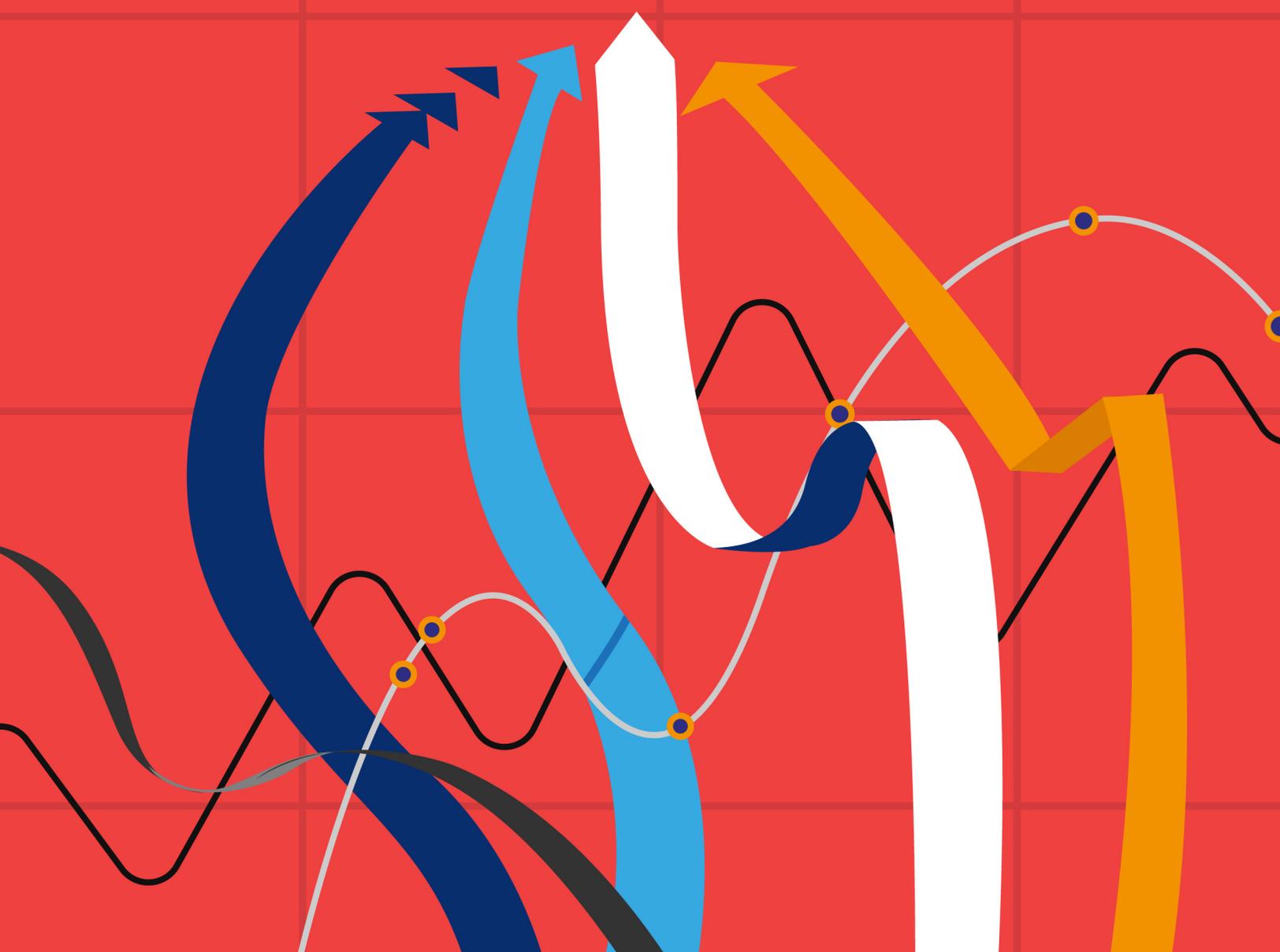


POSIBILIDADES PARA UNA REFORMA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS

HACIA UN NUEVO PACTO FISCAL

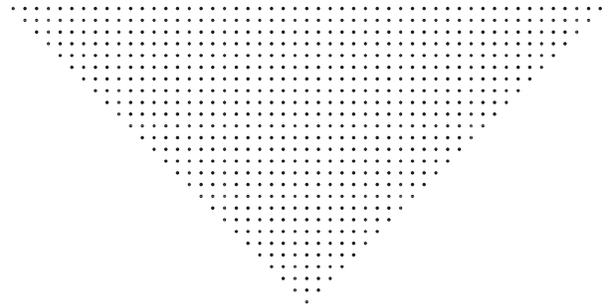


Carlos Cabrera (coord.)
Diego Vázquez

José I. Casar
Adrián García

Raymundo M. Campos
Erik Ortiz

Carlos M. Urzúa
Mariana Campos



© **Fundación Friedrich Ebert**

Representación en México

Yautepec 55, Col. Condesa, Cuauhtémoc,

C.P.: 06140 Ciudad de México

Teléfono: + 52 (55) 55535302

<https://mexico.fes.de>

 [Fundación Friedrich Ebert - México](#)

 [@FESMex](#)

 [FES en México](#)

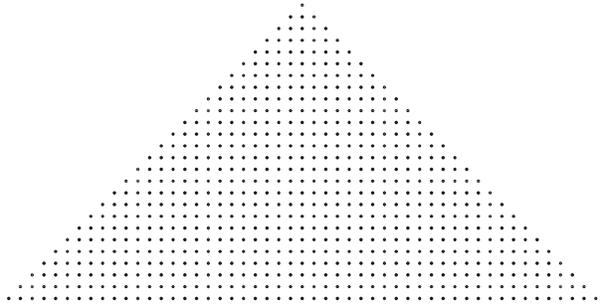
Comuníquese con nosotros para solicitar publicaciones:
fesmex@fesmex.org

Coordinación editorial: Carlos Cabrera Espinosa

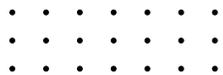
Primera edición: abril 2021

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich Ebert Stiftung.



Índice



Presentación y resumen ejecutivo _____ 04
Carlos Cabrera Espinosa y Sophia Appl Scorza

El impuesto sobre la renta de las personas y la impostergable reforma fiscal _____ 11
José I. Casar

Impuestos y desigualdad: ¿Qué queremos como sociedad? _____ 19
Dr. Raymundo M. Campos Vázquez

La moral tributaria y la recaudación en México _____ 27
Carlos M. Urzúa y Diego Vázquez

Deducciones personales: Impacto presupuestario y regresividad _____ 37
Adrián García Gómez y Erick Ortiz Covarrubias

Panorama general del ISR en México y áreas de mejora _____ 48
Mariana Campos Villaseñor



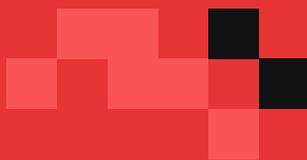
Presentación y resumen ejecutivo



**Carlos Cabrera Espinosa¹
y Sophia Appl Scorza²**

América Latina y el Caribe enfrentan una situación de extrema gravedad. En la historia de la región es difícil encontrar momentos en los que las condiciones externas, la emergencia social sanitaria y la crisis económica se entrelazaran tan fuertemente como lo hacen hoy. Existe una alta probabilidad de que la región retroceda en materia de redistribución y que más gente enfrente hambre, pobreza y desigualdad.

**Juliana Martínez Franzoni
y Diego Sánchez-Ancochea**



¹ Coordinador de Diálogo Económico e Internacional en la Fundación Friedrich Ebert.
² Licenciada en Economía y Filosofía por la Universidad de Bayreuth de Alemania.

