



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

MÉXICO: INCIDENCIA DE UN IVA DE 15% EN
ALIMENTOS Y MEDICINAS

T E S I S :

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A :

PÁVEL CALDERÓN SOSA

ASESOR:

MTRO. LEONARDO LOMELÍ VANEGAS



MÉXICO D. F.

2008



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.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por elegir el mejor camino en su vida y dirigir a sus hijos hacia él.

Al Ingeniero Enrique Carvajal Gomezcaña, la Profesora Lorena Córdova Morán y el Licenciado Everardo Lara Covarrubias, parte importante en mi formación y en la de muchos más. Gracias por su orientación y por sus enseñanzas.

Al Doctor Abel Pérez Zamorano, por su trabajo incansable y ejemplar al frente del Centro Mexicano de Estudios Económicos y Sociales (CEMEES). Mi agradecimiento no tanto a la sola persona sino a todo lo que representa.

Al Profesor Leonardo Lomelí Vanegas, por su atención siempre amable, por su ayuda y disposición para terminar este trabajo.

A todos los integrantes del CEMEES, con quienes he trabajado ya varios años y que, con sus triunfos, aun sin proponérselo, me impulsan para mejorar. Para ustedes mi amistad y cariño sinceros.

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS

ÍNDICE DE GRÁFICAS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

I. Teoría impositiva

I.1 Los diferentes tipos de impuestos

I.2 Equidad de un sistema impositivo

I.3 Un sistema impositivo óptimo

CAPÍTULO II

II. Situación actual del aparato fiscal mexicano

II.1 Composición de los ingresos del gobierno

II.2 Importancia de los distintos impuestos en relación con el PIB

II.3 Equidad del sistema tributario existente

CAPÍTULO III

III. La reforma fiscal

III.1 IVA en alimentos y medicinas

III.2 Implicaciones del nuevo impuesto

III.3 Impacto al salario

III.4 Equidad o iniquidad del nuevo impuesto

CAPÍTULO IV

IV. Soluciones alternativas al problema del ingreso público

IV.1 Eficientización de la administración tributaria en México

IV.2 Otras consideraciones

IV.3 Conclusiones generales

ANEXO

BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro II.1	Ingresos Presupuestarios del Sector Público
Cuadro II.2	Algunos Datos sobre Imposición, 2002
Cuadro II.3	Tarifa del ISR
Cuadro II.4	Tasas más Altas de ISR, OCDE 2002
Cuadro II.5	Tasas Generales del Impuesto al Consumo
Cuadro III.1	Comparativo de Gastos entre Deciles Extremos
Cuadro III.2	Poder Adquisitivo del Salario Mínimo en México, 1994-2006
Cuadro III.3	Hogares y su Ingreso Corriente Trimestral por Múltiplos de los Salarios Mínimos Generales
Cuadro IV.1	Presupuesto de Gastos Fiscales 2006, IVA
Cuadro IV.2	Presupuesto de Gastos Fiscales 2006, ISR
Cuadro IV.3	Estimación de la Evasión del IVA, 1998-2004 (% del PIB)
Cuadro IV.4	Tasa de Evasión Global (% del PIB)
Cuadro IV.5	Evasión Global, 1998-2004
Cuadro IV.6	Tasas de Evasión Global (Evasión/Recaudación Potencial)

ÍNDICE DE GRÁFICAS

- Gráfica II.1 Ingreso del Gobierno Federal como Porcentaje del PIB, México, 1994-2004
- Gráfica II.2 ISR como Porcentaje del PIB, 2002. Países Seleccionados, OCDE
- Gráfica II.3 Impuestos Generales al Consumo como Porcentaje del PIB, OCDE, 2002
- Gráfica II.4 México: Distribución Porcentual del Ingreso Corriente Total Trimestral por Deciles de Hogares, 2004
- Gráfica II.5 Curva de Lorenz para México, 2004
- Gráfica III.1 Costos de Compensación por Hora para Trabajadores de la Industria Manufacturera en Dólares, 2004
- Gráfica IV.1 Inversión Directa y de Cartera en México, 2000-2006
- Gráfica IV.2 Inversión Extranjera Directa, México, 2000-2006

INTRODUCCIÓN

Una de las principales propuestas económicas del gobierno de Vicente Fox fue la de implantar un impuesto que gravara en un 15% los alimentos y medicinas, hoy exentos de gravamen. Una y otra vez tanto el presidente como los miembros de su gabinete insistían en lo inaplazable de la reforma fiscal, a pesar del instintivo rechazo que su propuesta generó en la mayor parte de la sociedad.

Las principales razones que el gobierno mexicano ha esgrimido para justificar la reforma fiscal son:

- La alta dependencia que el presupuesto federal tiene respecto a los ingresos petroleros, lo que hace que el primero esté a merced de las variaciones de los segundos.
- La insuficiencia de los recursos públicos para combatir el atraso económico y social en que se encuentra nuestro país.
- La pérdida de dinamismo en el crecimiento económico del país por la falta de recursos. El expresidente ha dicho que de haberse aprobado la reforma fiscal, el crecimiento de la economía mexicana se habría visto impulsado a tasas arriba del 5%.

Dado que la aplicación de un impuesto de esta naturaleza afecta de un modo o de otro a toda la población, se hace necesario analizar las implicaciones de una reforma de este tipo, donde se tome en cuenta el carácter de *imprescindible* que el gobierno mexicano ha dado a esta propuesta de reforma. Es decir, se hace necesario saber si en realidad no existe otra salida para la crisis financiera del Estado Mexicano o si existen más y mejores alternativas.

Indudablemente que son necesarios más recursos; sin embargo, la propuesta a que se limita el gobierno mexicano para incrementarlos no necesariamente es la mejor. ¿Por qué no se acaba con la gigantesca evasión fiscal? ¿Por qué el ISR en los últimos años ha disminuido para los altos niveles de ingreso? ¿Por qué no se eficientiza el uso de los recursos públicos? A simple vista, parece que existen muchas posibilidades de crecimiento del erario antes de recurrir, nuevamente, al bolsillo popular.

La **hipótesis** de que partimos es la siguiente:

Dado que el IVA no diferencia entre niveles de ingreso, resultará lesivo al ingreso de los mexicanos más desfavorecidos el gravamen en alimentos y medicinas. Será, pues, altamente regresivo un impuesto de este tipo y constituirá un retroceso en la tarea de frenar la concentración de la riqueza y la desigualdad social que imperan en el país.

CAPÍTULO I. Teoría Impositiva

Introducción

A pesar de las múltiples voces que se alzan para pedir la reducción de las labores del Estado a ser un mero gendarme de los intereses de la iniciativa privada, la participación que éste tiene todavía en la regulación de la economía de los países del mundo es muy grande.

Por parte de los apologistas de la economía de mercado, siempre se ha dicho que la situación ideal para ésta, sólo se puede encontrar allí donde la intervención del Estado sea mínima, si no es que inexistente, y todos los hilos de la misma sean conducidos por una majestuosa “mano invisible”. No obstante, “en el mundo real ninguna economía se ajusta totalmente al mundo idealizado de la mano invisible que funciona armoniosamente, sino que todas las economías de mercado tienen imperfecciones que producen males como una contaminación excesiva, desempleo y los extremos de la riqueza y la pobreza.” (Samuelson, 1999: 33).

Una de las principales funciones del Estado es corregir las fallas o “imperfecciones” del mercado; la que nos ocupa en este estudio es la que se refiere a la distribución de la renta o ingreso nacional. La “mano invisible” no se ocupa de hacer una distribución justa del ingreso nacional entre los habitantes de una nación sino que, al contrario, mientras millones carecen de lo esencial para vivir, otros no tienen más que dedicarse a derrochar su inmensa riqueza acumulada; está comprobado que en la sociedad actual, en México y el mundo, mientras existe una gran masa empobrecida, existe también una minoría que concentra en sus manos la mayor parte de la riqueza social. Lejos de revertirse, esta tendencia se agudiza cada vez más¹.

Si partimos de que los gobernantes tienen como tarea fundamental representar y defender los intereses de los pueblos que los eligieron, entonces concluiremos que el deber más importante de aquéllos está, cuando menos, en impedir que el nivel de vida de éstos siga desplomándose, por no decir que ayuden a elevarlo. Hasta ahora parece que los gobiernos se han sucedido, uno tras otro, sin ocuparse lo más mínimo de este problema

¹ Nos confirma esto el siguiente dato: para los países de la OCDE, las economías más avanzadas del planeta, el índice de Gini promedio pasó de .293, a mediados de los años 80, a .310, en el año 2000 (OECD Factbook, 2007)

Hoy más que nunca se hace necesario el uso de las herramientas con que cuenta el Estado mexicano para hacer participar a las mayorías de los beneficios de la producción social. Pero para que esto sea posible, necesariamente el gobierno tiene que percibir ingresos suficientes que le permitan tener el poder no sólo político, sino también económico para incidir en la corrección de los múltiples defectos de la economía de mercado.

Las fuentes más importantes de las cuales el gobierno mexicano obtiene sus recursos son, en ese orden²: a) ingresos petroleros b) ingresos tributarios c) ingresos no tributarios y d) ingresos de organismos y empresas del sector público. Adicionalmente el gobierno obtiene ingresos extraordinarios, por ejemplo, cuando contrata un préstamo³ al interior del país o fuera de él, y cuando se deshace de empresas públicas para venderlas a la iniciativa privada⁴.

I. Teoría impositiva

Tradicionalmente, los impuestos han sido el arma principal en el combate contra la exagerada concentración de la riqueza. Y es que a través de ellos el gobierno obtiene la mayor parte de sus ingresos que, posteriormente, al ser aplicados de manera justa en el gasto social, ayudan a quien más lo necesita.

Pero no todo impuesto es, por definición, conveniente para las sociedades en términos del objetivo redistributivo. Así como pueden ayudar a reducir las disparidades sociales, pueden, paradójicamente, ser un catalizador del problema.

Para adentrarnos en el conocimiento del aparato fiscal, es necesario primero conocer las bases sobre las que se asienta. Iniciaremos, pues, exponiendo cuestiones fundamentales sobre la teoría de los impuestos.

² Según información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los “Ingresos Presupuestarios del Sector Público”, al mes de noviembre de 2005.

³ La deuda pública contraída puede ser, entonces, interna o externa y al adquirirla, con ella, el país se obliga a pagar determinado tipo de interés por concepto de “servicio de la deuda”.

⁴ Este fenómeno de compra-venta, tan recurrente en la década de los noventas, a últimas fechas ha venido a menos, aunque no por falta de voluntad de nuestros gobernantes, sino porque las grandes empresas que quedan en poder del Estado son las más importantes estratégicamente para nuestro país y han provocado, por lo mismo, un rechazo casi instintivo de los mexicanos a su privatización.

I.1 Los diferentes tipos de impuestos

Impuestos personales e impuestos reales

Para simplificar la exposición, podemos dividir los diferentes tipos de impuestos en dos grandes categorías: 1) personales y 2) reales⁵. Al respecto dice Musgrave:

“Los impuestos personales son impuestos que se ajustan a la capacidad de pago personal del contribuyente; los impuestos reales (impuestos “sobre las cosas”) recaen sobre las actividades u objetos como tales, es decir, las compras, las ventas o la posesión de la propiedad, independientemente de las características del que realiza la operación o del propietario.” (Musgrave, 1993: 261)

Si establecemos como eje de nuestro análisis la equidad, es evidente que debemos otorgar a los impuestos personales una mayor importancia. Esto es así porque, de contar con impuestos personales bien planeados y ejecutados, éstos harán que una mayor carga fiscal sea soportada por los contribuyentes que tengan una mayor capacidad de pago; paga más quien más tiene, tanto en términos absolutos como relativos. En cambio, los impuestos reales o indirectos no hacen distinciones entre la capacidad de pago de las personas; cuantitativamente, todos pagan lo mismo, sin embargo, en términos relativos, pagan más aquéllos con niveles de ingreso bajos.

Los **impuestos progresivos** son aquellos que gravan una proporción mayor del ingreso a medida que éste aumenta, es decir, que al cubrir su pago, los individuos de altos ingresos ven disminuida una mayor parte de su ingreso que el individuo con ingresos más bajos. El efecto más importante de este tipo de impuestos es la redistribución del ingreso, ya que el monto recaudado del sector de la población con más altos ingresos puede ser transferido mediante distintos programas del gobierno (subsidios a la salud, la educación, el desempleo, etcétera) al sector más pobre de la población, elevando así su nivel de vida, con lo que se ayuda a disminuir la pobreza. Un ejemplo de impuesto progresivo es el ISR.

Lo contrario a los impuestos progresivos son los **impuestos regresivos**. Éstos gravan una proporción menor del ingreso a medida que éste aumenta. O sea que al cubrir su

⁵ Éstos generalmente se equiparan a los impuestos directos e indirectos.

pago los individuos de menores ingresos ven disminuida una mayor parte de éstos que los de más altos ingresos: se cobra más a quien menos tiene. El efecto que este tipo de impuestos provoca es el de mantener, si no es que empeorar, la situación de pobreza de la población con bajos ingresos, pues son ellos los más afectados con su aplicación. Un ejemplo de impuesto regresivo es el IVA.

Según Rosen⁶, en un análisis de incidencia económica⁷ de cierto impuesto conviene caracterizar a éste “como proporcional, progresivo o regresivo. La definición de **proporcional** es sencilla: describe la situación en la que la proporción de los impuestos pagados en relación con la renta es constante con independencia de cuál sea el nivel de renta

Definir progresivo y regresivo no es tan fácil y, lamentablemente, las ambigüedades de la definición a veces ensombrecen el debate público. Una forma lógica de definir estos términos es a partir del tipo impositivo medio, el porcentaje que representan los impuestos pagados respecto a la renta. Si el tipo impositivo medio aumenta con la renta, el sistema es **progresivo**; si se reduce, es **regresivo**.”⁸

El mismo autor aclara que a veces se presenta cierta confusión en cuanto a la progresividad pues se ve a ésta en términos del tipo impositivo marginal, es decir, “del cambio que experimentan los impuestos pagados cuando se produce una variación de la renta”⁹. En nuestro estudio, para evitar malentendidos, cuando usemos la expresión “tipo impositivo” nos referiremos al tipo impositivo medio.

El Impuesto al Valor agregado (IVA)

El IVA es una contribución o tributo indirecto. Por indirecto se debe entender aquel impuesto cuyo costo puede ser trasladado por el sujeto pasivo formal (obligado principal en quien reside el deber legal del entero del tributo a la hacienda pública) a un sujeto distinto, a saber el sujeto pasivo material (quien sin estar obligado al entero formal del tributo al fisco resiente el costo financiero o incidencia patrimonial del mismo). El IVA grava las operaciones comerciales en todas las etapas del sistema económico, a través de las cuales

⁶ Rosen, Harvey S., Hacienda Pública, Mcgraw-hill Interamericana, sexta edición, España, 2002.

⁷ Según Rosen **incidencia económica de un impuesto** “es la variación en la distribución de la renta real de los particulares que provoca el impuesto” .

⁸ Ídem

⁹ Ídem

los productos recorren todo el proceso productivo desde las materias primas originales hasta llegar al consumidor final; sin embargo, en virtud del acreditamiento realizado por el contribuyente del monto equivalente del impuesto que le fue trasladado durante la etapa previa del proceso, éste sólo incide sobre el valor añadido o agregado en cada etapa del proceso económico de producción, distribución y circulación de bienes y servicios. Cabe señalar al respecto que *acreditamiento* es la operación consistente en la disminución del IVA a cargo como contribuyente (sujeto pasivo formal) con el monto que le fue trasladado cuando fungió como sujeto pasivo material¹⁰.

Algunos elementos importantes del impuesto son el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, momento de causación del impuesto, cálculo de la obligación fiscal y época de pago. Veamos algunos puntos importantes¹¹:

-Sujeto del IVA. Como sujeto de la obligación tributaria se debe entender a aquel que por su vinculación o atribución a las circunstancias o hechos constitutivos del hecho generador o por disposición de ley resulta obligado al pago de la obligación tributaria. Es decir, el sujeto pasivo viene a ser quien al materializar el supuesto normativo gravado se encuentra compelido al entero del tributo frente a la hacienda pública, generándose una relación legal de acreedor –deudor regida por normas de orden público.

-Objeto del IVA. El artículo 1 de la Ley del IVA dispone que se encuentran obligados al pago del IVA las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen las siguientes actividades: enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes o importen bienes o servicios.

-Base y tasa del IVA. Se puede definir a la *base* como el monto o cuantía al que se le aplicará la tasa correspondiente para determinar el impuesto; sin embargo esta es una definición general, y como el objeto del IVA lo constituyen diversos actos o actividades distintos entre sí, se debe hacer un acercamiento específico.

Tratándose de enajenación de bienes, debemos entender a la base como el precio pactado por la adquisición, así como las cantidades que además se carguen por otros impuestos, derechos, intereses normales o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto (artículo 12, Ley del IVA).

¹⁰ Medición de la evasión fiscal en México, Centro de Economía aplicada y Políticas Públicas, ITAM.

¹¹ Ídem

Tratándose de prestación de servicios independientes, la base la constituye el total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que además se carguen o cobren a quien reciba el servicio por otros impuestos, derechos, viáticos, gastos de toda clase, etcétera. (artículo 18, Ley del IVA).

Tratándose del uso o goce temporal de bienes, la base la constituye el valor de la contraprestación pactada a favor de quien los otorga, así como las cantidades que además se carguen o cobren a quien se otorgue el uso o goce temporal por otros impuestos, derechos, etcétera (artículo 23, Ley del IVA)

Tratándose de la importación de bienes o servicios la base la constituye el valor que se utilice para los fines del Impuesto General de Importación, adicionado con este gravamen y los demás que se tengan que pagar en la importación.

(Artículo 27, Ley del IVA)

Tasa. Ésta puede entenderse como el porcentaje aplicable a la base señalada para cada concepto. La Ley del IVA dispone de tres diferentes tasas: 15%, 10% y 0%

Momento de causación. Existe causación del IVA cuando el sujeto pasivo enajena bienes, presta servicios independientes, otorga el uso o goce temporal de bienes, o bien, importa bienes o servicios y, además, el contribuyente cobra efectivamente el precio o las contraprestaciones.

Acreditamiento. Consiste en restar el impuesto acreditable de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados la tasa correspondiente según sea el caso.

Pago del IVA. El artículo 5-D de la Ley del IVA señala que el impuesto se calculará por cada mes de calendario (salvo tratándose de enajenación de bienes y prestación de servicios en forma accidental). Asimismo, los contribuyentes deberán efectuar el pago del IVA mediante declaración que deberá presentarse a más tardar el día 17 del mes siguiente al de la causación del impuesto.

