

Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México

***Eduardo Revilla y
Andrés Zamudio***

***Programa de Presupuesto
y Gasto Público ****



CIDE

* El Programa busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 10 investigadores de tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión, y análisis de políticas. Cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. El director del Programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

Introducción

México presenta una de las cargas impositivas más bajas de América Latina. A pesar de que el gobierno mexicano cuenta con ingresos de privilegio por el petróleo, los bajos ingresos tributarios representan un creciente obstáculo para que el gobierno pueda cumplir con sus responsabilidades básicas.

En la primera parte de este folleto vamos a analizar algunos aspectos técnicos y legales de la propuesta de reforma fiscal del gobierno del presidente Vicente Fox. Eso nos llevará a plantear una propuesta alternativa. Posteriormente, presentaremos la forma cómo se distribuye la carga tributaria del Impuesto al Valor Agregado y los Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios en la población del país, con objeto de identificar los grupos sociales que se verían principalmente afectados por algunas de las propuestas de reforma fiscal que se encuentran en discusión en el Congreso de la Unión. Ofreceremos finalmente las implicaciones económicas en los grupos sociales de nuestra propuesta.

Aspectos técnicos y legales de la reforma

La reforma propuesta en abril del año 2001 por el gobierno federal descansó esencialmente en un movimiento de tasas entre el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), por medio de la cual se pretende disminuir la carga fiscal en el ingreso y elevar el impacto recaudatorio en el consumo. Desde un punto de vista estrictamente técnico, la propuesta presidencial es adecuada, pues reduce la carga fiscal de un pequeño padrón de contribuyentes y extiende la recaudación hacia un mayor número de sujetos, al gravar indirectamente al universo de consumidores. Esta propuesta recoge la añeja exigencia del llamado sector formal de aligerar el peso tributario que recae sobre unos cuantos y repartirlo entre más contribuyentes. El cuadro 1 resume la propuesta del presidente Vicente Fox Quesada.

Cuadro 1. Propuesta de Reforma Fiscal del Poder Ejecutivo

Concepto	Propuesta
Ingresos Tributarios	
IVA	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Eliminación de tasa cero y exenciones ✍ IVA por flujo de efectivo ✍ Tasa de IVA al 15%
ISR	<p>Personas Físicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Reestructurar la tarifa a personas físicas ✍ Tasa 0 a menores ingresos (Primer renglón) ✍ Reducción de la carga a los diferentes niveles de ingreso ✍ Tasa máxima coincidente con la de sociedades (32%) ✍ Menos tramos y más largos entre la tarifa ✍ Aumentar el crédito al salario en \$900 pesos para compensar a los contribuyentes que reciben hasta un salario mínimo por la reforma al IVA. <p>Personas Físicas con Actividades Empresariales y Profesionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Flujo de efectivo ✍ Tratamiento conjunto a actividades empresariales y profesionales ✍ Deducción inmediata de inversiones ✍ Simplificación ✍ Tratamiento especial para contribuyentes de hasta 4 millones de pesos ✍ Tratamiento especial para contribuyentes que contraten trabajadores eventuales en el campo ✍ Eliminación de las reducciones de impuestos por actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, pesqueras y edición de libros <p>Personas Morales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Establecer tasa de 32% en lugar del sistema actual de 2 tasas y derogar el impuesto a los dividendos ✍ Eliminar las reducciones de impuesto a la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y a los editores de libros ✍ Eliminación de regímenes preferenciales ✍ Reincorporación de deducción inmediata de inversiones ✍ Ajuste por inflación anual <p>Simplificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Pagos por transferencia electrónica sin necesidad de declaración ✍ Declaraciones y trámites vía Internet con apoyo de oficinas de asistencia al contribuyente ✍ Eliminación de varias declaraciones informativas ✍ Eliminación de avisos ✍ Comprobación vía pago ✍ Tratamiento especial hasta 4 millones ✍ Tratamiento especial en contratación de eventuales en el campo
Otros	<p>Posibilidad de Impuestos y Derechos Ecológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Derechos por descargas de aguas a cargo de municipios ✍ Tratamiento diferenciado en el ISAN para automóviles "sucios" y "limpios" ✍ Gravamen para productos minerales que México prometió dejar de extraer en los acuerdos paralelos del TLCAN
Reforma al Marco Jurídico Presupuestal	
Presentación de la LIF y el PEF al Legislativo	<p>Análisis: Las proyecciones financieras más sólidas para proponer la política de ingresos y gasto se conocen hasta los meses de septiembre y octubre.</p> <p>Propuesta: Una fecha entre el 15 de septiembre y el 15 de octubre parece conveniente para el análisis del presupuesto.</p>
Mecanismo de Recondición Presupuestal	<p>Política de Estado: Desde el punto de vista de una política de Estado debe existir un mecanismo que elimine la incertidumbre económica y que evite la paralización de las actividades estatales.</p> <p>7 Iniciativas presentadas</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 se inclinan por la prórroga provisional (opción 3). • 2 por la prórroga automática anual (opción 2). • 1 por el presupuesto del Ejecutivo (opción 4) <p>Opciones: Con base en las ventajas y desventajas que presentan las opciones, quizá sería deseable la opción 1 (prórroga automática provisional para gastos obligatorios).</p>
Objetivos de incluir la responsabilidad fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Dan certidumbre y orden a las finanzas públicas y al proceso presupuestario. ✍ Establecen de forma permanente las reglas mínimas a las que deberán sujetarse los poderes públicos en el manejo de las finanzas públicas.
Objetivos de la Reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Establecer diversos principios en la Ley y con ello simplificar las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año. ✍ Incluir principios que establezcan parámetros a los déficit públicos. ✍ Institucionalizar principios económicos. ✍ Cambiar el enfoque de los "procedimientos" al de "obtención de resultados". ✍ Devolver las responsabilidades a los ejecutores de gasto y promover la descentralización de las decisiones. ✍ Simplificar los procesos de ejercicio y rendición de cuentas. ✍ Dotar de una regulación que permita la flexibilidad en el ejercicio.