Ante la imperante necesidad de aumentar los recursos disponibles del Estado para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la crisis desatada por el covid-19, sumada al rezago histórico del Estado mexicano en términos recaudatorios, es fundamental generar análisis y discusiones profundas sobre las alternativas disponibles para aumentar la recaudación de manera justa y progresiva. Esta crisis sin precedentes podría ser una oportunidad para lograr un amplio pacto social, que, acompañado de propuestas adecuadas y concretas, permita consensuar una amplia reforma fiscal que apunte hacia la justicia social y permita avanzar en la construcción de un estado de bienestar. Con esto en mente, hemos invitado a destacados expertos a realizar una serie de análisis sobre el ISR a personas físicas desde una diversidad de enfoques, poniendo especial atención en su potencial recaudatorio, viabilidad política e impacto en la progresividad del sistema fiscal.

José Casar presenta un estudio detallado sobre el potencial de este impuesto en el contexto de una amplia reforma fiscal, revisa con detenimiento los argumentos a favor y en contra de este y presenta un ejercicio muy esclarecedor sobre su potencial recaudatorio. Raymundo Campos elabora un análisis a partir de un estudio empírico representativo de la sociedad mexicana que revela nuestro deseo por una sociedad con mayor igualdad, en donde los ricos paguen mayores impuestos que los más pobres, de manera proporcional a su ingreso. Además, lleva a cabo una revisión de otro tipo de impuestos que podrían ayudar a aumentar la recaudación y a reducir la desigualdad. Carlos Urzúa y Diego Vázquez abordan el tema desde la perspectiva de la moral tributaria mediante un análisis —a partir de un estudio recientemente realizado por Oxfam— sobre la poca disposición de la población mexicana para pagar más impuestos, y reflexionan sobre las condiciones bajo las cuales se podría encontrar el apoyo suficiente por parte de la sociedad mexicana para una reforma fiscal progresiva. Adrián García y Erick Ortiz centran su trabajo en los gastos fiscales,³ especialmente en las deducciones personales. Revisan de manera precisa sus ventajas y desventajas y plantean oportunidades para aumentar la recaudación y la progresividad del sistema fiscal mediante una revisión puntual de esta política pública. Finalmente, Mariana Campos aborda el análisis desde una perspectiva internacional identificando áreas de oportunidad para este impuesto, sugiere la necesidad de revisar los rangos para las tasas y señala que para aumentar considerablemente la recaudación deberán hacerse modificaciones a otro tipo de impuestos. A continuación, presentamos una síntesis de los argumentos, propuestas y hallazgos principales de las y los autores.

No recaudamos lo suficiente

Ante la necesidad de urgentes inversiones públicas en el sistema de salud, la educación y la infraestructura y los programas de reactivación económica ante la crisis económica detonada por el covid-19, los ingresos públicos en México son cada vez más insuficientes. Desde una perspectiva internacional, **México destaca por su baja recaudación como porcentaje de su PIB**, incluso comparada con países de un nivel de desarrollo similar **(México, 16.4%; AL, 23.1%; OCDE 34.3%)** (OECD Revenue Statistics, 2020). La tendencia de caída de los precios del petróleo, anteriormente una fuente sustancial de ingresos públicos, ha agravado esta situación de escasez. Esta insuficiencia y esta tendencia han llevado a una inversión pública en niveles mínimos históricos. Ante el panorama internacional, apostarle al petróleo como pilar central para buscar aumentar los ingresos públicos en el futuro no parece una estrategia viable y sustentable. En consecuencia, para poder atender la escasez de recursos disponibles para las inversiones urgentes que toca realizar, es indispensable buscar un aumento del ingreso público incrementando la recaudación tributaria.

³ Los gastos fiscales se ejercen mediante la aplicación de prerrogativas en las leyes en materia que reducen o posponen las obligaciones tributarias de un grupo determinado. Estos pueden tomar la forma de deducciones, exenciones, tasas diferenciadas, créditos fiscales y otros instrumentos (García y Ortiz, 2021).

Recaudación y gastos regresivos *La sociedad mexicana desea menores niveles de desigualdad*

El sistema fiscal mexicano, tanto por su estructura como por el tamaño de sus ingresos, no ha podido cumplir con un papel redistributivo significativo para corregir los profundos niveles de desigualdad. Estimaciones basadas en la ENIGH 2018 sugieren que **el décimo decil se lleva entre 58.4 y 74.7% del ingreso total.** Más aún, cuando observamos los niveles de desigualdad en el ingreso antes de impuestos y transferencias, las diferencias entre países —incluyendo a México— no son muy significativas, lo cual subraya el papel central que juegan los sistemas tributarios para mitigar las desigualdades resultantes del mercado y la baja capacidad del sistema fiscal mexicano para reducirlas.

Un estudio reciente (Campos-Vázquez *et al.*, 2014) muestra que el coeficiente de Gini deseado por la sociedad mexicana es 0.31 (0.45 actual), el cual es cercano a los niveles de igualdad de los países europeos. El mismo estudio señala que la sociedad mexicana claramente desea impuestos progresivos, es decir, que los ricos paguen más de impuesto como proporción de su ingreso que los más pobres. En particular, los respondientes desean que los pobres paguen 14%, que los de ingreso mediano paguen una tasa de 23%, y que los ricos paguen 41%. En otro estudio reciente realizado por Oxfam México (2020), el 47% y el 48% de las personas encuestadas opinó que tanto las empresas como las personas más ricas pagaban pocos impuestos. Estos estudios enfatizan claramente que no solamente el impacto redistributivo y la progresividad del sistema tributario mexicano son muy bajos en comparación internacional, sino que la población mexicana desea un sistema tributario más progresivo.

¿Por qué el ISR a las personas debe ser un elemento central dentro de una reforma fiscal?

Una vez reconocida la necesidad de una reforma fiscal progresiva, se plantea que el impuesto sobre la renta (ISR) y, en específico, el ISR a las personas físicas, debería ser un eje central por varias razones. Por un lado, existe el espacio para aumentar la recaudación mediante este impuesto: la recaudación de ISR como porcentaje del PIB en México fue considerablemente menor a la del promedio de la OCDE (7.1% vs. 11.7%) en 2018 (*OECD Revenue Statistics*, 2020). En particular, **el rezago de México en recaudación de ISR frente a la OCDE viene de la débil recaudación de personas físicas (23% vs. 9%),** sugiriendo que hay un amplio margen para elevar la recaudación por este concepto. Por otra parte, el ISR a las personas físicas es por lo general el elemento central de la progresividad de los sistemas tributarios, lo que constituye una característica universalmente reconocida como deseable y justa, pues supone que las personas deben contribuir a los gastos colectivos de manera proporcionalmente mayor conforme disponen de ingresos superiores a los de los demás integrantes de la sociedad. Esta es una característica que no presentan la mayor parte de los impuestos al consumo. Desde el punto de vista de la equidad, entonces, el ISR debe ser visto como una de las piezas centrales de una reforma fiscal relevante. Las propuestas incluidas en esta publicación señalan que, centrándose en el ISR, es posible diseñar una reforma que afecte solo a la cúspide de la pirámide de la distribución y, aun así, haga una contribución sustantiva a la recaudación tributaria total. Otra área de oportunidad para este impuesto es que, de casi 80 millones de contribuyentes activos, únicamente 7.4% (5.7 millones) presenta declaración con pago de ISR.

Deficiencias del esquema vigente y propuestas para reformar el ISR

En su versión actual, hay una serie de deficiencias del ISR a personas físicas que disminuyen tanto la recaudación por medio de este impuesto como su efecto progresivo: la estructura de los umbrales actuales de ISR que contrarrestan su progresividad, la tasa máxima comparativamente baja y las abundantes deducciones personales, que representan un gasto fiscal regresivo limitando el potencial recaudatorio del ISR y beneficiando desproporcionadamente a los estratos de ingresos altos.

Los umbrales actuales del ISR a personas físicas castigan desproporcionadamente a los ingresos bajos y medios y atentan contra su progresividad.