El Impuesto Sobre la Renta¹² (ISR)

El Impuesto Sobre la Renta es una contribución federal que grava los ingresos percibidos por las personas físicas y morales residentes en México y por las residentes en el extranjero

¹² Ídem

cuando la fuente de riqueza que genera los ingresos se encuentra ubicada en territorio nacional. El objeto del impuesto sobre la renta son los ingresos percibidos en determinado tiempo. El sujeto activo es el Estado, acreedor de impuestos que tiene la obligación y la facultad de exigir el pago del tributo; el sujeto pasivo es la persona física o moral que de acuerdo con la ley está obligada a pagar el impuesto sobre la renta cuando su situación jurídica coincide con el hecho generador del gravamen, una vez realizados los supuestos de hecho previstos por la norma.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta establece diferentes regímenes tributarios dependiendo del tipo de la actividad que se realice o del monto de los ingresos que se obtengan; sin embargo podemos distinguir fácilmente dos grandes regímenes en los que se aplica este impuesto: ISR de las personas morales (PM) e ISR de las personas físicas (PF). El Impuesto Sobre la Renta de las Personas Morales (ISRPM) se aplica actualmente a una tasa fija de 28% sobre la base gravable¹³. El Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (ISRPF) se aplica de manera progresiva, en diferentes tasas de acuerdo al nivel de ingreso del contribuyente. Se ha registrado a través de los años una reducción constante de las tasas máximas del impuesto sobre la renta, al bajar de 40% en 2001 para las personas físicas a 28% en 2007. En el caso de ISR PM la baja fue de 35 a 28% en 2007.

I.2 Equidad de un sistema impositivo

En torno a la cuestión del punto de partida para lograr un sistema tributario equitativo podemos distinguir principalmente dos vertientes: la del principio del beneficio y la de la capacidad de pago. La primera plantea que la equidad se logra haciendo que los contribuyentes paguen sus impuestos de acuerdo al beneficio que reciben a través del gasto público, es decir, si un sector de la población se vio más beneficiado por la construcción de escuelas, introducción de agua potable y electrificación, otorgamiento de subsidios, etcétera, éste deberá aportar más al erario, puesto que fue en él en quien se invirtió. Este punto de vista resulta un tanto absurdo, en cuanto que, generalmente, los sectores en los que se requiere más inversión en infraestructura, son precisamente los más desprotegidos, que

¹³ Es necesario destacar que esta tasa ha venido disminuyendo gradualmente desde 1999, cuando se ubicaba en 40 por ciento, hasta su nivel actual, en 2007.

carecen de recursos incluso para cubrir sus necesidades más elementales. También el principio del beneficio puede ser aplicado mediante el cobro de impuestos a los consumidores al momento de adquirir determinado producto o recibir un servicio. Quienes se benefician por el consumo de productos y por la prestación de un servicio, deben, pues, pagar por el beneficio que reciben.

La segunda vertiente, propone que los ciudadanos deben contribuir de acuerdo a sus posibilidades reales de aportar recursos al fisco, o sea que el aparato fiscal, para ser equitativo, debe exigir más a quien más ingresos percibe¹⁴.

Según José Ayala Espino, los “principios básicos de los sistemas tributarios son¹⁵: *Equidad*. La imposición no debe practicar intervenciones parciales y sistemáticas que perturben o beneficien la permanencia o surgimiento de sólo una parte de los sectores de la vida económica, es decir, la imposición debe ser equitativa y al mismo tiempo estimular el desarrollo de distintos grupos.

Justicia. El principio de justicia debe presidir la política de imposición, subordinando incluso los programas de gasto, la estabilización y el crecimiento a ese principio superior. Además debe mantenerse la idea de la mínima intervención de la esfera privada y no afectar las libertades individuales y sociales.

Precaución y corrección. El impuesto debe evitar cualquier consecuencia involuntaria que perjudique la competencia económica en el mercado y debe suprimir o atenuar las imperfecciones de ésta.

Sustentabilidad. El sistema tributario debe estructurarse de tal forma que permita la cobertura duradera de los gastos. Igualmente, en caso necesario, y a corto plazo, el sistema fiscal debe suministrar los ingresos necesarios para cubrir nuevos gastos de carácter permanente o de carácter único y extraordinario.

Estabilización. El sistema tributario debe estructurarse de forma que contribuya a amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica para estabilizar la estabilidad macroeconómica.

¹⁴Al respecto señala Musgrave: “Los impuestos reales como tales son inferiores a los impuestos personales bien diseñados aplicados directamente, de forma que se tome en consideración la capacidad de pago de cada contribuyente en particular. Dado que los impuestos personales deben ser liquidados en el lado de las familias, dichos impuestos generalmente tienden a ser superiores en equidad a los aplicados sobre las empresas.” (Musgrave, 1993: 261)

¹⁵ Ayala, Espino José, Economía del Sector Público Mexicano, Editorial Esfinge, 2001, México.

Estímulo. El sistema fiscal debe orientarse, tanto en su totalidad como en los elementos que integran su estructura, para no obstaculizar el desarrollo y ejercer una influencia positiva en las fuerzas que lo condicionan.

Además -continúa Ayala Espino- algunos preceptos que casi todos los sistemas fiscales del mundo tienden a observar son, entre otros:

Igualdad. Se refiere a la necesidad de establecer iguales aportaciones tributarias por las iguales, y desiguales aportaciones tributarias por los desiguales, tomando en ambos casos como índice de establecimiento de dichas exacciones la capacidad de pago.

Justicia. Alude a la necesidad de que el sistema fiscal sea regido por la ambición de justicia por encima de cualquier otro principio.

I.3 Un sistema impositivo óptimo

Sin duda, son muchas las consideraciones que los estudiosos del tema han hecho sobre lo que debería tomarse como un sistema impositivo óptimo; sin embargo, podemos englobar los diversos planteamientos que se han hecho en torno al tema en los siguientes puntos: la recaudación debe ser tal, que garantice cubrir las necesidades que tiene la nación, es decir, no debe existir insuficiencia de recursos públicos; la carga fiscal que soporten los individuos debe ser equitativa, o sea que el pago de las contribuciones debe hacerse por parte de los individuos en estricto apego a las posibilidades que les brindan los ingresos que perciben; también, la instrumentación de los distintos tipos de impuestos tendría que ser regulada de acuerdo a la incidencia de éstos, es decir, tomando en cuenta quién verdaderamente resulta afectado por su aplicación y en qué magnitud; la carga de los impuestos no debe ser “excesiva” para la economía en general, de tal manera que la haga ineficiente o que interfiera en el correcto desenvolvimiento del mercado; toda la estructura tributaria debe evitar ser muy compleja u oscura, en pos de la transparencia y el fácil conocimiento de la misma por todos los contribuyentes; finalmente, los costos de operación de todo el aparato fiscal deben ser lo menos onerosos posibles, para que no representen un lastre para el erario público (Musgrave, 1993).

Según Stiglitz, para juzgar a las estructuras tributarias se hace uso del concepto de eficiencia: “una estructura tributaria es eficiente en el sentido de Pareto cuando no existe

otra que pueda mejorar el bienestar de alguna persona sin empeorar el de otras”¹⁶. Este autor plantea que “el sistema tributario óptimo es el conjunto de impuestos que maximiza el bienestar social. Es evidente que cada función social de bienestar genera una estructura tributaria óptima”¹⁷

Según el análisis de Stiglitz, dependiendo de las preferencias del gobierno se podrán alcanzar distintos sistemas tributarios óptimos. Así, si determinado gobierno le da más peso al bienestar de los más pobres, los impuestos que establezca serán más progresivos, mientras que en otro caso, éstos seguramente tendrán un carácter regresivo.

Salta a la vista que la puesta en práctica de alguna de las condiciones planteadas podría contraponerse a la aplicación de otra, en ese caso ¿qué hacer? ¿Qué criterio seguir? El problema se salva cuando el gobierno prefiere proteger, de las partes que pudieran resultar afectadas, a la más carente de medios ante un eventual fallo en su contra. Ante todo debe imperar el principio del bienestar social por sobre el particular.

¹⁶ Stiglitz, Joseph E., La economía del sector público, Antoni Bosch Editor, 2000, España.

¹⁷ Ídem.

CAPÍTULO II. Situación actual del aparato fiscal mexicano

Introducción

En México, el Gobierno Federal cuenta con instituciones especializadas que se dedican a la atención de las diferentes áreas de que se encarga la administración pública. En el caso que nos ocupa, la problemática fiscal, la institución especializada de que dispone el Gobierno Federal es el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

“El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹ que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; y, de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.”²

Y tiene como misión “recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno.”⁶

II. Situación actual del aparato fiscal mexicano

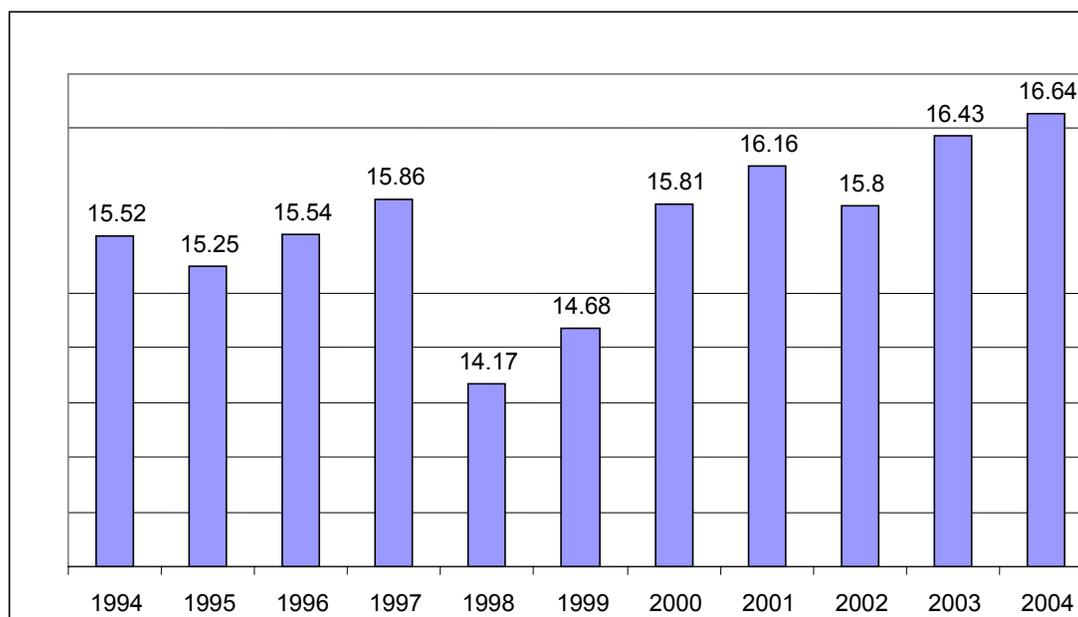
Veamos un poco acerca del comportamiento en los últimos años de los ingresos del gobierno federal. Generalmente, para medir la importancia relativa de las variables macroeconómicas, éstas se comparan con el Producto Interno Bruto (PIB) de la nación en

¹ Ver organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Anexo

² <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>

cuestión. Así, comparándolas con el tamaño de la economía en su conjunto, se sabe la importancia real de dichas variables.

Gráfica II.1 Ingresos del Gobierno Federal como Porcentaje del PIB, México, 1994-2004



FUENTE: SAT, en <http://www.sat.gob.mx/nuevo.htm>

Después de una leve caída de la recaudación en 1995, la recaudación se elevó hasta 15.86% del PIB en 1997. Para 1998 la caída es más grave, de casi 1.7 puntos porcentuales, pero a partir de entonces la recuperación de los ingresos públicos se ha sostenido hasta alcanzar un 16.64% del PIB en 2004 y en 2007 se aprobaron ingresos por un monto de 24% del PIB.

II.1 Composición de los ingresos del gobierno

En nuestro país, pese a que los ingresos del sector público han venido en ascenso, el monto del PIB que representan todavía es demasiado bajo si lo comparamos con los ingresos que otros países obtienen.

Antes de analizar el caso específico de los impuestos como una fuente principal de entrada de recursos al erario público, veamos la composición de todos los ingresos presupuestarios³.

**Cuadro II.1 Ingresos Presupuestarios del Sector Público
(Millones de Pesos)**

Concepto	Enero-noviembre			
	2004	%	2005 ^{p/}	%
Total	1,588,603.1	100.0	1,752,990.8	100.0
Petroleros	573,548.2	36.1	644,104.0	36.7
		0.0		0.0
Pemex	165,817.0	10.4	163,729.0	9.3
Gobierno Federal	407,731.2	25.7	480,375.0	27.4
Derechos y aprovechamientos	356,077.4	22.4	464,946.9	26.5
IEPS	51,653.8	3.3	15,428.1	0.9
No petroleros	1,015,054.9	63.9	1,108,886.7	63.3
Gobierno Federal	737,891.3	46.4	790,394.9	45.1
Tributarios	654,776.2	41.2	724,044.4	41.3
ISR	317,764.2	20.0	352,510.0	20.1
IVA	257,958.7	16.2	288,429.2	16.5
IEPS	29,105.7	1.8	31,674.9	1.8
Importaciones	26,377.6	1.7	24,237.2	1.4
Otros impuestos ^{1/}	23,570.0	1.5	27,193.0	1.6
No tributarios	83,115.2	5.2	66,350.6	3.8
Derechos	15,764.7	1.0	19,306.5	1.1
Aprovechamientos	62,435.7	3.9	39,512.9	2.3
Otros	4,914.8	0.3	7,531.1	0.4
Organismos y empresas ^{2/}	277,163.5	17.4	318,491.8	18.2
Partidas informativas:				
Tributarios	706,430.0	44.5	739,472.4	42.2
No Tributarios	882,173.0	55.5	1,013,518.3	57.8
Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.				
p / Cifras preliminares.				
1 / Incluye los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, exportaciones no comprendidos y accesorios.				
2 / Excluye las aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE.				

FUENTE: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública y cálculos propios.

³ Los ingresos presupuestarios son todos aquellos que se contemplan en el presupuesto de la federación, o sea que no consideran a los ingresos extraordinarios.

El Cuadro II.1 muestra los ingresos presupuestarios del sector público y ahí fácilmente se aprecia el peso que tienen los ingresos petroleros en el total; su participación es de más del 36% del total de recursos públicos. Por su parte, los ingresos no petroleros aportan más de seis de cada diez pesos que entran a las arcas públicas. Dentro de estos ingresos sobresalen por su importancia relativa respecto al total de los ingresos, el ISR (20%), el IVA (16%) y los Organismos y empresas (más del 17%). Si todos los ingresos se desglosan en tributarios y no tributarios, entonces, gracias a los impuestos, el gobierno federal recibe más de 4 de cada 10 pesos de su presupuesto total; el resto, lo obtiene por conceptos diferentes a los impuestos. Salta a la vista que, los ingresos petroleros y tributarios, suman, al menos siete de cada diez pesos destinados a la administración pública.

II.2 Importancia de los distintos impuestos en relación con el PIB

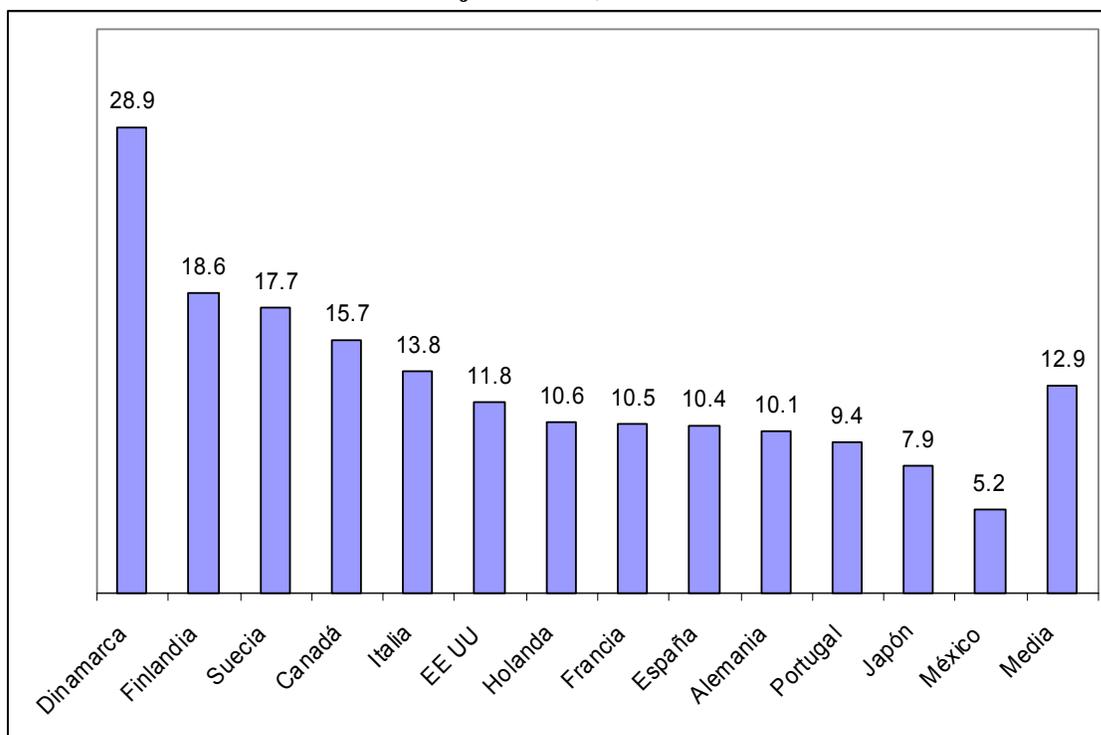
Tanto por tener un lugar central en el tema que nos ocupa, como por la gran importancia que tienen los ingresos producto de los impuestos en el total de los ingresos públicos, se hace necesario analizar los principales tipos de impuestos: ISR e IVA.

Para que el análisis pueda hacerse con mayores elementos, debemos considerar, al interior de la nación, el peso que tiene el impuesto en cuestión con respecto al PIB y, además, compararlo con el de otros países. En este caso se presenta el monto recaudado por concepto de Impuesto Sobre la Renta (ISR) en los distintos países. Como quedó asentado más arriba, el ISR es un impuesto personal que se aplica de acuerdo a la capacidad de pago de cada persona, razón por la cual es, en términos generales, un impuesto equitativo.

El Gráfica II.2 contiene datos del año 2002 y muestra a un grupo de 12 naciones que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este grupo comprende a la mayoría de las economías más grandes del mundo y algunos de los países que se han caracterizado por poseer los regímenes tributarios más importantes en cuanto a su recaudación. Dinamarca obtiene el equivalente a casi el 30% de su PIB mediante el ISR, Finlandia, 18.6% y Estados Unidos 11.8%; mientras que México sólo recibe por este impuesto apenas el equivalente al 5.2% de su PIB. Nuestro país se allega por ISR, en términos relativos, la sexta parte de recursos que Dinamarca; la cuarta parte que Finlandia; menos de la mitad que Estados Unidos. Aun tomando como referencia el

promedio de recaudación de la muestra de países, 12.9%, la diferencia para nuestro país es abismal. México es – en este como en la mayoría de los aspectos- colero en la OCDE.