Fuente: SHCP, "La Nueva Hacienda Pública: Lineamientos Generales", México, marzo del 2001.

A pesar de algunas ventajas de la propuesta, como la disminución de la carga fiscal en el ISR, o la introducción de algunos estímulos importantes¹, la mayoría de los sectores de la opinión pública, agentes económicos, los partidos políticos y los legisladores federales, se han opuesto a su parte medular, es decir la eliminación, en el IVA, de la tasa del 0% y de un número importante de exenciones como las colegiaturas, los libros, y el transporte, entre otros. Detrás de la oposición generalizada están razones económicas y sociales, por el carácter regresivo de la propuesta. Sobre esto volveremos más adelante.

Una propuesta alternativa

Una probable salida a esta negociación sería la de eliminar la tasa del 0% en alimentos y medicinas y sujetar a dichos bienes a un régimen de exención, con lo cual disminuirían substancialmente los recursos que el fisco devolvería a los contribuyentes sujetos a la tasa del 0%. Para el consumidor, alimentos y medicinas quedarían exentos del IVA.

En efecto, una comparación de nuestra Ley del IVA con la de otros países muestra que en la mayoría de los casos la tasa cero se establece exclusivamente para los exportadores, como una forma de estimular el sector externo de los países. La distorsión que genera nuestra tasa cero y la merma recaudatoria consecuente, se basa en el hecho de que dicho régimen se aplica a toda la cadena comercial de la enajenación de alimentos y medicinas y no en la última etapa. Con ello se beneficia indudablemente al consumidor final, pues no se grava el valor agregado generado en las etapas previas, pero se beneficia de igual manera, sin justificación económica alguna, a los comerciantes que intervienen en dicho proceso comercial.

La propuesta de exentar la venta de alimentos y medicinas en su última etapa, es decir, en las enajenaciones al público general resulta técnicamente acertada, pues reduce por una parte las distorsiones de la cadena de la producción y la comercialización y por el otro, mantiene un beneficio para el consumidor al no verse incidido por el valor agregado de la última enajenación. Contrariamente a lo que sostienen algunas críticas a esta propuesta, sostenemos que dicha salida no lesionaría el principio constitucional de equidad tributaria, pues los contribuyentes que se situaran en el supuesto de enajenar estos productos al público en general, recibirían un trato idéntico al quedar exentos del impuesto.

La propuesta de exentar la venta al consumidor final de alimentos y medicinas en lugar de mantener la tasa cero ha generado críticas también por el temor de generar un tratamiento desigual a los bienes importados de naciones con los se tienen tratados comerciales. Efectivamente, los acuerdos comerciales internacionales prohíben establecer impuestos a los bienes importados que sean superiores a los aplicados a los productos nacionales. Este principio se violentaría si todas las importaciones de alimentos y medicinas estuvieran

¹ Por ejemplo, la propuesta de deducción de la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa (PTU) o del reestablecimiento de la deducción inmediata de activos fijos nuevos, todo ello en el ISR; o la reintroducción de la mecánica tradicional del acreditamiento del IVA.

gravadas y su enajenación dentro del territorio nacional estuviera completamente exenta.

Sobre el particular hay que decir que la propuesta expresada aquí sugiere la exención en la última etapa únicamente, dejando todas las demás enajenaciones de alimentos y medicinas gravadas, con lo cual no se infringiría acuerdo comercial alguno, en tanto se mantenga una disposición en la ley del IVA por la que los bienes importados estén exentos en la misma medida y circunstancias que se encuentran exentas las ventas en territorio nacional. Es decir, que si una persona introduce bienes a territorio nacional para consumo personal cuya venta se encuentra exenta en México, no deberá pagar el IVA de dichas importaciones, o si un exportador remitiese este tipo de productos directamente al último consumidor, la importación correspondiente deberá quedar exenta del IVA. Sin embargo, esta exención no se aplicaría para los importadores mayoristas quienes, en los términos del Reglamento de la Ley del IVA no son últimos consumidores y tendrían que pagar el impuesto correspondiente.

En síntesis, mientras se mantengan los mismos márgenes de gravamen y exención a las ventas al consumidor final, ya sea por operaciones en territorio nacional o por importación, no se estaría infringiendo ningún acuerdo comercial.

Otros aspectos importantes pero menos debatidos

Existen, sin embargo, otros aspectos relevantes de la reforma que no han ocupado un espacio en la opinión pública, pero que, igualmente, son de gran relevancia.