La tasa marginal máxima que se aplica en México es de 35%, la cual es superior al promedio de la que se aplica en América Latina (26.6%), pero inferior a la que se observa en promedio en la OCDE (42.8% en 2019). Sin embargo, el punto de comparación adecuado es el que remite al nivel de ingreso a partir del cual se aplica la tasa máxima. En este aspecto, México encabeza la tabla de la OCDE en 2019: hay que alcanzar un ingreso igual a **26.6 veces el equivalente al salario medio (10,968 pesos mensuales)** para ser sujeto de la tasa máxima de 35%. En el promedio de la OCDE, dicho umbral se alcanza mucho antes, cuando el ingreso alcanza 5.5 veces el salario medio. Con la ley vigente en México, la tasa de 35% se paga solo al **llegar a un ingreso mensual equivalente a 291,770 pesos, un ingreso de casi 3.3 millones de pesos anuales,** que solo alcanza una fracción mínima de la población. Por contraste, según un estudio de Campos-Vázquez *et al.* (2020), las personas en México en promedio piensan que un ingreso de alrededor de 500,000 pesos anuales es la línea divisoria para ser considerado rico.

Adicionalmente, las tasas del ISR aumentan a lo largo de 11 rangos de ingreso, desde 1.9% hasta el 35%. Pero **el incremento en la tasa impositiva de ISR castiga más a rangos de ingreso bajo y medio que a los rangos de ingreso más altos.** Al analizar los aumentos en tasas en relación con los incrementos en los rangos de ingreso, se observó que el ISR es menos flexible en los estratos más bajos de ingreso. Son los que reciben los incrementos más elevados en tasas, mientras que quienes tienen los mayores ingresos, a pesar de tributar a la tasa más alta, entran en un margen muy amplio (más de 3.5 millones de pesos) sujeto a una sola tasa. Ese último rango es excesivo y podría subdividirse en varios más. Nótese que los rangos de ingresos se amplían conforme aumenta el nivel de ingreso, mientras que, para mejorar la progresividad del impuesto, debería ser al revés. De este modo, los dos rangos de ingresos más altos presentan la mayor longitud (2.3 mdp y más de 2.3 mdp); sin embargo, es ahí en donde el cobro del impuesto debe ser mayor y estar dividido en más niveles para que se apliquen distintas tasas.

Las tasas máximas del ISR: Espacio hacia arriba

Además de la necesidad urgente de ajustar los umbrales del ISR para rescatar la progresividad de este impuesto, destaca como parte de la agenda la elevación de las tasas máximas. En un trabajo conjunto de Emmanuel Chávez y Gerardo Esquivel (Campos Vázquez *et al.*, 2014) se analiza cuál sería la tasa óptima marginal máxima en el impuesto sobre la renta en México. Esta tasa depende del grado de redistribución deseado, de qué tanto los ricos pueden reaccionar disminuyendo, evadiendo o eludiendo su ingreso y qué tantos ricos hay en una población. Ante escenarios creíbles en la magnitud de esos parámetros, se estima en el estudio que **la tasa máxima podría estar entre 45 y 61%**. En particular, una tasa marginal máxima de 50% podría aumentar la recaudación en al menos 0.3% del PIB. No obstante, para lograr los niveles de impuesto promedio de 42% que desea la población según el estudio (Campos-Vázquez *et al.*, 2014), para los rangos establecidos en la ley de impuesto sobre la renta de 2020 tendríamos que aumentar 20 puntos porcentuales a los dos últimos rangos. Es decir, la segunda tasa máxima aumentaría de 34% a 54%, y la máxima hasta 55%. Aplicar tasas de ISR de este nivel al grupo de mayores ingresos no es algo raro en la historia de México: entre 1980 y 1990, la tasa promedio de impuestos se encontraba alrededor de 45%.

Si pensamos en una reforma que combine 1) la reducción del umbral al que entra en vigor la tasa máxima vigente hoy (35%) a 150 mil pesos mensuales; 2) la elevación de la tasa marginal máxima a niveles comparables con otros países, y 3) la apertura de nuevos tramos en la tabla del ISR para hacer más progresivo el aumento de la tasa a partir del 35% actual, y suponemos que esta reforma se diseña de tal forma que el aumento promedio de la contribución de los tres percentiles más ricos se eleve en 10% en promedio, tendríamos una **recaudación adicional de alrededor de 2.4% del PIB** (Casar, 2021).

Deducciones personales: Privilegiando a los privilegiados

Otro elemento que cabe revisar para aumentar la recaudación del ISR y su potencial redistributivo son las deducciones. Las deducciones representan una especie de gasto fiscal, que se ejerce mediante la aplicación de prerrogativas en las leyes en materia que reducen las obligaciones tributarias de un grupo determinado.

Las deducciones personales se implementan con el fin de estimular el consumo de bienes considerados meritorios, por ejemplo, educación, salud, vivienda y actividades culturales. La Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) contempla diversos gastos personales que pueden restarse de los ingresos gravables, como colegiaturas, honorarios médicos y donativos. Sin embargo, por su naturaleza y por la progresividad del ISR sobre personas físicas, **las deducciones personales son regresivas**. Esto se debe a que a mayor ingreso se tiene una mayor tasa marginal de impuesto y, por ende, una mayor reducción del impuesto a pagar derivado de aplicar deducciones. Es decir, un gasto deducible de 1,000 pesos reduciría en un monto mayor el impuesto a pagar a una persona de mayores ingresos en comparación con una de menor ingreso. A una persona que paga ISR con la tasa máxima, el fisco le regresaría unos 350 pesos, mientras a una persona con ingresos menores pagando ISR con una tasa de 16% únicamente recibiría 160. En consecuencia, los beneficios fiscales por concepto de deducciones personales están altamente concentrados en los cuantiles más altos de la distribución de ingresos. En 2015, el **10% más rico de la población acumuló 81.4% de las prerrogativas**, mientras que el 90% se quedó con menos de una quinta parte de los provechos, de los cuales más de la mitad correspondieron al penúltimo decil (García y Ortiz, 2021).

El sistema de deducciones vigente no solo beneficia desproporcionadamente a los percentiles de ingreso alto, sino que además representa una carga importante sobre las finanzas públicas mexicanas. Tomando como referencia los montos presentados en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF), **la pérdida recaudatoria total asociada con el gasto fiscal ascendería a 898,040 millones de pesos (mdp) en 2020; 3.9% del producto interno bruto (PIB),** lo que equivale a más del 90% de la recaudación total del IVA estimada en ese mismo año (SHCP, 2020). En 2020, **la renuncia tributaria por concepto de deducciones personales ascendió a 26,067 mdp. Esto es más de lo que se espera destinar, al cierre del año, para el programa Jóvenes Construyendo el Futuro.** De acuerdo con su tipo, estos beneficios se concentran —entre el 70% y el 98%— en el 10% más adinerado de la población (García y Ortiz, 2021).

Uno de los factores que incrementan la regresividad observada en el otorgamiento de los beneficios consiste en que estos se aplican a las tasas marginales del ISR que corresponden a cada individuo. Alternativamente, podría fijarse una tasa constante para todos los contribuyentes.

Una modificación del esquema vigente, bajo la cual **todos los contribuyentes recibieran beneficios a una tasa homogénea de 25%,** representaría un primer paso para mitigar la regresividad. De este modo, un gasto deducible de 1,000 pesos reduciría el ISR a pagar en 250 pesos para todos, independientemente de su nivel de ingreso o tasa marginal. Aunque la mayor parte de las prerrogativas seguirían concentrándose entre las personas con mayores ingresos, los últimos nueve deciles recibirían en conjunto 37.5% más beneficios, mientras que aquellos correspondientes al 10% con menos recursos serían casi cinco veces mayores. Esta medida también **reduciría el gasto fiscal por deducciones personales en 1,275 mdp.**

Más allá de esta propuesta puntual, destaca como prioritario replantear el uso generalizado del gasto fiscal. Además de generar opacidad y complejidad en el sistema tributario, su instrumentación puede tener efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. Resulta fundamental una evaluación a profundidad de los efectos distributivos de las deducciones, así como de las alternativas presupuestarias a la erogación indirecta de recursos. Las deducciones personales y, en general, los gastos fiscales, deben evaluarse en consideración del costo de oportunidad que representan para las finanzas públicas.

