

LOS IMPUESTOS EN MÉXICO: ¿QUIÉN LOS PAGA Y CÓMO?

**Programa de Presupuesto y Gasto Público¹
Centro de Investigación y Docencia Económicas**

En la elaboración de este documento participaron Fausto Hernández Trillo, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán. Se agradecen los comentarios de Eduardo Revilla Martínez y Carlos Elizondo Mayer-Serra.

¹ El Programa de Presupuesto y Gasto Público busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 15 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 responsable del Programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

Este folleto aborda algunos aspectos importantes de los impuestos en México. Describe cómo está organizado el sistema impositivo y sobre quiénes pesa la mayor parte de la carga fiscal. Partimos de la idea de que conocer la forma de obtener ingresos por parte de un gobierno, nos dice mucho sobre la relación entre la sociedad y su gobierno, pues ilustra qué sectores sociales, y bajo qué condiciones, lo financian.

En primer lugar, revisaremos aquí conceptos generales de los impuestos, para caracterizar después al sistema tributario en México. Analizaremos posteriormente qué tan elevada es la carga fiscal en México y expondremos quién paga más impuestos en el país, sin dejar de lado un aspecto esencial, es decir, cuánto se evade de impuestos. Finalmente, abordaremos en términos fiscales el problema del comercio ambulante de México.

¿De Dónde Viene el Dinero del Gobierno?

El gobierno cuenta principalmente con dos principales fuentes de ingreso: los ingresos tributarios y los no tributarios. Dentro de los primeros destacan contribuciones como:

- Impuestos (como el impuesto a las bebidas alcohólicas y el impuesto al ingreso)
- Derechos (como los pagos que se hacen por extraer petróleo, o al adquirir un permiso por alguna concesión)

Dentro de los ingresos no tributarios, destacan:

- Venta de bienes y servicios que provee (gasolina, agua, electricidad, etc.)
- Deuda o ingresos por financiamiento, que se tienen que pagar en un futuro.

La principal fuente de ingresos del gobierno mexicano son los impuestos. A continuación describiremos lo que son y cómo funcionan en nuestro país.

¿Qué son los impuestos?

Un impuesto o tributo es un pago al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas.

La forma de gravar ha evolucionado a lo largo del tiempo y los sistemas fiscales se han hecho cada vez más complejos. En parte, esto se explica porque los impuestos cambian la asignación de recursos, lo cual genera efectos sociales y económicos importantes. Por ejemplo, los impuestos reducen el nivel de ingresos de las personas y aumentan los precios de los bienes y servicios. Su existencia se justifica porque en principio, el Estado le devuelve a la sociedad esa extracción impositiva a través de bienes públicos, como la educación pública, los servicios como la luz, la impartición de justicia y la seguridad. Sin embargo, obligados por la necesidad de tener

recursos, el reto para los gobiernos ha sido afinar sus políticas de impuestos con objeto de no castigar demasiado el ingreso y la marcha de la economía.

Por ejemplo, para no perjudicar a los que menos ganan, el impuesto se retira en forma proporcional a la capacidad económica de quien paga dicho impuesto. Esto se logra con un sistema de impuestos conocido como **progresivo**, donde quien más gana paga proporcionalmente más impuestos.

Por el contrario, se dice que un sistema impositivo es **regresivo** si extrae proporcionalmente mayores recursos a quien menos ingresos genera. Obviamente, un sistema regresivo no es deseable porque es desproporcional y genera injusticia. Además de proveer bienes y servicios, el gobierno debe procurar igualdad de oportunidades (de educación, vivienda, cultura, etc.) entre los miembros de una sociedad. Vamos a ilustrar la diferencia entre el sistema regresivo y el sistema progresivo en el cuadro que sigue.

	Características	Lupita \$ 1,000 / mes	María \$ 10,000 / mes
Sistema Progresivo	Hasta \$1,000: tarifa 5% Entre \$1,001 y 5,000: tarifa de 10 % Más de \$5,000: tarifa de 20 %	\$ 50 pesos Lupita paga \$ 50 pesos	\$ 50 pesos \$ 400 pesos \$ 1,000 pesos María paga \$ 1,450 pesos
Sistema Regresivo	Tarifa Fija de \$150 pesos	Lupita paga \$ 150 pesos	María paga \$ 150 pesos

Con el sistema progresivo, Lupita, que gana poco (\$1000 al mes), pagaría 50 pesos, es decir, 5 por ciento de su ingreso. Por su parte, María, que gana mucho (\$10,000 al mes) pagaría 1,450 pesos, esto es, el 14.5 por ciento de su ingreso. En suma, paga más quien más gana.

Con el sistema regresivo, ambas personas (la que gana mucho y la que gana poco) pagan 150 pesos. En porcentaje, Lupita pagaría el 15 por ciento de su ingreso mientras que María, que gana mucho más, pagaría sólo el 5 por ciento del mismo; paga más en términos relativos la persona que gana menos.

Ahora bien, la progresividad o regresividad puede medirse no sólo en función de la existencia de una tarifa, como fue el caso de los 150 pesos en nuestro ejemplo. Esas características atienden, de igual forma, al sistema de un impuesto o al sistema impositivo en su conjunto. Al pensar en una reforma fiscal, por ejemplo, hay que ser capaces de evaluar la progresividad o regresividad de un sistema impositivo como un todo, para saber qué tan justo, proporcional y equitativo resulta y hacia dónde deben dirigirse los cambios.

Una de las principales funciones del Estado en las sociedades modernas es la de procurar el bienestar entre el conjunto de sus ciudadanos. Mediante los impuestos y, sobre todo, mediante el gasto, los gobiernos pueden hacer transferencias entre los grupos de mayores ingresos y los grupos pobres, en aras de fomentar la igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad.