En primer término, cabe destacar que el Ejecutivo propone una nueva Ley del ISR y una nueva Ley del IVA abrogando las leyes de esos impuestos vigentes desde principios de los años ochenta. Este simple hecho llama la atención, sobre todo por lo que hace al ISR, ya que este impuesto ha sufrido modificaciones importantes en los últimos 20 años, de las cuales, una cantidad elevada ha sido decretada como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Varios aspectos han quedado trabados en los tribunales en detrimento de la capacidad recaudatoria del gobierno. Por ejemplo, la determinación de la base de reparto de la PTU, la tasa fija del impuesto, los llamados “de los demás ingresos de las personas físicas”, entre otros, han sido declarados como inconstitucionales en el pasado. Otros temas como los pagos provisionales a cuenta del impuesto anual, la ganancia y los ajustes inflacionarios, los ingresos en servicios de las personas físicas, la deducción ciega para quienes arriendan locales comerciales, la diferenciación entre las sociedades cooperativas de consumo y de producción, también han sido debatidos en los tribunales.

De los temas señalados anteriormente, algunos fueron decretados como constitucionales por la Corte, pero bajo su antigua integración. Cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó su estructura de 21

ministros a sólo 11 a partir de 1995; ese cambio y otros factores relacionados con las recientes transformaciones políticas del país han asegurado una mayor independencia de la Corte frente al Ejecutivo Federal. Por lo anterior, es muy probable que la actual integración de la Corte pueda modificar (como ha ocurrido en repetidas ocasiones) los criterios sustentados por la antigua estructura, tal y como sucedió con el impuesto al activo, que habiendo sido decretado como constitucional, en la resolución de amparos en revisión durante 1995, la nueva integración de la SCJN cambió de criterio y lo declaró inconstitucional.

En atención a los criterios jurisprudenciales vigentes, quienes hoy gocen de la protección constitucional del amparo en contra de una disposición de la Ley del ISR, deberán intentar, de nueva cuenta, dicha vía. Sin embargo, muchos contribuyentes que en el momento procesal oportuno no acudieron al amparo, lo podrán intentar ahora, no sólo contra las disposiciones declaradas ya como inconstitucionales, sino contra aquéllas que alguna vez fueron debatidas ante la antigua integración de la Corte, con la expectativa de que su nueva conformación, más independiente, modifique su criterio y resuelvan por la inconstitucionalidad de las disposiciones más controversiales.

No hay que olvidar tampoco que cualquier reforma legal, si no es aprobada por unanimidad, puede llevar a las fracciones parlamentarias minoritarias a intentar acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de la Constitución.

La probabilidad del recurso a los tribunales por parte de los contribuyentes puede evitarse si la reforma se limita al cambio de las disposiciones relevantes de esta reforma (tasas, tarifas, deducciones personales, deducción inmediata, eliminación del impuesto a dividendos, deducción del PTU, etc.). De lo contrario, el riesgo para el gobierno es la multiplicación de litigios que al final impida el objetivo de incrementar los ingresos.

Por otro lado, la promulgación de una nueva Ley del ISR trae aparejada una complejidad en su aplicación, tanto para los contribuyentes como para las autoridades fiscales, pues la inmensa mayoría de los artículos de la ley vigente, simplemente se reubicarán bajo un artículo distinto de la nueva ley. Ello generará la publicación de nuevas reglas misceláneas, la elaboración de nuevos formatos de declaraciones y avisos y la multiplicidad de referencias a los artículos de ambas leyes en el caso de auditorías o resoluciones a los particulares.

Sin embargo, éste no sólo incide en una innecesaria complejidad, sino que acarrea un alto grado de incertidumbre legal en materias tales como los tratados internacionales para evitar la doble tributación suscritos por nuestro país. En algunos de estos convenios se hace mención a disposiciones de la ley vigente (i.e. el tratado con los Estados Unidos y su protocolo) cuya referencia resultará incierta para autoridades y contribuyentes extranjeros, al desconocer la disposición substituta. No obstante, en otros tratados que contienen mecanismos de créditos fictos, como los convenios con Japón y con Singapur, se habrá de requerir, en los términos de dichos tratados, de acuerdos con los

gobiernos de esos países para aplicar los beneficios de los convenios, por el simple cambio legal propuesto.

Por último, cabe señalar que algunas de las propuestas de la nueva iniciativa de ley, no sólo repiten ciertas inconsistencias técnicas de la ley vigente, sino que introducen otras tantas, de las cuales destacan las reformas relativas a los establecimientos permanentes de extranjeros, a los requisitos para la aplicación de los beneficios de los tratados fiscales, la eliminación de reglas de precios de transferencia entre empresas mexicanas, el gravamen a las unidades económicas sin personalidad jurídica, la introducción de un régimen comparativo en adición al listado de paraísos fiscales, entre otras. Es de preverse que algunas de estas cuestiones habrán de hacerse del conocimiento de los tribunales, con una alta probabilidad de éxito para los contribuyentes.

Es bien conocida la resistencia que la propuesta de reforma fiscal presidencial generó en la mayoría de los actores políticos y sociales. La segunda parte de este documento ilustra sobre las razones detrás de las fuertes oposiciones.

Eduardo Revilla Martínez

La distribución de la carga impositiva en México

Incidencia del IVA

Vamos ahora a ilustrar sobre la incidencia del IVA en los diversos grupos sociales del país. Al ser un impuesto que se aplica al valor agregado, el efecto del IVA puede verse fácilmente en el precio del producto final que reciben los consumidores.

Lo anterior permite calcular la incidencia del IVA, si se considera la complicación que se presenta por las distintas tasas que registra el impuesto.

Los bienes de consumo final se pueden clasificar de acuerdo con las distintas tasas del IVA que se les aplican. En la actualidad, tenemos artículos que pagan la tasa general del 15% (en las zonas fronterizas la tasa es del 10%), los artículos con tasa 0% y los artículos exentos o no sujetos al gravamen. A continuación se presenta un resumen de los tipos de bienes que están sujetos a cada tasa.