Retos para reforma fiscal exitosa: La moral tributaria

Uno de los grandes retos para el éxito de cualquier reforma fiscal y, por lo tanto, también para reformas particulares del ISR, es la moral tributaria en México, la cual es baja comparada con otros países latinoamericanos (Torgler, 2005). En América Latina la percepción de la corrupción gubernamental es uno de los factores de más peso que explican la baja moral tributaria en la región. La percepción de una fractura del pacto social entre los ciudadanos y el Gobierno aumenta la probabilidad de que los contribuyentes evadan impuestos, dado que estos no perciben que los ingresos gubernamentales se inviertan en funciones sustantivas (Urzúa y Vázquez, 2021).

La importancia que dan los ciudadanos de un país a la moral tributaria es claramente un factor determinante en la propia recaudación de los impuestos. Su relevancia palidece ante otras dos variables: la disuasión de la evasión fiscal por medios económicos o penales y, de manera aún más importante, la estructura misma del sistema tributario. Mientras las consecuencias de una laxa moral tributaria son claras, no es fácil de establecer y remediar sus causas específicas en México. La percepción de la sociedad sobre la justicia tributaria debe jugar un papel relevante en ello. También lo deben jugar, como se mencionó con anterioridad, la percepción sobre la corrupción gubernamental y sobre la calidad de los servicios públicos. El vínculo entre baja moral tributaria y percepciones de corrupción en México es evidente de una reciente encuesta de Oxfam. **A la afirmación de que el Gobierno es tan corrupto que se justifica evadir impuestos, un 39% estuvo muy o algo de acuerdo,** mientras que el 42% opinó lo contrario. Finalmente, sobre la afirmación de que los gravámenes contribuyen a que el Gobierno pueda ofrecer buenos servicios públicos, el 40% de los encuestados estuvo muy o algo de acuerdo, mientras que el 43% discrepó de ello.

En ese mismo estudio, el 47% y 48% de las personas encuestadas opinó que tanto las empresas como las personas más ricas pagaban pocos impuestos. Esto sugiere que **una reforma al ISR más progresiva dirigida a estos grupos podría gozar de cierta aprobación, siempre y cuando la ciudadanía perciba que dichos cambios no afectan directamente a las clases media y baja.** Se encontró que existe una mayor disposición a pagar más impuestos si estos se usan para la provisión de bienes públicos (37% de los encuestados estuvo muy de acuerdo o de acuerdo) en lugar de beneficiar a las personas más pobres (33%). Lo anterior sugiere que sería más factible una reforma fiscal progresiva si está vinculada a la provisión de bienes y servicios que beneficien a toda la población y no solo a grupos particulares. No obstante, la baja moral tributaria implica que más allá de los cambios que puedan lograrse para tener un sistema fiscal más progresivo y eficaz, se requieren también **políticas institucionales que fortalezcan la moral tributaria y la confianza de la ciudadanía.** Ello asegurará que cualquier reforma en materia fiscal tenga una verdadera legitimidad política, al ser percibidas las contribuciones como necesarias, justas, equitativas y al margen de las presiones de grupos de interés específicos.

De acuerdo con estos hallazgos, para generar un amplio apoyo para una reforma fiscal será fundamental acompañar la discusión con compromisos y acuerdos claros para mejorar los servicios públicos que la población recibe. Por la situación sanitaria generada por el covid-19 y los rezagos históricos de los servicios públicos, poner en el centro de la discusión el fortalecimiento y la transformación del sistema público de salud podría ser clave para lograr un amplio acuerdo social. Sin embargo, para generar el apoyo de las élites económicas y los grupos empresariales, las negociaciones probablemente deberán incluir compromisos claros para mejorar la seguridad, la transparencia, la infraestructura y una certeza jurídica que creen un clima más propicio para las inversiones.

Ciudad de México, marzo de 2021



El impuesto sobre la renta de las personas y la impostergable reforma fiscal

José I. Casar⁴

La innovación mayor del siglo XX en materia tributaria fue la creación y el desarrollo del impuesto sobre la renta progresivo... desempeñó un papel clave en la reducción de la desigualdad en los últimos cien años.

T. Piketty
El capital en el siglo XXI



⁴ Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM. Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios de Fernando Cortés. Agradezco a Servando Valdés Cruz el procesamiento de los datos de la Encuesta de Ingresos Gastos de los Hogares del INEGI. Este ensayo se apoya en, y elabora sobre, las ideas presentadas en Casar (2019).

La reforma fiscal y el impuesto sobre la renta de las personas



La necesidad de fortalecer las finanzas públicas se hace cada vez más evidente.

Tanto desde un punto de vista comparativo como desde la perspectiva de las ingentes necesidades de la política social y el combate a la pobreza y del rezago en infraestructura pública en todos los ámbitos —comunicaciones, transporte, manejo del agua, servicios ambientales, educación, salud y energía entre otros—, **los ingresos públicos lucen cada vez más insuficientes para hacer frente a los requerimientos del desarrollo.** Los ingresos petroleros, que llegaron a representar más del 10% del PIB y más del 40% de los ingresos presupuestarios totales en 2008, han venido perdiendo importancia: en 2019 aportaron el 17.8%, y en los primeros tres trimestres de 2020 contribuyeron con solo el 10.2% de los ingresos en el presupuesto. Dadas las perspectivas de mediano y largo plazo de la demanda y los precios del petróleo, y dado el declive de la producción petrolera del país, **confiar en el petróleo para contar con los ingresos públicos que se requieren no parece una opción adecuada,** y eso sin tener en cuenta los compromisos ambientales internacionales del país.

La precariedad del sistema tributario ha tenido dos consecuencias graves. Por un lado, se ha convertido en un freno al crecimiento de la economía mexicana, pues la necesidad de mantener un cierto equilibrio en las finanzas ante ingresos públicos insuficientes ha propiciado **el colapso de la inversión pública, que se encuentra en sus niveles mínimos históricos como proporción del PIB,** y casi 40% por debajo, en términos absolutos, de la registrada hace 12 años en los albores de la “Gran Recesión”.⁵ Por otra parte, **el tamaño de los ingresos tributarios y su composición ha impedido que el sistema fiscal juegue el papel de corrección de la desigualdad que genera el mercado.** En efecto, los datos disponibles muestran que, mientras la distribución del ingreso antes de impuestos en México no es muy distinta de la que se observa en el resto de los países de la OCDE y en varias economías latinoamericanas, la distribución del ingreso disponible después de impuestos y transferencias monetarias es notoriamente más desigual en México. En los países europeos y Japón, la operación del sistema fiscal reduce el coeficiente de Gini entre 15 y 25 puntos; en Estados Unidos lo hace en 12 puntos, y en México el efecto es prácticamente nulo: el coeficiente se reduce en solo un punto (Casar, 2019, con base en Castelleti, 2013).

⁵ Formación Bruta de Capital Fijo, Sistema de Cuenta Nacionales, INEGI, disponible en línea.

Estas dos consecuencias de la penuria fiscal del Estado mexicano, sumadas al hecho de que no hay en el horizonte fuentes alternativas de ingresos públicos, hacen indispensable e impostergable emprender la tarea de reformar la hacienda pública teniendo como objetivo central el aumento de la recaudación como porcentaje del producto interno bruto. **Se trata de una labor política que requiere disponer de argumentos basados en evidencia sólida para convencer a la ciudadanía de que la provisión de bienes y servicios públicos debe aumentar significativamente y de que esto solo será posible mediante una reforma fiscal, lo que, inevitablemente, implicará elevar los impuestos.** El reto es diseñar una reforma que, a la vez que aumente los ingresos tributarios, sea percibida como equitativa por la población y no genere incentivos negativos para la inversión privada.

