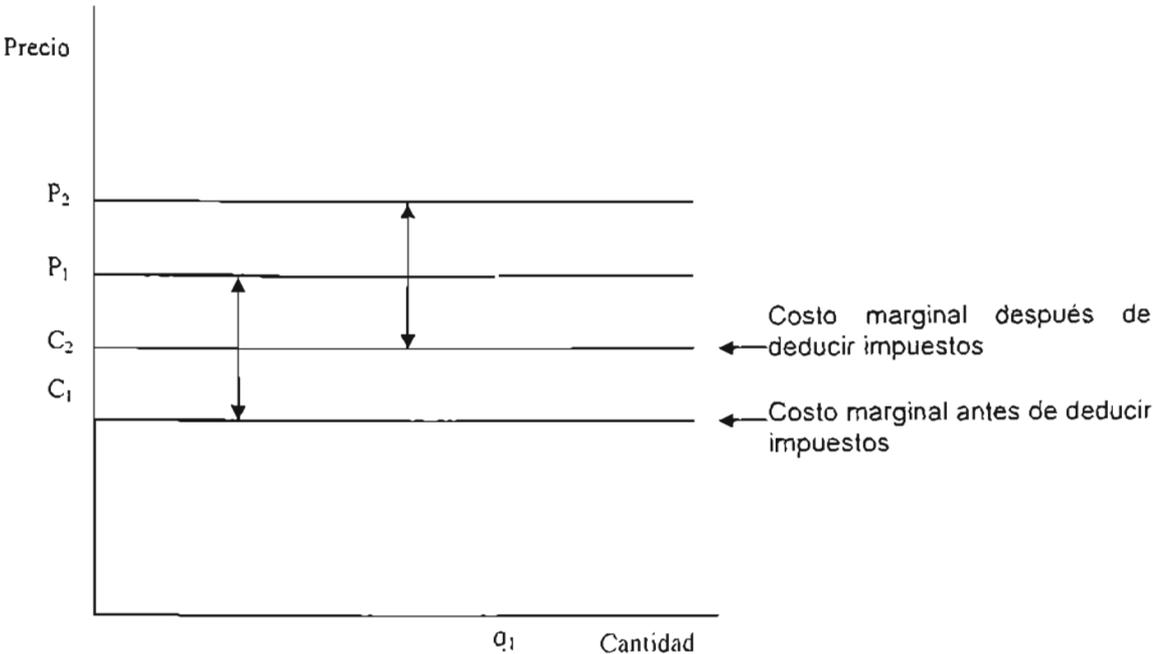
En dicha gráfica se observa que inicialmente el monopolista elige el nivel de producción  $q_1$  porque a ese nivel se cortan las curvas de costo e ingreso marginal (en el punto  $E_1$ ). Para determinar el precio que cobra por su producto ascendemos hasta la curva de demanda y encontramos el precio  $p_1$ . La forma de las curvas de la gráfica en cuestión implica suponer que el costo marginal del monopolista es constante en un tramo significativo de la producción y que la curva de demanda tiene elasticidad constante, en la que un aumento del precio de por ejemplo uno por ciento, provoca siempre una reducción de la cantidad demandada de 2 por ciento, cualquiera sea el nivel del precio del que se parta.

En estas condiciones, el establecimiento de un impuesto al consumo equivale a un desplazamiento ascendente del costo marginal en la magnitud exacta del impuesto, lo cual define una nueva situación de equilibrio en  $E_2$ , en la que la producción se reduce a  $q_0$  y el precio se eleva a  $p_2$ . Como puede observarse, el incremento de precios de  $p_1$  a  $p_2$  que tiene que pagar el consumidor, es mucho mayor que el monto del impuesto, representado por la distancia  $AB$  de la gráfica 4.

Por último, consideramos el caso de un mercado oligopólico, en el cual el precio del producto no se determina por la oferta y la demanda, sino que es fijado por unos cuantos productores que dominan el mercado. El precio se determina agregando al costo unitario de producción un cierto margen de beneficio que se calcula como porcentaje de dicho costo.

Supondremos costos unitarios de producción (costos marginales) constantes en un tramo significativo de la producción, como se muestra en la gráfica 5. La magnitud del margen de beneficio y la cantidad vendida por cada uno de los participantes depende del poder que cada uno de ellos ejerce en el mercado. Partiendo de una situación en la que el precio fuera  $p_1$ , la cantidad  $q_1$ , y el margen de beneficio la distancia  $c_1p_1$ , la introducción de un impuesto al consumo equivale a un traslado de la curva de costo marginal hacia arriba en el monto exacto del impuesto hasta  $c_2$  y el precio hasta  $p_2$ , para mantener el margen de beneficio constante. En esas condiciones el impuesto sería absorbido en su totalidad por los consumidores.

Gráfica 5



En suma, cualquiera sea la perspectiva teórica que se adopte para responder a la pregunta acerca de quién realmente paga los impuestos al consumo, la conclusión parece ser que dichos impuestos son trasladados a los consumidores, sobre todo si se trata de los bienes esenciales o de primera necesidad. Ello es así, a pesar de que las leyes establecieran que los impuestos debieran ser pagados por los productores o vendedores de las mercancías.

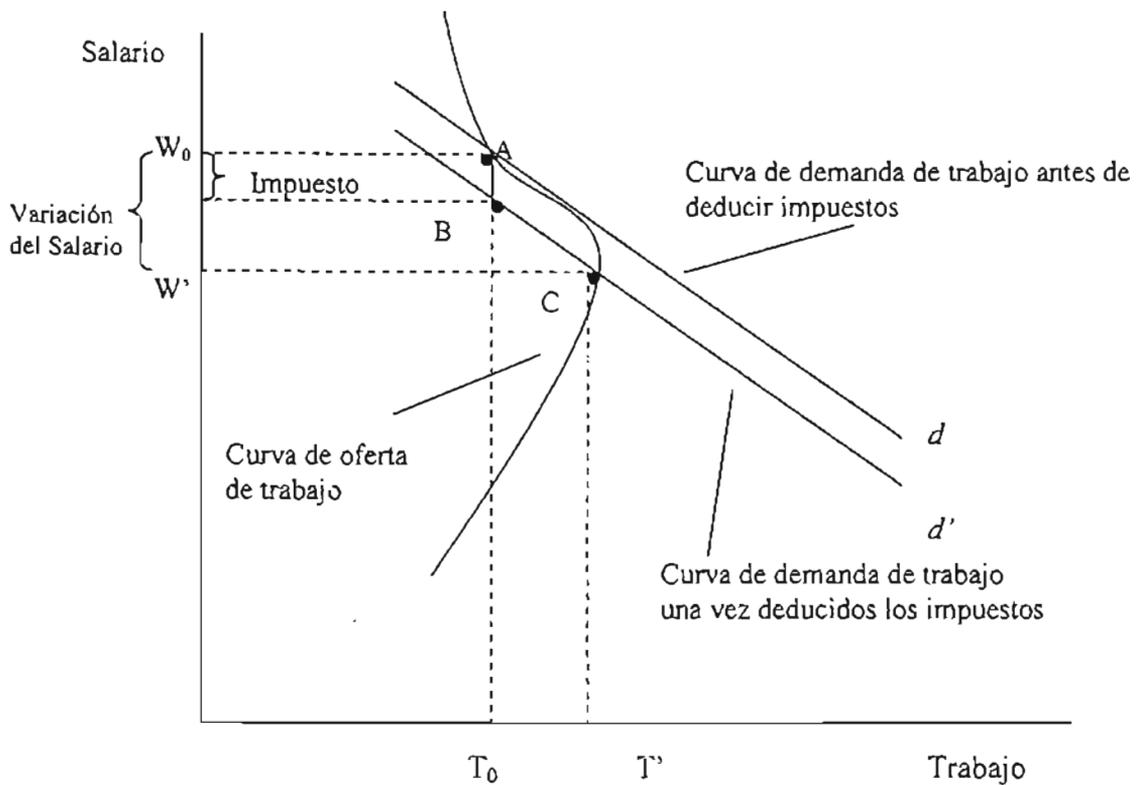
## 2 ¿Quién Paga los Impuestos al Trabajo?

Cuando se establece un impuesto al trabajo (como las contribuciones al seguro social o el impuesto del 2 por ciento a la nómina), las conclusiones respecto a quien paga realmente el impuesto son exactamente las mismas que en el caso de los impuestos a las mercancías, es decir, todo depende de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda de la mercancía fuerza de trabajo. En este caso, quienes son los consumidores o demandan la mercancía en cuestión son los empresarios, mientras que la oferta corresponde a los trabajadores.

Así, si la oferta de fuerza de trabajo fuera totalmente rígida, como podría suponerse en situaciones de elevado desempleo, indicando que los trabajadores estarían dispuestos a trabajar cualquiera que fuera el salario, el establecimiento de un impuesto al trabajo sería absorbido completamente por los trabajadores, independientemente de las previsiones de la ley al respecto.

En el caso de que la curva de oferta de trabajo tuviera inflexión hacia atrás, como lo admite la literatura económica convencional, un impuesto al trabajo podría provocar una sobre carga para los trabajadores, en la medida que la reducción del salario podría resultar incluso superior al monto del impuesto, tal como se muestra en la gráfica 6.

Gráfica 6



En efecto, supóngase que en el mercado de trabajo partimos de una situación inicial de equilibrio como la que está representada por el punto  $A$  de la gráfica 6, en la que el salario es  $w_0$  y la cantidad de trabajo  $T_0$ . Al establecerse un impuesto al trabajo, la curva de demanda inicial  $dd$ , se desplazaría completamente hacia la izquierda hasta  $dd'$ , estableciéndose un nuevo punto de equilibrio en  $C$ , en el que una reducción del salario de  $w_0$  a  $w'$ , se ha traducido en un incremento de la cantidad demandada de trabajo de  $T_0$  a  $T'$ , exactamente al contrario de lo que ocurrirá en una situación en la que la curva de oferta de trabajo no estuviera afectada por la inflexión hacia atrás.

En la misma gráfica puede observarse que los ingresos tributarios del gobierno como resultado del impuesto al trabajo que estamos considerando, serían equivalentes a la distancia  $BA$ , mientras que el sacrificio en términos de

reducción de salarios para los trabajadores equivalente a la distancia  $w_0w''$  resultando de una magnitud superior, de ahí la sobrecarga que soportan los trabajadores.

### III LOS IMPUESTOS Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA

La eficiencia económica se refiere al proceso mediante el cual los recursos escasos, como los factores productivos (trabajo y capital, por ejemplo), o el ingreso de las personas, se asignan a fines múltiples y alternativos de la mejor manera posible.

Desde esta perspectiva teórica, dicho proceso se desarrolla en los distintos mercados (de trabajo, de capitales o de bienes y servicios), en donde participan los agentes económicos (trabajadores, empresarios y consumidores en general), tomando decisiones libres e independientes y realizando todo tipo de transacciones, en el marco de un sistema regulado por los precios que garantizan la eficiencia económica.

Los distintos tipos de impuestos inciden de distinto modo e intensidad sobre las decisiones de tipo económico que toman los individuos y en esa medida distorsionan el funcionamiento de la economía de manera también diferente. En ese marco, un capítulo fundamental de la teoría económica es el que se refiere a la elección del mejor impuesto, aquél que introduce menos distorsiones o ineficiencias al sistema económico.

Cuando el gobierno establece los impuestos inmediatamente provoca una reducción del nivel de bienestar de los contribuyentes debido a la pérdida de ingresos que ello les significa. Por esa razón todos los impuestos, sin excepción, inciden sobre la conducta de los individuos provocando la reducción de la demanda de mercancías o bien el incremento de la cantidad de trabajo que

ofrecen para compensar el empobrecimiento relativo. A ello se le denomina "efecto ingreso de los impuestos".

Por otra parte, algunos impuestos provocan efectos adicionales sobre el proceso de asignación de recursos productivos en el sistema económico. Por ejemplo, los impuestos al ingreso provenientes del salario podrían desincentivar la cantidad de horas trabajadas, que a causa del impuesto reportan una menor retribución, alentando el ocio que en esas circunstancias implica un sacrificio menor de ingresos. De la misma forma los impuestos al ingreso proveniente del capital podrían desincentivar el ahorro o la inversión dado que son la fuente directa de dichos ingresos, promoviendo en su lugar un mayor gasto en consumo. A ello se le denomina "efecto sustitución" de los impuestos.

Los impuestos a las mercancías también pueden generar efecto sustitución pues reducen el consumo de las mercancía gravadas que resultan relativamente más caras e incrementan el de aquellas que se encuentran libre de impuestos por ser relativamente más baratas. Si el impuesto se aplica sobre el consumo total, sin distinción de mercancías, entonces podría tender a sustituirse el consumo presente, a cambio de un mayor ahorro, o consumo futuro, en caso de que no estuviera gravado el ingreso proveniente de los intereses.

Sin embargo, en el ámbito de la teoría económica se identifica un impuesto, denominado de cuantía fija, o no distorsionador, porque a pesar de que influye sobre la conducta de los individuos a través del efecto ingreso, no provoca mayores distorsiones en el proceso de asignación de recursos, puesto que hagan lo que hagan los contribuyentes no pueden evitar el pago del impuesto, es decir, no genera efecto sustitución.

El impuesto de cuantía fija se aplica a las personas y se caracteriza porque tiene que ser pagado independientemente del ingreso o la riqueza que se posea; no depende de las decisiones económicas que adopten los contribuyentes. En este

sentido este tipo de impuesto no provoca ineficiencia en el sistema económico puesto que no está vinculado a ninguna de las variables económicas, como el ingreso, el consumo, el ahorro, etc. Se le denomina también impuesto no distorsionador porque es capaz de recaudar más ingresos tributarios para un mismo nivel de pérdida de bienestar de los contribuyentes.

Por otra parte, los impuestos a las mercancías, al consumo en general, o al ingreso, son impuestos distorsionadores puesto que, como se verá en detalle más adelante, afectan la eficiencia del sistema económico. La ineficiencia que genera la utilización de impuestos distorsionadores se denomina carga excesiva de un impuesto o exceso de gravamen. El exceso de gravamen se define a su vez como la diferencia entre los ingresos tributarios que podrían obtenerse con un impuesto de cuantía fija, y los que se obtienen con un impuesto distorsionador.

## **1 Los Efectos sobre la Eficiencia Económica de los Impuestos a las Mercancías**

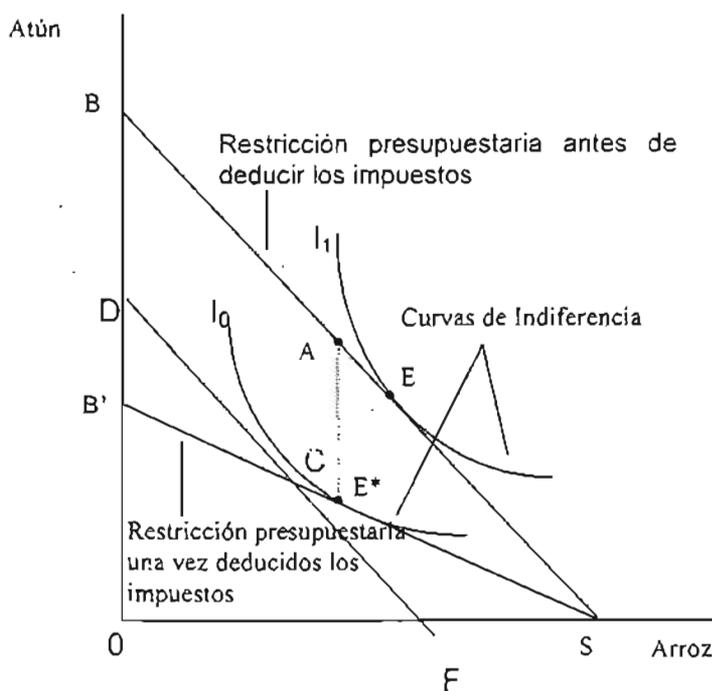
Al aplicar un impuesto a una mercancía se presentan dos efectos, el efecto ingreso y el efecto sustitución. El primero resulta del hecho que el impuesto equivale a una reducción del ingreso del consumidor de la mercancía, exactamente igual que cuando se aplica un impuesto de cuantía fija; mientras que el segundo se genera porque el consumidor puede sustituir la mercancía que ha sido gravada por otra libre de impuestos, alterando o distorsionando de esa forma la asignación de recursos en el sistema económico.

Para mostrar el carácter distorsionador del impuesto a la mercancía, considérese en la gráfica 7 las curvas de indiferencia de un individuo cualquiera. Cada una de ellas representa las combinaciones de atún y arroz que dejan al individuo con el mismo nivel de utilidad o satisfacción. Entre más alejada se encuentre la curva de indiferencia del origen, mayor será el nivel de bienestar del individuo puesto que mayor será el nivel de utilidad o satisfacción que

produce al consumidor. Recuérdese que las curvas de indiferencia jamás se cruzan.

En la misma gráfica, considérese también la recta de presupuesto BS que muestra las diferentes combinaciones de atún y arroz que el individuo es capaz de comprar, dado el ingreso del que dispone. Si todo su ingreso lo destina a la compra de atún, comprará la cantidad OB pero si todo su ingreso lo destina al arroz comprará la cantidad OS.

**Gráfica 7**



La máxima satisfacción que el consumidor podrá alcanzar con su ingreso disponible estará dada por la combinación de atún y arroz representada por el punto E, en donde la recta de presupuesto es tangente a la curva de indiferencia I<sub>1</sub>, la más alta que puede alcanzar, dado su ingreso. Partiendo de esa situación, supóngase que se establece un impuesto al atún, el cual es trasladado completamente al consumidor. En esas circunstancias, la recta de presupuesto se desplaza de SB a SB' porque ahora el atún se ha vuelto más caro por efecto

del impuesto y si el consumidor dedica la totalidad de su ingreso a la compra de dicho bien sólo podrá adquirir la cantidad  $OB'$ .

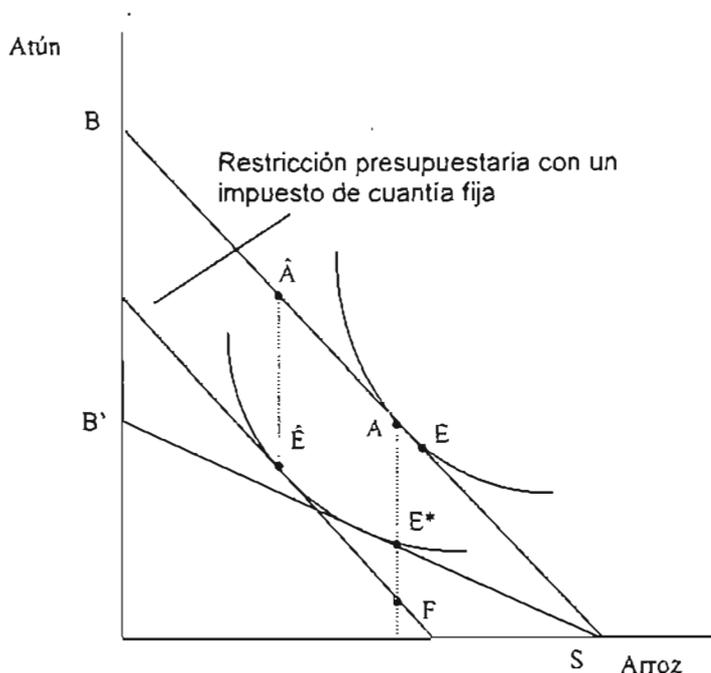
El nuevo equilibrio se establece en el punto  $E^*$ , en donde la nueva recta de presupuesto es tangente a la curva de indiferencia  $I_0$ , menor que la inicial ( $I_1$ ), por lo cual el consumidor ha sufrido una pérdida de bienestar. La nueva situación de equilibrio es resultado del efecto ingreso y el efecto sustitución. El efecto ingreso resulta de desplazar la recta de presupuesto original ( $SB$ ) en forma paralela hacia el origen hasta encontrar el punto de tangencia con la nueva curva de indiferencia  $I_0$ , ello se da en el punto  $C$  y significa que el impuesto al atún equivale, en términos de pérdida de bienestar (pasar de  $I_1$  a  $I_0$ ), a un impuesto al ingreso por un monto igual a la distancia  $DB$  ó  $FS$ , de la gráfica 7. Por su parte el efecto sustitución está dado por el tránsito de  $C$  a  $E^*$ , sobre la misma curva de indiferencia, que muestra cómo se reduce la cantidad de atún consumida a cambio de un mayor consumo de arroz que resulta más barato por no haber sufrido el impacto del impuesto. La pérdida de bienestar del consumidor tiene como contrapartida el incremento de los ingresos del gobierno que, medidos en atún, equivale a la distancia  $AE^*$ , es decir, la distancia vertical entre  $SB$  y  $SB'$ .

Tanto el impuesto de cuantía fija como el que se aplica a las mercancías reducen el bienestar del consumidor porque disminuyen su ingreso disponible, pero este último produce además un exceso de gravamen. Se entiende por exceso de gravamen a la situación en la cual la introducción de un impuesto (a las mercancías, por ejemplo), genera ingresos tributarios al gobierno menores que los que podría obtener mediante algún otro impuesto (el de cuantía fija), dejando al consumidor en el mismo nivel de bienestar.

Para ilustrar el exceso de gravamen del impuesto a las mercancías respecto del impuesto de cuantía fija, considérese la situación inicial de equilibrio del consumidor representada por el punto  $E$  de la gráfica 8. A continuación,

suponga que el gobierno establece un impuesto de cuantía fija por un monto  $AF$ , es decir, el ingreso del consumidor se reduce exactamente en el monto del impuesto y, por lo tanto, su recta de presupuesto se desplaza hacia el origen en forma paralela a la anterior. La nueva situación de equilibrio en el punto  $\hat{E}$  implica una pérdida de bienestar del consumidor porque se encuentra ahora en una curva de indiferencia más baja y el gobierno recauda ingresos tributarios equivalentes a la distancia  $\hat{E}\hat{A}$ .

Gráfica 8



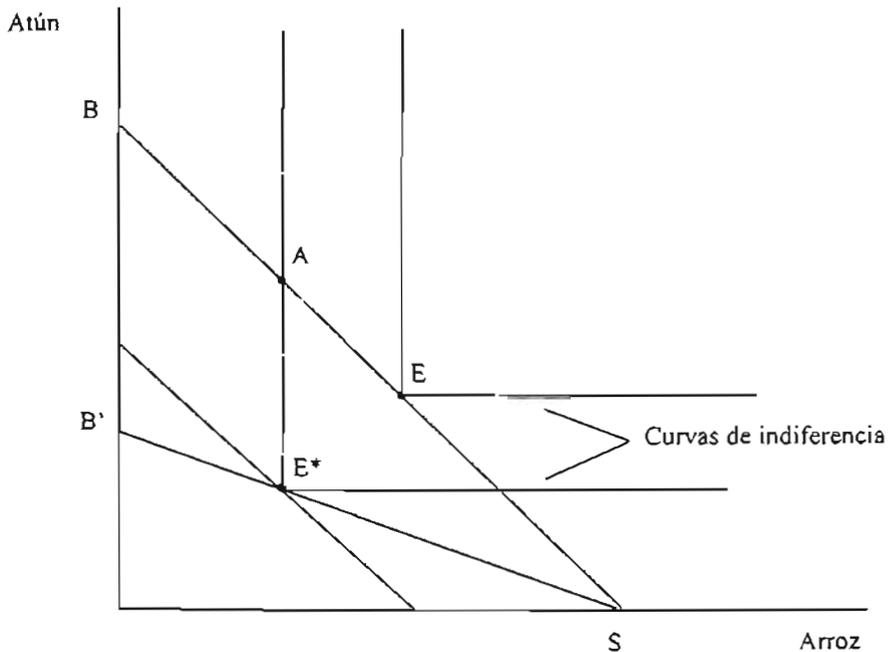
Por otra parte, partiendo de la situación de equilibrio inicial, la introducción de un impuesto a la mercancía, al atún en particular, por un monto  $BB'$ , cambia la pendiente de la recta de presupuesto al trasladarla de  $SB$  a  $SB'$ . La nueva situación de equilibrio está dada por el punto  $E^*$ , lo que implica una pérdida de bienestar del consumidor de la misma magnitud que la que produce el impuesto de cuantía fija, dado que la situación final de equilibrio resultante de la aplicación de ambos impuestos deja a la persona en la misma curva de indiferencia. (Véanse los puntos  $\hat{E}$  y  $E^*$  de la gráfica 8)

Sin embargo, el impuesto a la mercancía genera un ingreso tributario, medido en atún, equivalente a la distancia  $E^*A$ , mientras que el ingreso tributario del impuesto de cuantía fija es mayor, el equivalente a la distancia  $\hat{E}F = AF$ . La diferencia recaudatoria de ambos impuestos es equivalente a la distancia  $E^*F$  y dado que ambos impuestos provocan en el consumidor la misma pérdida de bienestar, o si se quiere lo afectan igual, tal diferencia representa el exceso de gravamen del impuesto a la mercancía. (Véase la gráfica 8)

Debe observarse que el impuesto de cuantía fija sólo tiene un efecto ingreso sobre el consumidor, mientras que el impuesto a la mercancía tiene un efecto ingreso, representado por el desplazamiento de  $E$  a  $\hat{E}$  (idéntico al que produce el impuesto de cuantía fija) pero además tiene un efecto sustitución de la mercancía gravada (atún) por la que se encuentra libre de impuestos (arroz) que se expresa en el desplazamiento de  $\hat{E}$  a  $E^*$ . La magnitud del exceso de gravamen del impuesto a la mercancía tiene una relación directa con la magnitud del efecto sustitución, es decir, entre más fácil sea sustituir la mercancía gravada mayor el exceso de gravamen y viceversa.

La facilidad con la que se puede sustituir una mercancía gravada por otra libre de impuestos, se expresa a través de la forma de las curvas de indiferencia, a mayor curvatura menor la posibilidad de sustitución, el caso extremo, en el que no hay ninguna posibilidad de sustitución está representado por curvas de indiferencia en forma de L. En este último caso la introducción de un impuesto a la mercancía sólo tiene un efecto ingreso, con nulo efecto sustitución, lo cual significa que no se genera exceso de gravamen. Un impuesto a una mercancía con nula posibilidad de sustitución es equivalente a un impuesto de cuantía fija, tanto en términos de deterioro del bienestar del consumidor, como recaudatorios. En general, a mayor curvatura de las curvas de indiferencia más pequeña será la distorsión que provoca un impuesto a la mercancía. (Véase la Gráfica 9)

Gráfica 9



Por último, el impuesto a las mercancías, aunque no provoque efectos distorsionadores, puede resultar regresivo si los estratos de la población de menores recursos gastan una proporción significativa de su ingreso en la compra de las mercancías gravadas y si, además, son difícilmente sustituibles o prescindibles, tal y como se verá más adelante.

## 2 Los Efectos sobre la Eficiencia Económica de los Impuestos al Ingreso

### A Impuestos al Ingreso Proveniente de los Intereses

La introducción de un impuesto al ingreso proveniente de los intereses de los activos financieros puede generar exceso de gravamen y la reducción del ahorro de los agentes económicos. Precisamente porque este impuesto puede afectar negativamente al ahorro y, por lo tanto, a la inversión, al producto y al empleo, es que no es recomendado. Sin embargo, al igual que en el caso de un impuesto a las mercancías, tanto el exceso de gravamen como su impacto sobre el ahorro depende del efecto ingreso y el efecto sustitución que sea capaz de

provocar, es decir, depende de las características que adopten las decisiones inter temporales del individuo respecto a su consumo presente y futuro.

Las decisiones respecto del consumo presente y futuro que toman los individuos están estrechamente vinculadas con la tasa de interés ( $R$ ), es decir, a mayor tasa de interés convendrá incrementar el ahorro, reduciendo el consumo actual, lo cual permitirá un mayor consumo en el futuro y viceversa.

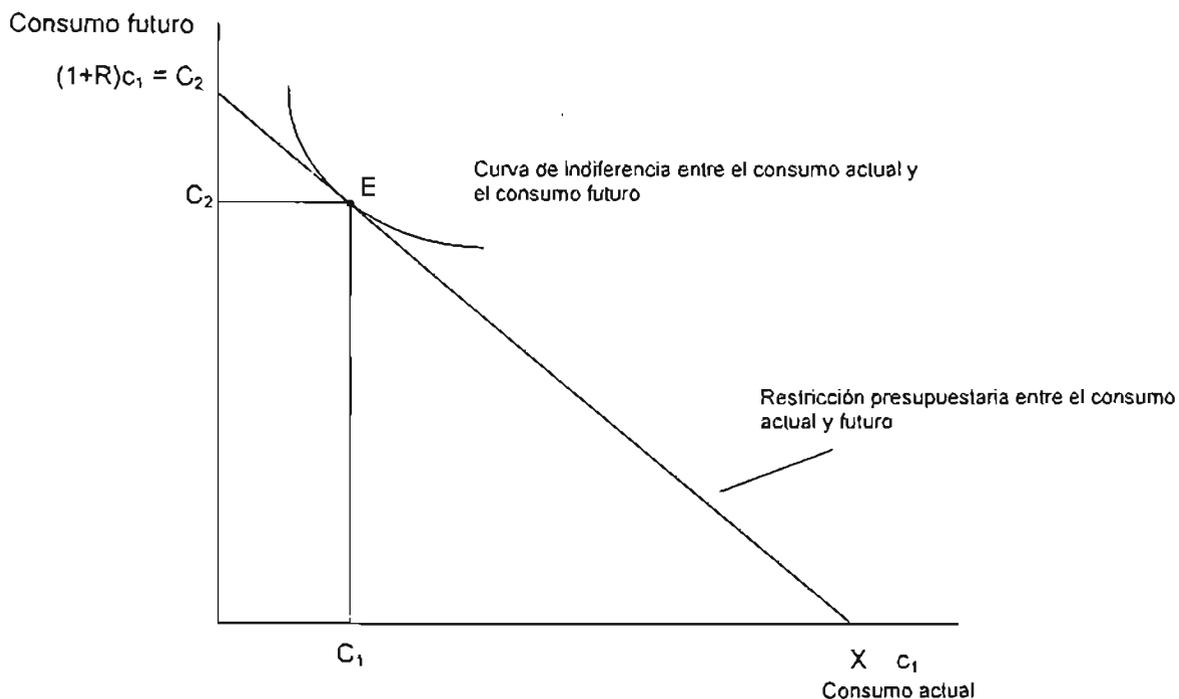
El fundamento de la afirmación anterior puede sintetizarse en los siguientes términos:

Considérese en la gráfica 10 la curva de indiferencia de un individuo cualquiera que muestra las diferentes combinaciones de consumo presente (o actual) y consumo futuro que dejan al individuo con el mismo nivel de utilidad o satisfacción. En la misma gráfica se muestra también la recta de presupuesto que indica las diferentes combinaciones entre consumo presente ( $c_1$ ) y consumo futuro ( $c_2$ ) entre las que puede optar el individuo dado su ingreso.

Si decide no consumir en el futuro ( $c_2=0$ ), y destina todos sus ingresos al consumo presente, el consumo actual,  $c_1$ , será igual a  $x$ . Por tanto, la línea recta cortará al eje de las abscisas en ese punto. En cambio si el individuo no consume nada hoy ( $c_1=0$ ), el consumo del segundo periodo será mayor al consumo presente en una proporción  $(1+R)$  que representa la recompensa bajo la forma de intereses que se obtiene por posponer el consumo, es decir ahorrar, por lo que el consumo del segundo periodo será  $c_2 = c_1 (1 + R)$ , punto en el cual la recta de presupuesto cortará a la ordenada.

El equilibrio del consumidor se encuentra en el punto  $E$ , en el que la recta de presupuesto es tangente a la curva de indiferencia y se consumirán  $C_2$  unidades de consumo futuro y  $c_1$  unidades de consumo presente. En ese punto el ahorro del individuo estará representado por la distancia  $c_1x$ .

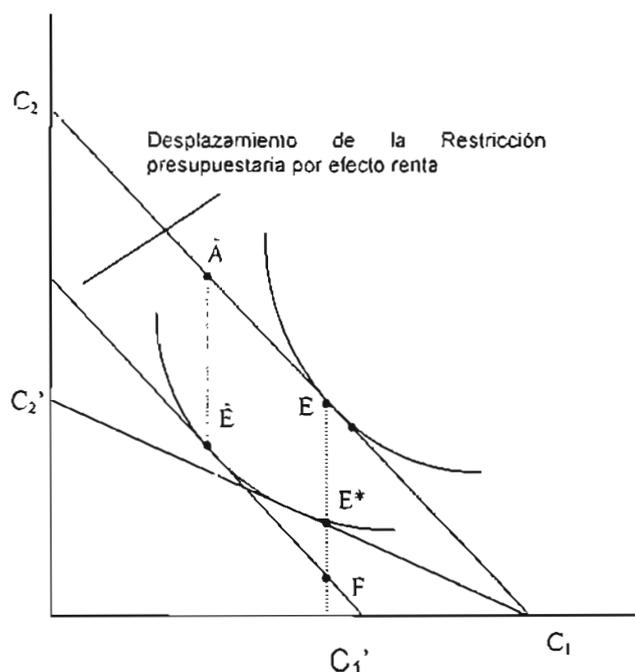
Gráfica 10



Partiendo de esa situación, supóngase que se establece un impuesto al ingreso proveniente de los intereses. En esas circunstancias, como se observa en la Gráfica 11, la recta de presupuesto se desplaza de  $C_1C_2$  a  $C_1C_2'$  porque ahora ahorrar es menos redituable por efecto del impuesto y si el consumidor dedica la totalidad de su ingreso al consumo futuro sólo podrá adquirir la cantidad  $OC_2'$ . El nuevo equilibrio se establece en el punto  $E^*$ , en donde la nueva recta de presupuesto es tangente a una curva de indiferencia menor por lo que el consumidor ha sufrido una pérdida de bienestar.

La nueva situación de equilibrio es resultado del efecto ingreso y el efecto sustitución. El efecto ingreso resulta de desplazar la recta de presupuesto original ( $C_1C_2$ ) en forma paralela hacia el origen hasta encontrar el punto de tangencia con la nueva curva de indiferencia, ello se da en el punto  $\hat{E}$  y significa que el impuesto a los intereses equivale, en términos de pérdida de bienestar, a un impuesto de cuantía fija por un monto igual a la distancia  $\hat{A}\hat{E} = EF$  (Véase la Gráfica 11).

Gráfica 11



Por su parte, el efecto sustitución está dado por el desplazamiento  $\hat{E}$  a  $E^*$ , sobre la misma curva de indiferencia, que muestra cómo se reduce la cantidad de consumo futuro a cambio de un mayor consumo presente que resulta más conveniente por no haber sufrido el impacto del impuesto. La pérdida de bienestar del consumidor tiene como contrapartida el incremento del ingreso del gobierno que, medido en términos de consumo futuro, equivale a la distancia  $EE^*$ , es decir, la distancia vertical entre  $C_1C_2$  y  $C_1'C_2'$ .

El impuesto al ingreso proveniente de los intereses provoca un exceso de gravamen representado por la diferencia entre lo que el gobierno recauda ( $E^*E$ ) y lo que podría haber recaudado ( $\hat{A}\hat{E} = EF$ ), dejando al individuo con igual nivel de bienestar, si hubiera establecido un impuesto proporcional al ingreso en general, o de cuantía fija, en vez de un impuesto exclusivamente a los intereses. El exceso de gravamen está representado por la distancia  $E^*F$ .

Al igual que el impuesto a la mercancía, la magnitud del exceso de gravamen del impuesto a los intereses tiene una relación directa con la magnitud del efecto

sustitución, es decir, entre más sustituible sea el consumo actual por consumo futuro, mayor el exceso de gravamen.

En suma, como el individuo ve que su bienestar empeora con el impuesto, normalmente reduce su consumo actual y futuro (efecto ingreso). Pero como ahora obtiene un rendimiento menor por el ahorro, el efecto sustitución reduce los incentivos para consumir en el futuro y fomenta el consumo actual, lo que a su vez reduce el ahorro. El efecto neto producido en el consumo actual, y por tanto en el ahorro, es ambiguo.

En efecto, en el caso representado en la gráfica 11, el efecto ingreso (desplazamiento  $E\hat{E}$ ) es contrarrestado exactamente por el efecto sustitución (desplazamiento  $\hat{E}E^*$ ) y, por lo tanto, el ahorro, medido en consumo presente, representado por la distancia  $C_1'C_1$ , es el mismo que antes del impuesto. Para que el ahorro se hubiera reducido, el efecto sustitución hubiera tenido que ser más grande. Sin embargo, obsérvese que a pesar de que el ahorro no se vea afectado por el impuesto a los intereses, de todas maneras habrá un exceso de gravamen, en este caso de la magnitud equivalente a la distancia  $E^*F$ .

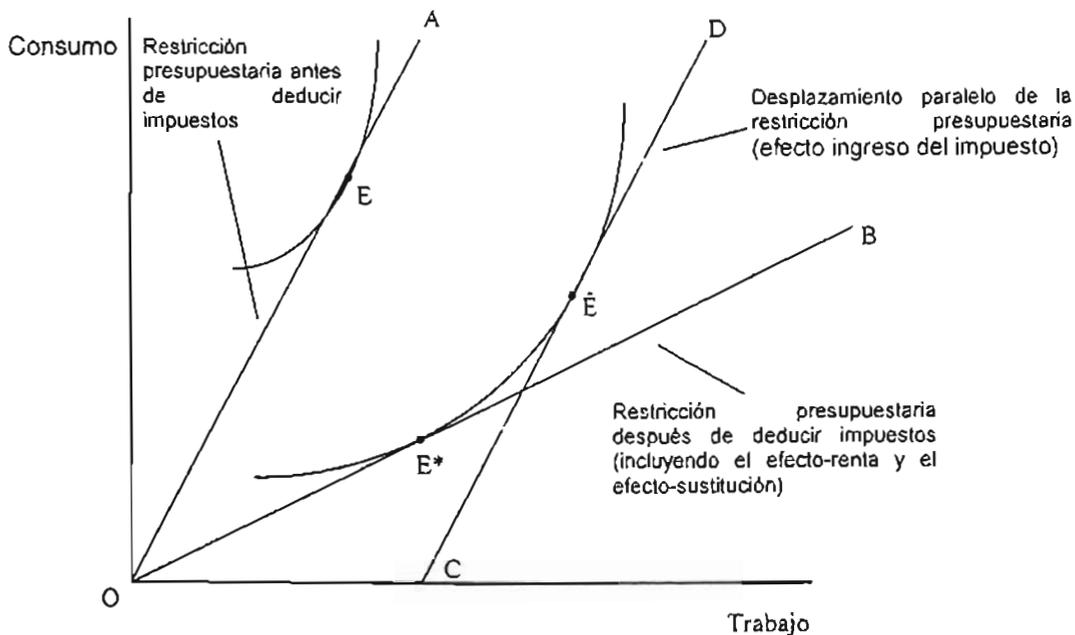
## **B Impuesto al Ingreso Proveniente del trabajo**

Tampoco es posible determinar con precisión el efecto de los impuestos al ingreso de los trabajadores sobre la cantidad ofrecida de trabajo. El argumento a este respecto es análogo al que se esgrime en relación con el efecto que provoca sobre el ahorro un impuesto a los intereses. En efecto, al establecerse un impuesto proporcional sobre el ingreso de los trabajadores, es decir, un impuesto al salario, a una tasa fija, independientemente del nivel de dicho salario, se generan dos efectos que inciden en sentido contrario sobre la cantidad ofrecida de trabajo: el efecto ingreso y el efecto sustitución.

Para ilustrar el argumento, considérese la gráfica 12 en la que se muestra, a través de las curvas de indiferencia, las combinaciones de trabajo y de consumo

(que se realiza gracias al salario que el trabajo reporta), que dejan al trabajador con igual grado de satisfacción. En dicha gráfica se muestran también las rectas de balance, ahora con pendiente positiva para expresar el hecho de que a mayor trabajo mayor será tanto el monto del salario como del consumo.

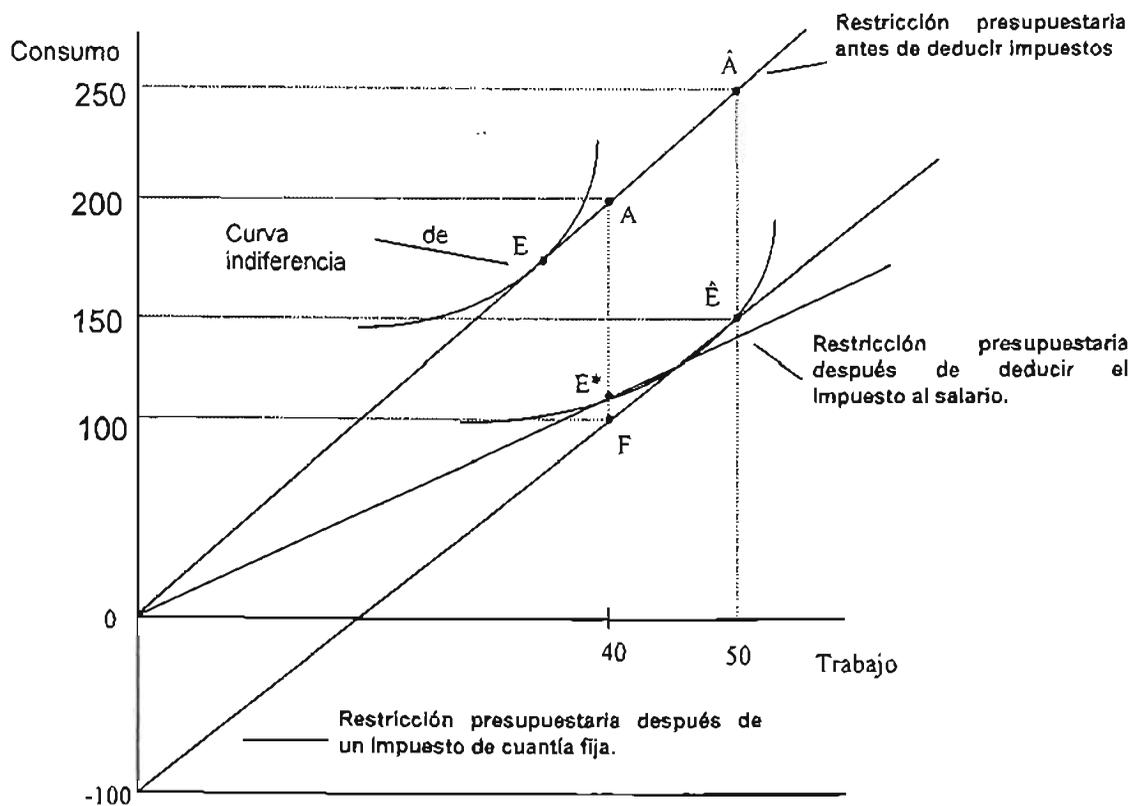
**Gráfica 12**



Partiendo de una situación de equilibrio inicial como la representada por el punto E de la gráfica en cuestión, supóngase que se establece un impuesto al salario que reduce el ingreso del trabajador empobreciéndolo, por lo que estaría dispuesto a trabajar más horas para compensar su pérdida, es decir, existe un efecto ingreso que se traduce en un incremento de la cantidad ofrecida de trabajo (desplazamiento E a  $\tilde{E}$ ). Por contraste, de acuerdo con el efecto sustitución (desplazamiento  $\tilde{E}E^*$ ), la cantidad ofrecida de trabajo disminuye dado que el establecimiento del impuesto desincentiva el trabajo, promueve el ocio y reduce el consumo. El resultado neto de ambos efectos sobre la oferta de trabajo dependerá de la intensidad de cada uno de ellos.

Un impuesto de este tipo provocaría también efectos distorsionadores (exceso de gravamen), es decir, podrían obtenerse los mismos ingresos fiscales, con igual pérdida de bienestar para el trabajador, si se substituyera el impuesto al salario por uno de cuantía fija, tal y como se muestra en la Gráfica 13.

**Gráfica 13**



Un impuesto de cuantía fija obliga a los individuos a pagar al gobierno una cantidad dada independientemente de su ingreso. Un impuesto de este tipo desplaza su restricción presupuestaria en forma paralela hacia abajo en el monto del impuesto, sin que cambie de pendiente, es decir, solamente habría efecto ingreso pero no habría efecto sustitución. Esto significa que los individuos consumen menos bienes y menos ocio porque se han empobrecido y, por lo tanto tienden a trabajar más.

Con un impuesto al salario, el trabajador elige  $E^*$  y paga un impuesto de  $AE^*$ . Por contraste, con un impuesto cuantía fija, elige  $\hat{E}$  pagando un impuesto equivalente a la distancia  $\hat{A}\hat{E} = AF$ , la carga excesiva de un impuesto al salario es la diferencia  $E^*F$ . (Gráfica 13)

Sin embargo, exactamente igual que en el caso del impuesto a las mercancías, entre menor sea el efecto sustitución, es decir, entre más difícil sea sustituir trabajo por ocio (oferta de trabajo inelástica), menor será el exceso de gravamen.

En suma, a pesar de que el impuesto al salario, o al ingreso del trabajador, no tuviera efecto negativo sobre la cantidad ofrecida de trabajo ni generara un exceso de gravamen, generaría, como todos los impuestos, una reducción del bienestar del trabajador (al ubicarlo en una curva de indiferencia inferior), pero además provocaría la reducción del consumo.

Del análisis de los efectos de los distintos tipos de impuestos al ingreso sobre la eficiencia económica, debe destacarse el hecho de que aún en el marco de la teoría económica convencional, mientras los impuestos a los salarios, es decir, al ingreso de los trabajadores, afectan siempre negativamente el nivel de actividad económica y el empleo, los impuestos al ingreso de los intereses no necesariamente afectan el crecimiento económico.

Lo anterior se desprende del hecho de que los impuestos a los salarios se traducen siempre necesariamente en una reducción del consumo y, por lo tanto, de la demanda agregada, mientras que el impuesto a los intereses, no necesariamente se traducen en la contracción del ahorro ni de la inversión.

## **IV LOS IMPUESTOS, LA JUSTICIA Y LA EQUIDAD**

La preocupación por establecer cargas tributarias entre la población acordes con la equidad y la capacidad de pago de los contribuyentes ha determinado que un capítulo importante de la teoría de los impuestos se refiera precisamente al estudio de los efectos que sobre la distribución del ingreso provocan los distintos tipos de impuestos. A continuación analizamos esa problemática tanto en relación con los impuestos a las mercancías como al ingreso.

### **1 La Equidad y los Impuestos al Consumo de Alimentos**

Un ejemplo tomado del caso mexicano revela el carácter regresivo que puede tener la aplicación de impuestos a mercancías como los alimentos. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002, el diez por ciento de la población de menores recursos, decil I, destinó 48.46 por ciento de su ingreso a la compra de alimentos, mientras que para el diez por ciento de la población más rica la proporción correspondiente fue de solamente 12.70 por ciento. En esas condiciones, el establecimiento de un impuesto a los alimentos de, por ejemplo, 15 por ciento, hubiera significado gravar, con la misma tasa, la mitad del ingreso de los más pobres y solamente el 13 por ciento del ingreso de los más ricos. La manera en que un impuesto de ese tipo hubiera afectado al conjunto de la población del país se muestra en el Cuadro 1 y la Gráfica 14, en donde se mide la tasa media del impuesto, es decir, el monto del impuesto como proporción del ingreso de la población, y se muestra su carácter regresivo puesto que para los más pobres dicha proporción es de 10.28 por ciento, mientras que para los más ricos es de solamente 1.45 por ciento. Ello es así a pesar de que, en términos absolutos, el monto del impuesto crece con el nivel de ingreso.

Solamente a través del gasto público podría compensarse la pérdida de ingreso que para la población de escasos recursos significaría el impuesto en cuestión.

Sin embargo, como se mencionó, en México, los beneficiarios del gasto social del gobierno federal, en su sentido más amplio, son fundamentalmente los estratos de la población de mayores ingresos.<sup>16</sup>

**Cuadro 1**

**Impuesto de 15 % sobre Alimentos  
(Millones de Pesos)**

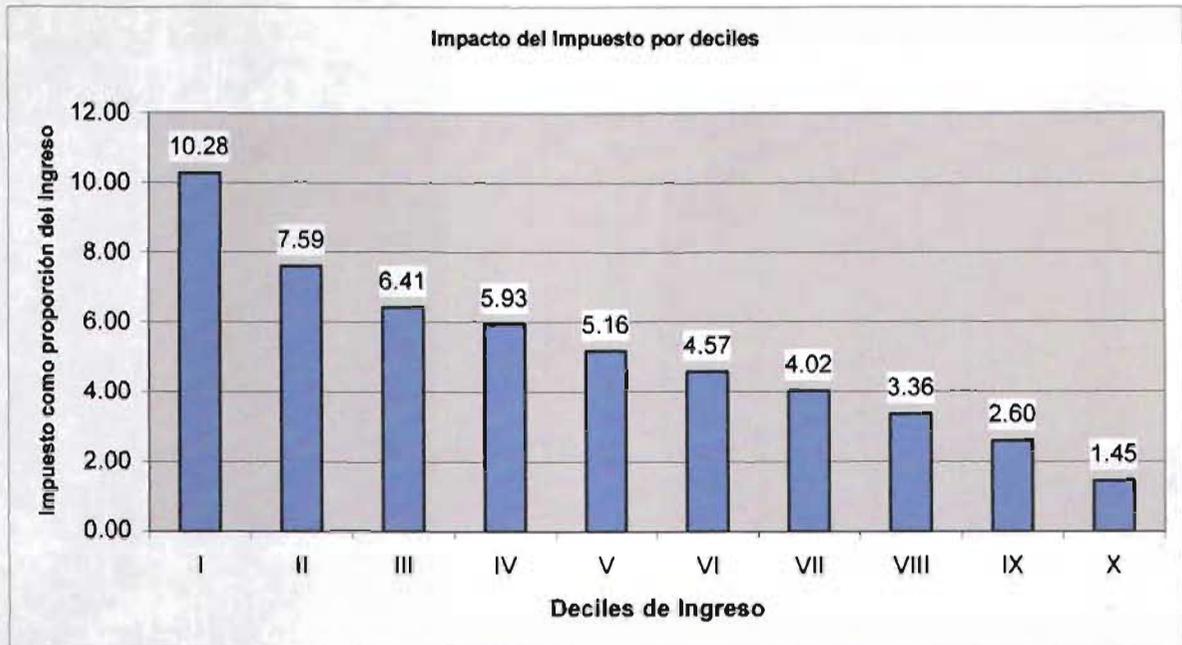
Concepto	Decil de Ingreso										Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Ingreso corriente monetario	23,380	49,564	71,676	92,178	116,030	144,389	180,733	233,850	330,736	733,454	1,975,991
Gasto en alimentos como proporción del gasto total	46.89	43.44	40.67	39.19	36.40	33.08	30.78	26.40	21.63	12.26	24.75
Monto del Impuesto del 15% aplicado a alimentos	2,403	3,764	4,596	5,462	5,968	6,596	7,262	7,863	8,583	10,611	63,128
Proporción del monto del impuesto respecto al ingreso corriente monetario	10.28	7.59	6.41	5.93	5.16	4.57	4.02	3.36	2.60	1.45	3.19

Nota: Cálculo anual

Fuente: INEGI, ENIGH, 2002

<sup>16</sup> Véase: Scott, John. La Otra Cara de la Reforma Fiscal: La equidad del Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F.

**Gráfica 14**



## **2 La Equidad y los Impuestos al Ingreso**

Un ejemplo tomado de la realidad económica mexicana nos permitirá medir los efectos distributivos de los distintos tipos de impuestos. Tomando como base la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares de México de 2002, considérese inicialmente dos tipos de impuestos: uno de cuantía fija, equivalente al 20 por ciento de los ingresos totales del decil II, y un impuesto proporcional al ingreso a una tasa del 20 por ciento. (Véase Cuadro 2)

**Cuadro 2**  
**Efectos sociales de dos impuestos hipotéticos: de cuantía fija y proporcional al ingreso**

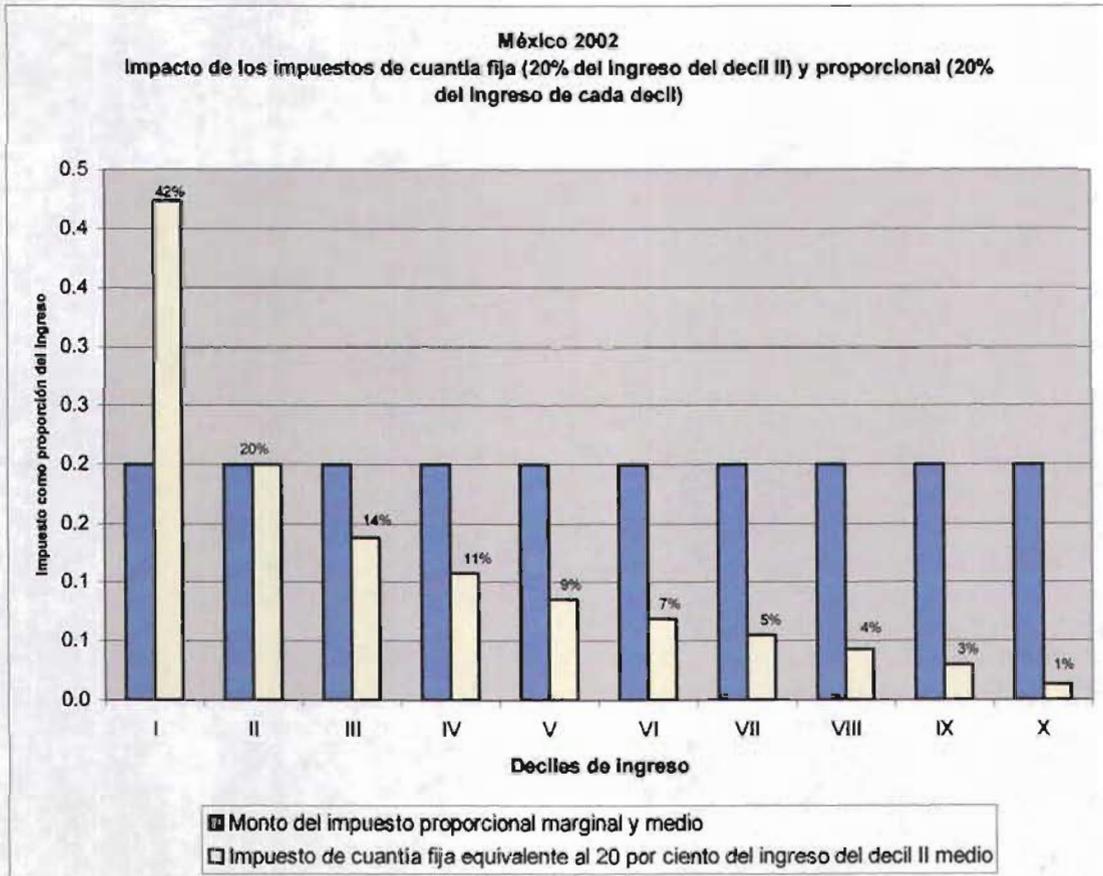
Deciles de Ingreso	Ingreso monetario mensual. miles de pesos	Ingreso del decil como proporción del ingreso total porcentajes	Impuesto de cuantía fija equivalente al 20 por ciento del ingreso del decil. Miles de pesos	Monto del impuesto proporcional a una tasa de 20 por ciento del ingreso de cada decil. Miles de pesos	Impuesto de cuantía fija como proporción del ingreso. porcentajes	impuesto proporcional marginal y medio. porcentajes
I	1,948,368.0	1.2	826,070.5	389,673.6	42	2
II	4,130,352.3	2.5	826,070.5	826,070.5	20	2
III	5,973,015.7	3.6	826,070.5	1,194,603.1	14	2
IV	7,681,483.3	4.7	826,070.5	1,536,296.7	11	2
V	9,669,178.0	5.9	826,070.5	1,933,835.6	9	2
VI	12,032,436.3	7.3	826,070.5	2,406,487.3	7	2
VII	15,061,048.7	9.1	826,070.5	3,012,209.7	5	2
VIII	19,487,502.0	11.8	826,070.5	3,897,500.4	4	2
IX	27,561,320.7	16.7	826,070.5	5,512,264.1	3	2
X	61,121,201.0	37.1	826,070.5	12,224,240.2	1	2
Total	164,665,906.0		8,260,705.0	32,933,181.2		

Fuente: México, INEGI, Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, 2002.

El impuesto de cuantía fija no genera ineficiencia económica pero es altamente regresivo, es decir, afecta más a quienes menos ingreso tienen. En efecto, en nuestro ejemplo, un impuesto de este tipo aplicado en México durante 2002, habría provocado que el diez por ciento de la población más pobre, que concentra sólo el 1.2 por ciento del ingreso total del país, pagara el equivalente a 42 por ciento de su ingreso; mientras que para el diez por ciento de la población de mayores ingresos, que concentra el 37.1 por ciento del ingreso total, habría pagado sólo uno por ciento de su ingreso. De esta forma, la inequidad que provoca el impuesto de cuantía fija resulta evidente. (Véase Gráfica 1)

Por su parte, el impuesto proporcional de 20 por ciento al ingreso es inequitativo, en el sentido que el pago de impuestos de la población con muy distinta capacidad económica representa la misma proporción de sus ingresos. Sin embargo, dicha inequidad es menor que la del impuesto de cuantía fija, dado que, en términos absolutos, pagan más impuestos los estratos de la población de mayores ingresos. (Véase Cuadro 2 y Gráfica 15)

**Gráfica 15**



Así, por más grande que pudiera ser el exceso de gravamen atribuible al impuesto proporcional al ingreso, difícilmente podría superar el impacto negativo que sobre el ingreso de la población de menores recursos provocaría el impuesto de cuantía fija. Además, con un patrón tan desequilibrado del ingreso como el que se observa en México, la capacidad recaudatoria de un impuesto de cuantía fija, siendo optimista, resultaría cuatro veces inferior a la correspondiente a un impuesto proporcional sobre el ingreso. (Véase el Cuadro 2)

Entre más desigual la distribución del ingreso de un país, más se justifica el establecimiento de impuestos progresivos que graven en mayor medida a quienes mayor capacidad económica tienen. El gobierno puede incluso reducir el grado de desigualdad introduciendo impuestos progresivos que contemplen subsidios para los estratos de la población de menores ingresos. Veamos a

continuación los efectos sobre el ingreso de los distintos estratos de la población de México si se hubieran establecido en nuestro país dos tipos distintos de impuestos progresivos en el año 2002.