Tipos de impuestos

El gobierno cuenta con dos tipos de impuestos principalmente: los directos y los indirectos.

Los impuestos directos se aplican de forma directa a la riqueza de las personas, principalmente a sus ingresos o signos de riqueza como la propiedad de autos o casas. El impuesto directo más importante es el impuesto sobre la renta (ISR). Debe observarse que este impuesto es una extracción a los ingresos de las empresas y de los particulares.

En contrapartida, los **impuestos indirectos** afectan patrimonialmente a personas distintas del contribuyente (aquél que le paga al fisco). En otros términos, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben. Dentro de éstos se encuentran el impuesto al valor agregado (IVA, impuesto al consumo de las personas y empresas) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS, impuesto a gasolinas, alcoholes y tabacos). Por ejemplo, el IVA grava el valor que se le agrega a la mercancía en su proceso de producción y se genera cada vez que compramos algún producto (con varias excepciones en nuestro país que revisamos más adelante).

Si bien la principal función de los impuestos es proveer de ingresos al gobierno, pueden tener también otras finalidades por su impacto en los precios de los productos. Por ejemplo, se pueden aplicar aranceles a las mercancías importadas para proteger a los productores nacionales, o para disminuir el consumo de algún producto, como las bebidas alcohólicas o el tabaco.

Una pregunta natural es por qué el gobierno necesita de diversos tipos de impuestos para cubrir sus gastos. Aunque en la mayoría de los casos los impuestos directos representan la principal fuente de recaudación, el fisco utiliza una extensa variedad de impuestos directos e indirectos para aumentar su capacidad recaudadora y para evitar la evasión de las obligaciones fiscales por parte de los particulares. Por ejemplo en México, el **impuesto al activo**, aplicado sobre los inmuebles y activos fijos de las empresas, fue diseñado para disminuir la evasión fiscal de las empresas.

Características de una buena política tributaria

Aunque no hay consenso sobre las características específicas de todo sistema tributario, existen lineamientos generales que favorecen su buen funcionamiento, entre los que destacan:

- Interferir lo menos posible en la eficiente asignación de los recursos; es decir, no es deseable que estimule la producción de un bien en el cual el país no sea competitivo, en detrimento de otro en el que sí lo sea;
- Tener una administración sencilla y relativamente barata;
- Ser flexible, para responder fácilmente a los cambios en las circunstancias económicas, políticas y sociales;
- Cumplir con los principios de equidad (trato igual a los iguales) y proporcionalidad (atender a la capacidad contributiva), es decir, debe ser un sistema progresivo.
- Mostrar transparencia, de forma tal que haya una clara vinculación con el gasto, con el fin de que cada individuo sepa hacia dónde se dirigen sus contribuciones, qué tipo de servicios está financiando, etc.

Caracterización de la política tributaria en México

En nuestro país, el sistema de impuestos es muy sofisticado y ha sido continuamente modificado. Si bien la mayor parte de las reglas impositivas está diseñada para no interferir en la asignación de los factores, existen diversos estudios que sugieren que nuestro sistema continúa afectando su distribución. Veamos aquí brevemente los casos del IVA y el ISR.

En el caso del impuesto al consumo, existe la tasa cero y exenciones para una gran variedad de bienes y servicios: animales y vegetales no industrializados, medicinas, alimentos, agua, hielo, algunos insumos agrícolas y hasta los lingotes de oro. Este tratamiento preferencial también se aplica a ciertos servicios vinculados a la agricultura, y como en casi todos los países, a las exportaciones. Adicionalmente, está exenta la venta de varios bienes, de los que se pueden mencionar los terrenos, libros, periódicos, acciones de empresas, casas habitación (incluida su renta), colegiaturas de las escuelas, así como los servicios prestados a partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, y también servicios médicos y derechos de autor. La lista de excepciones es sorprendentemente larga. En la frontera norte, por ejemplo, y debido al intenso intercambio con las ciudades del sur de los Estados Unidos, la tasa del IVA es del 10 por ciento, mientras que es del 15 por ciento en el resto del país. Inexplicablemente esta tasa preferencial se aplica a la frontera sur, y a los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

Además de esas excepciones para los que pagan el IVA, hay un factor adicional que explica la baja recaudación del impuesto: su evasión. Sin contar a la economía informal, de la que hablaremos más adelante, la ley complica la elaboración y presentación de facturas o comprobantes. Al mismo tiempo, las posibilidades de deducción del impuesto, por el lado del ISR, son muy restringidas, por lo que la solicitud de esas facturas es generalmente inútil para el consumidor final. Al contrario, al comprador del bien o del servicio puede convenirle la compra sin factura, si se traduce en una reducción del valor del mismo. Por su

parte, el vendedor puede beneficiarse al no dar factura porque se ahorra el IVA que tendría que acreditar frente al fisco y declara menos impuesto sobre la renta, al no registrarse la venta.

¿Cuántas veces hemos aceptado una reducción en el precio final del 15 por ciento, a cambio de no recibir factura por el servicio o bien recibido? Aquí vemos como la administración de un impuesto puede generar evasión en su pago inclusive en la economía formal, si las reglas presentan incentivos que favorecen la evasión.

En cuanto al impuesto sobre la renta, también existe una estructura particular que explica que México recaude poco en comparación con otros países. Para las personas físicas que realicen actividades empresariales, existen cuatro diferentes sistemas de tributación. Fuera de aquéllos que reciben retenciones automáticas de sus salarios, en general el sistema es complejo y se requiere de la asesoría o ayuda de un especialista para calcular el pago de impuestos, lo cual eleva los costos (tiempo y dinero) de pagar impuestos y se presenta como un estímulo para ingresar a la economía informal.