Para analizar la incidencia del IVA es necesario estudiar la distribución del gasto de los consumidores, y en particular la distribución del gasto con relación a los artículos con distinta tasa impositiva consumidos en los hogares. Lo anterior sólo es posible si se cuenta con una base de datos suficientemente desagregada que ilustre sobre el tipo de gasto de los hogares.

Cuadro 2. Bienes sujetos a las tasas del IVA

1. Tasa cero	2. Exentos	3. Tasa 15%	4. No sujetos
1.1 Alimentos procesados y no procesados, pero no comidas en restaurantes o fondas. 1.2 Medicamentos	2.1 Transporte público, excepto ferroviario y aéreo 2.2 Servicios de educación 2.3 Libros y Revistas 2.4 Servicios Médicos 2.5 Alquiler de vivienda	3.1 Bebidas alcohólicas y no alcohólicas 3.2 Tabaco 3.3 Alimentos para mascotas 3.4 Comidas en restaurantes y Fondas 3.5 Artículos para el hogar 3.6 Algunos materiales escolares: calculadoras, máquinas de escribir, etc. 3.7 Teléfono 3.8 Prendas de Vestir 3.9 Muebles y enseres domésticos 3.10 Artículos de esparcimientos: televisores, computadoras, cámaras, artículos deportivos, etc. 3.11 Transporte aéreo y ferroviario 3.12 Automóviles, artículos de mantenimiento y servicios de reparación 3.13 Algunos otros servicios como servicios turísticos, hotelería y algunos servicios financieros	4.1 Distintos pagos y derechos 4.2 Transferencias 4.3 Donaciones 4.4 Servicio doméstico

En este estudio se utilizó la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares correspondiente a 1998 (ENIGH98) que realiza y publica el INEGI. Se eligió esta base por contar con información detallada sobre las distintas fuentes de ingreso de los hogares, así como la composición de su gasto. Esta encuesta tiene cobertura nacional y se diseñó de manera que cada estado de la República tenga una representación adecuada. Al final de este folleto presentamos un anexo metodológico para los lectores que deseen verificar los supuestos del estudio.

Cuadro 3 . Distribución del Ingreso y Gasto de los Hogares

Decil	Número de Hogares	Promedios mensuales por Hogar (Pesos de 1998)		Participación relativa por Decil	
		Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto
I	2,217,315	792	1,058	1.5	2.27
II	2,215,688	1,409	1,634	2.66	3.5
III	2,215,908	1,922	2,101	3.63	4.5
IV	2,222,371	2,478	2,629	4.7	5.64
V	2,211,171	3,078	3,099	5.8	6.62
VI	2,215,991	3,814	3,829	7.21	8.19
VII	2,218,161	4,723	4,515	8.94	9.67
VIII	2,214,958	6,081	5,604	11.49	11.98
IX	2,218,477	8,450	7,364	15.99	15.77
X	2,213,528	20,172	14,915	38.08	31.87
Total	22,163,568	5,290	4,674	100	100

El cuadro 3 muestra claramente la mala distribución del ingreso que existe en México, donde el 10% de los hogares más ricos concentran el 38.08% del ingreso y el 31.87% del gasto, mientras que el 10% de los hogares más pobres obtienen solamente el 1.5% del ingreso y el 2.27% del gasto.

Para estudiar la carga fiscal que representa el IVA es necesario el clasificar al gasto de los hogares de acuerdo con las distintas tasas de impuesto que se aplican. Antes de hacer esto es necesario considerar que algunos artículos de consumo son comprados por los consumidores en el sector informal, en el cual presumiblemente no se paga impuestos. Otros artículos son adquiridos por el consumidor directamente en el extranjero lo cual no necesariamente genera ingresos impositivos (en particular IVA) para el gobierno de México. Con ello en mente, el gasto de los hogares puede ser clasificado de acuerdo a cinco categorías según su potencial para aplicar el IVA. En el cuadro 4 se presenta la distribución del gasto de los hogares de acuerdo a esta clasificación y por decil de ingreso.

Cuadro 4. Distribución porcentual del Gasto corriente total por tipo de gasto

Decil	Sector Formal			Sector Informal	Compras Exterior	Gasto Total
	Tasa cero	Exentos	IVA			
I	38.72	14.73	28.33	18.20	0.03	100.00
II	33.86	18.72	28.82	18.55	0.05	100.00
III	31.43	18.33	30.77	19.45	0.02	100.00
IV	29.13	20.36	32.76	17.74	0.03	100.00
V	27.17	21.91	33.16	17.66	0.10	100.00
VI	23.93	24.17	34.66	17.20	0.04	100.00
VII	22.38	24.79	35.89	16.81	0.13	100.00
VIII	20.78	24.32	39.97	14.65	0.29	100.00
IX	17.72	26.29	43.91	11.62	0.46	100.00
X	11.04	30.99	50.81	5.73	1.43	100.00
Total	19.81	25.73	41.31	12.55	0.59	100.00

El cuadro muestra que los hogares más pobres tienden a comprar más en el sector informal. En cuanto al sector formal se puede ver que los hogares más pobres tienden a gastar más en artículos con tasa cero, que son principalmente alimentos. Esta situación es la opuesta para los grupos sociales de mayores ingresos, ubicados en los deciles superiores. No obstante, es conveniente notar la importancia que tienen para este sector los bienes exentos, los cuales consisten principalmente en educación, libros, pagos y transferencias. Aquí se evidencia que la exención del IVA en esos bienes representa una ventaja fiscal regresiva, pues beneficia principalmente a los más ricos.