Supongamos que los impuestos hipotéticos hubieran estado dirigidos a gravar la diferencia entre el ingreso de las personas y un determinado nivel de ingreso mínimo. Los individuos con ingreso inferior a ese nivel, habrían recibido un subsidio del gobierno equivalente a la diferencia en cuestión multiplicada por la tasa impositiva. La única diferencia entre los dos tipos de impuesto que estamos considerando, estriba en que uno tiene una tasa uniforme de 35 por ciento y el otro una tasa creciente que va de 20 a 35 por ciento.

El impuesto 1, con tasa uniforme de 35 por ciento grava por igual el último peso sujeto a impuesto, cualquiera sea la magnitud del ingreso, es decir, la tasa marginal es constante (35%) pero como puede verse en el Cuadro 3, la tasa media es creciente, lo cual significa que la proporción del ingreso que se destina al impuesto es mayor cuanto mayor sea el nivel de ingreso de las personas, debido a esto se considera que se trata de un impuesto progresivo.

Si el monto de este impuesto es  $T_1$ , entonces:

$$T_1 = \sum_{i=I}^X 0.35 (Y_i - \hat{Y}), \quad y \quad T_{1i} = 0.35 (Y_i - \hat{Y}); \quad \text{donde}$$

$T_1$  = Monto total del impuesto 1;  $T_{1i}$  = Monto del impuesto 1 que paga el iésimo decil de la población, dado que  $i$  = decil I, decil II, ..... decil X;  $Y_i$  = ingreso del decil  $i$ ;

$\hat{Y}$  = ingreso mínimo =  $Y_{II}$ ;  $Y_{II}$  = Ingreso del decil II.  $Y_i - \hat{Y}$  = Ingreso gravable;

$\tau_1$  = tasa marginal =  $\delta T_{1i} / \delta y_i = 0.35$ ,  $y$   $t_{1i}$  = tasa media =  $T_{1i} / Y_i$

Por su parte, el impuesto progresivo 2 tiene una tasa marginal y media crecientes, lo cual significa que la tasa del impuesto, así como la proporción del ingreso que se destina al pago de impuestos, crece conforme aumenta el ingreso de la población. Si el monto del impuesto 2 es  $T_2$ , entonces:

$$T_2 = \sum_{i=I}^X \tau_{2i} (Y_i - \hat{Y}) \quad y \quad T_{2i} = \tau_{2i} (Y_i - \hat{Y}); \quad \text{donde}$$

$T_2$  = Monto total del impuesto 2;  $T_{2i}$  = Monto del impuesto 2 que paga el  $i$ ésimo decil de la población;  $\tau_{2i}$  = tasa impositiva correspondiente al  $i$ ésimo decil;  $i$  = decil I, decil II,.....decil X;  $Y_i$  = ingreso del decil  $i$ ;  $\hat{Y}$  = ingreso mínimo =  $Y_{II}$ ;

$Y_{II}$  = Ingreso del decil II;  $Y_i - \hat{Y}$  = Ingreso gravable.

$\tau_{2i}$  = la tasa marginal =  $\delta T_{2i} / \delta y_i$ ;  $t_{2i}$  = tasa media =  $T_{2i} / Y_i$  (Véase Cuadro 2)

Las similitudes de los impuestos en cuestión son las siguientes: el diez por ciento de la población más pobre de nuestro país habría recibido un subsidio, o crédito fiscal, equivalente al 39 por ciento de su ingreso total; la población perteneciente al decil II habría quedado exenta del pago de impuestos, y para el diez por ciento de la población de mayores recursos (decil X), cualquiera de los impuestos los habría dejado exactamente en la misma situación por lo que hace a la magnitud tanto absoluta como relativa del pago de impuestos. (Véase Cuadro 3)

Cuadro 3  
México, 2002

Impuesto progresivo 1 a una tasa uniforme de 35% y progresivo 2 a una tasa creciente de 20 a 35%

Deciles de Ingreso	Y <sub>1</sub> - Y impuesto progresivo 1 y 2 Ingreso mensual gravable Miles de pesos	T <sub>1</sub> Impuesto 1 progresivo tasa uniforme %	T <sub>2</sub> Impuesto 2 progresivo tasa no uniforme %	T <sub>1</sub> Monto del impuesto 1 miles de pesos	T <sub>2</sub> Monto del Impuesto 2 miles de pesos	t <sub>1</sub> tasa media del impuesto 1 medio %	t <sub>2</sub> tasa media del impuesto 2 medio %
I	-2;181,964.3	0.35	0.35	-763.7	-763.7	-39	-39
II	0.0	0.35	0.35	0.0	0.0	0	0
III	1;842,663.3	0.35	0.20	644.9	368.5	11	6
IV	3;551,131.0	0.35	0.221	1,242.9	786.3	16	10
V	5;538,825.7	0.35	0.243	1,938.6	1,345.2	20	14
VI	7;902,084.0	0.35	0.265	2,765.7	2,088.4	23	17
VII	10;930,696.3	0.35	0.286	3,825.7	3,123.0	25	21
VIII	15;357,149.7	0.35	0.307	5,375.0	4,716.8	28	24
IX	23;430,968.3	0.35	0.329	8,200.8	7,698.7	30	28
X	56;990,848.7	0.35	0.349	19,946.8	19,946.2	33	33
Total				43,176.8	39,309.6		

Fuente: México, INEGI, Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, 2002

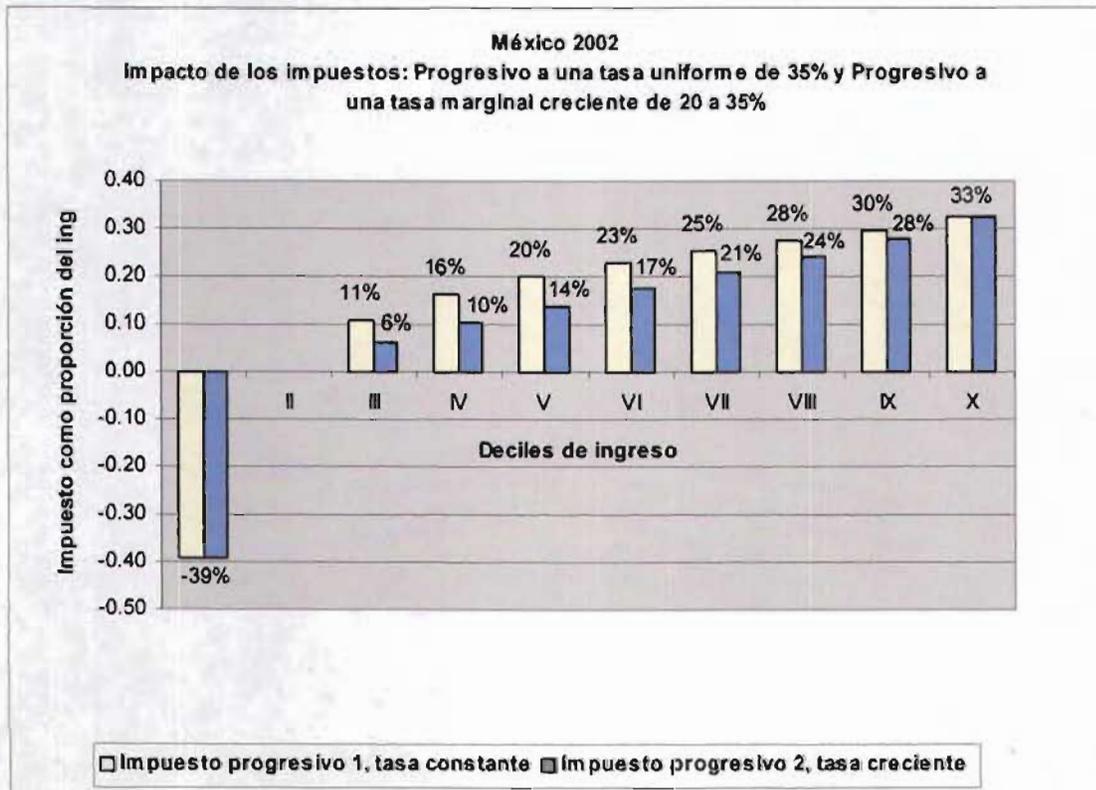
Por su parte, las diferencias surgen porque el setenta por ciento de la población del país, la que se ubica entre los deciles III y IX, habría recibido una carga fiscal menor, tanto en términos absolutos como relativos, si se hubiera aplicado el impuesto 2, es decir, el que tiene una tasa marginal creciente o no uniforme. Además, con este último impuesto la carga fiscal, absoluta y relativa, se acentúa a medida que crece el nivel de ingreso de la población.

Así, por ejemplo, la población del decil III, con la aplicación del impuesto 2, habría pagado aproximadamente la mitad (368.5 miles de pesos al mes o el 6% del ingreso) de lo que hubiera tenido que pagar (644.9 miles de pesos al mes, 11% del ingreso), de haberse aplicado el impuesto 1. En cambio la población del decil IX habría pagado 7,698.7 miles de pesos mensuales o el 28 por ciento del ingreso con el impuesto 2, magnitud sólo ligeramente inferior a la

correspondiente al impuesto 1 (8,200.8 miles de pesos al mes o 30 por ciento del ingreso). En suma, el impuesto 2, con tasa creciente, es más progresivo que el impuesto 1 (puesto que paga más, quien más ingreso tiene), pero, al mismo tiempo, el 90 por ciento de la población paga menos impuestos. (Véase Cuadro 3 y Gráfica 16)

El impuesto 1 se aplica a una tasa constante a toda la población y por ello es menos progresivo pero es más eficiente desde el punto de vista recaudatorio, al aportar 43,176.8 miles de pesos mensuales, contra 39,309.6 miles de pesos resultantes del impuesto 2. Debe notarse que si se hubiera optado por la aplicación del impuesto 2, más progresivo, se habrían obtenido ingresos para el sector público por aproximadamente 472 mil millones de pesos en 2002, cifra que supera en 36 por ciento, o 126 mil millones de pesos, lo obtenido por el gobierno federal por concepto del impuesto al ingreso en 2003, incremento que representa puntos porcentuales del PIB de ese último año.

**Gráfica 16**



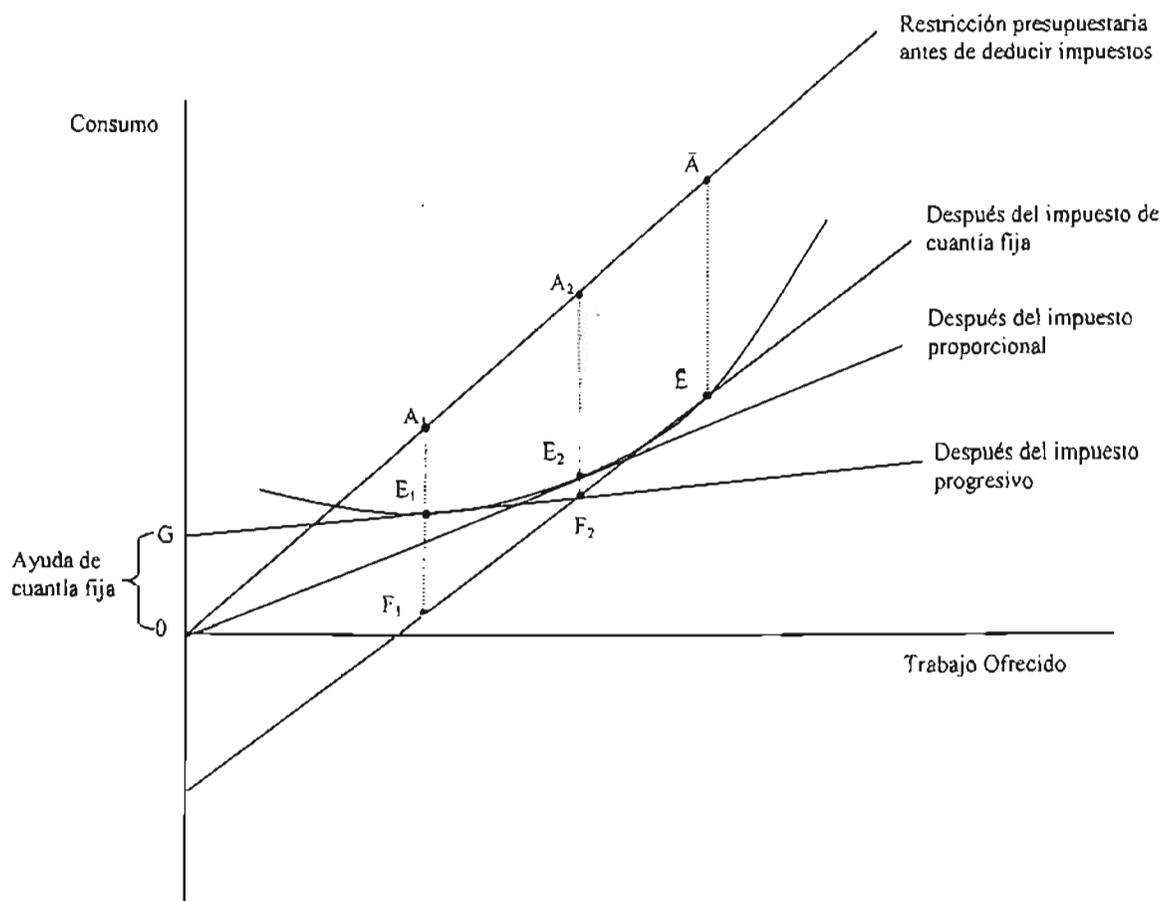
En el marco de la teoría económica convencional, la elección de un impuesto del tipo 2, se justifica en los casos en que la sociedad desea la redistribución del ingreso, pero en aquellos en que la desigualdad es muy pronunciada, como la de México, podría justificarse no sólo por razones de equidad, sino también para asegurar la viabilidad económica, política y social del sistema tributario.

En suma, los resultados en términos de equidad del sistema impositivo deben contrastarse con el exceso de gravamen que puede provocar un impuesto progresivo. En efecto, cuanto más elástica sea la oferta de trabajo y mayor la ayuda de cuantía fija, más progresiva será la estructura impositiva y mayor el exceso de gravamen.

Una situación de ese tipo puede observarse en la gráfica 17, en la que con un impuesto progresivo el individuo elige  $E_1$  y los ingresos tributarios del gobierno

son  $A_1E_1$ ; mientras que con un impuesto proporcional, el individuo elige  $E_2$  y los ingresos fiscales son  $A_2E_2$ ; y, por último, con el impuesto de cuantía fija elige  $\bar{E}$  y los ingresos fiscales son  $\bar{A}\bar{E}$ . De este modo, el exceso de gravamen de un impuesto proporcional es el equivalente a la distancia  $E_2F_2$  que resulta mayor que el exceso de gravamen del impuesto progresivo representado por la distancia  $E_1F_1$ .

Gráfica 17



La elasticidad de la oferta de trabajo es la medida en la que resulta afectada la cantidad ofrecida de trabajo y la magnitud del exceso de gravamen cuando se establece un impuesto progresivo. Es probable que la oferta de trabajo en un país en el que el desempleo es considerable sea bastante rígida, es decir, el establecimiento del impuesto al ingreso de los trabajadores no se traduciría en

una modificación significativa de la cantidad ofrecida de trabajo ni en un considerable exceso de gravamen con la introducción de un impuesto progresivo.<sup>17</sup>

De la misma forma, si la elasticidad de la curva de ahorro es muy pequeña, el consumo de este periodo y el del siguiente serán muy poco sustituibles y los impuestos a los ingresos procedentes de los intereses generarán un exceso de gravamen nulo o despreciable. En otras palabras, existe una relación directa entre las elasticidades de las curvas de oferta de trabajo y de ahorro y el exceso de gravamen que provocan los impuestos progresivos.

Por lo anterior, es imposible saber a priori el costo, en términos de exceso de gravamen, que la sociedad tiene que afrontar al establecer impuestos progresivos que buscan la equidad, ello depende de las características específicas que adopten las variables económicas en cada país.

Debido a las consideraciones anteriores es que en el ámbito de la teoría económica se reconoce que la estructura impositiva óptima es aquella que mejor expresa las preferencias de la sociedad en relación con objetivos que pueden ser contrapuestos, como por ejemplo, los de eficiencia económica y equidad. Esto significa que ante la necesidad de elevar los ingresos tributarios del gobierno, si la sociedad tiene como objetivo explícito adicional mejorar el patrón de distribución del ingreso, o por lo menos no desequilibrar aún más el que ya existe, es posible que se tenga que elegir una estructura impositiva que implique algún grado de ineficiencia (distorsiones económicas) que otras y aún así la elección sería la óptima si se maximiza el bienestar social.

Desde esta perspectiva, los impuestos de cuantía fija que son los que menos distorsiones producen, no necesariamente son los óptimos, puesto que tratan

---

<sup>17</sup> Véase Stiglitz, op cit, página 558 nota de pie 27

por igual a los desiguales. Este tipo de impuestos serán los menos adecuados en situaciones en las que la desigualdad social es mayor y las preferencias sociales se inclinan por la equidad. En estas circunstancias habrá una tendencia al establecimiento de impuestos progresivos, es decir, de aquellos que hacen recaer una mayor parte de la carga del impuesto en los estratos de la población de mayores ingresos, aunque para ello se tenga que asumir, si fuera el caso, un cierto costo

En conclusión, el debate acerca de las características que tiene que tener un sistema impositivo, es de naturaleza técnica pero también política, en la medida que se basa en principios, juicios de valor e intereses económicos diversos. Sólo cuando lo anterior queda absolutamente claro, se podrá optar, sin ambigüedades y con pleno conocimiento de causa, por el tipo de sistema tributario que desea.

## CAPÍTULO 2 LA TEORÍA ECONÓMICA Y LOS IMPUESTOS: El Nuevo Modelo Clásico<sup>18</sup>

### I INTRODUCCIÓN

Para esta corriente el enfoque que permite explicar los fenómenos macroeconómicos contemporáneos es el de "Vaciado de Mercado", que supone el equilibrio general, una estructura de mercados competitivos y agentes económicos que maximizan la utilidad que les reportan los bienes y los beneficios que obtienen. Las decisiones que toman los individuos son ínter temporales y están basadas en expectativas racionales, lo cual supone que conocen y hacen uso de toda la información relevante para la toma de decisiones; incluyendo el modelo real con que funciona la economía.

El término "Vaciado de Mercado" expresa una situación en la que la oferta y la demanda de cualquier mercado (bienes y servicios o factores productivos) son iguales e implica el pleno empleo de los factores productivos. Si por alguna circunstancia este último no fuera el caso, la flexibilidad de los precios de los bienes y de los factores productivos reestablecerían el equilibrio de pleno empleo. El vaciado de mercado representa también una situación de equilibrio estable, en el sentido que cualquier desviación será corregida automáticamente por los mercados si se les deja funcionar libremente. Admiten la existencia del desempleo friccional, que se da por los rezagos en el acoplamiento entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo, el cual da lugar a la tasa natural a la cual el número de personas desempleadas se mantiene constante.

Desde la perspectiva de esta teoría, el impuesto al ingreso de las personas y las empresas afecta las decisiones de los individuos respecto al esfuerzo laboral, la producción, el consumo, el ahorro y la inversión que están dispuestos a llevar a cabo. A continuación analizaremos los principales efectos de un impuesto al

---

<sup>18</sup> El Nuevo Modelo Clásico fue tomado de Barro Robert J., Grilli Vittorio y Febrero Ramón. Macroeconomía Teoría y Política, Ed Mc Graw Hill, México, 1999.

ingreso sobre las variables económicas arriba señaladas desde una perspectiva agregada, es decir, macroeconómica.

## II LA INTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO AL INGRESO EN EL MODELO TEÓRICO

Para simplificar el análisis, supondremos que el impuesto que consideramos tiene una tasa única, es decir, la tasa marginal del impuesto es la misma para todos los individuos; se trata de un impuesto que grava por igual a las personas y a las empresas; se aplica sobre todos los tipos de ingreso (incluyendo los provenientes de los intereses), pero una cierta cantidad del mismo está exenta del gravamen. Además, se supone que si el ingreso real gravable es negativo, entonces el impuesto será negativo, es decir, habrá un crédito fiscal; las transferencias que realiza el gobierno a los individuos no forman parte del ingreso sujeto a gravamen; suponemos también que no hay inflación, por lo que la tasa de interés nominal y real coinciden y, por último, el gobierno ni presta ni se endeuda en el mercado de crédito.

Dado que la tasa del impuesto y las transferencias son iguales para todos los individuos, no hay nada que puedan hacer para influir en la tasa marginal del impuesto. Sin embargo, el impuesto es de tipo progresivo puesto que la tasa media (monto del impuesto pagado como proporción del ingreso total) es creciente, consecuencia a su vez de que una parte del ingreso de los individuos está exenta del pago de impuestos y de que existen transferencias del gobierno hacia los individuos de menores recursos.<sup>19</sup>

Por último, al suponer que los individuos son tanto productores como trabajadores, como lo hace esta corriente teórica, un impuesto al ingreso

---

<sup>19</sup> Véase en este trabajo Capítulo 1, Cuadro 3, página 36, en donde se muestra un impuesto progresivo con las características que se describen, es decir, con tasa marginal constante y tasa media creciente.

provoca una doble tributación al gravar el ingreso de las personas y el de las empresas simultáneamente.

En estas condiciones, el monto del impuesto real para un individuo estará dado por los ingresos totales que percibe en un periodo, excluyendo los ingresos exentos de impuestos, multiplicado por la tasa del impuesto:

$$(1) t_t / P_t = \tau \{ (y_t - dk_{t-1}) + (r_{t-1} b_{t-1}) / P_t - e_t \}$$

En donde,  $t_t$  = monto del impuesto en el periodo  $t$ ;  $P_t$  = índice de precios.  $t_t / P_t$  = monto del impuestos real en el periodo  $t$ ,  $\tau$  = tasa del impuesto,  $y_t$  = Ingreso en el periodo  $t$ ,  $dk_{t-1}$  =depreciación del periodo  $t-1$ ,  $y_t - dk_{t-1}$  = ingreso neto,  $r_{t-1}$  = Tasa de interés del periodo  $t-1$ ,  $b_{t-1}$  = cantidad de bonos que posee el individuo en el periodo  $t-1$ ,  $(r_{t-1} b_{t-1}) / P_t$  = ingresos del periodo  $t$  recibidos por concepto de la tenencia de bonos en el periodo  $t-1$ ,  $e_t$  = ingreso exento de impuesto del periodo  $t$ .

Por otra parte, los ingresos tributarios reales agregados, es decir, los ingresos que por concepto de impuestos obtiene el gobierno, resultan de sumar el monto de impuestos que paga cada individuo, adoptando la siguiente forma:

$$(2) T_t / P_t = \tau \{ (Y_t - dk_{t-1}) - E_t \}$$

El término  $(r_{t-1} b_{t-1}) / P_t$  que representa los ingresos por intereses que reciben los individuos se ve exactamente compensado por los intereses que otros individuos pagan, de tal forma que desaparece en el agregado macroeconómico.  $E_t$ , es el ingreso agregado exento de impuestos.

La restricción presupuestaria del gobierno, es decir, el total de ingresos reales del gobierno que debe ser igual al total de sus gastos, en ausencia de créditos y pagos de intereses, estará representada por la siguiente ecuación:

$$(3) G_t + V_t/P_t = \tau (Y_t - dk_{t-1} - E_t) + (M_t - M_{t-1})/P_t.$$

El miembro izquierdo de la ecuación anterior representa el desembolso real total del gobierno, compuesto por el gasto público real que denominamos  $G_t$  y las transferencias reales totales del gobierno a los individuos ( $V_t/P_t$ ); el cual debe ser igual a los ingresos totales del gobierno constituidos a su vez por los ingresos tributarios  $\tau (Y_t - dk_{t-1} - E_t)$ , más los ingresos provenientes de la creación real de dinero representada por la expresión  $(M_t - M_{t-1})/P_t$ .

Obsérvese que estando dado el gasto público  $G_t$ , las transferencias  $V_t/P_t$  y los ingresos procedentes de la creación real de dinero  $(M_t - M_{t-1})/P_t$ , a cada nivel de producción neta agregada  $Y_t - dk_{t-1}$  el gobierno tiene que ajustar la tasa del impuesto  $\tau$ , o la cantidad exenta de impuestos  $E_t$ , para que satisfagan la restricción presupuestaria del gobierno. A su vez la restricción presupuestaria de una familia, es decir, la igualdad entre sus ingresos y sus gastos estará dada por:

$$(4) y_t - dk_{t-1} + [b_{t-1}(1 + r_{t-1})] / P_t + m_{t-1}/P_t + V_t/P_t - t_t/P_t = c_t + (i_t - dk_{t-1}) + (bt+mt)/P_t$$

En el miembro izquierdo de la ecuación anterior están representados todos los recursos de que dispone un individuo, los cuales constan del ingreso real neto ( $y_t - dk_{t-1}$ ); los bonos mantenidos de periodos anteriores y sus respectivos intereses reales devengados  $[b_{t-1}(1 + r_{t-1})] / P_t$ ; la cantidad de dinero que se ha mantenido en forma líquida desde el periodo anterior  $m_{t-1}/P_t$ ; las transferencias recibidas del gobierno  $V_t/P_t$ , a lo que debe deducirse el monto de impuestos que han sido pagados  $t_t/P_t$ . A su vez, en el lado derecho de la ecuación se consigna la utilización que se ha hecho de los recursos disponibles en el periodo actual consistentes en la compra de bienes de consumo  $c_t$ ; la inversión neta realizada  $i_t - dk_{t-1}$ , y el mantenimiento en el periodo actual de bonos y dinero líquido  $(bt+mt)/P_t$ . Debido a que en este modelo el individuo es consumidor y

empresario al mismo tiempo, en el lado derecho de la ecuación se considera tanto el consumo como la inversión.

Al sustituir el monto de impuestos pagados por el individuo de la ecuación (1) y sustituirla en la (4), tenemos:

$$y_t - dk_{t-1} + [b_{t-1}(1 + r_{t-1})] / P_t + m_{t-1}/P_t + V_t/P_t - [\tau \{(y_t - dk_{t-1}) + (r_{t-1} b_{t-1}) / P_t - e_t\}] = c_t + (i_t - dk_{t-1}) + (b_t + m_t)/P_t$$

Efectuando la operación que está indicada en los paréntesis, resulta que:

$$y_t - dk_{t-1} + b_{t-1}/P_t + r_{t-1} b_{t-1}/P_t + m_{t-1}/P_t + V_t/P_t - \tau (y_t - dk_{t-1}) - \tau (r_{t-1} b_{t-1}) / P_t + \tau e_t = c_t + (i_t - dk_{t-1}) + (b_t + m_t)/P_t$$

Reordenando la ecuación obtenemos:

$$y_t - dk_{t-1} - \tau (y_t - dk_{t-1}) + r_{t-1} b_{t-1} / P_t - \tau (r_{t-1} b_{t-1}) / P_t + b_{t-1}/P_t + m_{t-1}/P_t + V_t/P_t + \tau e_t = c_t + (i_t - dk_{t-1}) + (b_t + m_t)/P_t$$

Por último factorizando llegamos a:

$$(5) (1 - \tau) (y_t - dk_{t-1}) + [(1 - \tau) (r_{t-1} b_{t-1})] / P_t + (b_{t-1} + m_{t-1})/P_t + V_t/P_t + \tau e_t = c_t + (i_t - dk_{t-1}) + (b_t + m_t)/P_t$$

La ventaja de presentar la restricción presupuestaria en esta forma, es que los dos primeros términos del miembro izquierdo de la ecuación representan la producción o ingreso neto del individuo  $(1 - \tau) (y_t - dk_{t-1})$ , y los ingresos reales por concepto de intereses  $(1 - \tau) (r_{t-1} b_{t-1}) / P_t$ , deducidos en ambos casos los impuestos. A partir de dicha ecuación será más fácil mostrar los efectos sobre las variables macroeconómicas que generan los impuestos. El término  $\tau e_t$  representa el impuesto negativo, o si se quiere el crédito fiscal o subsidio, que el gobierno otorga a quienes resultan con ingreso exento en términos reales, es decir a los estratos de la población de menores recursos.

La utilización de los recursos que hace el individuo se muestra en el lado derecho de la ecuación 5 y como puede observarse ninguno de sus términos resulta afectado con la introducción del impuesto al ingreso puesto que se trata

de gastos en consumo e inversión que, como supusimos al principio, no son gravados. La introducción de un impuesto al gasto, a las ventas o al consumo, afectará la utilización o destino de los recursos reales disponibles de las personas y, en su caso, deberá ser incluido en el lado derecho de la ecuación.

Desde la perspectiva de esta corriente teórica la introducción de un impuesto al ingreso como el que estamos considerando genera también, desde la perspectiva macroeconómica, los efectos ingreso y sustitución.

Para aislar el efecto ingreso y considerar primeramente el efecto sustitución, basta con suponer que el gobierno mantiene constantes el gasto público  $G_t$ , las transferencias reales  $V_t/P_t$  y la emisión de dinero  $(M_t - M_{t-1})/P_t$ , de tal forma que al elevarse la tasa del impuesto  $\tau$ , tiene que elevarse la cantidad exenta  $E_t$ , para que los ingresos tributarios permanezcan constantes y se satisfaga la ecuación (3) que representa la restricción presupuestaria del gobierno.<sup>20</sup>

## 1 El Efecto Sustitución del Impuesto al Ingreso

Los efectos sustitución que generan los impuestos pueden ser analizados a partir de tres conceptos fundamentales: la tasa de interés, la productividad marginal del trabajo y la productividad marginal del capital.

### A El Impuesto al Ingreso y la Tasa de Interés

Como se vio en la ecuación 4 los individuos reciben intereses reales en el periodo  $t$  por concepto de los bonos mantenidos de periodos anteriores y pagan un cierto monto de impuestos en ese mismo periodo, de tal forma que reciben

---

<sup>20</sup> Debe observarse que al establecerse un impuesto progresivo, es decir, que grava en mayor medida a los estratos de la población de mayores recursos y al efectuarse transferencias a los estratos de la población de menores recursos, de hecho se estará afectando la distribución del ingreso, sin embargo, para esta corriente teórica ello no afecta a la demanda agregada y, por lo tanto, este efecto queda excluido del impacto del impuesto sobre la actividad económica. Ello contrasta, como se verá mas adelante, con las interpretaciones tanto de Keynes como de Kalecki.

intereses netos después de impuestos a la tasa  $\tilde{r}_t = (1 - \tau)r_t$ . En el marco de esta corriente teórica, los cambios en la tasa de interés real generan efectos sustitución intertemporales.

El impuesto al ingreso procedente de los intereses equivale a una reducción de la tasa de interés real después de impuestos  $\tilde{r}$ , que provoca, a su vez, una reducción en el consumo futuro a favor del consumo presente, es decir, se reduce el ahorro puesto que no consumir hoy se traduce en un consumo futuro menor que antes de la introducción del impuesto.<sup>21</sup> En otras palabras, por cada peso que no se consume hoy, es decir, por cada peso que se ahorre, se establece una penalización (impuesto) que reduce el valor de los bienes de consumo que se podrán adquirir en el futuro, afectándose de esa forma las decisiones intertemporales de los individuos a favor del consumo presente y en contra del ahorro.<sup>22</sup>

La reducción de la tasa de interés real neta de impuestos provoca además la sustitución de trabajo presente por trabajo futuro, o si se quiere, la sustitución de ocio futuro por ocio presente. Ello es así porque al reducirse  $\tilde{r}$ , el valor presente del ingreso futuro,  $y_2 / (1 + \tilde{r})$ , se incrementa, es decir, se encarece en relación con el ingreso presente, resultando más conveniente reducir el trabajo presente (incrementar el ocio presente) por mayor trabajo futuro (menor ocio futuro). Al reducirse el trabajo actual en beneficio del trabajo futuro, se reduce el producto e ingreso actual a favor del producto e ingreso futuro.

En suma, el establecimiento de un impuesto al ingreso proveniente de los intereses, aumenta el consumo presente,  $c_1$ , en relación al consumo futuro,  $c_2$ , y

---

<sup>21</sup> Obsérvese que de acuerdo a este modelo teórico el consumo actual depende de la tasa de interés, lo cual contrasta con los planteamientos de Keynes y Kalecki que lo hacen depender exclusivamente del ingreso.

<sup>22</sup> Aun eliminando los supuestos que hemos adoptado que nulifican el efecto ingreso, las variaciones en la tasa de interés no generan dicho efecto porque, de acuerdo con este modelo, la cantidad agregada de bonos es siempre cero, es decir, el individuo promedio no es ni prestamista ni prestatario. Véase, Barro, op cit, capítulo 5, páginas 99 y 100.

disminuye la oferta de trabajo actual,  $I_1$ , en relación con la oferta de trabajo futura,  $I_2$ . Ambos efectos, se expresan en una reducción del ahorro.

## **B El impuesto al ingreso y la productividad marginal del trabajo**

Otro de los conceptos fundamentales en el análisis de los efectos que produce la introducción de un impuesto al ingreso sobre las variables macroeconómicas, es el de productividad marginal física del trabajo ( $PMaN_t$ ), que expresa el incremento en unidades físicas del producto, es decir, en términos reales, que se obtiene debido al incremento de una unidad adicional de trabajo.

Recuérdese que de acuerdo con la teoría de la distribución neoclásica, a los factores productivos debe retribuírseles de acuerdo con su contribución al incremento del producto. Esto significa que el salario nominal,  $W_t$ , deberá ser igual a la  $PMaN_t$ , multiplicada por el precio del producto,  $P_x$ , es decir,  $W_t = (P_x) PMaN_t$ . Si dividimos ambos miembros de la ecuación anterior entre  $P_x$ , obtenemos el salario real  $w_t$  ( $W_t/P_x$ ), que será igual a la  $PMaN_t$ , es decir,  $w_t = PMaN_t$ .

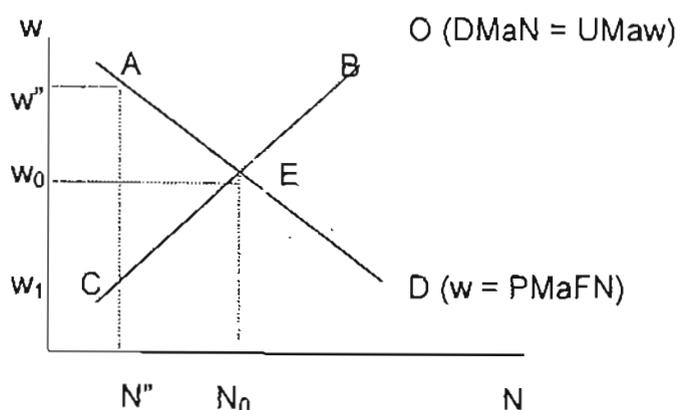
Por otra parte, la cantidad de trabajo que están dispuestos a ofrecer los trabajadores, es decir, la oferta de trabajo es función directa del salario real e inversa de la desutilidad del trabajo (resistencia a trabajar). El salario real permite adquirir mercancías que a su vez producen satisfacción o utilidad, de tal manera que a mayor salario real mayor utilidad; en tanto que a mayor cantidad de horas de trabajo la desutilidad que produce el trabajo, o resistencia al trabajo, también será mayor.

La cantidad precisa de trabajo que ofrecerá el trabajador estará determinada por la maximización de la satisfacción del trabajador, la cual se alcanza cuando el salario de la última hora trabajada produce una utilidad exactamente igual a la desutilidad que genera esa misma cantidad de trabajo, es decir, cuando la

utilidad marginal del salario (UMaW) = desutilidad marginal del trabajo, (DMaN).<sup>23</sup>

A nivel agregado, es decir, sumando horizontalmente las demandas y ofertas de trabajo individuales, el nivel de empleo y el salario que se alcanzará en el sistema económico estará determinado por la intersección de la demanda y oferta de trabajo, tal como se observa en el punto E, con coordenadas  $N_0$ ,  $w_0$  de la gráfica 1.

Gráfica 1



La demanda de trabajo tendrá pendiente negativa mostrando que los empresarios estarán dispuestos a contratar mayores cantidades de trabajo sólo a condición de que los salarios reales se reduzcan porque el último trabajador contribuirá a la producción (PMaL) en proporción cada vez menor, dado el supuesto de rendimientos decrecientes de esta teoría.

Por su parte, la oferta de trabajo tendrá pendiente positiva para indicarnos que a mayor cantidad de trabajo mayor será la DMaN y por lo tanto deberá elevarse el

<sup>23</sup> Esta conclusión de la teoría neoclásica, fue amplia y explícitamente criticada por Keynes quien sostenía que los trabajadores reaccionaban frente a cambios en el salario nominal y no frente a los que experimentaba el salario real y que existía una oferta elástica de trabajo dada la situación de desempleo estructural de la mano de obra que se observa en el capitalismo que no tenía nada que ver con la desutilidad del trabajo.

salario real (lo cual incrementará la  $UMaw$ ) para incentivar a los trabajadores a ofrecer mayor cantidad de trabajo.<sup>24</sup>

El punto E de la gráfica representa el equilibrio en el mercado de trabajo porque al salario ( $w_0$ ) coinciden la cantidad demandada y ofrecida de trabajo al nivel  $N_0$ . Dicho equilibrio es de pleno empleo porque al salario real existente ( $w_0$ ), todos los trabajadores que buscan empleo lo encuentran. Determinado de esa forma el nivel de empleo y dados el capital y la técnica, como corresponde en el corto plazo, automáticamente se determina el producto de pleno empleo que, de acuerdo con esta concepción teórica, genera una demanda de la misma magnitud.

En este marco, el salario real indica los términos en que los trabajadores están dispuestos a sustituir ocio por consumo. Un trabajador que decida reducir su tiempo de ocio y trabajar una hora adicional, obtendrá un ingreso extra igual al salario que puede utilizar para incrementar su consumo. Así, a mayor salario, mayor será la cantidad de trabajo que están dispuestos a ofrecer los trabajadores.

Sin embargo, con la introducción del impuesto al ingreso, el salario real se reduce puesto que los trabajadores se quedan ahora con una fracción  $(1 - \tau)$  de la  $PMaL_t$ , es decir :  $w_t = (1 - \tau) PMaL_t$ . Con dicha reducción se sustituirá trabajo, por ocio que ahora es más barato puesto que cuesta menos disfrutar de una hora adicional. En suma, el impuesto al ingreso provocará que los trabajadores reduzcan la oferta de trabajo y con ella se reducirá la oferta de bienes y la demanda de bienes de consumo presente.

---

<sup>24</sup> La pendiente positiva de la oferta de trabajo también se puede entender considerando un trabajador estará dispuesto a ofrecer una hora adicional de trabajo solamente si se le eleva el salario en un monto tal que compense la pérdida de una unidad adicional de ocio.

## C El impuesto al ingreso y la productividad marginal del capital.

La retribución al capital guarda una total simetría respecto de la retribución al trabajo. En efecto, un aumento del stock de capital,  $k_t$ , en una unidad eleva la producción neta del siguiente periodo en la Productividad Marginal Física del Capital ( $PMaK_t$ ), menos la tasa de depreciación ( $\delta$ ). De este modo, si al capital se le retribuirá de acuerdo a su contribución a la producción, la tasa de retorno de la inversión  $g''$ , estará dada por la expresión:  $g'' = PMaK_t - \delta$ .<sup>25</sup>

Con la introducción del impuesto al ingreso la tasa de retorno será menor y estará expresada por:  $g'' = (1 - \tau) (PMaK_t - \delta)$ . Ello significa que como consecuencia de la introducción del impuesto los individuos obtendrán un rendimiento menor por las inversiones que realicen.

Por otra parte, de acuerdo con la condición de maximización de los beneficios de la teoría neoclásica, la inversión se lleva hasta el punto en el que la última unidad de capital que se adquiera tenga una tasa de retorno igual a la tasa de interés, es decir, el stock deseado de capital  $K_t$ , está dado por:  $(1 - \tau) (PMaK_t - \delta) = \tilde{r}$ , donde  $\tilde{r}$  es la tasa de interés después de impuestos,  $\tilde{r} = (r - \tau)$ , por lo que:

$$(6) (1 - \tau) (PMaK_t - \delta) = \tilde{r}.$$

La lógica de esta condición es muy simple: si la última unidad de capital no rinde por lo menos lo que el dinero en el banco produce, no será redituable invertir; si por el contrario la última unidad de capital produce más que el dinero en el banco, no sería conveniente detener la inversión.

---

<sup>25</sup> Este es otro concepto de la teoría neoclásica que Keynes rechazó al considerar que la tasa de retorno de la inversión está determinado por la Eficiencia Marginal del Capital que, como se verá en el próximo capítulo, difiere significativamente del concepto de  $PMaK$ .

De acuerdo con lo anterior, dada la  $PMak_t$ , el stock deseado de capital es función inversa de la tasa de interés real neta y de la tasa del impuesto. En otros términos, la condición que determina el stock deseado de capital es:

$$\dot{K}_t = \dot{K}_t(\bar{r}, \bar{\tau}, \dots)^{26}$$

Así, para una tasa de impuesto al ingreso dada,  $\tau$ , un aumento de la tasa de interés real neta,  $\bar{r}$ , en el lado derecho de la ecuación 6, eleva la tasa de retorno requerida de la inversión después de impuestos, por lo que reduce el stock deseado de capital,  $\dot{K}_t$ .<sup>27</sup> A su vez, dada la tasa de interés real neta,  $\bar{r}$ , un incremento en la tasa del impuesto al ingreso,  $\tau$ , reduce la tasa de retorno de la inversión después de impuestos en el lado izquierdo de la ecuación 6, por lo cual también reduce el stock deseado de capital  $\dot{K}_t$ .

Las conclusiones anteriores tienen una gran importancia para determinar el efecto del impuesto sobre el ingreso sobre la demanda de bienes de inversión,  $i^d$ . En efecto, en la medida que la inversión es el incremento del stock de capital, el stock deseado de capital,  $\dot{K}_t$ , determina la demanda de inversión bruta de un productor:

$$(7) \quad \begin{matrix} (-) & (-) & & & & & (-) & (-) & (-) \\ i^d = \dot{K}_t(\bar{r}, \tau, \dots) - (1 - \delta) k_{t-1} = i^d(\bar{r}, \tau, k_{t-1}, \dots) \end{matrix}$$

Como puede observarse, la introducción de un impuesto sobre el ingreso o la elevación de su tasa, permaneciendo el resto de factores constantes, provocará, de acuerdo con este planteamiento teórico, efectos negativos sobre la demanda de bienes de inversión.

En síntesis, para los neoclásicos, el impuesto al ingreso genera efectos perjudiciales para la actividad económica. Aumenta el consumo presente, en

<sup>26</sup> Los puntos suspensivos representan las características de la función de producción que afectan la productividad marginal del capital y que se suponen constantes.

<sup>27</sup> Recuérdese que debido al supuesto de rendimiento decrecientes existe una relación inversa entre el monto de capital y la  $PMak$ .

relación con el consumo futuro; disminuye la cantidad ofrecida de trabajo actual, respecto a la futura; contrae el ingreso; reduce el ahorro; disminuye la demanda de bienes de consumo, y provoca la reducción de la demanda de bienes de inversión.

## 2 El Impuesto al Ingreso y su Efecto sobre el Vaciado de Mercado de los Bienes Reales

La condición de Vaciado de Mercado de bienes reales del periodo  $t$  está dada por la siguiente ecuación:

$$(8) \overset{(-) (+)}{C^d}(\bar{r}, \tau, \dots) + \overset{(-) (-)}{I^d}(\bar{r}, \tau, \dots) + \overset{(+)}{G_t} = \overset{(-)}{Y^o}(\bar{r}, \tau, \dots)$$

Esta ecuación expresa el equilibrio o la igualdad entre demanda agregada, lado izquierdo de la ecuación y oferta agregada, lado derecho. La posición a la izquierda de la demanda agregada indica que se trata de una variable dependiente de la oferta agregada, rememorando el viejo principio asociado a la Ley de Say según el cual toda oferta crea su propia demanda.

Como siempre el signo entre paréntesis arriba de cada variable indica el sentido de la relación de causalidad, y los puntos suspensivos indican que no se toman en cuenta algunos otros factores que influyen en el consumo, la inversión o la oferta agregada dado que sólo complicarían el análisis sin alterar las conclusiones.

De acuerdo con la ecuación (8), cuando está dada la tasa de interés real después de deducidos los impuestos  $\bar{r}$ , un aumento de la tasa del impuesto sobre la renta provocaría inmediatamente una reducción de la productividad marginal del trabajo después de pagados los impuestos  $(1 - \tau)PMA_{L_t}$  y, por consecuencia del salario, alentando el ocio y desincentivando la cantidad

ofrecida de trabajo. Ello provoca que se reduzca la producción de bienes, es decir, la oferta agregada  $Y^o$  y la demanda agregada de bienes de consumo  $C^d$ .

Adicionalmente, el incremento de la tasa de impuesto provoca, como vimos, una reducción de la tasa de retorno de la inversión neta después de deducidos los impuestos,  $(1 - T) (PmK_t - \delta)$  y, por consecuencia, se reduce la demanda agregada de inversión bruta  $I^d$ .

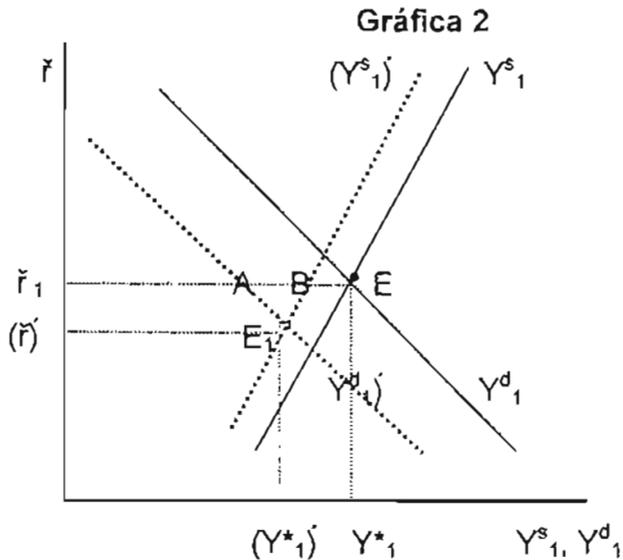
En conclusión, para esta corriente teórica, en el agregado, es decir, desde una perspectiva macroeconómica, un incremento en la tasa del impuesto al ingreso provoca también efectos indeseables: reduce la demanda de bienes de consumo y de bienes de inversión, así como la oferta de bienes. De lo anterior desprenden otra conclusión igualmente importante: en general, un aumento de la tasa del impuesto al ingreso, induce a los individuos a realizar menos actividades de mercado y a sustituirlas por actividades no sujetas a impuestos, como el ocio o la economía informal.

#### **A El Proceso de Ajuste de un incremento de la Tasa del Impuesto al Ingreso**

Partamos de una situación inicial de vaciado de mercado de bienes como la que se muestra en la Gráfica 2 en el punto E, con coordenadas  $(\tilde{r}_1, Y_1^*)$ . En dicha gráfica se mide, en la ordenada, la tasa de interés después de deducidos los impuestos,  $\tilde{r} = (1 - \tau) r$ , y, en la abscisa, la demanda y oferta agregada,  $Y_1^d, Y_1^o$ , respectivamente.

Supóngase ahora que se eleva la tasa del impuesto al ingreso de  $\tau$  a  $\tau'$  de manera permanente. De acuerdo con la ecuación 8, el efecto final que sobre las

variables macroeconómicas provoca el incremento de la tasa impositiva será el resultado de un proceso que contempla las siguientes etapas:



- a) Se reduce la demanda de bienes de consumo y de bienes de inversión, lo cual significa un desplazamiento completo a la izquierda de la curva de demanda agregada hasta la posición  $(Y^d_1)'$ , como lo muestra la línea punteada, para mostrar que a la tasa de interés real después de impuestos original,  $\bar{r}_1$ , se demandará una cantidad menor de ambos tipos de bienes. En efecto, a la tasa de interés original  $\bar{r}_1$ , la cantidad demandada de bienes de consumo y de bienes de inversión, representada por la distancia  $\bar{r}_1E$ , se reducirá a la cantidad representada por la distancia  $\bar{r}_1A$ .
  
- b) Se reduce la oferta de trabajo y se incrementa el ocio, con lo cual se reducirán, en el mismo monto, la oferta de bienes y la demanda de bienes de consumo.<sup>28</sup> Así, la curva de oferta agregada sufrirá un desplazamiento

<sup>28</sup> Ello se debe a que la elevación del impuesto reducirá la oferta de trabajo, la oferta de bienes y, por lo tanto el ingreso. Dado que el incremento del impuesto es permanente y la reducción del ingreso tiene el mismo carácter, la propensión marginal al consumo será cercana a la unidad y ello determinará que el consumo se reduzca casi en el mismo monto que el ingreso. Si el

completo hacia la izquierda a la posición  $(Y^s_1)$ , mostrando que a la tasa de interés real después de impuestos original se producirá una menor cantidad de bienes. En efecto, a la tasa de interés original  $\bar{r}_1$ , la cantidad ofrecida de bienes, representada por la distancia  $\bar{r}_1E$ , se reducirá a la cantidad representada por la distancia  $\bar{r}_1B$ .

- c) En una primera instancia el ahorro (A), probablemente no cambiara, o lo hará levemente, debido a que al suponer constante el monto de impuestos reales en términos agregados, la variación del ahorro será igual a la variación de la producción menos la variación, del consumo, es decir:  $\Delta A = \Delta Y^s - \Delta C^d$ . Dado que a la tasa de interés real después de impuestos inicial la reducción de la oferta agregada será aproximadamente igual a la reducción de la demanda agregada de bienes de consumo, el ahorro no cambiará.
- d) Debido a que se ha producido una reducción de la demanda de bienes de inversión  $I^d$  y a que la reducción de la producción  $Y^s$  será igual a la del consumo  $C_d$ , entonces el desplazamiento de la curva de la demanda agregada, que incluye consumo más inversión, será mayor que el desplazamiento de la oferta agregada.
- e) A la tasa de interés real después de impuestos inicial,  $\bar{r}_1$ , la oferta agregada de bienes, representada por la distancia  $\bar{r}_1B$ , es mayor que la demanda agregada de bienes de consumo y bienes de inversión,  $\bar{r}_1A$ , es decir, hay una insuficiencia de demanda agregada que será corregida por la reducción de la tasa de interés real después de impuestos a la posición  $(\bar{r}_1')$  que, de acuerdo a la ecuación 8, hará aumentar tanto la cantidad demandada de bienes de consumo como de bienes de inversión para hacer que se ajusten a una menor cantidad ofrecida de bienes, hasta que el sistema encuentre una nueva posición de equilibrio,  $E_1$ , en donde de

---

incremento del impuesto y por lo tanto la reducción del ingreso hubieran sido temporales, entonces la propensión marginal al consumo habría sido cercana a cero y el consumo se habría reducido menos que el ingreso. En otras palabras si la reducción del ingreso hubiera sido de una sola vez (temporal) entonces los individuos habrían administrado la reducción del consumo en todos los periodos de su horizonte temporal y en el periodo actual habría resultado menor que la reducción del ingreso y de la oferta de bienes.

nuevo coinciden las curvas de oferta y demanda. Dichos cambios se expresan en la Gráfica 2 como un movimiento descendente a lo largo de las nuevas curvas de demanda y oferta agregadas desde las posiciones A y B, respectivamente, hasta la posición  $E_1$ .

- f) Recuérdese que inicialmente el incremento de la tasa del impuesto al ingreso no había alterado el ahorro. Sin embargo, la reducción posterior de la tasa de interés después de impuestos, provocará una reducción del ahorro. Por tanto, el ahorro real y, por consecuencia, la inversión neta, deben disminuir en conjunto.<sup>29</sup>
- g) El efecto sobre el consumo agregado es indeterminado, ya que el incremento de la tasa del impuesto a la renta induce a consumir menos, mientras que la reducción de la tasa de interés real induce a consumir más. Si el consumo no cambia significará que la contracción de la demanda de bienes de inversión es tan grande que no es necesario que se reduzca el consumo para realizar el ajuste de la demanda agregada para igualar a la oferta.

En suma, un incremento de la tasa del impuesto al ingreso reducirá el empleo, la producción, la tasa de interés real, el ahorro y la inversión. Por ello, para esta corriente teórica elevar la tasa del impuesto al ingreso significa mandar una señal a los agentes económicos que actúan en el mercado en el sentido de que ahora es menos atractivo acumular capital, debido al efecto negativo que produce el incremento de la tasa del impuesto al ingreso sobre la tasa de retorno de la inversión después de impuestos,  $(1 - \tau') P_m a K_1$ .

Por contraste, los impuestos a las ventas, al consumo, al valor agregado, etc, es decir, los impuestos indirectos, encarecen los bienes que se consumen y

---

<sup>29</sup> Este resultado debe interpretarse del siguiente modo: La disminución de la tasa de interés real después de impuestos indica que la sociedad le asigna una prioridad menor o destinará menos recursos a la acumulación de capital (ahorro). Desde el punto de vista el sector privado, la disminución de la prioridad por la acumulación de capital refleja el efecto negativo que produce una subida del tipo impositivo sobre la tasa de retorno de la inversión después de impuestos.

abaratando el ocio que no está gravado (por no haber impuesto al ingreso), distorsionando las decisiones en el mercado laboral puesto que los individuos tenderán a sustituir tiempo de trabajo para disfrutar de mayor tiempo de ocio. Los impuestos indirectos reducirían la oferta de trabajo con la que cuenta el sistema económico pero, a diferencia del impuesto al ingreso, no generan efectos negativos sobre la inversión.

Esta última conclusión ha sido expresada también de otra forma: son preferibles los impuestos indirectos, porque con ellos se estaría gravando el proceso de compra o gasto, que equivale a los reclamos de bienes que los individuos hacen al sistema económico por haber participado en la producción; mientras que el impuesto al ingreso estaría gravando el proceso de aportación de cada individuo al producto. En otras palabras los impuestos indirectos gravan la utilización que hacen los individuos de sus ingresos, el lado derecho de la ecuación 5, mientras que los impuestos directos, gravan la fuente de dichos ingresos, es decir, la producción, lado izquierdo de la ecuación 5.

### **3 Efecto Ingreso, o riqueza, del impuesto al ingreso.**

Las conclusiones que se han obtenido hasta ahora dependen del supuesto de que el incremento de la tasa de dicho impuesto no altera el ingreso o riqueza de las personas, puesto que al elevarse la tasa impositiva ( $t'$ ) se incrementa también en la misma proporción el monto del ingreso exento de impuestos ( $E$ ). Ello implica que el monto total de los ingresos por impuestos del sector público ( $T_i/P_i$ ) se mantiene constante (Véase la ecuación 2).

Sin embargo, al considerar que el establecimiento del impuesto al ingreso o el incremento de su tasa reduce el nivel de utilidad que obtiene un individuo promedio o típico, esta corriente teórica concluye que el efecto producido sobre la riqueza es negativo y no nulo. Ello debido a que mientras el individuo típico o

promedio aporta  $y_1$  a la producción conserva solamente  $(1 - \tau)y_1$ , después del pago de los impuestos, es decir, dispondrá de un ingreso menor.

Dado que los individuos sólo tienen en cuenta la fracción  $(1 - \tau)$  de las productividades marginales de su trabajo y su capital, los individuos tienen menos incentivos para trabajar o invertir después del establecimiento del impuesto. Así, el impuesto al ingreso reduce por debajo de sus niveles socialmente óptimos el esfuerzo laboral y la producción.

De lo anterior concluyen que el impuesto al ingreso se traduce en que cada individuo finalmente logra un menor nivel de utilidad, es decir, es menos rico. Encuentran que al modificar el análisis para incluir el efecto negativo que produce sobre la riqueza el impuesto al ingreso, no cambia el carácter general de las conclusiones obtenidas.<sup>30</sup>

#### **4 El Efecto del Impuesto al Ingreso para Financiar el Gasto Público.**

Con la introducción del gasto público se incluye otro agente económico que demanda bienes y servicios, de tal forma que la producción podrá ahora destinarse a una tercera finalidad, las compras del gobierno para suministrar servicios públicos a las personas y a las empresas. La producción puede ahora destinarse al consumo privado, a la inversión privada y a las compras del gobierno.

El modelo teórico considera dos tipos de servicios públicos: los que elevan la utilidad de las personas, como los parques o las bibliotecas, que pueden ser

---

<sup>30</sup> Siguiendo su línea argumental omiten el hecho de que cuando el individuo es menos rico tenderá a elevar su oferta de trabajo para compensar su pérdida de ingreso disponible, de donde resultaría que el efecto final sobre dicha variable dependerá de la fuerza de este efecto, respecto de la fuerza del efecto sustitución. De hecho el supuesto que adoptan es que, en general, se impone el efecto sustitución. El análisis de los efectos ingreso y sustitución del impuesto al ingreso puede verse en el Capítulo 1, página 26, gráfica 12.

considerados como sustitutos del gasto de consumo privado, y aquellos otros que pueden considerarse como factores de la producción privada, es decir, sustitutos del trabajo y del capital privado, como los programas de investigación y desarrollo patrocinados por el gobierno, por ejemplo, o bien, pueden contribuir a elevar las productividades marginales de los factores privados, como la infraestructura física, por ejemplo. Para simplificar el problema generalmente se suponen que sólo hay un tipo de actividad pública que genera utilidad directamente y suministra servicios a los productores.

En el análisis de los efectos del gasto público sobre el consumo, la inversión y el esfuerzo laboral, suponen que los bienes que compra el gobierno,  $G_1$ , representan una parte de la corriente de producción de la que no pueden disponer las personas. En estas circunstancias, los efectos que genera el incremento del gasto público sobre el mercado de bienes y servicios dependen del carácter, transitorio o permanente, del gasto público.

Consideremos en primer término el incremento transitorio del gasto público, como el gasto militar en las guerras, financiado por un impuesto al ingreso. El establecimiento del impuesto al ingreso genera el conjunto de efectos que se han descrito antes con ayuda de la gráfica 2.