Gráfica II.2 ISR como Porcentaje del PIB, 2002. Países Seleccionados de la OCDE



FUENTE: Revenue Statistics 1965-2003. OCDE 2004.

El ISR es el impuesto que por excelencia reditúa más ingresos a todas las naciones de la muestra que tomamos⁴, de lo cual se puede colegir con mucha certeza, que es superior al Impuesto al Valor Agregado (o cualquier otro impuesto real) no sólo porque propicia una mayor equidad, sino porque rinde mejores frutos, es pues, más eficiente. Es pertinente, hacerse la siguiente pregunta: ¿a qué se debe la mayor recaudación por ISR entre las diferentes naciones? La respuesta más probable la encontramos en el hecho de que los demás países cuentan con tasas de ISR mucho mayores que nuestro país.

Para algunos países latinoamericanos como: Argentina, Chile, El Salvador y Guatemala, los datos de captación tributaria por concepto de ISR son⁵: 4.91, 4.61, 3.21 y

⁴ Según datos de la misma OCDE.

⁵ Fuente: Cantala, David, Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio, “Evasión fiscal en el Impuesto sobre la renta de Personas Físicas”, con datos de Government Finance Statistics Yearbook, IMF. 2003, Internacional Financial Statistics, June 2004, International Monetary Fund. (Nota: los datos para El Salvador y Argentina pertenecen a los años 2000 y 2001, respectivamente).

3% respectivamente, por lo que para la muestra tomada, nuestro país se ubica en un nivel muy similar al de Argentina y Chile. A pesar de que en la región podría decirse que nuestro país está entre los que lideran la recaudación por ISR, dicho juicio sería muy apresurado, ya que no toma en cuenta la situación a nivel general.

En el cuadro II.2 se tiene una muestra de 13 países que pertenecen a la OCDE. Los datos que contiene corresponden al año 2002; en ellos resulta evidente que hay una alta correlación entre un ISR alto y una recaudación fiscal total alta como porcentaje del PIB. Suecia y Dinamarca, que tienen la tasa máxima de ISR a individuos más alta, recaudan por impuestos un equivalente al 50.2 y 48.9% de su PIB, respectivamente. Finlandia, con un máximo ISR a personas físicas de 51.8%, logra hacerse de recursos totales por concepto de impuestos, por un monto equivalente a 45.9% de su PIB. En promedio, los países que integran la OCDE tienen una recaudación fiscal total del 36.3 % de su PIB. México, en cambio, con su tasa de ISR más alta ubicada para el año 2002 en 35%, logró hacerse de recursos fiscales por 18.1% de su PIB; apenas la tercera parte de lo que recauda Suecia y la mitad de lo que recaudan, en promedio los países de la OCDE. Lo anterior habla de serias carencias en nuestro sistema impositivo; de insuficiencia en los recursos que se recogen por ISR; y de la imperiosa necesidad de hacer reformas; estas reformas no deberán atentar contra la situación de los humildes, sino que debe favorecerlos.

Si comparamos la recaudación total como porcentaje del PIB entre los países latinoamericanos más representativos y México, se obtiene el siguiente resultado⁶: Argentina, 17.73%; Chile, 18.2%; El Salvador, 10.9%; Guatemala, 10.6%; según el Cuadro II.2, México captó 18.1%, por lo que se encuentra más o menos al nivel de Chile y Argentina, pero por arriba de los dos países centroamericanos mostrados.

La situación cambia si consideramos los datos del Gráfica II.1 (Ingresos del Gobierno Federal como % del PIB) donde para el año 2003 se reporta que el dato para México era de 16.43%, que lo ubica considerablemente abajo de Chile y Argentina y habla de un sistema recaudatorio más ineficiente que el de cualquiera de estos dos países.

⁶ Ídem

Cuadro II.2 Algunos Datos sobre Imposición, 2002

PAÍS	Recaudación fiscal total % del PIB	Tasas de ISR más altas	
		individuos %	empresas %
Alemania	36.0	51.2	38.9
Canadá	33.9	46.4	38.6
Dinamarca	48.9	54.4	30.0
España	35.6	48.0	35.0
Estados Unidos	26.4	45.2	39.3
Finlandia	45.9	51.8	29.0
Francia	44.0	40.0	35.4
Italia	42.6	41.4	36.0
Japón	25.8	47.2	40.9
México	18.1	35.0	35.0
Holanda	39.2	52.0	34.5
Portugal	33.9	35.6	33.0
Suecia	50.2	55.5	28.0
Media OCDE	36.3	42.6	31.2

FUENTE: OCDE

Es evidente que si el gobierno quiere contribuir decisivamente a frenar el crecimiento de la desigualdad, debe cuidarse, de no promover exactamente lo contrario, para lo cual es indispensable que cuente con un sistema impositivo equitativo. En este sentido, la importancia de los impuestos es tal que “el gasto público que tenga la intención de alcanzar una mayor equidad, se verá frustrado si el crecimiento de los ingresos públicos crean por sí mismo una considerable iniquidad”⁷ (Bailey, 2004:131)

Esto último queda plenamente ejemplificado con el manejo que ha hecho del ISR en los últimos años, el gobierno mexicano. Con el pretexto de lograr una mayor competitividad en el terreno de la atracción de la inversión extranjera, durante el gobierno del presidente Fox, el ISR que se cobraba a las personas de ingresos más altos bajó de una

⁷ “...public spending intended to achieve greater equity will be frustrated if the raising of public finance itself creates considerable inequity.”

tasa de 40% en el año 2001 a 30% en el año 2005 y para el año 2006 se ubicó en 29%; lo que implicó una disminución de 11 puntos en la carga fiscal de los ricos del país; en otras palabras, quienes ganaban más en el año 2000, pagaban al Estado más de la tercera parte de sus ingresos, mientras que ahora ni siquiera se desprenden de un tercio de ellos.

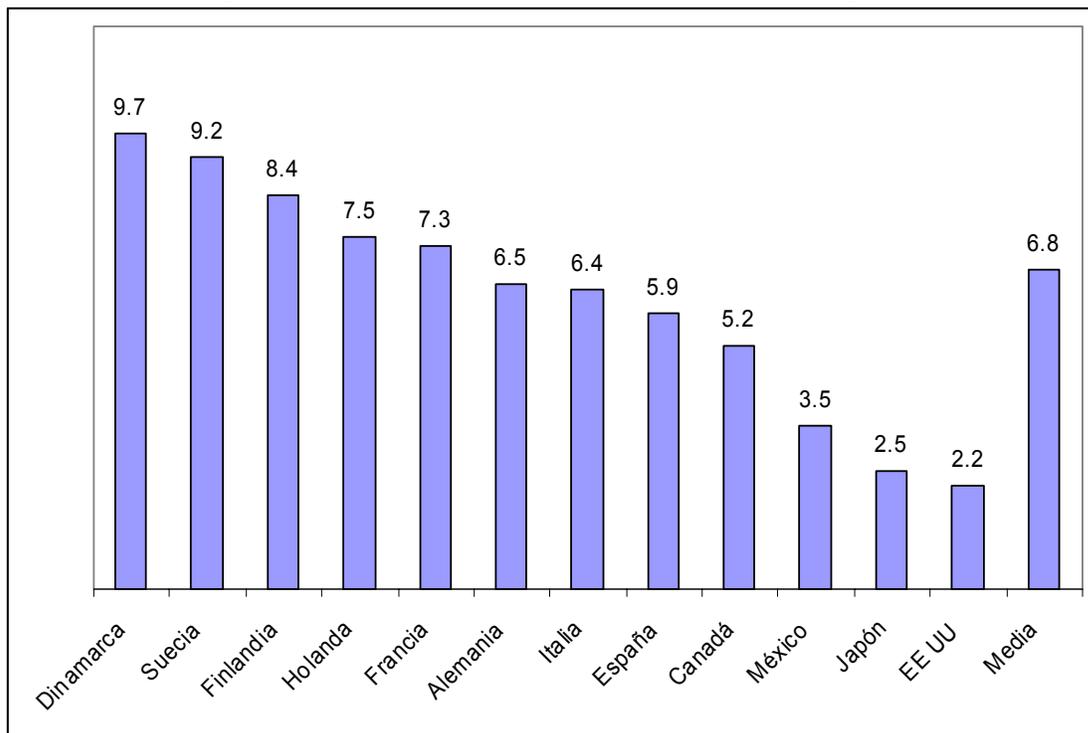
Lo anterior ha dado como resultado que la estructura de recaudación de impuestos se haya modificado. Ahora los contribuyentes que aportan más al erario son los de menores ingresos, mientras que a los de grandes ingresos se les permite conservar una mayor parte de su dinero, contribuyendo así a la aceleración de la concentración del ingreso. Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el 2001 los mexicanos que ganaban 13 mil o menos pesos mensuales (menos de 10 salarios mínimos) aportaron el 6.5% de los ingresos que obtiene el gobierno por cobro de ISR a los ciudadanos comunes y corrientes. Por otro lado, quienes ganaban más de 135 mil pesos mensuales (100 salarios mínimos) aportaron el 33.4%. Para el presente año las cosas han cambiado drásticamente, ya que ahora los que ganan poco aportan el 26.1% y los que no ganan más pagan 18.5% de lo recaudado por cobro de ISR a persona físicas (Reforma, 02-11-2005).

Hasta antes del gobierno del presidente Vicente Fox se tenían tasas de ISR, si no ideales, sí menos indeseables en cuanto a su efecto social. Con base en los datos señalados, podemos concluir que en México en los últimos años se ha venido aplicando una política impositiva que hace a un lado, en aras de la “competitividad” y la atracción de capitales, la búsqueda de la equidad que debe ser tarea primordial de cualquier gobierno democrático.

El segundo tipo de impuestos en importancia para los diferentes regímenes fiscales de todo el planeta es el que se aplica sobre el consumo o compras (o sobre las ventas que viene a ser lo mismo). Como quedó asentado, esta clase de tributos cae dentro de los que se denominan reales y tienen como característica principal que no se aplican de acuerdo a la capacidad de pago de las personas, sino que adoptan un valor fijo que todos los consumidores deben pagar al adquirir determinado bien o servicio; por ejemplo, en México, el IVA es del 15% y se aplica a todos los productos industrializados (excepto alimentos de la canasta básica, medicinas, y otros productos que marca la Ley del Impuesto al Valor Agregado) y servicios que se comercializan en el territorio nacional.

A continuación se presentan en el Gráfica II.3 los porcentajes del PIB que se recaudan por concepto de impuestos al consumo.

Gráfica II.3 Impuestos Generales al Consumo como Porcentaje del PIB. OCDE, 2002



NOTA: El dato para México comprende al IVA, debido a que no existen otros impuestos sobre las ventas.

FUENTE: Revenue Statistics 1965-2003. OCDE 2004

Como se ve en esta gráfica, los recursos que perciben por impuestos al consumo, los gobiernos centrales de los países de la OCDE son mucho menos importantes si comparamos el porcentaje del PIB que representan, con los recursos provenientes del ISR. Sin embargo, no dejan de ser vitales para las finanzas públicas. Nuevamente se presenta Dinamarca como el país líder en recaudación, seguido por Suecia y Finlandia.

Nuestro país se ubica en este indicador en los últimos lugares con una recaudación de sólo 3.5% del PIB, alcanzando apenas la mitad de la cifra promedio de recaudación en los países que se presentan. México muestra, una vez más, el atraso que le es inherente a una economía subdesarrollada: ahora mediante su baja captación de recursos por IVA, lo que evidencia una gran evasión fiscal y su combate podría hacer más eficiente su recaudación. Y no es que aquí se sugiera un endurecimiento generalizado de la tasa del IVA, pero mecanismos para hacerlo más eficiente pueden ser analizados y, de ser convenientes, puestos en práctica.

Existen otro tipo de impuestos en nuestro país, pero dada su menor participación en los ingresos del sector público, no se les da aquí un tratamiento individual, como sí se hace en los casos del ISR y del IVA; pero entre los más importantes destacan: derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, ADEFAS, etc.

II.3 Equidad del sistema tributario existente.

Actualmente se cobran impuestos en nuestro país como los ya mencionados, ISR e IVA. Sin embargo el sistema tributario mexicano, instrumenta otros impuestos como el Impuesto Especial sobre producción y Servicios (IEPS), además de que existen una amplia gama de impuestos locales como el predial, ISAN, ISAI, de los cuales no nos ocuparemos en el presente estudio.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Por el lugar que ocupa dentro de las finanzas públicas en la actualidad, y por ser motor de equidad o iniquidad según su estructura, es necesario analizar cómo afecta el ISR a las familias mexicanas. A continuación se presenta un cuadro que relaciona los distintos niveles de ingreso y la tasa de ISR que le corresponde a cada uno de ellos, por lo que el Artículo 177 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta a la letra dice:

Las personas físicas calcularán el impuesto del ejercicio sumando, a los ingresos obtenidos conforme a los Capítulos I, III, IV, V, VI, VIII y IX de este Título, después de efectuar las deducciones autorizadas en dichos Capítulos, la utilidad gravable determinada conforme a las Secciones I o II del Capítulo II de este Título, al resultado obtenido se le disminuirá, en su caso, las deducciones a que se refiere el artículo 176 de esta Ley. A la cantidad que se obtenga se le aplicará la siguiente⁸:

⁸ De acuerdo con la última reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, las tarifas presentadas en el cuadro son las que se aplicarán en el año 2007, ya que actualmente, y desde el año 2002 las tasas de ISR se encuentran en un proceso paulatino de reducción; por eso, como quedó dicho algunas líneas arriba, la tasa máxima de ISR que se aplicaba en el año 2001 era de 40%, ahora, año 2006 la tasa máxima vigente es de 29%. Con el programa de reducción de tasas aprobado por el Congreso de la Unión, el próximo año la tasa máxima de ISR vigente será de 28%, tal como se presenta en el cuadro.

Cuadro II.3 Tarifa del ISR (pesos)

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento sobre el excedente del límite inferior
0.01	5,952.84	0.00	3.00
5,952.85	50,524.92	178.56	10.00
50,524.93	88,793.04	4,635.72	17.00
88,793.05	103,218.00	11,141.52	25.00
103,218.01	En adelante	14,747.76	28.00

FUENTE: Ley del Impuesto Sobre la Renta

De lo anterior se desprende que los cobros de ISR se hacen en la actualidad de manera progresiva, ya que la tasa que se cobra aumenta conforme aumenta el nivel de ingresos que se tiene. Así, las tasas van desde 3% a quienes presentan una base gravable de hasta 5,952.84 pesos; 10% hasta 50,524.92; 17% hasta 88,793.04; 25% hasta 103,218.00 y 28% de 103,218.01 pesos en adelante.

Sin embargo, es evidente que las tasas de ISR están lejos de fomentar la equidad de una manera completa. Es más, lo poco equitativas que son, salta a la vista después del primer análisis. Resulta que para que las tasas de un impuesto progresivo sean verdaderamente equitativas, éstas deberán aplicarse de una manera proporcional. Es decir, que se grave a una tasa fija cada monto definido de ingresos gravables o, lo que es lo mismo, que la tasa que se aplique no sólo aumente con el nivel de ingreso, sino que aumente proporcionalmente; por ejemplo, con los datos del cuadro II.3 podemos decir que si el primer escalón de ingreso (hasta 5,952.84 pesos) se grava con un ISR de 3%, entonces alguien con un ingreso del doble (de 11,905.68 pesos) tendría que pagar un 6% por el mismo impuesto; a su vez alguien con un ingreso como el del límite superior del segundo escalón de ingreso presentado en el cuadro anterior (50,524.92 pesos) que equivale a casi 8.5 veces el límite superior del primer escalón, debería pagar, de ser proporcional el impuesto, 8.5 veces más la tasa del primero (un 25.5%). Sin embargo, alguien con un ingreso gravable de 50,524.92 pesos, sólo paga, aplicándole la tasa correspondiente, según el cuadro II.3, 5052.492 pesos por la tarifa de ISR (de 10%) más la cuota fija de 178.56 pesos: en total 5231.052 pesos. De aplicarse la tasa proporcional que dedujimos, el monto total que pagaría quien recibiera un ingreso gravable de 50,524.92 pesos, sería de 12,883.85 pesos; o sea que actualmente, en este caso, ni siquiera se paga la mitad de lo que

se pagaría con un impuesto más equitativo, proporcional. Si analizamos el caso extremo, del último escalón - el más alto- que es el que comprende a quienes presentan un ingreso gravable de 103,218.01 pesos en adelante, la diferencia es aún mayor. En este caso el ingreso gravable es 17.3 veces mayor que el del primer escalón, por lo que un impuesto proporcional sería de 17.3 veces el impuesto del primer escalón, o sea del 52%. Sin embargo la tasa que tiene el último escalón es de sólo el 28%.

Lo anterior lo concluimos solamente con datos del país, pero siempre es útil en una gran cantidad de estudios, hacer comparaciones con otras naciones para tener más elementos en el análisis de nuestro régimen fiscal. Como la administración pública existe en todos los países y todos éstos cuentan con su propio sistema tributario, es factible hacer una comparación de nuestro país con otros, y qué mejor que hacerla con algunas de las economías más destacadas en la actualidad.

En el cuadro II.4 se muestran las diferentes tasas máximas de ISR que los países integrantes de la OCDE aplicaban sobre el ingreso de sus habitantes y de sus empresas en el año 2002.

Aquí pondremos énfasis en las tasas de ISR, por considerarlas muy ilustrativas en términos del problema de equidad que estamos analizando, que afecta directamente a los habitantes de cualquier nación.

Como se ve en el cuadro II.4, los países que, en el año 2002, contaban con tasas impositivas al ingreso más altas son Hungría, Suecia, Dinamarca, Holanda, Finlandia, Alemania, todos los cuales rebasan la tasa de ISR Personal del 50%. En el caso del ISR corporativo, Bélgica, Japón y Estados Unidos presentan las tasas más altas. Por otro lado los países de menores tasas de ISR Personal son Polonia, República Checa, Eslovaquia, Grecia, Luxemburgo, Suiza y México. En el ISR Corporativo los países que aplican una menor tasa son Irlanda, Hungría e Islandia. El promedio de ISR personal en la OCDE es de 42.6% en 2002, mientras que en el caso del ISR Corporativo la media del organismo internacional es 31.2%.