Con la anterior clasificación es relativamente simple calcular el IVA que corresponde a cada decil de hogares. Para esto vamos a hacer las siguientes consideraciones: los bienes con tasa cero del sector formal no incorporan en su precio IVA, los bienes exentos (excepto los pagos y las transferencias) incorporan en su precio parcialmente al IVA², y los bienes sujetos a la tasa

² Lo cual se debe al IVA presente en las etapas intermedias, vamos a suponer aquí que el IVA incorporado representa la mitad del IVA que corresponde a un producto sujeto a la tasa general.

general incorporan en su precio el IVA a la tasa del 15%. Por otro lado, los bienes comprados en el sector informal o en el extranjero no incorporan en su precio algún componente de IVA.

Para hacer comparables los cálculos con los datos de Cuentas Nacionales para el 2000 se procedió como sigue: se aplicó la estructura porcentual del Cuadro-2 al rubro de Consumo Privado del año 2000 y se calculó el impuesto esperado. Como el IVA recaudado en el 2000 resultó inferior a lo esperado en los cálculos se interpretó la diferencia como la evasión en el Sector Formal.³ Esta evasión resultó del orden de 22.5%. Como no tenemos manera de diferenciar esta evasión por decil supusimos que esta tasa de evasión es igual para todos los deciles. Con este procedimiento se obtiene la distribución del IVA recaudado por decil.

En el Cuadro 5 se presenta la distribución por decil de ingreso del IVA recaudado en el año 2000. En la primer columna se presenta la recaudación real en miles de pesos del 2000. La segunda columna muestra el porcentaje de la recaudación con respecto al PIB, mientras que la tercer columna reporta la participación relativa de los distintos deciles en la recaudación exclusivamente del Sector Privado. Finalmente, la cuarta columna presenta la incidencia del IVA en los diez grupos de ingreso⁴. Dicha incidencia representa el porcentaje que tiene el IVA recaudado del ingreso total del decil correspondiente.

Cuadro 5. Distribución de la Recaudación del IVA

Decil	Recaudación IVA (Miles de \$)	IVA-recaudado con relación al PIB (%)	IVA-recaudado Distribución Relativa	Incidencia Del IVA
I	2,184,443	0.040	1.43	3.51
II	3,669,123	0.068	2.40	3.32
III	4,989,149	0.092	3.27	3.31
IV	6,899,139	0.127	4.52	3.54
V	8,174,588	0.150	5.36	3.39
VI	10,773,158	0.198	7.06	3.60
VII	13,195,898	0.243	8.65	3.56
VIII	17,878,931	0.329	11.72	3.75
IX	25,812,005	0.475	16.92	3.89
X	59,007,886	1.086	38.67	3.73
Total	152,584,320	2.809	100.00	3.67
Sect-Pub	38,146,080	0.702		
Total	190,730,400	3.511		

El Cuadro 5 muestra claramente que los hogares más ricos tienen una mayor participación en la recaudación del IVA. Lo anterior se debe al mayor ingreso

³ Para obtener este resultado fue necesario el suponer que un 20% del IVA recaudado proviene de retenciones llevadas a cabo en el Sector Público.

⁴ Para calcular la incidencia se usaron los datos de la ENIGH98.

de los mismos y por lo tanto, a su mayor consumo, y porque un porcentaje mayor de su gasto está compuesto con artículos sujetos a la tasa del 15 por ciento. En la cuarta columna se puede ver el IVA, en su situación actual, con tasa cero en alimentos y medicinas, no es un impuesto regresivo ya que la incidencia es aproximadamente constante. Es decir, el IVA representa aproximadamente el mismo porcentaje del ingreso para los hogares mexicanos, independiente de su nivel de ingreso.

Evidentemente esta “neutralidad” del IVA se explica principalmente por dos razones: por un parte, por la mayor importancia que tienen los bienes sujetos a tasa 0% en el gasto de los hogares más pobres; por la otra parte, los hogares pobres adquieren un porcentaje importante de sus bienes en el sector informal, el cual no paga IVA. Como se verá a continuación, si la tasa impositiva al consumo fuera la misma para todos los bienes y si se eliminara al sector Informal, entonces el IVA sería un impuesto regresivo.

Propuesta presidencial y alternativas

Lo anterior ilustra la situación actual. Con objeto de enriquecer a discusión en torno a las diversas propuesta de reforma fiscal, a continuación se llevarán a cabo algunas simulaciones sobre la distribución del IVA. Dichas simulaciones nos permitirán apreciar los efectos que puede tener por ejemplo la reforma fiscal propuesta por el gobierno del presidente Fox en el caso del impuesto al consumo. Es bien sabido que la reforma pretende aplicar la misma tasa del 15% a la venta de todos los bienes y servicios. Si suponemos que la tasa de evasión en el sector formal sigue igual y que no se hace nada para combatir al sector Informal, entonces la estructura de la recaudación sería la que presentamos en el Cuadro 6.⁵

Cuadro 6. Resultados de la Simulación sobre la aplicación de la Reforma al IVA

Decil	Recaudación IVA (Miles de \$)	IVA-recaudado Con relación al PIB (%)	IVA-recaudado Distribución Relativa	Incidencia Del IVA
I	5,021,233	0.09	2.07	8.07
II	7,834,908	0.14	3.23	7.09
III	10,068,910	0.19	4.15	6.67
IV	13,202,782	0.24	5.44	6.77
V	15,199,508	0.28	6.26	6.30
VI	18,978,357	0.35	7.82	6.34
VII	22,577,790	0.42	9.30	6.08
VIII	29,020,699	0.53	11.95	6.08
IX	39,424,351	0.73	16.24	5.94
X	81,457,813	1.50	33.55	5.15
Total	242,786,350	4.47	100.00	5.85
Sect-Pub	38,146,080	0.70		
Total	280,932,430	5.17		

⁵ Lo cual se debe al IVA presente en las etapas intermedias, vamos a suponer aquí que el IVA incorporado representa la mitad del IVA que corresponde a un producto sujeto a la tasa general.