Sin embargo, ahora tenemos que considerar también que el aumento del gasto público ( $G_1$ ), implica el incremento de los dos tipos de servicios públicos que se consideran en el modelo teórico, por lo cual, en primer lugar, el incremento de  $G_1$  genera tanto un efecto positivo sobre la utilidad de los individuos, como una reducción del gasto de consumo privado,  $C^d_1$ , en una proporción  $\alpha$  del gasto público cuyo valor es positivo inferior a la unidad ( $\alpha < 1$ ), de tal modo que un aumento de una unidad del gasto público induce a los individuos a reducir su consumo en  $\alpha$  unidades.

Adicionalmente, el incremento del gasto público, en una situación en la que las cantidades de trabajo y capital no varían, elevará la oferta agregada  $Y^s$  en una proporción,  $\beta$ , que representa la productividad marginal de los servicios públicos. Se supone que  $\beta < 1$ , es decir, un aumento del gasto público en una unidad, elevará la producción agregada,  $Y^s$ , en  $\beta$  unidades.

En el marco de este modelo teórico se supone que los servicios públicos no afectan directamente la productividad marginal del capital y, por lo tanto, no se genera ningún efecto directo sobre la demanda de bienes de inversión  $I^d$ , aunque, como se verá más adelante, la inversión se modificará como resultado de las variaciones que provoca el gasto público sobre la tasa de interés real.

En estas condiciones la ecuación que garantiza el vaciado del mercado de bienes y servicios reales en el periodo 1 se modifica de la siguiente forma para tomar en cuenta que el gasto público deja de ser cero, como lo habíamos supuesto hasta ahora:

$$\begin{array}{ccccccc} (-) & (-) & (-) & & (-) & (-) & & (+) & (-) & (+) \\ (9) & C^d & (\tilde{r}_1, \tau_1, G_1 \dots) & + & I^d & (\tilde{r}_1, \tau_1, \dots) & + & G_1 & = & Y^s & (\tilde{r}_1, \tau_1, G_1 \dots) \end{array}$$

En las nuevas circunstancias, un incremento del gasto público reduce la demanda de bienes de consumo en  $\alpha$  unidades y dado que no se produce ningún efecto directo sobre la demanda de bienes de inversión, el aumento del gasto público en una unidad eleva la demanda agregada en  $1-\alpha$  unidades (recuérdese que se supone que  $\alpha < 1$ ). Por su parte la oferta agregada se elevará en  $\beta$  unidades como resultado de ese mismo incremento del gasto público.

Este modelo adopta el supuesto que  $\alpha + \beta < 1$ , lo cual implica que si el gasto público aumenta en una unidad, las personas y las empresas recuperan menos

de una unidad en la respuesta conjunta derivada de la sustitución de gasto de consumo,  $\alpha$ , y del aumento de la producción privada,  $\beta$ .<sup>31</sup>

En ese marco, consideremos ahora los efectos del gasto público sobre el vaciado del mercado de bienes reales. Para ello retomamos nuevamente la gráfica 2 en la que ya han sido considerados los efectos que produce el impuesto al ingreso, representados por el cambio de la situación E a la E<sub>1</sub> que resulta de la intersección de las nuevas curvas de oferta y demanda agregada (curvas punteadas) desplazadas de su posición original por efecto del impuesto.

Partiendo de esa última posición de vaciado de mercado, con coordenadas ( $\bar{r}$ ) y ( $Y^*_1$ ), en la gráfica 2. El incremento transitorio del gasto público abre la posibilidad de que las curvas de oferta y demanda agregadas regresen a su posición original, es decir, dichas curvas se desplazarían nuevamente hasta la posición de las de trazo continuo. Ello significa que el gasto público a través de sus efectos expansivos podría contrarrestar los efectos recesivos que produce el impuesto al ingreso.

Los argumentos que sustentan la afirmación anterior se pueden sintetizar de la siguiente forma con la ayuda de la gráfica 2:

- a) Un incremento transitorio del gasto público en una unidad elevará la oferta agregada de bienes, ( $Y^s_1$ ), en  $\beta$  unidades, lo cual desplazará la curva de oferta a la derecha hasta alcanzar la posición de la línea de trazo continuo,  $Y^s_1$ .
- b) Ese mismo incremento del gasto aumentará la demanda agregada, ( $Y^d_1$ ), en  $1 - \alpha$  unidades, desplazando la curva de demanda hasta la posición indicada por la línea de trazo continuo,  $Y^d_1$ .

---

<sup>31</sup> De acuerdo con esta corriente teórica tiene sentido suponer que  $\alpha + \beta < 1$ , porque si fuera mayor que la unidad, los individuos y las empresas tendrían una recuperación mayor por cada unidad de gasto público, lo cual lo estimularía, pero dado que se supone que los valores de  $\alpha$  y  $\beta$  tienen una relación inversa con dicho gasto, finalmente se cumpliría la condición,  $\alpha + \beta < 1$ . Véase Barro J. Robert, et Al, Op cit, página 366.

- c) Dado que  $1 - \alpha > \beta$ , el desplazamiento de la curva de demanda agregada hacia la derecha será superior al que experimenta la curva de oferta, estableciendo una nueva situación de vaciado de mercado a la tasa de interés,  $\tilde{r}_1$ , y al nivel,  $Y^*_1$ , del ingreso, que corresponden a la situación original, la que prevalecía antes del establecimiento del impuesto al ingreso.
- d) De ese modo, los efectos expansivos del gasto público pueden, en el mejor de los casos, solamente compensar los efectos recesivos que provoca el establecimiento de un impuesto al ingreso como el que analizamos arriba.

El proceso de ajuste que se da en el mercado de bienes ante el incremento transitorio del gasto público revela varias cuestiones importantes:

- a) El mayor incremento de la demanda agregada respecto de la oferta, determina que a la tasa de interés inicial,  $(\tilde{r})$ , se produzca un exceso de demanda de bienes que impulsará la tasa de interés al alza hasta la posición  $\tilde{r}_1$ .
- b) La tasa de interés tiende a elevarse debido a que si el incremento del impuesto para financiar el gasto es transitorio, la disminución de la renta disponible de los individuos también será transitoria, frente a lo cual, reaccionarán reduciendo el ahorro deseado, es decir, la oferta de ahorros, lo que dada la demanda de bienes de inversión, tenderá a provocar el alza de la tasa de interés.
- c) El incremento del gasto público expulsa gasto privado, a ello se conoce como efecto crowding-out. Ello debido a que los servicios públicos sustituyen consumo privado y a que la elevación de la tasa de interés reduce el consumo presente y desincentiva la inversión.
- d) La elevación de la tasa de interés induce a los individuos a trabajar más.
- e) Dado que el consumo y la inversión disminuyen a consecuencia del impuesto, la producción total aumenta menos que el gasto público, es

decir, se produce un efecto compensador, en lugar del efecto multiplicador del gasto público que contemplan otras corrientes teóricas.

De lo anterior se desprende que a los efectos negativos que produce el impuesto al ingreso sobre la inversión, deben agregarse los que se generan como resultado de un incremento transitorio del gasto público.

Por otra parte, cuando se supone que los aumentos del gasto público y los impuestos que lo financian son permanentes, la disminución de la renta disponible de los individuos también será permanente. Ello ocasiona que la propensión marginal al consumo se acerque a la unidad, con lo que el efecto provocado sobre el ahorro deseado (oferta de ahorros), será pequeño y no habrá tendencia a la elevación de la tasa de interés.

En esas circunstancias, las curvas de demanda y oferta se desplazan hacia la derecha en la misma cuantía, por lo que la igualdad entre ambas se da a la tasa de interés inicial, es decir, el aumento permanente del gasto público no afecta al tipo de interés real.

Si bien la producción total se eleva como resultado del incremento del gasto público, la demanda de bienes de consumo privado se reduce, tanto porque los servicios públicos la sustituyen, como porque los impuestos reducen la riqueza de los individuos y ello los induce a consumir menos. Sin embargo, dado que la tasa de interés real no cambia, la demanda de bienes de inversión no se modifica.

Así, mientras el incremento transitorio del gasto público expulsa gasto privado de consumo e inversión, el incremento permanente sólo expulsa bienes de consumo dada la constancia de la tasa de interés.

Sin embargo, un aumento permanente del gasto público financiado mediante impuestos reducirá inevitablemente la inversión. Ello debido a que si bien el gasto público permanente no produce efectos sobre la inversión, el impuesto establecido para financiarlo la reduce.

De este modo, cualquiera que sean las circunstancias en las que se establezca el impuesto al ingreso, terminará por afectar negativamente las decisiones de gasto privado, particularmente las de inversión, provocando distorsiones en los distintos mercados en perjuicio de la eficiencia económica, es decir, la asignación óptima de los recursos productivos.

La superioridad de los impuestos al gasto surge precisamente de que afectan menos la eficiencia económica pues si bien alteran el nivel óptimo de la oferta de trabajo, no influyen sobre las decisiones de inversión como lo hace el impuesto al ingreso.

Debe tenerse presente que estas conclusiones del modelo dependen de un conjunto de premisas y supuestos, entre los que destacan que el consumo es función de la tasa de interés; que la tasa de retorno de la inversión está determinada por la Productividad Marginal Física del Capital; que la tasa de interés es la variable que asegura el vaciado del mercado, haciendo coincidir siempre la oferta de ahorros con la demanda de bienes de inversión, que el ahorro es el principio a partir del cual se desarrolla el proceso de acumulación, que la oferta agregada crea su propia demanda, entre otras.

Sin embargo, tan pronto como se modifican los supuestos de referencia, cambian radicalmente las conclusiones en relación con lo inconveniente que resulta el impuesto al ingreso. En ese marco es que en el próximo capítulo se analizan los efectos que produce dicho impuesto sobre la dinámica económica, desde la perspectiva de los modelos de Keynes y Kalecki.

### CAPÍTULO 3 LA TEORÍA ECONÓMICA Y LOS IMPUESTOS: Dos Visiones Alternativas Keynes y Kalecki

#### I Keynes<sup>32</sup>

Para Keynes el equilibrio del sistema económico está determinado por la demanda efectiva, definida como la igualdad entre la oferta y la demanda globales o agregadas. Lo anterior significa que haciendo abstracción del sector público y de las relaciones económicas con el exterior, el nivel de ocupación y, por lo tanto de la producción, ascenderá hasta donde lo permita la demanda de bienes de consumo ( $C^d$ ) y de bienes de inversión ( $I^d$ ).

$$\begin{aligned} \text{Oferta Agregada } (Y^o) &= \text{Demanda Agregada } (C^d + I^d) \\ Y^o &= C^d + I^d \end{aligned}$$

El argumento central de Keynes puede sintetizarse de la siguiente forma: cuando el nivel de empleo aumenta, aumentará el nivel de producto e ingreso real, pero debido a una ley psicológica de la comunidad, el consumo total crecerá menos que el ingreso. De ello se desprende que: para justificar cualquier cantidad dada de ocupación, debe existir cierto volumen de inversión que baste para absorber el excedente que arroja la producción total sobre lo que la comunidad decide consumir cuando la ocupación se encuentra a ese nivel.

Para Keynes, el Ahorro (A) es la diferencia entre el Ingreso ( $Y^s$ ) y el Consumo ( $C^d$ ) y, por lo tanto, la inversión siempre tendrá que ser igual al ahorro para que se mantenga un determinado nivel de empleo e ingreso, pero dicho nivel no necesariamente será el de pleno empleo. De acuerdo con Keynes solamente por "accidente o por designio" se dará una demanda de bienes de inversión suficiente para cerrar la brecha que genera el nivel de ocupación plena. Más

---

<sup>32</sup> La teoría de Keynes fue tomada de Keynes, J.M. Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero, Ed. F. C. E. México 1971.

aún, cuanto mayor sea el nivel de empleo e ingreso, menor relativamente será el consumo y más difícil será que la demanda de bienes de inversión logre llenar esa brecha creciente.

De acuerdo a la secuencia de los acontecimientos, los empresarios darán ocupación al número de trabajadores suficiente para producir lo que basta para satisfacer la demanda de bienes de consumo y bienes de inversión que **esperan** resultará del ingreso proveniente de ese nivel de ocupación y de producto. De este modo, las **expectativas**, que en este marco corresponden a las de corto plazo, juegan un papel crucial para la determinación del nivel de ocupación y del producto.<sup>33</sup>

En suma, Keynes sostiene que dada la proporción del ingreso que se consume, o propensión a consumir ( $b$ ), el nivel de equilibrio de la ocupación dependerá de la magnitud de la inversión. El equilibrio garantiza que todo lo que se produce se vende y está representado por el nivel de ocupación que no induce a los empresarios en conjunto a ampliarlo o contraerlo; no significa necesariamente el nivel de pleno empleo de los factores productivos.

De esta forma, los efectos del impuesto al ingreso sobre el sistema económico que concibe Keynes son completamente diferentes a los que predice el modelo neoclásico, dado que las concepciones teóricas respectivas también lo son.

## **1 Los impuestos y la oferta agregada**

La oferta agregada  $Z$  es, como vimos, función ( $\Phi$ ) del nivel de empleo ( $N$ ) que los empresarios en conjunto decidan contratar a los diferentes niveles de ingreso esperado, por lo que  $Z = \Phi(N)$ . Sin embargo, para Keynes el empleo está determinado por la expectativa acerca de la demanda de bienes de consumo y

---

<sup>33</sup> Por su parte, las expectativas de largo plazo juegan un papel fundamental en las decisiones de inversión de los agentes económicos. Con base en ellas, estiman los rendimientos esperados de los bienes de inversión bajo consideración.

bienes de inversión que generará ese nivel de empleo,  $D = f(N)$ , y no por el equilibrio en el mercado de trabajo, como lo suponen los neoclásicos.

La consecuencia de esa conclusión es que puede existir desempleo involuntario, en el sentido de que al salario real existente puede haber trabajadores dispuestos a trabajar por dicho salario pero no encontrarán empleo, es decir, los empresarios no los contratarán a pesar incluso de que estuvieran dispuestos a aceptar salarios reales menores porque la producción resultante no encontraría mercado.

Lo anterior implica que el nivel de salario y empleo de equilibrio no son los de pleno empleo. Para Keynes no existe la curva de oferta de trabajo que suponen los neoclásicos (con pendiente positiva y en la que se cumple la condición de que la utilidad marginal del salario  $w_0$ , es igual a la desutilidad marginal del trabajo, a cada nivel de empleo, es decir, en cada uno de sus puntos). A su vez, por más que los salarios se reduzcan los empresarios no contratarán más trabajadores si la producción resultante no encuentra mercado, tal como sucedió durante el periodo de crisis de 1929.<sup>34</sup>

De acuerdo a la teoría keynesiana, cuando existe desempleo involuntario, es decir, en el caso más común, la aplicación de un impuesto al ingreso, que incida sobre el salario, no afectará la cantidad ofrecida de trabajo, puesto que habrá trabajadores desempleados dispuestos a sustituir a los que se encuentran contratados por un salario real neto menor, como el que resultaría de la aplicación de dicho impuesto. Así, el impuesto al salario de los trabajadores no afectará el empleo de la mano de obra ni la producción resultante. Sin embargo, el impuesto al ingreso podría afectar el empleo y a la producción sólo indirectamente, es decir, a través de los efectos que dicho impuesto pudiera producir sobre el consumo y/o la inversión.

---

<sup>34</sup> Véase Andjel, Eloisa. Keynes: Teoría de la Demanda y el Desequilibrio. Ed Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988. Capítulo 1 páginas 35 y 36.

## 2 Los impuestos y sus efectos sobre el Consumo.

Para Keynes el consumo depende de manera directa del ingreso y no, como lo suponen los neoclásicos, de la tasa de interés que define la elección de los individuos entre consumo presente y consumo futuro o ahorro.

Las divergencias entre Keynes y los neoclásicos respecto al efecto que los impuestos provocan sobre el ahorro, surgen de esta conclusión: "Una menor propensión a gastar será considerada de una manera por completo diferente si en vez de tomarse como factor que, *ceteris paribus*, aumentará la inversión se considera como factor que, *ceteris paribus*, hace disminuir la ocupación."<sup>35</sup>

Para Keynes, a diferencia de la escuela neoclásica, un acto individual de ahorro "No es una sustitución de demanda de consumo presente por demanda de consumo futuro, sino una disminución neta de la primera. Más aún, la expectativa de consumo futuro se basa en tal medida en la experiencia actual del consumo presente que una reducción de éste probablemente deprima al otro, con el resultado de que el acto de ahorro no solamente abatirá el precio de los artículos de consumo dejando inafectada la eficiencia marginal del capital existente [uno de los determinantes de la inversión], sino que en realidad puede tender también a deprimir la última. En este caso puede reducir la demanda de inversión actual lo mismo que la de consumo presente."<sup>36</sup> Ello por supuesto que implica una gran diferencia en el modo en que una y otra corriente teórica evalúa el impacto del impuesto al ingreso sobre las principales variables macroeconómicas.

En concreto, para Keynes el consumo es función directa del ingreso real que resulta de un determinado nivel de empleo, de tal forma que la función consumo puede expresarse de la siguiente forma:  $C^d = b Y^s$ , en donde la propensión al

---

<sup>35</sup> Keynes, Op cit Página 166.

<sup>36</sup> Ibidem Pàgna 188

consumo ( $b$ ), es, como vimos, siempre menor que la unidad, de ahí la brecha entre el ingreso y el consumo.

De este modo, el establecimiento de un impuesto al ingreso afectará al consumo solamente si afecta a la propensión marginal a consumir, ( $b$ ) y/o al ingreso real ( $Y^e$ ).

## **A      Los efectos del impuesto al Ingreso sobre la propensión al consumo,** **b**

El valor de la propensión al consumo se ubica entre cero y uno, es decir,  $0 < b < 1$ , dependiendo de un conjunto de factores subjetivos y objetivos que difícilmente presentan cambios significativos en el corto plazo, por lo cual, de acuerdo con Keynes, dicha propensión es una función bastante estable. Entre los factores objetivos que la determinan se encuentran, por ejemplo, la distribución del ingreso, la política fiscal (impuestos gasto público) y la tasa de interés. Solamente cuando existen cambios significativos en dichas variables la propensión al consumo y, por lo tanto, el nivel de consumo, se verá afectado.

De acuerdo con este planteamiento teórico, el valor de la propensión al consumo será mayor, es decir, se acercará a la unidad, entre más igualitaria sea la distribución del ingreso y viceversa. De esa forma, el establecimiento de un impuesto al ingreso, o la elevación de su tasa, cuando se usa como instrumento para lograr una más igualitaria distribución del ingreso tendrá el efecto de elevar el valor de la propensión a consumir, lo cual, dada la inversión, elevará el consumo, el empleo, el producto, el ingreso y, con este último, el ahorro. Es decir, el efecto contrario al que supone la teoría neoclásica.

Por otra parte, el efecto del impuesto al ingreso proveniente del capital que reduce la tasa de interés real, no tiene influencia directa significativa sobre la propensión a consumir, excepto cuando los cambios son excepcionalmente

grandes. Ello debido a que, en palabras del propio Keynes, "No hay demasiada gente que altere su modo de vivir porque la tasa de interés baje de 5 a 4 por ciento, si su ingreso global es el mismo que antes"<sup>37</sup>. Aún más, en el caso en que se produjera una reducción significativa en la tasa de interés real después de pagados los impuestos, no sería claro la forma en la que ello modificaría la propensión al consumo puesto que "algunos de los motivos subjetivos para ahorrar se satisfarán con mayor facilidad si la tasa de interés sube, en tanto que otros se debilitarán."<sup>38</sup>

A pesar de que la tasa de interés no tiene en el corto plazo un efecto directo importante sobre la propensión al consumo, ejerce una gran influencia indirecta sobre el consumo presente y el ahorro, aunque en el sentido opuesto al que suponía la teoría neoclásica. En efecto, en el marco teórico keynesiano un incremento en la tasa de interés haría aumentar el ahorro solamente si, como lo suponen los neoclásicos, el nivel de ingreso real permanece constante, pero si el alza de la tasa de interés, en ausencia de otros cambios, reduce la inversión, como más adelante se verá, entonces se reducirá el empleo, la producción y el ingreso y, con él, la capacidad de ahorro. Así, el establecimiento de un impuesto al ingreso que afecte las ganancias del capital al reducir la tasa de interés provocará, en ausencia de otros cambios, un incremento de la inversión y del ahorro.

## **B Los efectos del impuesto al ingreso sobre el producto o Ingreso, $Y^s$**

El impuesto al ingreso provocará una reducción del consumo privado dado por  $C^d = b (1 - T) (Y^s)$ , generando una contracción de la demanda efectiva. Sin embargo, el efecto final sobre esta última dependerá de la utilización que haga el gobierno de los ingresos obtenidos por el establecimiento del impuesto.

---

<sup>37</sup> Ibidem Pàgina 91

<sup>38</sup> Ibidem Pàgina 90

Si el gasto del gobierno fuera menor al monto de la recaudación de impuestos al destinar, por ejemplo, una parte de dichos fondos al pago de deuda, entonces se produciría una reducción de la propensión a consumir, del consumo agregado y de la demanda efectiva. El ahorro social se habría elevado, pero la reducción del consumo habría ampliado la brecha entre éste y el ingreso por lo que, al mismo nivel de inversión, se producirá una reducción del empleo, la producción y el ingreso. A su vez la reducción del ingreso provocará la reducción del ahorro privado debido al efecto empobrecimiento que produce.

Por contraste, cuando el gasto público supera a los ingresos recaudados por el establecimiento del impuesto al ingreso, es decir, cuando hay un gasto deficitario, se reducirá la brecha entre consumo e ingreso y, dado el nivel de inversión privada, se incrementará el empleo y la producción nacional.

En palabras del propio Keynes, "... un cambio de frente en la política gubernamental, pasando de la aceptación de deudas a la creación de fondos de reserva (o viceversa), puede ocasionar una severa contracción (o notable expansión) de la demanda efectiva."<sup>39</sup>

A diferencia de la teoría neoclásica en la que el gasto público no genera efecto multiplicador sobre la producción, para Keynes el gasto del gobierno provocará un incremento del empleo y del producto e ingreso, de una magnitud superior, siempre y cuando exista capacidad instalada ociosa, o bien, lo permita el conjunto de factores que tienden a contrarrestar el efecto multiplicador. Entre estos últimos se encuentran aquellos que afectan negativamente la inversión privada como resultado de dicho gasto, las fugas de demanda efectiva a través de las importaciones de mercancías, así como la tendencia de la propensión marginal a consumir a reducirse a medida que crece el nivel de empleo.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Ibidem Página 92

<sup>40</sup> El análisis del multiplicador de la inversión y los factores que lo contrarrestan puede verse en: J. M. Keynes, op cit, cap 10.

En suma, el establecimiento de un impuesto al ingreso afectará positivamente a la demanda efectiva y, por consecuencia, al empleo y a la producción nacional, si dicho impuesto logra una más igualitaria distribución del ingreso, provoca la reducción de la tasa de interés y el gasto público es de la misma magnitud o de un monto mayor a los ingresos tributarios del gobierno.

### 3 Los impuestos y sus efectos sobre la Inversión.

Para Keynes la demanda de bienes de inversión ( $I^d$ ) está determinada por la tasa de interés ( $r$ ) y la eficiencia marginal del capital ( $EMaK$ ), es decir:

$$I^d = i \left( \begin{matrix} (-) & (+) \\ r, & EMaK, \dots \end{matrix} \right)$$

En donde, los signos entre paréntesis arriba de las variables indican, como siempre, la relación de causalidad entre ellas y los puntos suspensivos las variables no consideradas como la distribución del ingreso y el avance técnico, por ejemplo.

#### A La Tasa de Interés

Para Keynes la tasa de interés es el precio que iguala la oferta y la demanda de dinero, lo cual contrasta con la concepción neoclásica que, como hemos visto, sostiene que la tasa de interés es el factor que pone en equilibrio el ahorro y la inversión (o si se quiere la oferta y demanda de ahorros), de tal forma que la reducción de la tasa de interés debida a cualquier causa, incluyendo un impuesto al ingreso del capital, aumentaría el consumo presente en contra del consumo futuro, afectando negativamente al ahorro, a la inversión, a la producción nacional y al empleo.

En contraste, para Keynes una reducción de la tasa de interés como resultado del establecimiento de un impuesto, o por cualquier otra causa, en ausencia de cambios en la eficiencia marginal del capital y de la propensión al consumo,

ambas independientes de la tasa de interés, dará como resultado un incremento de la inversión; el empleo, el producto, el ingreso y, finalmente, del ahorro.

Desde la perspectiva keynesiana el efecto del establecimiento de un impuesto al ingreso sobre la tasa de interés depende de la forma en que dicho impuesto afecte a sus dos determinantes, es decir, a la demanda de dinero, o preferencia por la liquidez, y a la oferta de dinero.

Para la teoría neoclásica, la demanda de dinero, o preferencia por la liquidez, se debe a la necesidad de realizar las transacciones que suponen los gastos de consumo, las actividades de negocios y otros tipos de gastos como los imprevistos, los que permiten aprovechar oportunidades de compras ventajosas y los que resultan de obligaciones estipuladas en dinero.

Sin embargo, para Keynes existe un motivo adicional para mantener dinero líquido, la especulación, la cual surge del hecho de que el futuro es incierto y debido a ello se pueden realizar ganancias si se logra acertar respecto del valor futuro de las variables económicas, específicamente al de la tasa de interés.

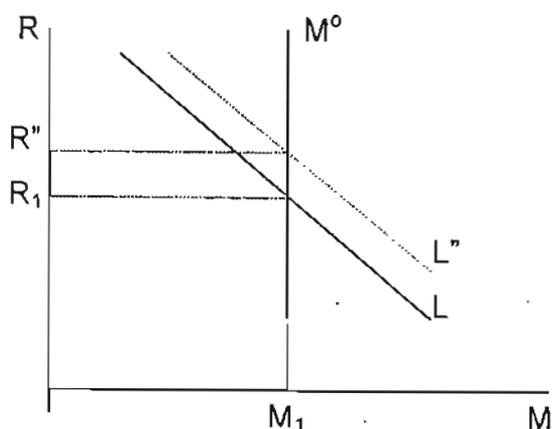
Desde la perspectiva keynesiana hay dos decisiones que tienen que tomar los individuos una vez que se ha recibido el ingreso: En primer lugar, cuánto de dicho ingreso gastar y, por lo tanto, cuánto ahorrar y, en segundo lugar, en que forma habrá de conservarse lo que no se gasta, es decir, lo que se ahorra.

Lo anterior significa que no necesariamente todo lo que se ahorra se destinará a la inversión puesto que una parte de dicho ahorro puede mantenerse en efectivo para especular.

Supóngase que partimos de una situación original de equilibrio como la que se muestra en la gráfica 1 en la que las curvas de preferencia por liquidez  $L$  y oferta de dinero  $M^o$  (que al estar regulada por el gobierno a través del banco central la

suponemos vertical), se interceptan a la tasa de interés  $R_1$ , mostrando que a dicha tasa la cantidad ofrecida y demandada de dinero son iguales al nivel  $M_1$ . Esto significa que al mantener  $M_1$  en la forma de dinero se está renunciando a la tasa de interés  $R_1$  que el banco paga por desprenderse del efectivo. En ese sentido la tasa de interés es el premio por no conservar liquidez.

Gráfica 1



Ahora supóngase que las expectativas dominantes de los agentes económicos indican que se podrán realizar ganancias a condición de mantener liquidez, entonces aumentará, en el presente, la demanda de dinero, lo cual está representado en la gráfica por el desplazamiento de  $L$  hasta la posición  $L''$ , y dada la oferta  $M^0$ , habrá una tendencia a la elevación de la tasa de interés a  $R''$ . Entre mayor sea la tasa de interés mayor será el costo de mantener el dinero líquido para buscar una probable ganancia futura. Así, siguiendo a Keynes, la tasa de interés no es el premio por la espera sino por no atesorar.

De esta forma, el monto de efectivo que se decide conservar está determinado por los motivos transacción y especulación por lo que Keynes identifica dos funciones de liquidez  $L_1$  y  $L_2$ , respectivamente. Aunque ambas funciones están interrelacionadas,  $L_1$  se relaciona inversamente con la tasa de interés actual o corriente ( $R$ ), puesto que representa el costo que hay que pagar por la liquidez y de manera directa con el nivel del ingreso que define la magnitud de las

transacciones, si se supone constante la velocidad de circulación del dinero; mientras que  $L_2$  depende de la relación entre la tasa corriente de interés y el estado de las expectativas.

Para Keynes lo que importa en relación con  $M_2$ , no es la tasa actual o corriente de interés sino la relación entre ésta y la que se espera regirá en el futuro ( $R^*$ ), en donde  $R^* = R - R$  futura suficientemente segura. Si por ejemplo, la opinión dominante es que la tasa de interés actual es la normal o más segura, cualquier reducción que ésta experimente llevará consigo la expectativa de que se elevará en el futuro para alcanzar su nivel normal y, por lo tanto, provocará un incremento de  $M_2$ , tanto porque el premio por desprenderse del efectivo se ha reducido, como porque manteniendo liquidez podrán realizarse ganancias futuras.<sup>41</sup> Así

$$M = M_1 + M_2 = L_1(R, Y) + L_2(R^*)$$

(-) (+) (-)

En estas circunstancias el establecimiento del impuesto al ingreso puede conducir a un incremento del empleo y el ingreso, si se acompaña con una adecuada política monetaria y el gobierno es capaz de generar un clima de certidumbre y confianza. El proceso a través del cual se lograría el resultado descrito podría ser el siguiente:

- a) La reducción del ingreso resultante del impuesto se traducirá en un desplazamiento a la izquierda de la demanda de dinero debido a la contracción de  $M_1$ , lo cual, dada la oferta monetaria, provocará una reducción en la tasa de interés.
- b) Si el gobierno tiene la suficiente habilidad para convencer a la opinión dominante acerca de que la nueva tasa de interés es la "normal" e

---

<sup>41</sup> Dado que hay una relación inversa entre la tasa de interés y el precio de los bonos quien crea que la tasa de interés futura será mayor que la actual de hecho estará esperando que el precio de los bonos será menor en el futuro, por lo que hará ganancias especulativas si se hace hoy de efectivo vendiendo bonos relativamente caros para desprenderse de liquidez en el futuro comprando bonos relativamente baratos. Véase al respecto Keynes, op cit, cap 13.

incrementa la oferta monetaria para evitar que dicha tasa suba por un posible incremento de  $M_2$ , entonces la tasa de interés se habrá reducido.

- c) La reducción de la tasa de interés, en ausencia de cambios en la eficiencia marginal del capital, se traduciría en un incremento de la inversión que, si no cambia la propensión al consumo, provocará un incremento del empleo y del ingreso.
- d) El incremento del ingreso, a su vez, provocará un incremento de  $M_1$  y tenderá a elevar la tasa de interés, a menos que el gobierno lo evite aumentando la oferta monetaria sin que ello se traduzca en presiones especulativas que incrementen la preferencia por la liquidez y contrarresten los efectos de la política monetaria.

## B La Eficiencia Marginal de Capital

De acuerdo con Keynes los empresarios estarán dispuestos a adquirir bienes de capital por los beneficios que estos les reportarán. Un bien de capital, una máquina, por ejemplo, generalmente tiene una vida útil de varios años, tiempo durante el cual el empresario **espera** obtener ingresos brutos anuales (precio por cantidad =  $YB_i$ ) resultantes de la venta de los productos que producirá con ayuda de dicha máquina. Al deducir los gastos de operación respectivos ( $GO_i$ ), materias primas y salarios, entre otros, en los que incurrirá cada año, obtendrá los rendimientos **probables** anuales del bien de capital ( $Q_i$ ). Así

$$Q_i = YB_i - GO_i$$

De este modo, el flujo de rendimientos probables que el empresario **espera** que la máquina que está adquiriendo genere durante su vida útil es una expectativa y no un valor corriente, pero además, se trata de un flujo que se extiende a lo largo de  $n$  número de años que es el tiempo de duración de la máquina, de tal forma que su valor actual ( $VA$ ) que se obtiene aplicando la tasa de descuento ( $t_d$ ), puede ser expresado del siguiente modo:

$$VA(Q) = \sum_{i=1}^n Q_i / (1+t_d)^i$$

En contrapartida con el rendimiento probable de los bienes de inversión se tiene el precio de oferta (PO) que es el costo de reposición de dichos bienes, es decir, el precio que bastaría exactamente para inducir a un fabricante a producir una nueva unidad, el cuál es diferente del precio de mercado al cual se puede comprar dicho bien.

La eficiencia marginal del capital es, siguiendo a Keynes, la relación que existe entre el rendimiento probable de una unidad más de un bien de capital y el costo de producirla. Ello equivale a la tasa de descuento que logra igualar el precio de oferta con el valor presente de la serie de anualidades provenientes de los rendimientos que se espera obtener del bien de capital durante su vida útil. La eficiencia marginal del capital es la tasa que garantiza la siguiente igualdad.

$$(1) PO = \sum_{i=1}^n Q_i / (1+EMaK)^i, \text{ es decir}$$

$$EMaK = 1 - \sqrt[n]{\sum_{i=1}^n Q_i / PO}$$

Un ejemplo numérico contribuirá a esclarecer la naturaleza del concepto EMaK. Queremos averiguar cuál es la eficiencia marginal de una máquina cuya vida útil es de tres años y se esperan los siguientes rendimientos:  $Q_1 = \$15,000$ ;  $Q_2 = \$8,750$ , y  $Q_3 = \$17,300$ . A su vez el precio de oferta o costo de reposición de dicha máquina es:  $PO = \$30,841.48$ . Así

$$\begin{aligned} \$30,841.48 &= \$41,050 / (1+EMaK)^3, \text{ de donde} \\ (1+EMaK)^3 &= \$41,050 / \$30,841.48, \text{ por lo que} \\ (1+EMaK)^3 &= 1.33, \text{ y por tanto} \\ 1+EMaK &= \sqrt[3]{1.33}, \text{ de donde se sigue que} \\ 1+EMaK &= 1.1, \text{ y se concluye que} \\ EMaK &= 1 - 1.1 = 0.1 \text{ ó } 10 \text{ por ciento} \end{aligned}$$

La eficiencia marginal del capital es 10 por ciento, es decir, por cada peso de costo de reposición de la máquina en cuestión se obtiene un beneficio de 10 centavos. En otras palabras la eficiencia marginal del capital es una especie de tasa marginal de ganancia probable que resulta de valores esperados,  $VA(Q)$ , y

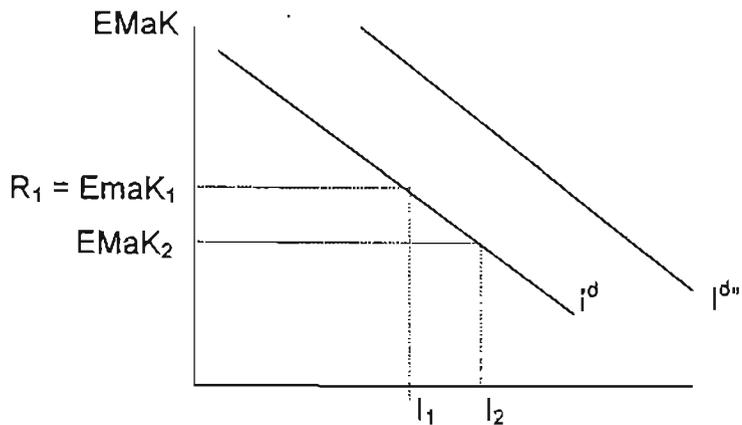
valores corrientes PO, y que nos indica la proporción que podría guardar la masa de ganancia de la última unidad de capital respecto de su costo de reposición, si las expectativas se cumplen.

Cuando el monto de inversión se eleva, la EMaK se reducirá debido tanto a la reducción de los rendimientos probables, numerador del lado derecho de la ecuación (1), como al incremento del precio de oferta, miembro izquierdo de dicha ecuación.

La reducción de los rendimientos esperados es atribuida a que la mayor cantidad de capital en operación incrementará la oferta de bienes y, por consecuencia, la reducción de precios que de ello resulta, reducirá el ingreso bruto (IB) y, por tanto, los rendimientos esperados (Q). Por su parte, el incremento del precio de oferta (PO) ante el aumento en la cantidad de bienes de inversión producidos, es consecuencia de la existencia de rendimientos decrecientes o costos crecientes.

Como se puede ver en la Gráfica 2 la curva de eficiencia marginal del capital, o curva de demanda de bienes de inversión ( $I_d$ ), guarda una relación inversa con el monto de la inversión. Cada curva supone un cierto estado de las expectativas, si mejoran, la curva en cuestión se desplazará completamente a la derecha de la posición  $I_d$  a la posición  $I_d^p$ , para mostrar que a los mismos niveles de inversión, la EMaK se habrá elevado. Así, para Keynes, la curva de demanda de bienes de inversión no está determinada por la tasa de interés sino por la eficiencia marginal del capital.

Gráfica 2



La curva de demanda de inversión nos dice cuál es la EMaK que corresponde a cada monto de inversión pero no cuál es el monto corriente de inversión real que habrá en cada periodo en el sistema económico.

La inversión real se llevará hasta el punto en el que EMaK sea igual a la tasa de interés,  $R$ . Si como se muestra en la Gráfica 2 la curva de demanda de bienes de inversión fuera  $I^d$  y la tasa de interés  $R_1$ , el monto corriente real de inversión sería  $I_1$ , correspondiente al punto  $E$ , en el que se satisface la condición  $R_1 = EMaK_1$ .

Es obvio que la adquisición de una unidad adicional del bien de capital que llevará la inversión hasta  $I_2$ , por ejemplo, colocaría la  $EMaK_2$  por debajo de la tasa de interés  $R_1$  y resultaría más rentable adquirir un activo financiero, un bono por ejemplo, antes que la compra de esa unidad adicional del bien de capital. Con el añadido de que el aumento en la cantidad demandada de bienes de inversión no implica, desde la perspectiva keynesiana, movimiento alguno en la tasa de interés, la cual es totalmente independiente de los rendimientos probables de la inversión y de la EMaK.

De esta forma, el monto de inversión corriente real en cualquier momento en el sistema económico ( $I_t$ ) depende de EMaK y  $R$ , es decir:

$$I_t = (EMaK_t, R_t, \dots)$$

En este marco, la incidencia de los impuestos al ingreso sobre la inversión depende, en parte, de la forma en que se modifique la EMaK, es decir, las expectativas de rendimientos probables y el precio de oferta.

Supóngase que se establece un impuesto al ingreso con fines redistributivos que eleve la propensión al consumo y permita financiar un mayor gasto público. Si el ambiente de reactivación de esta forma promovido, hiciera suponer a los agentes económicos mayores ventas de bienes y servicios en el futuro, ello significaría mejores expectativas respecto a los rendimientos probables de los bienes de capital y, por consecuencia, de la EMaK, lo cual traería como resultado el incremento de la inversión real corriente.

Sin embargo, el incremento de la producción de bienes de inversión resultante del proceso recién descrito, haría que se elevara el precio de oferta de los bienes de inversión, es decir, el costo de reposición de dichos bienes, dado el supuesto de rendimientos decrecientes que Keynes hereda de la escuela neoclásica. Así habría por este lado una tendencia a la reducción de la EMaK y, por lo tanto de la inversión.

El resultado neto del efecto del impuesto al ingreso sobre la inversión, dependería de la importancia de cada una de estas dos fuerzas que actúan en sentido opuesto, aunque si existiera capacidad instalada ociosa, no habría necesidad de incrementar inmediatamente la producción de bienes de inversión por lo que el precio de oferta se mantendría, elevándose efectivamente la EMaK y la Inversión ante las mejores expectativas de rendimientos probables.

Los resultados son los opuestos en el caso en el que los estratos de la población de mayores ingresos, reduzcan la inversión como una forma de presionar al gobierno para que desista de establecer impuestos al ingreso progresivos

pensando en la relación costo beneficio de corto plazo sin considerar la tendencia al estancamiento a la que puede conducir.

Desde la perspectiva keynesiana el impuesto al ingreso puede resultar estimulante para la inversión y el producto solamente si el gobierno tiene la capacidad y la habilidad para generar condiciones de confianza que mejoren las expectativas, sometiendo a control los espíritus animales de los especuladores y rentistas que tienden a estancar al sistema económico.

La conclusión anterior es la contraria a la que sostiene la nueva economía clásica debido que el concepto de productividad marginal física del capital ( $PmaF_k$ ) es para Keynes un valor corriente (por cierto muy difícil de medir) que sólo es apropiado para una economía estática, en la que no existe vinculación entre el presente y el futuro y, por lo tanto, niega la posibilidad de considerar la influencia del futuro sobre el equilibrio de las variables macroeconómicas del presente.

De acuerdo con Keynes la teoría en la que fue educado y que posteriormente critica se equivoca porque los bienes de capital tienen generalmente una duración mayor a un año y al usar valores corrientes para analizarlo se introducen elementos importantes de irrealidad en el análisis del sistema económico y del impacto sobre las variables macroeconómicas de la intervención del gobierno, a través de los impuestos y el gasto público.

Por otra parte, en congruencia con su planteamiento teórico, para Keynes el establecimiento de un impuesto indirecto, es decir, al consumo, a las ventas o al valor agregado, tendrá efectos negativos sobre el empleo y el producto, dado un cierto monto de inversión, puesto que la reducción del consumo que provoca el impuesto, no justifica el mantenimiento del nivel de empleo original al haberse ampliado la brecha ingreso-consumo que en este marco implica una reducción de la demanda efectiva.

Las conclusiones a las que arriba Keynes en relación con el efecto que producen los impuestos al ingreso sobre el nivel de actividad económica son muy similares a las de Kalecki, debido a que comparten gran parte de los supuestos y principios que explica el funcionamiento del sistema económico, a pesar de que siendo contemporáneos no tuvieron contacto cuando formularon sus respectivas teorías.

## II Kalecki<sup>42</sup>

A partir de las ecuaciones marxistas de reproducción, Michael Kalecki, por un camino distinto e independiente, llega a las mismas conclusiones que Keynes respecto a que es la demanda agregada la que determina el límite a la producción nacional y al empleo y no necesariamente la cantidad y calidad de los factores productivos con los que cuenta un país, como lo suponen los neoclásicos.

El argumento kaleckiano puede ser sintetizado partiendo de una situación inicial simplificada en la que se hace abstracción del sector externo y del gobierno; existen únicamente trabajadores y empresarios; los trabajadores no ahorran y no se acumulan inventarios; el aparato productivo está compuesto por tres sectores o departamentos integrados verticalmente (el departamento I que produce bienes de inversión,  $I$ ; el departamento II, productor de bienes de consumo para los capitalistas,  $C_k$ , y el departamento III que produce bienes para los trabajadores,  $C_w$ ) y, finalmente, el sistema económico tiene excedentes de todos los tipos de trabajo y equipo, es decir, hay capacidad instalada ociosa.

En esas condiciones se puede construir el cuadro del ingreso nacional de Kalecki de la siguiente forma:

---

<sup>42</sup> La teoría de Kalecki fue tomada de Kalecki M. Ensayos Escogidos Sobre Dinámica de la Economía Capitalista, 1933-1970, Ed. F.C.E. México 1977

I	II	III	Total
$P_1$	$P_2$	$P_3$	$P$
$W_1$	$W_2$	$W_3$	$W$
$I$	$C_k$	$C_w$	$Y$

En donde  $W$  representa el total de salarios pagados,  $P$  el total de ganancias brutas del sistema económico y  $Y$  el nivel del producto o ingreso. Los subíndices indican el sector de referencia de las variables.

Como puede observarse en el cuadro, el Ingreso nacional,  $Y$ , es la suma de las ganancias brutas,  $P$  y del total de salarios,  $W$ . Del mismo modo el producto de cada sector es la suma de las ganancias y los salarios del sector correspondiente. Por otro lado, el ingreso nacional es también igual al valor del consumo (de los capitalistas y de los trabajadores) más el valor de la inversión. Es decir:

$$Y = P + W ; \quad I = P_1 + W_1 ; \quad C_k = P_2 + W_2 ; \quad C_w = P_3 + C_w , y$$

$$Y = I + C_k + C_w$$

La ecuación fundamental de intercambio de los sectores I y II, por un lado y el sector III, por el otro es:

$$P_3 = W_1 + W_2$$

Esta última ecuación indica que el excedente producido en el departamento III,  $C_w - W_3$ , tendrá la forma de ganancias brutas del sector III, al ser vendido a los trabajadores de los departamentos I y II, que son los únicos, aparte de los trabajadores del departamento III, que gastan lo que ganan en los bienes producidos por ese departamento. Bajo el supuesto de que los trabajadores no ahorran se garantiza la ecuación fundamental de intercambio.

Kalecki concibe la ganancia bruta  $P$  de las empresas, como la diferencia entre el valor de las ventas y los costos directos de producción, estos últimos incluyen el valor de los salarios más el valor de las materias primas.

Dado que se supone que los trabajadores no ahorran, o sea  $W = C_w$ , las ganancias brutas,  $P$ , deben ser igual a la Inversión más el consumo de los capitalistas:

$$P = I + C_k$$

Respecto de la relación de causalidad entre las variables anteriores, Kalecki argumenta que lo que deciden los capitalistas es cuánto gastar bajo la forma de bienes de inversión y de bienes de consumo y no cuánto ganar, de tal forma que se concluye que el gasto agregado que realizan los capitalistas determina el monto agregado de ganancias brutas. De ahí la famosa sentencia Kaleckiana respecto a que los capitalistas ganan lo que gastan, mientras que los trabajadores gastan lo que ganan.<sup>43</sup>

De acuerdo con la conclusión anterior, resulta evidente que el ahorro,  $A$ , es igual a la inversión,  $I$ . En otras palabras si a la ecuación  $P = I + C_k$  le restamos el consumo de los capitalistas tenemos que:  $P - C_k = A$  (es decir la diferencia del ingreso menos el consumo) y, por lo tanto,  $A = I$ . De este modo, para Kalecki, igual que para Keynes, el ahorro individual es un resultado del proceso de acumulación de capital y no su punto de partida. En palabras del propio Kalecki, la inversión se financia a sí misma.

En el modelo kaleckiano se supone que los determinantes de las ganancias brutas, es decir, la inversión y el consumo que llevan a cabo los capitalistas, son resultado de decisiones hechas por ellos en el pasado. De ello se desprende que la ganancia bruta  $P = I + C_k$ , puede alterarse por el cambio de las

---

<sup>43</sup> Otra forma de arribar a la ecuación anterior es la siguiente: si a la ecuación fundamental de intercambio,  $P_3 = W_1 + W_2$ , al sumar  $P_1$  más  $P_2$  en ambos lados, obtenemos,  $P = I + C_k$

condiciones básicas, solamente con un cierto retraso en un tiempo que no es muy corto.

De acuerdo con Kalecki, la inversión fija en el periodo  $t$ , está determinada por el nivel de ahorro del periodo anterior  $A_{t-\lambda}$ ; el incremento en las ganancias por unidad de tiempo,  $\Delta P/\Delta t$ , y el incremento en el stock de capital por unidad de tiempo  $\Delta K/\Delta t$ . El ahorro del periodo anterior representa la base de la acumulación de capital, mientras que los incrementos de las ganancias y del stock de capital, representan el efecto del cambio de la tasa de ganancia sobre las decisiones de inversión. Al considerar una situación de corto plazo, Kalecki no consideró el progreso técnico y desgraciadamente, a diferencia de Keynes, omitió la tasa de interés en su análisis específico de las decisiones de invertir. Así:

$$I_t = A_{t-\lambda} + \Delta P/\Delta t - \Delta K/\Delta t$$

Por su parte, el Consumo capitalista del periodo  $t$ , está determinado por la ganancias brutas de periodo  $t-\lambda$ , y un parámetro  $q$  menor que la unidad que mide la propensión de los capitalistas a consumir, de tal forma que:

$$C_{k,t} = qP_{t-\lambda}$$

Esta es la síntesis del modelo teórico que le permite a Kalecki analizar los efectos sobre las principales variables macroeconómicas de un impuesto al ingreso de los capitalistas, es decir, un impuesto que grava exclusivamente las ganancias brutas,  $P$ , a una tasa proporcional constante, como el que hemos venido considerando.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Kalecki, M. "Ensayos Escogidos Sobre Dinámica de la Economía Capitalista", Primera Parte, IV Una teoría sobre gravamen de impuestos a los artículos de consumo, al ingreso y al capital [1937]. Ed. F C E, México 1977

Para simplificar el análisis supone que el impuesto en cuestión es utilizado por el gobierno para financiar el gasto público, de tal forma que existe equilibrio fiscal. Además, se supone que el gobierno utiliza los ingresos obtenidos por el impuesto para realizar transferencias o compensaciones, a los desempleados, por ejemplo.

En esas condiciones, Kalecki argumenta que si se mantiene el supuesto de que los trabajadores no ahorran, es decir,  $W = C_w$ , la ganancia bruta,  $P$ , es ahora igual a la suma de la Inversión  $I$ , el Consumo capitalista  $C_k$  y el gasto público,  $G$ , que es igual al monto de impuestos,  $t_i$ , es decir:

$$P = (I + C_k) + t_i.$$

Dado que el consumo de los trabajadores permanece inicialmente inalterado, y que tanto la inversión como el consumo de los capitalistas, al ser resultado de decisiones tomadas en el pasado, no se ven inmediatamente afectadas por el impuesto, habrá un incremento neto de demanda efectiva representado por el gasto público y, por lo tanto, de la producción y del empleo nacional, si es que se sostiene el supuesto de la existencia de capacidad ociosa.

Si bien la ganancia bruta,  $P$ , se ha incrementado en el monto justo del impuesto (que equivale al gasto público), la ganancia neta, es decir, la que retienen los capitalistas sigue siendo, igual que antes, la suma de los valores de la inversión y el consumo capitalista. Es decir, la introducción del impuesto deja inalterada, en términos absolutos, la masa de ganancia de los capitalistas.

En otras palabras, la introducción de un impuesto al ingreso de los capitalistas tiene por efecto la elevación de las ganancias brutas, la producción nacional, y el empleo, debido a que el impuesto pagado por los empresarios es transferido a los desempleados quienes incrementan la demanda de bienes salarios, lo cual a su vez provoca un incremento del empleo y de la producción del sector III (bajo

el supuesto de que existe capacidad ociosa), de tal forma que si permanecen constantes  $I$  y  $C_k$ , el producto, el empleo y la masa salarial se incrementan.

Por último, Kalecki sostiene que la introducción del impuesto al ingreso tiende a elevar la tasa de interés para permitir que dicho impuesto se transfiera de los prestamistas a los empresarios y con ello se debilita las decisiones de inversión. Sin embargo, debido a que inicialmente la ganancia bruta aumenta justo en el monto del impuesto, los empresarios esperarán que los rendimientos futuros aumenten en la misma cantidad que lo han hecho los actuales, lo cual contrarresta los efectos depresivos que produce el incremento de la tasa de interés sobre la inversión.

¿Porqué si el impuesto al ingreso no reduce las ganancias netas de impuestos y, por el contrario, aumentan la producción, el empleo y los salarios, existe una fuerte oposición a ese tipo de gravamen?. Una posible respuesta se encuentra en el hecho de que el impuesto al ingreso de los capitalistas implica una reducción de la participación de las ganancias en el producto y una redistribución de las ganancias netas en contra de los empresarios de los departamentos I y II y a favor de los del sector III.

Para mostrar el efecto redistributivo al interior de los empresarios que provoca el impuesto al ingreso considérese una situación inicial en la que el valor de la inversión es 100, el valor del consumo capitalista es también 100 y la producción total y la de cada departamento se distribuye entre empresarios y trabajadores en proporciones iguales.

Bajo las condiciones anteriores el cuadro del ingreso nacional queda definido en los términos que se describen en el siguiente cuadro:

I	II	III	Total
$P_1$	$P_2$	$P_3$	$P$
50	50	100	200
$W_1$	$W_2$	$W_3$	$W$
50	50	100	200
I	$C_k$	$C_w$	Y
100	100	200	400

Ahora supóngase que se introduce un impuesto del diez por ciento sobre las ganancias brutas y se transfiere íntegro a los trabajadores. Ello provocará las siguientes modificaciones al cuadro del ingreso nacional:

I	II	III	Total
$P_1$	$P_2$	$P_3$	$P$
45	45	110	200
$W_1$	$W_2$	$W_3$	$W$
55	55	134.44	244.44
I	$C_k$	$C_w$	Y
100	100	244.44	444.44

- a) Las ganancias brutas totales,  $p$ , permanecen inalteradas en la medida que la Inversión y el consumo capitalista, resultado de decisiones tomadas en el pasado no se alteran inmediatamente con la introducción del impuesto.

- b) Dado que los trabajadores de los departamentos I y II, reciben transferencias, elevan la demanda de bienes del departamento III, empujando el empleo y la producción de ese sector hasta el punto en el que el excedente,  $p_3$ , se iguale a la suma de  $W_1$  más  $W_2$ , alcanzando un valor de 110.
- c) Debido a la introducción del impuesto, las ganancias del departamento III han reducido su participación en el producto, de 50 a 45 por ciento, por lo que el valor de la producción y de los salarios pagados, en dicho departamento, deben ser ahora de 244.4 y 134.44, respectivamente.
- d) Como resultado de que la producción de los departamentos I y II no cambia y del incremento de la producción del departamento III, la producción nacional y del empleo se han incrementado en esa misma cantidad.
- e) La participación de las ganancias totales y las de cada departamento se han reducido al 45 por ciento por efecto del impuesto a las ganancias.
- f) En contrapartida, la participación de los salarios en el ingreso total y por departamento se elevaron.
- g) Si bien las ganancias totales no se redujeron, se produjo un decremento absoluto de las ganancias de los capitalistas de los departamentos I y II que se ve compensado exactamente por un aumento de las ganancias de los capitalistas del departamento III.
- h) Sin embargo, el aumento de la actividad económica y del empleo, así como el incremento absoluto de las ganancias de los capitalistas del departamento III, que utilizarán en los periodos siguientes en la compra de bienes de consumo y de inversión, generarán expectativas favorables para los capitalistas en su conjunto empujando al sistema económico por la senda del auge económico.

Por otra parte, el gasto público deficitario en la concepción de Kalecki tiene un gran potencial para elevar debido a sus efectos multiplicadores que serán mayores entre mayor sea la propensión al consumo (como en el caso

keynesiano) y menor el margen de beneficio que establecen los empresarios al fijar el precio.

Por ello es que para Kalecki, al igual que para Keynes, tanto los impuestos al ingreso que tienden a redistribuir el ingreso, como el gasto público deficitario, en situaciones en las que existe capacidad ociosa y no existan limitaciones impuestas por el sector externo, conducen a la elevación de la inversión, el empleo, la producción y, como consecuencia a la elevación del ahorro.

De acuerdo con estas conclusiones, la oposición que actualmente se observa para este tipo de política se debe a una concepción de muy corto plazo caracterizada por la convicción de alcanzar tasas de ganancia inmediatas y extraordinarias que terminan generando condiciones de estancamiento del mercado interno y de la producción nacional en el mediano y largo plazo, en perjuicio tanto de los trabajadores como de los empresarios. Desgraciadamente ese tipo de concepciones predominan en los países de menor grado de desarrollo relativo, siendo a su vez en gran medida responsables de las condiciones de atraso en las que se encuentran dichos países.

Por otra parte, respecto a los impuestos indirectos, es decir, los que gravan el consumo de los trabajadores, Kalecki encuentra que terminan por desalentar la actividad económica y el empleo de la mano de obra, coincidiendo con Keynes y en oposición a la conclusión de la corriente neoclásica.

Suponiendo equilibrio fiscal y el establecimiento de un impuesto a los bienes de consumo de los trabajadores que se transfiere íntegramente a los desempleados, la conclusión anterior se explica a través del siguiente proceso:

- a) La inversión y el consumo de los capitalistas no se modifican inmediatamente después del establecimiento del impuesto, debido a que, como vimos, resultan de decisiones tomadas en el pasado y, en este

caso, estos rubros de gasto no han sido gravados. De acuerdo con lo anterior las ganancias brutas y el empleo no se modifican.

- b) Si el empleo y el salario nominal por trabajador no se modifican, la demanda total de bienes salario se habrá elevado debido al gasto que realizan los desempleados después de recibir las transferencias del gobierno.
- c) Sin embargo, el impuesto al consumo de los bienes salario constituye un nuevo concepto de costo directo de producción y por lo tanto los precios de los bienes salario se elevan en la misma proporción del impuesto, al suponerse que el margen de beneficio (la diferencia entre el precio y los costos directos de producción), se mantiene constante.<sup>45</sup>
- d) De este modo, los salarios reales de los trabajadores empleados se han reducido y la reducción de la demanda por bienes salario que ello implica, se ve compensada por el aumento de la que ejercen los desempleados que han recibido las transferencias, con lo cual la demanda total de bienes salario vuelve a su nivel original.
- e) En la medida que no se ha elevado ni el empleo ni la producción de los bienes salario, se establece un nuevo equilibrio de corto plazo que se diferencia del anterior por el hecho de que los costos marginales y los precios aumentan, en la misma proporción que el impuesto al consumo.
- f) Al no incrementarse la producción nacional, ni el empleo y no existir expectativas favorables para que se incrementen en el futuro, tampoco se incrementarán la inversión y el consumo de los capitalistas.
- g) Sin embargo, a pesar de que la producción real no se elevó, se produjo un incremento del valor nominal del producto, debido al aumento de los precios. Ello presionará al alza la demanda de dinero y, por consecuencia, a la tasa de interés, desalentando por esa vía la inversión,

---

<sup>45</sup> Recuérdese que la teoría de los impuestos que revisamos en el Capítulo 1 concluye que los impuestos al consumo se trasladan íntegros al consumidor en el caso en el que la oferta de dichos bienes es completamente elástica. De este modo, existe una total coincidencia con el planteamiento kaleckiano para quien la oferta de bienes, incluyendo la de consumo para los trabajadores, es completamente elástica. Véase la página 7 del Capítulo 1.

el empleo de la mano de obra, la producción y, por consecuencia, el ahorro, describiendo una tendencia recesiva.