Cuadro II.4 Tasas más Altas de ISR. OCDE 2002

País	ISR Personal %	ISR Corporativo %
Australia	48.5	30.0
Austria	42.9	34.0
Bélgica	47.4	40.2
Canadá	46.4	38.6
República Checa	28.0	31.0
Dinamarca	54.4	30.0
Finlandia	51.8	29.0
Francia	40.0	35.4
Alemania	51.2	38.9
Grecia	33.6	35.0
Hungría	56.0	18.0
Islandia	44.0	18.0
Irlanda	42.0	16.0
Italia	41.4	36.0
Japón	47.2	40.9
Corea	36.7	29.7
Luxemburgo	33.9	30.4
México	35.0	35.0
Holanda	52.0	34.5
Nueva Zelanda	39.0	33.0
Noruega	47.5	28.0
Polonia	26.2	28.0
Portugal	35.6	33.0
Eslovaquia	33.1	25.0
España	48.0	35.0
Suecia	55.5	28.0
Suiza	34.0	24.4
Turquía	40.6	33.0
Reino Unido	40.0	30.0
Estados Unidos	45.2	39.3
OECD (promedio)	42.6	31.2

FUENTE: OCDE, en OECD in Figures. Edición 2005.

Centrémonos en el caso del ISR Personal, que es en el que se muestra más la iniquidad de este impuesto en nuestro país. De todos los países que integran la OCDE, sólo seis tenían en el año 2002 una tasa de ISR Personal máxima, menor a la de nuestro país. Dado que la tasa máxima de un impuesto progresivo se aplica sobre los individuos con el ingreso más alto, es lógico que una tasa máxima de ISR Personal más elevada será más equitativa. Por lo tanto, comparando las tasas máximas de ISR Personal de los países integrantes de la OCDE con la tasa máxima del mismo impuesto en México, podemos encontrar un indicador de iniquidad en el sistema tributario mexicano.

En conclusión y conociendo que las tasas máximas del impuesto sobre el ingreso personal de varios países de la OCDE rebasan el 50% y que la tasa máxima promedio de ISR personal que aplican las naciones de la OCDE es de 42.6%, si suponemos que una tasa máxima más elevada redundaría en una mayor equidad, entonces debemos concluir que nuestras tasas de ISR son extraordinariamente inequitativas, pues la máxima estaba alejada en el año 2002, 7.6 puntos porcentuales de la media. Y esta diferencia es la que existía en el 2002, no se toman, pues, en esta contabilidad, las recientes disminuciones de la tasa máxima del ISR Personal en nuestro país, que alcanza ya, en 2006, el 29% del ingreso gravable: la iniquidad, en consecuencia, se acentúa.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Ahora nos ocuparemos de lo tocante al impuesto al valor agregado (IVA), que es el tema central del presente estudio. Para analizar el IVA, segundo en importancia por los ingresos que reditúa al erario, veamos primero algunos aspectos esenciales de su estructura. La Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) dice a este respecto en un artículo primero:

“Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

I.- Enajenen bienes.

II.- Presten servicios independientes.

III.- Otorguen el uso o goce temporal de bienes.

IV.- Importen bienes o servicios.

Tasa general de 15%

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 15%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

Traslación en forma expresa y por separado

Concepto de traslado

El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta Ley...”⁹

O sea que el IVA, de parecer en primera instancia un impuesto a la enajenación para las personas físicas y morales, termina siendo un impuesto al consumo, ya que por ley se estipula que los contribuyentes deberán trasladar el impuesto al consumidor final, perteneciendo así a la categoría de los impuestos reales, los cuales se aplican sobre todo tipo de consumidor, independientemente del grupo de perceptores de ingreso al que pertenezca.

Existe un grupo de operaciones a las que no se les aplica la tasa general del 15% de IVA, que son precisamente, el objeto de la reforma fiscal propuesta por el Presidente de la República y que son mencionadas en la Ley del IVA en su Artículo 2o-A, a continuación la parte que nos interesa en este estudio:

“El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I.- La enajenación de:

⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, Ley del Impuesto al Valor Agregado, año 2003; Artículo 1o.

b) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.
2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos.
3. Caviar, salmón ahumado y angulas.
4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.”¹⁰

Esta operación es, entre otras, una de las importantes en cuanto al tipo de bienes que exenta del pago de impuestos, dado que a éstos las familias destinan una buena parte de su ingreso. Cabe señalar que dentro del carácter regresivo de impuestos como el IVA, el hecho de que haya excepciones en su aplicación, como en este caso a alimentos y medicinas, favorece a un amplio sector de la población, sobre todo al de los más pobres.

En el cuadro siguiente se muestran las tasas generales de los impuestos que gravan el consumo, para diversos países europeos y de América Latina.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, Ley del Impuesto al Valor Agregado, año 2003; Artículo 2o-A.

Cuadro II.5 Tasas Generales del Impuesto al Consumo

Países OCDE		América Latina	
Japón	5	Panamá	5
Suiza	6.5	Ecuador	10
Corea	10	Guatemala	10
Nueva Zelanda	12.5	Paraguay	10
Canadá	15	Costa Rica	13
Luxemburgo	15	El Salvador	13
México	15	Venezuela	14.5
Turquía	15	Bolivia	14.9
Alemania	16	México	15
España	16	Nicaragua	15
Portugal	17	Colombia	16
Holanda	17.5	Chile	18
Reino Unido	17.5	Perú	18
Grecia	18	Brasil	20.5
Austria	20	Argentina	21
Italia	20	Uruguay	23
Francia	20.6		
Bélgica	21		
Irlanda	21		
Finlandia	22		
República Checa	22		
Noruega	23		
Islandia	24.5		
Dinamarca	25		
Hungría	25		
Suecia	25		
Promedio	17.9	Promedio	14.8

FUENTE: Hernández, Fausto y Zamudio, Andrés, “Evasión fiscal en México: el caso del IVA”, CIDE, (2004). Con datos de El Banco de México y Consumption Tax Trend 1999, OCDE, Revenue Statistics, 1965-2001, OCDE y Government Financial Statistics Yearbook 2002, IMF.

Como se ve en el Cuadro II.5, el impuesto general al consumo en México está algo alejado (tres puntos porcentuales) del promedio de los países de la OCDE, mientras que está levemente por arriba del promedio del mismo impuesto para los países latinoamericanos que se muestran – es más, casi es exacto decir que está en la media- situación que parece lógica pues en la OCDE, nuestro país es de los más fieles representantes de los países pobres, aunque está rodeado de los que se dice pertenecen al “Primer Mundo”, mientras que entre los países de América Latina, la situación de México es la promedio: pobreza

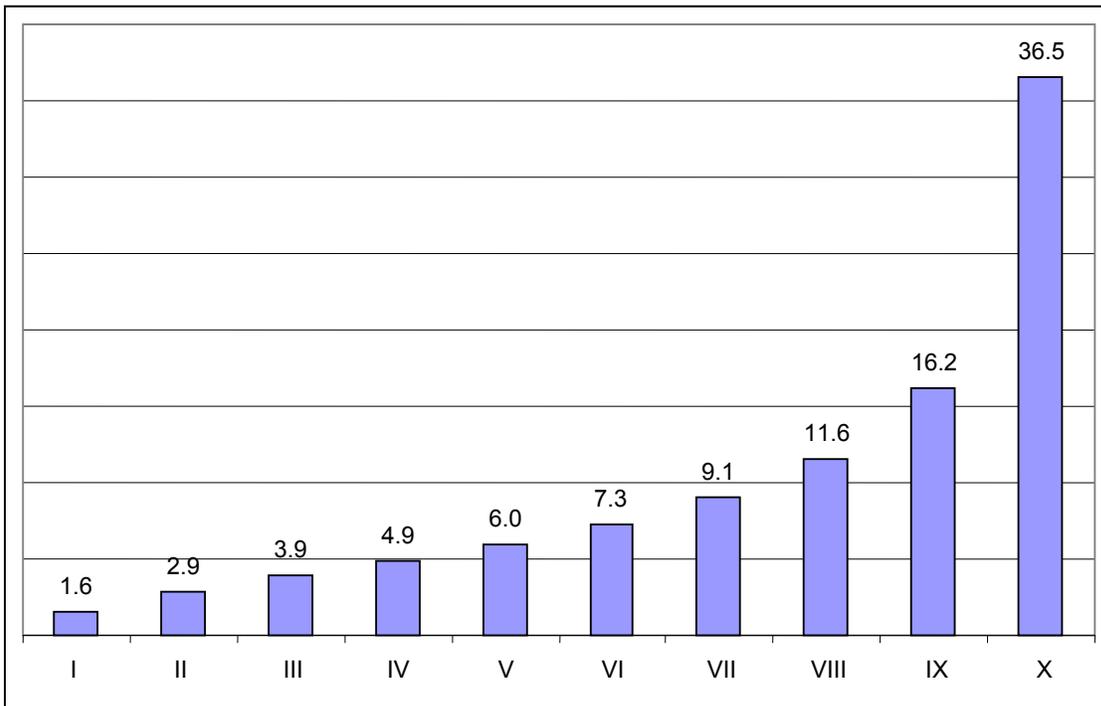
generalizada que haría difícil soportar un impuesto de esta naturaleza más alto que el que ahora los agobia.

Podemos obtener más información de los datos del Cuadro II.5 arriba. Un indicador que se ha usado para medir la eficiencia del impuesto en cuestión es la “productividad del IVA”, que consiste en obtener el cociente entre la recaudación, como porcentaje del PIB, que produce el impuesto, y la tasa general del mismo. Así, tomando datos del Gráfica II.3 y del cuadro II.5 obtenemos que la productividad del IVA mexicano es de .23 (3.5/15) y de Canadá .34 (5.2/15), sólo tomando para comparar entre dos países con igual IVA. Esta comparación es útil, pues como se señala en el citado estudio del ITAM “Fernández y Trigueros (2001) también señalan que la gran cobertura del régimen de tasa cero en México es excepcional de acuerdo a los estándares internacionales. Mencionan que el único caso similar es el de Canadá” por lo que de aquí se infiere que no se podría culpar la baja productividad del IVA mexicano por la diversidad de exenciones, tasas cero y otras tasas preferenciales, porque en ello es “similar” a Canadá y sí, en cambio, a la grave evasión que ocurre en el régimen fiscal operante.

LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Para consolidar nuestro análisis sobre la iniquidad de los impuestos en nuestro país, consideremos que la injusta distribución de la riqueza en el mismo es mostrada por el INEGI en uno de los trabajos de investigación más importantes con que cuenta, que es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Gráfica II.4 México: Distribución Porcentual del Ingreso Corriente Total Trimestral por Deciles de Hogares, 2004



^a Los hogares están ordenados en los deciles de acuerdo a su ingreso corriente total trimestral.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004.

El Gráfica II.4 muestra al total de hogares mexicanos divididos en diez partes iguales (o deciles) de acuerdo al nivel de ingreso que regularmente tienen las familias mexicanas. El orden es ascendente, o sea que el primer decil de hogares representa al diez por ciento más pobre de éstos, mientras que el último decil representa al diez por ciento más rico de las familias mexicanas. El Gráfica muestra la parte (porcentaje) del ingreso total que recibe cada decil de hogares. Así, se ve claramente la gran diferencia existente entre los ingresos de unos y otros grupos de mexicanos; por ejemplo, el diez por ciento más pobre recibe solamente el 1.6% de los ingresos, en tanto que el diez por ciento más rico se apropia del 36% de la renta nacional: ¡una diferencia de 22 veces el ingreso del primer decil! Y así podemos ir relacionando cada diez por ciento de los hogares mexicanos con el decil que percibe los mayores ingresos, y aun haciendo la comparación entre los últimos deciles, encontramos que las disparidades son notorias; la décima parte más rica recibe más del triple de ingresos que la octava y más del doble que la novena.

Existe un indicador que refleja el grado de concentración de la riqueza; éste es el coeficiente (o índice) de Gini. El INEGI publica periódicamente el nivel de este importante indicador de la desigualdad. Su valor puede oscilar entre 0 y 1; mientras su valor sea más cercano a cero la desigualdad es menor, y mientras más se aleje de él la desigualdad es mayor. Para el año 2004 el índice de Gini se ubicó –dice el instituto- en 0.46¹¹. Según el Reporte de Desarrollo Mundial 2006 del Banco Mundial, México ocupa el lugar 21, entre 127 países, en materia de desigualdad en la distribución de la riqueza. Lo anterior se concluyó después de comparar el índice de Gini entre los distintos países estudiados. Para nuestro país el valor del mencionado índice es, según el Banco Mundial, de 0.48, lo que habla de una elevada desigualdad¹². Si queremos ubicar en el contexto internacional la desigual distribución del ingreso en nuestro país, entonces debemos comparar el valor del coeficiente de Gini de México con el de otros países. Así, según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), encontramos que éste indicador tiene un valor de 0.24 en Hungría; en Dinamarca, de 0.25; en India, de 0.33; en Estados Unidos, de 0.41; en China, de 0.45; en Rusia, de 0.46; en Brasil de 0.59 y, como el país donde la riqueza está peor distribuida, en Namibia, de 0.71¹³. Es evidente que las lacras sociales de pobreza e iniquidad en la distribución del ingreso no son exclusivas de nuestro país, sino que son una constante en los países de todo el mundo.

Otra forma práctica y muy sencilla de observar el grado de equidad –o iniquidad- en la repartición de la renta en determinado país es, con base en los datos sobre la distribución

¹¹ INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004.

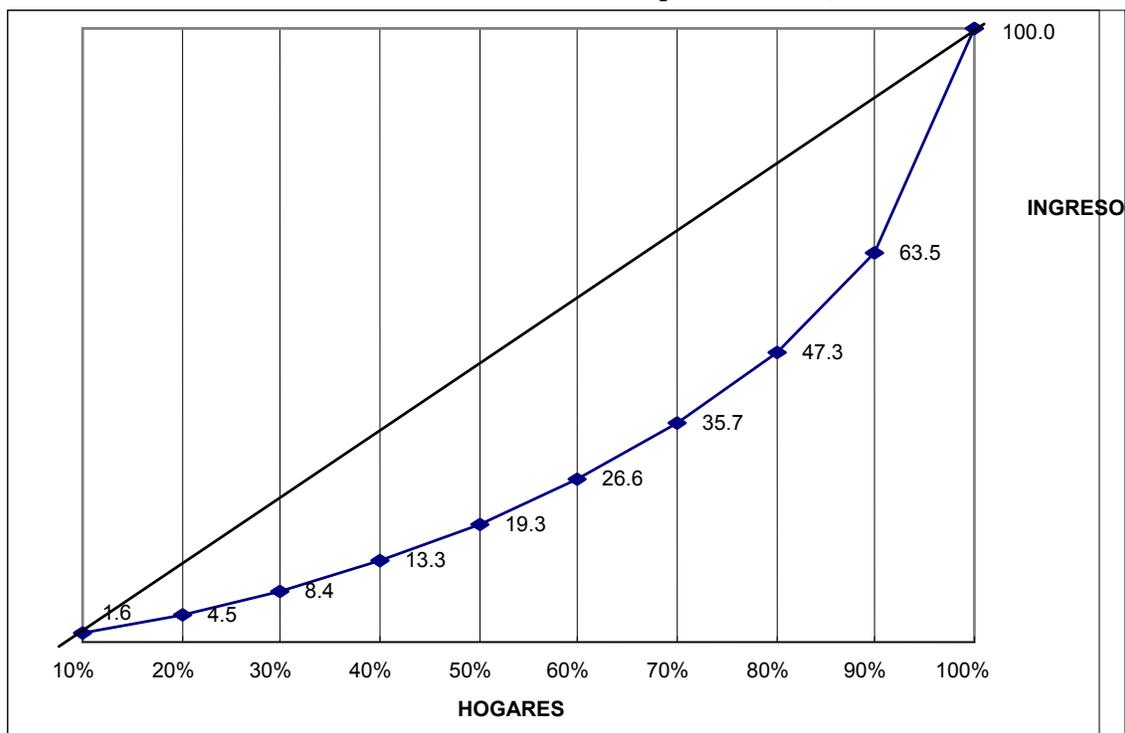
¹² Para hacerse una idea más clara de lo que hablamos, basta tomar en cuenta que nos encontramos al mismo nivel de países como Haití, Malawi, Zambia, Zimbabwe, entre otros, considerados históricamente entre los más pobres del planeta. Mucho se ha argumentado acerca de la falta de credibilidad de las cifras sobre disminución de la pobreza en México, manejadas oficialmente; sirva este dato también, pues, para acrecentar dicha duda y poder ubicar la situación real del país. Es importante señalar que hay otros estudios que han calculado el índice de Gini para México en 0.51 y 0.52. Además, a nivel mundial, México ocupa el lugar 17 por orden de peor distribución del ingreso (“A nivel mundial el país ocupa el lugar 17 en cuanto a su mala distribución del ingreso”, Reforma 01-01-2006).

Ahora bien, tomando el índice de Gini a nivel nacional, como lo hemos hecho hasta ahora, el valor que éste adopta es de alrededor del 0.50; sin embargo, al interior del país, el problema adquiere proporciones verdaderamente aterradoras. Según un estudio del consultor Alejandro Tuirán, en los seis estados del país en que la distribución del ingreso es más inequitativa, el valor del coeficiente de Gini oscila entre 0.65 y 0.71, es decir, un nivel de iniquidad igual al del país peor clasificado por la ONU, que es Namibia; los susodichos estados son: Zacatecas, Querétaro, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. “La desigualdad en esos estados se traduce en que el 10 por ciento más pobre de los hogares no cuenta con ingresos monetarios y sobreviven de sus cosechas o el cuidado de su ganado. En Chiapas el 10 por ciento más rico recibe 16 veces más ingresos que el 40 por ciento más pobre.” (Ídem)

¹³ Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas 2004

del ingreso (Gráfica II.4) construyendo una Curva de Lorenz. La Curva de Lorenz relaciona los distintos porcentajes de hogares (en el eje X) con el nivel acumulado de ingresos (en el eje Y) que perciben. Intuitivamente puede ser interpretada como sigue: si la curva que une los puntos que marcan los niveles de ingreso está sobre la recta diagonal (también llamada *curva de perfecta igualdad*, donde todos tienen el mismo nivel de ingresos) que cruza el Gráfica, podemos decir que la distribución del ingreso es perfecta, pues no hay desigualdad; sin embargo, cuando hay un espacio que separa la *curva de perfecta igualdad* de la curva formada por las marcas del nivel de ingreso, se dice que hay iniquidad en la distribución del ingreso. La relación entre el crecimiento de dicho espacio y la desigualdad es directa.

Gráfica II.5 Curva de Lorenz para México, 2004



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del INEGI (ENIGH 2004)

La principal ventaja de éste Gráfica es que nos permite ver para cualquier porcentaje acumulado de hogares, el porcentaje acumulado de ingresos que le corresponde; por ejemplo, según el Gráfica II.5, en México, el veinte por ciento de los hogares más pobres se queda solamente con el 4.5% de los ingresos totales; el treinta por ciento, con el 8.4%; el

cuarenta por ciento, con el 13.3%; el cincuenta por ciento, con el 19.3%; el sesenta por ciento con el 26.6% y, aun tomando el setenta por ciento de los hogares con menores ingresos, éstos poseen sólo el 35.7% del ingreso total, es decir, menos que el ingreso del diez por ciento de los hogares más privilegiados, que representa, según el Gráfica II.4 el 36.5% del ingreso total. No por nada nuestro país ocupa, entre los países de la OCDE, el primer lugar en desigualdad¹⁴.