Dado el rezago fiscal en todos los frentes,⁶ a mediano plazo la reforma fiscal probablemente deba incluir los diversos conceptos que componen el sistema tributario.⁷ Sin embargo, por las razones mencionadas —capacidad para reducir el rezago fiscal, equidad y no afectar a la inversión privada, sostén del crecimiento— el impuesto sobre la renta de las personas debe ser el eje central de la reforma.

La carga fiscal en México es del orden de 16.2 puntos del PIB (incluyendo las contribuciones a la seguridad social y la recaudación de gobiernos subnacionales), lo que compara desfavorablemente con el promedio de América Latina (22.7% en 2016; 33.1% en Brasil; 28.8% en Argentina, y 21.1% en Chile), de la OCDE (34.2% en 2017) y de EU (27.1% en 2017). El impuesto sobre el ingreso de las personas en México alcanzó el 3.5% del PIB en 2017. Ese mismo año ascendió a 8.2% en el promedio de los países de la OCDE y a 10.4% en EU, es decir, más del doble que en México en el primer caso y casi el triple en el segundo. Así, el ISR sobre las personas explica el 26% de la diferencia de recaudación frente al promedio de la OCDE y 63% de la diferencia frente a EU. Esto sugiere que hay un amplio margen para elevar la recaudación por este crucial concepto.

Por otra parte, generalmente el ISR de las personas es el elemento central de la progresividad de los sistemas tributarios, lo que constituye una característica universalmente reconocida como deseable y justa, pues supone que las personas deben contribuir a los gastos colectivos de manera *proporcionalmente* mayor conforme disponen de ingresos superiores a los de los demás integrantes de la sociedad. Esta es una característica que no presentan la mayor parte de los impuestos al consumo⁸ y, en particular, los impuestos generalizados como el impuesto al valor agregado, en donde si bien los individuos más ricos contribuyen con una mayor parte de la recaudación, contribuyen menos *en proporción* a sus ingresos o a su riqueza que los individuos más pobres, quienes gastan una mayor parte de su ingreso en bienes y servicios de consumo. **Desde el punto de vista de la equidad, entonces, el ISR debe ser visto como la pieza central de una reforma fiscal significativa.** Por último, al gravar el ingreso de las personas físicas, es decir el flujo de recursos que salen de las empresas en la forma de salarios o dividendos, el ISR no afecta la disponibilidad de fondos para invertir en las empresas, por lo que, al contrario del ISR sobre el ingreso y las utilidades de las empresas, no afecta el potencial de inversión en la economía.

⁶ En este ensayo se utiliza la base de datos de la OECD (2018), que agrupa los ingresos públicos de los países en cinco capítulos para hacer comparables las estadísticas nacionales. En todos los capítulos, México se ubica por debajo del promedio de la OCDE excepto en el rubro 1100, "Impuesto al ingreso, utilidades y ganancias capital de las empresas". La recaudación en este rubro, como porcentaje del PIB en 2017, es de 3.5% en México, de 2.9% en el promedio de la OCDE y 2.0% en EU. Parte de la explicación radica en que la participación de las ganancias en el PIB en México es mucho mayor que en los países desarrollados.

⁷ Los impuestos a la propiedad —en particular el predial— y el régimen de impuestos al consumo —el IVA y el IEPS— pueden y deber contribuir en el esfuerzo de reforma del régimen tributario. El primero es claramente progresivo y relativamente fácil de recaudar, y el IVA puede reformarse para dejar exentos solo a los alimentos que integran la canasta básica.

⁸ En principio, los impuestos indirectos pueden tener efectos progresivos cuando se aplican solo a ciertos bienes que consumen las personas de mayores ingresos. El IEPS sobre gasolinas tiene en parte esta característica.

Dos ideas equivocadas sobre el ISR en México



Con frecuencia se esgrimen dos argumentos en contra de las propuestas de aumentar el ISR que pagan las personas. El primero aduce que las tasas aplicables en México, en particular las tasas marginales máximas, son relativamente altas, y el segundo, asociado al anterior, señala que el problema de la baja recaudación está vinculado a la estrechez de la base impositiva y que, en consecuencia, más que elevar las tasas lo que se requiere es lograr que todos paguen, es decir, que mientras no se aplique el régimen vigente a todos, y en particular a la economía informal, no se deben elevar las tasas. Revisemos la evidencia al respecto.

La tasa marginal máxima que se aplica en México es de 35%. Esta tasa es superior al promedio de la que se aplica en América Latina (26.6%) pero inferior a la que se observa en promedio en la OCDE (42.8% en 2019), en donde varios países cuentan con tasas mucho más altas:

12 países europeos, además de Canadá, Israel y Japón, tienen tasas marginales máximas de entre 50 y 60% y otros 12 tienen tasas máximas entre 40 y 50%, entre ellos EU, con una tasa de 43.7% o 46%, si se incluyen las contribuciones personales a la seguridad social. En solo 12 de los 36 países la tasa marginal máxima es inferior a 40%, como en México.

Sin embargo, el punto de comparación adecuado es el que remite al nivel de ingreso a partir del cual se aplica la tasa máxima. En este aspecto, México encabeza la tabla de la OCDE en 2019: hay que alcanzar un ingreso igual a 26.6 veces el equivalente al salario medio (10,968 pesos mensuales) para ser sujeto de la tasa máxima de 35%. En el promedio de la OCDE dicho umbral se alcanza mucho antes, cuando el ingreso alcanza 5.5 veces el salario medio; en EU el umbral está en 9.2 veces el salario medio. Incluso en Chile, que frecuentemente se cita como ejemplo de un Estado que interviene poco en la economía, se paga la tasa máxima cuando el ingreso alcanza 7.6 veces el salario medio.

Solo en cuatro países, de 36 miembros de la OCDE, se alcanza la tasa máxima con ingresos entre 10 y 20 veces el salario medio, y solo en dos esta proporción rebasa un múltiplo de 20 (Austria y México).

Esta falta de progresividad en términos relativos a otros países es, tal vez, el rasgo más sobresaliente del régimen del ISR para personas físicas en México. Por tomar un ejemplo extremo, en países como Suecia, Irlanda, Holanda y Dinamarca, la tasa marginal máxima, que se ubica entre 48 y 60.2%, se alcanza una vez que el ingreso llega a entre 1.3 y 1.5 veces el salario promedio. Si una regla semejante se aplicara en México, la tasa máxima de 35% se alcanzaría al llegar a ingresos de entre 14 y 16 mil pesos al mes. Con la ley vigente, la tasa de 35% se paga solo al llegar a un ingreso mensual equivalente a 291,770 pesos, un ingreso de casi 3.3 millones de pesos anuales, que solo alcanza una fracción mínima de la población, como veremos. Incluso con el régimen tributario de EU, la tasa máxima se aplicaría a partir de ingresos de 100 mil pesos mensuales; con el régimen vigente en Chile, la tasa máxima se empezaría a pagar al alcanzar un ingreso mensual de 83 mil pesos. Es inescapable la conclusión de que, siendo la tasa máxima en México de mediana a baja, las tasas para los tramos altos de ingresos son sustancialmente menores en términos comparativos.



El segundo argumento que se esgrime para oponerse a una reforma del régimen del ISR para las personas es que el problema está en la economía informal. ¿Por qué aumentar los impuestos a los llamados “contribuyentes cautivos” mientras una gran proporción de la población no paga nada por estar en la economía informal? Independientemente de la justicia del planteamiento, y de que se deben redoblar los esfuerzos por formalizar hasta donde sea posible la actividad económica, es necesario reconocer que esto no resolvería el problema de la baja recaudación y la ineficacia redistributiva del sistema fiscal, y que no justifica seguir posponiendo la necesaria reforma del régimen del ISR.