El primer sistema que vamos a describir es el régimen general. Ahí, los individuos deben aplicar prácticamente las mismas reglas que las empresas para el cálculo de sus ingresos sujetos al pago del impuesto, con la dificultad adicional de que deben tener una cuenta bancaria diferente a la personal, por tenerse que distinguir el patrimonio personal del empresarial. En este régimen, es muy común que los contribuyentes, debido a su complejidad y alto costo administrativo y fiscal, se asocien con alguien para crear una sociedad, se integren al régimen simplificado, al régimen de pequeños contribuyentes o, de plano, al sector informal.

En el régimen simplificado, los individuos que trabajan en actividades como la agricultura, la ganadería, la pesca, los bosques, las artesanías y el autotransporte, deben determinar sus ingresos en un sistema de flujo de efectivo y aplicar la tasa del 35 por ciento (a lo que se le aplican reducciones significativas). En este régimen existen grandes facilidades y vacíos legales, por lo que la contribución de estos sectores es poco significativa.

El régimen de pequeños contribuyentes fue introducido en 1998 para incitar al sector informal a registrarse ante la Secretaría de Hacienda, y se aplica para los individuos con actividades empresariales que hubieren obtenido ingresos inferiores a dos millones de pesos en el año anterior. Las tasas en este sistema se aplican de acuerdo con el ingreso bruto, pero en realidad son poco significativas, con un máximo de 2.5 por ciento de impuesto al ingreso bruto anual. En este régimen, lejos de incorporarse aquéllos que se dedican al sector informal, se han sumado quienes tributaban en otros regímenes más gravosos.

Finalmente, están los asalariados: aquí la retención del impuesto es inmediata y se hace de acuerdo al nivel del salario. En este régimen se han reducido las tasas máximas de 55 por ciento en 1987 al 40 por ciento en 1999, y se han eliminado al mismo tiempo varios niveles de tarifas, ya que eran 28 en 1985 y ahora son 10 (1999). Con la disminución del número

de niveles, se llega muy pronto a las tasas superiores del ISR: por ejemplo, a partir de 7,500 pesos mensuales brutos se paga el 32% de ISR. Si se compara con otro sistema, se puede decir que el ISR pierde progresividad y deja de ser equitativo, pues mientras que un asalariado que gana esa cantidad mensual tiene que darle al fisco la quinta parte de su ingreso, en el régimen de pequeños contribuyentes, alguien que tuviera un ingreso mayor a 185,000 pesos mensuales, por ejemplo, pagaría el 2.5% sobre sus ingresos brutos. Lo anterior puede agravarse todavía más si se considera la exención de ciertos ingresos, como las acciones de bolsa o los CETES, por ejemplo, a los que solamente tienen acceso los ricos.

Impuesto sobre la renta sobre salario – 1999		
Ingreso mensual bruto (pesos)	Cuota fija (pesos)	Tasa de ISR
De 0.01 a 380	0	3 %
De 380 a 3,220	11	10 %
De 3,220 a 5,650	295	17 %
De 5,650 a 6,570	710	25 %
De 6,570 a 7,870	940	32 %
De 7,870 a 15,880	1,360	33 %
De 15,880 a 46,290	3,990	34 %
De 46,290 a 138,880	14,340	35%
De 138,880 a 185,180	46,750	37.5 %
Más de 185,180	64,110	40%

Para los ingresos salariales, el gobierno ofrece dos ayudas. Por un lado, un subsidio al impuesto a través del cual Hacienda compensa a los trabajadores que, con un nivel de salario igual, reciben menos prestaciones en sus empresas. El objetivo es que los trabajadores de ingresos bajos se compensen a través del sueldo neto por lo que dejan de recibir por prestaciones. El subsidio se otorga de acuerdo con el nivel de ingresos del trabajador.

Por otro lado, existe el crédito al salario que representa un bono que ofrece Hacienda después del subsidio por prestaciones, nuevamente para reducir la carga fiscal. En pocas palabras, entre el subsidio y el crédito resulta que los trabajadores que ganan hasta \$ 2,028 pesos mensuales (prácticamente dos veces el salario mínimo¹) no pagan impuesto sobre la renta, y aquéllos que ganan hasta cuatro salarios mínimos pagan cantidades simbólicas. Como veremos más adelante, el costo fiscal de estos créditos ha generado algunas dudas (no completamente justificadas) a la Secretaría de Hacienda para incorporar a la economía informal a su base gravable.

En realidad, los sistemas impositivos de ISR e IVA involucran a un buen número de mexicanos, aunque no los que correspondería si tomamos en cuenta a la población en su conjunto. De acuerdo con la oficina recaudadora, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el listado de contribuyentes activos fluctúa alrededor de los 19 millones de personas (en un universo de 39.5 millones que componen a la población económicamente activa). De ese total, 13 millones son asalariados cautivos. Los seis millones de contribuyentes restantes son empresas e individuos que están dedicados a diversas actividades económicas. Pero en general, la carga fiscal está muy mal distribuida: menos de dos mil compañías representan el 65 por ciento del total recaudado por impuestos, mientras que los asalariados contribuyen con aproximadamente el 10 por ciento del total.