Respecto a este tema, de la distribución del ingreso, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL), a finales de 2007, dice: "... el 10 por ciento de las personas con menores ingresos corrientes concentran 1.6 por ciento de los ingresos corrientes totales, y el 10 por ciento de las personas con mayores ingresos del país acumulan 39.3 por ciento de los ingresos totales corrientes."¹⁵ Lo que nos habla de que, en pocos años, hubo un empeoramiento en la distribución del ingreso, pues apenas en 2004, según la ENIGH del mismo año, la distribución de que habla el CONEVAL era, (ver Gráfica II.4) de 1.6 y 36.5, respectivamente.

¹⁴ Dice el diario *Reforma* en su edición del 21-09-2005 en la sección de negocios, refiriéndose al *Reporte Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*, elaborado por el Banco Mundial: "En distribución de la riqueza, el informe indica que México es el País con la mayor desigualdad económica entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es decir, la mayor concentración de los ingresos en pocos hogares."

¹⁵ Tomado el 26 de diciembre de 2007 de <http://www.coneval.gob.mx/coneval/>

CAPÍTULO III. La reforma fiscal

Introducción

La economía nacional en su conjunto presenta graves distorsiones que desembocan en una estructura productiva ineficiente como tal e insuficiente para lograr abatir los rezagos propios de un país subdesarrollado. Esta situación, originada tras décadas de escasa o nula promoción de un desarrollo autónomo de nuestro sistema de producción y por políticas económicas erróneas, ha venido a acentuarse con la incorporación de México al mercado mundial o “mundo globalizado”. Lo anterior configura ya desde hace algunos años un escenario que puede ser resumido en los siguientes aspectos:

- 1) Casi nula generación de tecnología propia y, en consecuencia, escasa elevación de la productividad de los trabajadores mexicanos. A esto contribuye el hecho de que la inversión estatal en ciencia y tecnología apenas alcance el uno por ciento del PIB.
- 2) Un sector primario prácticamente en el olvido que, por falta de modernización, se ha evidenciado como improductivo e incompetitivo a los ojos del mundo. La excesiva fragmentación de la tierra y la falta de tecnificación son sus principales lastres.
- 3) Sector secundario donde la productividad crece con una lentitud alarmante, lo cual lo mantiene alejado de los sectores industriales de los países de avanzada. Además, salvo escasas excepciones, el sector industrial lo componen principalmente empresas transnacionales, que importan su tecnología.
- 4) Un sector servicios con mucho potencial para apuntalar a la economía nacional en su conjunto, pero que ha sido subutilizado por falta de estrategias que le den un sólido impulso; en especial el sector turístico, que hasta ahora ha sido incapaz de explotar al máximo la enorme riqueza natural y arqueológica de la nación. Este sector es intensivo en mano de obra, por lo que, de ser desarrollado, contribuiría a generar una buena cantidad de empleos además de ser motor de la economía.

- 5) Un sector exportador dependiente de la industria maquiladora¹ y la economía estadounidense y sujeto, por tanto, a sus vaivenes.
- 6) Una deuda externa de altos niveles que, en cuanto no se liquide, representa una gran fuga de recursos.
- 7) Constante crecimiento del empleo informal y de la emigración, causado por la falta de empleo y los bajos salarios que crean elevados niveles de pobreza, hoy por hoy, el problema más grave de la economía mexicana.

Todo este tipo de problemas de la economía nacional, sólo por mencionar los más destacados, evidentemente no son resultado de un desempeño mínimamente aceptable de quienes deciden los destinos del país. Y como es lógico suponer, una economía atrasada difícilmente podrá allegarse recursos al nivel de una avanzada; el subdesarrollo general de la economía se manifiesta también en las instituciones que componen al Estado encargado de dirigirla.

III. La reforma fiscal

Varios estudiosos de la cuestión tributaria en México han abordado el tema de la reforma fiscal, que es indispensable para incrementar la recaudación. En nuestro país, una de las voces más reconocidas en el terreno del estudio de las finanzas públicas era el maestro José Ayala Espino; a continuación, se presenta un breve resumen de su planteamiento en torno a la reforma fiscal².

Dice Ayala Espino que todo mundo coincide en la necesidad de elevar sustancialmente los recursos en beneficio del gasto público, pero el consenso termina ahí donde empieza la discusión de las formas para llevarlo a cabo. Señala que las insuficiencias del sistema tributario mexicano habían sido cubiertas desde los años setenta hasta la actualidad por medio de los recursos provenientes del “endeudamiento externo exagerado,

¹ En la actualidad alrededor del cincuenta por ciento de las exportaciones mexicanas se origina en la industria maquiladora. Cabe señalar que más del 95% de los insumos de ésta industria son importados, por lo que el único “beneficio” real para la economía mexicana es la generación de empleos.

² En el artículo “La reforma fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?”, publicado en la revista Comercio Exterior del mes de noviembre de 2000.

la petrolización de las finanzas públicas y la privatización de una parte importante del patrimonio público”. Ahora, hace falta un acuerdo político entre los “agentes económicos” que permita hacer crecer al erario. Sin embargo, dice el maestro Ayala:

“La resistencia a la reforma, habría que reconocerlo, se debe a que la sociedad ha perdido confianza en el papel del gasto público como factor para mejorar la calidad de vida y el bienestar social, no sólo porque éstos se han alejado cada vez más de ser un propósito alcanzable, sino también porque es *vox populi* que en los últimos años las transferencias fiscales para financiar el rescate carretero, el saneamiento de la banca y el financiamiento a la reforma de la seguridad social han restado y restarán en los próximos años un enorme volumen de recursos financieros que podrían haberse aplicado a la educación, la salud, la infraestructura y la lucha contra la pobreza (...) la manera peculiar en que los últimos gobiernos han manejado la política de gasto ha sido en sí misma un poderoso argumento para mostrar a los ciudadanos la futilidad del gasto público para apoyar y mantener una red social de apoyo a sus demandas”³

Otros de los factores, que califica como frenos a los acuerdos fiscales son “la ideología dominante y la influencia de los organismos multilaterales” ya que recomiendan la disminución del “protagonismo fiscal del Estado”.

Esencialmente el maestro Ayala Espino planteaba que hay dos posibilidades de reforma fiscal por lo que, una vez alcanzado el acuerdo entre las partes involucradas, habría que ver a cuál de aquéllas se adhería. La primera alternativa de reforma fiscal a que se refiere es la “modernización tributaria”, que consistiría en hacer más eficiente el régimen tributario existente, corrigiendo errores que se cometen actualmente y aumentando así de manera “marginal” la carga fiscal, pero sin pretender modificar las tasas de los impuestos. Respecto a la segunda alternativa el maestro Ayala dice que “si la sola modernización no permite alcanzar una carga tributaria similar a la de nuestros socios comerciales, entonces se requiere, sin duda, un nuevo pacto fiscal...”, el cual consistiría en

³Ídem, p. 952

un “nuevo pacto fiscal”, que no excluiría la modernización del sistema tributario, pero representaría un avance mayor en el fortalecimiento de las finanzas públicas puesto que recaudaría una cantidad mayor al 4% del PIB que se estima con la sola modernización. Dicho pacto fiscal significaría un aumento de las tasas marginales de los impuestos, sobre todo indirectos al consumo (como el IVA), para lograr elevar significativamente la carga fiscal a los niveles promedio de los principales socios comerciales del país.

III.1 IVA en alimentos y medicinas

Desde el inicio de su gestión el presidente Vicente Fox Quesada dijo que la insuficiencia de recursos públicos representaba un lastre para el desarrollo de la economía nacional y que, por tanto, había que robustecer el presupuesto federal para destinar más recursos a impulsar el crecimiento económico y para tener mayor fuerza oficial en el “combate a la pobreza”. Entonces adoptó como una de sus propuestas fundamentales la de la reforma a la Ley del IVA. Esta consistía en un inicio en elevar la tasa del Impuesto al Valor Agregado que grava a los alimentos y medicinas que establece la LIVA, elevándola del 0% al 15%⁴.

Sobre la reacción que suscitó entre los mexicanos la propuesta del presidente dice Consulta Mitofsky⁵:

“En una pregunta inicial, sin dar detalles, 46% de la población encuestada piensa que los diputados deben aprobar la reforma hacendaria enviada por el presidente Fox, sin embargo esta opinión cambia más adelante, lo cual denota que la propuesta inicial es motivada por el acuerdo hacia el presidente.

3 de cada 4 ciudadanos opinan que la medida conjunta de bajar el IVA general de 15% a 10% y establecer esa tasa a medicinas y alimentos es perjudicial.

⁴ Después de la propuesta inicial y ante el avance del debate en torno al tema, múltiples versiones de reforma hacendaria han sido vertidas. Algunos han propuesto bajar la tasa general al 12% e incluir alimentos y medicinas, otros que la tasa general sea del 10%; otros que la tasa a alimentos y medicinas sea del cuatro por ciento, en fin, diversas variantes, pero todas proponiendo eliminar la tasa cero a alimentos y medicinas.

⁵ Consulta Mitofsky, “Reforma Hacendaria”, Encuesta Telefónica Nacional, 30 de octubre de 2003.

A su vez, 55% piensa que el presidente no tiene razón cuando afirma que esa medida es necesaria para que el país crezca.

Después de conocer la medida de bajar IVA y cobrarlo en alimentos y medicinas, el acuerdo baja de 46% a 37% y el desacuerdo sube de 34% a 53%.”

Además, ante la pregunta: La propuesta del presidente contempla disminuir el actual IVA de 15% a 10% y a cambio cobrar el IVA a alimentos y medicinas, para usted; reducir el IVA de 15% a 10% y a cambio cobrar IVA a alimentos y medicinas, ¿Le perjudica o le beneficia?⁶ El 75.2% de los encuestados responde que le perjudica.

El ciudadano común, pues, sin conocer más datos ni más estudios que los de su vida cotidiana -su dura realidad- reacciona instintivamente rechazando una medida que se le ofrece como injusta por contravenir a sus intereses, debilitando aún más su ya de por sí magro ingreso.

III.2 Implicaciones del nuevo impuesto

El rechazo generalizado de la reforma fiscal entre los mexicanos, tal como se plantea, tiene una base real que es posible verificar al analizar los datos acerca de las remuneraciones promedio del trabajador mexicano, y aquéllos que muestran cómo está estructurado el gasto de las familias en México.

El cuadro III.5 muestra un comparativo entre el diez por ciento más pobre de los mexicanos y el diez por ciento de mayores ingresos. Como una forma de establecer exactamente la situación en que se encuentra cada uno de estos grupos, y, en consecuencia, sus posibilidades de éxito al enfrentarse contra un nuevo impuesto, analicemos brevemente los datos que nos proporciona.

Primero. Dado que el primer decil de hogares recibe una ínfima proporción de los ingresos totales, es obvio que cada rubro estratégico de su gasto representará una proporción mayor de sus gastos totales que lo que representarían en alguien que, contando con un mayor ingreso, realice un gasto también mayor. Así, la primera gran disparidad salta a la vista si nos enfocamos en el porcentaje del total que para el primer decil representa su

⁶ Ídem

gasto en alimentación: 59.2 por ciento, dato que también podemos interpretar como que de cada peso que ganan quienes se ubican en este sector, 60 centavos los destinan a la comida. En contraste, los hogares que se ubican en el último decil, sólo emplean 22 centavos de cada peso a adquirir alimentos.

Si tomamos en cuenta el otro rubro del gasto de las familias que pretende ser gravado por la administración del presidente Fox, las medicinas, que se incluyen dentro del gasto de salud, y la sumamos al gasto que realizan las familias en alimentación, encontramos lo siguiente: las familias que pertenecen al 10% más pobre de la población destinan a alimentación y salud el 63% de su ingreso total, en tanto que las familias pertenecientes al 10% más rico de la población destinan a estas áreas sólo el 25.6% de su ingreso total. O sea que las familias de ingresos raquíuticos, destinan un 146% más de su ingreso a los rubros potencialmente afectados por la reforma a la ley del IVA; una clara muestra de lo insuficiente de su ingreso⁷.

⁷ No está de más añadir que los demás datos del cuadro III.5 no hacen más que confirmar lo tremendamente injusto de la sociedad mexicana; un porcentaje muy alto, casi el 10 por ciento de su ingreso, es destinado por las familias pobres a gasto de vivienda y esto es así porque muchas de ellas alquilan un lugar para vivir. Otro aspecto que llama la atención es la porción del gasto que se destina por parte de los dos deciles en cuestión a educación y esparcimiento: la diferencia entre lo que gastan ricos y pobres es enorme.

Cuadro III.1 Comparativo de Gastos entre Deciles Extremos

Concepto	2004	
	Decil I	Decil X
Participación en el ingreso total	1.6 %	36.5 %
Alimentación	59.2 %	21.7 %
Transporte	9.2 %	20.5 %
Educación y esparcimiento	4.3 %	20.6 %
Limpieza y enseres	5.9 %	7.4 %
Vestido	4.6 %	5.3 %
Vivienda	9.2 %	7.1 %
Salud	3.8 %	3.9 %
Jefe de familia sin instrucción	28.6 %	1.5 %
Jefe de familia con estudios superiores	0.7 %	43.4 %

FUENTE: INEGI, ENIGH 2004

Otro elemento importante que tomamos en cuenta en la situación económica del trabajador mexicano, es el de las remuneraciones promedio por obrero. Las remuneraciones en su nivel más general representan prácticamente la totalidad de los beneficios del trabajo y del ingreso de los trabajadores, por lo que de saber el monto de éstas, dispondremos de más elementos que nos permitan saber también el impacto que tendría un nuevo impuesto en la vida de los trabajadores mexicanos.

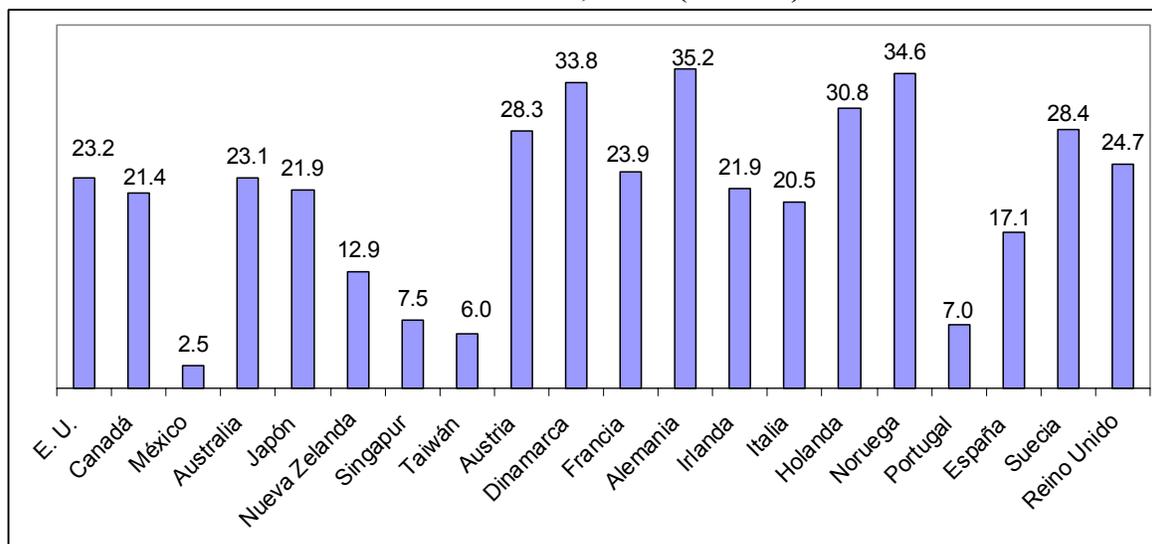
A continuación se presentan datos acerca de las compensaciones⁸ totales por hora de los trabajadores del sector manufacturero. Éstas incluyen salarios y beneficios aparte de los salarios que los trabajadores perciben en retribución a su trabajo, como pagos por horas

⁸ **Compensation (National Compensation Survey).** A term used to encompass the entire range of wages and benefits, both current and deferred, that employees receive in return for their work. In the Employment Cost Index (ECI), compensation includes the employer's cost of wages and salaries, plus the employer's cost of providing employee benefits.

Fuente: BLS

extra trabajadas, seguridad social y vacaciones. En su mayoría los datos presentados corresponden a países europeos.

Gráfica III.1 Costos de Compensación por Hora para Trabajadores de la Industria Manufacturera, 2004 (Dólares)



FUENTE: Bureau of Labor Statistics (BLS)⁹

Como se ve, entre los países para los cuales el BLS presenta datos, es México el país con los más bajos costos de compensación por hora. Cabe destacar que el dato que se presenta en el Gráfica III.6, si tomamos al trabajador de la industria manufacturera como un trabajador medio, es un verdadero indicador de la situación de los trabajadores mexicanos, pues contempla no sólo los salarios que perciben éstos, sino todos los beneficios de su trabajo¹⁰. El país donde los trabajadores perciben mayores beneficios por su trabajo es Alemania, con 35.2 dólares por hora, seguido por Noruega y Dinamarca, con 34.6 y 33.8

⁹ EN: http://www.dol.gov/asp/media/reports/chartbook/chart3_1.htm

¹⁰ **Benefits.** Nonwage compensation provided to employees. The National Compensation Survey groups benefits into five categories: paid leave (vacations, holidays, sick leave); supplementary pay (premium pay for overtime and work on holidays and weekends, shift differentials, nonproduction bonuses); retirement (defined benefit and defined contribution plans); insurance (life insurance, health benefits, short-term disability, and long-term disability insurance) and legally required benefits (Social Security and Medicare, Federal and State unemployment insurance taxes, and workers' compensation).

Fuente: BLS

dólares por hora, respectivamente. La compensación por hora en México representa solamente alrededor del 7% de la de estos tres países. Pero aún comparando a nuestro país con el que pudiera considerarse más cercano en cuanto a desarrollo, del grupo de países presentado, no es muy favorecedora la situación. Si comparamos la compensación por hora entre México y Portugal, la situación es la siguiente: la de México representa sólo el 36% de la de Portugal.

III.3 Impacto al salario

Para hacernos una idea precisa de los efectos que tendría el aumento del IVA en cuestión, a continuación se presenta un sencillo estudio.