Los resultados de la simulación indican que la recaudación se incrementaría en aproximadamente 1.66 puntos porcentuales del PIB. Esta mayor recaudación se distribuye entre todos los grupos de ingreso de cada decil, lo cual produce que la incidencia o carga fiscal se incremente. En general la incidencia pasa de un 3.67% a un 5.85%. Sin embargo, se puede ver que este cambio en la incidencia no es constante para todos los hogares: en efecto, el IVA representa un porcentaje mayor del ingreso de los hogares más pobres. De este modo podemos decir que el IVA después de la reforma propuesta se convierte en un impuesto regresivo. En términos de cargas fiscales en los grupos de ingreso, la mayor recaudación y su distribución se presenta en el Cuadro 7.

**Cuadro 7. Recaudación antes y después de la Reforma
(miles de pesos del 2000)**

Decil	Recaudación Actual	Recaudación Después Reforma	Incremento en la Recaudación	Tasa Incremento porcentual
I	2,184,443	5,021,233	2,836,790	129.86
II	3,669,123	7,834,908	4,165,785	113.54
III	4,989,149	10,068,910	5,079,761	101.82
IV	6,899,139	13,202,782	6,303,643	91.37
V	8,174,588	15,199,508	7,024,920	85.94
VI	10,773,158	18,978,357	8,205,199	76.16
VII	13,195,898	22,577,790	9,381,892	71.10
VIII	17,878,931	29,020,699	11,141,768	62.32
IX	25,812,005	39,424,351	13,612,346	52.74
X	59,007,886	81,457,813	22,449,927	38.05
Total-Privado	152,584,320	242,786,350	90,202,030	59.12

Como resultado de la reforma propuesta por el presidente Fox, la recaudación en el sector privado se incrementaría en un 59.12 por ciento. Sin embargo, la última columna del cuadro 5 muestra que el incremento es muy desigual entre deciles. Ello refleja que la propuesta de modificación al IVA convierte a este impuesto en uno regresivo.

Las alternativas

Vamos a aportar más elementos para el debate a través de dos simulaciones adicionales. En la primera, la cual llamaremos *Escenario-1*, se considerará al mismo escenario de la reforma propuesta por Vicente Fox, pero supondrá una tasa general de IVA de 10% en lugar del 15%. Esta es una propuesta que se manejó en algún tiempo. En la segunda simulación (*Escenario-2*) considerará una situación donde, al partir de la situación actual, se sustituye la tasa 0% por la exención. En otros términos, se mantiene una tasa general del 15%, pero los bienes que antes estaban sujetos a una tasa del 0% ahora quedarán exentos. Esta simulación es consistente con la propuesta defendida en la primera parte de este folleto por Eduardo Revilla.

Para hacer los cálculos se supondrá, como se hizo anteriormente, que los bienes exentos pagan la mitad de IVA que los artículos sujetos a la tasa general. En las dos simulaciones se seguirá considerando que el sector informal sigue teniendo presencia y que la tasa de evasión fiscal del sector formal es la misma que la calculada anteriormente (22.49%). En los cuadros 8 y 9 se presentan los resultados para el *Escenario Uno*.

Cuadro 8. Resultados de la simulación para el Escenario 1

Decil	Recaudación IVA (Miles de \$)	IVA-recaudado con relación al PIB (%)	IVA-recaudado Distribución Relativa	Incidencia Del IVA
I	3,499,647	0.06	2.07	5.62
II	5,460,693	0.10	3.23	4.94
III	7,017,725	0.13	4.15	4.65
IV	9,201,939	0.17	5.44	4.72
V	10,593,597	0.20	6.26	4.39
VI	13,227,340	0.24	7.82	4.42
VII	15,736,036	0.29	9.30	4.24
VIII	20,226,548	0.37	11.95	4.24
IX	27,477,578	0.51	16.24	4.14
X	56,773,627	1.05	33.55	3.59
Total	169,214,729	3.11	100.00	4.07
Sect-Pub	38,146,080	0.70		
Total	207,360,809	3.82		

El *Escenario 1* nos dice que una reforma donde se aplique una tasa única del 10% implica un incremento en la recaudación total del 8.72% (ó 10.90% con respecto a la recaudación del sector privado). Este incremento equivale a 0.31 puntos porcentuales del PIB. Puede observarse que el incremento en la recaudación sería más bien modesta. Al igual que el caso anterior aplicar una tasa única de 10% hace que el IVA se haga regresivo, lo cual se ve en la última columna del cuadro 8. En el cuadro 9 se puede ver que el incremento en la recaudación se produce a costa de los primeros nueve deciles, siendo que la recaudación cae para el decil con mayores ingresos.