Respecto a la administración y legislación de la recaudación podemos decir:

- El esquema legal es poco consistente y proporciona oportunidades para la evasión y la elusión fiscales;
- Tiene una administración muy compleja, que implica muchos controles y obligaciones, lo cual hace costoso y complicado para el contribuyente cumplir (diversas estimaciones calculan que México gasta 10 centavos por cada peso que recolecta);
- Presenta un sinnúmero de privilegios y exenciones, lo cual le resta eficacia;
- El sistema en su conjunto muestra algunos problemas de falta de equidad y proporcionalidad;
- Posee baja flexibilidad para responder a los cambios de las circunstancias económicas, políticas y sociales. Esto en parte se debe a la gran influencia que los distintos actores económicos tienen en este proceso, así como a la diversidad de posiciones en el Congreso, lo que ocasiona un lento proceso de negociación, cada vez que las circunstancias demandan un cambio en la política fiscal. Debe reconocerse que esto sucede en la mayoría de las democracias;
- No permite una vinculación clara y transparente entre la contribución de la sociedad y la prestación de servicios públicos del gobierno. En México ha existido, por la ausencia de procesos democráticos sólidos, un considerable retraso en la especificación el destino de los fondos que provee la ciudadanía por medio del pago de impuestos. La falta de rendición de cuentas por parte de los gobernantes ha dificultado que los contribuyentes sepan correctamente en qué se usan sus recursos.

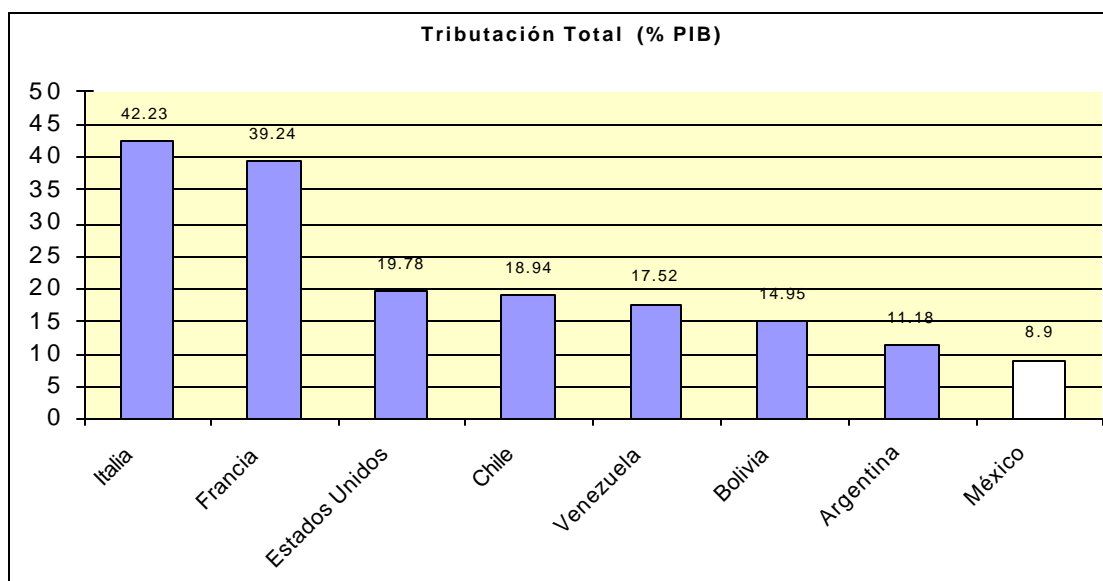
¹ Actualmente el salario mínimo en la ciudad de México es de \$ 34.45 pesos diarios, es decir \$ 1,033.50 pesos al mes.

Es importante recalcar que, en los últimos años, con el fortalecimiento de la democracia en nuestro país, esto ha empezado a cambiar. No obstante, los distintos actores políticos todavía tienen que generar la suficiente información y confianza entre los ciudadanos de que su dinero se gasta adecuadamente. Para que se alcance una *vigilancia social* de nuestros recursos, es necesario que el gobierno sea mucho más transparente en su asignación y aplicación.

¿Pagamos muchos impuestos?

Para determinar si la carga fiscal en México es grande, es decir, si se pagan muchos impuestos, se puede observar la proporción que éstos representan del Producto Interno Bruto (PIB). Esto ofrece una muy buena estimación acerca de lo que los mexicanos pagamos de impuestos como proporción de nuestro ingreso.

Según datos del Banco Mundial, México, en comparación con otras economías, tiene una carga fiscal baja. Para el año de 1986, solamente el 8.9 por ciento del ingreso nacional se pagaba en impuestos.



La gráfica nos muestra cifras de países desarrollados, así como de otras economías latinoamericanas, donde México se encuentra en último lugar en captación tributaria, con respecto al PIB. Como veremos más adelante, la cuestión no es que se paguen pocos impuestos: muchos contribuyentes registran una carga fiscal alta y similar a la de otros países. El problema aquí es que una proporción de la población importante no paga impuestos, o paga cantidades simbólicas.

Al evaluar la tendencia que la recaudación de impuestos sigue en nuestro país, se observa que ésta no ha seguido un comportamiento constante en los últimos años.