En primer lugar, dado que la reforma fiscal se refiere a medicinas y alimentos, para hacer más simple el siguiente análisis se debía optar por analizar uno u otro grupo. Una vez elegido el grupo de mercancías a analizar había que elegir una cesta de bienes o un bien, también sólo para simplificar el estudio. Entonces, el grupo de mercancías elegido fue el de alimentos, y se eligió a la tortilla para hacer el estudio. La elección hecha no obedeció más que a la importancia que dicho producto tiene en el consumo de las familias mexicanas ya que es parte fundamental de la canasta básica de la mayoría de los mexicanos, y aunque pudieron haberse tomado otros productos como frijol, arroz, huevo, etcétera, también presentes en la dieta de la mayoría de los mexicanos, no son igualmente importantes para éstos.

En segundo lugar, había que elegir un período en el que se centrara el análisis, el cual debía abarcar varios y recientes años para poder observar cómo ha venido evolucionando el poder adquisitivo de los mexicanos a últimas fechas. Así, el período elegido va de 1990 a 2007; en él se contienen años de relativa estabilidad, como los inicios de la década de los noventa y de la primera década del siglo veintiuno, así como años de aguda crisis como fueron los de mediados de la década de los noventa. De esta manera, el período elegido no es arbitrario, sino que trata de ser representativo de las fluctuaciones siempre presentes en nuestra economía, como en cualquier economía del mundo.

Una vez definido el período de tiempo a analizar, se obtuvieron los precios mensuales del producto indicado (para un kilogramo de tortilla) desde enero de 1990 hasta enero de 2007,

el período elegido¹¹. Después, se recopilaron los datos correspondientes a los salarios mínimos generales promedio, vigentes en la República Mexicana para cada año de todo el período de referencia¹². Con base en los datos anteriores se obtiene el número de kilogramos de tortilla que se podría adquirir, en caso de que todo el salario se destinara al consumo de tortilla, lo que es un ejercicio muy útil para conocer el poder adquisitivo de un consumidor¹³.

¹¹ Los precios fueron obtenidos a partir del precio promedio (según datos de profeco), para el producto indicado, de la primera quincena de abril de 2007 y de los índices de precios (base 2da quincena de junio de 2002=100).

Se empleó la fórmula $P_i = (P_o * IPC_i) / 100$

Donde:

- P_i : precio del producto en el período i

- P_o : precio, en el año base, del producto, en este caso, junio de 2002, el cual se obtuvo a partir del precio promedio en abril de 2007, derivado de los datos de profeco.

- IPC_i : índice de precios al consumidor (por objeto del gasto Nacional, alimentos) del período i

Es importante señalar que los precios así obtenidos no pueden ser exactamente los que se observaron en los distintos años a los que se refiere este ejercicio; sin embargo, dado que no se está utilizando el índice de precios más general, sino el específico para alimentos, en el cual la tortilla tiene un peso importante, podemos decir que el precio obtenido es una buena aproximación del precio observado.

Nota: en el anexo estadístico se incluyen los datos completos para cada mes del período analizado.

¹² Los datos sobre los salarios mínimos se obtuvieron de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) en www.conasami.gob.mx

¹³ En 1982, un auxiliar de servicios administrativos con los 9 mil 978 pesos que ganaba en aquel tiempo, según el contrato colectivo de ese año, compraba mil 814 kilos de tortilla, mientras que ahora, con un salario de mil 969 pesos, apenas le alcanza para 303 kilos de tortilla. Esto, según el estudio "Poder adquisitivo del salario en trabajadores del IMSS" elaborado por el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM (fuente: diario Reforma, sección negocios, publicado el 5 de octubre de 2005).

En el cuadro siguiente se muestran, resumidos, los resultados obtenidos.

Cuadro III.2 Poder Adquisitivo del Salario Mínimo en México, 1994-2006

Año	Precio tortilla*	Salario mínimo**	Kg. de tortilla	Crec. anual
1990	0.96	9.14	9.53	
1991	1.20	10.79	8.97	-5.83
1992	1.38	12.08	8.78	-2.15
1993	1.49	13.06	8.78	0.07
1994	1.56	13.97	8.97	2.08
1995	1.72	14.95	8.69	-3.06
1996	2.77	18.43	6.66	-23.35
1997	3.57	24.30	6.81	2.25
1998	4.00	27.99	7.00	2.67
1999	4.96	31.91	6.43	-8.02
2000	5.20	35.12	6.75	4.93
2001	5.55	37.57	6.77	0.20
2002	5.84	39.74	6.81	0.62
2003	6.06	41.53	6.86	0.73
2004	6.40	43.30	6.76	-1.40
2005	6.75	45.24	6.70	-0.91
2006	7.09	47.05	6.64	-0.94
2007	7.52	48.88	6.50	-2.05
2007***	8.65	48.88	5.65	-14.83
2007****	8.27	48.88	5.91	-10.96

*De un kilogramo de tortilla (precio promedio a enero de cada año)

** Un salario mínimo general promedio en los EUM

*** Con un IVA del 15%

**** Con un IVA del 10%

FUENTE: elaboración propia con datos de Profeco y CONASAMI.

Aunque no es el fin último del presente estudio, revisar el comportamiento del salario mínimo de los mexicanos en los últimos años, a la par que la evolución de los precios de los productos, resulta imprescindible para tener una idea clara de cómo ha venido evolucionando la capacidad de compra de la población en México, lo que nos permitirá analizar el impacto de un IVA del 15% en alimentos y medicinas.

En el Cuadro III.1 se puede observar la cantidad de kilogramos de tortilla que se podía comprar en México desde 1990 hasta 2007 con un salario mínimo, así como las variaciones que el poder de consumo de éste ha sufrido año con año; por ejemplo, mientras que en 1990 un salario mínimo era capaz de adquirir 9.53 kilogramos de tortilla, al año

siguiente sólo se podía intercambiar por 8.97 kilogramos del mismo producto, lo que representó una caída casi seis por ciento (5.83) en el poder del salario mínimo. También se añade al final del cuadro un renglón donde se presenta el cálculo del precio del kilogramo de tortilla con un 15% adicional, sobre el precio del año 2007 (el nuevo impuesto se traslada completamente al consumidor), así como el poder de compra correspondiente a este nuevo precio.

Analizando la última columna del cuadro III.1, vemos que las caídas más fuertes que ha sufrido el poder de compra se han registrado en los años de 1996, con una caída de más del 23 por ciento y 1999, con una caída del 8 por ciento; sin embargo, de aprobarse, hoy, la reforma fiscal de marras, la caída del poder de compra sería de casi 15% y sería la más grande desde la que se vio a mediados de la década de los noventa. En 1990, con un salario mínimo, se podía adquirir 9.53 kilogramos de tortilla; ahora, 2007, sólo es posible adquirir 6.5. De aumentar el IVA en 15% a los alimentos actualmente gravados con tasa cero, sólo se podrán adquirir 5.65 kilogramos de tortilla con un salario mínimo. Lo anterior habla de una caída, de 1990 a 2007, aún sin IVA a alimentos hoy no gravados, de casi 32 por ciento, mientras que la caída acumulada del poder de compra ascendería a 41 por ciento, en 2007, de gravarse éstos. Esto es, en tan sólo 18 años, el salario mínimo se ha visto disminuido, en términos reales, a casi la mitad: de cada diez pesos con capacidad real de compra que se tenían en 1990, hoy sólo se tienen 6.9 y, de aprobarse el nuevo IVA, sólo se tendrían 5.8, lo cual representa una caída brutal de la capacidad adquisitiva de los mexicanos, es decir, de su posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales, sobre todo en lo que concierne a los de ínfimos ingresos.

Adicionalmente, en el cuadro III.1 se incluye una fila donde se plantea la situación en caso de que en lugar de aplicar una tasa de 15% de IVA en alimentos se aplicara una de 10%. Aún en este caso, las cosas no serían cualitativamente distintas: el precio de la tortilla subiría 75 centavos; en vez de adquirir 6.5 kilogramos de tortilla por salario mínimo se podría adquirir ahora sólo 5.91, lo que representaría una caída de 11 por ciento del poder adquisitivo del salario mínimo.

Como se ve, ya sea aplicando 15 o 10 por ciento de IVA a los productos hoy con tasa cero, el impacto que tiene en el poder adquisitivo del salario mínimo es muy grande.

III.4 Equidad o iniquidad del nuevo impuesto

Más arriba quedó asentado ya que la distribución del ingreso en México es muy injusta; mientras que el 10 por ciento más pobre de la población percibe solamente el 1.6 por ciento del ingreso total, el 10 por ciento más adinerado de la misma se queda con más de la tercera parte del ingreso total (36.5 por ciento). Este único dato, por sí solo, bastaría para hacerse una idea de lo tremendamente inequitativo que resultaría el cobrar una tasa impositiva del mismo monto, por un lado, a un miembro del primer decil, poseedor de un presupuesto raquítico, y, por otro lado, a un miembro del décimo decil, dueño de una capacidad de compra exorbitante.

Pero veamos las cosas con mayor detalle. El INEGI cuenta con una clasificación de los hogares mexicanos de acuerdo a su nivel de ingreso total, medido en términos de los salarios mínimos que éste representa. A partir de dicha clasificación y los datos que proporciona, aparecidos en la edición 2004 de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, elaborada por el susodicho instituto, se origina el cuadro III.2 mostrado abajo. Según éste, el número total de hogares en México es de casi 26 millones, los cuales tienen un ingreso total de más de 700 mil millones de pesos, de donde se deduce que con un número promedio de 4 integrantes por hogar, el ingreso promedio mensual per cápita asciende, a 2,340; sin embargo, tomando a cada grupo de hogares de acuerdo a su ingreso medido en salarios mínimos la situación de éstos es la siguiente: nuevamente, suponiendo 4 integrantes por hogar, hay más de 3 millones de mexicanos que tienen un ingreso total promedio de ¡220 pesos al mes!; casi cuatro millones y medio, uno de 390 pesos al mes; más de cinco millones doscientos mil, uno de 550 pesos; más de 13 millones doscientos mil, uno de 790 pesos. Si agregamos todos los datos anteriores, encontraremos una aproximación del número total de mexicanos que viven, en promedio, con un ingreso total mensual de menos de mil pesos, es decir, con menos de dos dólares diarios; este número asciende a alrededor de 26 millones de mexicanos, los cuales tienen un ingreso promedio de ¡22 pesos al día!, o sea, menos de un salario mínimo. Sería muy difícil que alguien con tan raquítico ingreso pudiera soportar una carga del 15% más, sobre alimentos tan básicos como, por ejemplo, la tortilla.

Para hacer más claro todavía el contraste: si tomamos al grupo de más de tres millones de mexicanos que tienen un ingreso promedio de 220 pesos al mes, podemos deducir fácilmente que su ingreso diario promedio es de ¡7.3! pesos, y si lo comparamos con el de una persona del último grupo de los que se enlistan en el cuadro III.2, cuyo ingreso diario promedio es de 175 pesos, vemos que hay una diferencia abismal entre el golpe que una y otra persona recibirían, de llevarse a cabo la reforma fiscal de marras. Basándonos en el caso detallado más arriba, aplicar un IVA del 15 por ciento al precio de la tortilla significaría un aumento de 1.13 pesos en el precio de este elemental producto, el cual representaría un 15.4 por ciento del ingreso diario de la primera persona, y sólo un 0.6 por ciento (ni siquiera uno por ciento) del ingreso diario de la segunda. Si ahora ensayamos con un aumento de 10 por ciento en el precio del mismo producto, también arriba detallado, encontramos que el aumento sería de 75 centavos, lo cual representaría 10.3 por ciento del ingreso diario de la primera persona y solamente ¡0.5 por ciento! del ingreso diario de la segunda persona. He aquí lo regresivo del instrumento fiscal, lo injusto de elevar un impuesto como el IVA, el cual no hace distinciones entre las posibilidades económicas, pues mientras a unos apenas los toca, a otros los impacta brutalmente.

Ya en estudios más elaborados la conclusión ha sido en el mismo sentido. Conviene citar aquí el estudio de Campos¹⁴ (2002). Dice en su resumen:

“El presente estudio se enfoca en la estimación de un sistema de demanda para los siguientes bienes: (1) Alimentos, (2) Prendas de vestir, Cristalería, Utensilios Domésticos y Alimentos Procesados, (3) Bebidas Alcohólicas y Tabaco, (4) Medicinas, y (5) Educación, con el objetivo de medir el impacto distributivo de dos reformas hipotéticas en el Impuesto al Valor Agregado en esos bienes. La estimación incluye variables sociodemográficas, precios y gasto para cada hogar.”

¹⁴ Campos, Raymundo, “Impacto de una reforma fiscal en México. Una estimación con base en sistemas de demanda”, Trabajo de investigación para obtener el grado de maestro en economía. El Colegio de México, 2002.

Cuadro III.3 Hogares y su Ingreso Corriente Total Trimestral por Múltiplos de los Salarios Mínimos Generales (Miles de Pesos)

Múltiplos de los salarios mínimos generales ^a	Hogares	Ingreso	Ingreso trimestral por hogar	Ingreso trimestral per cápita*	Ingreso mensual per cápita*
Ingreso corriente total	25 845 081	726 361 261	28.10	7.03	2.34
0.00 A 1.00	811 984	2 181 684	2.69	0.67	0.22
1.01 A 1.50	1 103 743	5 228 516	4.74	1.18	0.39
1.51 A 2.00	1 420 259	9 431 391	6.64	1.66	0.55
2.01 A 3.00	3 436 176	32 442 896	9.44	2.36	0.79
3.01 A 4.00	3 467 927	45 954 216	13.25	3.31	1.10
4.01 A 5.00	3 095 041	52 601 787	17.00	4.25	1.42
5.01 A 6.00	2 179 447	45 465 093	20.86	5.22	1.74
6.01 A 7.00	1 800 926	44 401 631	24.65	6.16	2.05
7.01 A 8.00	1 457 431	41 600 962	28.54	7.14	2.38
8.01 Y MÁS	7 072 147	447 053 085	63.21	15.80	5.27

^a Los hogares están clasificados en los múltiplos de los salarios mínimos generales, de acuerdo con su ingreso corriente total trimestral.

*Cálculo propio, realizado tomando un número promedio de 4 personas por hogar, que resulta de dividir la población total entre el número total de hogares en el país.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004.

“Se realiza una aplicación del modelo de Banks et al. (1997) para el caso de México. Las elasticidades ingreso obtenidas mediante esta forma indican que los alimentos, las prendas de vestir, cristalería, utensilios domésticos y alimentos procesados, y las bebidas alcohólicas y tabaco son un bien normal necesario, mientras que las medicinas y la educación son un bien de lujo. Las elasticidades propio precio compensadas son negativas para todos los bienes, tal y como propone la teoría. Para analizar cómo cambian estas elasticidades conforme aumenta el gasto de los hogares, se presenta el gasto por decil de gasto, y se encuentra que los alimentos son un bien inferior a bajos niveles de gasto, mientras que las medicinas y la educación son bienes más de lujo para los deciles bajos que para los altos.”

Lo anterior no nos dice más que los alimentos, prendas de vestir, etcétera, son bienes que a medida que aumenta el ingreso de las familias, aumenta el consumo de los mismos, así

como si disminuye aquél, disminuye también éste. Que las medicinas y educación son bienes de lujo, puede entenderse, en términos sencillos, como que si aumenta el ingreso de las familias, aumentará extraordinariamente su consumo. También se entiende que la relación entre el precio de los productos y la demanda por ellos es inversa; es decir, si aumenta el precio de algún alimento, disminuye la demanda por él, y viceversa. Campos también concluye que para los deciles más bajos, es decir, donde está la gente con más bajos recursos económicos, a medida que aumenta su ingreso, destinan un menor porcentaje al consumo de alimentos, y destinan porcentajes más altos a medicinas y educación.

El análisis de bienestar se realiza con dos reformas fiscales hipotéticas:

(1) Una generalización del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a una tasa de 15%, y (2) Una reducción de la tasa general del IVA a 10% y su generalización a todos los bienes. En ambas reformas los resultados indican que los deciles más bajos son los que pierden un mayor porcentaje de su ingreso equivalente. En la primera reforma todos los deciles se ven afectados, mientras que en la segunda el último decil se ve beneficiado por la reforma (sic). También se presentan resultados con respecto a las variables sociodemográficas, y estos muestran que el efecto negativo sobre el bienestar es mayor en los hogares que se encuentran en el sector urbano o que tienen un menor número de miembros, así como en hogares donde el jefe del hogar es mujer, con poca educación o es de edad avanzada.”

Esta última parte comprueba lo que, de manera más general, ya habíamos encontrado en nuestro sencillo ejemplo: para los deciles de la población de más bajos ingresos resulta claro el incremento en su malestar como resultado de las supuestas reformas, mientras que para los deciles de población de altos ingresos, éstas representan insignificantes daños para su bienestar, cuando no francamente beneficios.

CAPÍTULO IV. SOLUCIONES ALTERNATIVAS AL PROBLEMA DEL INGRESO PÚBLICO

Introducción

Es común leer en la prensa, o enterarse por cualquier medio de comunicación, declaraciones como la siguiente:

"Una condición necesaria para acceder al crecimiento es hacer reformas, el problema es saber cuáles son aquellas con las que hay que empezar, cuál es la secuencia de las reformas que hay que hacer, y me parece que el Gobierno que está entrando tendría que focalizarse sobre ese programa"¹

Son palabras del Jefe de economistas del Banco Mundial, Francois Bourguignon, sobre uno de los temas centrales, inamovibles de la agenda del gobierno mexicano, refiriéndose al inicio de la gestión del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Días después, como siguiendo el hilo del argumento anterior, particularizando ya en la reforma fiscal, el mismo hombre decía que “es un hecho comprobado que el impacto de una reforma fiscal para generalizar el cobro del IVA es temporal, y se absorbe conforme transcurre el tiempo”. O sea que el señor Bourguignon considera pasajero, “temporal” -de unos días pues- el daño que la subida de precios pueda ocasionar a las familias mexicanas. ¡Por eso tanta insistencia en la “secuencia” de las reformas! ¡he ahí el porqué de la insistencia en la reforma fiscal por estos días! Impúdico, el Banco Mundial, con el rostro de su Economista en Jefe, nos dice: mientras inicie el sexenio hay que apurar las reformas más duras, las más lesivas a los intereses populares, total, al cabo de dos años el alza de impuestos se habrá esfumado ya de la memoria popular; el raquítrico gasto de millones de mexicanos habrá “absorbido” ya los aumentos de IVA, y no habrá, pasados algunos años más, costos políticos para el partido en el poder: sencilla y práctica receta política.

Olvidan los señores del Banco Mundial que durante lustros la pobreza de los mexicanos se ha vuelto más cruda y que ya en la actual administración sin ninguna medida, se han dejado venir alzas de precios a diestra y siniestra: tortilla, gasolina, leche, sólo por mencionar las más importantes. No sería pues, el alza del IVA, la primera ni la menos importante de las agresiones al presupuesto de las familias, no sobra decirlo, aunque

¹ Diario Reforma, 04 de diciembre de 2006

éstas fueran muy pequeñas, de una en una llegan a ser tantas que se tornan insoportables para el débil salario de los trabajadores.