**Cuadro 9. Recaudación antes y después del Escenario 1
(miles de pesos del 2000)**

Decil	Recaudación Actual	Recaudación Después Reforma	Incremento en la Recaudación	Tasa Incremento porcentual
I	2,184,443	3,499,647	1,315,204	60.21
II	3,669,123	5,460,693	1,791,570	48.83
III	4,989,149	7,017,725	2,028,576	40.66
IV	6,899,139	9,201,939	2,302,800	33.38
V	8,174,588	10,593,597	2,419,009	29.59
VI	10,773,158	13,227,340	2,454,182	22.78
VII	13,195,898	15,736,036	2,540,138	19.25
VIII	17,878,931	20,226,548	2,347,617	13.13
IX	25,812,005	27,477,578	1,665,573	6.45
X	59,007,886	56,773,627	-2,234,259	-3.79
Total-Privado	152,584,320	169,214,729	16,630,409	10.90

En los cuadros 10 y 11 se presentan los resultados para el *Escenario 2*. Sustituyendo la tasa cero por la exención hace que la recaudación aumente. La recaudación total se incrementa en un 15.87% (ó 19.84% cuando se refiere al incremento en la recaudación del sector privado). Este incremento equivale a 0.56 puntos porcentuales del PIB. Al igual que en las dos simulaciones anteriores la reforma hace que el IVA se haga regresivo, aunque en menor grado que los casos cuando se aplica una tasa única de IVA. De todos los escenarios considerados, este resulta por lo tanto ser el más conveniente.

Cuadro 10. Resultados de la simulación para el Escenario 2

Decil	Recaudación IVA (Miles de \$)	IVA-recaudado con relación al PIB (%)	IVA-recaudado Distribución Relativa	Incidencia Del IVA
I	3,467,711	0.06	1.90	5.57
II	5,434,222	0.10	2.97	4.92
III	7,114,134	0.13	3.89	4.71
IV	9,437,014	0.17	5.16	4.84
V	10,896,431	0.20	5.96	4.52
VI	13,750,441	0.25	7.52	4.59
VII	16,497,812	0.30	9.02	4.45
VIII	21,741,132	0.40	11.89	4.56
IX	30,176,856	0.56	16.50	4.54
X	64,346,983	1.18	35.19	4.07
Total	182,862,736	3.37	100.00	4.40
Sect-Pub	38,146,080	0.70		
Total	221,008,816	4.07		

**Cuadro 11. Recaudación antes y después del Escenario 1
(miles de pesos del 2000)**

Decil	Recaudación Actual	Recaudación Después Reforma	Incremento en la Recaudación	Tasa Incremento porcentual
I	2,184,443	3,467,711	1,283,268	58.75
II	3,669,123	5,434,222	1,765,099	48.11
III	4,989,149	7,114,134	2,124,985	42.59
IV	6,899,139	9,437,014	2,537,875	36.79
V	8,174,588	10,896,431	2,721,843	33.30
VI	10,773,158	13,750,441	2,977,283	27.64
VII	13,195,898	16,497,812	3,301,914	25.02
VIII	17,878,931	21,741,132	3,862,201	21.60
IX	25,812,005	30,176,856	4,364,851	16.91
X	59,007,886	64,346,983	5,339,097	9.05
Total-Privado	152,584,320	182,862,736	30,278,416	19.84

Incidencia del IEPS

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es un impuesto que se aplica a ciertos productos. Estos productos los podemos clasificar en dos grupos: los petrolíferos, que consisten principalmente en gasolinas y diesel, y las bebidas alcohólicas y el tabaco. El IEPS es un impuesto importante en la recaudación, en el año 2000 el IEPS aportó 1.51 puntos porcentuales del PIB, o visto de otra manera, el IEPS representó el 9.46% de los ingresos de la SHCP o el 14.17% de los ingresos tributarios. De los dos grupos el referente a productos petrolíferos es el más importante ya que representa el 81.31% de la recaudación del IEPS.

El IEPS lo pagan los hogares al consumir los productos que están sujetos a este impuesto, es decir, lo pagan de manera directa. El IEPS es también pagado de manera indirecta ya que las gasolinas, el diesel y las bebidas alcohólicas se utilizan como insumo en la producción de otros bienes y servicios, lo cual se ve reflejado en el precio final. Las gasolinas y el diesel se utilizan como insumo principalmente en la industria del transporte, sin embargo es también utilizado en las demás industrias al transportar bienes. El precio de las bebidas alcohólicas y el tabaco se ve reflejado en el precio de los demás productos al formar parte de conceptos como gastos de representación, viáticos, entre otros.

En este trabajo utilizamos la ENIGH-98 para poder estudiar la incidencia de los distintos impuestos. Sin embargo estudiar la incidencia del IEPS con base a encuestas sobre ingreso y gasto solamente nos puede dar datos precisos sobre la incidencia directa, es decir, con base al consumo de los bienes sujetos a este impuesto. La incidencia indirecta resulta difícil de calcular ya que se requiere conocer la proporción del costo de los bienes que se encuentra compuesto por insumos sujetos al IEPS. Por esta razón en este trabajo solamente presentamos los resultados sobre la incidencia directa.

Para calcular el impuesto correspondiente a bebidas alcohólicas y tabaco utilizamos las tablas contenidas en la Ley. El impuesto específico lo aplicamos a la compra *directa* de bebidas alcohólicas y tabaco. Una parte importante del consumo directo de bebidas alcohólicas se produce en los restaurantes y bares, como en la ENIGH no existe manera de saber que parte del consumo en restaurantes se debió a bebidas alcohólicas, entonces decidimos omitir esta parte. Por esta razón la incidencia directa del IEPS en bebidas alcohólicas y tabaco va a estar subestimada, sobre todo para los deciles altos.