Finalmente, Kalecki considera que un tercer tipo de gravamen, el impuesto al capital, paradójicamente resulta "el mejor expediente para estimular el ciclo económico y reducir el desempleo".<sup>46</sup> La razón es que este tipo de impuesto tampoco afecta inmediatamente la inversión ni el consumo capitalista, pero a diferencia del impuesto al ingreso:

- a) La ganancia neta se ve incrementada;
- b) No se presiona al alza la tasa de interés y, por lo tanto, el incentivo para invertir no se ve debilitado, debido a que si se presta o no dinero, o se arriesgan los fondos propios, ello no modifica en nada el impuesto al capital que se paga;
- c) El incremento de la producción y del empleo resultan de una mayor proporción ante el incremento de la demanda, del empleo y de la producción de los bienes de consumo para los trabajadores y, finalmente,
- d) Las expectativas de auge para el futuro resultan también mayores debido al aumento de las ganancias netas.

La conclusión de Kalecki es que el impuesto al capital tiene todos los meritos del gasto deficitario del gobierno pero tiene la ventaja de que no se requiere que el Estado se endeude.

En ese marco, Kalecki advertía que existen aspectos políticos que es necesario considerar en relación con la política fiscal puesto que no bastan los aspectos puramente económicos.<sup>47</sup> Se percataba que los impuestos al ingreso, al capital y al gasto deficitario, como políticas para elevar el nivel de actividad económica y el empleo, despertaban desconfianza en los altos círculos de negocios de los

---

<sup>46</sup> Kalecki, M. Op cit., Primera Parte, IV Una teoría sobre gravamen de impuestos a los artículos de consumo, al ingreso y al capital [1937]. Ed. F C E, México 1977, página 53. La misma conclusión se obtiene en Kalecki, M, Tres Vías al Pleno Empleo.

<sup>47</sup> Kalecki, M. Op cit., Tercera Parte, XII Aspectos Políticos de la Ocupación Plena [1943]. Ed. F C E, México 1977

diferentes países a pesar de que el incremento de la producción y del empleo beneficiaban no solamente a los trabajadores sino también a los hombres de negocios porque sus ganancias aumentaban.

Kalecki consideraba que la oposición de los "capitanes de la industria" por las políticas de fomento del empleo surgían del rechazo, por principio, de la intervención del Estado en la economía en un régimen capitalista liberal. En ese marco, la política de fomento gubernamental del empleo depende del "estado de confianza", lo cual da a los líderes de la industria un poderoso control sobre las políticas públicas, puesto que si la confianza se deteriora se reducirá la inversión y el consumo capitalista y, por consecuencia, se producirá una crisis económica. Kalecki advertía proféticamente que la función social de la doctrina de las finanzas sanas es hacer que el nivel de empleo dependa de la doctrina de las finanzas sanas.<sup>48</sup>

En suma, de la revisión de los modelos teóricos considerados, puede concluirse que no existe consenso respecto a los efectos que los distintos tipos de impuestos provocan sobre las principales variables macroeconómicas, todo depende de los supuestos que se adopten en el análisis de la dinámica económica.

El actual predominio de la concepción neoclásica en materia de impuestos se explica más que por la evidencia empírica por razones político-ideológicas, y porque, como lo afirma Joan Robinson:

"Las diferencias teóricas entre Keynes y los clásicos era fundamental; los economistas ortodoxos vieron que algunos de sus supuestos más preciados estaban siendo atacados y naturalmente opusieron a ello una resistencia

---

<sup>48</sup> Kalecki jamás imaginó que la oposición de los líderes empresariales a la intervención gubernamental se extendiera incluso a situaciones recesivas tal como actualmente sucede, en abierta oposición a los del "ciclo económico político", es decir de la política anticíclica. Véase Kalecki, Op cit página 165.

empecinada. Después de la segunda guerra mundial ya no fue posible para los gobiernos en el mundo capitalista el volver al Laissez-faire completo; pero la enseñanza académica, especialmente en los Estados Unidos resistió todo intento de reconsideración de la política ortodoxa. La versión Keynesiana de la nueva teoría fue mutilada y reformulada como un sistema de equilibrio, la versión Kaleckiana fue simplemente ignorada".<sup>49</sup>

De este modo, la conclusión de la primera parte de este trabajo puede sintetizarse diciendo que existen varias soluciones teóricas en relación con la mezcla óptima de impuestos que debe prevalecer en cualquier país. Dicha mezcla debe ser evaluada, o establecida, en función de las características específicas que adopte la dinámica económica en cada país, tomando en cuenta, además, los objetivos que persigue la sociedad en su proceso de desarrollo económico.

Esa conclusión constituye el marco a partir del cual se aborda, en la segunda parte, el estudio de los ingresos tributarios de México.

---

<sup>49</sup> Robinson Joan. Michael Kalecki: Un Profeta Ignorado, publicado en el "New York Review of Books", marzo 4 de 1976. Reproducido en el Digesto Teoría Económica IV, Segundo Curso de macroeconomía Dinámica, elaborado por Lilia Domínguez V.

## CAPÍTULO 4 EL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO<sup>50</sup>

### I INTRODUCCIÓN

En este capítulo revisaremos algunos conceptos establecidos en la legislación mexicana y la contabilidad nacional con el propósito de delimitar el objeto de estudio de este trabajo, es decir, el análisis de la evolución y la situación actual de los ingresos tributarios del sector público de México.

Los ingresos tributarios forman parte del presupuesto del sector público que, a su vez, representa el instrumento más importante con el que cuenta el gobierno federal para alcanzar los objetivos de los programas establecidos.

Al final de cada año el gobierno federal somete a la consideración del Congreso de la Unión el presupuesto para el año siguiente, el cual constituye una estimación de los ingresos que espera recibir y los gastos que planea realizar para tratar de alcanzar las metas de política económica que se ha propuesto para el próximo año.

Sin embargo, los ingresos tributarios del sector público, los que resultan de la recaudación que realiza el gobierno federal por concepto de los distintos tipos de impuestos establecidos en México, son solamente una parte de los ingresos presupuestarios, puesto que el gobierno federal obtiene ingresos también por otros conceptos.

De este modo, para avanzar en la comprensión del problema que nos ocupa, resulta imprescindible la definición del conjunto de conceptos involucrados en el marco jurídico institucional del proceso de presupuestación de México.

---

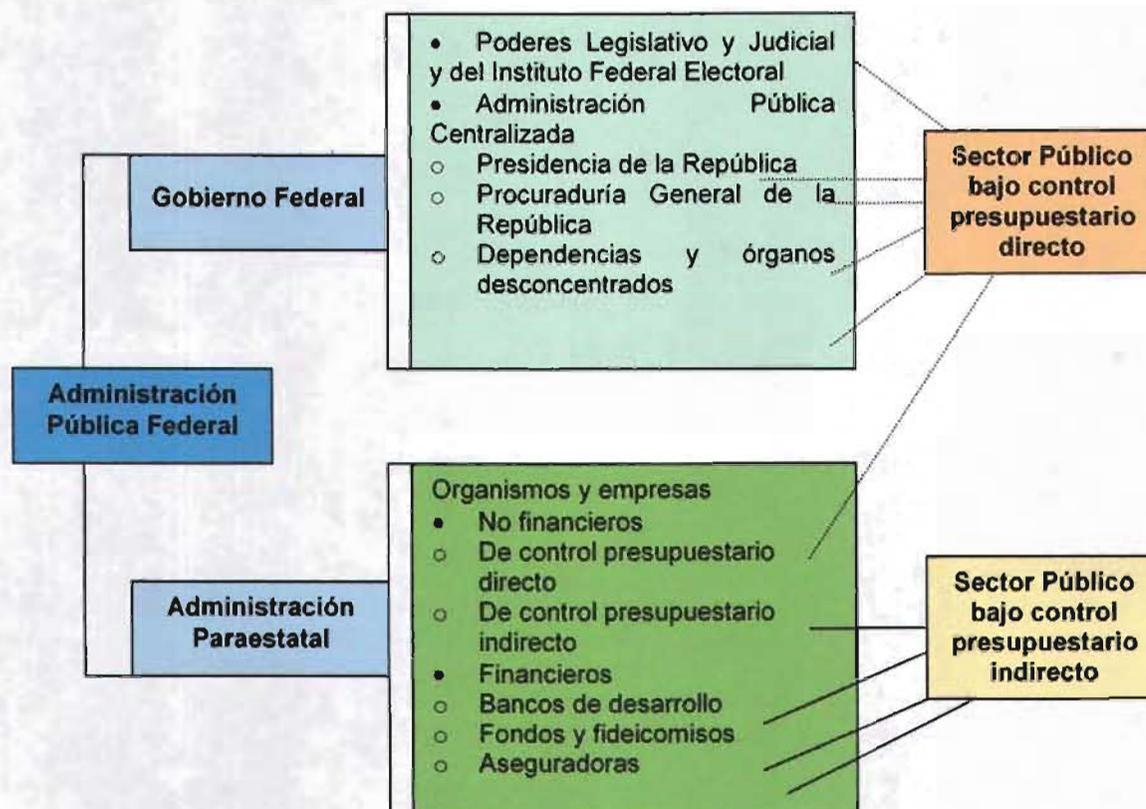
<sup>50</sup>Excepto cuando se especifique lo contrario, las definiciones contenidas en este capítulo fueron tomadas de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consideraciones en Torno a la Elaboración del Presupuesto, México, 2000.

En este capítulo, dichos conceptos se ilustran con la información del presupuesto de México para 2005, con especial énfasis en la Ley de Ingresos aprobada por el Congreso de la Unión para ese mismo año.

## II. El Sector Público de México

El Sector Público Presupuestario de la Administración Pública Federal (APF) está conformado por el Gobierno Federal y la Administración Paraestatal. A su vez, el Gobierno Federal está compuesto por los Poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Administración Pública Centralizada (APC). Mientras que la Administración Paraestatal comprende a los organismos descentralizados y a las empresas de participación mayoritaria, dividiéndose éstos en financieros y no financieros.

### *Sector Público Presupuestario de la Administración Pública Federal*



Los organismos descentralizados se caracterizan porque tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; su administración está a cargo de un órgano de gobierno cuyos titulares son designados por el Presidente de la República o su junta de gobierno. Entre ellos se encuentran entidades como la Universidad Nacional Autónoma de México; la Comisión de Fomento Minero, y la Procuraduría Federal del Consumidor, entre otros.<sup>51</sup>

A su vez, las empresas de participación mayoritaria son las que reúnen cualquiera de las siguientes características: que el gobierno federal, una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más del 50 por ciento del capital social; que en la composición de su capital figuren títulos representativos de serie especial que solamente pueden ser adquiridos por el gobierno federal; que le corresponda al gobierno federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o equivalente. A este tipo de empresas pertenecen la mayoría de las entidades de la Administración Pública Federal.<sup>52</sup>

Los órganos centralizados del gobierno federal son las dependencias encargadas del despacho de los asuntos de orden administrativo del poder ejecutivo, es decir, el conjunto de las secretarías de estado. Los organismos desconcentrados son las comisiones especializadas (agua, competencia, telecomunicaciones, etc), los institutos de investigación agrícola, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Politécnico Nacional, La Universidad Pedagógica y el Instituto Nacional de Bellas Artes.<sup>53</sup>

Por su parte, el Sector Público de Control Presupuestario Directo se refiere a las entidades de la Administración Pública Paraestatal cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas forman parte del Presupuesto de

---

<sup>51</sup> Véase Ayala Espino, José. Economía del sector público mexicano, Ed Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, agosto de 1999. Capítulo 3, página 82.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> Ibidem, Página 80

Egresos de la Federación; su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al poder legislativo a través de Informes Trimestrales de las Finanzas Públicas y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.<sup>54</sup>

Por último, el Sector Público de Control Presupuestario Indirecto comprende a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, cuyos presupuestos no forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto en la medida de los apoyos que reciben del Gobierno Federal. Su control y evaluación es realizado directamente por el Ejecutivo Federal, a través de las coordinadoras sectoriales.<sup>55</sup>

A un mayor nivel de desagregación el sector público presupuestario se clasifica de la siguiente manera:

---

<sup>54</sup> Véase H Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas . " Ingresos del Sector Público Presupuestario 1980-2005". Glosario de Términos, Documento CEFP/032/2004. Palacio Legislativo, México D.F., octubre 2004.

<sup>55</sup> Idem

## Sector Público Presupuestario

SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO DIRECTO		SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO INDIRECTO	
Gobierno Federal		Organismos y Empresas bajo Control Presupuestario Directo	Organismos y Empresas bajo Control Presupuestario Indirecto
<b>Poderes e IFE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislativo</li> <li>• Judicial</li> <li>• Instituto Federal Electoral</li> </ul>	<b>Administración Pública Centralizada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República</li> <li>• Gobernación</li> <li>• Relaciones Exteriores</li> <li>• Hacienda y Crédito Público</li> <li>• Defensa Nacional</li> <li>• Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</li> <li>• Comunicaciones y Transportes</li> <li>• Economía</li> <li>• Educación Pública<sup>56</sup></li> <li>• Salud</li> <li>• Marina</li> <li>• Trabajo y Previsión Social</li> <li>• Reforma Agraria</li> <li>• Medio Ambiente y Recursos Naturales</li> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Energía</li> <li>• Desarrollo Social</li> <li>• Turismo</li> <li>• Función Pública</li> <li>• Tribunales Agrarios</li> <li>• Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</li> <li>• Seguridad Pública</li> <li>• Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal</li> <li>• Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PEMEX</li> <li>• CFE</li> <li>• LFC</li> <li>• IMSS</li> <li>• ISSSTE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Financieros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Agroasemex</li> <li>Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)</li> <li>Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)</li> <li>Nacional Financiera</li> <li>Otros</li> </ul> </li> <li>• <b>No financieros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Notimex</li> <li>Administraciones Portuarias Integrales</li> <li>Servicio Postal Mexicano</li> <li>Fideicomiso de Fomento Minero</li> <li>Colegio de Bachilleres</li> <li>Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos</li> <li>Otros</li> </ul> </li> </ul>

<sup>56</sup> La Universidad Nacional Autónoma de México, como organismo público descentralizado, se inscribe, para fines presupuestales, dentro del Ramo 11 correspondiente a Educación Pública.

### III El Presupuesto del Sector Público

El **Presupuesto del Sector Público** consiste en la estimación financiera anticipada de los ingresos y egresos del **Gobierno Federal y el Sector Paraestatal bajo control presupuestario directo**, necesarios para cumplir con las metas, tanto del Programa Nacional de Desarrollo, como de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Constituye uno de los principales instrumentos de política económica que existen en el país.

Asimismo, el Gobierno Federal elabora para un año determinado los **Criterios Generales de Política Económica** que contiene los objetivos y la estrategia económica; las expectativas en relación con el comportamiento de las principales variables macroeconómicas de nuestro país y de Estados Unidos, y el resumen de las principales acciones en materia de política fiscal, de deuda pública y cambiaria, para ese mismo año. Con base en dichos Criterios, el Gobierno Federal elabora la **iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación**.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico contable en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo a su naturaleza y cuantía, que debe realizar el Gobierno Federal y el Sector Paraestatal bajo control presupuestario directo para el desempeño de sus funciones durante un ejercicio fiscal que corresponde a un año calendario. Dicho proyecto es sometido a la consideración y, en su caso, aprobación, sólo de los diputados, puesto que en México, de acuerdo con la Constitución, los Senadores son excluidos de dicho proceso. Una vez aprobado el presupuesto, se tiene el **Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación**.

A su vez, la iniciativa de Ley de Ingresos contiene la estimación de los ingresos que obtendrán el Gobierno Federal y el Sector Paraestatal durante el ejercicio fiscal por concepto de **impuestos, aportaciones a la seguridad social,**

**contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos, y otros ingresos, así como los ingresos resultantes del endeudamiento externo e interno neto del sector público.** Dicha iniciativa es sometida a la consideración y aprobación del Congreso de la Unión (Diputados y Senadores) y cuando se aprueba se decreta la **Ley de Ingresos de la Federación.**

En el cuadro siguiente se presentan las definiciones de cada una de las fuentes de ingreso del Sector Público presupuestario de México:

### Fuentes de Ingreso del Sector Público

Concepto	Definición
Impuestos	Contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos. Es una contribución obligatoria sin que haya contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato.
Derechos	Contribuciones que se pagan por los servicios que presta el gobierno en sus funciones de derecho público. Se pagan derechos, en contraprestación de un servicio público particular; cuando el gobierno ejerce monopolio sobre el servicio; en la prestación de toda clase de servicios, estén o no monopolizados, sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio; cuando el servicio es impuesto por la ley y cuando el servicio es prestado por la administración, sea en forma directa o delegada. Ejemplos del pago de derechos lo constituyen, los correspondientes a la solicitud, estudio y resolución del trámite de autorización para impartir educación preescolar, o el derecho por el uso o aprovechamiento del espacio aéreo mexicano o del agua.
Contribuciones Especiales: -Contribución de Mejoras. -Aportaciones de Seguridad Social.	Contribución especial obligatoria, a cargo de aquellas personas que perciben un beneficio particular, producido por la ejecución de una obra pública (Contribución de mejoras) o que provoca un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada (Aportaciones de Seguridad Social).
Productos	Ingresos no tributarios de las Administraciones Públicas provenientes de la explotación de los bienes que integran su patrimonio, así como de algunas actividades que no corresponden al desarrollo de funciones propias del derecho público y que, por lo tanto, no son susceptibles del establecimiento de contribuciones. Representan Productos, los ingresos por: arrendamiento de terrenos o construcciones del gobierno federal, la venta de bienes muebles e inmuebles, los intereses devengados por los créditos y valores, entre otros.
Aprovechamientos	Ingresos de las Administraciones Públicas que no están incluidos en los conceptos anteriores. Son aprovechamientos, por ejemplo, los ingresos por concepto de multas administrativas de cualquier tipo, los recargos por falta de pago oportuno y otros de tipo sancionatorio.
Ingresos de Organismos y Empresas	Ingresos de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo de la Administración Pública Federal como resultado de la producción y venta de los bienes y servicios que generan. Los ingresos de PEMEX y CFE corresponden a este concepto. Los ingresos resultantes de la desincorporación (venta) de empresas públicas se incluyen dentro de este concepto. <sup>1/</sup>
Ingresos derivados de financiamientos	Ingresos por concepto de endeudamiento, de diferimiento (o posposición) de pagos y de Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo

<sup>1/</sup>Véase Consideraciones en Torno a la Elaboración del Presupuesto, SHCP, México, febrero de 2000, página 46

Fuente: CNH Trabajos Preparatorios, Trabajo 1, páginas 50 a 56. Iniciativa de Ley de Ingresos 2006.

Tanto los ingresos como la utilización que de ellos hará el gobierno federal durante el año 2005, están contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de ese año, como se muestra a continuación:

**Fuentes y Usos de Recursos del Sector Público Presupuestario, 2005**  
(Millones de Pesos)

Fuentes			Usos		
		%			%
<b>I. Ingresos</b>	<b>1,780,986.0</b>	<b>97.9</b>	<b>I. Gasto Programable</b>	<b>1,317,103.8</b>	<b>72.4</b>
1. Tributarios	864,830.7	47.6	1. Gasto Corriente	1,127,746.4	62.0
2. No Tributarios	916,155.3	50.4	2. Gasto de Capital	189,357.4	10.4
<b>II. Financiamiento (1+2)</b>	<b>37,455.7</b>	<b>2.1</b>	<b>II. Gasto No Programable</b>	<b>501,337.9</b>	<b>27.6</b>
1. Diferimiento de pagos	20,000.0	1.1	1. Participaciones a Estados y Municipios	272,471.6	15.0
2. Financiamiento neto (a-b)	17,445.7	1.0	2. Adefas	7,250.0	0.4
a. Endeudamiento neto del gobierno federal	116,881.3		3. Costo Financiero de la Deuda	221,616.3	12.2
b. Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo	-99,425.6				
<b>Ley de Ingresos (I+II)</b>	<b>1,818,441.7</b>	<b>100.0</b>	<b>Gasto Neto Total (I+II)</b>	<b>1,818,441.7</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Congreso de la Unión, Ley de Ingresos de la Federación 2005, y Cámara de Diputados, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

El **Gasto Programable** es el conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre las cuales se considera a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación. Incluye también el gasto que se ha descentralizado a los estados y municipios para el cumplimiento de programas prioritarios en materia de educación, salud e infraestructura a través del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Véase: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Glosario de Términos.

**El Gasto no Programable** Erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; participaciones, estímulos fiscales y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores. También pertenecen a este tipo de erogaciones los recursos destinados para las operaciones y programas de saneamiento financiero y los apoyos a ahorradores y deudores de la banca.

**El Gasto Corriente** es aquel que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.<sup>58</sup>

**El Gasto de Capital** se define como el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.<sup>59</sup>

Una de las fuentes de recursos del sector público es el diferimiento de pagos. Ello significa que el gobierno federal podrá consumir bienes y servicios durante 2005 por un valor de 20 mil millones de pesos sin pagarlos ese año, por lo que ese monto formará parte del presupuesto de 2006 como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas).

---

<sup>58</sup> Idem

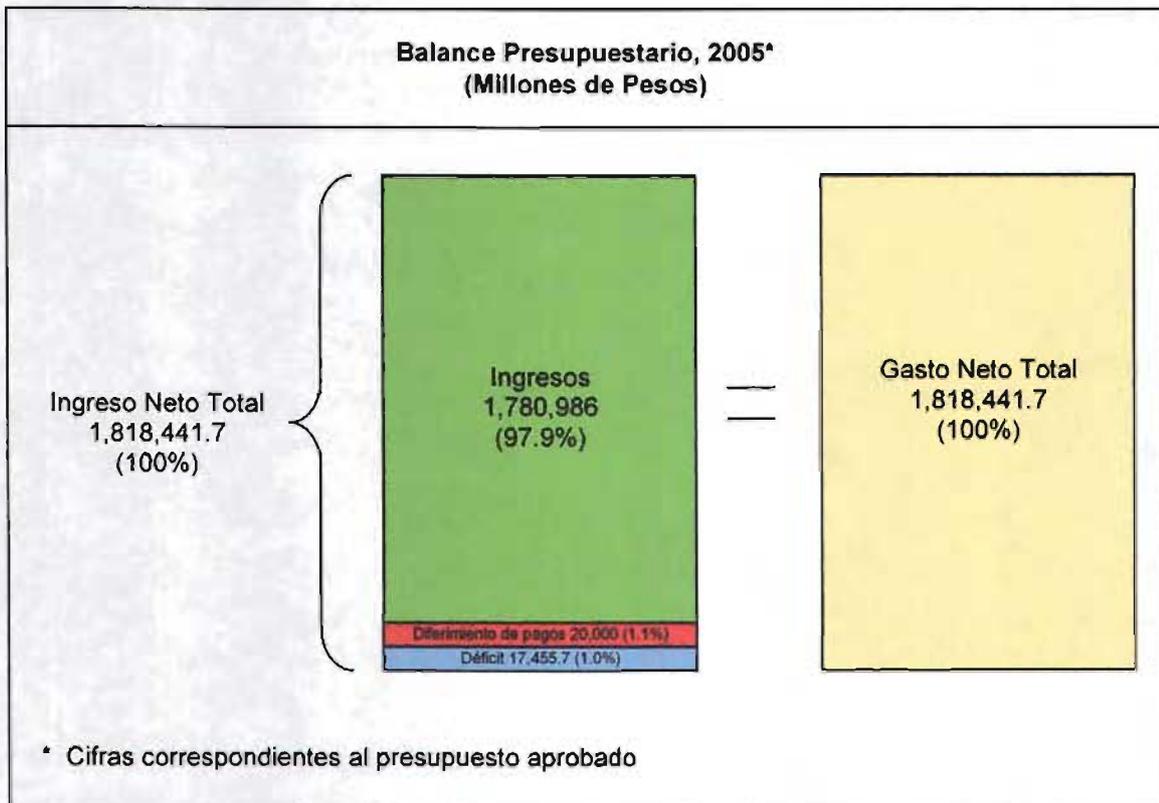
<sup>59</sup> Idem

En el cuadro anterior se indica que el gobierno federal fue autorizado por el Congreso para adquirir créditos por un valor de 116 mil 881.3 millones de pesos en el 2005, pero en ese mismo año se espera que las empresas del sector público obtengan un superávit (o excedente) por un valor de 99 mil 425.6 millones de pesos que representarán ingresos propios de la administración Pública Federal para financiar su gasto en ese ejercicio fiscal y compensarán en parte la deuda adquirida, de tal forma que el financiamiento neto, o déficit del sector público, será la diferencia entre las dos cantidades señaladas, es decir ascenderá a 17 mil 455.7 millones de pesos.<sup>60</sup>

En el cuadro siguiente se presenta el Balance presupuestario para 2005 que se define como el equilibrio resultante entre los ingresos y egresos del sector público. Cualquier exceso en el gasto respecto de los ingresos por recaudar se reflejará, como en este caso, en un déficit presupuestario que tendrá que ser financiado con endeudamiento público y la postergación de algunos pagos.

---

<sup>60</sup> Congreso de la Unión, Ley de Ingresos de la Federación 2005, y Cámara de Diputados, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.



Fuente: Congreso de la Unión, Ley de Ingresos de la Federación 2005, y Cámara de Diputados, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

El déficit del sector público reducirá las posibilidades de gasto público en años posteriores, dado que habrá que pagar intereses, y el aplazamiento en los pagos hará crecer la proporción de los adeudos de ejercicios fiscales anteriores en el gasto neto total del año siguiente. Sin embargo, si los recursos obtenidos a través del endeudamiento neto o el diferimiento de pagos se aplican en proyectos de inversión productiva capaces de generar ingresos presentes y futuros, entonces las posibilidades de gasto público futuro podrían incluso incrementarse.

Sin embargo, debido a la amarga experiencia de la crisis de la deuda en México de principios de los ochenta, asociada a muy altos niveles de déficit público, así como a una concepción dominante en el sector público en el sentido de que las finanzas públicas sanas significan siempre y en cualquier circunstancia cero déficit e incluso superávit, es que a finales de la década de los ochenta se

empezó a instrumentar en el país una política para constreñir el gasto público cada vez más a los niveles de ingreso resultante de la recaudación tributaria y no tributaria.

En el cuadro siguiente se presenta la evolución del déficit del sector público desde 1990 hasta la fecha.

**Balance Público, 1990-2005**

Año	Balance Público <sup>1/</sup>	
	Millones de pesos corrientes	Como % del PIB
1990	-26,914.4	-3.6
1991	-12,981.9	-1.4
1992	4,930.3	0.4
1993	8,242.8	0.7
1994	-1,734.9	-0.1
1995	-200.7	-0.01
1996	282.9	0.01
1997	-23,011.0	-0.7
1998	-47,918.6	-1.3
1999	-51,988.2	-1.1
2000	-60,596.6	-1.1
2001	-42,195.4	-0.7
2002	-37,672.6	-0.6
2003	-32,867.5	-0.5
2004	-19,741	0.26
2005	-17,445.7 <sup>2/</sup>	-0.22 <sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Los resultados excluyen para 1990 el efecto de la reducción negociada de la deuda pública externa; para 1991, 1992 y 1994 los ingresos extraordinarios por la desincorporación de entidades públicas, y para 2002 las operaciones asociadas a las liquidaciones de Banrural y la creación de la Financiera rural.

<sup>2/</sup> Incluye solamente el financiamiento neto, si se considera el diferimiento de pagos las cifras correspondientes son 37,455.7 que representa el 4.7 por ciento

Fuente: SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y La Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, 2004.

#### **IV Clasificación de los Ingresos del Sector Público Presupuestario.**

Con fines de análisis, los conceptos incluidos en el Artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación pueden clasificarse de cuatro maneras:

## **1. Ley de Ingresos**

Ingresos que se clasifican por tipo de contribución y sus accesorios, de acuerdo con lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación, que están obligados a pagar las personas físicas y morales para sufragar los gastos públicos, en forma de impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribución de mejoras y derechos.

Incluye además los productos provenientes de las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado; los ingresos derivados de financiamientos; los ingresos que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y por los aprovechamientos derivados de funciones de derecho público distintos de los conceptos anteriores.

## **5. Tributarios y no tributarios**

Esta clasificación agrupa la recaudación de acuerdo con el origen económico de los recursos, separando los ingresos derivados de la aplicación de impuestos de los ingresos provenientes de otras fuentes. Dentro de estos últimos, queda señalada la institución que los recibe, ya sea el gobierno federal o los organismos y empresas.

## **6. Petroleros y no petroleros**

Dada la relevancia de la actividad petrolera en la conformación de los ingresos del sector público, es importante separar los ingresos que genera la comercialización, tanto interna como externa, de los hidrocarburos. Esta clasificación muestra los ingresos propios de PEMEX, así como los derivados del régimen fiscal que se aplica a esta actividad.

## **7. Institucional**

Agrupar los ingresos de acuerdo con la institución que recibe los recursos, separando los del gobierno federal de los de organismos y empresas bajo control presupuestario directo.

En el cuadro siguiente se presenta la clasificación de los ingresos del sector público a un mayor nivel de desagregación.

### **Clasificación de los Ingresos del Sector Público Presupuestario**

Ley de Ingresos	Tributarios y no tributarios	Petroleros y no petroleros	Institucional
<b>Impuestos</b>	<b>Tributarios</b>	<b>Petroleros</b>	<b>Gobierno Federal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ISR</li> <li>• IVA total</li> <li>• IEPS total</li> <li>• Importación total</li> <li>• Otros impuestos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ISR</li> <li>• IVA total</li> <li>• IEPS total</li> <li>• Importación total</li> <li>• Otros impuestos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IVA</li> <li>• IEPS</li> <li>• Importación</li> <li>• Derechos</li> <li>• Propios de PEMEX</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Petroleros                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• IVA</li> <li>• IEPS</li> <li>• Importación</li> <li>• Derechos</li> </ul> </li> <li>2. No petroleros</li> </ol>
<b>Aportaciones de seguridad Social</b>	<b>No tributarios</b>	<b>No petroleros</b>	<b>a) Tributarios</b>
<b>Contribución de Mejoras</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobierno Federal                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Derechos</li> <li>Productos</li> <li>Aprovechamientos</li> <li>Contribución de mejoras</li> </ul> </li> <li>2. Organismos y empresas                             <ul style="list-style-type: none"> <li>PEMEX</li> <li>Resto</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tributarios                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• ISR</li> <li>• IVA</li> <li>• IEPS</li> <li>• Importación</li> <li>• Otros</li> </ul> </li> <li>2. No tributarios                             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Gobierno federal                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos</li> <li>• Productos</li> <li>• Aprovechamientos</li> <li>• Contribución de mejoras</li> </ul> </li> <li>b) Organismos y empresas distintas de PEMEX</li> </ol> </li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ISR</li> <li>• IVA</li> <li>• IEPS</li> <li>• Importación</li> </ul>
<b>Derechos</b>			<b>b) No tributarios</b>
<b>Contribuciones no comprendidas en los puntos anteriores causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>PEMEX</li> <li>Resto</li> </ul>
<b>Productos</b>			
<b>Aprovechamientos</b>			
<b>Ingresos derivados de financiamiento</b>			
<b>Otros ingresos</b>			

### **V Los Ingresos del Sector Público en 2005.**

Los ingresos del sector público presupuestario de México para el año 2005 ascenderán, de acuerdo a la ley de ingresos aprobada por el Congreso, a 1.8 billones de pesos, cifra que se estima representará, aproximadamente, el 22.9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) esperado para ese año.

### *Ley de Ingresos de la Federación, 2005*

Conceptos	Millones de pesos	%
<b>TOTAL</b>	<b>1,818,441.7</b>	<b>100.00</b>
<b>I. Impuestos</b>	<b>864,830.70</b>	<b>47.6</b>
ISR	375,833.30	20.7
Impuesto al Activo	12,242.30	0.7
IVA	313,739.90	17.3
<b>IEPS</b>	<b>110,805.90</b>	<b>6.1</b>
A. Gasolinas y diesel	75,860.00	4.2
B. Bebidas alcohólicas	5,600.00	0.3
C. Cervezas y bebidas refrescantes	13,762.40	0.8
D. Tabacos labrados	14,564.00	0.8
E. Aguas, refrescos y sus concentrados	1,019.50	0.1
Sobre tenencia o uso de automóviles	14,207.10	0.8
Sobre automóviles nuevos	5,295.20	0.3
Impuesto al comercio exterior	25,996.90	1.4
A la importación	25,996.90	1.4
A la exportación	0	0.0
Accesorios	6,710.10	0.4
<b>II. Contribución de mejoras</b>	<b>16.0</b>	<b>0.0</b>
<b>III. Derechos</b>	<b>361,027.7</b>	<b>19.9</b>
3. Derecho sobre la extracción de petróleo	229,791.3	12.6
4. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo	114,156.2	6.3
<b>IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores</b>	<b>118.7</b>	<b>0.0</b>
<b>V. Productos</b>	<b>5,658.3</b>	<b>0.3</b>
<b>VI. Aprovechamientos</b>	<b>48,453.8</b>	<b>2.7</b>
<b>VII. Ingresos de Organismos y Empresas</b>	<b>385,104.8</b>	<b>21.2</b>
Petróleos Mexicanos	183,197.0	10.1
Comisión Federal de Electricidad	162,805.3	9.0
<b>VIII. Aportaciones de Seguridad Social</b>	<b>115,776.0</b>	<b>6.4</b>
<b>IX. Ingresos derivados de financiamientos (1+2-3)</b>	<b>37,455.7</b>	<b>2.1</b>
1. Endeudamiento neto del gobierno federal	116,881.3	6.4
A. Interno	116,881.3	6.4
B. Externo	0.0	0.0
2. Otros financiamientos	20,000.0	1.1
A. Diferimiento de pagos	20,000.0	1.1
B. Otros	0.0	0.0
3. Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo.	99,425.6	5.5

Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Ingresos de la Federación 2005

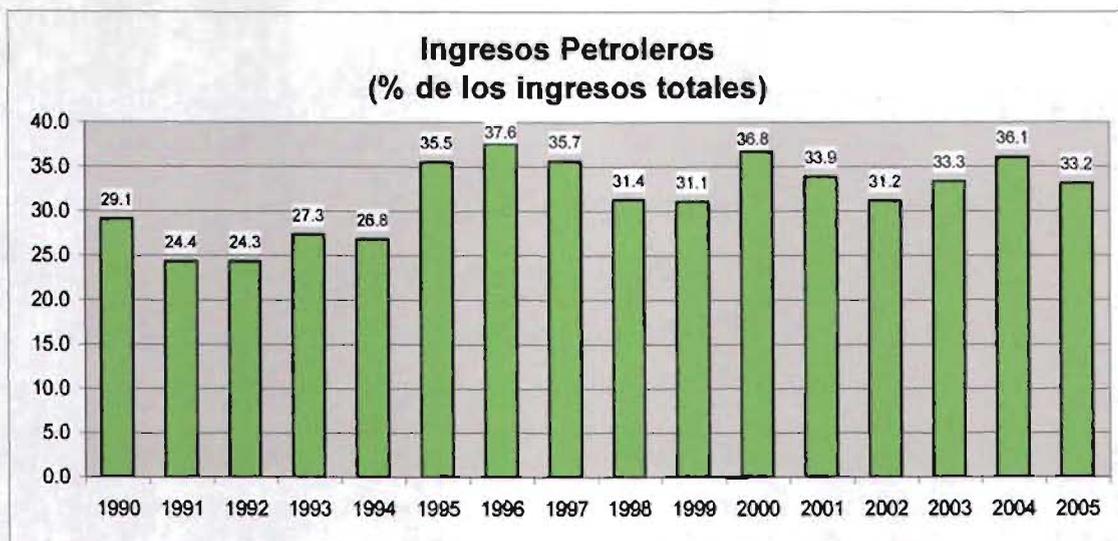
Como puede verse, los impuestos aportan aproximadamente la mitad de los ingresos del gobierno. Dentro de ellos destacan: el impuesto sobre la renta (ISR) cuya participación es del 20.7 por ciento; el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con 17.3 por ciento, y los Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios (IESPS) con 6.1 por ciento. Se espera que estos tres tipos de

impuestos contribuyan con el 44.1 por ciento de los ingresos totales del sector público en 2005.

Los Derechos contribuirán con una quinta parte (19.9 por ciento) a los ingresos del sector público, debido fundamentalmente a los derechos que se pagan por concepto de extracción de petróleo. Otra quinta parte de los ingresos del sector público (21.2 por ciento) provendrán de los ingresos propios de los organismos y empresas sujetas a control presupuestario directo, de los cuales sólo Petróleos Mexicanos (PEMEX) aportará la mitad (10.1 por ciento) de dichos ingresos y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) contribuirá con 9 por ciento. Ello es muestra de la gran dependencia de la Administración Pública Federal de los ingresos del sector energético del país y en particular de PEMEX.

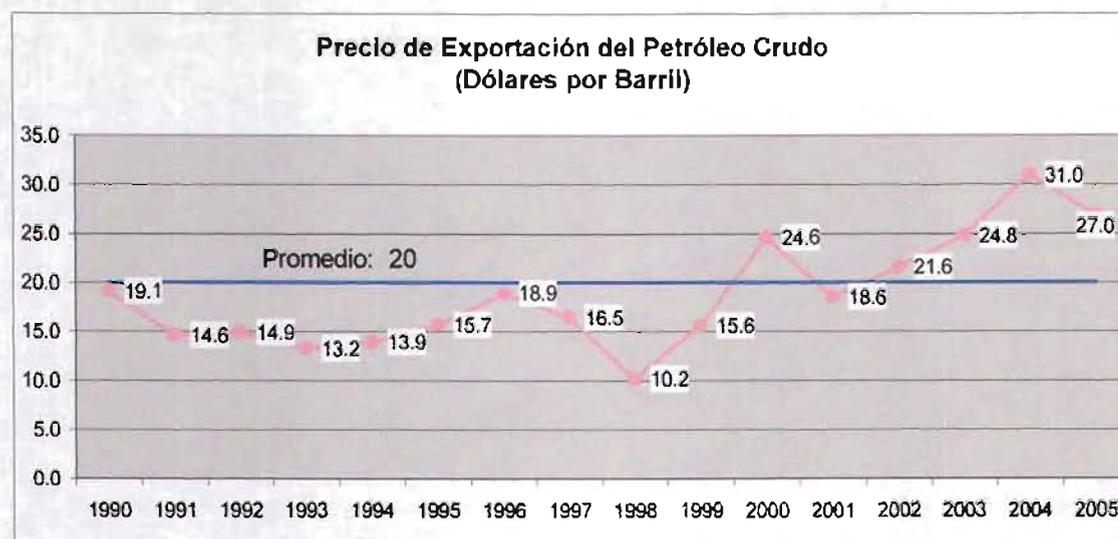
Debido a lo anterior, los ingresos del sector público son inestables y volátiles puesto que una gran proporción de ellos, cerca de la tercera parte, depende de los precios y la plataforma de exportación de la mezcla mexicana de petróleo y éstos son demasiado oscilantes aún en el corto plazo.

Como vimos, los ingresos petroleros agrupan los propios de Petróleos Mexicanos (PEMEX), las contribuciones por hidrocarburos al gobierno federal, el impuesto especial sobre gasolinas y diesel, el impuesto al valor agregado sobre hidrocarburos, y el impuesto a las importaciones que paga PEMEX.



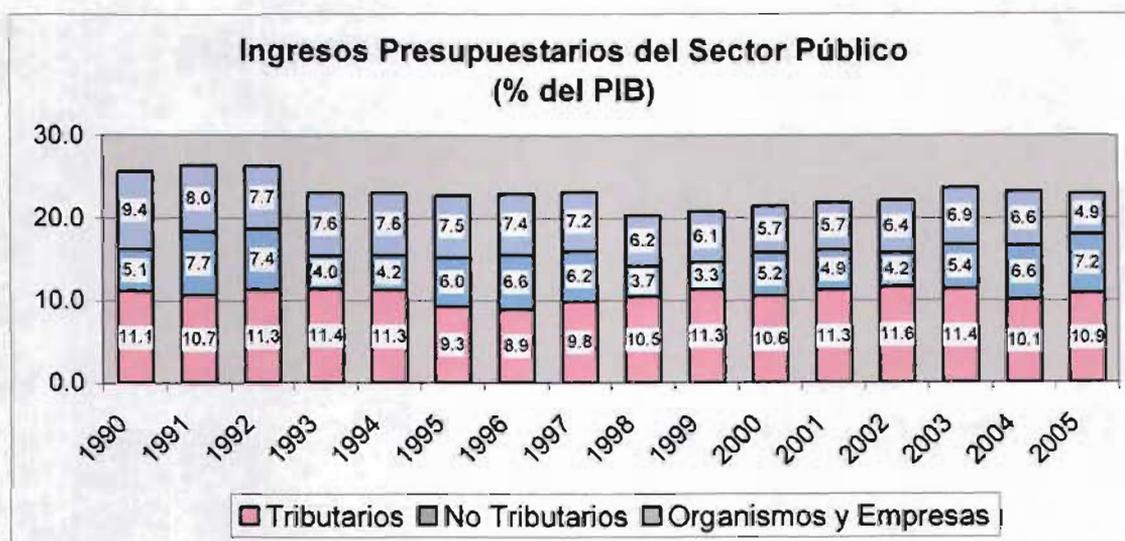
Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y La Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005

Esta situación se hizo más evidente en 2004, cuando ante el aumento del precio de exportación del crudo mexicano (que pasó de un promedio de 24.77 dólares en 2003 a 31.01 dólares por barril en 2004), se pudo incrementar el gasto programable en 3.9 por ciento respecto al año anterior, sin afectar la meta de déficit público.



Fuente: Poder Ejecutivo Federal Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, y PEMEX, Indicadores Petroleros, 2004.

Otro de los aspectos negativos de los ingresos presupuestarios del sector público es que se han venido deteriorando a través del tiempo: durante los primeros años de la década de los noventa se situaron por arriba del 25 por ciento del PIB, mientras que para el año 2005 caerán al 22.9 por ciento. Ello constituye un indicador de la reducción del peso del sector público en el sistema económico en esta administración.



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

## VI. Los Ingresos Tributarios de México

Los ingresos tributarios son la fuente de recursos más estable y permanente para financiar el gasto público, porque básicamente están en función de la estructura tributaria vigente y de la actividad económica. La recaudación por ese concepto durante 2005 se estima será 10.9 por ciento como proporción del PIB, una de las más bajas del mundo.

En el cuadro siguiente se ilustra la relativamente baja eficiencia recaudatoria del sistema tributario mexicano. En efecto la carga fiscal total de México, que incluye los ingresos tributarios más todas las contribuciones por hidrocarburos,

es inferior en 15 puntos porcentuales a la carga fiscal promedio de los países de la OCDE y está por debajo tanto de la correspondiente a nuestros socios comerciales del norte, y aún a la de algunos países de América Latina, como Brasil y Chile. Si se considera solamente los ingresos tributarios de México, que en el año 2000 ascendieron a 10.6 por ciento como proporción del PIB, la situación es realmente crítica.

Comparación de la Carga Fiscal Total, 2000 <sup>7</sup>

País	% del PIB
<b>Promedio OCDE</b>	<b>41.6</b>
Alemania	37.9
Canadá	35.8
España	35.2
Estados Unidos	29.6
Francia	45.3
Gran Bretaña	37.4
Italia	42.0
Suiza	35.7
<b>Promedio Asia</b>	<b>29.6</b>
Corea	26.1
Japón	27.1
<b>Promedio América Latina</b>	<b>27.6</b>
Argentina	11.2
Brasil	18.6
Colombia	14.0
Chile	18.9
<b>México</b>	<b>18.5</b>

<sup>7</sup> La carga fiscal se define como la proporción de la recaudación tributaria (incluye ingresos tributarios más otras contribuciones por hidrocarburos en el caso de México) en relación con el PIB.

Fuente: OCDE, Revenue Statistics, 2003

A pesar de los intentos realizados por parte del gobierno federal durante los últimos quince años, tendientes a elevar los ingresos tributarios no se han conseguido avances, puesto que la recaudación tributaria como proporción del PIB en 2005 (10.9 por ciento), significa una caída de un poco más de un cuarto de punto porcentual respecto a la observada durante la primera mitad de la década de los noventa (11.18 por ciento)

### Ingresos Presupuestarios del Sector Público

CONCEPTO	Promedio 1989-1994		Promedio 1995-2000		Promedio 2001-2004		Aprobado 2005	
	% PIB	% del Total	% PIB	% del Total	% PIB	% del Total	% PIB	% del Total
<b>Total</b>	<b>25.06</b>	<b>100.00</b>	<b>21.92</b>	<b>100.00</b>	<b>22.74</b>	<b>100.0</b>	<b>22.91</b>	<b>100.0</b>
Tributarios	11.18	44.79	10.07	45.96	11.09	48.75	10.90	47.6
No Tributarios	13.88	55.21	11.84	54.04	11.65	51.25	12.01	52.4

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

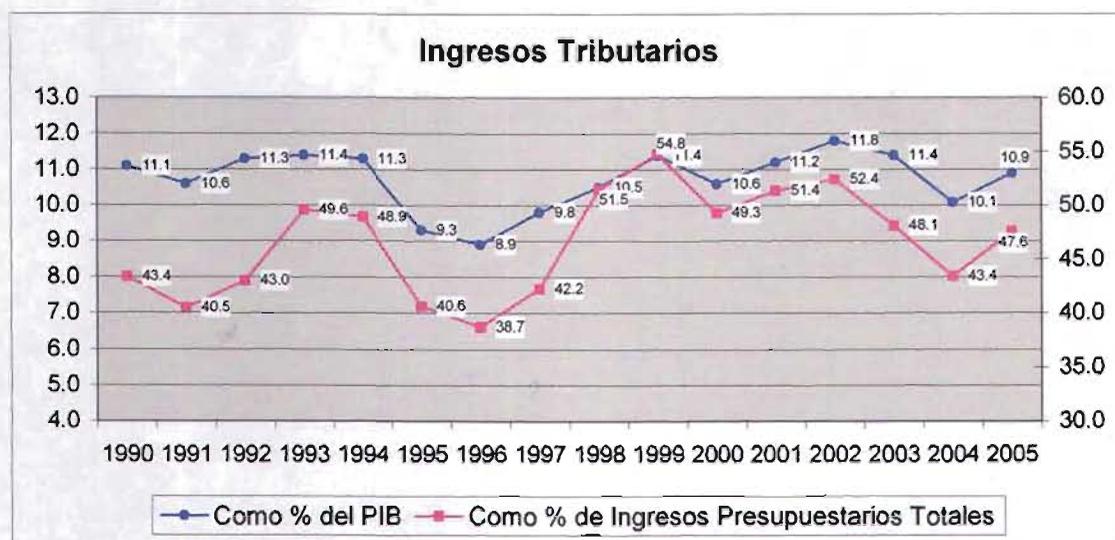
Dentro de los esfuerzos realizados por el gobierno federal para remediar el problema destacan los cambios en el sistema de administración tributaria que se inició a finales de la década de los noventa.

Dichos cambios pueden sintetizarse del siguiente modo: "Con el propósito de modernizar la administración tributaria se descartó la organización por tipos de impuestos y se introdujo la de por funciones. Se trabajó para reducir los costos unitarios de recaudación y de cumplimiento de obligaciones. Se han integrado, administrativamente, los impuestos internos y los aduaneros. Se separaron las funciones de política tributaria de las de administración y se le dio autonomía a esta última, con la creación del Sistema de Administración Tributaria (SAT) que entró en operación en 1997 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sus funciones son las relacionadas con la determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales. Todo ello con el fin de garantizar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera de manera imparcial y transparente."<sup>61</sup>

Sin embargo, como se puede observar en la siguiente gráfica, los ingresos tributarios de México como proporción del PIB, se han mantenido prácticamente

<sup>61</sup> Tello Macías, Carlos. Política Fiscal, libro en preparación, México, septiembre 2005.

estables a niveles relativamente bajos durante los últimos quince años. Como proporción de los ingresos presupuestarios totales se han incrementado debido fundamentalmente a la pérdida de ingresos no tributarios resultante del proceso de desincorporación de organismos y empresas del sector público (privatización) que se inicia desde finales de los ochenta en el marco del cambio estructural de nuestro país, así como a los importantes subsidios que otorgan algunas empresas de control presupuestario directo, como la Comisión Federal de Electricidad (CFE).



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

Por último, la evolución histórica de la estructura de los ingresos tributarios de México que se presenta en la siguiente gráfica muestra cómo el ISR, el IVA y los IEPS tradicionalmente han sido los más importantes, y cómo el impuesto a la importación, aunque más modesto en su contribución al total de ingresos tributarios, ha ido perdiendo importancia en el marco de la apertura económica de nuestro país.



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

## VII Los Ingresos no Tributarios de México

Por el lado de los ingresos no tributarios del sector público, la tendencia de la recaudación también es a la baja e introducen al sistema elementos de gran inestabilidad. Dichos ingresos proceden de lo que percibe el Gobierno Federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos, contribución de mejoras y por la desincorporación (venta) de empresas públicas; así como de los que obtienen los organismos y empresas bajo control presupuestario directo, entre los que se encuentran Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LFC), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los Ferrocarriles Nacionales (Ferroviales), Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y la Lotería Nacional (Lotenal).

### Ingresos Presupuestarios del Sector Público, 2005

Concepto	Millones de pesos	% del total	% del PIB
Total	1,818,441.7	100	22.9
Tributarios	864,830.7	47.6	10.9
No Tributarios	916,155.3	50.4	11.5
Gobierno Federal	531,050.5	29.2	6.6
Organismos y Empresas	385,104.8	21.2	4.9
PEMEX	183,197.0	10.1	2.3
CFE	162,805.3	8.9	2.1
Resto (CFE, LFC, IMSS, ISSSTE, Ferronales, Capufe, ASA, Conasupo y Lotenal)	39,102.5	2.2	0.5
Financiamiento	37,455.7	2.0	0.4

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación, 2005

Los ingresos no tributarios del gobierno se espera alcanzarán el 50.4 por ciento de los ingresos totales del sector público del año 2005. Esta fuente de ingresos es muy variable, dado que incluye la contribución por hidrocarburos, la cual depende del precio internacional del petróleo. Incluye también, ingresos derivados de operaciones que se dan una sola vez, como las privatizaciones de empresas públicas, o de carácter permanente pero de gran variabilidad anual, como el remanente de operaciones del Banco de México. El hecho de que, en 1993, este tipo de ingresos haya representado un poco más del 8% del PIB mientras que en el 2005 se espera represente el 11.5 por ciento, nos da una idea clara de su volatilidad.

Los ingresos propios de los organismos y empresas distintos de Pemex, que se derivan principalmente de la venta de bienes y la prestación de servicios públicos representarán en el 2005, el 11.1 por ciento de los ingresos totales. Dichos ingresos también se han reducido, puesto que representaban el 5.7% del PIB en 1994 y bajarán a 2.6 por ciento en este año. En este caso la reducción de ingresos se debe a la reducción de las contribuciones al Seguro Social, como resultado de las reformas a la ley en la materia, y a que las tarifas eléctricas a los sectores residencial y agrícola implican un subsidio equivalente al 43 y 30% de los costos de generación, transmisión y distribución, respectivamente.

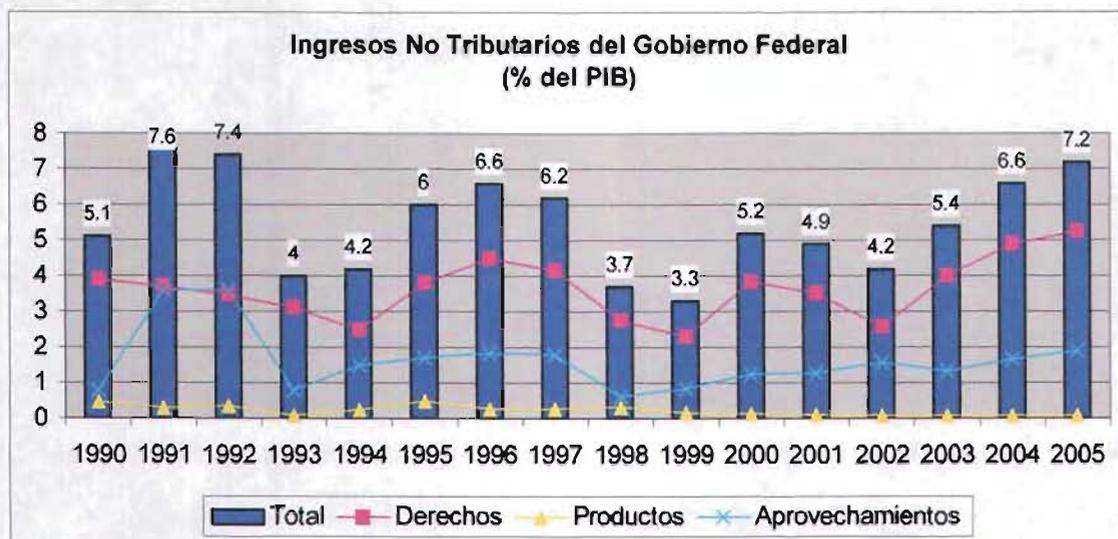
En suma, las fuentes principales de ingresos del sector público federal deben ser ampliadas y reestructuradas, en el marco de una verdadera y profunda reforma fiscal.

## **1 Ingresos no Tributarios del Gobierno Federal**

Son los ingresos que percibe el Gobierno Federal como derechos por la contraprestación de un servicio público, como productos que se derivan del uso o explotación de los bienes de dominio privado, y como aprovechamientos por la aplicación de multas, recargos y otros conceptos señalados en la Ley de Ingresos de la Federación.

Los ingresos no tributarios del gobierno federal que se esperan para 2005 representarán el 29.2 por ciento del total de los ingresos presupuestarios del sector público que equivalen a 6.6 por ciento del PIB esperado para ese mismo año. Como se muestra en la siguiente gráfica, esta fuente de recursos muestra variaciones significativas a los largo del tiempo, debido básicamente a:

- a) Las contribuciones por hidrocarburos, que dependen en buena medida de factores exógenos como el precio internacional del petróleo, y
- b) Los ingresos derivados de operaciones no recurrentes y otras de carácter permanente que varían sustancialmente cada año, entre las que sobresalen los ingresos derivados de privatizaciones, el remanente de operación del Banco de México, y otras operaciones de capital.

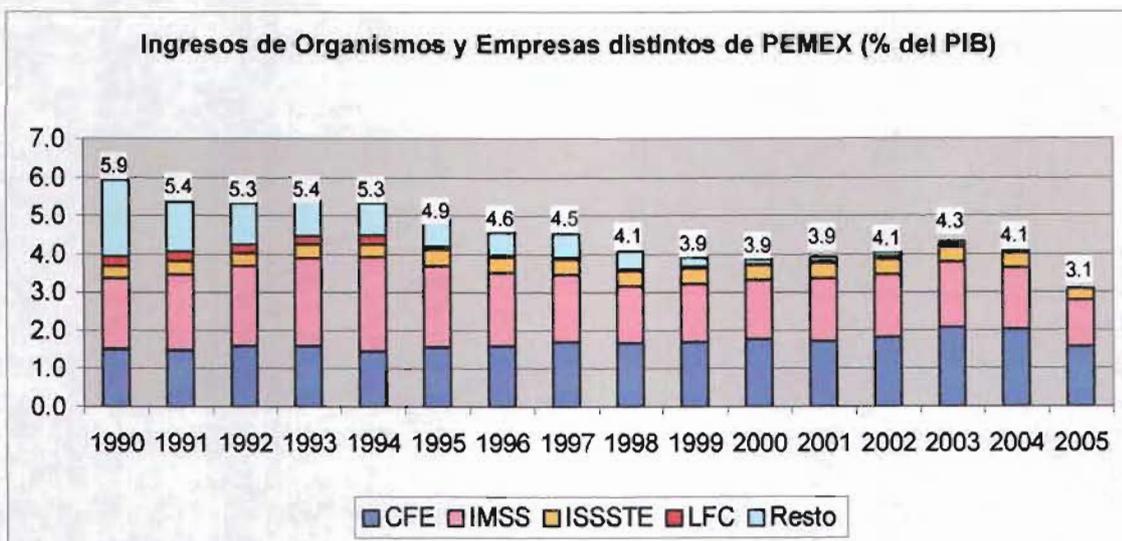


Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; Banco de México. Estadísticas sobre Finanzas Públicas, 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

## 2 Ingresos de los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario distintos de PEMEX

Se derivan principalmente de la venta de bienes y de la prestación de servicios públicos. También se incluyen en este rubro las contribuciones a la seguridad social..

Los ingresos propios de los organismos y empresas bajo control presupuestario distintos de PEMEX representarán el 11.1 por ciento del total del ingreso presupuestario aprobado para 2005. Como proporción del PIB ascenderán a 2.6 por ciento, menos de la mitad del valor observado en 1990.



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; Banco de México. Estadísticas sobre Finanzas Públicas. 2004. y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

El comportamiento de estos ingresos está determinado principalmente por:

- a) La disminución de las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social, derivada de la reforma a la Ley de Seguro Social para los ramos de enfermedades y maternidad, cesantía y vejez.
- b) La pérdida de los ingresos asociados a los procesos de desincorporación.<sup>62</sup>
- c) Los precios y tarifas que están asociados a su referencia internacional, con excepción de las tarifas eléctricas y las cuotas de peaje de las autopistas.

En general, los precios y las tarifas públicos están asociados a referencias internacionales, excepto las tarifas eléctricas y las cuotas de peaje de las autopistas. En el caso de la electricidad, las tarifas a los sectores residencial y agrícola están subsidiadas.

<sup>62</sup> Es importante señalar que si bien por este concepto se reducen los ingresos en la medida en la que se desincorporan las entidades públicas, ello también libera gasto público. Entre otros, el Instituto Mexicano del Café (Imecafé) fue desincorporado en 1994 y, a finales de 1999, se desincorporó Productora e Importadora de Papel (PIPSA). Por otra parte, durante el 2000 fueron desincorporados Conasupo, Ferrocarriles Nacionales de México (Ferronales), y algunos aeropuertos que formaban parte de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)

En conclusión, la revisión del marco jurídico institucional del Presupuesto del Sector Público de México, nos permite dimensionar el estudio de los ingresos tributarios que llevamos a cabo en este trabajo. Representan aproximadamente la mitad de los ingresos totales del sector público y están constituidos en su mayor parte (más del 90 por ciento) por tres tipos de impuestos: el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios.