Y continúa nuestro hombre: “Al proponer una reforma de esta magnitud, resulta imprescindible presentar un balance de ventajas en el transcurso del tiempo. El costo de cobrar un impuesto general al consumo, sin exenciones ni tratos particulares, aumentará de facto la recaudación”. Veamos. El problema está precisamente en que este aparente trato justo, equitativo, es, en el fondo, claramente inequitativo. “Sin exenciones ni tratos particulares” es una frase engañosa. Dado que no se harían distinciones entre las diferentes capacidades de compra, como quedó asentado más arriba, si bien en términos absolutos se cobraría lo mismo a todas las personas, en términos relativos se le cobraría varias veces más al receptor de un salario mínimo que al de ocho; se obtendría un resultado, en la parte que concierne a la equidad, diametralmente opuesto al que se anunciaba: habría un innegable trato “particular” a los de paupérrimos ingresos, de un lado, y a los de abundantes recursos, de otro.

“Cobrar los mismos impuestos a unos cuantos contribuyentes capturados es lo más alejado de la igualdad y de la justicia” Es decir, como no se tiene un mecanismo eficiente para cobrarle impuestos a quienes les corresponde, dada la incapacidad de nuestro aparato fiscal para hacer que los que deben pagar más (un régimen fiscal progresivo) lo hagan, entonces lo más justo es no tener unos pocos contribuyentes cautivos, para en su lugar hacer que todo mundo pague “lo mismo”, que significa, en el ejemplo de arriba, que a unos se les quite una parte de su salario ¡15 veces mayor que la de otros!

Más recientemente, 14 de mayo de 2007, se leía en la primera plana del diario El Economista: “Insiste la IP en aplicar IVA general”, y aparecían datos de la recaudación potencial en caso de homologación del IVA. Por alimentos, 112,663 millones de pesos; por medicinas, 10,430; por libros, periódicos y revistas, 6,572 y por vivienda, 8871, para hacer un total de 138,536 millones de pesos potenciales más para las arcas públicas. La nota aludía a una reunión de líderes empresariales (del Consejo Coordinador Empresarial, CCE), con el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, para que las propuestas de los primeros “se incluyan en la reforma fiscal”. La nota refería la preocupación de los empresarios por la reforma hacendaria y su propuesta de que es indispensable “entrarle al IVA, tema que no se

ha querido discutir”. Esto último lo decía Vicente Yáñez, presidente de la Asociación Nacional de tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD)²

¿Por qué necesariamente se plantea como salida a la escasez de recursos la necesidad impostergable de aumentar el IVA? ¿Es la única salida? ¿No hay formas diferentes al aumento de este gravamen de engrosar el erario público? ¿Por qué a los empresarios les interesa tanto la reforma fiscal, para ellos la reforma del IVA? Y ¿Por qué no se habla de correcciones a la alza del ISR?

IV.1 Eficientización de la administración tributaria en México

Para lo que sigue, es indispensable tener en cuenta la siguiente definición:

Gasto fiscal. Es la pérdida recaudatoria debida a los tratos preferenciales que conceden las leyes³.

O la siguiente, que parece más completa: “debemos entender como Gastos Fiscales aquella cantidad que se deja de recaudar por la existencia de tratamientos fiscales especiales, facilidades administrativas, deducciones autorizadas, ingresos exentos, tasas preferenciales, estímulos fiscales y resoluciones particulares.”⁴

A continuación se muestra en los siguientes cuadros el presupuesto de gastos fiscales para el año 2007, tanto del IVA como del ISR.

Según el estudio del ITAM, “el gasto fiscal de una tasa de IVA diferencial es igual al producto de la tasa general menos la tasa especial por el valor del consumo final del sector del que se trate. Para los alimentos y demás productos que provocan una tasa de IVA del 0%, se obtiene por medio de la aplicación de la tasa de general del IVA, en este caso del 15%, a la base gravable correspondiente, para obtener el gasto fiscal; para los exentos es el mismo procedimiento, y para los productos con tasa de 10 por ciento de IVA, a la base gravable se le multiplica por 5 para obtener el monto del gasto fiscal. Así, resulta el cuadro IV.1, mostrado más abajo.

² Diario El Economista, 14 de mayo de 2007.

³ Medición de la evasión fiscal en México, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas, ITAM, 2006.

⁴ Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2007, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007.

En el cuadro IV.1 se observa que, según el Presupuesto de Gastos Fiscales 2006, el gasto fiscal total que corresponde al IVA asciende a 187,011 millones de pesos, lo cual representa 1.9% del PIB, porcentaje que se compone de los gastos fiscales por “Tasa cero”, “Exentos” y “Tasa de 10% en la región fronteriza”. Éstos, a su vez se subdividen en varios rubros, el más importante de los cuales es, sin duda alguna, “Alimentos”. Solamente por este concepto el erario deja de recibir al año, 105,285 millones de pesos o, en términos relativos, 1.2% del PIB y aproximadamente 80% y 60% de los gastos fiscales por tasa cero y total del IVA, respectivamente. O sea que la mayoría de los gastos fiscales por IVA son ocasionados por los alimentos sobre los que se aplica tasa cero de este impuesto. De ahí la importancia que los convierte en el blanco de la reforma fiscal que nos ocupa. Si a los gastos fiscales por tasa cero a alimentos les sumamos el mismo tipo de gastos, pero ahora por concepto de medicinas, el total sería de 115,032 millones de pesos, que representan 1.3 % del PIB.

Cuadro IV.1 Presupuesto de Gastos Fiscales 2006, IVA

Concepto	% del PIB	Millones de pesos
Total IVA	1.9436	187,011
1) Tasa cero	1.4273	128,340
Alimentos	1.1709	105,285
Medicinas	0.1084	9,747
Libros, periódicos y revistas	0.0683	6,141.4
Servicio o suministro de agua potable para uso doméstico	0.0456	4,100
Otros productos	0.0294	2,643.6
Serv. de hotelería y conexos para congresos, convenciones, exposiciones o ferias	0.0047	422.6
2) Exentos	0.3849	34,609.4
Serv. Médicos	0.0253	2,274.9
Servicios de enseñanza	0.1541	13,856.4
Servicios de transporte terrestre de personas.	0.1059	9,522.3
Espectáculos públicos	0.0074	665.4
Vivienda	0.0922	8,290.4
3) Tasa de 10% en la región fronteriza	0.1314	11,815.2
Baja California	0.1314	11,815.2
Baja California Sur	0.0442	3,974.4
Quintana Roo	0.0121	1,088
El resto	0.0695	6,249.3

Fuente: SHCP

Así las cosas, efectos sobre la población aparte, podemos ver que los recursos que entrarían a fortalecer el arca pública mexicana ascenderían a poco más de 115 mil millones de pesos o menos del 1.5% de la riqueza producida en el país en un año.

Ahora, para tener un punto de comparación de los gastos fiscales que ocasiona el IVA, veamos los gastos fiscales que ocasiona el impuesto más importante para el país, en términos de lo que recauda: el ISR.

En el cuadro IV.2 se muestra, según el presupuesto de gastos fiscales 2006, lo que dejó de recibir el fisco mexicano por las diversas consideraciones que otorga la legislación fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Cuadro IV.2. Presupuesto de Gastos Fiscales 2006, ISR

Concepto	% del PIB	Millones de pesos
Total ISR	3.2881	295,667
1) ISR PM	1.9722	177,340
1. Tratamientos especiales	0.2921	26,264
a) Régimen de consolidación fiscal	0.0544	4,890
b) Contribuyentes del sector transporte	0.0512	4,604
c) Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura	0.1865	16,770
2. Facilidades administrativas	0.0821	7,382
3. Deduciones autorizadas	1.0836	97,436
4. Crédito al salario	0.5144	46,258
2) ISR PF	1.3159	118,327
1. Tratamientos especiales	0.1683	15,132
2. ISR de asalariados	0.5476	49,242
3. Ingresos exentos por salario	0.5092	45,781
4. Otros ingresos exentos	0.0058	346
5. Deduciones personales autorizadas	0.0850	7,652

FUENTE: SHCP

El gasto fiscal total por ISR es de casi 300 mil millones de pesos, lo que representa 3.3% del PIB nacional. Dicho gasto total está compuesto por los gastos en ISR de las personas morales (ISR PM) e ISR de las personas físicas (ISR PF), siendo los más importantes los primeros, pues equivalen a 2% del PIB, mientras que los segundos a 1.3% del mismo. A su vez, los gastos por ISR PM e ISR PF se subdividen en varias ramas, de todas las cuales la más importante es la de los gastos por “Deduciones autorizadas”, que corresponden al ISR PM, ya que significan el 1.1% del PIB. Otros rubros de cierta relevancia son los gastos por

“Crédito al salario”, “ISR de asalariados” e “Ingresos exentos por salario”, todos ellos iguales a un 0.5 % de la producción nacional.

Como se ve, el gasto fiscal del ISR es mucho mayor que el del IVA: hay una diferencia de 1.3 puntos porcentuales en su valor, en términos del PIB. Si se eliminaran todos los gastos fiscales en ISR, el ingreso sería casi tres veces mayor que el que se obtendría por eliminar el mismo tipo de gastos en IVA de alimentos y medicinas; si se eliminaran los gastos en ISR PM, también el ingreso sería superior; y, finalmente, si sólo se eliminaran los gastos en ISR PF, bastaría para obtener los mismos ingresos que los producidos por la homologación del IVA.

LA EVASIÓN FISCAL

Antes de entrar en materia, es necesario definir primero lo que se entiende por evasión fiscal, haciendo a la vez la diferenciación entre ésta y la elusión fiscal. Al respecto, dicen Samaniego Breach y compañía:

“Es importante distinguir entre evasión y elusión fiscales. La elusión fiscal se aprovecha de las indefiniciones, imprecisiones o vacíos presentes en la legislación fiscal, para hacer interpretaciones que permitan obtener ventajas fiscales a fin de reducir el monto de las contribuciones que por ley le corresponden al contribuyente. En contraste, la evasión es el incumplimiento de las disposiciones señaladas en la ley. De este modo, aunque en los dos casos la administración tributaria enfrenta una pérdida recaudatoria, en la evasión hay un desacato al mandato de ley, que al ser descubierto puede ser castigado, mientras que en la elusión hay una interpretación del mismo que, en la mayoría de los casos, tiene que ventilarse en los tribunales fiscales debido a que la misma autoridad fiscal no tiene competencia para establecer que la interpretación que hace el contribuyente no es la correcta. (...) Es decir, la elusión aprovecha las lagunas o imperfecciones de las normas tributarias para disminuir la carga fiscal del contribuyente, mientras que la evasión fiscal parte de la ineficiencia de la autoridad recaudadora para descubrir y fiscalizar la omisión”⁵

⁵ Medición de la evasión fiscal en México, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas, ITAM, 2006

Partiendo de los elementos arriba mencionados, ahora podemos analizar algunos datos que nos permitan conocer cuál es el grado de incumplimiento de las obligaciones tributarias que hay en el país. Se verá a continuación el problema de la evasión fiscal, por su importancia y también por ser el fenómeno del que se cuenta con más datos. Cabe aclarar que analizaremos el problema de la evasión, a partir de los resultados que los estudios en torno al tema han arrojado, sin pretender hacer aquí una revisión exhaustiva del procedimiento seguido en los cálculos, ni de cuestiones de la metodología, ya que esto escapa a los propósitos del presente trabajo.

La evasión fiscal es la diferencia que existe entre la cantidad total recaudada en caso de que todos los contribuyentes cumplan con el pago que les corresponde (la situación ideal) y lo que en los hechos junta la hacienda pública por los pagos de éstos (la situación real, observada).

Cuadro IV.3. Estimación de la Evasión del IVA, 1998-2004 (% del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
(1) recaudación máxima = Base consumo máxima *.15	9.8	9.8	9.8	10.2	10.1	10	9.8
(2) Gasto fiscal tasa cero	2.4	2.4	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4
(3) Gasto fiscal actividades exentas	1.8	1.9	1.9	2	2	2	2
(4) Gasto fiscal REPECOS	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
(5) Gasto fiscal zona fronteriza	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
(6) Recaudación potencial = (1)-(2)-(3)-(4)-(5)	4.4	4.5	4.6	4.8	4.6	4.7	4.6
(7) Recaudación observada	3.1	3.3	3.5	3.6	3.5	3.7	3.7
(8) Evasión % PIB= (6)-(7)	1.3	1.2	1.1	1.2	1.1	1	0.9
(9) Tasa de evasión (%)	29.8	27	24.87	24.6	23.58	20.68	20.17

FUENTE: Medición de la evasión fiscal en México, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas, ITAM, 2006

En el Cuadro IV.3 se presentan, desglosados, datos de la evolución de la evasión del IVA en México, desde 1998 hasta el año 2004. A grandes rasgos, para conocer ésta, primero se calcula la recaudación máxima, que refleja lo que se recaudaría de no existir tratos especiales de ningún tipo, y una sola tasa impositiva. A la recaudación en esa situación hipotética hay que restarle todo lo que se deja de cobrar porque la legislación así lo permite, entre lo cual lo más importante es el gasto fiscal por tasa cero y actividades exentas y entonces llegamos a lo que se denomina recaudación potencial, que es lo que, por ley, se debería recaudar. Al restarle a ésta lo que en realidad entró a la caja pública, se obtiene la

evasión. La tasa de evasión se obtiene por el cociente entre la cantidad realmente recaudada y la potencialmente recaudada; significa la parte de los recursos que debiera entrar a las oficinas recaudatorias y no lo hace.

Según los datos del trabajo del ITAM, la evasión del IVA ha disminuido en términos de la porción del PIB que representa: disminuyó cuatro décimas de punto porcentual en el período mostrado. Por su parte, la tasa de evasión disminuyó nueve puntos porcentuales de PIB de 1998 a 2004; sin embargo, la tasa de evasión del IVA es todavía muy elevada, pues indica que de cada diez pesos esperados en las arcas públicas, solamente llegan 8. La quinta parte del presupuesto de ingresos por IVA es aún puramente ilusoria.

Cuadro IV.4. Tasas de Evasión Global (% del PIB)

Año	IVA (1)	ISR	Total
1998	1.32	2.56	3.88
1999	1.22	2.78	4.00
2000	1.14	2.81	3.95
2001	1.17	2.77	3.94
2002	1.08	2.20	3.28
2003	0.96	2.26	3.22
2004	0.93	2.07	3.00

FUENTE: elaboración propia, con datos del estudio del ITAM sobre evasión, 2006

En el Cuadro IV.4, podemos ver cómo ha evolucionado la evasión fiscal del ISR, además de compararla con los datos para el IVA. Se observa que ha venido abatiéndose la evasión de ISR, y ha disminuido casi en medio punto porcentual del PIB, y como tanto la evasión del IVA como del ISR han disminuido, entonces también el total que forman lo ha hecho, al pasar la evasión total de casi 3.9 por ciento a 3 por ciento del PIB.

En el siguiente cuadro (IV.3) se observa la composición de la evasión fiscal en el país; ésta ha sufrido algunas modificaciones, aunque no sustanciales: mientras que a inicios del período la tercera parte de la evasión global correspondía al IVA y dos terceras partes al ISR, ahora (2004), menos de la tercera parte corresponde al primero y más de dos terceras partes son originadas por el segundo.

Si nos fijamos en los montos de evasión, en cantidades absolutas (cuadro IV.3), tal vez nos hagamos una idea de la cantidad de recursos que está perdiendo el erario mexicano; por ejemplo si hablamos en términos del presupuesto de la UNAM, encontramos que, en 2004, por IVA se perdían casi 70 mil millones de pesos, por ISR 152 mil millones y en total 221 mil o, aproximadamente 7, 15 y 22 veces el presupuesto de la máxima casa de estudios del país. O sea que, de contar con los recursos que actualmente se están perdiendo por evasión por incumplimiento de los contribuyentes y por incapacidad del Estado para hacerlos cumplir, México no puede mantener a 22 universidades públicas de alto nivel como la UNAM (recordar que está ubicada en el Top 70 a nivel mundial) y aspirar al impulso de la economía nacional que ello representaría. Sólo por poner un ejemplo.

Cuadro IV.5. Evasión Global, 1998-2004 (Millones de Pesos de 2003)

Año	IVA (1)	(1)/(3) %	ISR (2)	(2)/(3) %	Total (3)	(3)/(3)%
1998	75,878	34%	147,067	66%	222,945	100%
1999	71,520	30%	163,009	70%	234,529	100%
2000	73,316	29%	180,090	71%	253,406	100%
2001	74,671	30%	176,989	70%	251,660	100%
2002	70,475	33%	143,388	67%	213,863	100%
2003	66,320	30%	155,339	70%	221,659	100%
2004	68,687	31%	152,515	69%	221,202	100%

FUENTE: elaboración propia, con datos del estudio del ITAM sobre evasión, 2006

Para completar el panorama en torno a la magnitud del problema, conviene analizar la tasa de evasión del ISR y la tasa global. Como quedó asentado más arriba, la tasa de evasión indica el porcentaje de los ingresos malogrados. El cuadro IV.6 permite ver lo particularmente grave del caso del ISR: prácticamente la mitad de los recursos que deben ingresar al presupuesto público no lo hacen. A nivel global, más de la cuarta parte (27.08%) de los potenciales recursos públicos se malogra. Para el caso del IVA, como habíamos visto, 1 de cada cinco pesos no se recibe.

Cuadro IV.6. Tasas de Evasión Global (evasión/recaudación potencial)

Año	IVA	ISR (promedio)	Total (Promedio ponderado)
1998	29.80	52.85	35.12
1999	27.00	52.68	34.18
2000	24.87	52.36	33.19
2001	24.60	51.49	32.02
2002	23.58	47.16	27.64
2003	20.68	48.04	27.25
2004	20.17	47.70	27.08

FUENTE: elaboración propia, con datos del estudio del ITAM sobre evasión, 2006.

IV.2 Otras consideraciones

La experiencia en los países de la OCDE

Según José Ángel Gurría Treviño, Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) los factores que han motivado las reformas fiscales en los países del organismo que dirige han sido: la necesidad de los gobiernos de allegarse recursos suficientes para atender todas sus obligaciones; que los sistemas tributarios se vuelvan más justos y progresivos; lograr un “entorno fiscal competitivo”; alcanzar un sistema impositivo más sencillo; “construir un sistema tributario que garantice flujos futuros de ingreso” y, también, mediante los llamados “impuestos verdes”, “fomentar un medio ambiente más limpio”⁶

Más adelante agrega el Secretario General de la OCDE que lo que han hecho los gobiernos de la OCDE para lograr estas metas es reducir las tasas de impuesto sobre la renta, tanto de empresas como de personas y ampliar las bases tributarias; enlazar sus reformas a lograr un “cambio hacia impuestos al ingreso más planos”, haciendo disminuir el número de estratos para cobro de ISR diferencial; desarrollar un “enfoque dual para el impuesto al ingreso de las personas”; la mayor dependencia en los impuestos generales al consumo, por lo que las reformas se han convertido en un proceso continuo⁷.