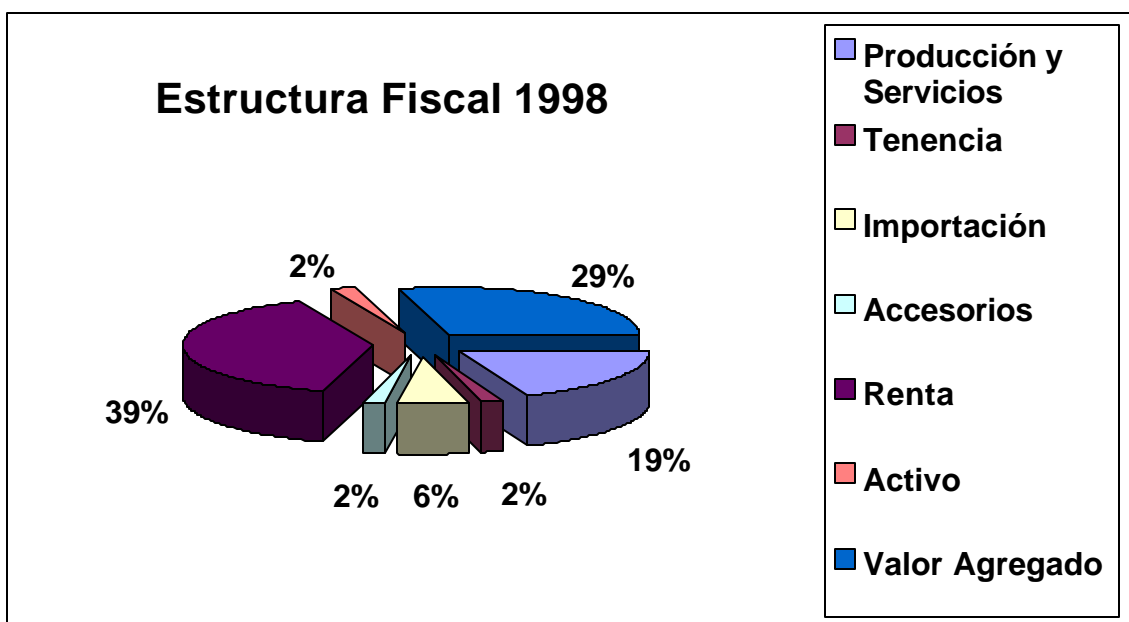
Fuente: SHCP, Consideraciones en torno a la elaboración del Presupuesto, 20 de octubre de 1999, México, D.F.

Se observa que la crisis de 1995 repercutió significativamente en la recaudación de impuestos por parte de la SHCP. A medida que mejoraban los indicadores económicos nacionales, la recaudación se recuperó en los siguientes años, ya que hay una relación directa entre el crecimiento económico y la recolección de impuestos.

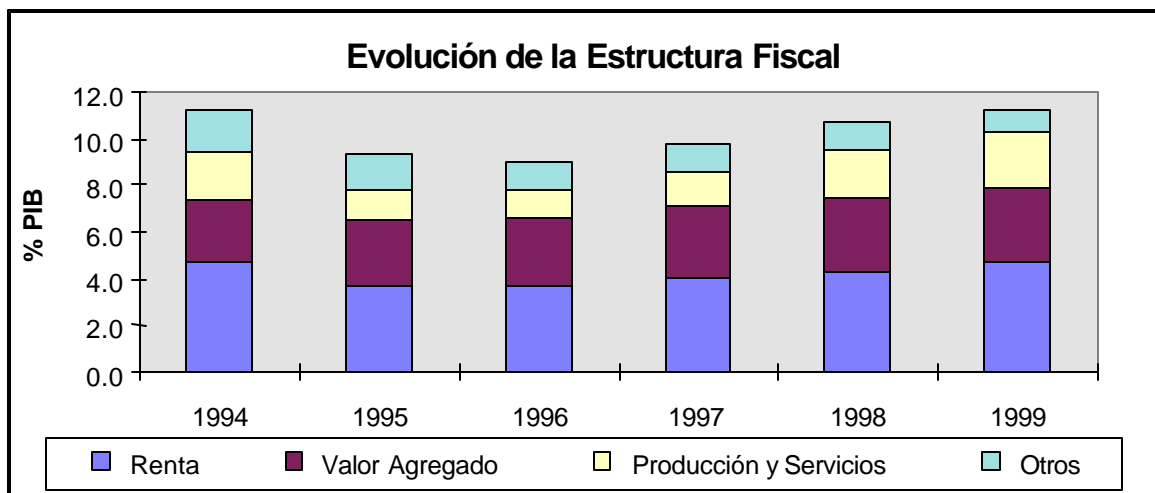
Estructura impositiva en México

La estructura de tasas impositivas en México muestra el monto recaudado por cada tipo de impuestos. Para 1998, tres impuestos absorbían cerca del 90% de la recaudación tributaria total:

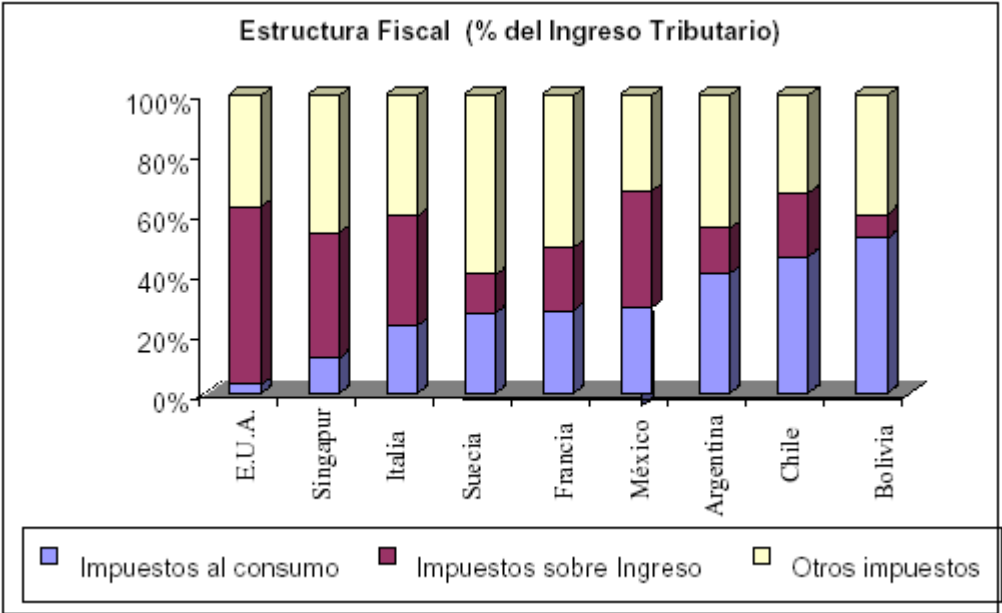
el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre la producción y servicios.