La participación de los ingresos por concepto de impuestos, como proporción del Producto Interno Bruto, o carga tributaria, es una de las más bajas del mundo, lo cual revela una muy baja eficiencia recaudatoria del Sector Público de México. Para contrarrestar esa deficiencia, el gobierno federal ha tenido que echar mano de los recursos petroleros, provocando con ello la descapitalización de PEMEX y la inestabilidad y volatilidad de los ingresos presupuestarios al hacerlos depender de los precios internacionales del petróleo.

Las dificultades para la obtención de ingresos presupuestarios y la política de búsqueda del superávit en las finanzas públicas del actual gobierno, se combinan para determinar un gasto público insuficiente para hacer frente a los graves rezagos sociales y productivos que se observan en nuestro país, que impiden el desarrollo sostenido de México.

En vista de las graves dificultades que acarrea la reducida carga tributaria, en el próximo capítulo se analizan las características, la estructura y la evolución de los impuestos, tratando de investigar las causas que dan origen a los problemas del actual sistema tributario de México.

## CAPÍTULO 5 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO<sup>63</sup>

### I INTRODUCCIÓN

Con el propósito de lograr un mayor grado de concreción en torno al objeto de estudio, en este capítulo se aborda el análisis de los distintos tipos de impuestos vigentes en México.

El impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios (IEPS), los Impuestos Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Impuesto a la Importación, el Impuesto por concepto de Tenencia de automóviles, son algunos de los más importantes instrumentos recaudatorios con los que actualmente cuenta el gobierno federal.

Ingresos Presupuestarios de México por concepto de Impuestos, 2005

Conceptos	Millones de pesos	Como porcentaje del total de impuestos	Como porcentaje del PIB
<b>I. Impuestos</b>	<b>864,830.70</b>	<b>100</b>	<b>10.90</b>
ISR	375,833.30	43.46	4.74
IVA	313,739.90	36.28	3.95
IEPS	110,805.90	12.81	1.40
Impuesto al comercio exterior (importación)	25,996.90	3.01	0.33
Sobre tenencia o uso de automóviles	14,207.10	1.64	0.18
Impuesto al Activo	12,242.30	1.42	0.15
Accesorios	6,710.10	0.78	0.08
Sobre automóviles nuevos	5,295.20	0.61	0.07

Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Ingresos de la Federación, 2005

Como se aprecia en el cuadro anterior, dentro del conjunto de impuestos en México destacan, en orden de importancia, el ISR, el IVA y los IEPS que en conjunto contribuirán con 92.6 por ciento a la recaudación tributaria total del país

<sup>63</sup> Excepto cuando se especifique lo contrario los conceptos y la información que se presenta en este capítulo fue tomada de: SHCP, *Consideraciones en Torno a la Elaboración del Presupuesto, 2000* y *Finanzas Públicas y Gestión Gubernamental 1995-2000*, febrero 2000.

en el año 2005, que equivale a 10.09 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) que se espera para ese mismo año.

El estudio de los distintos tipos de impuestos se centra en sus características específicas, el tipo de contribuyente a quien está dirigido, su importancia dentro de los ingresos tributarios del sector público, su eficiencia recaudatoria, su evolución histórica y su comparación con el mismo tipo de impuestos en el ámbito internacional.

Pretendemos mostrar la forma en la que la legislación fiscal, al contemplar múltiples casos de exención y excepción, sobre todo en relación con el ISR, permite, a cierto tipo de contribuyentes, evadir y eludir el pago de los impuestos, perdiéndose por esa vía, cuantiosos ingresos tributarios.

## **II Impuesto Sobre la Renta, ISR**

El principal impuesto en México es el Impuesto sobre la Renta con una contribución a la recaudación tributaria de 2005 de 43.46 por ciento, que representa el 4.74 por ciento del PIB de ese mismo año.

El impuesto sobre la renta evolucionó positivamente durante los últimos 30 años; de ser un impuesto esencialmente cedular, es decir, que se aplicaba a fuentes específicas de ingreso; como el trabajo o los intereses, por ejemplo, con amplias asimetrías en cuanto a la carga fiscal derivada de diferentes actividades y de diferentes formas de financiamiento de la inversión, en la actualidad el ISR se aplica sobre una base comprensiva de ingreso. Ello redujo los incentivos a cambiar de actividad por razones fiscales y limitó las posibilidades de evadir el impuesto mediante subfacturación de ventas o sobrefacturación de compras.

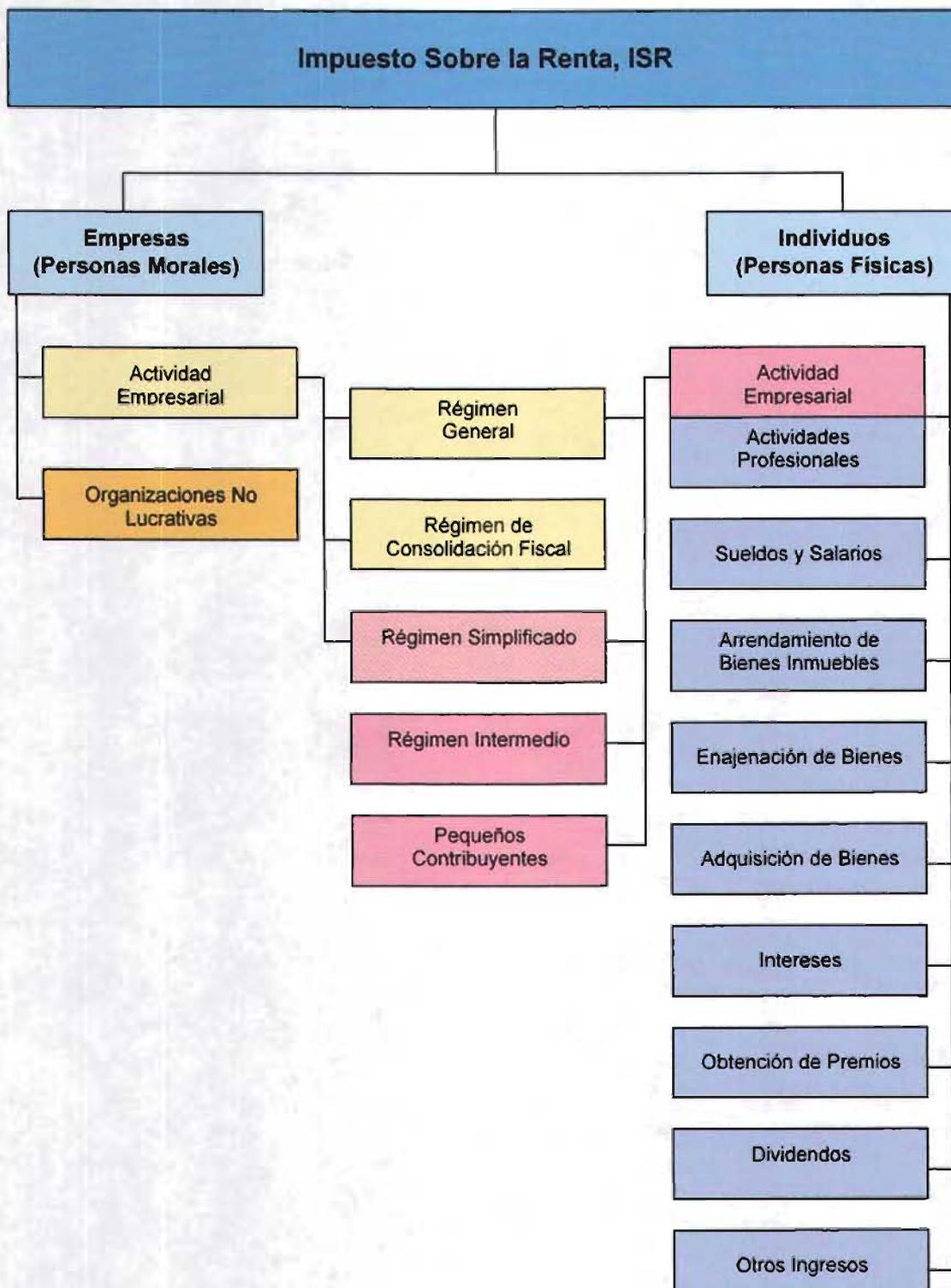
Por contraste, las características y la estructura actual del ISR son demasiado complejas y, por consecuencia, incrementan las posibilidades de evasión. En

efecto, la legislación fiscal mexicana identifica dos tipos de contribuyentes: personas físicas y personas morales.<sup>64</sup> Dentro de las personas morales se distinguen dos tipos de agrupaciones: con y sin fines de lucro, donde estas últimas no son sujetas de gravamen.

Por su parte, los ingresos de las personas físicas con actividades empresariales comparten el tratamiento fiscal aplicado a personas morales lucrativas. Adicionalmente, el concepto de personas físicas para propósitos impositivos se divide en individuos con actividad empresarial, y aquellos con otras fuentes de ingresos. Este complejo esquema general del ISR se presenta en el cuadro siguiente:

---

<sup>64</sup> Por personas morales se entienden, entre otras, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando a través de ella se realicen actividades empresariales en México



Fuente: Elaboración propia con base en Ley del Impuesto sobre la Renta, Diario Oficial de la Federación, 01 de diciembre de 2004.

A continuación haremos una revisión sintética de las características de cada uno de los regímenes a los que están sujetos los distintos tipos de contribuyentes del

ISR y sus efectos sobre la recaudación tributaria del gobierno federal. La descripción completa del ISR, a las personas morales y a las personas físicas, se presenta en el anexo 1 al final de este trabajo.

## **2. ISR: Personas Morales**

El artículo 1° de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) establece que las personas morales están obligadas al pago de ISR en los siguientes casos:

- a) Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- b) Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país,<sup>65</sup> respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.
- c) Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste

### **1-2 Personas Morales con Actividad Empresarial**

#### **A) Régimen General**

##### **a) Ingresos Gravables**

El régimen general del ISR de las personas morales con actividad empresarial toma como base un concepto total de ingresos que abarca incluso aquellos que no son en efectivo y las ganancias inflacionarias que se derivan de la disminución en el valor real de las deudas. Las aportaciones de capital no son

---

<sup>65</sup> De acuerdo con el artículo 2° de la LISR, se considera establecimiento permanente cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales o se presten servicios personales independientes (entre otros, sucursales, agencias, oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, minas, canteras o cualquier lugar de exploración, extracción o explotación de recursos naturales, etcétera).

consideradas como ingresos, mientras que los dividendos o utilidades percibidas de otras personas morales residentes en el país no están sujetos a acumulación para el cálculo de la base gravable ya que anteriormente fueron gravadas.<sup>66</sup>

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

## **b) Tasas**

Desde el inicio de la presente administración viene dándose un proceso sostenido de reducción de la tasa del ISR a las empresas. En efecto, en el 2001 la tasa del ISR a las empresas se redujo del 35% más 5% por dividendos, al 32%, estableciéndose que el ajuste debería realizarse de manera gradual, un punto por año, así, en el ejercicio fiscal de 2002, se aplicaría una tasa del 35%, para que en 2005 la tasa fuera de 32%.

Continuando con dicha tendencia, el Congreso de la Unión aprobó la propuesta del ejecutivo federal contenida en la miscelánea fiscal para el 2005 que consistió en la reducción adicional de la tasa del ISR a las empresas del 33 por ciento vigente en 2004 al 28 por ciento en un plazo de dos años. A partir del primero de enero de 2005, la tasa es del 30 por ciento, será de 29 por ciento en el 2006, hasta alcanzar el 28 por ciento en 2007.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Ese sería el caso en el que un contribuyente (una empresa) recibe regalías o utilidades de otra empresa (una sociedad anónima, por ejemplo). Se supone que la sociedad anónima ya pagó impuestos por esos conceptos y, por lo tanto, ya no deben formar parte de la base gravable de la primera.

<sup>67</sup> Ver "Disposiciones de Vigencia Temporal de la Ley del Impuesto Sobre la Renta", artículo segundo, del 01 de diciembre de 2004.

Además de la tendencia a la baja en la tasa del ISR a las empresas, existe un conjunto de exenciones, excepciones y regímenes especiales, cuya intención era alentar la actividad económica, conferir un tratamiento preferencial a ciertas actividades o bien otorgar facilidades administrativas a los contribuyentes que por su baja escala de operación o por otras razones encuentran difícil cumplir con los requisitos formales del impuesto. Sin embargo, ello ha generado situaciones de inequidad así como la posibilidad de evadir y eludir el pago del impuesto, lo cual se expresa, como se verá más adelante, en una muy baja eficiencia recaudatoria del ISR a las empresas.

### c) Deducciones

Dentro del régimen general, la ley del Impuesto Sobre la Renta de las empresas permite una larga serie de deducciones para el cálculo del mismo; entre otras, la deducción de las inversiones;<sup>68</sup> los intereses por deudas que no excedan tres veces el valor del capital;<sup>69</sup> los créditos incobrables y las pérdidas por caso fortuito; las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social; las cuotas pagadas por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social; entre otras.<sup>70</sup>

En el caso de los viáticos o gastos de viaje, en el país o en el extranjero, las deducciones se permiten cuando se destinen al hospedaje, alimentación, transporte, uso o goce temporal de automóviles y pago de kilometraje, cuando

---

<sup>68</sup> Se acepta la deducción inmediata de las inversiones en activos fijos que se realicen fuera de las tres grandes zonas conurbadas (Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara), pero la deducción en el impuesto sobre la renta se efectúa (actualizada por inflación) en el ejercicio siguiente a aquel en el que se inicie su utilización para desarrollar las actividades productivas. En 2005 el Congreso aprobó la revisión de los municipios que se consideran pertenecientes a las áreas metropolitanas de referencia en donde no aplica la deducción inmediata, con el claro propósito de excluir algunos de ellos.

<sup>69</sup> El ejecutivo había propuesto la no deducibilidad de los intereses de las deudas que superaran dos veces el valor del capital en la miscelánea fiscal de 2005, pero el Congreso amplió dicho límite.

<sup>70</sup> Para una lista detallada de las deducciones, ver artículo 29 de la LISR.

se apliquen fuera de una faja de 50 kilómetros que circunde al establecimiento del contribuyente.<sup>71</sup>

## **B Régimen de Consolidación Fiscal**

La consolidación fiscal se permitió en México con el propósito de subsidiar a los conglomerados de empresas grandes. Es decir, las empresas constituidas como grupo que cumplieran con ciertos criterios de crecimiento, empleo y exportaciones, se hacían acreedoras al beneficio de consolidar sus resultados para fines fiscales.

En 1983, la consolidación fiscal se transformó en un régimen específico, dentro del ISR a las empresas en el que se establecieron regulaciones más estrictas para evitar los abusos que se venían cometiendo. En vista de que el problema continuaba, se redujo la proporción que se le permitía consolidar a la compañía controladora del 100 al 60 por ciento. Sin embargo, en el 2005, el Congreso decidió permitirle a las empresas volver al antiguo esquema de consolidar el 100 por ciento de su participación accionaria en el capital de sus sociedades controladas.<sup>72</sup>

## **C Régimen simplificado**

Es otro de los regímenes de excepción que contempla el ISR y se aplica a ciertos sectores de actividad económica como la agricultura, la ganadería, la pesca, la silvicultura, y el auto transporte terrestre de carga y pasajeros. Este

---

<sup>71</sup> Los gastos destinados a la alimentación son deducibles hasta por \$750.00 diarios por cada beneficiario cuando se erogan en territorio nacional, o \$1,500.00 cuando se erogan en el extranjero. Los gastos destinados al uso o goce temporal de automóviles y gastos relacionados, son deducibles hasta por \$850.00 diarios, mientras que los gastos para hospedaje son deducibles hasta por \$3,850.00 diarios, cuando se erogan en el extranjero. Ver artículo 32, fracción V de la Ley del ISR.

<sup>72</sup> Una explicación más amplia del régimen de consolidación fiscal se encuentra en el anexo 1 de este trabajo.

**régimen es válido tanto para personas morales como físicas con actividad empresarial, sin límite de ingresos.**

Los contribuyentes que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, pueden reducir el impuesto en un 42.86 por ciento. Además las personas morales que se dediquen exclusivamente a estas actividades, no pagarán el impuesto sobre la renta hasta por un monto de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente, elevado al año, por cada uno de sus socios o asociados siempre que no exceda, en su totalidad, de 200 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.<sup>73</sup>

## **1-2 Personas Morales con Fines no Lucrativos**

Este régimen exceptúa del pago del impuesto a instituciones tales como los sindicatos obreros; las asociaciones patronales; las cámaras de comercio e industria; las agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas; las instituciones de asistencia o de beneficencia; las sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como las instituciones creadas por decreto presidencial o por ley, cuyo objeto sea la enseñanza; sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la investigación científica o tecnológica; asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines políticos, deportivos o religiosos, entre otras.<sup>74</sup>

Sin embargo, este régimen también incluye a algunas agrupaciones que sí persiguen fines de lucro, como las administradoras de fondos de ahorro y las instituciones educativas, entre otras, por lo que se genera una fuente potencial de inequidad y abre oportunidades de elusión y evasión tributaria.

---

<sup>73</sup> Ver artículo 81, párrafo 8 y 9 de la Ley del ISR.

<sup>74</sup> En el artículo 95 de la Ley del ISR se señalan todas las personas morales incluidas en el rubro de no lucrativas.

## **2. ISR: Personas físicas**

### **A Consideraciones Generales**

En México el concepto de personas físicas para propósitos impositivos se divide en individuos con actividad empresarial y aquellos con otras fuentes de ingresos. Esta división es una característica peculiar de nuestro régimen tributario ya que no existe en otros países.

#### **a) Ingresos gravables**

De acuerdo con el artículo 106 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tratándose de personas físicas, son sujetos del ISR:

- Las personas físicas residentes en México,
- Las personas físicas residentes en el extranjero, que realicen actividades empresariales o presten servicios personales independientes en el país, a través de un establecimiento permanente, por los ingresos atribuibles a este.

El ISR a personas físicas incluye en su base todas las fuentes de ingreso, incluyendo sueldos y salarios, honorarios profesionales, ingresos en efectivo, en bienes, en crédito (cuando lo señale la ley del ISR), en servicios (cuando lo señale la ley del ISR), o de cualquier otro tipo.

También en el caso del ISR a las personas físicas se contempla una larga lista de exenciones, excepciones y regímenes especiales que hacen muy compleja la legislación.

## b) Ingresos Exentos

La Ley del ISR mantiene una larga y variada lista de exenciones para el pago del ISR de las personas físicas, enunciadas en su artículo 109. Entre ellas se encuentran: las prestaciones distintas del salario que reciban los trabajadores; remuneraciones por tiempo extraordinario; las indemnizaciones por riesgos o enfermedades; las jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, así como las pensiones vitalicias u otras formas de retiro, cuyo monto diario no exceda de nueve veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente; los ingresos provenientes de cajas de ahorro de trabajadores y de fondos de ahorro establecidos por las empresas; la cuota de seguridad social de los trabajadores pagada por los patrones; las cantidades que paguen las instituciones de seguros a los asegurados o a sus beneficiarios cuando ocurra el riesgo amparado por las pólizas contratadas y siempre que no se trate de seguros relacionados con bienes de activo fijo; entre muchas otras.

## B Régimen General (Personas Físicas con Actividad Empresarial y Actividades Profesionales)

En él se ubican aquellas personas físicas con actividad empresarial o que realizan actividades profesionales. Son considerados ingresos por actividades empresariales los que se obtienen de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas. Por su parte, los ingresos por la prestación de un servicio profesional son aquellos que proceden de las remuneraciones que se derivan de un servicio personal independiente que no estén considerados como ingresos por salarios o por la prestación de un servicio personal subordinado.

En estricta correspondencia con las modificaciones realizadas al ISR empresarial, en 2001 la tasa marginal máxima<sup>75</sup> del ISR a las personas físicas

---

<sup>75</sup> La tasa marginal máxima se refiere a la tasa del impuesto que corresponde al último tramo de tarifa, es decir, la tasa que paga el estrato de la población de mayores ingresos.

se redujo del 40% a un 32%; determinándose que dicha reducción se realizaría de forma gradual, para que en un periodo de cuatro años la tasa máxima fuera de 32%.

Sin embargo, con las recientes modificaciones aprobadas por el Congreso a finales de 2004, se redujo y se simplificó la tarifa, al aplicarse una tarifa única, estructurada en solamente dos tramos, dejando libre de impuestos a los contribuyentes que obtengan ingresos de hasta 76 mil pesos anuales (6 mil 333.33 pesos al mes). Para quienes sus ingresos excedan esa cifra y no rebasen los 2.5 millones de pesos al año, la tasa sería del 28 por ciento, y para aquellos que rebasen ese último monto de ingreso, la tasa a pagar sería del 30 por ciento. Se aprobó que los cambios de tasa entraran en vigor en el 2006.<sup>76</sup>

Entre las deducciones que se permiten están las adquisiciones de mercancías, materias primas, productos semiterminados o terminados; los gastos; las inversiones; los intereses pagados derivados de la actividad empresarial, así como los que se generen por capitales tomados en préstamo, y las cuotas pagadas por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social, incluso cuando éstas sean a cargo de sus trabajadores.

### **C Régimen Intermedio de las personas físicas con actividades empresariales**

En este régimen tributan los contribuyentes (personas físicas) que realizan exclusivamente actividades empresariales,<sup>77</sup> y cuyos ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior no excedan de cuatro millones de pesos.

---

<sup>76</sup> En la miscelánea fiscal para 2005 el ejecutivo federal había propuesto una tasa de 25 por ciento para los contribuyentes cuyos ingresos excedieran los 6 mil 333.33 pesos al mes y no rebasaran los 5 millones de pesos al año, y para aquellos que rebasen ese último monto de ingreso, la tasa a pagar sería del 28 por ciento, igual a la tasa del ISR que pagarían las empresas en el 2007.

<sup>77</sup> Se considera que se obtienen ingresos exclusivamente por la realización de actividades empresariales cuando en el ejercicio inmediato anterior éstos hubieran representado por lo menos el 90% del total de los ingresos acumulables de los contribuyentes.

Además de deducir los mismos conceptos que el régimen general y de acumular los mismos ingresos gravables, tienen como ventaja administrativa la de llevar un solo libro de ingresos, egresos y de registro de inversiones y deducciones, en lugar de llevar la contabilidad que se determina para el régimen general.

#### **D Régimen de Pequeños Contribuyentes**

Tributan en este régimen las personas físicas que realizan actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general, y cuyos ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año calendario anterior, no excedan de 2 millones de pesos, cifra que fue actualizada por el Congreso en diciembre de 2004, dado que era de 1 millón 750 mil pesos.

#### **E Sueldos y Salarios**

El esquema tributario que se aplicará en México hasta 2005, a los ingresos por sueldos y salarios, tiene un elevado nivel de complejidad. Para determinar el impuesto sobre la renta a los pagos por concepto de sueldos y salarios, se deben utilizar tres tablas diferentes. Una para determinar el impuesto causado, otra para calcular un subsidio que se deduce del impuesto, y una más para crédito al salario, que cuando excede el impuesto a pagar por el asalariado, el patrón lo paga en efectivo al trabajador. La tasa o tarifa a pagar depende del estrato de ingreso al que pertenezca el trabajador y se contemplan cinco tramos diferentes de tarifa.

Sin embargo, en diciembre de 2004 el Congreso aprobó, como vimos, la reducción y simplificación de la tarifa, al aplicar una tarifa única, estructurada en solamente dos tramos. Junto con ello se aprobó también la sustitución del Crédito al Salario por un Subsidio Mensual para el Empleo y un Subsidio para Nivelación de Ingreso.

La sustitución del crédito al salario por el subsidio mensual, pretende evitar la evasión de impuestos que realizan algunos empleadores al deducirlo del ISR a pagar sin haberlo entregado realmente a los trabajadores. Sin embargo, la reducción de los tramos de tarifa de cinco a dos, significa, tal como hemos visto en la parte I de este trabajo, restarle progresividad al impuesto.

## F Otros Capítulos de Ingreso para las Personas Físicas

Otra de las características del ISR a las personas físicas es que clasifica de manera profusa los ingresos de los contribuyentes a partir de las actividades de las que proceden y sobre esa base permite múltiples deducciones de la base gravable. Así, por ejemplo, en el caso de los **ingresos por arrendamiento de inmuebles** se permite que los contribuyentes deduzcan: los gastos de mantenimiento; los intereses pagados por los créditos utilizados para la compra del inmueble; el importe de las primas de los seguros que amparan la propiedad; las inversiones realizadas en la construcción, las adiciones o las mejoras de dichos inmuebles, entre otras.

Las personas que reciben **ingresos por enajenación de bienes** (transmisión de la propiedad), pueden realizar deducciones del pago de impuestos por concepto de las inversiones hechas en construcciones, mejoras y ampliaciones, por gastos notariales, escrituras y avalúo de los bienes. En un caso similar se encuentran los **ingresos por adquisición de bienes** en lo que a deducciones se refiere.

Para el cálculo del pago del impuesto por concepto de **ingresos por intereses** las personas físicas deben acumularlos a sus demás ingresos percibidos en el ejercicio, con lo cual se transita del régimen cedular al general, pudiéndose, en consecuencia, realizar las deducciones contempladas para los ingresos globales. En el mismo caso se encuentran los **ingresos por ganancias y**

**dividendos distribuidos por personas morales**, puesto que las personas físicas deben acumular a sus demás ingresos, los percibidos por este concepto. Los **ingresos por concepto de premios y loterías**, son de los pocos que no tienen derecho a realizar deducción alguna, pagan una tasa de uno por ciento sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero.

Por último, para agrandar aún más la subdivisión de las fuentes de ingreso de las personas físicas, de acuerdo al Artículo 167 de la Ley del ISR, se considera dentro del rubro **Otros Ingresos** una lista de 12 conceptos entre los que se encuentran: la ganancia cambiaria y los intereses provenientes de créditos; los dividendos o utilidades distribuidos por sociedades residentes en el extranjero; los provenientes de la participación en los productos obtenidos del subsuelo por persona distinta del concesionario, explotador o superficiario, los que perciban por derechos de autor, personas distintas a éste, entre otros. Los contribuyentes con ingresos de hasta 208 mil 333.33 pesos pagan la tasa de 25 por ciento y aquellos con ingresos superiores a esa cifra se les aplica la tasa de 28 por ciento.

Como resultado de esta compleja e intrincada legislación correspondiente al ISR, tanto a las empresas como a las personas físicas, la eficiencia recaudatoria del gobierno federal de México es de las más bajas del mundo, tal y como se muestra a continuación.

### **3 ISR: Eficiencia Recaudatoria**

El gasto fiscal es un concepto que se refiere a la pérdida de ingresos tributarios por parte del gobierno debido a las deficiencias y complejidades de las leyes de los impuestos. La cuantificación del gasto fiscal la proporcionó la propia Secretaría de Hacienda, al estimar que durante 2005 por causa de las exenciones, tasas diferenciadas, deducciones y regímenes especiales del sistema tributario en su conjunto, el gobierno federal dejará de recaudar 528,873

millones de pesos, que equivalen a 6.7 puntos porcentuales del PIB que se estima para ese año.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, se estima que durante 2005, solamente por concepto de ISR, tanto a las empresas como a las personas físicas, se dejarán de recaudar 336,841 millones de pesos que equivale a 4.2 puntos porcentuales del PIB, más del doble de lo que se dejará de recaudar por concepto de IVA ese mismo año.

### Presupuesto de Gastos Fiscales, 2005

Concepto	Millones de Pesos	% del PIB <sup>1/</sup>	Estructura Porcentual
Total (1+2+3+4)	528,873.5	6.7	100.0
1. Impuesto Sobre la Renta	336,841.6	4.2	63.7
a) ISR empresas	214,675.6	2.7	40.6
b) ISR personas físicas	122,166.0	1.5	23.1
2. Impuesto al Valor Agregado	158,624.6	2.0	30.0
3. Impuestos Especiales	14,445.2	0.2	2.7
4. Estímulos fiscales	18,962.1	0.2	3.6

<sup>1/</sup> Se utilizó el PIB presentado en los Criterios de Política Económica para 2005

<sup>2/</sup> Incluye el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV)

Fuente: SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales para 2005

Dado que la tasa general del impuesto al ingreso en México es similar a la que existe en la mayoría de los países desarrollados, la baja eficiencia recaudatoria se debe a la erosión de la base gravable, es decir, a un agudo proceso de evasión y elusión de impuestos, provocada, entre otras razones, por los tratamientos preferenciales, deducciones y facilidades que contempla la compleja Ley del ISR.

En los dos cuadros siguientes se muestran la pérdida recaudatoria del gobierno federal que se espera para el año 2005, por concepto de ISR, tanto empresarial como a las personas físicas, señalándose los rubros principales.

### Impuesto sobre la Renta Empresarial Presupuesto de Gastos Fiscales 2005

Concepto	2005	
	% del PIB1/	MDP
I.- Impuesto sobre la renta empresarial	2.7056	214,675.6
1.- Tratamientos especiales	0.3000	23,801.9
2.- Facilidades administrativas2/	0.0695	5,514.4
3.- Deducciones autorizadas	1.8307	145,260.7
4.- Crédito al salario3/	0.5054	40,098.6
5.-Subsidio para el Empleo	N.A	N.A

N.A.: No aplica.

1/ Se utilizó el PIB de 7,934,400 millones de pesos presentado en los Criterios Generales de Política Económica para 2005

2/ Las facilidades administrativas para 2005 corresponden a las facilidades administrativas de 2004, vigentes hasta el 29 de abril de 2005.

3/ Para 2005 se estima que el gasto fiscal por este concepto correspondiente a los trabajadores del sector público federal, estatal y municipal, asciende a 6,660.4 mdp (0.0839% del PIB).

Fuente: SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales para 2005

### Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas Presupuesto de Gastos Fiscales 2005

Concepto	2005	
	% del PIB1/	MDP
II.- Impuesto sobre la renta de personas físicas	1.5398	122,166.0
1.- Tratamientos especiales	0.1708	13,550.1
2.- ISR de asalariados	0.7428	58,938.4
3.- Ingresos exentos por salarios	0.5052	40,084.7
4.- Otros ingresos exentos	0.0044	349.1
5.- Deducciones personales autorizadas	0.1166	9,243.7

1/ Se utilizó el PIB de 7,934,400 millones de pesos presentado en los Criterios Generales de Política Económica para 2005.

Fuente: SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales para 2005

En el año 2000, la Secretaría de Hacienda daba a conocer con base a información de 1998 que por cada punto porcentual de tasa de ISR a las empresas, se obtenía una recaudación equivalente al 0.05% del PIB, en tanto que en los países de la OCDE el promedio se elevaba al 0.10% y en América Latina al 0.08%.<sup>78</sup>

La SHCP afirmaba en aquel año que como resultado de los esquemas y tratamientos preferenciales, México registraba una de las menores cargas de

<sup>78</sup> Consideraciones en tomo..., op cit, p.36

ISR empresarial a nivel mundial (1.9 por ciento del PIB), mientras que en los países de la OCDE y de Asia, la recaudación por ese concepto era de 3 y 3.7 por ciento del PIB, respectivamente, y en las naciones latinoamericanas, la carga también era superior a la de México (Chile 3.1 y Brasil 2.2 por ciento del PIB).<sup>79</sup>

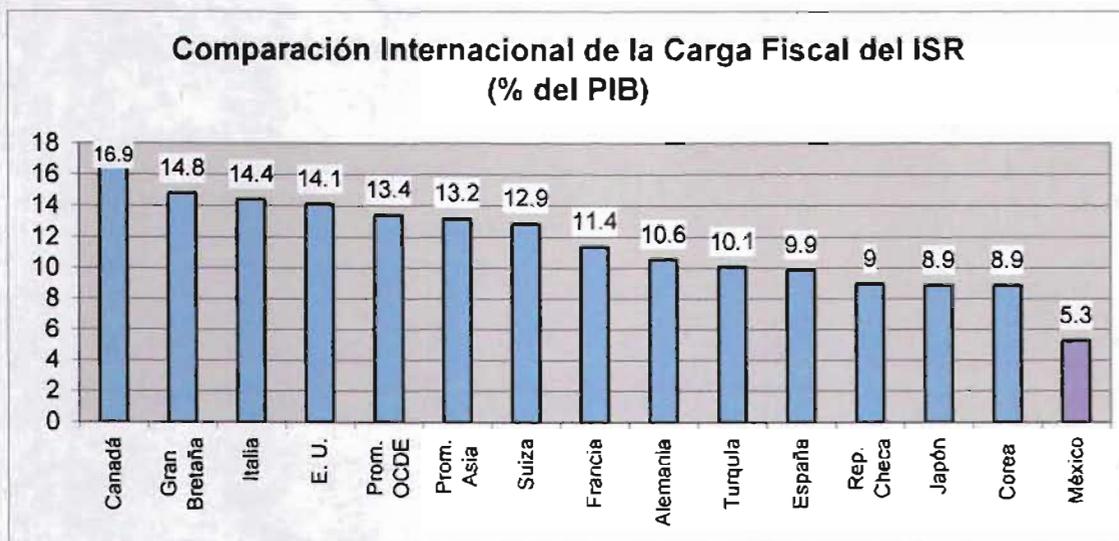
Por otra parte, en el trabajo de referencia, la SHCP informaba que el 35% de las remuneraciones totales no estaban sujetas al ISR de las personas, debido a la existencia, también en este caso, de un régimen fiscal extremadamente complejo, producto del conjunto de exenciones, deducciones, subsidios, y tratamientos preferenciales que se otorgan a las personas. Debido a ello, la recaudación por este concepto en México era de 1.8 por ciento del PIB, mientras que en países con similar ingreso per cápita como Turquía y la República Checa era de 5.2 y 5.3 por ciento, respectivamente.<sup>80</sup>

De acuerdo a la OCDE, la carga fiscal del ISR en su conjunto (empresas y personas) en México es de las más bajas del mundo, tal y como se aprecia en la siguiente gráfica:

---

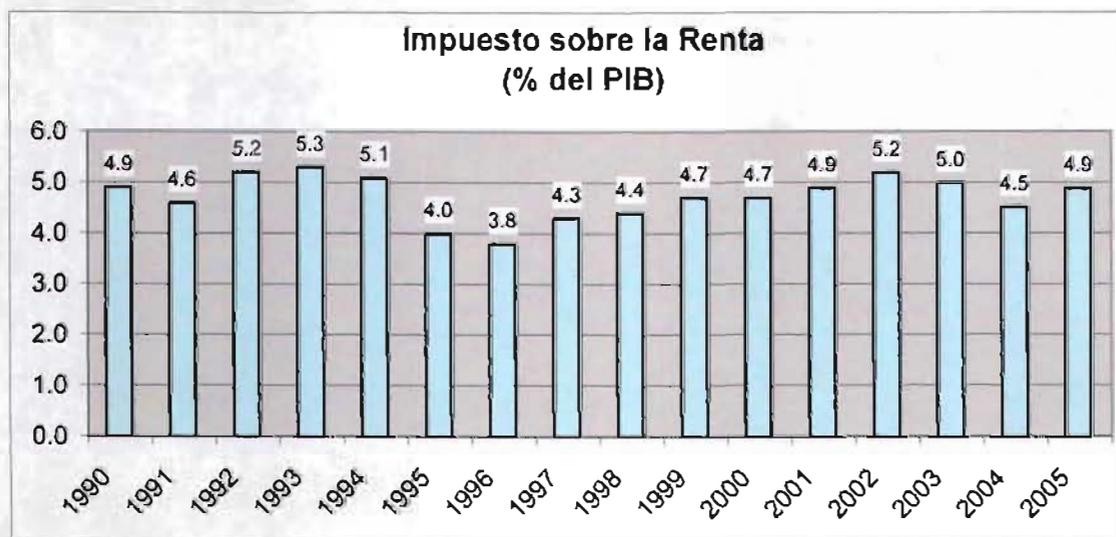
<sup>79</sup> Ibidem p. 35.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 37



Fuente: OCDE, Revenue Statistics, 2003

La relativamente baja capacidad recaudatoria del ISR en México es ya tradicional, como se puede apreciar en la gráfica siguiente. Desde 1990 la proporción de los ingresos tributarios por concepto del ISR en su conjunto (empresas y personas) en relación con el PIB ha oscilado alrededor de los 5 puntos porcentuales.



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

En suma, la debilidad estructural del ISR en México se debe fundamentalmente a la permanencia de bases especiales de tributación y tratamiento preferenciales para algunos sectores de actividad, como los del transporte, agricultura y comercio; a la gran cantidad de deducciones y exenciones, y a los altos índices de evasión y de elusión en el pago de este impuesto.

### **III Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

#### **1 Consideraciones Generales**

La introducción del IVA en 1980 constituyó en México, de manera similar a lo registrado en un número considerable de países en el mundo, la principal reforma tributaria instrumentada durante la segunda mitad del Siglo XX. La introducción del IVA permitió eliminar el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), un impuesto en cascada aplicado sobre todo tipo de transacciones comerciales.

Una de las principales características del ISIM era la de no ser recuperable, ya que el impuesto se tenía que trasladar en todas y cada una de las etapas del proceso económico de producción y comercialización, mismo que al final del proceso tenía que ser enterado al fisco sin deducción alguna. El impuesto debía ser calculado sobre el precio de venta del bien o servicio. Mientras el ISIM en ningún caso podía ser recuperado, el IVA si es recuperable para el fabricante, para el intermediario y para el detallista, por lo que el impacto económico del impuesto en el proceso económico lo recibe únicamente el consumidor final quien ya no lo recupera.

La distorsión que creaba la tributación en cascada sobre las decisiones económicas determinó su sustitución por el IVA como un impuesto transparente y sin los problemas que se derivaban del ISIM.

El IVA se aplica exclusivamente a los bienes de consumo final dejando fuera de la base gravable a los bienes de inversión y a la inversión en inventarios. Por otra parte, bajo el principio de gravar solamente el consumo de los residentes del país, las importaciones causan IVA, mientras que a las exportaciones se les aplica la tasa cero del IVA, es decir, no se paga impuestos por ellas.

La aplicación del IVA en México se caracteriza por la adopción de tasas diferenciadas por productos y regiones. La tasa general es de 15 por ciento y grava las operaciones de compraventa de bienes y servicios, el arrendamiento de activos y propiedad inmueble, así como las importaciones. La tasa aplicable en la zona fronteriza es de 10 por ciento.<sup>81</sup>

Adicionalmente el IVA contempla los regímenes de Tasa Cero y Productos Exentos. En términos generales, un producto que está sujeto a tasa cero de IVA no paga dicho impuesto en ningún tramo de la cadena productiva. En cambio, un bien exento no paga IVA en la última parte de la cadena, que es cuando el producto es adquirido por el consumidor, pero los insumos no están exentos del impuesto.

Una amplia gama de productos tiene tasa cero. El primer bloque de productos sujetos a tasa cero es el de alimentos y las actividades agrícolas que proveen los insumos; para garantizar que los alimentos queden libres de gravamen también se grava a tasa cero los productos agrícolas no industrializados, actividades como la molienda y pasteurización, los implementos agrícolas y pesqueros así como los principales servicios prestados a este sector.

Un segundo bloque comprende los bienes considerados como "meritorios"; tal es el caso de los medicamentos y el agua en ciertas presentaciones. Siguiendo

---

<sup>81</sup> Salvo para la enajenación de bienes inmuebles, actividad gravada con una tasa del 15 por ciento en la zona fronteriza (artículo 2 de la Ley del IVA).

el criterio de destino, un tercer bloque de productos gravados a tasa cero lo constituye la exportación de bienes y servicios.

La ley del IVA exenta, además, un número considerable de actividades cuyos bienes y servicios representan alrededor de 18.4 por ciento del gasto de consumo final.<sup>82</sup> Destacan, por su importancia, la venta y el arrendamiento de vivienda; los servicios educativos; los servicios médicos prestados por personas físicas o asociaciones civiles, así como los servicios hospitalarios prestados por el sector público; la venta de libros, periódicos y revistas; los derechos de autor; y la mayor parte del transporte terrestre de personas.

Entre los principales productos y servicios financieros exentos, destacan: comisiones por otorgar créditos hipotecarios y de almacenes de depósito; comisiones de las AFORES; seguros de vida y contra riesgo agropecuario; intereses hipotecarios o de financiamiento a la adquisición de bienes gravados a tasa cero o exentos; intereses cuyos créditos requieren autorización a excepción de los de tarjeta de crédito o destinados a personas físicas; intereses sobre valores del Gobierno Federal o aquellos colocados sobre el gran público inversionista.

La razón por la cual se introdujeron los regímenes especiales y las excepciones que se han señalado se encuentran en el hecho de que el IVA, como todo impuesto al consumo, es regresivo, en el sentido de que el monto del impuesto como proporción del ingreso es mayor para los estratos de la población de menores recursos.

Con base en lo anterior es que en México y en otras partes del mundo, se ha justificado el régimen de tasa cero del IVA, sobre todo, en el caso de los

---

<sup>82</sup> Es importante aclarar que la exención de un producto o servicio del pago del IVA no implica que en la práctica no se pague. Las actividades exentas quedan libres de este impuesto pero quienes ofrecen los productos no tienen la posibilidad de acreditar el IVA pagado por sus insumos, materiales o bienes de capital, por lo que acaban trasladándolo en el precio final al consumidor.

alimentos y las medicinas que absorben una proporción considerable de los ingresos de los más pobres<sup>83</sup>.

Sin embargo, la inclusión de múltiples exenciones, además de que no beneficia a los consumidores finales al ser trasladado al precio, crea incentivos para la defraudación fiscal y complica la administración tributaria.

En el cuadro siguiente se sintetiza el esquema general del IVA.

Esquema general del IVA en México

Productos	Tasas Aplicables
Alimentos, Bebidas y Tabacos	Cero y General
Transporte Público	Exento
Limpieza y Cuidado de la Casa	General y Exento
Cuidados Personales	General
Educación, Cultura y Recreación	Cero, Exento y General
Comunicaciones y Servicios para Vehículos	General
Vivienda y Servicios de Conservación	Cero, Exento y General
Prendas de Vestir, Calzado y Accesorios	General
Cristalería, Blancos y Electrodomésticos	General
Cuidados de la Salud	Cero, Exento y General
Enseres Domésticos y Mantenimiento de la Vivienda	General
Artículos de Esparcimiento	Cero y General
Transporte	Exento y General
Otros Gastos	Exento y General

Fuente: SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias, 2001.

<sup>83</sup> Por esa misma razón en algunas partes del mundo, los alimentos y otros bienes están sujetos al régimen de tasa cero del IVA, como es el caso de Canadá donde los abarrotes básicos, las medicinas y el equipo médico tributan con tasa cero, o bien a una tasa inferior a la tasa general, como en España, donde se cobra una tasa del 5 por ciento, mientras que la tasa general es del 17 por ciento. Ver ITAM, Una agenda para las finanzas públicas de México, capítulo 3.

## **2 Eficiencia Recaudatoria del IVA en México**

La aplicación del IVA en México se puede evaluar con base en cuatro criterios fundamentales: productividad tributaria, eficiencia recaudatoria, equidad, y simplicidad.

### **A Productividad Tributaria**

La aplicación del IVA en México tiene una baja productividad. Chile, por ejemplo, con una tasa general de 18 por ciento en el año 2000 recaudaba el equivalente a 8.5 por ciento del PIB (casi tres veces la recaudación mexicana). Argentina recauda por concepto de este gravamen 6.1 por ciento de su PIB y Bolivia, con una tasa general menor a la nuestra, recauda 7.0 por ciento de su producción bruta. La diferencia principal radica en lo reducido de la base gravable en México, que resulta en una recaudación de alrededor de 3.3 por ciento del PIB con una tasa general del 15 por ciento.

De acuerdo con la gráfica siguiente, si la comparación se realiza respecto de los países de fuera del área latinoamericana, la conclusión respecto a la baja productividad tributaria del IVA en México se mantiene.



Fuente: OCDE, Consumption Tax Trends, 2002

## B Eficiencia Recaudatoria

La base tributaria del IVA en México, está considerada como la menos incluyente del mundo, al dejar fuera a sectores completos, así como un gran número de bienes y servicios. Si se compara el tratamiento aplicado a la atención médica, servicios educativos, periódicos, agricultura, pesca, alimentos y medicinas, sólo México da un tratamiento especial a todos ellos.<sup>84</sup>

En el cuadro siguiente se presentan las estimaciones de la Secretaría de Hacienda respecto de lo que dejará de recaudar durante 2005 el gobierno federal, debido a los regímenes especiales que contempla la Ley del IVA.

<sup>84</sup> Ver ITAM, Una agenda..., op. cit., p. 76-77.

**Impuesto al Valor Agregado  
Presupuesto de Gastos Fiscales 2005**

Concepto	2005	
	% del PIB <sup>1/</sup>	MDP
<b>III.- Impuesto al valor agregado<sup>2/</sup></b>	<b>1.9992</b>	<b>158,624.6</b>
<b>1.- Tasa cero</b>	<b>1.4602</b>	<b>115,858.1</b>
<b>2.- Exentos</b>	<b>0.4100</b>	<b>32,531.1</b>
<b>3.- Tasa de 10% en la región fronteriza</b>	<b>0.1290</b>	<b>10,235.4</b>

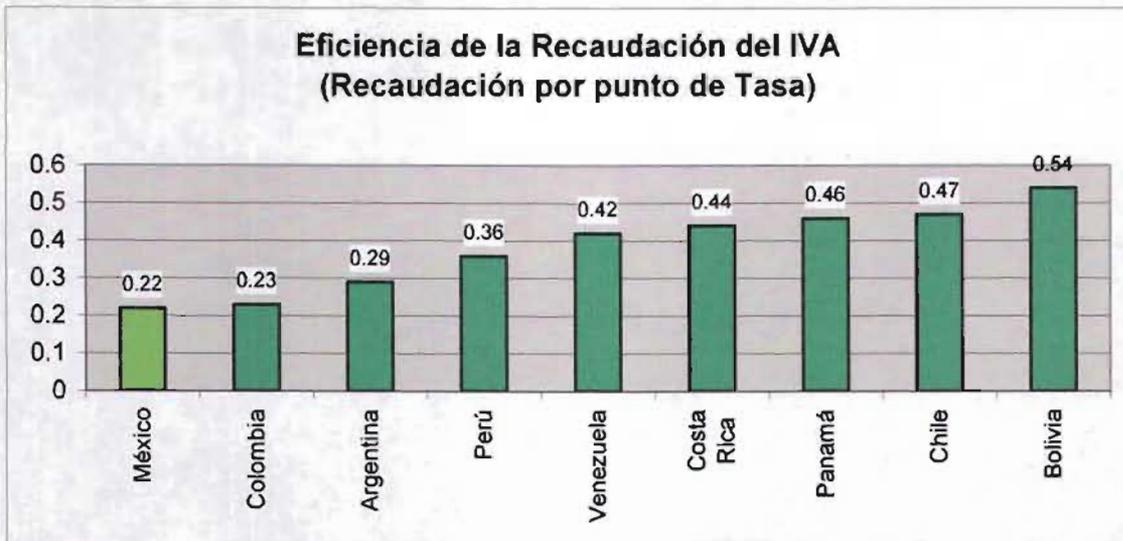
1/ Se utilizó el PIB de 7,934,400 millones de pesos presentado en los Criterios Generales de Política Económica para 2005.

2/ Se utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002.

Fuente: SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales para 2005

La complejidad del conjunto de excepciones que el IVA contempla, dificulta tanto la administración del impuesto, como la adecuada labor de fiscalización, provocando una gran ineficiencia en la recaudación.

En efecto, si se aísla la recaudación por el tamaño de las tasas, se puede obtener la capacidad recaudatoria dada la base gravable, es decir, la recaudación por punto de tasa. La recaudación efectiva del IVA en México por punto de tasa es muy baja en relación con la que se observa en otros países. Por ello se puede decir que aún cuando la tasa del IVA en México no está lejos del promedio de la mayoría de los países de América latina, la base del impuesto es mucho menor al promedio resultando en una menor eficiencia recaudatoria.



Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002

La SHCP estima que el 45% del consumo total está excluido de la base gravable del IVA y que la tasa efectiva promedio de dicho impuesto es de solamente 8.9%. Esto último significa que si pagáramos por todos los bienes y servicios que consumimos, sin excepciones, un impuesto del 8.9%, el gobierno recaudaría el mismo monto de ingresos que obtiene con el sistema actual de exenciones y la tasa general del 15%.<sup>85</sup>

En suma el potencial recaudador del IVA en México se ve disminuido por la existencia de tasas diferenciadas y por las exenciones, que además de provocar una baja eficiencia recaudadora genera problemas de inequidad del sistema tributario.

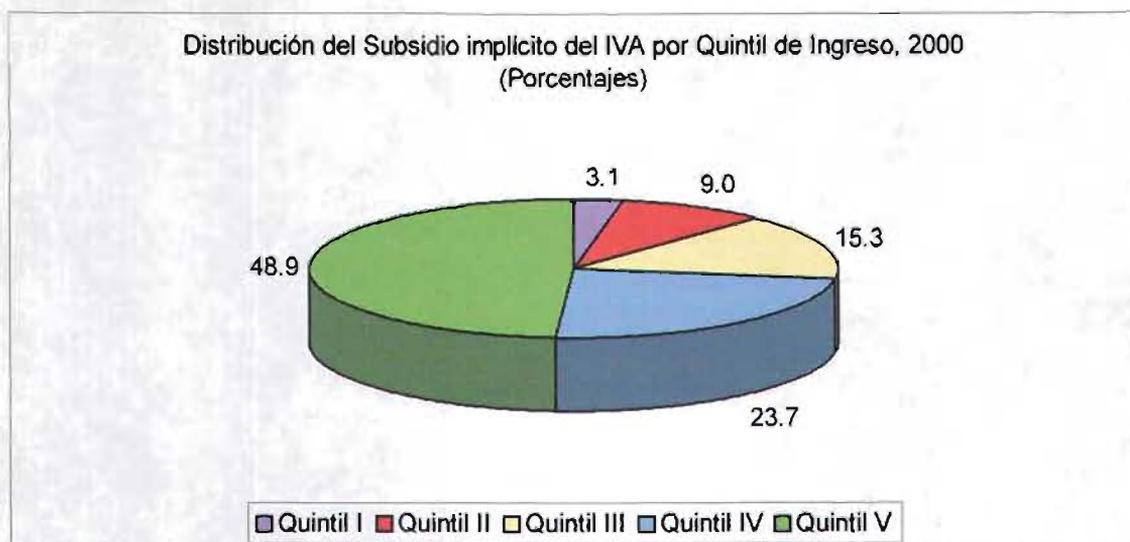
## C Equidad

Desde finales del año 2000, el gobierno federal ha propuesto la modificación del régimen del IVA con la intención de elevar sus ingresos tributarios. Sin embargo, el énfasis de la propuesta oficial se ha centrado en la eliminación del régimen de tasa cero a los alimentos y las medicinas, generando una fuerte

<sup>85</sup> SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias, 2001.

resistencia debido a los efectos regresivos que ello provocaría en perjuicio de los estratos de la población de menores recursos. Debido a ello es que otros países del mundo exceptúan del pago del IVA a ese tipo de mercancías, o las gravan con tasas inferiores a la general.

Si bien es cierto que la propuesta oficial es regresiva, lo es también que el costo que se tiene que pagar por no afectar con IVA el consumo de bienes indispensables de la población de menores recursos, está representado por el otorgamiento de un cuantioso subsidio a los estratos de la población de mayores recursos, debido a que, por definición, el gasto en consumo de alimentos y el que se destina a la mayoría de los productos, en términos absolutos, será mayor cuanto mayor sea el ingreso. En la gráfica siguiente se muestra la forma en la que se distribuyó dicho subsidio en el año 2000 en México.



Nota: El quintil V agrupa al 20 por ciento de la población de mayores recursos del país  
Fuente: SHCP, Nueva Hacienda Pública Redistributiva, 2001

Para enfrentar el problema que significa subsidiar a los estratos de la población de mayores recursos bajo el régimen de tasa cero y exentos del IVA, sin afectar los ingresos y el consumo de los que menos tienen, podría establecerse un impuesto a los activos, a la riqueza o al patrimonio, de tal forma que compensara dichos subsidios.

Otras posibilidades serían: gravar con tasas positivas, menores a la tasa general, los bienes que actualmente están sujetos al régimen de tasa cero del IVA; o bien, reducir la lista de productos formando una canasta de productos básicos sujetos a dicho régimen. Estas dos últimas opciones reducirían, pero no eliminarían, el subsidio a la población con mayor capacidad económica y simultáneamente se vería afectado el ingreso y el consumo de los más necesitados. Si esto último se quisiera evitar habría necesidad de establecer un programa social de gasto con todos los problemas que ello implica.<sup>86</sup>

#### **D Sencillez Administrativa**

Entre las ventajas que se le atribuyen al IVA se encuentra su sencillez administrativa. Para algunos, entre los que se encuentran las autoridades hacendarias del actual gobierno federal, al IVA se le atribuye también un importante potencial recaudador, que permite dar menor peso a los impuestos directos y, con ello, reducir las distorsiones que genera el sistema tributario sobre las decisiones de trabajo, ahorro e inversión. De este modo las autoridades hacendarias de México adoptan los argumentos teóricos de la escuela neoclásica, al privilegiar los impuestos al gasto en detrimento de los impuestos al ingreso.

### **3 Evolución reciente del IVA en México**

A pesar de los problemas asociados con la capacidad recaudatoria del IVA arriba señalados, la importancia de este impuesto en el sistema tributario del país durante los últimos quince años se ha elevado, debido a que durante todo ese tiempo las distintas administraciones federales lo han privilegiado respecto al ISR, al considerar que sus virtudes -sencillez administrativa, neutralidad

---

<sup>86</sup> Para que dicho programa alcanzara el objetivo deseado habría primero que revertir la tendencia que actualmente se observa en México en el sentido de que el gasto social es regresivo y eliminar las prácticas clientelares que suelen adoptarse para elaborar el padrón de beneficiarios.

respecto a las variables económicas- así como la capacidad que se le atribuye para fortalecer el ahorro, la inversión, la producción y el empleo de mano de obra, superan a sus desventajas, es decir, su carácter regresivo.

En ese marco, en abril de 1995 se elevó la tasa del IVA del 10 al 15%, lo cual permitió que la recaudación pasara de 2.7% del PIB en 1994, a 3.2% en el 2000 y a 3.95 por ciento en 2005. Aunque la recaudación del IVA en 2005 se espera sea significativamente superior a la registrada en 1994 (objetivo central del aumento de la tasa), el incremento ha sido menor a medio punto porcentual en relación con la recaudación registrada en 1990, cuando la tasa aplicable del IVA también era del 15 por ciento.



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

#### **IV Otros Impuestos al Consumo.**

##### **1 Consideraciones Generales**

Además del IVA, los sistemas tributarios cuentan con impuestos que gravan el gasto en consumo de ciertos bienes o servicios específicos a una tasa más o

menos uniforme. Este conjunto de impuestos constituyen, junto con los gravámenes a las importaciones, una de las formas de tributación más antiguas del mundo y, en términos generales, son considerados como una forma eficiente y justa de fortalecer los ingresos tributarios, en la medida en que se aplican a bienes o servicios cuya demanda se comporta con una elasticidad reducida, o bien a bienes o servicios cuyo consumo es sancionado por la sociedad (como las bebidas alcohólicas y los productos tabacaleros), aunque recientemente también los impuestos sobre los combustibles son incluidos en este grupo.

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

#### **A Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, IEPS**

Estos impuestos se aplican al consumo de un grupo reducido de productos que incluyen combustibles, cerveza, vinos, bebidas alcohólicas destiladas y tabaco, cada uno de los cuales, en concordancia con lo que suele observarse en otros países, recibe un tratamiento específico. Cabe aclarar que a este tipo de productos se les aplican los IEPS y adicionalmente el IVA.

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

## Tabla de artículos gravados con IEPS

Concepto	Tasa de IEPS
I. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	
1. Con una graduación alcohólica de hasta 14°G.L.	25%
2. Con una graduación alcohólica de más de 14° y hasta 20°G.L.	30%
3. Con una graduación alcohólica de más de 20°G.L.	50%
II. Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables.	50%
III. Tabacos labrados:	
1. Cigarros	110%
2. Puros y otros tabacos labrados	20.9%
IV. Gasolinas	La que resulte de los artículos 2o.-A y 2o.-B de la ley del IEPS.
V. Diesel	La que resulte de los artículos 2o.-A y 2o.-B de la ley del IEPS.
VI. Refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes.	20%
VII. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos.	20%
VIII. Comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los productos enunciados en los incisos I, II, III, VI y VII de esta tabla.	La que corresponda a la enajenación del bien en los términos de la ley del IEPS.

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 1 de diciembre de 2004.

La base de este tipo de impuestos es, en términos generales, el consumo, lo cual implica que los IEPS se aplican tanto a la producción doméstica como a las importaciones, otorgándose su reembolso en la exportación. Por otra parte, el tipo de bienes sujetos a los IEPS no difiere en forma importante con lo que se observa en otros países, incluyendo a los miembros de la OCDE. En relación con las tasas o las cuotas del impuesto, éstas muestran una gran variación entre diferentes países, por lo cual la definición de un estándar internacional no resulta factible.

Este tipo de impuestos suele ser aplicado a productos cuyo consumo se considera socialmente inconveniente y que tiene baja elasticidad precio, lo que los transforma en una buena fuente de ingresos relativamente estables.

Cabe no obstante señalar que debido a la deficiencia de recursos administrativos que prevalece en el país, no es claro que la elevación de este tipo de gravámenes resulte en una opción atractiva para fortalecer la recaudación. Los mayores incentivos al contrabando y a otras actividades informales podrían frustrar posibles incrementos en los ingresos tributarios.

Las cuotas de los gravámenes sobre bebidas alcohólicas destiladas, en el caso de México, distinguen tanto el contenido alcohólico como el valor de los productos involucrados.

Los impuestos a los combustibles se aplican a las gasolinas, al gas natural para vehículos automotores y al diesel, y se determinan de acuerdo a la diferencia entre el precio final de los combustibles, que es definido discrecionalmente por el Ejecutivo con base a decretos, y un precio internacional de referencia ajustado por márgenes de transporte y de comercialización.