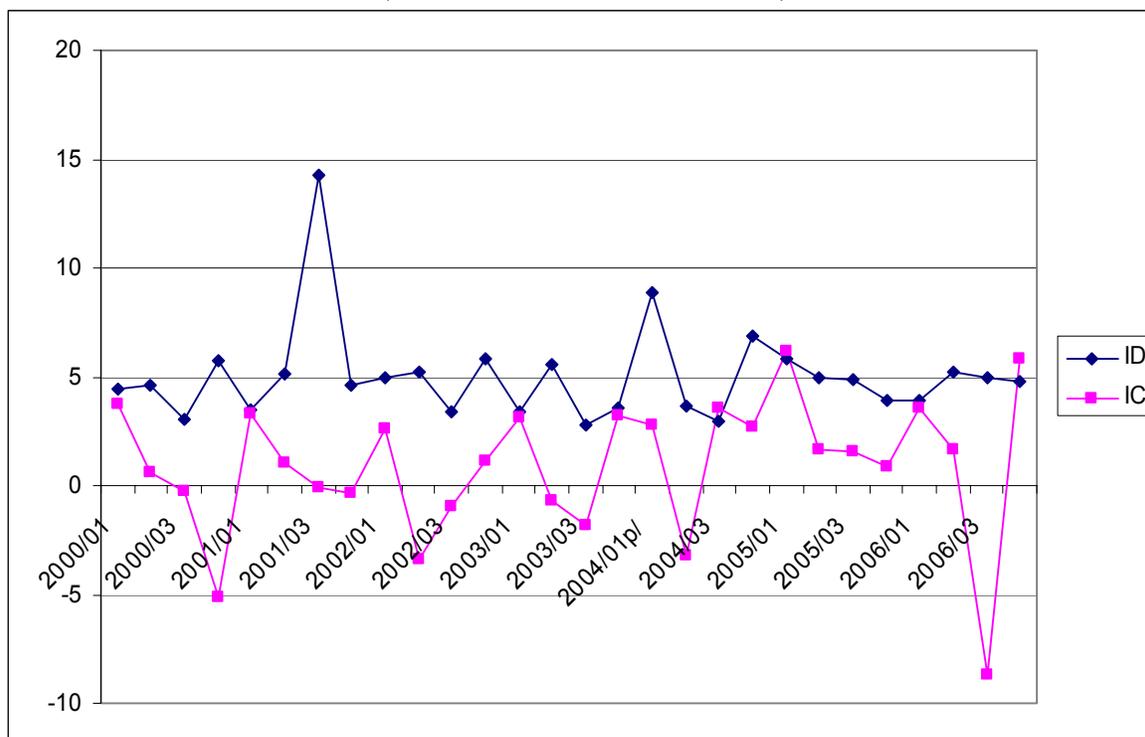
⁶ “La Reforma Fiscal en México: Perspectiva Internacional”, Ángel Gurría, OCDE, agosto de 2006

⁷ *Ibidem*.

El avance de las reformas en México

Es cierto que sigue sin llevarse a cabo una reforma fiscal profunda, como la del IVA, pero de hecho, ya se ha venido modificando el sistema tributario mexicano –siguiendo la línea de, entre otros, la OCDE- con la disminución de las tasas de ISR a partir del año 2001. Pero veamos, por ejemplo, cómo es que no se cumplen necesariamente los preceptos de la OCDE; entre las principales razones que se esgrimen para justificar las reformas fiscales está, como señala el señor Gurría, lograr un entorno fiscal competitivo y a mí no me parece que, a pesar de las considerables disminuciones que se han presentado en el ISR tanto a personas morales como a personas físicas, haya tenido el efecto que la OCDE anuncia; en donde la menor carga de impuestos atraiga, ríos de capitales, tanto nacionales como del extranjero; al respecto veamos en el Gráfica IV.1 cómo, desde 2000 los montos de inversión directa han permanecido prácticamente constantes cada trimestre, mientras que la inversión de cartera ha sido muy volátil con constantes saldos negativos durante varios trimestres que significan constantes salidas de capitales del país.

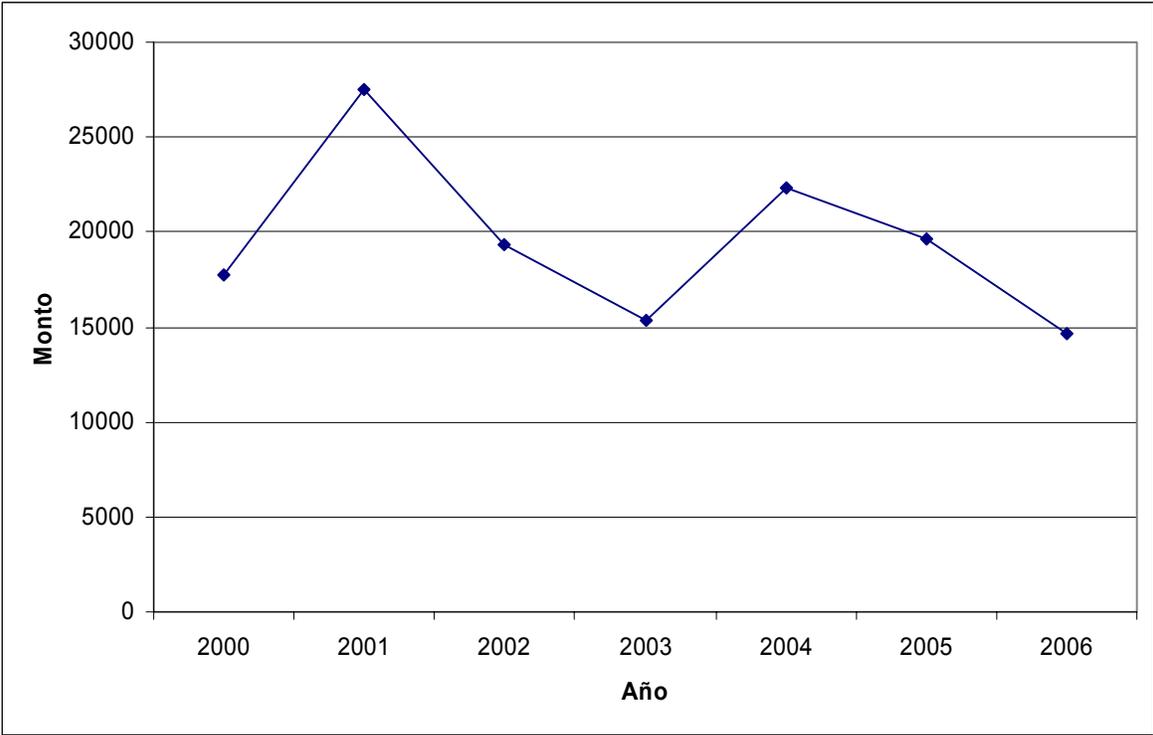
Gráfica IV.1 Inversión Directa y de Cartera en México, 2000-2006
(Miles de Millones de Dólares)



FUENTE: Banco de México. Indicadores económicos y financieros

Ahora, si echamos un vistazo a la inversión extranjera directa (IED), el comportamiento de esta es más revelador aún de la ineficacia de la política de reducción de las tasas de ISR en el país, ya que esto no sólo no se ha mantenido constante, sin que ha disminuido en el período de análisis. En el Gráfica IV.2 se observa cómo sólo en dos años (2001 y 2004) el nivel de inversión extranjera directa aumentó respecto al año anterior, mientras que en los demás años disminuyó; en dos años, entre ellos 2006, descendió por debajo del nivel en que se encontraba la IED antes de los cambios en las tasas de ISR; es decir, ahora está entrando menos IED al país que antes de que se redoblara su promoción.

**Gráfica IV.2. Inversión Extranjera Directa en México, 2000-2006
(Millones de Dólares)**



FUENTE: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera

El caso de la ID es particularmente importante, pues es este tipo de inversión el que genera empleos y puede contribuir con fuentes de trabajo para los mexicanos, contribuyendo a llenar el amplio espacio que hoy ocupan el desempleo y la informalidad, sin embargo, no se la ha promovido correctamente.

IV.3 Conclusiones generales

Prácticamente no hay día que la prensa nacional no dé cuenta de declaraciones que pugnan por la reforma fiscal arguyendo que es una de las reformas cruciales “para el desarrollo del país”. Diariamente los grandes organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y organismos como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCo) o el Centro de Estudios Económicos del Sector privado (CEESP), entre muchos otros más, publicitan dicha posición. Sin embargo, por lo expuesto en el presente trabajo, no resulta evidente que la única -y ni siquiera que la mejor- propuesta para elevar el nivel de ingresos del gobierno mexicano sea la reforma fiscal tal como se plantea en estos momentos.

Por otro lado, parece que las acciones instrumentadas en materia fiscal por parte de las recientes administraciones no han tenido efectos positivos para la sociedad; más bien al contrario, y a veces según el auditor superior de la federación, Arturo González de Aragón, durante el quinto año de gobierno de Vicente Fox, la Hacienda Pública perdió 26 mil millones de pesos por diversas irregularidades y, además, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) devolvió más de 17 mil millones de pesos en IVA e ISR a diez grandes contribuyentes entre los que se cuenta a Wal Mart –¡sí, la misma empresa que durante varios de los últimos años ha sido líder en ganancias a nivel nacional e internacional!- y Bimbo y cinco empresas automotrices.

En el mismo período 100 grandes consorcios pagaron sólo 7 mil 50 pesos por IVA e ISR y 50 grandes contribuyentes hicieron pagos por concepto de ISR, deducidas las devoluciones, menores a 70 pesos, o sea que entre todos pagaron menos de 3,700 pesos; otras 50 empresas pagaron hasta 67 pesos por IVA. Además, el monto de las devoluciones de impuestos anuales pagadas por el gobierno federal por saldos a favor de los contribuyentes se incrementó notablemente, ya que pasó de poco más de 75 mil millones de pesos a casi 150 mil millones, es decir, casi se duplicaron. A decir del auditor “Las devoluciones de impuestos se encuentran altamente concentradas generando una situación de privilegio, que contraviene el principio de equidad fiscal”⁸

⁸ Diario La Jornada, 30 de marzo de 2007.

Es clara la lección, Dice Pérez Zamorano "...la política económica de los últimos gobiernos está orientada a proteger a los más ricos y sus fortunas. [En este sentido], las tendencias, ya visibles en las décadas pasadas, se ahondan, pero ahora de manera más acelerada y sin tapujos: el capital sigue concentrándose y el Estado se subordina cada vez más a él; mientras tanto, la pobreza se extiende..."⁹

Pretender aplicar las reformas fiscales de otros países avanzados, con condiciones totalmente diferentes a nuestra realidad nacional, no es posible ya que por la estructura del ingreso en México, en cuya base hay millones y millones de pobres, no permite que se sigan las "recetas" propuestas hasta ahora. Por lo tanto es necesario, en su lugar, aplicar medidas que ataquen de raíz los grandes problemas del aparato fiscal mexicano y para:

-Erradicar la enorme evasión fiscal que se constató más arriba, así como la elusión, mediante la redacción de leyes exactas y punitivas, que impidan la escapatoria a contribuyentes escurridizos; es evidente que esto constituye la principal merma a los recursos del Estado;

-Mejorar sustancialmente los diferentes regímenes existentes de tal manera que tanto empresas como personas con exorbitantes ingresos sean quienes más contribuyan al erario público, y no seguirles reduciendo de una y mil maneras la escasa carga que de por sí ya sostienen;

-Combatir sistemáticamente la corrupción de los servidores públicos para reducir la fuga de recursos. Es frecuente enterarnos de robos y diversos fraudes por parte de nuestros representantes;

-Analizar nuevas fuentes de recursos, como los llamados "impuestos verdes", IEPS, entre otros, que contribuyan a engrosar el flujo de ingresos públicos, a la vez que corrijen las imperfecciones del sistema productivo nacional;

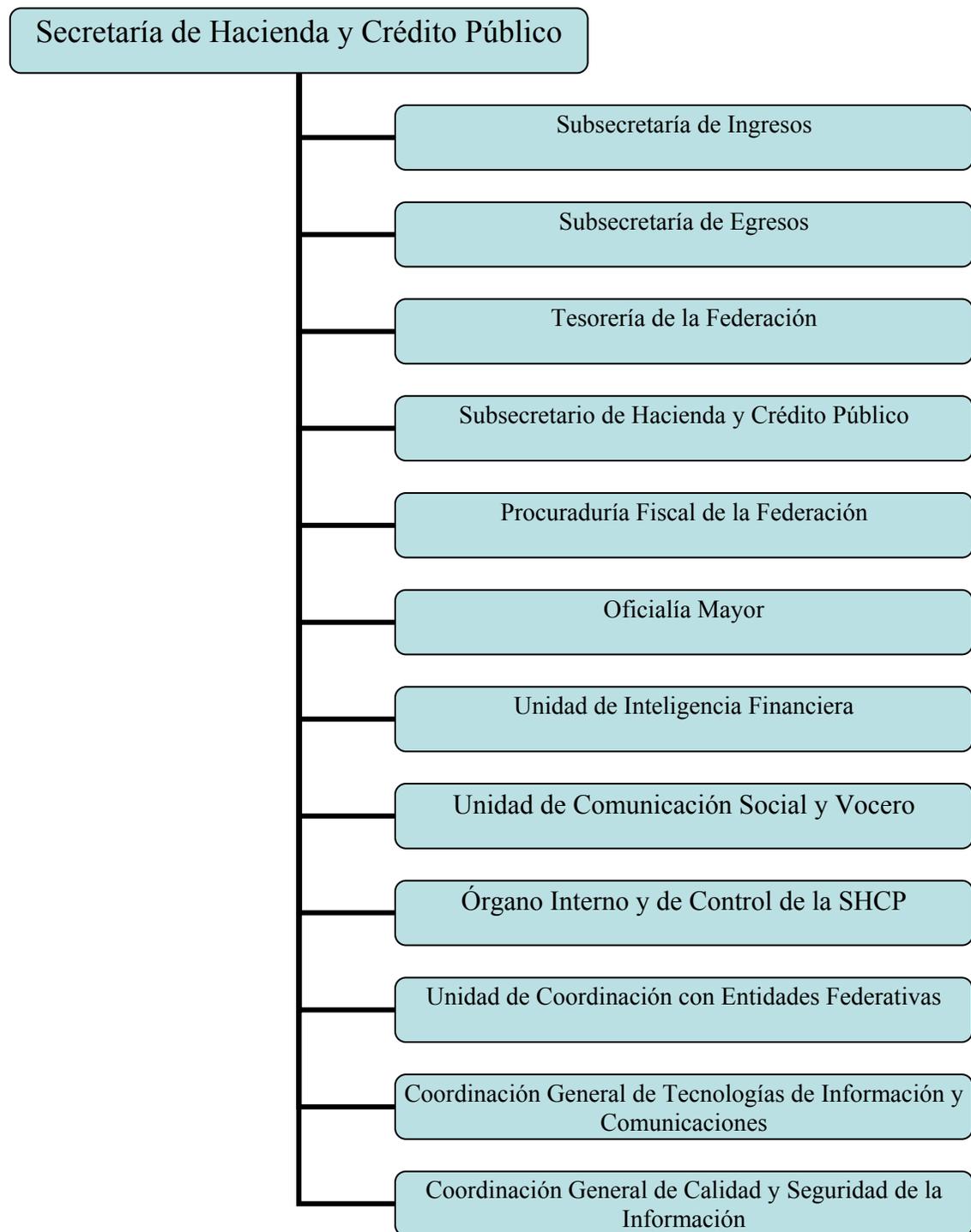
Los detalles de la aplicación de estas medidas escapan al objetivo del presente trabajo, pero es evidente la obligación del Estado de encontrar pronta solución a estos

⁹ Pérez Zamorano, Abel, "Grandes empresas, libres del pago de impuestos", revista buzos. Tomado de www.buzos.com.mx/241/afondo3.html, 21 de mayo de 2007.

problemas, en aras de no ahondar la lacerante pobreza de la mayoría de compatriotas y fomentar aún más la inestabilidad social, con medidas lesivas para el bienestar de éstos.

La solución no está en seguir modificando el régimen fiscal, sino en perfeccionar en serio, el ya existente; de hacerlo así, se alcanzará con creces el objetivo de allegar más recursos al fisco, sin acelerar la pauperización de millones de mexicanos, aunque a veces es cierto que esta solución no es fácil y menos expedita, pero sí, en cambio, la más justa y la más conveniente para el bienestar social y la estabilidad política y económica del país.

ANEXO



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano, Esfinge.
- AYALA Espino, José. Instituciones Para Mejorar el Desarrollo: Un Nuevo Pacto Social Para el Crecimiento, FCE.
- AYALA Espino, José. Instituciones y Economía: una Introducción al Institucionalismo Económico, FCE.
- AYALA, Espino José. Mercado, Elección Pública e Instituciones: una Revisión de las Teorías Modernas, Miguel Ángel Porrúa.
- CAMPOS, Raymundo, Impacto de una reforma fiscal en México. Una estimación con base en sistemas de demanda, El Colegio de México, 2002.
- CENTRO de Economía Aplicada y Políticas Públicas, Medición de la evasión fiscal en México, ITAM, 2006.
- CENTRO de Estudios de las Finanzas Públicas, Presupuesto de gastos fiscales 2002-2007, Cámara de Diputados, 2007.
- HERNÁNDEZ, Fausto y Zamudio, Andrés, Evasión fiscal en México: el caso del IVA, CIDE, 2004.
- INEGI, ENIGH 2004, México.
- KALDOR, Nicholas. Impuesto al Gasto, FCE, Colombia, 1963.
- MUSGRAVE, Richard Abel. Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Mcgraw-Hill Interamericana.
- OCDE, OECD in Figures, 2005.
- ONU, Informe de desarrollo Humano, 2004
- PARKIN, Michael. Macroeconomía, Addison Wesley, México, 1998.
- ROSEN, Harvey S. Hacienda Pública, Mcgraw-Hill Interamericana.
- SAMUELSON, Paul A. Macroeconomía con Aplicaciones a México, Mcgraw-Hill Interamericana, México, 1999.
- SHCP (SAT), Ley del Impuesto al Valor Agregado, 2003.
- STIGLITZ, Joseph E., El malestar en la Globalización, Ediciones Taurus
- STIGLITZ, Joseph E., La economía del sector público, Antoni Bosch Editor, España 2000.

Portales de Internet consultados

<http://www.conasami.gob.mx>

<http://www.coneval.gob.mx>

<http://www.dol.gov>

<http://www.buzos.com.mx>