Es importante destacar que la recaudación que realiza el gobierno no es estable a través del tiempo en cada uno de sus componentes. Como se puede observar en la gráfica que sigue, la sensibilidad del monto recaudado por el ISR y el IEPS es muy alta a variaciones en el nivel de ingreso nacional. Así, en años de expansión económica, estos dos impuestos aumentan significativamente su recaudación. Por su parte, el IVA parece ser una fuente más estable de ingresos para el sector público en ese periodo. Esto se debe, sin embargo, a que en el año de la crisis, dicha tasa subió del 10 al 15 por ciento. Para 1999, se obtiene aproximadamente el mismo porcentaje del PIB en IVA que en 1994, cuando la tasa era del 10 por ciento.



Esta estructura contrasta con experiencias de otros países. Para 1997, la estructura impositiva de países desarrollados descansa en buena medida sobre impuestos al ingreso, mientras para países en desarrollo los impuestos al consumo fueron más importantes en términos relativos. Debe aclararse que esto no significa que los impuestos al consumo no sean importantes para los países desarrollados; por el contrario, son muy importantes como fuente de ingresos y la tendencia actual de reformas fiscales apunta hacia el fortalecimiento de esta fuente de recursos, por encima del impuesto sobre la renta. Pero actualmente, su participación en el total de los impuestos es menor con respecto a los impuestos sobre el ingreso.



Es importante observar también las tasas impositivas en los diversos países. México presenta una tasa de ISR inferior a las de Francia y Suecia. Podría argumentarse que la baja recaudación en México, obedece a que presenta tasas menores. Sin embargo, nuestra tasa de ISR empresarial es muy similar a la de Estados Unidos, país que nos dobla en recaudación como porcentaje del PIB. Ello sugiere, entre otras cosas, que la evasión en nuestro país es alta (en parte por mala administración y en parte por el sistema que es complejo); y, que hay demasiados tratamientos especiales en distintos sectores.

País	Tasas Máximas (%)
Corea	28
Singapur	33.3
México	34
Argentina	30
Brasil	25
Francia	53
Suecia	50
Estados Unidos	33

¿Quién está pagando los impuestos en México?.

Vamos a responder esta importante pregunta para el caso del IVA, para lo que utilizamos la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de Hogares. Así podremos determinar si la estructura del IVA es progresiva o regresiva. Para ello, utilizamos los deciles, que son una división de la población en diez partes iguales de acuerdo con su ingreso. El primer decil es el 10 por ciento más pobre de la población; el segundo decil agrupa al 10 por ciento que le sigue en niveles de pobreza, y así sucesivamente se llega al decil X, que representa el diez por ciento más rico de la sociedad.

Nuestras estimaciones toman en cuenta exclusivamente a las familias y sugieren la siguiente estructura para el IVA. Las columnas centrales del cuadro no toman en cuenta los productos con tasa cero y exentos, mientras que la última columna sí lo hace.

Decil de la Población	Porcentaje del Total de Recaudación	Pago de IVA con respecto a su Ingreso Total(%)	Proporción de productos exentos más los que sí pagan IVA con respecto al ingreso total(%)
I	1.71	11.4	5.3
II	2.85	10.7	5.4
III	3.70	10.4	5.5
IV	4.61	10.0	5.6
V	5.65	9.3	5.3
VI	7.72	9.0	5.5
VII	8.51	8.6	5.4
VIII	11.79	8.8	6.0
IX	16.26	8.1	6.1
X	37.18	6.5	5.6

Se observa que el 10 por ciento más rico de la población (el decil X) paga el 37.18 por ciento del total del IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre paga el 1.71 por ciento. En principio esta es una estructura **progresiva**, donde paga más quien más tiene. Sin embargo, si se considera qué proporción del ingreso representa ese pago de IVA (3ª. Columna de la tabla), observamos que hay **regresividad**; así el 10 por ciento más rico de la población paga el 6.5 por ciento de su ingreso en IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre paga el 11.4 por ciento de su ingreso. Si se incluyen los productos exentos y con tasa cero de IVA (4a. columna), el sistema se vuelve más neutral, es decir, el más rico paga aproximadamente la misma proporción (5.6 por ciento) en IVA del total de su consumo con respecto al ingreso total que el más pobre (5.3 por ciento).

Del cuadro podemos afirmar preliminarmente que algunas exenciones de IVA benefician de manera importante a la población de menores ingresos. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser tomada con cautela, debido a que existen muchos productos de tasa cero o exentos de IVA que en realidad debieran pagar el impuesto. Este es el caso de algunos alimentos procesados, que no están en la canasta básica de consumo, como son las gomas de mascar, los jugos procesados y otros productos. Por otra parte, se puede deducir que disminuir el IVA beneficiaría en mayor medida a los sectores ricos de la población.

Sería también conveniente un cuadro similar para el ISR. Desgraciadamente, esto sería muy difícil de calcular ya que el sistema contiene demasiados tratamientos especiales, como vimos anteriormente.