Los impuestos a los combustibles constituyen en términos generales una opción atractiva para fortalecer la recaudación. Sin embargo, en el caso de México su mecánica de aplicación ha estado sujeta a diversos problemas. En la medida en que el impuesto se determina esencialmente con base en la diferencia entre un conjunto de precios determinados discrecionalmente por el Ejecutivo y los precios internacionales de los combustibles afectados, la tasa implícita del impuesto está sujeta a variaciones de acuerdo a las intenciones del Ejecutivo en un momento dado, como bajar la inflación o acomodar las fluctuaciones en los precios internacionales de los petrolíferos. Esta mecánica ha dado lugar a que de un año a otro el valor medio de la tasa implícita haya caído de más de 100% a un 25%.

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

Debido a las variaciones de los precios internacionales del petróleo y al cambio continuo en la orientación de la política económica, en el cuadro siguiente se observa que la contribución de los IES a los ingresos tributarios del gobierno federal ha presentado una gran variabilidad durante los últimos quince años. Se estima que para el año 2005, contribuirán con el 12.81 por ciento de los ingresos tributarios totales que representa el 1.40 por ciento de PIB que se espera para ese mismo año.



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

## **B Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, ISAN**

Además de los impuestos específicos al consumo, diversos países también gravan la adquisición o el uso de automóviles, independientemente de que éstas estén afectadas por el IVA o por los impuestos sobre combustibles. Los impuestos sobre la adquisición de vehículos registran una gran variedad en cuanto a su cálculo, tratamiento y administración.

Estos impuestos suelen contener un impuesto específico, un cargo por registro y matriculación o un tratamiento especial del IVA. Por otra parte, estos impuestos pueden ser de cuota fija, como en el Reino Unido, o de tipo *ad valorem*. Finalmente, los montos del gravamen suelen verse afectados ya sea por las características técnicas del vehículo (desplazamiento, peso etc.) o por su valor.

La base de este impuesto es el precio de venta del vehículo al consumidor. La definición de auto nuevo comprende a todo vehículo que es usado por primera vez en México, por lo que los vehículos importados, incluso usados, son sujetos de este impuesto. Este impuesto es común en países miembros de la OCDE.

En el caso de México el gravamen se aplica únicamente a la compra de automóviles nuevos. El monto del impuesto se obtiene aplicando la tasa del impuesto al precio de enajenación del vehículo, sin considerar dentro de este último el impuesto al valor agregado que se cause por tal enajenación.

De esta forma, el monto del impuesto se genera por una combinación de cuota fija y tasa *ad valorem*, dando lugar a un nivel de carga fiscal similar a lo que se observa en otros países. Por otra parte, los vehículos cuyo precio es menor a \$75,000.00 están exentos del impuesto.

### Tarifa para determinar el ISAN

Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Cuota fija (\$)	Tasa aplicable al excedente del Límite inferior (%)
0.01	75,098.87	0.00	2.0
75,098.88	90,118.61	1,501.96	5.0
90,118.62	105,138.43	2,252.97	10.0
105,138.44	135,177.89	3,754.94	15.0
135,177.90	En adelante	8,260.86	17.0

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Ley del Impuesto sobre Autos Nuevos, 31 de diciembre de 2003

En México, los fabricantes de automóviles han solicitado en repetidas ocasiones la abolición de este impuesto. En el período 1994-1999 la recaudación promedio del ISAN fue de 0.05% del PIB, con un máximo de 0.08% del PIB en el primero de esos años. Para el 2005, se espera que dicho impuesto contribuya con 0.61 por ciento de los ingresos tributarios que equivale a 0.07 por ciento del PIB de ese año.

La justificación de un impuesto de este tipo es que es progresivo al tomar en cuenta la capacidad de pago del contribuyente. Además, los ingresos obtenidos por este concepto se distribuyen en su totalidad a los gobiernos estatales.

### C Tenencia

Este impuesto federal es administrado por los estados, los cuales reciben la totalidad de la recaudación. El gravamen en autos nuevos toma como base del impuesto el valor de factura del vehículo, IVA incluido. En autos usados se aplica un procedimiento de ajuste que considera la depreciación del vehículo y la inflación, como método para aproximar el valor comercial de cada vehículo por Año Modelo.

En el caso de automóviles nuevos, destinados al transporte hasta de quince pasajeros, se aplica la siguiente tarifa:

**Tarifa para calcular la Tenencia**

Límite Inferior \$	Límite Superior \$	Cuota Fija \$	Tasa aplicable al excedente del límite inferior %
0.01	428,768.31	0.00	3.0
428,768.32	825,140.79	12,863.05	8.7
825,140.80	1,109,080.70	47,347.45	13.3
1,109,080.71	1,393,020.60	85,111.46	16.8
1,393,020.61	En adelante	132,813.36	19.1

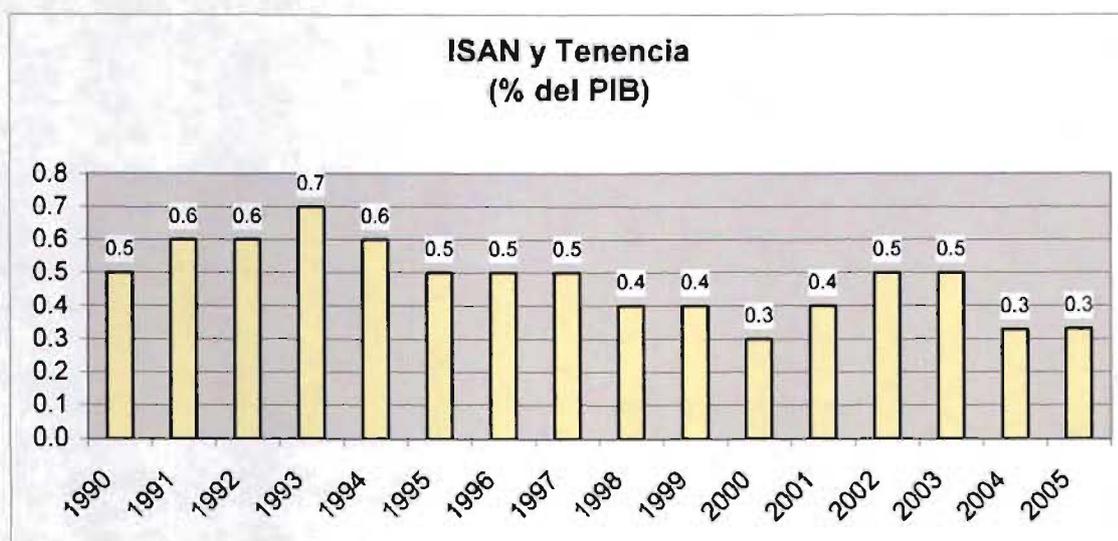
Fuente: Diario Oficial de la Federación, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, 1 de diciembre de 2004

Por su parte, los automóviles destinados al servicio público (taxis), los vehículos para más de 15 pasajeros y los vehículos de carga (camiones y pick-up) pagan una tasa reducida de 0.245 por ciento. Cuando el peso bruto vehicular sea de 15 a 35 toneladas, el impuesto se calculará multiplicando la cantidad que resulte de aplicar el 0.50% al valor total del automóvil, por el factor fiscal que resulte de dividir el peso bruto máximo vehicular expresado en toneladas, entre 30. En el caso de que el peso sea mayor de 35 toneladas se tomará como peso bruto máximo vehicular esta cantidad. Tratándose de automóviles de más de diez años o modelos anteriores al de aplicación de esta Ley, la tasa del impuesto es 0% en el ámbito federal pero las leyes de las entidades federativas, como por ejemplo el Código Financiero en el caso del DF, establecen un impuesto local por tenencia o uso de vehículo, sobre la base del cilindraje del automóvil.

La experiencia internacional señala que la mayoría de los países de la OCDE aplican algún tipo de gravamen al uso de vehículos, pero sólo unos cuantos toman como base el valor comercial de las unidades. Los factores más comúnmente utilizados como base del impuesto son el cilindraje de los vehículos y el peso bruto de las unidades.

Para 2005 se esperan ingresos por concepto de este impuesto equivalentes a 1.64 por ciento de los ingresos tributarios totales y a 0.18 por ciento del PIB.

Tomados en conjunto, los impuestos a los automóviles nuevos (ISAN) y a la tenencia de automóviles, se observa una tendencia a reducir su importancia a través del tiempo, tal y como se muestra en la gráfica siguiente. En ella destaca cómo a partir de 1993, cuando alcanzan su mayor aporte a los ingresos del sector público, se inicia un retroceso continuo que se interrumpe en el año 2001 para elevarse nuevamente sin alcanzar los máximos históricos y caer nuevamente en 2005 a 0.25 por ciento del PIB, su valor mas bajo de los últimos quince años.



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

Finalmente, las pérdidas en la recaudación tributaria del gobierno federal, o gastos fiscales, por concepto de los impuestos especiales, es decir, IEPS, ISAN y Tenencia, se estima que en el 2005 ascenderán a 14 mil 445.2 millones de pesos, atribuidos fundamentalmente al primero de dichos impuestos, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

**Impuestos Especiales  
Presupuesto de Gastos Fiscales 2005**

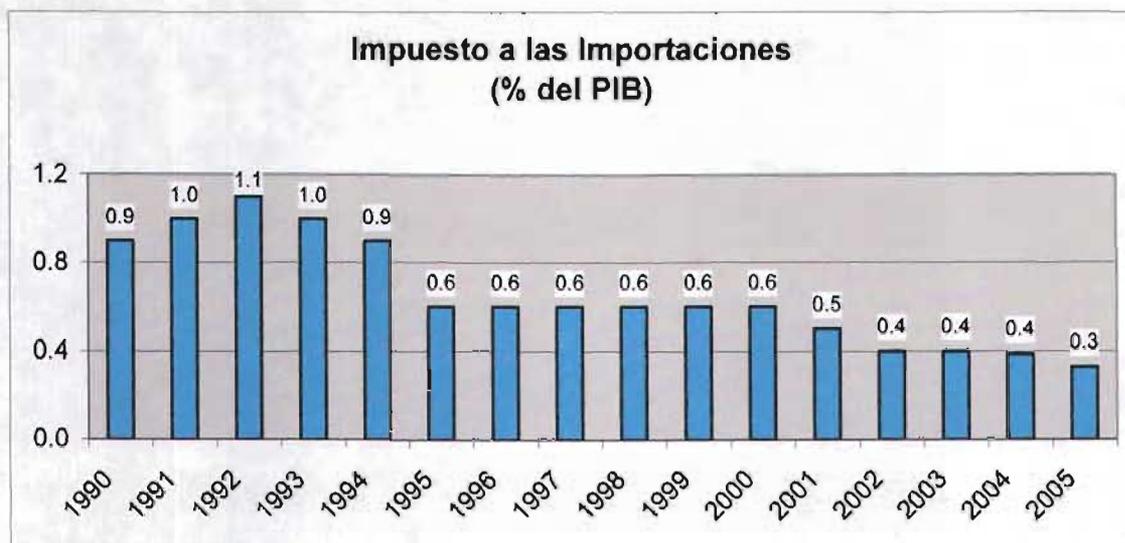
Concepto	2005		2006	
	% del PIB1/	MDP	% del PIB1/	MDP
<b>IV.- Impuestos especiales</b>	<b>0.1821</b>	<b>14,445.2</b>	<b>0.1821</b>	<b>15,510.4</b>
1.- Impuesto especial sobre producción y servicios	0.1788	14,183.9	0.1788	15,226.0
2.- Impuesto sobre automóviles nuevos	0.0033	258.5	0.0033	281.0
3.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	0.00004	2.8	0.00004	3.4

1/ Se utilizó el PIB de 7,934,400 millones de pesos presentado en los Criterios Generales de Política Económica para 2005, así como un PIB estimado para 2006 de 8,515,674 millones de pesos, calculado con base en las expectativas de inflación y crecimiento real presentadas en los Criterios para 2005.

Fuente: SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales para 2005

## V Impuesto a la Importación

Otro de los impuestos que ha reducido su capacidad recaudadora, es el que se aplica a las importaciones. La recaudación por este concepto pasa de 1.1% del PIB en 1992 a 0.6% en el 2000 y a 0.3 por ciento en 2005. En términos absolutos y a precios de 1993, la recaudación por este impuesto se ha reducido en 8,057 millones de pesos, al pasar de 13,286 millones de pesos en 1992 a 5,229 millones en 2005. Esta tendencia resulta de la desgravación paulatina acordada en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte; el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea y de otros convenios celebrados con países como Israel y algunos de Centro y Sudamérica.



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2004; SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2004, y Congreso de la Unión, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2005.

## VI Impuesto al Activo

Este impuesto lo estableció el Congreso en diciembre de 1988, intentando reducir la evasión fiscal. De acuerdo con la Ley del impuesto al activo, están obligadas al pago por el activo que tengan las personas físicas, cualquiera sea su ubicación, que realicen actividades empresariales y las personas morales, residentes en México. Las residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, están obligadas al pago del impuesto por el activo atribuible a dicho establecimiento.

También están obligados al pago de este impuesto, los residentes en el extranjero por los inventarios que mantengan en territorio nacional para ser transformados o que ya hubieran sido transformados por algún contribuyente de este impuesto. Las empresas que componen el sistema financiero están obligadas al pago del impuesto por su activo no afecto a su intermediación financiera. Todos aquellos que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles a quienes estén sujetos al impuesto al activo.

Inicialmente su tasa se fijó en 2 por ciento y a partir de 1995, debido a las presiones contra el impuesto, se redujo a 1.8 por ciento. El impuesto al activo es un gravamen complementario al ISR. Se instituyó para garantizar que las empresas que reportan pérdidas en periodos prolongados cubran al menos este impuesto como un pago mínimo que, sin embargo, puede ser recuperado, cuando reporten utilidades en ejercicios posteriores.<sup>87</sup>

Si por ejemplo, un empresario no reporta ganancias durante varios ejercicios, tendría que pagar el 1.8 por ciento del valor de sus activos, lo que equivale a un impuesto al ingreso de solamente 18 por ciento, si supusiéramos una tasa de retorno de la inversión de 10 por ciento.

Sin embargo, como en otros casos, el Impuesto al Activo contempla un conjunto de deducciones y excepciones. Por ejemplo, pueden ser deducidas las deudas contratadas con empresas residentes en el país con establecimientos permanentes ubicados en México de residentes en el extranjero, o en el extranjero, siempre que se trate de deudas no negociables.

Además están exentas del pago del impuesto al activo quienes no sean contribuyentes del impuesto sobre la renta; las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública como vendedores ambulantes; quienes se dediquen a la enseñanza y cuenten con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, entre otros.

---

<sup>87</sup> Supóngase que en el ejercicio fiscal 1, un contribuyente paga 150 pesos por concepto de impuesto al activo (IA) y no paga ISR. En el ejercicio fiscal 2, declara un ISR de 250 pesos y el IA que le hubiera correspondido asciende a 150 pesos. El fisco calcula la deferencia entre el ISR y el IA del ejercicio fiscal 2 (que en este caso resultó de 75 pesos) y se lo bonifica al contribuyente a cargo del IA pagado en el ejercicio 1. El contribuyente tendrá un saldo de IA a su favor de 25 pesos ( $100 - 75 = 25$ ), más su actualización por inflación, que puede ser acreditado a su favor durante los siguientes 10 años en caso de que durante ese lapso el ISR sea mayor al IA.

Debido a la reducción de la tasa del impuesto, a las deducciones y excepciones que se permiten y a que puede ser recuperado, la contribución del impuesto al activo a la recaudación tributaria federal total se espera que ascenderá solamente a 1.42 por ciento en 2005, a pesar de los altos índices de evasión y elusión de impuestos que aún persisten.

Por ejemplo, en 2003 y 2004, por decreto se liberó del pago del impuesto al activo a los contribuyentes cuyos ingresos acumulables del ejercicio anterior para el pago del ISR y el valor de sus activos no excedieran de 14 millones 700 mil pesos. Para 2005, no se ha publicado dicho decreto de liberación; solamente se libera a quienes tributan en el régimen de pequeños contribuyentes a través de la Ley de Ingresos de la Federación.

## **VII Accesorios**

Finalmente, se consideran ingresos accesorios a las contribuciones los siguientes conceptos: los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y las indemnizaciones. Por ese concepto la federación espera recaudar durante 2005, 6 mil 710 millones de pesos que representan 0.78 por ciento de la recaudación esperada total.

## **VIII Observaciones Finales**

En suma, de la revisión del conjunto de instrumentos tributarios del gobierno federal se puede extraer como conclusión que la baja carga tributaria de México obedece a la existencia de una legislación compleja e intrincada que contempla múltiples exenciones, deducciones y regímenes especiales, en beneficio de ciertos sectores de la población que, debido a ello, logran evadir y eludir el pago de los impuestos.

Lo anterior se traduce en una situación de insuficiencia de ingresos del sector público para hacer frente a los rezagos sociales y productivos que impiden el desarrollo económico de México. Genera también una situación de gran inequidad respecto a los contribuyentes cautivos del sistema tributario mexicano representados por los contribuyentes del ISR, personas físicas, cuyos ingresos proceden de los sueldos y salarios, dado que sus impuestos se deducen de la nómina.

Se concluye también que el gobierno federal, por lo menos durante la última década, ha intentado hacer frente a la problemática en cuestión tratando de privilegiar el uso de los impuestos indirectos, en contra de los impuestos directos. Ello se expresa en la tendencia, por una parte, a la elevación de la tasa del IVA y el uso de otros impuestos al consumo, entre los que destaca los IEPS y, por la otra, a la reducción de las tasas y de la progresividad del ISR. Por ello es que para 2005, los impuestos indirectos, representados por el IVA, los IEPS, el ISAN y la Tenencia, se espera participen con 51.34 por ciento de los ingresos del gobierno federal por concepto de impuestos, mientras que el ISR, en sus dos modalidades, participará con 43.46 por ciento.

Con la convicción del gobierno federal en el sentido de que el ISR genera mucho más distorsiones sobre el sistema económico que los impuestos al gasto, y de que es posible fomentar la actividad económica de manera eficiente por la vía de restar la importancia del ISR en la mezcla de impuestos de México, no solamente se ha reducido su tasa a través del tiempo, además, se han introducido cada vez más excepciones, deducciones y regímenes especiales al ISR.

Por último, puede concluirse que las modificaciones a la legislación tributaria de México durante los últimos quince años, así como los esfuerzos por modernizar el sistema de administración tributaria con la introducción del SAT en 1997, no

han contribuido a elevar la carga tributaria de México dado que se encuentra actualmente en el mismo nivel de inicios de la década de los noventa.

## CAPÍTULO 6 LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA

### I INTRODUCCIÓN

Con los objetivos explícitos de **fortalecer los ingresos públicos**, alcanzar una **mayor justicia** y elevar la **eficiencia**, el gobierno federal envió al Congreso de la Unión, el día 3 de abril de 2001, sus propuestas de reforma fiscal, financiera y presupuestaria, incluidas en el documento *La Nueva Hacienda Pública Distributiva*. La propuesta tributaria estaba constituida por reformas y modificaciones a la ley del Impuesto sobre la renta (ISR), a la ley del impuesto al valor agregado (IVA), a la ley del impuesto sobre producción y servicios (IEPS), a la ley del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), al Código Fiscal de la Federación, y a la ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

En este capítulo haremos primero una revisión de las propuestas de reforma a la legislación fiscal para los países en desarrollo que han hecho organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante la década de los noventa, así como la de algunos académicos e investigadores especializados en el tema en México, con el propósito de mostrar los antecedentes directos de la reforma tributaria propuesta por el gobierno de México.

Enseguida analizaremos las especificidades de la Nueva Hacienda Pública Redistributiva, con especial énfasis en la congruencia entre los objetivos declarados y las modificaciones a la legislación fiscal que contempla; los efectos económicos y sociales que previsiblemente podría generar, y el grado en el que efectivamente logra hacer frente a las causas que provocan los problemas estructurales del sistema tributario que han sido analizados en el capítulo anterior.

## II. Antecedentes

### 1. Las Recomendaciones de los Organismos Internacionales<sup>88</sup>

Durante la década de los noventa, en plena consolidación del proceso de internacionalización de la economía, algunos organismos internacionales tan influyentes como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, preocupados por el problema de cómo limitar y racionalizar al sector público en los países en vías de desarrollo, insistían en que llevaran a cabo una Reforma Tributaria.

De acuerdo con dichas instituciones, la reforma tributaria era concebida como parte del proceso de ajuste, o cambio estructural, que permitiría a los países en vías de desarrollo insertarse adecuadamente en el proceso de globalización económica. En ese marco, proponían un sistema impositivo que eliminara, o por lo menos redujera, las distorsiones económicas que estaban produciendo los sistemas vigentes.

La estabilización de la economía era la otra razón para llevar a cabo la reforma tributaria, al considerar que, junto con la reducción del gasto público, generaría los ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades del sector público y, al mismo tiempo, se eliminaría el déficit público, al cual se le atribuye ser el causante de la inflación, generalmente vía incremento de la oferta monetaria.

En ese marco, de acuerdo con los organismos internacionales de referencia, los objetivos que debería perseguir la reforma tributaria en los países en vías de desarrollo deberían ser los siguientes:

---

<sup>88</sup> Los planteamientos y propuestas de los organismos internacionales a que nos referimos pueden encontrarse en: World Bank y FMI, *Lessons of Tax Reform*, 1991; World Bank, *Lessons of Fiscal Adjustment*, 1997. World Bank y FMI, *Fiscal Management in Adjustment Lending*, 2000.

### **A. Elevar los Ingresos del Sector Público.**

Dado que la mayoría de los países en vías de desarrollo tienen déficit fiscal crónico y una infraestructura social y económica inadecuada, la reforma debe generar los ingresos tributarios suficientes para solucionar estos problemas.

Desde la perspectiva de los organismos internacionales un incremento en los impuestos no es la mejor manera de disminuir el déficit fiscal o de financiar los servicios públicos. Sin embargo, sostienen que cuando las únicas alternativas frente a ello para incrementar los ingresos públicos, son permitir la expansión monetaria excesiva y la inflación asociada, o incrementar el endeudamiento del gobierno, entonces, es mejor incrementar los ingresos mediante impuestos explícitos.

### **B. Reducir las distorsiones económicas que provocan los impuestos.**

Los sistemas fiscales mal diseñados pueden alentar a las empresas y a los individuos a no participar en las actividades económicas gravadas, o a eludir y evadir el pago de impuestos. Por lo tanto, una segunda meta de la reforma fiscal, debe ser reducir la interferencia del sistema impositivo en el proceso de asignación de recursos que se da en el mercado.

### **C. Equidad**

Los sectores más ricos de la sociedad suelen pagar pocos impuestos porque una parte importante de su ingreso es excluida del pago por el diseño tributario o por la débil administración de la recaudación de los impuestos. En consecuencia, la equidad horizontal (que trata igual a los contribuyentes con la misma cantidad de ingreso, independientemente de la fuente del mismo) y la equidad vertical (que distribuye la carga de impuesto entre los contribuyentes más ricos de acuerdo con su capacidad de pago) se deterioran. Por lo tanto, la

tercera meta de la reforma fiscal es asegurarse de que las estructuras reales del impuesto sean más equitativas tanto horizontalmente como verticalmente, y

#### **D. Simplificación y Sencillez Administrativa.**

En la mayoría de los países en vías de desarrollo la administración de impuestos es débil, y los problemas de la evasión y de la corrupción son serios. La debilidad en la administración de los impuestos proviene de varios factores, entre los que se encuentran leyes y procedimientos complejos para el cálculo de los impuestos, sistemas de fiscalización ineficientes y la interferencia de la política en la administración tributaria.

La consolidación de la administración tributaria, que requerirá a menudo la simplificación de la determinación de la base del impuesto, es el cuarto objetivo de la reforma fiscal.

Por último, con base en lo que consideran la experiencia exitosa en relación con la reforma fiscal emprendida por un grupo de países en vías de desarrollo, los organismos internacionales proponen un conjunto de pautas generales para los países que aún no la llevan a cabo. Destaca el reconocimiento explícito de que las medidas que se recomiendan son difíciles e impopulares pero necesarias.

Una de las principales lecciones de la reforma tributaria que estas instituciones rescatan es la reducción de las tasas de los impuestos buscando reducir las distorsiones en el sistema económico. Sin embargo, se percatan de que la reducción de las tasas impositivas sin generar problemas al ingreso tributario requiere la ampliación de la base tributaria, y para conseguirlo, los gobiernos deben atender los siguientes aspectos:

- a) El Impuesto al Valor Agregado (IVA) debe ser el instrumento idóneo en el proceso de reforma fiscal. La implementación del IVA puede aumentar el

ingreso tributario, permite la reducción de los impuestos del comercio exterior, y reduce substancialmente distorsiones económicas.

- b) Para garantizar la equidad en la aplicación del IVA, los productos alimenticios no procesados pueden quedar exentos de su pago.
- c) El uso de los llamados gastos del impuesto (tasa preferenciales de impuesto y las exenciones para promover objetivos económicos y sociales específicos) debe, en general, ser reducido. La base tributaria es erosionada con la creación de incentivos fiscales tanto en el caso de los impuestos sobre la renta así como en el de los impuestos sobre mercancías y servicios; además de menguar la hacienda pública, complican perceptiblemente la administración tributaria.
- d) Reducción de tasas y tramos al impuesto a la renta.
- e) Disminución y unificación de los aranceles.
- f) Descentralización de la recaudación (principalmente del impuesto a la propiedad) a nivel municipal.
- g) Reforma aduanera (simplificación de procedimientos, desarrollo de sistemas de fiscalización e introducción de sistemas automatizados de información).
- h) Actualización periódica del registro de los contribuyentes (por ejemplo, del catastro y del valor de las propiedades que son consideradas en el pago de los impuestos).

## 2. Las Propuestas del ITAM.

En septiembre de 2000 el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) publicó un libro <sup>89</sup>, en el que se plantean las orientaciones generales y las propuestas principales que debería contener la reforma tributaria de México. Dicho libro tuvo una gran influencia en la elaboración de la Nueva Hacienda

---

<sup>89</sup> Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México. *“Una Agenda para las Finanzas Públicas de México”*, Coordinador Arturo Fernández, Autores: Dr. Julio A Santaella; Dr. Ignacio Trigueros; Dr. Gustavo Merino; Dr. Fernando Solís Soberón y Dr. Alejandro Hernández Delgado. Colaboradores: Dr. Francisco Gil Díaz; Dr. Fernando Sánchez Ugarte; C.P. Valentín Villa; C.P. y M.A. Sylvia Meljem Enríquez y C.P. Christian R. Naieral. México D.F. septiembre de 2000.

Pública Redistributiva puesto que hace suyos los planteamientos teóricos que privilegian el uso de los impuestos indirectos, particularmente el IVA, como eje de la reforma fiscal y porque entre quienes colaboraron para su elaboración se encuentra el actual Secretario de Hacienda de México, responsable de la propuesta oficial.

Al igual que los organismos internacionales los autores del libro en cuestión están preocupados por limitar y racionalizar al sector público de México. Plantean que tanto los ingresos como los gastos del sector público no son tan diferentes respecto de los que se observan en países con igual o similar grado de desarrollo y, por lo tanto, no se justifica que la reforma tributaria tenga un sesgo recaudatorio para financiar un mayor gasto público o para equiparar la carga tributaria con la de otros países.<sup>90</sup>

En opinión de los especialistas del ITAM el incremento en los ingresos tributarios del sector público se justificaba debido a la necesidad de incrementar el superávit primario para hacer frente al problema de la deuda contingente, no reconocida, resultante de los esquemas de pensiones del IMSS, del Infonavit y del ISSSTE, y para reducir la vulnerabilidad de los ingresos públicos por su alto componente petrolero.<sup>91</sup>

Reconocen que la menor capacidad recaudatoria del gobierno federal de México no es un problema de tasas impositivas, dado que el nivel de las mismas se ubica

---

<sup>90</sup> Se afirma que los ingresos tributarios de México en el 2000 (12%), excluyendo al petróleo, son tres puntos porcentuales del PIB inferiores a una muestra de países de América Latina (14.78 por ciento), pero sorprendentemente se omite que de acuerdo a la misma información la carga tributaria de Brasil es de 18.6 por ciento y la de Chile 18.9 por ciento.

Se señala que el gasto del gobierno federal de México (16.3 por ciento) en 1999/2000, no es muy diferente, entre otros, al de Chile (20.8 por ciento), pero como puede observarse la diferencia es considerable. (Véase, *Una Agenda...* op cit , páginas 16 y 18)

<sup>91</sup> El déficit real de México, es decir, el que toma en cuenta la deuda contingente se estimaba en 3.2 por ciento del PIB en 2004. Véase: SHCP, *Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal de 2005*, p. 36

incluso por arriba, como en el caso del ISR, de las que se observan en otros países del mundo.

Reconocen también que el problema tiene que ver con las deducciones, los regímenes especiales y de excepción que contempla la legislación fiscal, pero principalmente con los asociados a los regímenes de tasa cero y exentos del IVA y, en mucho menor medida, a los que contempla el ISR, puesto que señalan que la alta concentración del ingreso de las empresas y las personas hacen posible que estén mejor vigiladas y cumplan, en general, con sus obligaciones fiscales. En este aspecto difieren de las recomendaciones de los organismos internacionales, dado que para estos últimos, en general, es decir, independientemente del tipo de impuesto de que se trate, no son convenientes las deducciones y excepciones.

Adicionalmente, en un ejercicio de generalización de los planteamientos de la teoría neoclásica, conciben al IVA como una fuente recaudatoria clave de los sistemas tributarios, debido a que consideran que su administración es sencilla, presenta un elevado potencial de recaudación y constituye una forma de tributación que resulta relativamente neutral en relación con la asignación de recursos. Se sostiene que a diferencia de los impuestos al ingreso, el IVA no desalienta la formación de capital porque las inversiones en activo fijo e inventarios son acreditables; además, no distorsiona la asignación intersectorial de recursos al conferir un tratamiento simétrico a los diferentes bienes y servicios disponibles en la economía. Por otra parte, atribuyen al IVA la capacidad de gravar a la gran cantidad de personas que participan en diversas actividades informales.<sup>92</sup>

Para el ITAM los objetivos de la reforma fiscal son la equidad y la eficiencia. Sin embargo, advierten que la progresividad del impuesto, que promueve la equidad

---

<sup>92</sup> Véase ITAM, Op cit, capítulo III Análisis, evaluación y propuesta para una reforma tributaria, página 73.

vertical, al determinar que contribuyan más quienes más ingresos tienen, se confronta con el principio de eficiencia. Ello sería así porque la progresividad instrumentada mediante tasas marginales elevadas en el ISR desalienta la inversión, el ahorro y el esfuerzo laboral y, por consecuencia, incide negativamente sobre el crecimiento económico, el empleo y el bienestar de la población, es decir, todo lo que se debe evitar de acuerdo al principio de eficiencia.

Esta corriente considera que la progresividad debe valorarse integralmente, considerando no solamente la fuente de los ingresos (impuestos) para adoptarla, sino también el destino del gasto público que puede ser más fácilmente focalizado (Progresas o Procampo) para beneficiar a los más necesitados, sin afectar las decisiones económicas de los particulares.

Con base en los postulados anteriores la conclusión se desprende de manera natural: "Las menores distorsiones se logran aplicando los gravámenes sobre el consumo y, en general, con menores tasas marginales de imposición. El IVA es sin lugar a dudas el instrumento menos distorsionante cuando se aplica de forma general y a tasas uniformes. Sólo inhibe el esfuerzo laboral, mientras que el ISR inhibe además el ahorro y la inversión."<sup>93</sup>

Las propuestas específicas en relación con el IVA eran las siguientes: gravar con tasa cero exclusivamente las exportaciones, harinas industrializadas de maíz, masa de nixtamal y tortillas; añadir a la lista de bienes exentos la venta de vegetales en estado natural (envasados o no); reducir la tasa general al 12 por ciento; elevar la tasa en frontera al 12 por ciento; reducir el umbral para que los comerciantes sean contribuyentes cuando tengan ingresos superiores a 400 mil pesos o su equivalente en UDIS. Preveían que tan sólo con estas modificaciones los ingresos tributarios se incrementarían en alrededor de 1 por ciento del PIB.

---

<sup>93</sup> ITAM, Op Cit, páginas 24 y 25

En la propuesta anterior destaca la exclusión de la mayor parte de los alimentos y de la totalidad de las medicinas del régimen de tasa cero que como se sabe absorbe una proporción muy alta de los ingresos de los estratos de la población de menores recursos, sin considerar mecanismos compensatorios. En ello también divergían de la recomendación de los organismos internacionales en el sentido de excluir este tipo de bienes del pago del IVA por sus efectos regresivos.

Respecto al ISR a las personas morales (empresas), se proponía: igualar la tasa marginal máxima aplicable a los ingresos de las personas físicas con la aplicable a las empresas de 35 por ciento; permitir la depreciación inmediata del 50 por ciento de las inversiones en activos fijos y la amortización del 50 por ciento de las inversiones en instalaciones, patentes y *software*; restablecer el régimen de consolidación, corrigiendo las fallas que tenga para hacerlo justo y equitativo; eliminar gradualmente la reducción del 50 por ciento y 25 por ciento aplicable al ISR causado por las actividades agropecuarias e industriales integradas a las mismas; eliminar el régimen de pequeños contribuyentes y sustituirlo por el régimen simplificado, basado en el flujo de efectivo, para contribuyentes con ingresos iguales o menores a 600 mil pesos.

Por lo que hace al ISR de las personas físicas la recomendación era gravar las prestaciones no obligatorias (con carácter legal) que sean identificables por trabajador, como por ejemplo vales de despensa y fondo de ahorro. Además de congelar el monto del crédito fiscal en términos nominales, se proponía gravar los intereses a una tasa del 24 por ciento sobre el interés que exceda a la tasa de inflación anunciada por el Banco de México para el siguiente periodo.

A excepción de la eliminación gradual de la reducción de la tasa del ISR aplicable a las actividades agropecuarias e industriales ligadas a ellas, la orientación de las propuestas del ISR a las personas morales sustituía unos regímenes especiales por otros y reforzaba el sistema de exenciones; mientras

que a través del ISR a las personas físicas se recomendaba gravar las prestaciones de los trabajadores.

Estas propuestas junto con otras en relación con el IEPS, el ISAN, el régimen fiscal de PEMEX, las pensiones, el federalismo fiscal y la administración tributaria, deberían alcanzar, en opinión de sus autores las siguientes metas: fortalecer los ingresos tributarios en 2001 en 0.7 por ciento del PIB y gradualmente alcanzar un incremento de 1.9 por ciento del PIB en 6 años; reducir la dependencia de los ingresos petroleros en los ingresos corrientes del gobierno del 30 por ciento al 20 por ciento en 6 años; reducir la deuda pública y obligaciones reconocidas del 38.5 por ciento al 24.5 por ciento del PIB para el año 2005, y elevar el superávit primario gradualmente al nivel objetivo de 3.4 por ciento del PIB en 5 años.<sup>94</sup>

Se suponía que la reducción en la deuda pública y el aumento del superávit primario lograrían que las finanzas públicas fueran viables en el largo plazo y que de esta forma se generarían los espacios presupuestales para hacer frente a los pasivos generados por el sistema de pensiones.

Las recomendaciones relativas al IVA y al ISR que han sido descritas en detalle fueron, como se verá más adelante, las que más influyeron en la Nueva Hacienda Pública Distributiva.

## II. La Nueva Hacienda Pública Distributiva (NHPD)<sup>95</sup>

El eje de la reforma tributaria que el gobierno de Vicente Fox sometió a la consideración del Congreso lo constituyeron las modificaciones a la ley del IVA,

---

<sup>94</sup> Debe observarse que dichas metas son compatibles con gasto público constante y aún creciente, puesto que el superávit puede ser alcanzado haciendo crecer en mayor medida los ingresos tributarios. Sin embargo, la reducción del gasto público ayudaría a la consecución más rápida del superávit.

<sup>95</sup> Las principales propuestas de la reforma tributaria contenida en la NHPD pueden consultarse en el Anexo 2, al final de este trabajo.

específicamente la generalización de la tasa del 15 por ciento a productos y servicios gravados con tasa cero y exentos.<sup>96 97</sup>

Las características y orientaciones generales de la reforma, hechas explícitas por el gobierno de Vicente Fox, pueden sintetizarse en los siguientes términos:

1. La adopción de medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del IVA;
2. El fomento del ahorro, la inversión, y el empleo;
3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales;
4. Otorgar mayor seguridad jurídica, y
5. Combatir a la economía informal.

Así, el gobierno federal asumió como propias las recomendaciones que se describieron en el acápite anterior, en el sentido de generalizar la tasa del IVA y convertirlo en el pilar fundamental de la reforma fiscal. Al incluir a los alimentos y a las medicinas como sujetos del pago del impuesto, se desatendían las recomendaciones de los organismos internacionales de no incluirlos por razones de equidad; pero se recuperaba la propuesta del ITAM, de incluirlos y compensar los efectos negativos que ello podría generar para los estratos de la población de menores recursos a través de las transferencias directas, es decir, por el lado del gasto.

---

<sup>96</sup> **Tasa cero:** alimentos, medicinas e insumos y servicios del sector agropecuario.

**Exentos:** servicios médicos, educación, casa habitación, libros, periódicos y revistas, la entrada a espectáculos públicos y museos, seguros de vida y seguros agrícolas.

<sup>97</sup> El resto de modificaciones al IVA propuestas fueron las siguientes: a) Gravar con IVA por el método de flujo efectivo (se causa en el momento en que el contribuyente cobre las contraprestaciones y se acredita cuando se realice el pago por la contraprestación). b) Redefinición de la franja fronteriza: incluye únicamente a la zona de 20 kilómetros paralela a lo largo de la frontera norte de México. c) La tasa aplicada a las actividades realizadas en la franja fronteriza será de 10%, con excepción de la enajenación y del otorgamiento del uso o goce de bienes inmuebles, así como de la enajenación de automóviles sujetos a registro nacional, los cuales quedarían gravados a la tasa del 15%. d) Mantener gravada a la tasa del 0% la exportación de bienes y servicios. e) Quienes tributen en el régimen de pequeños contribuyentes del ISR, pueden optar por calcular el IVA aplicando al valor total de sus actividades, un coeficiente de valor agregado que depende del giro de su actividad, que fluctúa entre el 25 y el 45%.

En efecto, la propuesta del gobierno federal de eliminar el régimen de tasa cero y exentos del IVA, fue acompañada por los siguientes mecanismos de compensación:

- A. Programas sociales de transferencias directas: PROGRESA para la zona rural y los Programas Urbanos de la Secretaría de Desarrollo Social (se estimaba que con ello se beneficiaría al 20 por ciento de la población más pobre de México).
- B. Tasa cero para una canasta de medicamentos esenciales.
- C. Incremento del crédito al salario de 4 mil a 4 mil novecientos pesos anuales.
- D. Crédito fiscal de 20 por ciento por las erogaciones realizadas por concepto de colegiaturas en el pago del ISR.
- E. Deducibilidad de las primas pagadas por concepto de seguros de gastos médicos.
- F. Exentar del ISR a prestaciones sociales, tales como ayuda por maternidad, ayudas por enfermedad, pensiones, servicios deportivos o transporte colectivo.
- G. En el caso de los pensionados, se excluirá un monto equivalente a cinco salarios mínimos y por el remanente se estaría exento cuando éste no excediera de 50 mil pesos al año.

La adopción del IVA como eje de la reforma tributaria del gobierno obedecía al convencimiento de que su potencial recaudatorio era, como se señalaba en el libro del ITAM, superior respecto al del resto de los impuestos. Sin embargo, estimaciones recientes muestran que los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales ascendieron en total, en 2003, a 6.3 puntos porcentuales el PIB. El ISR contribuyó con 3.3 puntos a la cifra anterior (1.6 por concepto de ISR a las personas morales y 1.7 por el ISR a las personas físicas), cifra superior a la

correspondiente al IVA que ascendió, ese mismo año, a 1.9 puntos porcentuales del PIB.<sup>98</sup>

El gobierno federal no solamente privilegió el IVA como eje de la reforma tributaria, además adoptó prácticamente todas las recomendaciones del ITAM en materia del impuesto sobre la renta al proponer reducir las tasas, acortar los tramos de tarifa, mantener los regímenes especiales e incrementar las exenciones y deducciones.

Las modificaciones específicas que proponía el gobierno al ISR contemplaban la reducción de la tasa vigente de 35 a 32 por ciento; reducciones de la base del impuesto, como la deducción de la inversión de inversiones en capital fijo, en un sólo ejercicio, cuando la inversión se realice fuera del D. F., Guadalajara y Monterrey; la deducibilidad de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la posibilidad de deducir las aportaciones al IMSS por parte de los patrones, y la introducción de una nueva mecánica para el cálculo del costo fiscal de las acciones que se enajenan, que consideraba plenamente las utilidades, las pérdidas, los dividendos decretados o acordados y que consideraba como parte del costo fiscal los reembolsos efectuados a los accionistas por sus aportaciones al capital.<sup>99</sup>

La única propuesta gubernamental encaminada a mitigar el problema de la evasión y elusión de impuestos, también recomendada por el ITAM, fue la de eliminar las reducciones de impuestos por actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, pesqueras y por edición de libros, y la supresión del régimen

---

<sup>98</sup> Véase: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF). Convención Nacional Hacendaria, Trabajos Preparatorios No 4, Diagnostico General y por Temas pertinentes de la CNH, Ingresos, 18 de enero de 2004, Cuadro 3 Página 27.

<sup>99</sup> Otras propuestas en relación con el ISR a las personas morales fueron las siguientes: la simplificación del cálculo inflacionario por un método anual en lugar del mensual vigente; se establecía la obligación de realizar pagos provisionales mensuales y se suprimía la obligación de realizar el ajuste semestral; se introducía un impuesto equivalente al de liquidación en los casos de cambio de residencia, entre otras.

simplificado, para ser sustituido por el régimen de las personas morales transparentes, mediante el cual la persona moral encargada de agrupar a los contribuyentes para realizar sus actividades empresariales de forma conjunta (cooperativas, por ejemplo), debería cumplir con las obligaciones fiscales de cada uno de los contribuyentes del grupo.

En el caso del ISR a las personas físicas, específicamente del régimen de sueldos y salarios, se proponía una reducción de la tasa máxima vigente de 40 a 32 por ciento para homologarla con la tasa del ISR empresarial, junto con la supresión del subsidio al impuesto; la reducción de la progresividad del impuesto a través de la disminución de la carga fiscal en todos los tramos de tarifa y la reducción de estos últimos a siete; el establecimiento de la tasa cero para los contribuyentes con ingresos no mayores a 50 mil pesos al año, y el incremento del crédito al salario de 4 mil a 4 mil 900 pesos anuales para el tramo de más bajos ingresos.

En contraste con la ampliación de las deducciones y excepciones otorgadas en el caso del ISR a las empresas, se proponía la no deducción de algunas prestaciones contempladas en el ISR de las personas físicas, tales como el pago de tiempo extra, indemnizaciones por riesgos, cuotas obreras absorbidas, gratificación anual mayor a 30 días de salarios mínimo general, prima vacacional y dominical, así como la participación de utilidades mayores a un monto equivalente a 15 días de salario mínimo general.

De este modo, el gobierno federal pretendía ampliar la base sobre la cual se aplica el ISR afectando a los trabajadores puesto que, de acuerdo con la tesis oficial, debía reducirse la carga fiscal de los contribuyentes con ingresos procedentes de las ganancias y los intereses para no desestimular el ahorro, la inversión, la actividad económica, el crecimiento y el empleo.

En ese marco, la NHPD contemplaba la creación de dos regímenes especiales para las personas físicas dedicadas a las actividades empresariales y de prestación de servicios profesionales, dichos regímenes eran el de **actividades empresariales y profesionales**, y el **intermedio**.

El régimen de **actividades empresariales y profesionales** daba un tratamiento similar a las personas físicas dedicadas a las actividades de referencia. Este régimen contemplaba deducciones relativas a compras y gastos en el momento en que fueran efectivamente realizadas, es decir, se trataba de un régimen de flujo de efectivo, y se contemplaban dos opciones para la deducción de inversiones: la deducción lineal en el porcentaje que establezca la nueva ley para cada bien, o la inmediata en un sólo ejercicio, entre otras.

Por su parte el régimen **intermedio**, era aplicable para quienes obtuvieran ingresos por actividades empresariales inferiores a 4 millones de pesos. Se proponía que los contribuyentes pudieran llevar exclusivamente un libro de ingresos, egresos y de registro de inversiones y deducciones, en lugar de la contabilidad establecida por el Código Fiscal de la Federación: no estarían obligados a proporcionar información sobre sus principales clientes y proveedores, ni acerca de operaciones realizadas con partes relacionadas; podrían deducir las inversiones en el momento en que fueran efectivamente erogadas, al igual que sus compras y sus gastos, y podrían emitir comprobantes con los requisitos que establecen las disposiciones fiscales para las deducciones y los acreditamientos.

El **régimen de pequeños contribuyentes** se mantuvo en los mismos términos y condiciones en las que estaba regulado en la Ley vigente.

Por último, con relación a los **ingresos por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de inmuebles** se propuso mantener el régimen de flujo que permite al contribuyente acumular los ingresos cuando

sean efectivamente percibidos; permitir la deducción lineal de inversiones en construcciones, adiciones y mejoras de los bienes inmuebles; los contribuyentes que obtuvieran ingresos inferiores a diez salarios mínimos generales mensuales, no efectuarían pagos provisionales del impuesto; quienes obtuvieran ingresos superiores podrían efectuar los pagos provisionales de este impuesto de manera trimestral.

El carácter de la propuesta oficial en relación con el ISR contravenía las recomendaciones de los organismos internacionales en las que, como vimos, se señalaba que al reducir las tasas y la progresividad de los impuestos, debería incrementarse la base de contribuyentes y, para ello, entre otras cosas, deberían evitarse los incentivos fiscales (tasa preferenciales de impuesto y las exenciones para promover objetivos económicos y sociales específicos) tanto en el caso del IVA como del ISR porque ello, argumentaban, además de menguar la hacienda pública, complica perceptiblemente la administración tributaria, lo cual es aprovechado para evadir y eludir el pago de los impuestos.

La contradicción en la que incurría el gobierno federal era evidente. Por un lado proponía generalizar la tasa del IVA y subsidiar a través del gasto a la población de escasos recursos que resultaría afectada porque ello es supuestamente un mecanismo más eficiente y, por el otro, se contemplaba otorgar estímulos fiscales a través de los regímenes especiales, las excepciones y exenciones del impuesto sobre la renta. En otras palabras, a los pobres se les grava y se les compensa por el lado del gasto y a los ricos se les subsidia desgravándolos.

De acuerdo con la NHPD la modificación propuesta al ISR perseguía un doble objetivo:

a) Compensar a los contribuyentes de menores recursos por el impacto negativo que significaría la generalización de la tasa del 15 por ciento del IVA, a través de medidas como la reducción de la tasa de las personas físicas de 40 a 32 por ciento, la disminución de la carga fiscal en todos los tramos de tarifa, la exención del pago a quienes reciban hasta 50 mil pesos al año, el incremento

del crédito al salario y la deducción de colegiaturas y seguro de gastos médicos,  
y

b) Fomentar el ahorro y la inversión, mediante la reducción de la tasa máxima a las empresas de 35 a 32 por ciento, y las deducciones de la participación de los trabajadores en las utilidades, de las aportaciones al IMSS, e inmediata de los bienes de inversión excepto en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, la creación de nuevos regímenes especiales y de excepción, entre otras.

### **III. Efectos y Objetivos de la Nueva Hacienda Pública Distributiva**

#### **1) Recaudación Tributaria**

De acuerdo con las estimaciones del gobierno federal las modificaciones al IVA que se estaban proponiendo generarían ingresos tributarios adicionales por el equivalente a 2.2 puntos porcentuales del PIB.

Sin embargo, compensar al 20 por ciento de la población más pobres del país que resultaría perjudicada con la medida que también se proponía, hubiera tenido un costo de aproximadamente 4 mil 860 millones de pesos (a través de PROGRESA) más 2 mil 380 millones (vía crédito fiscal al salario), un total de 7 mil 240 millones de pesos de 2000.

De acuerdo con lo anterior, el incremento neto de los ingresos presupuestarios que en ese tiempo se preveía era de 127 mil 620 millones de pesos, de los cuales aproximadamente corresponderían: 84 mil 229 millones al gobierno federal y 42 mil 114 millones a las entidades federativas, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

**Impacto Neto Recaudatorio del IVA de la Propuesta Oficial**  
**Millones de pesos**

PIB 2001. (1)	Impacto recaudatorio Del IVA: 2.2% del PIB. (2)	Costo de compensación para el 20% de la población más pobre. (3)	Impacto neto (4) (2-3)
6,130,000	134,860	7,240	127,620

El impacto recaudatorio neto de las modificaciones propuestas al IVA hubiera elevado la carga fiscal de México en cerca de dos puntos porcentuales del PIB, para dejarla (en cerca de 13 por ciento) muy lejos todavía de la que se observa en países con similar grado de desarrollo.

## 2) Justicia

Uno de los argumentos más importantes para generalizar la tasa del IVA era eliminar el subsidio implícito que se transfiere a través de los regímenes de tasa cero y exentos a la población de mayores ingresos. En efecto, de acuerdo a la ENIGH de 2000, el 20 por ciento de la población del país con mayores ingresos recibía el 42 por ciento de dicho subsidio, mientras el 20 por ciento más pobre solamente recibía el 6.3 por ciento.

Esta concentración del subsidio es a su vez resultado de la gran concentración del ingreso y, por lo tanto, del gasto, que existe en México. El 20 por ciento de la población de mayores ingresos concentraba, en el año de referencia, el 46 por ciento del gasto total, mientras el 20 por ciento más pobre era responsable de sólo el 6 por ciento. Siendo el IVA un impuesto al gasto, resulta evidente que los regímenes especiales de carácter general beneficiarán más, en términos absolutos, a quienes mayor gasto realizan.

Sin embargo, la eliminación de los regímenes especiales hubiera afectado relativamente más a los pobres que a la población de mayores recursos, es decir, era una medida inequitativa. Hubiera significado gravar con el 15 por ciento cerca del 50 por ciento del gasto total que destinan a la compra de los productos sujetos a los regímenes especiales aproximadamente 5 millones de

familias, las más pobres del país, frente a solamente el 17 por ciento del gasto total que destinan a la compra de los mismos productos dos millones de familias, las más ricas de México.

Por otra parte, los mecanismos de compensación propuestos por el ejecutivo probablemente no hubieran logrado revertir el carácter regresivo de la generalización de la tasa del IVA debido a que en nuestro país se ha estimado que los beneficiarios del gasto social, en su sentido más amplio, son fundamentalmente los estratos de la población de mayores ingresos, de tal forma que difícilmente se podría compensar por esa vía a la población más pobre.<sup>100</sup>

De este modo, el carácter regresivo de gravar con IVA los alimentos podría ser compensado con el Gasto Público siempre que se modificara el carácter que actualmente adopta la distribución de dicho gasto y se eliminaran las prácticas clientelares. Pero además, se requeriría eliminar los regímenes especiales y de excepción tanto del IVA como del ISR para ser congruentes con una política que estimule la actividad económica por el lado del gasto y no por el lado de los ingresos, es decir de los impuestos.

Adicionalmente, las transferencias directas vía PROGRESA que en aquel tiempo beneficiaban al 20 por ciento de la población, no hubieran logrado del todo su propósito compensador, dado que las estimaciones más conservadoras señalan que la mitad de la población del país vive en condiciones de pobreza.

En términos más generales, los mecanismos de compensación a través del gasto excluían al 60 por ciento de la población, la que se distribuye entre los deciles de ingreso III y VIII, que comprende al 30 por ciento de la población

---

<sup>100</sup> Véase Scott, John. La Otra Cara de la Reforma Fiscal: La Equidad del Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D. F. Debe advertirse que esta conclusión difiere de las estimaciones de la SHCP en Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias, 2001, debido a ciertas omisiones que comete la Secretaría de Hacienda y que el propio Scott comenta en su artículo.

pobre y a la clase media baja y que, de acuerdo a la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares del año 2000, concentraba el 60 por ciento del ingreso nacional y destinaba al gasto en alimentos, medicinas y productos exentos, entre el 57 por ciento (decil III) y el 50 por ciento (decil VIII) del gasto familiar total. De acuerdo con la propuesta oficial, este amplio segmento de la población sería compensado a través de modificaciones al impuesto sobre la renta, las que, como vimos, incluyen reducción de tasas, ampliación del tramo exento, ampliación del crédito fiscal al salario, y deducción del pago de colegiaturas y de primas de seguros, es decir, sería compensado por la vía del impuesto.<sup>101</sup>

Al comparar la situación económica de las familias antes y después de la eliminación de los regímenes de tasa cero y exentos del IVA puede tenerse una idea aproximada de las pérdidas y las ganancias que dicha medida les hubiera ocasionado.

Para llevar a cabo la comparación de referencia se consideró solamente el impuesto al ingreso de las personas físicas, pues no se cuenta con información suficiente para el cálculo del ISR de las empresas; se supuso una transferencia de dinero en efectivo (110 pesos mensuales) al 20 por ciento de las familias más pobres del país; se consideró que los trabajadores de este segmento de la población (deciles I y II) no habrían recibido el crédito fiscal al salario, dado que por lo regular no tienen empleo formal, y no se tomaron en cuenta las deducciones correspondientes al pago de colegiaturas y primas de seguros de gastos médicos.

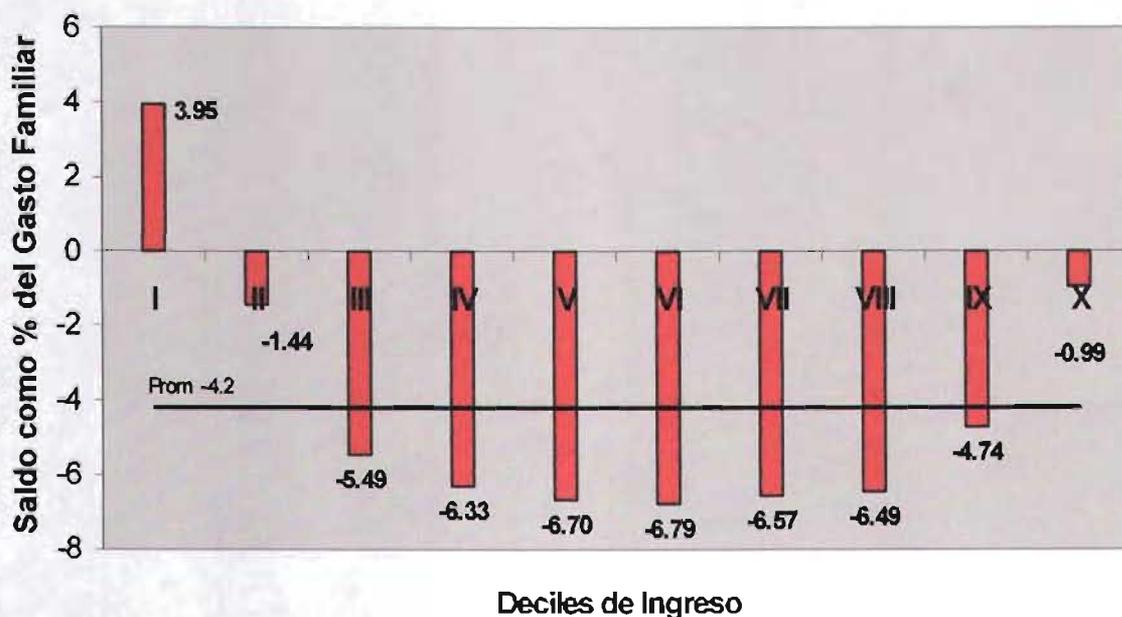
De acuerdo a lo anterior, los resultados de dicha comparación corresponden solamente a los trabajadores y empleados del país.

---

<sup>101</sup> La Encuesta Ingreso Gasto distribuye a la población total del país en diez partes iguales, en orden creciente, de acuerdo a los ingresos que recibe. De esa forma, el decil I concentra al 10 por ciento de la población de menores recursos de México, mientras que el decil X agrupa al 10 por ciento de la población del país de mayores recursos.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, el 10 por ciento de las familias más pobres de México hubiera visto más que compensado el efecto negativo provocado por las modificaciones al IVA: ganaría el equivalente a 4 por ciento del gasto familiar promedio. No sucede lo mismo con el segundo decil, a partir del cual se observa una pérdida que se eleva hasta alcanzar su valor máximo en el decil VI, para luego reducirse sistemáticamente.

### Balance de Pérdidas y Ganancias de la Propuesta Oficial



El resultado neto de las pérdidas y ganancias del total de las familias del país arroja una pérdida promedio equivalente al 4.2 por ciento del gasto familiar total; el 70 por ciento de las familias, las comprendidas entre los deciles III y IX, afrontaría una pérdida superior al promedio. La mayor pérdida se concentraría en el veinte por ciento de las familias pertenecientes a los deciles V y VI, es decir, en la clase media baja. Ese resultado era congruente con una conclusión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el sentido de que "... las

familias que más aportan a la recaudación se concentran en los últimos deciles, mientras que el gasto se distribuye mayormente en los deciles centrales.”<sup>102</sup>

En suma, el 90 por ciento de la población del país se vería afectado negativamente por la reforma tributaria propuesta por el ejecutivo, pero los perjuicios serían relativamente mayores para los estratos de la población con ingresos medios y bajos, y menores para los de ingresos altos. En este sentido, la reforma propuesta seguía siendo regresiva, aún con los mecanismos de compensación que se proponían.

Si se consideran los elementos no incluidos en el ejercicio anterior, como las deducciones de colegiaturas y primas de seguros, así como las previstas en relación con el impuesto al ingreso de las empresas (deducción de utilidades distribuidas a los trabajadores, cuotas al IMSS, deducción inmediata de activos, etc.), es probable que el carácter regresivo de la propuesta se fortalezca, pues dichas deducciones benefician solamente a los estratos de la población de mayores ingresos, y en relación directa con su monto absoluto.

De este modo, el objetivo de justicia de la NHPD no se conseguía, al menos no en términos de equidad vertical dado que, a excepción del diez por ciento de la población de menores recursos, los menos perjudicados con la medida era el estrato de población de mayores ingresos.