Una primera manera de estimar el efecto de formalizar toda la actividad informal es la siguiente. El INEGI estima que, hasta antes de la pandemia, el 57% de quienes integran la población económicamente activa se ubicaba en el sector informal y su actividad daba lugar al 22.7% del PIB (datos para 2017). Esto implica que el producto por persona ocupada en el sector formal es unas 4.5 veces mayor que el de las personas ocupadas en el sector informal. Como sabemos, el ISR sobre las personas recauda el 3.5% del PIB; si ese monto es aportado por quienes laboran en el sector formal (empleadores, trabajadores por cuenta propia y empleados), la carga fiscal efectiva sobre el 77.3% del producto sería equivalente al 4.5% de dicho producto. Si la misma carga fiscal se aplicara al 22.7% del PIB, que es la que produce el sector informal, la recaudación adicional ascendería a 1% del PIB. No es una cantidad despreciable, pero desde luego no es la solución al problema de rezago fiscal del país. Más aún, debemos considerar que este es un monto máximo teórico y que la recaudación, en caso de formalizar al máximo la economía, sería mucho menor por dos motivos. Primero, porque como se señaló, el ingreso promedio en el sector informal es mucho menor que en el sector formal, por lo que su estructura de ingresos estaría sesgada hacia ingresos individuales mucho más bajos que los del sector formal y, por tanto, estarían sujetos a tasas mucho más bajas. Y segundo, porque aun en los países más avanzados siempre queda un porcentaje de la economía fuera de los circuitos formales, lo que también reduciría el monto recaudado por debajo del máximo teórico.

Un método alternativo de estimar la posible contribución de la formalización de la economía a la recaudación lo ofrece la información que genera la Secretaría de Hacienda (SHCP, 2018) en torno a la distribución del pago de impuestos por hogares y por tipo de ingreso. Utilizando la información de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares y la información sobre la recaudación del ISR que elabora la propia SHCP, la dependencia distribuye la recaudación por deciles de ingreso en dos escenarios, asignando la recaudación a los ingresos brutos totales en un caso y a los formales en el segundo.⁹ La investigación de Hacienda ofrece no solo la distribución de los pagos por ISR a las personas, sino también la incidencia de este sobre el ingreso total y sobre el ingreso formal. Al comparar ambos coeficientes, se obtiene una estimación de cuál sería el aumento en la incidencia del ISR para cada decil si los perceptores de ingreso en el mismo pagaran ISR sobre el ingreso de todas sus actividades y no solo sobre las formales. Multiplicando esta diferencia por la participación de cada decil en el ingreso y sumando el resultado para todos los deciles, se obtiene el incremento en la incidencia del ISR ajustado por informalidad. El resultado (0.87% del ingreso disponible) representaría un aumento de 7% en la incidencia global del ISR (12.4% del ingreso de las familias), lo que, dada la recaudación total del ISR sobre las personas como porcentaje del PIB, implicaría pasar de 3.5% a 3.75%. Es decir, si se aplicara el ISR a todos los ingresos de las personas y no solo a los formales se obtendría un ingreso adicional, de acuerdo a esta estimación del orden de un cuarto de punto del PIB.

En resumen, dada la profunda desigualdad de la distribución del ingreso en México y dado que la informalidad se concentra en ocupaciones de bajo ingreso, la ampliación de la base tributaria mediante la formalización de la actividad, aunque deseable en sí misma, no haría una aportación mayor a resolver la penuria fiscal del Estado mexicano y, por tanto, no debe ser utilizada como condicionante de una reforma sustantiva del impuesto sobre la renta de las personas.

⁹ El primero supone que todos los ingresos por concepto de salarios, actividad profesional y alquiler; actividad empresarial e intereses reportados por todos los perceptores de ingreso captados por la ENIGH pagan ISR de acuerdo con la legislación tributaria vigente, y el segundo distribuye la misma recaudación solo entre aquellos perceptores con ingresos por salarios que cuentan con seguridad social por parte del empleador, los ingresos por actividades profesionales, alquiler y actividades empresariales de los perceptores que reportan tener seguridad social por cuenta propia y los ingresos por intereses. La diferencia entre ambos escenarios representa la actividad informal.

Elementos clave de una reforma del ISR de las personas



Una reforma integral del régimen del ISR para las personas implicaría revisar integralmente todos sus aspectos, incluyendo las deducciones, exenciones y regímenes especiales,¹⁰ reforzar las medidas de combate a la evasión que han dado buenos resultados en los últimos años y continuar con los esfuerzos de formalización de la actividad económica. Sin embargo, por las razones expuestas, los pilares de una reforma significativa deberían consistir en:

1. *Aumentar la progresividad del impuesto, sobre todo en los tramos más altos de la escala de ingresos.*



La creación de nuevos tramos de imposición que

2. *elevaran las tasas del impuesto en el extremo superior de la escala.*



Si tomamos la frecuencia de ingresos reportada en la ENIGH de 2018, ordenada por perceptores de ingreso, nos encontramos con que el décimo decil de la distribución por perceptores absorbe el 35.9% del ingreso disponible capturado por la encuesta. De este monto, más de la mitad lo reciben los tres percentiles de mayor ingreso, es decir, **el 3% los perceptores de ingreso en la encuesta dan cuenta del 18.7% del total de los ingresos.** Este 3% de los perceptores son parte del 4.7% de los hogares en los cuales habita el 3.8% de la población. Reportan un ingreso mensual en 2018 de 25,645 pesos en el percentil 98, 32,566 en el 99, y 71,206 en el percentil más alto. Sin embargo, al estar agrupados por hogares que en promedio tienen 1.5 perceptores por hogar, el ingreso promedio del perceptor principal seguramente es más alto. Si suponemos que este aporta 85% del ingreso del hogar, su ingreso promedio en los tres percentiles sería de 34.5, 42 y 87.7 miles de pesos, respectivamente. Ahora bien, sabemos que tradicionalmente la ENIGH captura solamente una fracción del ingreso de los hogares y de los perceptores. La ENIGH registra como ingreso de los hogares solo el 42.4% del ingreso que reporta el Sistema de Cuentas Nacionales para el sector de los hogares. Este subregistro se debe, por un lado, a la subdeclaración de ingresos que uno esperaría que fuera más pronunciada conforme el ingreso es mayor y, por el otro, al truncamiento de la distribución del ingreso, pues los individuos más ricos no se estarían captando en la encuesta. El problema, entonces, es distribuir el 57.6% del ingreso de los hogares entre los perceptores para tener una idea de cuál es el ingreso promedio de los deciles o percentiles de ingreso que interesa estudiar.

Los objetivos de la reforma deben centrarse, como ya se señaló, en la elevación de la recaudación y en la percepción de equidad, lo que se traduce en elevar la contribución del impuesto a la mejora de la distribución del ingreso. Dados estos objetivos y la distribución del ingreso prevaleciente, **parece posible diseñar una reforma que afecte solo a la cúspide de la pirámide de la distribución y, aun así, haga una contribución sustantiva a la recaudación tributaria total.**

A continuación se presenta un ejercicio que busca estimar el ingreso de los perceptores en el 3% de los hogares que más ingreso reciben en el país para establecer un orden de magnitud de lo que se puede esperar en términos de recaudación si la reforma se diseña para dejar inalterada la tributación que afecta al 97% de los perceptores de ingresos.

¹⁰ En conjunto representan 1.1% del PIB de acuerdo a las estimaciones de la SHCP (2020).

Fernando Cortés y Delfino Vargas (2017) han realizado una investigación minuciosa y exhaustiva sobre el tema utilizando diversas metodologías y escenarios para estimar la distribución del ingreso corrigiendo el subregistro observado al comparar la ENIGH y las Cuentas por Sector Institucional del SCN. En el rango de los escenarios que consideran como más razonables, la participación del décimo decil se elevaría del 36.4% (en el ordenamiento por persona) registrado por la ENIGH 2018 a entre 58.4 y 74.7%. Tomando un punto medio, es decir, suponiendo que el último decil absorbe 66% del ingreso disponible y una distribución al interior de ese decil similar a la que se observa en la ENIGH (lo que seguramente subestima la concentración en los últimos percentiles), el ingreso de los últimos tres percentiles de la distribución sería 2.3 veces superior al reportado en la ENIGH. Con este dato, y bajo el supuesto de que en los tres percentiles superiores de la distribución el perceptor principal del ingreso es responsable del 80% del ingreso del hogar, tendríamos 1.6 millones de perceptores (2% de los que registra la ENIGH en todo el país y poco más medio millón en cada percentil) con ingresos mensuales de 151 mil pesos en el percentil 98, de 184,000 pesos en el 99 y de 383 mil pesos en el 100.