El IEPS aplicado a gasolinas es difícil de calcular porque la tasa del impuesto depende de distintas variables. Por esta razón calculamos una tasa promedio, esta tasa se obtuvo al comparar el IEPS proveniente de gasolinas con el total del valor de las ventas de gasolina a precios de consumidor.

Es conveniente notar que en general supusimos que los impuestos se aplican de la siguiente manera. Al precio del bien del productor se le agrega el IEPS resultado de aplicar la tasa correspondiente, y a este precio se le aplica el IVA general, esto da por resultado el precio que paga el consumidor. También es

importante notar que los resultados presentes en este trabajo se deben interpretar como la recaudación esperada, la cual se obtiene al aplicar la tasa correspondiente al gasto, siendo que esta recaudación esperada no necesariamente coincide con la real.

Los resultados de los cálculos se presentan en los cuadros 12 y 13. En el primer cuadro se reporta la participación relativa de la recaudación esperada del IEPS por decil de ingreso. En el cuadro 2 se reporta la incidencia del IEPS, es decir, el impuesto pagado sobre el ingreso total.

Cuadro 12. Participación Relativa del IEPS

Decil de Ingreso	Participación Relativa del IEPS		
	Alcoholes Y Tabaco	Gasolinas	Total IEPS
I	3.05	0.33	1.01
II	4.32	1.13	1.93
III	5.29	1.63	2.54
IV	7.73	2.75	4
V	9.66	3.56	5.08
VI	6.71	5.09	5.5
VII	12.26	7.41	8.62
VIII	13.34	12.21	12.5
IX	14.5	20.95	19.34
X	23.14	44.93	39.49
Total	100	100	100

Cuadro 13. Incidencia del IEPS

Decil de Ingreso	Incidencia del IEPS		
	Alcoholes y Tabaco	Gasolinas	Total IEPS
I	0.24	0.08	0.32
II	0.19	0.15	0.34
III	0.17	0.16	0.33
IV	0.19	0.21	0.4
V	0.2	0.22	0.41
VI	0.11	0.25	0.36
VII	0.16	0.29	0.46
VIII	0.14	0.38	0.51
IX	0.11	0.46	0.57
X	0.07	0.42	0.49
Total	0.12	0.35	0.47

Como es de esperarse los deciles más altos son los que contribuyen en mayor medida en la recaudación. Esto se explica por el mayor ingreso, y por lo tanto mayor consumo, que estos hogares tienen. En cuanto a la incidencia se ve que el IEPS aplicado a bebidas alcohólicas y tabaco es regresivo ya que afecta más a los hogares más pobres. Este resultado hay que tomarlo con cautela ya que la incidencia del IEPS en bebidas alcohólicas y tabaco se encuentra subestimada en razón de la omisión del consumo de estos productos en restaurantes y bares. En cuanto a la incidencia del IEPS sobre productos petrolíferos se ve claramente que este impuesto es progresivo, y este resultado hace que la incidencia del IEPS total sea progresiva.

Andrés Zamudio Carrillo

Conclusión

El ejercicio nos permitió constatar que la tasa cero en alimentos y medicinas genera neutralidad en el impuesto al consumo en la actualidad. Se evidenció también que cualquier modificación tiene implicaciones en la distribución de la carga del IVA. Particularmente, la propuesta del gobierno federal generaría regresividad en el IVA.

Un escenario interesante, por las consideraciones técnico-jurídicas y económicas hechas en este estudio, sería la consideración de la exención del impuesto en los bienes que hoy están exentos, pues su impacto regresivo sería menor y permitiría un incremento en la recaudación considerable. Quedará pendiente, en cualquier caso, atacar el problema de la evasión y el sector informal, que invariablemente disminuyen los impactos de los incrementos impositivos, cuando no se atienden en forma categórica a la cuestión de la eficacia y eficiencia de la administración tributaria.

Los autores

ANEXO METODOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DEL CONSUMO EN LOS HOGARES

Para esta muestra se clasificó a los hogares de acuerdo con su nivel de ingreso total corriente del hogar. Este ingreso del hogar consiste en la suma del ingreso corriente monetario y no monetario. El ingreso monetario consiste en el ingreso proveniente de remuneraciones al trabajo (sueldos, gratificaciones, aguinaldos, entre otros aspectos), renta de propiedades, beneficios de negocios y transferencias, todos estos conceptos en términos monetarios. El ingreso no monetario consiste principalmente de la renta imputada al uso de una casa propia, el autoconsumo, los pagos y los regalos en especie. En el ingreso corriente total se elimina al ingreso financiero, es decir, el ingreso proveniente de venta de bienes inmuebles, retiro de cuentas bancarias o inversiones, entre otros. Es importante mencionar que el ingreso del hogar es la suma del ingreso de cada uno de sus miembros, y que este ingreso se calcula de manera trimestral. En el cuadro 3 se presenta la distribución de hogares por decil de acuerdo a su ingreso y gasto total, y su participación relativa.



CIDE

Programa de Presupuesto y Gasto Público

Juan Pablo Guerrero Amparán, juanpablo.guerrero@cide.edu
Laura Carrillo Anaya, laura.carrillo@cide.edu
Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega, rodolfo.madrid@cide.edu

www.transparencia.org.mx