### 3) Eficiencia

La tesis de que el ISR afecta negativamente la oferta de trabajo, el ahorro y la inversión y, como consecuencia la reducción de su tasa y los estímulos fiscales a través de este impuesto generarían los efectos contrarios es, como se estableció en el capítulo 1, resultado de un conjunto de supuestos que

---

<sup>102</sup> Véase SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias. Presentado al Congreso de la Unión en marzo de 2001.

corresponden a un caso particular que contempla la teoría de los impuestos y no necesariamente es válida en el caso general.

En efecto, como se expuso en el capítulo 1, para la teoría de los impuestos el ISR puede afectar negativamente la oferta de trabajo y el ahorro de los individuos solamente cuando el impuesto es cedular, es decir, se aplique no al ingreso en general sino a una fuente específica de ingreso, como los salarios o los ingresos por intereses, por ejemplo, y cuando las curvas de oferta y demanda, de trabajo y de ahorro, tienen un alto grado de elasticidad ingreso. Los efectos perversos se darán cuando el efecto sustitución que produce el impuesto domina al efecto ingreso y ello es consecuencia de un elevado grado de sustituibilidad entre trabajo y ocio y entre consumo presente y consumo futuro. En ese sentido, el argumento en el cual se apoya la NHPD para privilegiar el IVA en detrimento del ISR representa un caso particular de la teoría, de ninguna manera el caso general.<sup>103</sup>

Desde otra perspectiva, la propuesta contenida en la NHPD adoptó la tesis de la teoría neoclásica según la cual el impuesto al ingreso, en general y en cualquier circunstancia, al reducir la tasa de retorno, o de ganancia, reducirá el ahorro y la inversión, con graves perjuicios para la actividad económica del país. De donde concluyen que los impuestos indirectos (a las ventas, al consumo o al valor agregado) reducirán la oferta de trabajo con la que cuenta el sistema (porque se encarecen los bienes que se consumen y se abarata el ocio que no está gravado), pero a diferencia del impuesto al ingreso no generan efectos negativos sobre la inversión.<sup>104</sup>

Con la adopción del paradigma neoclásico como guía de la NHPD, se ignoraba por completo los planteamientos de otras corrientes teóricas, como las de Keynes y Kalecki, quienes sostienen que los impuestos al consumo se traducen

---

<sup>103</sup> Véase, en este trabajo, Capítulo 1, acápite III, inciso 2, páginas 21 a 28

<sup>104</sup> Véase, en este trabajo, el Capítulo 2 para una explicación completa del argumento neoclásico.

desestímulo para la actividad económica, al contrario de lo que supone la teoría neoclásica. El argumento que ofrecen al respecto esquemáticamente planteado, es el siguiente:

Dado que:

(1) Ingreso = Consumo + Inversión + gasto deficitario del gobierno + Exportaciones – Importaciones, y que

(2) Ahorro = Ingreso – Consumo,

El incremento del ahorro ante la reducción del consumo, ocasionada por la aplicación de los impuestos indirectos, supondría que el ingreso permaneciera constante. Sin embargo, dentro del marco teórico de Keynes y Kalecki, es posible concluir que, dada la inversión y el resto de las variables del lado derecho de la ecuación (1), los impuestos reducirán el consumo pero no necesariamente aumentará el ahorro, porque el empleo de la mano de obra y, por lo tanto, el ingreso, también se reducirán para ajustar la oferta a la caída en la demanda de bienes de consumo. Además, aún si aumentara el ahorro ello no significaría que automáticamente deba aumentar la inversión.

Para Keynes y Kalecki, los impuestos que contribuyan a una mayor concentración del ingreso, como los impuestos indirectos, provocarán que el monto de consumo agregado se reduzca, dado que los estratos de la población de menores recursos tienen una propensión al consumo superior a la que tiene la población de mayores recursos. Al reducirse el consumo, el gasto de inversión que se está llevando a cabo no será suficiente para justificar el nivel de empleo y el producto actual y deberán reducirse. De acuerdo con lo anterior, gravar el consumo de los bienes esenciales implica que la inversión tendrá que incrementarse para obtener el mismo nivel de empleo y producto de antes de la introducción del impuesto y ello no sólo no se garantiza sino que es difícil que suceda.

Por otro lado, si los impuestos a las ganancias se gastan de inmediato, ya sea a través de un más elevado gasto público o bien al ser transferido a los estratos de la población de menores recursos, no ocurre el efecto adverso que se sugiere en el esquema neoclásico. En efecto, la demanda total crece, el aprovechamiento de las capacidades productivas se eleva y esto estimula la inversión.<sup>105</sup>

En ese marco teórico, la aplicación del IVA a los alimentos, medicinas y otros bienes sujetos al régimen de exentos, habría provocado el incremento de los precios, la disminución del consumo y, en consecuencia, la reducción del volumen de producción, del empleo y de la producción del país, en particular la de los sectores ligados a la producción, distribución y consumo de esos bienes.

Si el gasto público se eleva en el mismo monto en que se reduce el consumo privado, y eso se traduce en demanda efectiva y no en pago de deuda ni superávit del sector público, el PIB y el empleo del país se mantendrán en su nivel actual, y habría cambiado sólo la estructura de la producción nacional, en detrimento de alimentos, medicinas y otros bienes antes exentos.

Así, desde la perspectiva de Keynes y Kalecki, la combinación de impuestos al consumo de los bienes de primera necesidad, la reducción de las tasas del ISR y la búsqueda del superávit primario para hacer frente a la deuda contingente, que busca el gobierno federal con su propuesta hubiera provocado efectos depresivos sobre el sistema económico.<sup>106</sup>

Como puede observarse, no existe consenso en el sentido de que la generalización de la tasa del IVA junto con la reducción de las tasas y la ampliación de las deducciones y exenciones del ISR que se proponen a través

---

<sup>105</sup> La constatación de la validez de este principio teórico fue realizado por, López Gallardo, Julio. En La Macroeconomía de México: El Pasado Reciente y el Futuro Posible. Ed. Porrúa, México 1998, Capítulo 1, en el que analiza de una forma crítica el proceso de ajuste que vivió la economía mexicana en la década de los ochenta

<sup>106</sup> La explicación completa de los argumentos teóricos de Keynes y Kalecki pueden verse, en este trabajo, en el capítulo 3.

de NHPD, tengan el efecto de incentivar el ahorro, la inversión y el crecimiento económico. El gobierno no ofrecía pruebas al respecto y desde el punto de vista teórico hay puntos de vista que sostienen exactamente lo contrario.

Aún suponiendo que los impuestos al ingreso introdujeran distorsiones en el proceso económico de nuestro país, como sostiene el actual gobierno, su propuesta de modificación a la legislación tributaria significaba privilegiar el objetivo de eficiencia económica en detrimento del objetivo de equidad del sistema tributario mexicano.

El problema con esa elección del gobierno es que la hacía aparecer como una cuestión técnica indiscutible, cuando en realidad se trata de una decisión política e ideológica, es decir, es no sólo posible sino completamente válido que se prefiera mayor equidad a costa incluso de ciertas distorsiones del proceso económico en el sistema impositivo, si con ello se maximiza el bienestar de la sociedad. Si ese fuera el caso, se tendría que privilegiar los impuestos progresivos al ingreso en detrimento de los impuestos indirectos, lo cual denotaría que se prefiere un sistema tributario que grava más a quienes mayores recursos económicos poseen, lo contrario de la que proponía el gobierno mexicano.<sup>107</sup>

En suma, la propuesta de reforma tributaria del gobierno federal planteada a través de la Nueva Hacienda Pública Distributiva contenía aspectos muy controvertidos e implicaba profundizar la tendencia que ha venido siguiendo el modelo impositivo de México, en el que se privilegian los impuestos indirectos en detrimento del impuesto sobre la renta. Dicha propuesta fue sometida a la consideración del Congreso de la Unión de donde resultaron modificaciones importantes en la legislación fiscal que serán analizadas en el próximo capítulo.

---

<sup>107</sup> Stiglitz, Joseph. Op, Cit, página 534.

## CAPÍTULO 7 LA REFORMA TRIBUARIA DE MÉXICO

### I INTRODUCCIÓN

En este capítulo abordaremos los cambios realizados por el Congreso de la Unión a la legislación fiscal entre 2001 y 2005 en México, tanto para contrastarlos con la propuesta de reforma fiscal del gobierno federal contenida en la NHPD, como para precisar las características y la orientación general de las transformaciones recientes del sistema tributario de México, como resultado de la reforma que efectivamente se está llevando a cabo.

Se estudian también los rasgos generales de lo que podría ser una propuesta de reforma tributaria. Esta propuesta sería alternativa tanto respecto a la del actual gobierno, como frente a la que ha venido implantándose en México a través del Congreso de la Unión y que, en lo fundamental, se aproxima bastante a la propuesta del gobierno federal.

Dentro de los rasgos generales de la propuesta alternativa se consideran, primero, las recomendaciones que surgen de lo que hemos llamado la teoría de los impuestos, fundadas en los principios, la experiencia y lo que se considera será el futuro de las reformas fiscales en el mundo.

En segundo lugar, se revisa la propuesta de reforma fiscal para los países de América Latina y el Caribe que presenta la CEPAL, tomando en cuenta las características, económicas, sociodemográficas y políticas que caracterizan a este conjunto de países, así como sus aspiraciones de lograr un nivel de desarrollo superior, más homogéneo y más equitativo.

Por último, se presenta una propuesta de reforma tributaria alternativa para México que solamente pretende plantear los objetivos y las orientaciones generales que debería contener dicha reforma. Se toma en cuenta que existen

rezagos productivos que se expresan, sobre todo, en insuficiencia o inadecuación de su infraestructura física y que requieren de la intervención directa del gobierno; así como rezagos sociales que se hacen patentes en la magnitud de la pobreza y las desigualdades del país y que no admiten un sistema tributario que grave, con impuestos, a los estratos de la población de menores recursos.

## **II Las Reformas Aprobadas por el Congreso**

### **1 La Nueva Ley del Impuesto sobre la renta de 2002**

La ausencia de mayoría absoluta del PAN en el Congreso y la oposición del PRI y el PRD determinó que el Congreso de la Unión rechazara las propuestas del gobierno de modificación del IVA pero, en cambio, aprobó un conjunto de modificaciones a las leyes correspondientes al ISR, IEPS y a la de Derechos contenidas en la NHPD.<sup>108</sup>

Dentro de las modificaciones, aprobadas para que entraran en vigor durante 2002, la más importante fue la relacionada con el ISR, puesto que se estimaba que las modificaciones a dicho impuesto aportarían las dos terceras partes de los ingresos tributarios adicionales que se obtendrían durante ese año. Además, significaban una reestructuración completa del Impuesto sobre la renta en la que, como se ha visto, destacaba la reducción tanto de las tasas como de la progresividad de dicho impuesto, así como la ampliación de las deducciones para los ingresos procedentes del capital y la creación de nuevos regímenes especiales.

En efecto, entre los cambios aprobados por el Congreso que habían sido propuestos por el gobierno federal se encuentran: la reducción de las tasa del

---

<sup>108</sup> Una relación más amplia de las principales propuestas contenidas en la NHPD y su aceptación o rechazo por el Congreso de la Unión entre 2002 y 2005, puede verse en el anexo 2 al final de este trabajo.

ISR de manera gradual; la reducción de los tramos de tarifa para el caso del ISR de las personas físicas; la eliminación del impuesto del 5 por ciento a los ingresos por concepto de dividendos; la deducción inmediata de la inversión cuando esta se realice fuera del Distrito Federal, Guadalajara o Monterrey, acreditable en el ejercicio siguiente al de su realización; el nuevo esquema para el cálculo del costo fiscal de las acciones; el método anual para el cálculo de la inflación; los pagos provisionales mensuales y la eliminación del ajuste semestral; la deducción de las aportaciones de los patrones al IMSS, incluso de aquellas que sean a cargo de los trabajadores y sean pagados por estos,<sup>109</sup> y la creación del régimen de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales y el régimen intermedio, entre otros.

Por contraste, el Congreso rechazó el régimen de personas morales transparentes que representaba la posibilidad de eliminar el trato preferencial y las concesiones que tienen los contribuyentes dedicados al autotransporte y las actividades primarias. El Congreso no solamente rechazó esa iniciativa sino que además consolidó el régimen simplificado en donde tributan estos segmentos sociales otorgándoles mayores concesiones y deducciones de impuestos.

El Congreso rechazó también la deducción de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU), así como la propuesta oficial de eliminar la deducción de algunas de las prestaciones sociales que reciben los trabajadores. Sin embargo, como se verá más adelante, estas iniciativas, fueron total o parcialmente aprobadas posteriormente por el Congreso, a diferencia de lo ocurrido con el régimen simplificado que se ha ido fortaleciendo con el tiempo.

Las escasas medidas que adoptó el Congreso para evitar la evasión de impuestos como el impuesto de 3 por ciento a la nómina como sustituto del

---

<sup>109</sup> Anteriormente las contribuciones a la seguridad social a cargo de los trabajadores que eran pagadas por los patrones no podían ser deducidas del pago de impuestos de estos últimos.

crédito al salario aprobado para 2002, fue posteriormente declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Igual suerte corrió el establecimiento del impuesto a las ventas de los bienes y servicios suntuarios que también fue declarado inconstitucional, aunque en este caso dicho impuesto tenía un efecto más propagandístico que recaudatorio. Daba la apariencia de que con él, finalmente, se lograría gravar a la población de mayores recursos del país pero, por una parte, tenía dificultades para su aplicación práctica, empezando por la definición precisa de lo que se considera bienes y servicios de lujo y, por la otra, contribuía muy poco a la recaudación tributaria. Se estimaba que aportaría solamente la décima parte del incremento total de ingresos tributarios esperados para 2002.

De este modo, puede decirse que, a excepción de la eliminación de los regímenes de tasa cero y exentos del IVA, el Congreso aprobó una gran parte de las propuestas contenidas en la NHPD, adoptando así el modelo fiscal que impulsaba el ejecutivo federal, el cual reduce la importancia del ISR y otorga subsidios y estímulos fiscales a través de dicho impuesto en lugar de utilizar para ello el gasto público.

Por otra parte, debe señalarse que la tendencia a la sustitución del ISR por el IVA como eje del sistema tributario mexicano se inicia desde finales de los ochenta. Puede decirse que las reformas propuestas por el gobierno de Fox son similares a las que en su momento plantearon los gobiernos anteriores. Desde el sexenio de Miguel de Madrid hasta la fecha la orientación general de la política tributaria del gobierno federal ha sido la misma.

La ley del impuesto sobre la renta aprobada en 2002, es resultado de la derogación de las que se aplicaron en 1987 y 1988, de manera transitoria, y la definitiva de 1989. La ley del ISR vigente en 1987, es particularmente importante porque estableció una tasa del 35 por ciento y porque sustituyó la

deducción del costo de lo vendido por la deducción de las compras efectuadas en el ejercicio.<sup>110</sup> Además, en esa misma Ley se incorporaron partidas acumulables y deducibles por efectos inflacionarios. La tasa del 35 por ciento estuvo vigente hasta el 30 de septiembre de 1993, ya que a partir del primero de octubre de ese año, se aplicó la tasa del 34 por ciento (en ese ejercicio, la tasa impositiva promedio fue del 34.75 por ciento).

Derivado de la disminución de la tasa de impuesto que se señala, la recaudación tributaria disminuyó, por lo que se decidió incrementarla de nuevo al 35 por ciento a partir del primero de enero de 1999, estableciendo como contraparte la reinversión de utilidades, con la que se estableció la opción de diferir una parte del impuesto sobre la renta. Finalmente, la ley vigente a partir del primero de enero de 2002, que derogó la anterior, preveía una tasa máxima de impuestos para personas morales del 32 por ciento, que sería aplicable a partir del 2005, de acuerdo a disposiciones transitorias.

A pesar de los avances logrados por el gobierno federal en materia del ISR en 2002, la reforma fiscal promovida por el gobierno estaba aún incompleta. Por ello, el 6 de noviembre de 2003, una vez más, el ejecutivo federal sometió a la consideración del Congreso, como parte del paquete económico para 2004, la disminución de la tasa general del IVA del 15 al 10 por ciento, la eliminación del concepto de región fronteriza en donde se tributa a la tasa de 10 por ciento y la eliminación en la Ley del IVA de los regímenes de tasa cero y exentos.

Una vez más, el Congreso rechazó las modificaciones al IVA propuestas por el ejecutivo. No obstante, a cada rechazo de la pretensión oficial de gravar con IVA a los alimentos y medicinas, correspondía un avance en la reducción de la tasa o la base del ISR. Así, por ejemplo, en la miscelánea fiscal de 2003, el Congreso aprobó la deducción de la participación de los trabajadores en las

---

<sup>110</sup> Más adelante se verá que cuando el ejecutivo federal quiso volver al sistema de deducción del costo de lo vendido en 2005, se desató una fuerte oposición por parte de las cúpulas empresariales del país.

utilidades de las empresas en un 40 por ciento para el 2004 y en un 80 por ciento para el 2005.

## **2 Las Modificaciones a la Leyes Fiscales de 2005.**

### **A Los Impuestos Indirectos**

El ocho de septiembre de 2004, el ejecutivo federal insistía en su empeño por concluir la reforma fiscal, al proponer al Congreso, a través del paquete económico para el año 2005, un conjunto de modificaciones a los impuestos indirectos que tenían la intención de modificar, aunque fuera parcialmente, los regímenes de tasa cero y exentos del IVA, así como transferir mayores potestades tributarias a las entidades federativas.

En vista del reiterado rechazo por parte del Congreso de la iniciativa gubernamental de modificar los regímenes especiales del IVA, el gobierno federal logró que la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) cuyos trabajos concluyeron en junio de 2004, recomendara revisar las tasas actuales del impuesto al valor agregado, así como la lista de productos exentos. De acuerdo con la CNH lo anterior podría compensar la caída de los ingresos tributarios federales que implicaban otras recomendaciones, como las de reducir la tasa del IVA, la general y la que se aplica en la frontera, de 15 a 12 y de 10 a 7 por ciento, respectivamente, para permitirle a las entidades federativas el establecimiento de un impuesto local al consumo final con una tasa mínima de tres por ciento.

El ejecutivo federal propuso al Congreso la reducción de las tasa del IVA y el impuesto local al consumo final, condicionándolos a la revisión de la lista de productos sujetos a la tasa cero y exentos del IVA tal y como recomendaba la CNH. En ese esquema deberían ser los propios legisladores de ambas cámaras los responsables de gravar con una cierta tasa de IVA los alimentos y las

medicinas, así como de decidir que productos y servicios deberían ser excluidos del régimen de exentos.

Sin embargo, los cálculos del ejecutivo federal fracasaron puesto que todos los partidos representados en el Congreso, incluyendo al PAN, se pronunciaron en contra de dichas modificaciones. Los legisladores de ambas cámaras argumentaron que la reducción de las tasas del IVA afectaría la recaudación federal hasta por 60 mil millones de pesos, y no se consideraron las medidas que habrían podido compensar esa caída de los ingresos tributarios. Como consecuencia de lo anterior se rechazó también el establecimiento del impuesto local al consumo final.

Los legisladores del país no estuvieron dispuestos a asumir los costos políticos que implica gravar con IVA, cualquiera fuera la tasa, los alimentos y las medicinas. Aceptaron solamente abrir la posibilidad a las entidades federativas para el establecimiento del impuesto local al ingreso de forma cédular de entre 2 y 5 por ciento; así como algunas modificaciones para el acreditamiento del IVA que llevan a cabo los tres órdenes de gobierno, las entidades descentralizadas e instituciones públicas, y la modificación del artículo 6° de la Ley del IVA, a efecto de que los saldos a favor que los contribuyentes compensen no puedan acreditarse en declaraciones posteriores.

Como en ocasiones anteriores, junto con la negativa de modificar el IVA, el Congreso aprobó, a iniciativa del gobierno federal, un paquete de reformas que entraron en vigor a partir del primero de enero de 2005 que destacan por su carácter regresivo y porque tienden a agravar los problemas de evasión y elusión fiscal.

## B Las Modificaciones al ISR

### a) ISR a las Empresas

Entre las principales modificaciones al ISR a las empresas destaca la reducción de la tasa máxima del 33 por ciento que existía en 2004, al 28 por ciento en un plazo de dos años. A partir del primero de enero de 2005, la tasa es de 30 por ciento, será de 29 por ciento en el 2006, hasta alcanzar el 28 por ciento en 2007.<sup>111</sup>

También a iniciativa del ejecutivo y para complementar los beneficios fiscales a las empresas, ahora se podrá disminuir de la utilidad fiscal, en su totalidad, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU), lo cual significa, reducir aún más la base del impuesto. Es decir, se pagarán menos impuestos por el efecto combinado de la reducción tanto de la tasa como de la base del ISR a las empresas. De acuerdo con algunas estimaciones las empresas podrían pagar hasta 6 por ciento menos del ISR, sólo con la posibilidad de disminuir de la utilidad fiscal, el monto total de utilidades que se reparte a los trabajadores.<sup>112</sup>

Una posible justificación para reducir la tasa y la base del ISR es que al formar parte de un paquete de negociación, las personas tanto físicas como morales (las empresas), se comprometen a cumplir con sus obligaciones abandonando las prácticas de evasión y elusión fiscal.

---

<sup>111</sup> La tendencia a la reducción de la tasa del impuesto sobre la renta a las empresas viene dándose desde el inicio de la presente administración. En efecto, en 2001 la tasa del ISR a las empresas se redujo del 35% más 5% por dividendos, al 32%, estableciéndose que el ajuste debería realizarse de manera gradual, un punto por año, así, en el ejercicio fiscal de 2002 se aplicaría una tasa del 35%, para que en 2005 la tasa fuera de 32%.

<sup>112</sup> Estimaciones del despacho Deloitte & Touche aparecidas en el diario Reforma el día 14 de septiembre de 2004

Sin embargo, la propuesta del gobierno no parece responder a una estrategia negociadora como la que se señala puesto que se dejan intactos los regímenes especiales y de excepción que contempla la Ley del ISR y que conceden un tratamiento preferencial a cierto tipo de contribuyentes que se traduce en inequidad y reducida capacidad recaudatoria, o bien, son utilizados para evadir y eludir impuestos. Tal es el caso del régimen simplificado del ISR a las empresas y los regímenes intermedio y de pequeños contribuyentes en el caso del ISR para personas físicas.

Otro elemento que permite afirmar que la reducción de la tasa del ISR propuesto por el ejecutivo federal no formaba parte de un paquete previamente negociado con las cúpulas empresariales fue la reacción de estas últimas en contra de diversas modificaciones al ISR a las empresas orientadas a combatir la evasión y elusión fiscal y elevar de ese modo la capacidad recaudatoria del gobierno federal. Entre las modificaciones de referencia propuestas por el ejecutivo federal, destacan en particular las siguientes:

- La reimplantación del esquema de deducción del costo de lo vendido, consistente en deducir del pago del impuesto el costo de las compras estrictamente relacionadas con las ventas, en lugar de deducir el total de compras. Se proponía sustituir la deducción de compras, así como de los sueldos y gastos relacionados con la producción, por la deducción exclusiva del costo de ventas<sup>113</sup>, y

---

<sup>113</sup> La ley del impuesto sobre la renta vigente a partir del 2002, es resultado de la derogación de la aplicable de manera transitoria a partir de 1987 y 1988 y definitiva a partir de 1989.

Esta ley, sustituyó a la que consideraba dentro de sus deducciones al costo de ventas y tasa de impuesto del 42%.

La ley vigente a partir de 1987, estableció una tasa del 35% y en lugar de la deducción del costo de ventas, incorporó la deducción de las compras efectuadas en el ejercicio, adicionalmente a la incorporación de partidas acumulables y deducibles por efectos inflacionarios.

La tasa del 35% estuvo vigente hasta el 30 de septiembre de 1993, ya que a partir del 01 de octubre de 1993, se aplicó la tasa del 34% (en este ejercicio, la tasa impositiva promedio fue del 34.75%).

Derivado de la disminución de la tasa de impuesto, la recaudación disminuyó, por lo que se decidió incrementarla al 35% a partir del 01 de enero de 1999, estableciendo como contraparte la

- La no deducibilidad de intereses provenientes de un endeudamiento que exceda del doble del monto del capital de la empresa (excluyendo a las empresas financieras).

La SHCP planteó a los diputados la posibilidad de recaudar hasta 40 mil millones de pesos con una sola de las reformas fiscales propuestas al Legislativo, la modificación del esquema de deducción de costo de compras actual por el de costo de ventas propuesto. Sin embargo, fue precisamente esa propuesta la que mayor rechazo provocó por parte de las cúpulas empresariales. El presidente del Consejo Coordinador Empresarial, José Luis Barraza, declaró: "Las cúpulas empresariales no respaldamos la propuesta, nos oponemos, ya hicimos las aclaraciones pertinentes a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados" <sup>114</sup>

Se expresaba así una vez más la avidez de los líderes empresariales al aceptar exclusivamente las propuestas oficiales que les significaban reducción del pago de impuestos, rechazando aquellas otras que contribuían a mitigar el principal problema de los ingresos tributarios del gobierno federal, la evasión y elusión fiscal.

Las propuestas de reducir la tasa y reducir la base del ISR a las empresas fueron aceptadas por el Congreso unánimemente. Sin embargo, ante la presión de las cúpulas empresariales, los legisladores del PRI se opusieron a la deducción del costo de ventas, en vez de las compras totales de las empresas, y a la deducción de los intereses producto del sobreendeudamiento.

---

re inversión de utilidades, con la que se estableció la opción de diferir una parte del impuesto sobre la renta.

La ley vigente a partir del 01 de enero de 2002, que derogó la anterior, preveía una tasa de impuestos para personas morales del 32%, que sería aplicable a partir del 2005, de acuerdo a disposiciones transitorias.

<sup>114</sup> Véase Diario Reforma, 30 de septiembre de 2004.

El 27 de octubre de 2004, con la oposición del PRI, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó cambiar el esquema de deducibilidad de los inventarios a solamente las compras de lo vendido del ISR. Sin embargo, debido a esa oposición la medida propuesta por el Ejecutivo fue matizada por los senadores al ampliar el periodo de transición en función del índice de rotación de inventarios para acumularlos a un período de 12 años en lugar de los 3 años propuesto por el ejecutivo y los 7 años aprobado por los diputados.

Por lo que hace a la no deducibilidad de intereses resultantes del endeudamiento excesivo, también se suavizó la medida. Los senadores ratificaron la decisión de los diputados de considerar que se consideraría sobreendeudamiento a la deuda que exceda tres veces el capital contable de las empresas y no sólo dos veces respecto al capital fiscal que proponía el ejecutivo.

Para compensar aún más a las cúpulas empresariales, diputados y senadores aprobaron modificaciones a la legislación fiscal que no habían sido siquiera promovidas por el ejecutivo federal. En efecto a iniciativa de los diputados se propuso la modificación al artículo 220 de la Ley del ISR para permitir la deducción inmediata de las inversiones en activo fijo en todo el territorio nacional y las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara. Sin embargo, a propuesta de los senadores, el Congreso solamente aprobó establecer que la deducción se realizará no inmediatamente sino en el ejercicio siguiente al de la adquisición de dichos bienes, así como la revisión de los municipios que se consideran pertenecientes a las áreas metropolitanas de referencia en donde no aplica la deducción inmediata, con el claro propósito de excluir algunos de ellos.

En el mismo sentido que la anterior, se encuentran la modificación que ambas Cámaras introdujeron al régimen de consolidación fiscal para permitir a las empresas consolidar el 100 por ciento de su participación accionaria que tengan

en el capital de sus sociedades controladas, en lugar del 60 por ciento vigente en 2004;<sup>115</sup> así como la modificación al artículo 36 de la Ley del ISR para permitir que los contribuyentes dedicados a realizar desarrollos inmobiliarios pueden optar por deducir el monto original de la inversión de los terrenos en el ejercicio que los adquirieran.

El resto de las iniciativas promovidas por el ejecutivo en relación al ISR a las empresas fueron aprobadas en su totalidad:

- Las nuevas disposiciones respecto a los pagos provisionales para sociedades en periodo de liquidación consistentes en la obligación de éstas de realizar pagos provisionales mensuales y declaración al término de cada año calendario en vez de las declaraciones semestrales que actualmente se aplican;
- La deducción del consumo de combustibles de vehículos automotores sólo cuando el pago correspondiente se efectúe mediante cheque nominativo, tarjeta de crédito, de débito o de servicios o monederos electrónicos, aún cuando dichos consumos no excedan de 2000 pesos;
- La modificación del concepto de gastos diferidos para fines de deducción de impuestos, para equipararlo con la deducción de cualquier inversión en activos tangibles.
- Permitir la deducción al 100 por ciento en un solo ejercicio de inversiones:
  - ✓ En maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes no renovables.
  - ✓ Adaptaciones que impliquen mejoras o adiciones al activo fijo, que otorguen facilidades de acceso y uso de instalaciones a personas con capacidades diferentes.
  - ✓ A partir de 2005, los contribuyentes podrán optar por efectuar la deducción inmediata de inversiones de bienes nuevos de activo fijo, en el ejercicio siguiente, al de su adquisición o legal importación, en el caso de activos fijos de procedencia extranjera

---

<sup>115</sup> Es sabido que el régimen de consolidación fiscal es uno de los mecanismos que se utilizan para evadir impuestos, los diputados lo ampliaron del 60 al 70 por ciento, pero los senadores elevaron la proporción de referencia al 100 por ciento.

Adicionalmente, también con el fin de compensar a la cúpula empresarial, el Congreso aprobó que a partir de 2005 se podrán deducir de la base del impuesto al activo, las deudas contratadas con el sistema financiero y sus intermediarios, así como las deudas contratadas con residentes en el extranjero.

#### b) ISR a las personas Físicas

En relación con el ISR a las personas físicas los diputados habían desechado la propuesta del ejecutivo federal de reducir la tasa y acortar los tramos de tarifa del ISR a las personas físicas y la supresión del crédito al salario para ser sustituido por los subsidios al empleo y para la nivelación de ingresos. Sin embargo, el Congreso aprobó la medida, gracias a que los senadores la aceptaron modificando las cotas de los tramos de tarifa que había propuesto el ejecutivo, al establecer que el límite para la tasa de 25 por ciento sería un ingreso de hasta 2.5 millones de pesos al año, en vez de los 5 millones considerados en la iniciativa oficial; de esa cifra en adelante, la tasa a pagar será de 28 por ciento.

Se aprobó también la propuesta oficial de exclusión general de 76 mil pesos al año y se determinó que la nueva tarifa será aplicable hasta 2007; para 2006, la tasa máxima será del 29 por ciento, y durante 2005, se utilizarán las mismas tablas, tarifas y mecánica vigentes hasta el 31 de diciembre de 2004, es decir, tomando en cuenta la mecánica de la tarifa de cinco tramos y las tablas de subsidio y crédito al salario pero con la disminución de la tasa máxima del 32 al 30 por ciento.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> En correspondencia a lo sucedido con el ISR a las empresas, la tendencia a la reducción de la tasa del impuesto sobre la renta las personas físicas, viene dándose desde el inicio de la presente administración. Se redujo la tasa marginal máxima del 40% a un 32%; determinándose que dicha reducción se realizaría de forma gradual, para que en un periodo de cuatro años la tasa máxima fuera de 32%.

El ejecutivo federal estima que el tramo de ingresos exentos del pago del ISR a las personas excluirá del pago del impuesto al ochenta por ciento de los trabajadores del país, pero la estructuración de la tarifa en sólo dos tramos introduce elementos de regresividad al reducir la carga fiscal de los estratos de la población de mayores ingresos y de elevarla para la población de menores recursos.

En el siguiente cuadro se muestra como un trabajador con ingresos por salario de 4 mil pesos al mes, sin prestaciones, con la legislación vigente hasta diciembre de 2004, recibía un subsidio de 90.35 pesos mensuales; cuando entren plenamente en vigor las modificaciones realizadas por los diputados, es decir, en 2007, recibirá un subsidio menor, de 83.33 pesos.

En el mismo cuadro se observa que un trabajador con ingresos de 15 mil pesos al mes, sin prestaciones, pagaba 2 mil 025.84 pesos a una tasa efectiva de 13.51 por ciento y en el 2007 tendrá que pagar 2 mil 166.67 pesos, que equivale a una tasa de 14.44 por ciento; mientras que los contribuyentes con ingresos de 40 mil pesos y más, de nuestro ejemplo, pagarán menos impuestos tanto en términos absolutos como relativos.

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados en la CNH con los gobernadores de los estados, el ejecutivo federal propuso y el Congreso aprobó el establecimiento de un impuesto de carácter estatal para las personas físicas que obtengan ingresos por salarios, honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales. El impuesto sería discrecional, tendría una tasa de entre 2 y 5 por ciento, su base se homologaría a la del ISR federal, del cual sería deducible, en su parte de salarios podría sustituir al impuesto sobre nóminas del 2 por ciento actual y sería cedular, es decir, aplicable a los conceptos de ingreso que se especifican y no al ingreso en general.

Con la eventual introducción del impuesto estatal a los salarios del 5 por ciento, empeora aún más la situación de los trabajadores de más escasos recursos, tal como se puede observar en el cuadro de referencia. En efecto: los trabajadores que recibían subsidio tendrán que pagar impuestos; las tasas efectivas de los contribuyentes con ingresos de 15 mil y 40 mil pesos se elevan en relación con las de 2004, y las tasas efectivas de los contribuyentes con ingresos de 70 mil y 250 mil pesos al mes se reducen.

Salario mensual pesos	2004 ISR mensual con subsidio acreditable del 85 % sin prestaciones		2007 ISR mensual sin prestaciones		2007 ISR sin prestaciones e Impuesto Local (5%), mensual		
	Monto pesos	Tasa efectiva Impuesto/salario	Monto pesos	Tasa efectiva Impuesto/salario	ISR pesos	Impuesto local pesos	Tasa efectiva Impuestos/salario
4,000	-90.35	-2.26%	-83.33	-2.08%	-83.33	200	2.92%
15,000	2,025.84	13.51%	2,166.67	14.44%	1,979.17	750	18.19%
40,000	8,977.04	22.44%	8,416.67	21.04%	7,916.67	2,000	24.79%
70,000	18,877.04	26.97%	15,916.67	22.74%	15,041.67	3,500	26.49%
250,000	78,277.04	31.31%	61,976.66	24.79%	58,476.66	12,500	28.39%

El subsidio acreditable de 85% que se consideró para 2004 puede variar de acuerdo a las condiciones de cada patrón (partidas gravable en relación al total de erogaciones relacionadas con el pago de salarios).

Para 2007 se aplica la exclusión general de 6,333.33 y no la opcional de partidas de previsión social.

Se considera el impuesto local en el porcentaje máximo, pudiendo ser el mínimo o bien dependiendo de la entidad federativa, no aplicario (como sucedió con el impuesto suntuario).

No se considera el subsidio a la nivelación del ingreso, por estar limitada su aplicación a que haya laborado el trabajador con el mismo patrón al 31 de diciembre de 2005.

Fuente: Cálculos elaborados por la Maestra Martha Josefina Gómez, Coordinadora de Asesoría Fiscal Gratuita de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

Por otra parte, para lo que si hubo un rotundo rechazo por parte de ambas cámaras fue para la iniciativa oficial de ampliar la base para el cálculo de las cuotas obrero patronales al IMSS e INFONAVIT que había propuesto el ejecutivo y que había provocado una fuerte oposición de las cúpulas empresariales. La aceptación de la propuesta habría significado un incremento de las cuotas pagadas tanto por los patrones como por los trabajadores, lo cual contribuiría a mejorar la situación financiera del IMSSS y a incrementar la cantidad que los trabajadores tendrían disponible en el INFONAVIT y en las administradoras de fondos para el retiro.

El problema de las aportaciones a la seguridad social es complejo, dado que si bien es cierto que, como se muestra en el siguiente cuadro, en México dichas aportaciones en 2001 resultaron significativamente inferiores al promedio de los países pertenecientes tanto a la OCDE como a la Unión Europea, el aumento de las cuotas a la seguridad social tendería a elevar los precios o a incrementar los costos, empeorando la distribución del ingreso o incrementando el desempleo.

### Contribuciones a la Seguridad Social, 2001

País	Total Ingresos Tributarios (% del PIB)	Contribuciones a la seguridad social (% ingresos tributarios)			Contribuciones a la seguridad social (% PIB)		
		Empleadores	Empleados	Total	Empleadores	Empleados	Total
Alemania	36.8	17.5	19.5	37.0	6.4	7.2	13.6
Canadá	35.1	6	8.3	14.3	2.1	2.9	5.0
Corea	27.2	10.7	7.5	18.2	2.9	2.0	5.0
España	35.2	6	24.7	30.7	2.1	8.7	10.8
Estados Unidos	28.9	10.8	12.5	23.3	3.1	3.6	6.7
Francia	45	9	24	33.0	4.1	10.8	14.9
Japón	27.3	15.1	18.8	33.9	4.1	5.1	9.3
México	18.9	17.0 <sup>17</sup>		17.0	3.2 <sup>17</sup>		3.2
Promedio OCDE	36.9	7.9	15.2	23.1	2.9	5.6	8.5
Promedio Unión Europea	41	9.2	16.1	25.3	3.8	6.6	10.4

<sup>17</sup> Incluye las contribuciones de los empleadores y los empleados de manera conjunta, pues no están disponibles esos datos por separado.

Fuente: OCDE, OECD in Figures (Statistics on the member countries), 2004, pp. 38-39

El resto de las iniciativas oficiales sobre ISR a las personas físicas fueron aprobadas por el Congreso<sup>117</sup>, así como una modificación que aprobaron los diputados al régimen de pequeños contribuyentes consistente en determinar que el límite máximo de ingresos para pertenecer a dicho régimen, que en diciembre

<sup>117</sup> Nos referimos a las siguientes iniciativas: opción de compra de acciones, las relativas al sector primario, residentes en el extranjero, usufructo sobre acciones, enajenación de crédito por residentes en el extranjero, fuente de riqueza por enajenación de bienes y paraísos fiscales, entre otras.

de 2004 era de 1 millón 750 mil pesos anuales, fuera de 2.5 millones de pesos, que luego fue reducido por los senadores a la cantidad de 2 millones de pesos. Ello mostró la escasa disposición del Congreso para afectar los regímenes de excepción por donde se fugan los ingresos tributarios del país.

Con todo, las modificaciones a la legislación fiscal y a la Ley de Ingresos de la Federación aprobadas por el Congreso para el 2005 fueron aceptadas sin mayores problemas por el ejecutivo federal, a diferencia de lo sucedido con el decreto del presupuesto de egresos de la federación. En efecto, el Ejecutivo Federal determinó que las modificaciones realizadas por los legisladores a su propuesta de ingresos “son congruentes con las metas de estabilidad económica [además] las modificaciones a la legislación tributaria [están] encaminadas a mejorar la competitividad del país como destino de inversión privada y a fortalecer la recaudación”.<sup>118</sup>

De este modo, los representantes de la sociedad mexicana en el Congreso, los diputados y los senadores, a pesar de haber rechazado la propuesta de modificación de los regímenes tasa cero y exentos del IVA, sugerida en las conclusiones de la Convención Nacional Hacendaria y propuesta por el ejecutivo federal desde 2001, aprobaron un conjunto de reformas a la legislación fiscal de carácter regresivo que fue más allá incluso de la propuesta del gobierno.

Los partidos políticos representados en el Congreso han aceptado implícitamente, sin discusión ni demostración alguna, que los impuestos al ingreso distorsionan el proceso económico del país y se han pronunciado por un sistema tributario que tiende a ser cada vez más inequitativo.

---

<sup>118</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicado de prensa 118/2004, 18 de noviembre de 2004.

De no ser por la coyuntura política marcada por la sucesión presidencial que vive el país, probablemente el Congreso también hubiera aceptado las modificaciones al IVA propuestas por el ejecutivo.

Lo grave de la situación es que las medidas que paulatinamente van siendo aprobadas no están orientadas a combatir los problemas estructurales del sistema tributario mexicano, es decir, su dependencia respecto de los recursos petroleros, la evasión y la elusión fiscal.

En efecto, desde finales de los ochenta se vienen reduciendo en México tanto la tasa como la base del ISR y, sin embargo, como se señaló en el capítulo 5, las autoridades hacendarias estiman que para 2005 por causa de las exenciones, tasas diferenciadas, deducciones y regímenes especiales del sistema tributario en su conjunto, el gobierno federal dejará de recaudar 528,873 millones de pesos, que equivalen a 6.7 puntos porcentuales del PIB que se prevé para ese año, es decir, casi dos terceras partes de lo que se espera recaudar vía impuestos. El IVA es responsable solamente de 2 puntos porcentuales de la pérdida total de ingresos por esos conceptos.

Las escasas propuestas orientadas a corregir los problemas estructurales mencionados, como la deducción de la utilidad fiscal de las compras de lo vendido y la no deducción de intereses producto del sobreendeudamiento, fueron, como se ha visto, suavizadas y compensadas por el Congreso de la Unión. Adicionalmente, basta con que los contribuyentes que tributan en el Régimen de ISR a las empresas (para el que aplica la deducción de compras de lo vendido), se cambien al régimen ISR de las personas físicas (para el cual no se aplica la medida) para que se pueda seguir eludiendo el pago de impuestos.

A pesar de las diferencias que se manifestaron en la negociación del paquete económico para 2005, se alcanzó el acuerdo entre el ejecutivo y el congreso

respecto a la ley de ingresos y los cambios a la legislación tributaria. La controversia constitucional que el ejecutivo interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue para oponerse al Presupuesto de Egresos aprobado para ese mismo año, no cuestiona la inequidad del sistema tributario sino el control de los recursos del sector público, aspecto crucial en el marco de la próxima elección presidencial.

Así, en vista de lo que ha venido aprobando el Congreso, parece haber ya un acuerdo entre el gobierno y los principales partidos políticos de México, en el sentido de que la insuficiencia de ingresos del sector público será resuelta bajo un esquema en el que se privilegiarán los impuestos indirectos en detrimento de los impuestos al ingreso, bajo un esquema tributario cada vez más regresivo.

### **III Rasgos Generales de una Propuesta de Reforma Tributaria Alternativa**

#### **1 Los Principios, la Experiencia y el Futuro de la Reforma Tributaria**

Después de haber realizado el análisis de los aspectos teóricos y prácticos de la reforma fiscal de 1986 de Estados Unidos, Joseph Stiglitz<sup>119</sup> encuentra las siguientes directrices para reformar la legislación fiscal:

A La magnitud de las distorsiones que los impuestos provocan sobre el sistema económico, está directamente relacionada con la magnitud de la tasa marginal. Por lo tanto, debe diseñarse un sistema impositivo que tenga tasas marginales bajas.

B La evasión y la elusión fiscal están relacionadas con tasas marginales altas y con tratamientos diferenciales a los ingresos procedentes del capital. Por ello debe reducirse la tasa marginal y eliminarse la diferencia de tratamiento de los distintos tipos de ingreso, es decir es preferible el impuesto general al ingreso en lugar del impuesto cedular.

---

<sup>119</sup> Véase, Stiglitz, Joseph, Op Cit, capítulo 25, página 689

C La complejidad de la legislación fiscal incentiva la elusión de impuestos, lo cual está íntimamente relacionado con el conjunto de exenciones, excepciones y regímenes especiales, debido a que los contribuyentes intentarán que su ingreso reciba el tratamiento más favorable. Así la legislación debe ser sencilla y con el menor número de tratamientos preferenciales que sea posible.

Adicionalmente, de acuerdo a la experiencia, concluye que el sistema impositivo no puede lograr demasiados objetivos simultáneamente, por lo que la reforma fiscal debe estar orientada a simplificar el sistema impositivo de tal forma que no sacrifique demasiados objetivos distributivos y, al mismo tiempo, eleve lo más posible la eficiencia económica. Para que la reforma sea políticamente aceptable debe diseñarse un nuevo sistema impositivo en el que sean pocas las personas que resulten perjudicadas significativamente y, por último, no debe abandonarse el uso de "impuestos correctores"<sup>120</sup>, en aras de una mayor simplificación de la legislación fiscal, si no se cuenta con otros mecanismos igualmente eficientes para lograr ese objetivo.

Por último, la conclusión respecto al futuro de las reformas fiscales en el mundo es en el sentido de que probablemente girarán en torno a una de las cuatro propuestas siguientes: Un impuesto sobre toda la renta, un impuesto sobre el consumo, un impuesto de tipo uniforme, o un impuesto al valor agregado. Se admite además que las diferentes reformas no necesariamente son mutuamente excluyentes.

De acuerdo con el planteamiento anterior, el tipo de impuesto que se adopte como eje de la reforma fiscal, dependerá de cuestiones tales como el nivel de desarrollo de los distintos países, del patrón de concentración del ingreso y la riqueza que presenten y de los objetivos que se plantee la sociedad en la búsqueda de la maximización de su bienestar.

---

<sup>120</sup> Los "impuestos correctores", son aquellos que se usan para paliar la ineficiencia que provocan las externalidades, como los impuestos verdes por ejemplo.

## 2 La Reforma Tributaria para América Latina y el Caribe.

En 1998, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) propuso la celebración de un "Pacto Fiscal", entendido éste como un acuerdo sociopolítico básico en el que se definan con precisión y se legitimen el papel, el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Dicho pacto contempla consolidar el ajuste fiscal en marcha en la mayoría de los países latinoamericanos; elevar la productividad de la gestión pública; dotar de mayor transparencia a la acción fiscal; promover la equidad, y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.<sup>121</sup>

Dicha propuesta era justificada en los siguientes términos: la crisis de la deuda de inicios de los ochenta, las reformas estructurales llevadas a cabo a partir de entonces y la inserción a la economía internacional resultante, impusieron a las economías latinoamericanas la necesidad de ejercer un mayor control sobre su déficit público, así como la de asegurar condiciones de estabilidad macroeconómica que les permitieran, entre otras cosas, adaptarse mejor a las nuevas condiciones de globalización y protegerse contra la excesiva movilidad del capital financiero internacional de corto plazo.

La CEPAL insistía en la necesidad de un pacto fiscal debido a que considera necesario consolidar los avances en la región, expresados en el equilibrio fiscal y la contribución que éste hace al equilibrio macroeconómico general; así como al reconocimiento de que en la consecución de dichos logros habían sido abandonados los objetivos de equidad, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, por haber centrado la atención en alcanzar y mantener el equilibrio financiero.

---

<sup>121</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina, El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos, SÍNTESIS, Santiago de Chile, 1998.

A diferencia de otros organismos internacionales, para la CEPAL el papel del Estado es crucial en el éxito de la profunda transformación de la economía que están viviendo los países de la región. De acuerdo con esta concepción "...la privatización de servicios públicos debe ser acompañada de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes fundamentales del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el pacto fiscal no es operativo."<sup>122</sup>

En suma, el pacto fiscal que propone la CEPAL está lejos de cuestionar las reformas en el terreno fiscal que se han venido realizando en la región y la estabilidad macroeconómica, pero simultáneamente contempla el uso eficiente de los recursos por parte del fisco; la utilización de mecanismos transparentes de acción pública; la equidad como objetivo importante, y la construcción de una institucionalidad democrática cada vez más sólida.

Específicamente, en el terreno de los ingresos tributarios, la CEPAL concluye que "...las reformas impositivas en la mayoría de los países, aunque muestran importantes logros en los diversos ámbitos, todavía distan de cumplir a cabalidad los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad en la distribución de la carga. En el agregado, el desempeño tributario muestra, en particular, una mejora marginal en suficiencia recaudatoria, la persistencia de elevados índices de evasión, elusión y renuncia fiscal, y una pérdida de presencia de la equidad vertical en el debate tributario. De ahí la necesidad de persistir en reformas orientadas a mejorar los ingresos públicos."<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Ibidem, página 9

<sup>123</sup> Ibidem, páginas 16 y 17.

En ese marco, la CEPAL propone las siguientes modificaciones al sistema tributario de América latina y el Caribe:

**A Privilegiar cuatro áreas para fortalecer los ingresos: lucha contra la evasión, fortalecimiento de la tributación directa, impuestos verdes y gravámenes a algunas actividades financieras en la economía global.**

Se considera que los impuestos directos contribuirían a mejorar la equidad vertical, mientras que la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal. Encuentran amplias posibilidades de utilizar impuestos verdes porque además de generar efectos positivos sobre la protección ambiental, son aún incipientes en la región. Por último, se pronuncian por gravar algunas operaciones financieras, especialmente de carácter especulativo; sin embargo, esto debería hacerse en el marco de arreglos institucionales y procedimientos internacionales que impusieran cargas similares en todos los países, para evitar que dichos gravámenes den lugar a desviación de los flujos de recursos.

**B Continuar los esfuerzos por simplificar el régimen y la administración tributaria para minimizar la evasión y la elusión.**

“Al reducir las bases imponibles, algunas de ellas de bajo rendimiento recaudatorio, se reducen los “costos de cumplimiento” de los contribuyentes y, con ello, los incentivos para eludir o evadir el cumplimiento de las obligaciones. Un sistema con bases amplias y alícuotas uniformes es menos vulnerable a intentos de evasión —básicamente por las mayores facilidades de control por parte de la administración tributaria— que otro en el que existan múltiples exenciones, deducciones o tasas diferenciadas. Por otra parte, la simplificación del sistema tributario reduce los requerimientos de información, limitando procedimientos administrativos más complejos, que tienden a incentivar la elusión y la evasión. La simplificación debe ir de la mano con la unificación de atribuciones legales sobre una misma base impositiva, ya que cuando ésta está

difundida en diversos niveles de gobierno (como en el caso de Brasil), tiende a dificultar las operaciones de control.”<sup>124</sup>.

**C Disminuir la oferta de incentivos tributarios y, junto con ella, la correspondiente renuncia de recaudación impositiva (“gastos tributarios”)**

“Este tipo de instrumentos genera opacidad en el diseño y ejecución de la política fiscal, pues el gobierno generalmente no dispone de estimaciones actualizadas acerca de los volúmenes que deja de recaudar, ni tampoco respecto de quiénes se apropian de los correspondientes beneficios. La falta de transparencia, característica de estos “gastos tributarios” está muy vinculada a la considerable discrecionalidad con que los gobiernos asignan sus beneficios, lo que los transforma en un vehículo muy conveniente para diferentes modalidades de captación de renta (rent-seeking) y corrupción. Por lo tanto, el uso de los incentivos tributarios no sólo afecta adversamente el criterio de suficiencia recaudatoria, sino también el principio de equidad. De hecho, la potencial regresividad de este instrumento puede contribuir a neutralizar los esfuerzos distributivos que el gobierno realice a través de otros instrumentos de política, sean éstos tributarios o fiscales en general.

El argumento clásico que avala estas exenciones es el de favorecer en la asignación de recursos, a sectores o regiones seleccionados por las autoridades económicas. Sin embargo, como habitualmente no se conocen los volúmenes de recursos canalizados a los agentes favorecidos, ni tampoco se efectúan evaluaciones de los resultados, suele no quedar claro el cumplimiento de dicho objetivo. Más aún, si se justifica la prioridad concedida, resultaría más eficiente para lograr el mismo objetivo una asignación explícita de recursos en el presupuesto, lo que además facilitaría la evaluación de la eficiencia del gasto.”<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Ibidem, páginas 17

<sup>125</sup> Ibidem, página 18

**D No considerar la generación de ingresos públicos como el objetivo principal de los procesos de privatización.**

Debido a su carácter no recurrente, la generación de ingresos públicos no debe ser el objetivo principal de los procesos de privatización. Es esencial, en particular, evitar que los ingresos por privatizaciones se utilicen para financiar gastos corrientes.

### **3 Objetivos y Rasgos Generales de la Reforma Tributaria Alternativa para México**

La reforma tributaria que se requiere en México difiere significativamente de la que se ha estado llevando a cabo, tanto por lo que hace a sus objetivos como en relación con la estrategia y los instrumentos recaudatorios que se han estado privilegiando.

Al propósito oficial de incrementar el superávit fiscal para hacer frente a la deuda contingente y reducir el papel del Estado en la economía, se opone el propósito de elevar los ingresos tributarios de los tres ámbitos de gobierno para que el Estado contribuya de manera activa y directa en la remoción de los obstáculos tanto sociales como productivos que están frenando el desarrollo de México y para que contribuya a igualar la distribución del ingreso. Los recursos fiscales para esos propósitos y para hacer frente a la deuda contingente, deben provenir de una base de contribuyentes mucho más amplia y de una mayor actividad económica.

Lo anterior debido a que el déficit público debe ser utilizado para estabilizar las variables reales de la economía, es decir, la producción y el empleo, compensando por ese medio las esporádicas caídas de la demanda privada y evitando, en lo posible, los episodios recesivos. Debe tenerse cuidado con la utilización prolongada y desmedida de dicho déficit, porque se pueden desestabilizar las variables monetario-financieras, sobre todo en economías

como la de México en la que el sector externo impone un férreo límite a la dinámica económica.

En un país con los agudos contrastes sociales y regionales como los que se constatan en México, los propósitos de equidad deben ser parte fundamental de la reforma tributaria. Al contrario de lo que supone el gobierno federal, un régimen tributario que procure que la recaudación provenga de los estratos de la población de mayores recursos contribuye más, y no menos, al incremento del producto nacional y la riqueza:

En ese marco, la reforma tributaria alternativa para México se sustenta, tanto en los planteamientos anteriormente expuestos de la teoría de los impuestos que, entre otras cosas, logra desmitificar la idea de que los impuestos indirectos representan, inevitablemente, el futuro de las reformas tributarias en cualquier parte del mundo; como en las propuestas de la CEPAL que toma en cuenta las asimetrías y los diferentes grados de desarrollo que existen entre los países.

A continuación, solamente se sintetizan los objetivos y las propuestas de referencia, tratando de mostrar su pertinencia para el caso mexicano y de hacer explícitas nuestras preferencias ideológicas y políticas, puesto que partimos del convencimiento de que las soluciones posibles al problema fiscal de México afectarán de distinto modo los intereses de los diversos sectores sociales, el bienestar de la población y, en general, el rumbo económico del país.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> La naturaleza política de la reforma económica no es privativa del problema fiscal actual de México, ha estado presente, desde siempre, en todas las áreas de la economía. Por ejemplo, en relación con la reforma monetaria de México de principios del siglo XX, véase Romero Sotelo, María Eugenia "La Reforma Monetaria de 1905 La Cuarta y Quinta Subcomisión: Argumentos y Propuestas" en El Economista Mexicano. Órgano de Difusión del Colegio Nacional de Economistas. Nueva Época Número 10 abril-junio 2005.

## A Objetivo:

Fortalecer la capacidad del gobierno federal para hacer frente a los compromisos previamente adquiridos y a los rezagos sociales y productivos del país para incidir en el proceso de crecimiento económico, en condiciones de estabilidad económica y social, y para que sea financiado, en mayor medida, con la contribución de los estratos de la población de mayores ingresos, en congruencia con el principio de equidad.

En otras palabras, el objetivo de una reforma fiscal en México debería ser elevar los ingresos tributarios del sector público de México para afrontar, tanto la deuda contingente, como la pobreza, las carencias de infraestructura física y las de educación y capacitación de la población trabajadora que están impidiendo que las empresas aprovechen las ventajas competitivas que les ofrece la riqueza de nuestro territorio, en cuanto a recursos productivos se refiere, así como su estratégica ubicación geográfica en un mundo globalizado. Se trata de fortalecer al gobierno con recursos provenientes de quienes más tienen para que promueva y fomente la producción y el empleo de forma estable y sostenible, en beneficio de todos.

## B Rasgos Generales

a) **La base de los ingresos tributarios en un país como México debe ser el impuesto sobre la renta.** Llevando a cabo las reformas adecuadas, el ISR podría permitir que el gobierno federal incrementara sus ingresos tributarios en un poco más de 4 puntos porcentuales del PIB, alrededor de los 337 mil millones de pesos, tan sólo con igualar nuestra eficiencia recaudatoria con la que se observa actualmente en otros países del mundo.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Véase, en este trabajo, Capítulo 5, el Cuadro de Presupuesto de Gastos Fiscales, 2005.

Deberán privilegiarse los impuestos al ingreso generales en contra de los de tipo cedular con el propósito de no influir en la estructura de la actividad económica del país, fomentando actividades libres de impuestos en contra de las que si son gravadas.

**b) Desde la perspectiva del fortalecimiento del mercado interno y en general del desarrollo económico, se debe evitar gravar los ingresos y el gasto de la población de menores recursos, diseñando un sistema tributario progresivo. Solamente de esa manera podrá evitarse que el crecimiento económico, base del desarrollo, sea financiado con la reducción del consumo de los estratos de la población de menores recursos. De acuerdo a la experiencia, lo anterior implica reducir los tramos de tarifa del ISR a las personas físicas, haciéndolas realmente progresivas para asegurar la equidad vertical y desincentivar la evasión.**

**c) Para combatir el problema central de las finanzas públicas: la evasión y la elusión del pago de impuestos, deben ser eliminados los regímenes especiales, exenciones y excepciones que contempla el ISR por donde se fugan cuantiosos recursos fiscales.**

Por ejemplo, mantener tratamientos preferenciales a los contribuyentes de los sectores de autotransporte, agricultura, ganadería, pesca o silvicultura va en contra del principio según el cual es preferible otorgar estímulos fiscales a través del gasto público antes que hacerlo a través de los impuestos, además de que se lesiona el principio de equidad horizontal que es conveniente tenga todo sistema tributario.