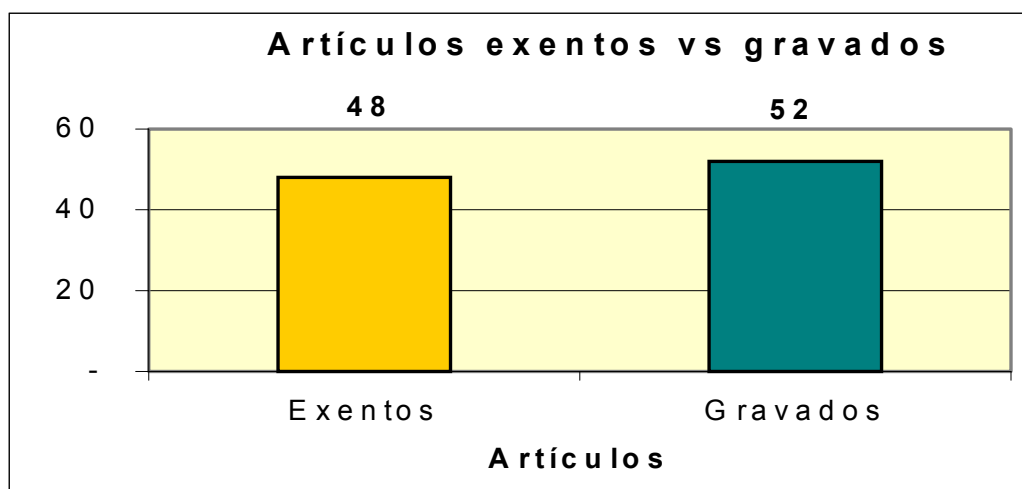
Evasión

La evasión fiscal es una práctica común en la mayoría de los países. Para disminuirla influyen una serie de factores:

- Una aplicación estricta y creíble de la ley, lo que implica capacidades de recolección y fiscalización apropiadas;
- Un conjunto de castigos para aquéllos que evadan impuestos. El castigo debe ser lo suficientemente alto para que se reduzca, en términos relativos, el costo de cumplir;
- Un sistema tributario parejo y menos complicado. La complejidad crea huecos en la ley que hacen que la detección de irregularidades sea muy difícil. Asimismo, crea muchas posibilidades para la elusión fiscal. La **elusión fiscal**, a diferencia de la evasión, es toda acción que usa los vacíos de la ley para disminuir el pago de impuestos (es decir, la elusión es legal).

Un estudio del CIDE sugiere que la evasión fiscal por IVA para 1996 ascendió en México a poco más del 60 por ciento, lo que equivale a cerca de dos puntos porcentuales del PIB, o 60,000 millones de 1997. Dicho estudio fue elaborado con base en la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares de 1996 que publica el INEGI. Bajo ciertos supuestos, el estudio calcula los ingresos potenciales recaudados a través del IVA y compara esas cifras con la

recaudación de la Secretaría de Hacienda. Este resultado incluso excluye a la muy alta proporción de artículos que no pagan IVA (cerca del 50 por ciento).



En cuanto al ISR, las estimaciones son nuevamente muy difíciles por la complejidad de la aplicación de este impuesto, pero se calcula que debe ser muy parecida a la del IVA. Una primera aproximación nos sugeriría que nuestro país debiera recaudar por concepto de ISR, la misma proporción del PIB que la de un país eficiente en la recaudación y con tasas de ISR similares a las nuestras, ajustando por los tratamientos especiales. En este caso, los Estados Unidos es un país con las características mencionadas, mismo que recauda poco más del 11 por ciento con respecto al PIB por concepto de impuestos al ingreso. México, recauda tan sólo 4.8 por ciento del PIB en ISR. Ello sugiere que si bien hay que ajustar por tratamientos especiales y subsidios como el crédito al salario, la evasión de ISR en México rebasa al menos 3 puntos porcentuales del PIB, equivalentes a 95 mil millones de pesos de 1997.

Si sumamos lo que se evade por IVA y por ISR, juntamos una cantidad equivalente al 5 por ciento del PIB, lo cual equivale a casi toda la renta petrolera. Esa significativa cantidad implicaría que la totalidad del gasto social en México (educación, salud, combate a la pobreza, seguridad social, etc.) podría ser financiada con estos dos impuestos y sobraría aproximadamente 3 por ciento del PIB para invertir en infraestructura. En la actualidad, la recaudación de IVA e ISR cubre tan sólo el 80 por ciento del gasto social y no sobra para invertir en infraestructura.

¿Cuánto vale el Sector Informal?

Esta es una discusión vieja. Las estimaciones son diversas. Aquí, con base en un estudio del CIDE estimamos de lo que se deja de recaudar tan sólo por IVA debido a la existencia del sector informal. Hay que reconocer que se trata de un problema que va más allá de la simple recaudación, porque tiene sus causas en las crisis económicas recurrentes, y obedece a situaciones de falta de aplicación de la ley así como a un proceso que ha crecido a tal magnitud que ha propiciado la formación de poderosos grupos de presión.

Con base en la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares, el estudio obtuvo los siguientes resultados. En primer lugar, el gasto de productos sujetos a gravamen de IVA en el sector informal es de \$ 8,576 millones de pesos, cifra que representa el 40 por ciento del gasto total realizado en el comercio ambulante (el 60 por ciento de los productos que se venden en este sector de por sí no causan IVA). Si le aplicamos el IVA a la cantidad gravable, entonces encontramos que \$ 1,118 millones de pesos hubieran sido recaudados. Esta cantidad representa el 0.18 por ciento del PIB.