Si pensamos en una reforma que combine:

1) la reducción del umbral al que entra en vigor la tasa máxima vigente hoy (35%) a digamos 150 mil pesos mensuales, lo que representa todavía casi 14 veces el ingreso promedio, muy por encima del múltiplo de 5.5 que se observa en promedio en la OCDE.

2) la elevación de la tasa marginal máxima a niveles comparables con otros países.

3) la apertura de nuevos tramos en la tabla del ISR para hacer más progresivo el aumento de la tasa a partir del 35% actual, suponiendo que esta reforma se diseñe de suerte que el aumento promedio de la contribución de los tres percentiles más ricos se eleve en 10% en promedio, tendríamos una recaudación adicional de al menos 2.4% del PIB.

Esto, desde luego, es solo un ejemplo, y se pueden hacer otros ejercicios cambiando los parámetros propuestos. El punto a ilustrar es que es perfectamente factible obtener resultados satisfactorios en materia de recaudación del ISR a las personas afectando solo a una minoría muy pequeña de la población, debido precisamente a que esa minoría acumula una proporción extraordinariamente alta del ingreso disponible de los hogares. Incluso para esos tres de cada 100 perceptores de ingreso, el aumento porcentual en la tributación sería relativamente reducido y dejaría las tasas máximas a niveles comparables internacionalmente. No se trata, a mi juicio, de una reforma maximalista ni mucho menos, y como resultado, el aumento en la recaudación equivaldría a casi 70% de la recaudación actual y nos dejaría con una carga fiscal por concepto de ISR a las personas, en relación al PIB (5.9% en el ejercicio propuesto) por debajo del promedio de la OCDE y apenas un poco por encima de la mitad de la que se observa en EU.



Referencias

Casar (2019). “Hacia una reforma fiscal para el crecimiento y la equidad”, México, PUED-UNAM.

Castelleti (2013). “How Redistributive is Fiscal policy in Latin America? The Case of Chile and Mexico”, OECD Development Centre, Working Paper n° 318, julio, París.

Cortés, F. y D. Vargas (2017). “La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados”, *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM*, México, UNAM.

OECD (2018). “Revenue Statistics OECD countries: Comparative Tables”, OECD.Stat.

SHCP (2018). “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018”, México, SHCP.

SHCP (2020). Presupuesto de Gastos Fiscales 2020, México, SHCP.

Impuestos y desigualdad: ¿Qué queremos como sociedad?



Dr. Raymundo M. Campos Vázquez¹¹



¹¹Profesor-investigador de El Colegio de México. Con licencia académica en el Banco de México, Subgubernatura de Gerardo Esquivel. Las opiniones son exclusivamente del autor y no representan las del Banco de México o su Junta de Gobierno. Este trabajo fue realizado pro bono, sin remuneración económica, para la Fundación Friedrich Ebert.

El problema fundamental de nuestro país es el alto nivel de la desigualdad. Esta tiene efectos nocivos en la sociedad y evita el desarrollo económico incluyente. En los últimos 40 años se pensaba que desigualdad y crecimiento económico eran aspectos que se contraponían, que había que crecer primero y luego preocuparse por la redistribución, ya que la redistribución podría potencialmente limitar el crecimiento. La ciencia económica ha avanzado sustancialmente en ese periodo, y el consenso es que esta dicotomía es equivocada. **Sabemos ahora que debemos buscar un país más equitativo para poder tener desarrollo económico incluyente, y que en el contexto mexicano la desigualdad representa una barrera para el crecimiento económico.** Solo en un país con mayor igualdad de oportunidades y más justo podremos detonar el crecimiento y generar un desarrollo económico equitativamente compartido.

En este ensayo abordo dos cuestiones relacionadas para lograr un país más equitativo. La primera es preguntarnos si verdaderamente la sociedad desea un país con mayor igualdad. Si no existe esta demanda por parte de la población, lo que se discuta en la academia sobre mayor igualdad representará tiempo perdido. La segunda es cuestionarnos —si la sociedad desea efectivamente mayor igualdad— cómo podríamos lograrlo y, específicamente, con qué nivel de impuestos. La política de qué impuestos tener y de qué nivel representan, de cierta manera, preferencias de la sociedad sobre el nivel de igualdad en el país. Por tanto, es muy importante que la sociedad tenga información sobre la relación entre impuestos y desigualdad.

01

¿Los mexicanos desean un país más igualitario?



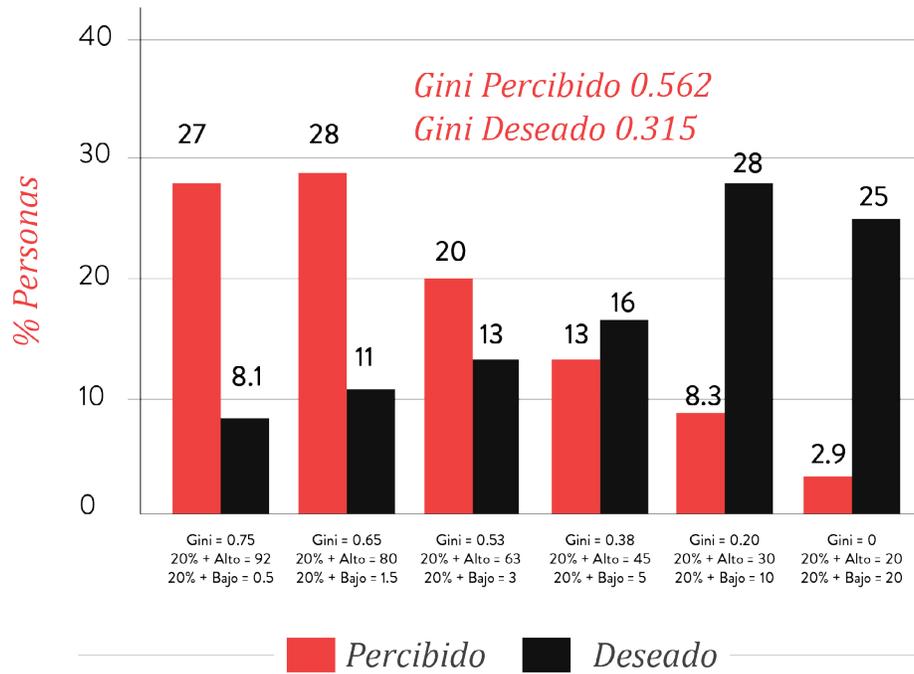
La respuesta a la pregunta de esta sección es un sí rotundo. En los medios de comunicación a veces se menciona que no debemos preocuparnos por la desigualdad, solo por la pobreza. O bien, que si deseamos menor nivel de desigualdad por qué no elegir un nivel de igualdad perfecta, como en los antiguos países comunistas. En países como México la desigualdad es alta y excesiva en comparativos internacionales. En reportes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo (Causa *et al.*, 2019), se discute que los países avanzados, especialmente los europeos, tienen en promedio un nivel de desigualdad en el ingreso de un poco más de la mitad que el nivel mexicano (medido por el coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias). El problema es que la desigualdad existente en el ingreso antes de impuestos y transferencias no es muy diferente entre países, incluyendo el nuestro. Por tanto, el problema de México es dual: la baja redistribución tiene que ver con cuánto y cómo se recauda y, a su vez, con cuánto y cómo se gasta. En este sentido, se busca que México pueda lograr con su sistema fiscal una mayor progresividad para que las oportunidades estén más equitativamente distribuidas y que esto, consecuentemente, detone el crecimiento y el desarrollo económico del país.