Para combatir la resistencia al cumplimiento de las obligaciones tributarias debe establecerse un compromiso político en el sentido de **mantener las tasas marginales máximas del ISR a niveles bajos, como las que ya se observan**

actualmente, sólo a condición de que se reduzca significativamente las prácticas de evasión y elusión de impuestos.

d) **Mantener el régimen de tasa cero y exentos del IVA**, mientras no se garantice que el gobierno puede compensar a través del gasto público a los sectores de escasos recursos que se verían afectados por la eliminación de dichos regímenes. Para enfrentar el problema que significa subsidiar a los estratos de la población de mayores recursos, podría establecerse un impuesto a los activos, a la riqueza o al patrimonio, de tal forma que compensara dichos subsidios.

e). Llevar a cabo una reforma a la gestión y orientación del gasto público que garantice que los programas de tipo social y las transferencias que se lleven a cabo beneficien realmente a los estratos de la población a quienes van dirigidos, evite prácticas clientelares y asegure absoluta transparencia. Sólo después que dicha reforma haya sido hecha podría reducirse la lista de productos sujeta al régimen de tasa cero y exentos del IVA para que ello contribuya a disminuir el subsidio de quienes más tienen y compensar a la población de escasos recursos.

f) **Reducir al máximo los efectos depresivos que provocan los impuestos sobre la actividad económica y el empleo de la mano de obra.**

Frente a la reducción del ingreso y el gasto privado que generan los distintos tipos de impuestos, debe diseñarse un programa de gasto público que genere, como resultado neto, incrementos en la demanda efectiva y que, al mismo tiempo, tenga la potencialidad productiva suficiente para que se garantice la elevación de la oferta agregada.

Debe evitarse el superávit público con el fin de hacer frente a la deuda tanto tradicional como contingente porque con ello se desestimula la producción

nacional y el empleo. La provisión para hacer frente a ese tipo de compromisos del gobierno federal debe provenir de la ampliación de la base impositiva del país, es decir, de un mayor nivel de ingreso y gasto nacional y no de una recaudación tributaria y gasto público cada vez menores.

La discriminación en contra de ciertos tipos de impuestos al ingreso o al gasto por supuestas interferencias no deseadas con el proceso de asignación de recursos, porque atentan contra los principios de equidad, o por cualquier otra causa, debe ser acompañada por los estudios técnicos específicos para el caso concreto de México en los que se demuestre la inconveniencia del gravamen.

g) Debe ampliarse el uso de impuestos verdes para proteger el medio ambiente y los recursos naturales del país.

h) Para poder juzgar adecuadamente la reforma tributaria alternativa debe contener la cuantificación de los ingresos públicos que se esperarían, en diversos escenarios, en un horizonte temporal de mediano plazo, cinco o seis años, por ejemplo, así como sus distintas fuentes de financiamiento (tributaria y no tributarias), y el destino del gasto público.

i) La reforma tributaria debe especificar los mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas.

j) Finalmente, deben reforzarse y consolidarse el uso de los llamados "impuestos al capital", como el impuesto al activo, a la propiedad, a las herencias y, en general a toda forma de riqueza acumulada, que dada su naturaleza, encuentra en los ámbitos estatales y municipales condiciones propicias para su aplicación y administración. Dichos impuestos no interfieren con el proceso de asignación de recursos que se lleva a cabo en el sistema económico y garantizan que quienes más tienen más contribuyan a la consecución de los

objetivos que se ha dado la sociedad. Tanto o más importante: esos impuestos no reducen el gasto privado.

En otras palabras los “impuestos al capital” garantizan la equidad y la eficiencia, pueden ser considerados como impuestos de control, es decir, que se le aplique a quienes su contribución al fisco resulte por debajo de un cierto nivel mínimo. Para que dicho impuesto realmente cumpla su cometido y se corrijan los problemas que actualmente tiene el Impuesto al Activo, debe generalizarse y no permitir que contemple deducciones ni excepciones.

Desde otra óptica, el impuesto al capital, junto con los impuestos verdes, podrían ser el vínculo entre la federación y los gobiernos estatales y municipales en el proceso de construcción de un federalismo fiscal en el que se compartan tanto potestades tributarias como responsabilidades de gasto público. Se requiere de la revisión a fondo y adecuación del actual Régimen de Coordinación Fiscal en el que se renueve el Pacto Fiscal Federal sobre bases más sólidas de cooperación, equidad y solidaridad.

Como puede apreciarse las consideraciones anteriores representan apenas un conjunto de objetivos y principios generales que orientarían el diseño y la elaboración del sistema tributario alternativo y expresan una cierta concepción ideológica y política respecto al tipo de país que se desea construir.

## ANEXO 1 IMPUESTOS SOBRE LA RENTA

### I Personas Morales.

#### 1. Régimen de Consolidación fiscal<sup>128</sup>

En lo que se refiere a la consolidación, el antecedente de ésta fue la intención de favorecer a los conglomerados de empresas grandes; es decir, las empresas constituidas como grupo que cumplieran con ciertos criterios de crecimiento, empleo y exportaciones se hacían acreedoras al beneficio de consolidar sus resultados para fines fiscales.

Esta mecánica de consolidación ofrecía beneficios excesivos e incluso posibilidades de abuso para ciertas empresas, por lo que fue sustituida en 1983 por un régimen general en la propia Ley del ISR, en la que los requerimientos de desempeño fueron sustituidos por requisitos de tipo legal y contable, y los montos de resultados a consolidar se limitaron a una base proporcional, de acuerdo a la participación accionaria del grupo de control en las empresas involucradas.

La legislación mexicana establece que únicamente una empresa controladora puede presentar una declaración consolidada para fines fiscales, por un periodo no menor de cinco ejercicios contados a partir del que se realizó la consolidación.<sup>129</sup> Las reglas, muchas veces muy complicadas, señalan que las corporaciones pueden ser controladas directa o indirectamente por otra empresa

---

<sup>128</sup> El régimen de Consolidación fiscal permite que la combinación de dos o más empresas, lograda por la transferencia de los activos a una nueva corporación organizada con tales fines sea la que presente los resultados de su operación para fines fiscales.

<sup>129</sup> Una empresa controladora es aquella que adquiere la tenencia de acciones de sus empresas controladas. Para ello, deben ser propietarias de más del 50% de las acciones con derecho a voto, es decir, en ningún caso más del 50% de sus acciones con derecho a voto serán propiedad de otra u otras sociedades, salvo que dichas sociedades sean residentes en algún país con el que se tenga acuerdo amplio de intercambio de información de otra u otras sociedades controladas.

si se tiene más del 50 por ciento de las acciones de la compañía controlada, y si no existen otras empresas con una tenencia de acciones de la compañía controladora de más del 50 por ciento, a menos que se encuentren dentro de las excepciones explícitamente establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tenencia

Hasta 1998, la base gravable se determinaba combinando las utilidades y pérdidas de todas las compañías controladas según la participación que tenga la empresa controladora. Al ingreso gravable consolidado se le aplicaba la tasa vigente del impuesto sobre la renta. La declaración de impuestos de la subsidiaria debía hacerse solamente por la proporción de ingresos de los accionistas minoritarios.

A partir de Enero de 1999, debido precisamente a los abusos por parte de los contribuyentes, el régimen de consolidación únicamente permitía a la compañía controladora consolidar el 60 por ciento de su tenencia accionaria en la empresa controlada. Sin embargo, en el marco del paquete económico para 2005, el Congreso aprobó la modificación al régimen de consolidación fiscal a partir de ese año para permitir a las empresas consolidar el 100 por ciento de su participación accionaria en el capital de sus sociedades controladas.

La experiencia internacional en cuanto a la consolidación es mixta. Unos países la permiten y otros no, aunque en estos últimos existen algunas reglas y figuras jurídicas que en la práctica equivalen a la consolidación, como es el caso de Canadá, Japón y Reino Unido. En los países donde se permite la consolidación, las reglamentaciones tienden a ser más estrictas que en México al requerir una mayor participación de las compañías controladoras en las acciones de la empresa consolidada.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos la consolidación se limita a corporaciones domésticas (con la excepción de algunas compañías de México y Canadá), con una tenencia de 80 por ciento o más de la subsidiaria y del voto, permitiendo consolidar el 100 por ciento. Ver Ignacio Trigueros

## 2. Régimen simplificado de personas morales

El régimen simplificado es un régimen de *flujo de efectivo*, aplicado de manera obligatoria a ciertos sectores de actividad económica: agricultura, ganadería, pesca y silvicultura, el autotransporte terrestre de carga y pasajeros y las empresas integradoras. Este régimen es válido tanto para personas morales como físicas con actividad empresarial, cuando paguen el ISR a través de la persona moral, sin límite de ingresos.

Los contribuyentes que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, pueden reducir el impuesto en un 42.86 por ciento. Además las personas morales que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, no pagarán el impuesto sobre la renta por los ingresos provenientes de dichas actividades hasta por un monto de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente, elevado al año, por cada uno de sus socios o asociados siempre que no exceda, en su totalidad, de 200 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.<sup>131</sup>

### II Personas Morales con Fines No Lucrativos

El régimen de las personas morales con fines no lucrativos se encuentra regulado en el Título III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Entre las personas morales que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta, se encuentran sindicatos obreros; asociaciones patronales; cámaras de comercio e industria; agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas; instituciones de asistencia o de beneficencia; sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con

---

y Arturo M. Fernández, "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria", en *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*, ITAM, 2000.

<sup>131</sup> Ver artículo 81, párrafo 8 y 9 de la Ley del ISR.

reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como las instituciones creadas por decreto presidencial o por ley, cuyo objeto sea la enseñanza; sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la investigación científica o tecnológica que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas; asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines políticos, deportivos o religiosos; las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para promover entre la población la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, etcétera.<sup>132</sup>

Si bien se argumenta que este régimen obedece a la existencia de instituciones que por su naturaleza se constituyen sin fines de lucro; el artículo 95 de la ley (donde se enumeran a las personas morales con fines no lucrativos), incluye algunas agrupaciones que sí persiguen fines de lucro, como las administradoras de fondos de ahorro y las instituciones educativas, por lo que se genera una fuente potencial de iniquidad y abre oportunidades de elusión y evasión tributaria.

### **III Personas Físicas**

#### **1. Personas Físicas con Actividades Empresariales y Profesionales**

En este régimen se ubican aquellas personas físicas con actividad empresarial que no pueden tributar en el régimen intermedio o en el de pequeño contribuyente que más adelante serán definidos. De igual forma, en este rubro también tributan las personas físicas que prestan servicios profesionales.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> En el artículo 95 de la Ley del ISR se señalan todas las personas morales incluidas en el rubro de no lucrativas.

<sup>133</sup> Para este régimen, los ingresos por actividades empresariales son los que se obtienen de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas.

Para el cálculo del impuesto, el artículo 121 de la ley del ISR señala que las personas físicas que realizan actividades empresariales o presten servicios profesionales acumularán sus ingresos, entre los que se encuentran:

- a) Los provenientes de la enajenación de cuentas y documentos por cobrar y de títulos de crédito distintos de las acciones, relacionados con las actividades empresariales y de prestación de servicios profesionales de estos contribuyentes.
- b) Las cantidades que se recuperen por seguros, fianzas o responsabilidades a cargo de terceros, tratándose de pérdidas de bienes del contribuyente afectos a la actividad empresarial o al servicio profesional.
- c) Los derivados de la enajenación de obras de arte hechas por el contribuyente.
- d) Los obtenidos por agentes de instituciones de crédito, de seguros, de fianzas o de valores, por promotores de valores o de administradoras de fondos para el retiro, por los servicios profesionales prestados a dichas instituciones.
- e) Los obtenidos mediante la explotación de una patente aduanal.
- f) Los obtenidos por la explotación de obras escritas, fotografías o dibujos, en libros, periódicos, revistas o en las páginas electrónicas vía Internet, o bien, la reproducción en serie de grabaciones de obras musicales y en general cualquier otro que derive de la explotación de derechos de autor.
- g) Los intereses cobrados derivados de la actividad empresarial o de la prestación de servicios profesionales, sin ajuste alguno.
- h) Las devoluciones que se efectúen o los descuentos o bonificaciones que se reciban, siempre que se hubiese efectuado la deducción correspondiente.

Las personas físicas que obtienen ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales pueden efectuar, entre otras, las siguientes deducciones, de acuerdo con el artículo 123 de la ley del ISR:

---

Los ingresos por la prestación de un servicio profesional son las remuneraciones que se derivan de un servicio personal independiente y cuyos ingresos no estén considerados como ingresos por salarios o por la prestación de un servicio personal subordinado.

- a) Las adquisiciones de mercancías, así como de materias primas, productos semiterminados o terminados, que utilicen para prestar servicios, para fabricar bienes o para enajenarlos.<sup>134</sup>
- b) Los gastos.
- c) Las inversiones.
- d) Los intereses pagados derivados de la actividad empresarial sin ajuste alguno, así como los que se generen por capitales tomados en préstamo.
- e) Las cuotas pagadas por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social, incluso cuando éstas sean a cargo de sus trabajadores.

Particularmente importante es la posibilidad de deducir las adquisiciones que se señalan en el inciso a) y b) dado que en diciembre de 2004 el Congreso aprobó sustituir el método de deducción de las compras totales por el método de deducción de costo de lo vendido en el régimen de ISR empresarial, de tal forma que para evadir el cumplimiento de esa nueva disposición podría optarse por cambiar de régimen fiscal, de ISR empresarial al de ISR personas físicas con actividades empresariales.

## **Tasas**

En estricta correspondencia con las modificaciones realizadas al ISR empresarial, en 2001 la tasa marginal máxima del ISR a las personas físicas se redujo del 40% a un 32%; determinándose que dicha reducción se realizaría de forma gradual, para que en un periodo de cuatro años la tasa máxima fuera de 32%.

---

<sup>134</sup> No son deducibles los activos fijos, los terrenos, las acciones, partes sociales, obligaciones y otros valores mobiliarios, los títulos valor que representen la propiedad de bienes, excepto certificados de depósito de bienes o mercancías, la moneda extranjera, las piezas de oro o de plata que hubieran tenido el carácter de moneda nacional o extranjera ni las piezas denominadas onzas troy.

Para el cálculo mensual del impuesto, se aplicaba la tasa del artículo 113 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de acuerdo a las siguientes tablas.

Tarifa aplicable durante 2004, para el cálculo de los pagos provisionales mensuales.

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	439.19	0.00	3.00
439.20	3,727.68	13.17	10.00
3,727.69	6,551.06	342.02	17.00
6,551.07	7,615.32	822.01	25.00
7,615.33	9,117.62	1,088.07	32.00
9,117.63	En adelante	1,568.80	33.00

Fuente: Modificaciones a la Resolución Miscelánea publicadas en el diario oficial de la federación del 8 de marzo de 2004

Tabla para la determinación del subsidio aplicable a la tarifa del numeral 5 del rubro B.

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento de subsidio sobre El impuesto marginal
\$	\$	\$	%
0.01	439.19	0.00	50.00
439.20	3,727.68	6.59	50.00
3,727.69	6,551.06	171.02	50.00
6,551.07	7,615.32	410.97	50.00
7,615.33	9,117.62	544.04	50.00
9,117.63	18,388.92	784.39	40.00
18,388.93	28,983.47	2,008.22	30.00
28,983.48	En adelante	3,088.86	0.00

Fuente: Modificaciones a la Resolución Miscelánea publicadas en el diario oficial de la federación del 8 de marzo de 2004

Tabla que incluye el crédito al salario aplicable a la tarifa del numeral 5 del rubro B.

Monto de ingresos que sirven de base para calcular el impuesto		
Para ingresos de \$	Hasta ingresos de \$	Crédito al salario mensual \$
0.01	1,566.14	360.35
1,566.15	2,306.05	360.19
2,306.06	2,349.16	360.19
2,349.17	3,074.67	360.00
3,074.68	3,132.24	347.74
3,132.25	3,351.52	338.61
3,351.53	3,936.39	338.61
3,936.40	4,176.34	313.62
4,176.35	4,723.70	287.62
4,723.71	5,511.00	260.85
5,511.01	6,298.27	224.47
6,298.28	6,535.93	192.66
6,535.94	En adelante	157.41

Fuente: Modificaciones a la Resolución Miscelánea publicadas en el diario oficial de la federación del 8 de marzo de 2004

Sin embargo, con las recientes modificaciones aprobadas por el Congreso a finales de 2004, se redujo y se simplificó la tarifa, al aplicarse una tarifa única, estructurada en solamente dos tramos, dejando libre de impuestos a los contribuyentes que obtengan ingresos de hasta 76 mil pesos anuales (6 mil 333.33 pesos al mes). Para quienes sus ingresos excedan esa cifra y no rebasen los 2.5 millones de pesos al año, la tasa sería del 28 por ciento, y para aquellos que rebasen ese último monto de ingreso, la tasa a pagar sería del 30 por ciento. Se aprobó que los cambios de tasa entraran en vigor en el 2006.<sup>135</sup>

<sup>135</sup> En la miscelánea fiscal para 2005 el ejecutivo federal había propuesto una tasa de 25 por ciento para los contribuyentes cuyos ingresos excedieran los 6 mil 333.33 pesos al mes y no rebasaran los 5 millones de pesos al año, y para aquellos que rebasen ese último monto de ingreso, la tasa a pagar sería del 28 por ciento, igual a la tasa del ISR que pagarían las empresas en el 2007.

**Tabla del artículo 113 de la Ley del ISR, vigente a 2005  
Aplicable a partir de 2007**

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento sobre el excedente del límite inferior
0.01	208,333.33	0.00	25.00
208,333.34	En adelante	52,083.33	28.00

Fuente: Ley del Impuesto sobre la Renta, DOF, 01 de diciembre de 2004, aplicable a partir del 1 de enero de 2007

## **2. Régimen Intermedio de las personas físicas con actividades empresariales**

En este régimen tributan los contribuyentes (personas físicas) que realizan exclusivamente actividades empresariales,<sup>136</sup> y cuyos ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior no excedan de \$4,000,000.0.

Además de deducir los mismos conceptos que el régimen general y de acumular los mismos ingresos gravables, tienen como ventaja administrativa la de llevar un solo libro de ingresos, egresos y de registro de inversiones y deducciones, en lugar de llevar la contabilidad que se determina para el régimen general.

Adicionalmente los contribuyentes del régimen intermedio, deducen las inversiones (activos fijos) que hayan sido completamente pagadas, excepto los automóviles, a diferencia de los contribuyentes del régimen general que deducen sólo porcentajes de la inversión realizada.

Por otro lado, para el cálculo mensual del monto del impuesto, después de deducir las cantidades permitidas a sus ingresos acumulables, los contribuyentes de este régimen aplican la tasa especificada en el artículo 136-bis, del 5 por ciento, mismo que se pagará en las oficinas autorizadas de la Entidad Federativa en la que obtengan sus ingresos. Dicho pago se puede acreditar al pago mensual que debe realizarse en los términos del artículo 127

<sup>136</sup> Se considera que se obtienen ingresos exclusivamente por la realización de actividades empresariales cuando en el ejercicio inmediato anterior éstos hubieran representado por lo menos el 90% del total de los ingresos acumulables de los contribuyentes.

de la ley del ISR (que utiliza para el cálculo la tarifa establecida en el artículo 113 de la misma ley), y que se realiza directamente a la federación. El pago del 5 por ciento a la entidad federativa, está sujeta a la celebración de convenio con la federación; por lo que en este momento no es aplicable a todas las entidades federativas.

### **3. Régimen de Pequeños Contribuyentes**

Este esquema de tributación fue introducido en 1997 para sustituir al de contribuyentes menores, quienes tributaban bajo una mecánica de cuota fija predeterminada en función de los ingresos declarados o esperados por el contribuyente.

El régimen de contribuyentes menores se aplicaba a quienes realizaban operaciones con el público en general, lo que afectaba negativamente a otros contribuyentes del régimen general y a los que requerían de comprobantes con requisitos fiscales, ya que los contribuyentes menores no podían expedir comprobantes deducibles

Actualmente, tributan en este régimen las personas físicas que realizan actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general, y cuyos ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año calendario anterior, no excedan de 2 millones de pesos, cifra que fue actualizada por el Congreso en diciembre de 2004, dado que era de 1 millón 750 mil pesos.

Para el cálculo del impuesto los pequeños contribuyentes aplican el procedimiento establecido en el artículo 138 de la ley del ISR. De esta forma, quienes enajenen bienes aplican la tasa del 2 por ciento al monto que resulte de disminuir al total de sus ingresos la cantidad de \$42,222.22, mientras que en el caso de los contribuyentes que presten servicios aplican la tasa del 2 por ciento

a la cantidad que resulte de disminuir el total de sus ingresos el monto de \$12,666.66. Cuando los contribuyentes perciban ingresos por enajenación de bienes y por la prestación de servicios deberán disminuir el monto que les corresponda de conformidad con su actividad preponderante.<sup>137</sup>

#### 4. Otros capítulos de ingresos para las personas físicas

##### 4.1 Sueldos y salarios

El esquema tributario que se aplica en México a los ingresos por sueldos y salarios tiene un elevado nivel de complejidad. Conforme a las disposiciones fiscales en vigor, para determinar el impuesto sobre la renta a los pagos por concepto de sueldos y salarios, se deben utilizar tres tablas diferentes. Una para determinar el impuesto causado, otra para calcular un subsidio que se deduce del impuesto, y una más para crédito al salario, que cuando excede el impuesto a pagar por el asalariado, el patrón lo paga en efectivo al trabajador.

Sin embargo, en diciembre de 2004 el Congreso aprobó, como vimos, la reducción y simplificación de la tarifa, al aplicar una tarifa única, estructurada en solamente dos tramos. Junto con ello se aprobó también la **sustitución del Crédito al Salario por un Subsidio Mensual para el Empleo y un Subsidio para Nivelación de Ingreso**. En realidad el subsidio al empleo es equivalente al crédito al salario para el patrón, de tal forma que solamente se trató de un cambio de nombre.

El **Subsidio mensual para el Empleo** consiste en que el empleador entregará en efectivo al trabajador el monto del subsidio que mensualmente le corresponda, pudiendo acreditar dicha cantidad contra el ISR a su cargo. A diferencia del crédito al salario, este subsidio está completamente desligado del

---

<sup>137</sup> Los contribuyentes sujetos al Régimen de Pequeños Contribuyentes tienen la obligación de presentar una Declaración Informativa (Formato 30 Anexo 7) en donde indican el total de ingresos percibidos en el ejercicio fiscal. Además están obligados a expedir notas de venta.

impuesto que tiene que pagar el trabajador y por ello se supone que sería más simple y transparente su aplicación.

Las complicaciones del subsidio para el empleo surgen cuando los trabajadores presten sus servicios a dos o más empleadores puesto que en ese caso el propio trabajador deberá elegir, antes de que se le efectúe el primer pago de salarios, al empleador que habrá de entregarle el subsidio para no duplicar, o incrementar aún más, el beneficio fiscal que le corresponde. Además, el trabajador deberá informar al empleador que le entregará el subsidio, sobre el monto de las percepciones por salarios que recibe de cada uno de sus empleadores a fin de que dicho subsidio se calcule considerando la totalidad de los ingresos percibidos en el mes.

Por su parte, el **Subsidio para Nivelación del Ingreso**, aplicable únicamente para los trabajadores cuyos ingresos no excedan de diez salarios mínimos generales del área geográfica del contribuyente (**14,040 pesos al mes en el Distrito Federal**) y que estuvieran prestando sus servicios al 31 de diciembre de 2004. Ello con el propósito de mantener el mismo ingreso disponible de los trabajadores, entendido éste como los ingresos por concepto de salario y prestaciones menos los impuestos a pagar. El monto del subsidio sería la diferencia que resultaría entre el ingreso disponible del trabajador en enero de 2005 después de haberle restado el ISR que le hubiera correspondido con las disposiciones vigentes en el 2004 y el ingreso disponible calculado con las modificaciones al ISR que se proponen.

En el caso del subsidio para la nivelación del ingreso las complicaciones para su aplicación son también considerables. En efecto, un vez calculado el monto del subsidio, éste sería entregado por los empleadores y lo acreditarían contra el impuesto a su cargo por lo que no sería pagado por ellos sino por el fisco. Asimismo, en el caso de que los trabajadores presten servicios a dos más

empleadores, el subsidio únicamente lo calculará el empleador con el que el trabajador obtenga mayores ingresos, y considerando únicamente los ingresos percibidos de dicho empleador, por lo cual es obligación del trabajador avisar por escrito a sus demás empleadores que no le efectúen el cálculo del subsidio correspondiente. Dado que el subsidio se irá eliminando en diez años, a partir del ejercicio fiscal del 2006, los empleadores deberán disminuir el monto del subsidio en una décima parte cada año.

Por último, de acuerdo con la iniciativa oficial para garantizar que tanto el subsidio para el empleo como el de nivelación de ingresos, efectivamente sean entregados a los trabajadores se aprobó establecer la obligación de que los empleadores identifiquen en los comprobantes de pago, de manera expresa y por separado, el monto del subsidio que se entrega a los trabajadores.

#### **4.2 Arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles**

Los ingresos gravados bajo este rubro son los provenientes del arrendamiento o subarrendamiento y en general por otorgar a título oneroso el uso o goce temporal de bienes inmuebles, en cualquier otra forma, y los rendimientos de certificados de participación inmobiliaria no amortizables.

Las personas que obtengan ingresos por estos conceptos, pueden efectuar las siguientes deducciones: los pagos efectuados por el impuesto predial así como por las contribuciones locales de mejoras, de planificación o de cooperación para obras públicas que afecten a los mismos; los gastos de mantenimiento que no impliquen adiciones o mejoras al bien de que se trate y por consumo de agua; los intereses reales pagados por préstamos utilizados para la compra, construcción o mejoras de los bienes inmuebles; el importe de las primas de

seguros que amparen los bienes respectivo, y las inversiones en construcciones, incluyendo adiciones y mejoras.<sup>138</sup>

Sin embargo, los contribuyentes de este régimen pueden decidir no aplicar las deducciones antes mencionadas, y en su lugar aplicar una deducción del 35 por ciento de sus ingresos por los conceptos de este apartado de la ley. Quienes ejercen esta opción pueden deducir, además, el monto de las erogaciones por concepto del impuesto predial de dichos inmuebles.

Los contribuyentes que únicamente obtengan ingresos por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles para casa habitación, efectuarán pagos provisionales trimestrales a cuenta del impuesto anual. Quienes obtengan ingresos por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles para uso distinto del de casa habitación, efectuarán los pagos provisionales mensualmente.

Para el cálculo del impuesto a los ingresos del periodo (trimestre o mes, según aplique) se les hace un disminución de \$6,333.33 por cada uno de los meses a los que corresponda el pago. Al resultado se la aplica la tarifa de la tabla del artículo 113 de la ley del ISR.

Sin embargo, si estos contribuyentes reciben ingresos por otros conceptos no comprendidos en este capítulo de la Ley del ISR, no podrán hacer la disminución mencionada, por lo que al monto de los ingresos se la aplica directamente la tarifa de la tabla del artículo 113.

### **4.3 Enajenación de bienes**

Se consideran ingresos por enajenación de bienes, los previstos en el Código Fiscal de la Federación, entre los que se encuentran: toda transmisión de

---

<sup>138</sup> Ver artículo 142 de la Ley del ISR.

propiedad, aun en la que el enajenante se reserve el dominio del bien enajenado; las adjudicaciones, aún cuando se realicen a favor del acreedor; la aportación a una sociedad o asociación; la que se realiza mediante el arrendamiento financiero;<sup>139</sup> la que se realiza a través del fideicomiso;<sup>140</sup> la cesión de derechos<sup>141</sup> que se tengan sobre los bienes afectos a fideicomiso; la transmisión de derechos de crédito relacionados a proveeduría de bienes y servicios o de ambos por medio de un contrato de factoraje financiero.<sup>142</sup>

Entre las deducciones permitidas, se encuentran: el costo comprobado de adquisición del bien; el importe de las inversiones hechas en construcciones, mejoras y ampliaciones, cuando se enajenen bienes inmuebles o certificados de participación inmobiliaria no amortizables; así como los gastos notariales, impuestos y derechos, por escrituras de adquisición y de enajenación, pagados por el enajenante. Asimismo, los pagos efectuados con motivo del avalúo de bienes inmuebles.

La diferencia entre el ingreso por enajenación y las deducciones es la ganancia, sobre la cual se calcula el impuesto; para calcular el impuesto, la ganancia se divide entre el número de años transcurridos entre la fecha de adquisición y la de enajenación, sin exceder de 20 años. A ese resultado se le aplica la tasa del artículo 177 de la Ley del ISR, después de restarle la cantidad de \$76,000.00.

---

<sup>139</sup> El artículo 15 del Código Fiscal de la Federación (CFF), establece que para efectos fiscales, el arrendamiento financiero es el contrato por el que una persona se obliga a otorgar a otra el uso o goce temporal de bienes tangibles a plazo forzoso, obligándose esta última a liquidar, en pagos parciales como contraprestación, una cantidad de dinero determinada que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales que establece la ley de la materia.

<sup>140</sup> Contrato mediante el que una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato.

<sup>141</sup> Habrá cesión de derechos cuando el acreedor transfiere a otro los que tenga contra su deudor.

<sup>142</sup> Transmisión de derechos de créditos en la que el enajenante se reserva el dominio del bien enajenado.

**La Tarifa del Artículo 177 de la Ley del ISR es la siguiente:**

<b>Límite inferior</b>	<b>Límite superior</b>	<b>Cuota fija</b>	<b>Por ciento sobre el excedente del límite inferior</b>
0.01	2,500,000.00	0.00	25.00
2,500,000.01	En adelante	625,000.00	28.00

Fuente: DOF, Ley del Impuesto sobre la Renta, 01 de diciembre de 2004

#### **4.4 Adquisición de bienes**

Se consideran como ingresos por adquisición de bienes la donación; los tesoros; la adquisición por prescripción; las construcciones, instalaciones o mejoras permanentes en inmuebles que, de conformidad con los contratos por los que se otorgó su uso o goce, queden en beneficio del propietario.

Las personas físicas que obtengan ingresos por adquisición de bienes, pueden efectuar, para el cálculo del impuesto, las siguientes deducciones:

- a) Las contribuciones locales y federales, con excepción del ISR, así como los gastos notariales efectuados con motivo de la adquisición.
- b) Los demás gastos efectuados con motivo de juicios en los que se reconozca el derecho a adquirir.
- c) Los pagos efectuados con motivo del avalúo.
- d) Las comisiones y mediaciones pagadas por el adquirente.

De acuerdo con el artículo 157 de la Ley del ISR, se establece la obligación de efectuar como pago provisional por la adquisición de bienes, a cuenta del impuesto anual, el 20% del ingreso percibido sin deducción alguna.

#### **4.5 Intereses**

De acuerdo con el artículo 9 de la ley del ISR, se consideran como intereses:

- a) Los rendimientos de la deuda pública, de los bonos u obligaciones, incluyendo descuentos, primas y premios;

- b) Los premios de reportos o de préstamos de valores;
- c) El monto de las comisiones que correspondan con motivo de apertura o garantía de créditos;
- d) El monto de las contraprestaciones correspondientes a la aceptación de un aval, del otorgamiento de una garantía o de la responsabilidad de cualquier clase, excepto cuando dichas contraprestaciones deban hacerse a instituciones de seguros o fianzas;
- e) La ganancia en la enajenación de bonos, valores y otros títulos de crédito, siempre que sean de los que se colocan entre el gran público inversionista, conforme a las reglas generales que al efecto expida el Servicio de Administración Tributaria.
- f) En las operaciones de factoraje financiero, se considerará interés la ganancia derivada de los derechos de crédito adquiridos por empresas de factoraje financiero.

Para el cálculo del impuesto, las personas físicas deberán acumular a sus demás ingresos los intereses reales percibidos en el ejercicio, es decir, el monto en el que los intereses excedan al ajuste por inflación.

#### **4.6 Obtención de Premios**

Se consideran ingresos por la obtención de premios, los que se derivan de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase, autorizados legalmente.

Para calcular el impuesto por los premios de loterías, rifas, sorteos y concursos, organizados en territorio nacional, se aplica la tasa del 1% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna, siempre que las Entidades Federativas no graven con un impuesto local los estos ingresos, o el gravamen establecido no exceda del 6%.

La tasa del impuesto será del 21%, en aquellas Entidades Federativas que apliquen un impuesto local sobre estos ingresos, a una tasa que exceda del 6%. El impuesto por los premios de juegos con apuestas, organizados en territorio nacional, se calcula aplicando el 1% sobre el valor total de la cantidad a distribuir entre todos los boletos que resulten premiados.

#### **4.7 Ganancias y dividendos distribuidos por Personas Morales**

Las personas físicas deben acumular a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. Asimismo, pueden acreditar, contra el impuesto que se determine en su declaración anual, el impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades, siempre que quien efectúe el acreditamiento antes mencionado considere como ingreso acumulable, además del dividendo o utilidad percibido, el monto del impuesto sobre la renta pagado por dicha sociedad correspondiente al dividendo o utilidad percibido. El impuesto que pagará la sociedad en 2007 se determinará aplicando la tasa del artículo 10 (28 por ciento) al resultado de multiplicar el dividendo o utilidad por el factor de 1.3889.<sup>143</sup>

#### **4.8 Otros ingresos**

De acuerdo al Artículo 167 de la Ley del ISR se considera dentro del rubro de Otros ingresos una lista de 12 conceptos entre los que se encuentran: la

---

<sup>143</sup> Supóngase que en 2007 una sociedad anónima le transfirió 1,000 pesos a una empresa por concepto de dividendos. La sociedad anónima calculará el impuesto a pagar por esos dividendos de la siguiente forma: a los dividendos en cuestión les aplicará el factor de 1.3889 ( $1,000 \times 1.3889 = 1,388.9$ ); a ese resultado le aplicará la tasa de ISR correspondiente a 2007, de 28 por ciento y pagará 388.9 pesos de impuesto ( $1,388.9 \times .28 = 388.9$ ). Por su parte la empresa que recibió los dividendos podrá acreditar esos 388.9 pesos contra los impuestos que tenga que pagar siempre y cuando proceda del siguiente modo: supóngase que la empresa que recibió los dividendos haya obtenido ingresos acumulables adicionales por 10,000 pesos, si la empresa acumula a esos ingresos los 1,388.9 pesos, que la sociedad acumuló como ingreso por concepto de los dividendos, tendría un ingreso total acumulable de 11,388.9 pesos y tendría que pagar un impuestos de 3,188.9 pesos ( $11,388.9 \times .28 = 3,188.9$ ), pero podría acreditar contra dicho impuesto el pagado por la sociedad anónima por concepto de los dividendos, es decir, 388.9 pesos, y pagaría un impuesto neto de 2,800 pesos ( $3,188.9 - 388.9 = 2,800$ ).

ganancia cambiaria y los intereses provenientes de créditos; los dividendos o utilidades distribuidos por sociedades residentes en el extranjero; los provenientes de la participación en los productos obtenidos del subsuelo por persona distinta del concesionario, explotador o superficiario, los que perciban por derechos de autor, personas distintas a éste, entre otros.

Los contribuyentes que obtengan este tipo de ingresos, efectuarán dos pagos provisionales semestrales a cuenta del impuesto anual; dichos pagos se enterarán en los meses de julio del mismo ejercicio y enero del año siguiente, y para ello deberán disminuir de los ingresos la cantidad de \$6,333.33 por cada uno de los meses a los que corresponda el pago, y después aplicar la tarifa que se determine tomando como base la tabla del artículo 113 de la Ley del ISR.

**Tabla del artículo 113 de la Ley del ISR, vigente a 2005**

<b>Límite inferior</b>	<b>Límite superior</b>	<b>Cuota fija</b>	<b>Por ciento sobre el excedente del límite inferior</b>
0.01	208,333.33	0.00	25.00
208,333.34	En adelante	52,083.33	28.00

Fuente: Ley del Impuesto sobre la Renta, DOF, 01 de diciembre de 2004

## Anexo 2

### Principales Propuestas de la Nueva Hacienda Pública Distributiva y su Aceptación o Rechazo por el Congreso de la Unión hasta 2005.

Nueva Hacienda Pública Distributiva NHPD Principales Propuestas	Ley ISR 2005
ISR EMPRESAS	ISR EMPRESAS
Reducción de Tasas de 35 a 32%. Para incentivar la inversión	<b>Se aprobó</b> una reducción gradual de tasas. Durante 2005, la tasa será del 30%, 29% durante 2006 y en 2007 del 28%. ( <b>Artículo 10</b> )
Deducción de Inversiones en Capital Fijo.  Dos mecánicas para deducir las inversiones en activos fijos, aplicables a elección del contribuyente: Deducción lineal o deducción inmediata.  La deducción inmediata aplicaría únicamente fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.	<b>Se aprobó</b> la deducción inmediata de la inversión de bienes nuevos de activo fijo.  La opción a que se refiere este artículo, sólo podrá ejercerse tratándose de inversiones en bienes que se utilicen permanentemente en territorio nacional y fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey ( <b>Artículo 220.</b> ).
Nuevo Cálculo Inflacionario en lugar de calcularlo mensualmente se calculará al año para simplificar el procedimiento	<b>Se aprobó</b> el ajuste anual por inflación.. ( <b>Artículo 46</b> )
Deducción de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas (PTU), por el monto efectivamente erogado por este concepto en el ejercicio fiscal de que se trate, con el objeto de incentivar la inversión	<b>Se aprobó</b> disminuir de la utilidad fiscal la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Deducción de Prestaciones de Seguridad Social.  Se elimina como un ingreso exento para los trabajadores las cuotas de seguridad social pagadas por los patrones y se establece la posibilidad de que los patrones puedan deducir las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, incluso de aquéllas que sean a cargo de sus trabajadores, para	<b>No se aprobó</b> eliminar como ingreso exento para los trabajadores las cuotas de seguridad social pagadas por los patrones.  <b>Se aprobó</b> que se podrá efectuar la deducción de las cuotas pagadas por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social, incluso cuando éstas sean a cargo de los trabajadores ( <b>Artículo 29</b> ).

<p>garantizar la neutralidad fiscal e incentivar la inversión.</p>	
<p><b>Pagos Provisionales y Ajuste Semestral.</b>  Se establece la obligación de efectuar pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio. El pago provisional se calculará sobre la base de restar de la utilidad de la empresa la parte de la pérdida fiscal de ejercicios anteriores que proporcionalmente corresponda al periodo del pago.  Se suprime la obligación para los contribuyentes de realizar el ajuste semestral a los pagos provisionales. El propósito es alentar la inversión y la simplificación</p>	<p><b>Se aprobó</b> que los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio calculándose el coeficiente de utilidad correspondiente al último ejercicio de doce meses por el que se hubiera o debió haberse presentado declaración. Para este efecto, se adicionará la utilidad fiscal o reducirá la pérdida fiscal del ejercicio por el que se calcule el coeficiente. <b>(Artículo 14.)</b></p>
<p><b>Costo Fiscal de las Acciones</b>  La disposición actual no reconoce en el costo fiscal de las acciones el efecto de las pérdidas pendientes de amortizar por lo que la recaudación ha sido nula.  Se propone una mecánica para la <b>determinación del costo fiscal de las acciones que se enajenan</b>, que reconozca en su totalidad los efectos de las utilidades y las pérdidas, así como de los dividendos decretados o acordados, referidos al periodo de tenencia accionaria. Ello con el propósito de combatir la evasión</p>	<p><b>Se aprobó</b> considerar en el costo fiscal de las acciones las pérdidas fiscales pendientes de disminuir. <b>(Artículo 24)</b></p>
<p><b>Régimen de Personas Morales Transparentes</b>  Este nuevo régimen contemplaba que la persona moral encargada de agrupar a los contribuyentes para realizar sus actividades empresariales de forma conjunta (cooperativas, por ejemplo), debería calcular el ISR por cada uno de sus integrantes, aplicando la tarifa del impuesto sobre la renta tratándose de personas físicas o la tasa tratándose de personas morales. El objetivo era eliminar las reducciones</p>	<p><b>No se aceptó</b></p>

de impuestos que se contemplan en el régimen simplificado que se eliminaba.	
<b>Impuesto en Caso de Cambio de Residencia</b> Obliga a las personas morales que cambien su residencia a calcular el impuesto que corresponda derivado de considerar que existe una liquidación, debiendo incluir en la base, los activos del establecimiento ubicado en el extranjero y considerar como valor de los mismos el de mercado a la fecha en que se efectúe el cambio de residencia o bien, el valor de avalúo cuando se desconozca el valor de mercado. Se pretendía combatir la evasión.	<b>Se aprobó</b> Se entenderá que una persona moral que deja de ser residente en México se le aplicará el criterio de liquidación. En este caso, para calcular el impuesto derivado de la liquidación de la persona moral, se incluirán los activos de establecimientos ubicados en el extranjero y se considerará, como valor de los mismos, el de mercado a la fecha del cambio de residencia.( <b>Artículo 12</b> ).
<b>Reestructuraciones Corporativas</b> Autoriza la enajenación de acciones a costo fiscal en el caso de reestructuraciones de sociedades pertenecientes a un mismo grupo, siempre que se cumplan una serie de requisitos. Se pretendía fomentar la inversión	<b>Se aprobó,</b> tratándose de reestructuraciones de sociedades pertenecientes a un grupo, las autoridades fiscales podrán autorizar el diferimiento del pago del impuesto derivado de la ganancia en la enajenación de acciones dentro de dicho grupo.( <b>Artículo 190</b> )
<b>ISR Personas Físicas</b>	<b>ISR Personas Físicas</b>
<b>Régimen de Sueldos y Salarios</b>	<b>Régimen de Sueldos y Salarios</b>
Reducción de tasa de 40 a 32 % y se elimina el subsidio al impuesto. <b>Tarifa estructurada en 7 tramos</b> con reducción de la carga en cada una de ellos y <b>tasa cero para ingresos inferiores a 50 mil pesos al año</b>	<b>Se aprobó,</b> se establece una nueva tarifa estructurada en dos tramos para determinar el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Aplicará la tasa del 25% para ingresos anuales de hasta 2.5 millones de pesos y el 28% para los ingresos superiores a dicho monto. Esta nueva tarifa será aplicable en 2007. Para 2006 la tasa máxima de la tarifa será del 29% y a partir de 2007, del 28%. Además, se establece una exclusión general de \$76,000.00 que podrá aplicarse a elección del asalariado, en sustitución de las prestaciones exentas a que se refiere el artículo 109 de las Ley del Impuesto Sobre la Renta. Durante 2005, se utilizarán las mismas tarifas, tablas y mecánica vigentes

	hasta el 31 de diciembre de 2004.
Mayor crédito al salario de 4 mil pesos a 4mil 900 pesos. Mecanismo de compensación.	No se aceptó, en su lugar se incorporaron dos nuevos subsidios para 2006. El subsidio al empleo, que sustituye al crédito al salario y el subsidio a la nivelación de ingreso, cuyo objetivo es garantizar a los trabajadores con ingresos de hasta 10 salarios mínimos, el obtener en 2006 al menos el mismo nivel de ingresos netos que percibirán en diciembre de 2005.
<b>No Deducción de Prestaciones</b> se eliminan aquellas exenciones que según la autoridad tributaria representan un verdadero ingreso para las personas físicas, con el objeto de ampliar la base sobre la cual se aplica el impuesto sobre la renta. En tal situación se encuentra, entre otros conceptos, el pago de tiempo extra, indemnizaciones por riesgos; cuotas obreras absorbidas, gratificación anual mayor a 30 días de salario mínimo general; prima vacacional y dominical, así como la participación de utilidades mayores a un monto equivalente a 15 días de salario mínimo general.	<b>No se aceptó</b> , para el cálculo del ISR a cargo de los asalariados, y una vez efectuada la deducción del impuesto local, los empleadores disminuirán del salario bruto obtenido por el trabajador, un nuevo concepto denominado exclusión general, entendiéndose como tal, la cantidad que elija el trabajador entre \$6, 333.33 mensuales o el monto de la suma de los siguientes ingresos exentos: <b>Tiempo extra, indemnizaciones, Jubilaciones, pensiones y prestaciones de seguridad social.</b>
<b>Nuevo Régimen Actividad Empresarial y Actividades Profesionales</b> Los contribuyentes con ingresos procedentes de estas actividades tributarían en el régimen general teniendo derecho a un conjunto de deducciones, como las compras de bienes e insumos, los gastos, las inversiones y algunas otras.	<b>Se aprobó</b> , están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Sección, las personas físicas que perciban ingresos derivados de la realización de actividades empresariales o de la prestación de servicios profesionales, pudiendo deducir los contemplados en la propuesta oficial. <b>(Artículo 120)</b>
<b>Nuevo Régimen Régimen Intermedio</b> Régimen de flujo de efectivo, para contribuyentes con baja capacidad administrativa y escasos ingresos (hasta 4 millones de pesos al año).	<b>Se aprobó</b> , para las personas físicas que realicen exclusivamente actividades empresariales, cuyos ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior no hubiesen excedido de 4 millones de pesos.

Régimen especial o de excepción.	(Artículo 134)
<b>Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS)</b> Ya existía y se deja tal y como estaba. Régimen especial o de excepción.	<b>Se mantuvo</b> , las personas físicas que realicen actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en esta Sección, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año de calendario anterior, no hubieran excedido de la cantidad de 2 millones de pesos <b>(Artículo 137)</b>
<b>Ingresos por Arrendamiento</b> Ya existía y se transforma en régimen de flujo de efectivo.	<b>Se aprobó</b>
<b>Ingresos por Premios</b> Ya existía pero se establece una tasa única de 1%	<b>Se aprobó</b> El impuesto por los premios de loterías, rifas, sorteos y concursos, organizados en territorio nacional, se calculará aplicando la tasa del 1% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero. <b>(Artículo 163)</b>
<b>Otros Ingresos</b> <b>Dividendos</b> Ya existía desde 1999 y se elimina el impuesto del 5% a los dividendos. Incentivar el ahorro y la inversión.	<b>Se aprobó</b> , se reduce en forma gradual la tasa del ISR para quedar en un 28% a partir del ejercicio 2007, Como consecuencia de esta modificación, se adecuan los factores aplicables a la determinación del ISR que, en su caso, corresponda a los dividendos o utilidades distribuidas. Las personas físicas deberán acumular a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. <b>(Artículo 165)</b>
Aportaciones y Rendimientos de los Fondos de Ahorro  Se propone exentarlas cuando tengan una permanencia de 8 años antes de ser retirados. Fomentar el ahorro y la inversión.	<b>Se aprobó</b> , no se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los ingresos provenientes de cajas de ahorro de trabajadores y de fondos de ahorro establecidos por las empresas cuando reúnan los requisitos de deducibilidad. <b>(Artículo 109)</b>
<b>Intereses</b>	<b>Se aprobó</b> , excepto para los intereses

<p>Se propone exentarlos si provienen de inversiones en instrumentos de deuda con un plazo mayor de tres años. Fomentar el ahorro la inversión.</p>	<p>que se deriven de deudas contratadas en exceso en relación con el capital contable (intereses superiores al doble de dicho capital) o para aquellos que provengan de capitales tomados en préstamo, que hayan sido otorgadas por partes relacionadas.</p>
<p><b>Crédito Fiscal</b> Contra el impuesto que resulte se establece un crédito fiscal equivalente al 20% de las erogaciones efectuadas por concepto de colegiaturas en instituciones con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios a favor de sus descendientes en línea recta en primer grado; asimismo, se plantea permitir la deducción de primas de seguros de gastos médicos.</p>	<p><b>No se aprobó</b>, debido a que era un mecanismo de compensación por la eliminación de los regímenes de asa cero y exentos del IVA que como se verá más adelante no se aprobaron.</p>
<p><b>Homologación de Tasas para Residentes en el Extranjero.</b> Se propone eliminar el concepto de base fija y sustituir las 9 tasas que contempla por una tasa de retención del 25% a los ingresos obtenidos por concepto de servicios personales dependientes e independientes, arrendamiento y enajenación de algunos bienes muebles e inmuebles, premios y rifas, entre otros. Simplifica y combate la evasión.</p>	<p><b>Se aprobó</b>, el impuesto se determinará aplicando la <b>tasa del 25%</b> sobre el total del ingreso obtenido, sin deducción alguna, debiendo efectuar la retención del impuesto la persona que haga los pagos si es residente en el país o residente en el extranjero con un establecimiento permanente en México con el que se relacione el servicio. <b>Artículo 183 y Artículo 188</b></p>
<p><b>Territorio con Regímenes Fiscales Preferentes</b> Establece como medida antiabuso, el considerar como inversiones en regímenes fiscales preferentes aquéllas que hayan sido sujetas a un impuesto sobre la renta efectivo que sea nulo o mínimo, es decir, inferior al 80% del impuesto que se hubiere pagado en México en términos del Título II. Contra la evasión</p>	<p><b>Se aprobó</b>, se consideran ingresos sujetos a regímenes fiscales preferentes, los que no están gravados en el extranjero o lo están con un impuesto sobre la renta inferior al 75% del impuesto sobre la renta que se causaría y pagaría en México, en los términos de los Títulos II o IV de esta Ley, según corresponda. <b>(Artículo 212)</b></p>

IVA	Ley del IVA
Eliminar la tasa cero y los productos exentos de IVA (generalizar la tasa de 15%).	<b>No se aprobó</b> <b>Artículo 1 y Artículo 2-a</b>
IVA por flujo efectivo (se causa en el momento en que el contribuyente cobre las contraprestaciones y se acredita cuando se realice el pago por la contraprestación).	<b>Se aprobó</b> , en la prestación de servicios se tendrá obligación de pagar el impuesto en el momento en que se cobren o sean exigibles las contraprestaciones. ( <b>Artículo 17</b> )
Redefinición de la franja fronteriza: incluye únicamente a la zona de 20 kilómetros paralela a lo largo de la frontera norte de México.	<b>Se aprobó</b> , se considera como región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, el municipio de Cananea, Sonora, así como la región parcial del Estado de Sonora. <b>Artículo 2</b>
La tasa aplicada a las actividades realizadas en la franja fronteriza será de 10%, con excepción de la enajenación y del otorgamiento del uso o goce de bienes inmuebles, así como de la enajenación de automóviles sujetos a registro nacional, los cuales quedarían gravados a la tasa del 15%.	<b>Se aprobó</b> <b>Artículo 2</b>
Mantener gravada a la tasa del 0% la exportación de bienes y servicios.	<b>Se aprobó</b> <b>Artículo 4</b>
Quienes tributen en el régimen de pequeños contribuyentes del ISR, pueden optar por calcular el IVA aplicando al valor total de sus actividades, un coeficiente de valor agregado que depende del giro de su actividad, que fluctúa entre el 25 y el 45%.	<b>Se aprobó</b> , se reducen los coeficientes de valor agregado aplicable a los pequeños contribuyentes que deban pagar el impuesto mediante estimativa de ingresos, para pasar de 20% a 15%, tratándose de enajenación y otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y de 50% a 40% por la prestación de servicios.
<b>Mecanismos De Compensación</b>	<b>Mecanismos De Compensación</b>
Tasa cero para una canasta de medicamentos esenciales.	<b>No se aprobó</b> <b>Artículo 2-A</b>

Incremento del crédito al salario de 4 mil a 4 mil 900 pesos anuales.	No se aprobó
Crédito fiscal de 20% por las erogaciones realizadas por concepto de colegiaturas en el pago del ISR.	No se aprobó
Deducibilidad de las primas pagadas por concepto de seguros de gastos médicos.	Se aprobó.- Artículo 176
Exentar del ISR a prestaciones sociales, tales como ayuda por maternidad, ayudas por enfermedad, pensiones, servicios deportivos o transporte colectivo.	Se aprobó, no se pagará el impuesto sobre la renta por las prestaciones distintas del salario que reciban los trabajadores del salario mínimo general (Artículo 109)
En el caso de los pensionados, se excluirá un monto equivalente a cinco salarios mínimos y por el remanente se estará exento cuando éste no exceda de 50 mil pesos al año.	Se aprobó, la exclusión general por \$6,333.33 además de que no se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los ingresos por jubilaciones y pensiones cuyo monto diario no exceda de nueve veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente. Por el excedente se pagará impuesto. (Artículo 109)
<b>IEPS</b>	<b>Ley del IEPS</b>
Incrementar de 20.9 a 50% la tasa del impuesto aplicable a los cigarros populares sin filtro.	No se aprobó, la tasa para los cigarros populares es del 20.9%. (Artículo 2)
Establecer una mecánica ad-valorem (tipo valor agregado) aplicable a todas las bebidas alcohólicas en la aplicación del impuesto.	Se aprobó, el impuesto se calculara mensualmente aplicando al numero de litros producidos, envasados o importados la cuota por litro vigente en el mes en que se realice la producción, envasamiento o importación (Artículo 26-b)
<b>ISAN</b>	<b>Ley del ISAN</b>
Una parte del ISAN se determina por el precio de enajenación del vehículo; esta parte depende de la aplicación de la tarifa, misma que se reduce en un 50% en 2001 hasta llegar a una reducción del 90% de su valor actual en 2005. El resto del impuesto sería determinado por el grado de emisiones de óxidos de nitrógeno del vehículo.	No se aprobó, el impuesto para automóviles nuevos se calculará aplicando la tarifa que está contenida en el Artículo 3 de la Ley del ISAN
Se eliminan las exenciones a los	No se aprobó. las exenciones para

vehículos populares y al equipo de blindaje.	la enajenación de vehículos populares están contenidas en el <b>Artículo 8</b> de la Ley del ISAN. Tratándose de automóviles blindados, excepto camiones, se aplicará la tarifa al precio de enajenación, sin incluir el valor del material utilizado para el blindaje
--	--

## Bibliografía

Andjel, Eloisa. **Keynes: Teoría de la Demanda y el Desequilibrio**. Ed Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988.

Ayala Espino, José. **Economía del Sector Público Mexicano**, Ed Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, agosto de 1999.

Banco de México, **Apéndice Estadístico del Informe Anual**, 2002 y 2003.

Banco de México, **Estadísticas sobre Finanzas Públicas**, 2004.

Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, **Fiscal Management in Adjustment Lending**, 2000.

Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, **Lessons of Tax Reform**, 1991.

Banco Mundial, **Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: Una Perspectiva Latinoamericana**, 2003.

Banco Mundial, **Lessons of Fiscal Adjustment**, 1997.

Barro J. Robert, Vittorio Grilli y Ramón Febrero, **Macroeconomía, Teoría y Política**, Ed Mc Gras Hill, México, 1999.

Cámara de Diputados, **Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005**.

Centro de Análisis y Difusión Económica, CADE, **Una Propuesta de Reforma Tributaria para México**, 2000.

CEPAL, Anuario Estadístico de *América Latina y el Caribe*, 2003.

CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002*.

H Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. **Ingresos del Sector Público Presupuestario 1980-2005. Glosario de Términos**, Documento CEFP/032/2004. Palacio Legislativo, México D.F., octubre 2004.

H. Congreso de la Unión, *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005*.

Convención Nacional Hacendaria, *Trabajo Preparatorio No. 1*, enero de 2004.

Convención Nacional Hacendaria, Trabajo Preparatorio No. 4. *Diagnóstico General y por Tema Pertinente, "Gasto"*, enero de 2004

Convención Nacional Hacendaria, Trabajo Preparatorio No. 4. *Diagnóstico General y por Tema Pertinente, "Ingresos"*, enero de 2004.

Diario Oficial de la Federación, *Código Fiscal de la Federación*, 31 de diciembre de 2004.

Diario Oficial de la Federación, *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, 1 de diciembre de 2004.

Diario Oficial de la Federación, *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, 1 de diciembre de 2004.

Diario Oficial de la Federación, *Ley del Impuesto sobre Autos Nuevos*, 31 de diciembre de 2003.

Diario Oficial de la Federación, *Ley del Impuesto sobre la Renta*, 1 de diciembre de 2004.

Diario Oficial de la Federación, *Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos*, 1 de diciembre de 2004.

Fernández, Arturo M.; Ignacio Trigueros y Alejandro Hernández, (coordinadores), *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*, ITAM, 2000.

INEGI, *Banco de Información Económica (BIE)*, 2005.

INEGI, *Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares*, 2002

Kaldor, Nicholas. *Impuesto al Gasto*, Ed. F.C.E., México, 1963

Kalecki, M. *Aspectos Políticos de la Ocupación Plena [1943]*, Ed. F C E, México, 1977. En *Ensayos Escogidos Sobre Dinámica de la Economía Capitalista*, Ed. F C E, México, 1977.

Kalecki, M., *Una teoría sobre gravamen de impuestos a los artículos de consumo, al ingreso y al capital [1937]*. En *Ensayos Escogidos Sobre Dinámica de la Economía Capitalista*, Ed. F C E, México, 1977.

Keynes J.M. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Ed. F.C.E. México, 1971

López Gallardo, Julio. *La Macroeconomía de México: El Pasado Reciente y el Futuro Posible*. Ed. Porrúa, México 1998

Martín Granados, Ma. Antonieta, *Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas*, ECAFSA, 2001.

Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina, *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos*, Santiago de Chile, 1998.

Nicita, Alessandro, *Efficiency and Equity of a Marginal Tax Reform: Income, quality and Price Elasticities for Mexico*, Internacional Monetary Found, 2004.

OCDE, *Consumption Tax Trends*, 2002.

OCDE, *OECD in Figures (Statistics on the member countries)*, 2003.

OCDE, *Revenue Statistics*, 2003.

OCDE, *The Tax System in Mexico: A need for strengthening the revenue raising capacity*, 2000.

OCDE, *The Truth about Tax Burdens*, 2002.

PEMEX, *Indicadores Petroleros*, 2004.

Poder Ejecutivo Federal, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2004 (Anexo Estadístico).

Robinson Joan, Michael Kalecki: Un Profeta Ignorado, publicado en el "New York Review of Books", marzo 4 de 1976.

Romero Sotelo, María Eugenia. *La Reforma Monetaria de 1905 La Cuarta y Quinta Subcomisión: Argumentos y Propuestas*, en *El Economista Mexicano*.

Órgano de Difusión del Colegio Nacional de Economistas. Nueva Época  
Número 10 abril-junio 2005.

Scott, John, *La Otra Cara de la Reforma Fiscal: La Equidad del Gasto Público*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Comunicado de Prensa 118/2004*, 18 de noviembre de 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Consideraciones en Torno a la Elaboración del Presupuesto*, 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF). *Convención Nacional Hacendaria, Trabajos Preparatorios*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias*, 2001.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Finanzas Públicas y Gestión Gubernamental 1995-2000*, 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y La Deuda Pública*, Cuarto Trimestre de 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La Nueva Hacienda Pública Redistributiva*, 2001.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Presupuesto de Gastos Fiscales para 2005**

Stiglitz, Joseph, *La Economía del Sector Público*, 2ª Edición. Ed. Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1988.

Tello Macías Carlos. *Política Fiscal*. Libro en Preparación, México, D.F. septiembre de 2005