Gasto en comercio ambulante	\$ 21,771 millones de pesos
Gasto que pagaría IVA	\$ 8,576 millones de pesos
Recaudación potencial de IVA	\$ 1,118 millones de pesos
Recaudación con respecto a PIB (informal)	0.00181

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que los empleos del sector informal serían absorbidos por el sector formal (encuesta de empleo urbano -INEGI). Esta inclusión, de acuerdo a la SHCP, le costaría al fisco 0.087 por ciento del PIB, debido a que predominarían trabajadores que ganarían menos de tres salarios mínimos, por lo que la SHCP tendría que aplicar el crédito al salario.

Si consolidamos estas dos cifras (0.18 – 0.087), entonces tenemos que **el fisco recaudaría alrededor de \$ 559 millones de pesos adicionales**, es decir el potencial de IVA recaudado (\$ 1,118 millones de pesos) menos lo que tiene que poner por el crédito al salario de los nuevos empleos formales. Al final, Hacienda **recaudaría alrededor de 0.093 por ciento del PIB**. Debe recordarse que este cálculo considera un efecto por desvío del consumo desde el comercio ambulante hacia el establecido. Habría que añadir también un ligero incremento en la recaudación del ISR proveniente de un incremento en las ventas del comercio formal, aportaciones a la seguridad social, gasto de electricidad que los ambulantes no pagan, entre otros factores positivos, con lo que el beneficio a la sociedad de este tipo de comercio pudiera ser aún mayor. Además, hay que considerar que generalmente esa mercancía es de dudosa procedencia, incluso mercancía robada (si se eliminan los compradores, se reducen al mismo tiempo los incentivos de robo), además de las ventajas de integrar a la legalidad a sectores importantes de la economía.

Es interesante también ubicar al sector informal. Como se muestra en el cuadro de abajo, éste se concentra en la ciudad de México con la tercera parte del total.

Región	Participación en Comercio Ambulante Nacional (%)
Norte	10.1
Occidente	15.5
Centro	22.3
México/Metropolitana	33.5
Golfo	9.9
Sur	8.8

Con respecto a esto, podemos afirmar que:

1. El sector informal se ha desarrollado principalmente en zonas urbanas;
2. Está vinculado con la tasa de inmigración hacia las zonas urbanas;
3. Ha existido tolerancia o inclusive incitación de los gobiernos locales (de las ciudades) para su desarrollo;
4. Al estar organizado por grupos con poder, se multiplica más fácilmente en zonas en donde ya está implantado.

Una Explicación Política de la Fragilidad Tributaria

Hemos concluido que existe una baja recaudación en México. Hemos también explicado algunos factores que causan esta fragilidad tributaria. Sin embargo, ésta también responde, como afirma un estudio del CIDE, a la concentración del ingreso y a la naturaleza del régimen político construido después de la Revolución Mexicana, caracterizado por privilegios, baja legitimidad de la autoridad, ausencia de administración profesionalizada y estable, y centralización del ingreso y del gasto, lo que debilitó la capacidad nacional de recaudar. En suma, la recaudación del gobierno mexicano, una de las más bajas del mundo, refleja una débil legitimidad (resultado fundamentalmente de un gasto poco transparente) y una limitada capacidad administrativa de la agencia encargada de cobrar impuestos.

Al mismo tiempo, existe una relación directa entre el PIB per cápita y la recaudación como porcentaje del PIB. Esto es, que para aumentar la recaudación es necesario también elevar el PIB per cápita de México, lo cual quiere decir, distribuir mejor las oportunidades de ingreso.

El mismo estudio señala que en general la transición hacia un régimen democrático puede alterar las condiciones de carácter estructural que impiden una mayor recaudación. Sin embargo, en el caso de México la forma como se está llevando a cabo este proceso, no garantiza que se aumente la capacidad tributaria del gobierno mexicano en el corto plazo.

Conclusiones

- El sistema tributario mexicano es muy **complejo**, por lo que la reforma fiscal integral deberá contemplar una inyección de simplicidad. Se deberá además considerar la eliminación de varios tratamientos especiales a diversos sectores de la economía, pues ya hemos visto que algunos mexicanos pagan muchos impuestos, mientras que muchos pagan muy poco o no pagan nada.
- La evasión fiscal es muy alta. Se deben hacer esfuerzos para reducirla, lo que incluye acciones de simplificación administrativa, creación de estímulos para incrementar la cultura de pago, y aplicación estricta de la ley. Asimismo, los castigos por evasión deben ser incrementados. Finalmente, existe todavía corrupción en el brazo recolector del gobierno, práctica que debe ser atacada con mayor firmeza.
- En adición, la gente tiene que saber que su dinero se gasta bien y de manera eficiente. Es decir, el incentivo más importante para fomentar el pago de impuestos es gastar bien. Los contribuyentes deben poder apreciar que sus impuestos sirven para mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos. Conviene aquí retomar dos conceptos esenciales: el de la transparencia, que implica claridad en la asignación y uso de los recursos públicos; y el de la rendición de cuentas, que sugiere que para pagar a gusto los impuestos, debe abatirse la impunidad. Si un funcionario desvía, roba, o aplica mal los recursos, debe ser claramente identificable por los sectores sociales afectados, y debe ser imputable.
- El comercio informal sí le cuesta al conjunto de los ciudadanos mexicanos, independientemente de que es un problema serio de legalidad y equidad en la aplicación de la ley de manera homogénea a todos los sectores de la población.
- Una reducción del IVA beneficiaría a los sectores más ricos de la población. Adicionalmente, algunos productos con tasa cero y exentos ayudan a disminuir la regresividad de la estructura actual del IVA. Sin embargo, ello no significa que no se tenga que revisar las exenciones y tasa cero de algunos productos, en especial aquéllos que no están dentro de la canasta básica, como por ejemplo, las gomas de mascar, jugos y néctares, y demás.