La ciencia económica no nos dice con precisión cuál es el nivel de desigualdad óptimo. Sabemos que un nivel de desigualdad grande, como en el caso de México, es malo para el crecimiento y el desarrollo económico. También sabemos que un nivel de igualdad perfecta solo se logra sacrificando incentivos necesarios para el crecimiento económico. Por ello, sabemos que debemos tener un nivel de desigualdad menor al actual, pero no cuánto; así que una pregunta válida es analizar qué tanto la sociedad mexicana desea un país con mayor igualdad y cómo lograrlo.

Para el caso de México, en un proyecto financiado por la Unión Europea y la Agencia Francesa para el Desarrollo, en conjunto con las investigadoras Aurora Ramírez, Alice Krozer, de El Colegio de México, y Rodolfo de la Torre y Roberto Vélez, del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (Campos-Vázquez *et al.* 2020), calculamos tanto el nivel de lo que la gente percibe de desigualdad, como el nivel deseado de esta. Para ello, diseñamos e implementamos una encuesta representativa a nivel nacional en áreas urbanas con más de 2,600 personas entre 25 y 54 años de edad. Preguntar por la desigualdad es complicado, por lo que decidimos hacerlo de una manera sencilla y gráfica. Se les indicaba a los encuestados que la sociedad mexicana está dividida en cinco grupos del mismo tamaño, ordenados de menor a mayor ingreso. Luego se les enseñaban seis figuras de barras en donde cada una de ellas representaba una estratificación de ingresos diferente en la sociedad. Esas seis opciones mostraban un nivel de desigualdad distinto, que va de un nivel de desigualdad muy alto hasta la opción con igualdad perfecta. La pregunta era qué figura creían que se asemejaba más a lo que ocurre en México. Con estos datos podemos calcular la desigualdad usando el coeficiente de Gini.

En la Figura 1 se muestran los resultados, los cuales son muy relevantes. La figura tiene en el eje X las seis opciones explicadas anteriormente, y el eje Y es el porcentaje que desea ese nivel de desigualdad. La primera opción de figura de barras representa la opción con la mayor desigualdad posible, es decir, que el 20% de la población con más altos ingresos toma 92% del ingreso nacional mientras que el 20% de la población con menores ingresos se lleva 0.5%, y termina con la opción de igualdad perfecta, cada grupo se lleva el 20% de ingreso. Uno podría pensar que la sociedad no está bien informada del nivel de desigualdad que se tiene. Pero los resultados señalan que al contrario, la sociedad sabe muy bien que México es un país desigual, ya que el coeficiente de Gini percibido en nuestro país es 0.56, el cual es muy cercano al mostrado por encuestas en hogares, y un poco menor al obtenido cuando se ajustan las encuestas en hogares a cuentas nacionales (por el subreporte de ingresos en las encuestas). En particular, más del 50% de la sociedad cree que el 20% más rico se lleva más de 80% del ingreso nacional. En cambio, casi el 3% cree que los ingresos están exactamente igual distribuidos.

Cuando preguntamos el nivel deseado de igualdad, la sociedad contundentemente nos dice que sí. El resultado se muestra en las barras grises de la Figura 1. El coeficiente de Gini deseado es 0.31, el cual nos acerca al nivel de igualdad visto en los países europeos. En las respuestas se encuentra que solo el 25% de las personas desea tener igualdad perfecta en ingreso, por lo que la percepción de que la mayoría desea ingresos totalmente iguales es equivocada. La mayoría de la población mexicana desea algo de desigualdad, no se desea igualdad perfecta, y mucho menos la desigualdad que tenemos actualmente. Finalmente, en la misma encuesta preguntamos si “el Gobierno debe reducir las diferencias de ingreso entre ricos y pobres”, y resulta que el 82% está de acuerdo. Por tanto, **la evidencia apunta a que la sociedad mexicana sí desea menor desigualdad, y creemos que el Gobierno debe hacer algo para reducirla.**



Nota: Resultados de la investigación de Campos-Vázquez, Krozer, Ramírez, de la Torre y Vélez (2020).

02

¿Qué nivel de impuestos desean los mexicanos?



Si el Gobierno debe reducir las diferencias de ingreso existentes, la pregunta obvia ahora es qué nivel de impuesto es el deseado para los mexicanos. En el mismo estudio (Campos-Vázquez *et al.*, 2020), preguntamos el nivel de impuestos que desean que paguen los pobres, los de ingreso mediano, los ricos y ellos mismos. **La sociedad mexicana claramente desea impuestos progresivos, es decir, que los ricos paguen más de impuesto como proporción de su ingreso que los más pobres.** La tasa de impuestos como proporción del ingreso que los encuestados desean pagar es 22%. Los respondientes desean que los pobres paguen 14%; los de ingreso mediano que paguen una tasa de 23%, y los ricos que paguen 41%. Estas son las tasas efectivas promedio, y no son tasas marginales sobre cierto nivel de ingreso.

Por tanto, la sociedad en promedio desea que todos los mexicanos paguen impuestos, independientemente de su condición social. Sin embargo, creen que esa tasa debe ser progresiva y especialmente alta para los hogares de altos ingresos. Según un reporte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2017), **el 10% de más altos ingresos paga alrededor del 30%, y el 10% más pobre paga 9% de su ingreso. Por tanto, la sociedad mexicana desea que todos los mexicanos paguen más impuestos que los que actualmente se pagan, aunque esto es mucho más marcado para las personas con altos ingresos.**



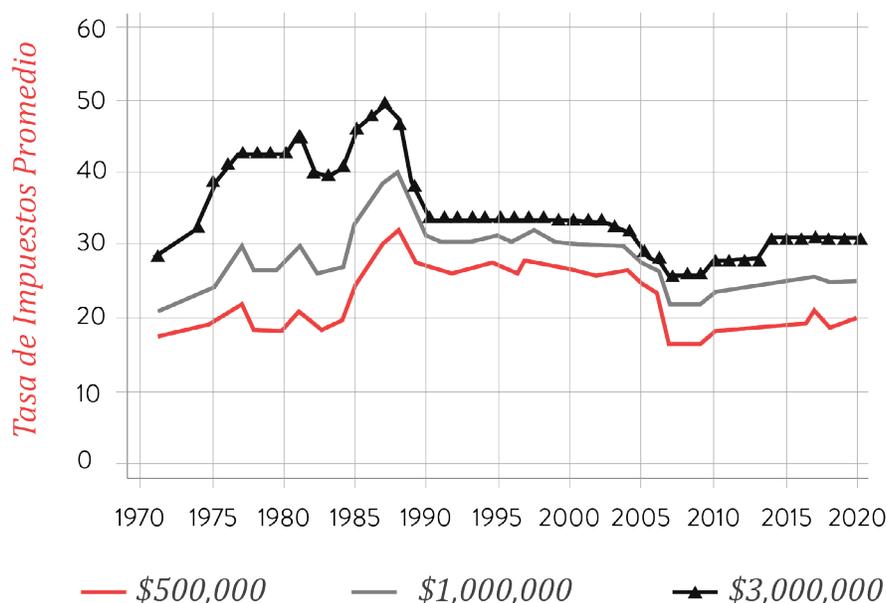
Impuestos en los altos ingresos



El impuesto progresivo por excelencia en todos los países es el impuesto sobre la renta y el impuesto a la propiedad o riqueza. En México, es mucho más efectivo el primero, pues el segundo recauda poco y su base gravable es limitada. Por ejemplo, a diferencia de otros países, México no cuenta con impuesto a las herencias, legados o a los regalos entre vivos. Esta es una avenida de investigación relevante para el futuro: si la sociedad mexicana desea una mayor progresividad en los impuestos al ingreso o si también está dispuesta a elevar la progresividad por medio de impuestos a la propiedad o la riqueza.

En un trabajo conjunto con Emmanuel Chávez y Gerardo Esquivel (Campos Vázquez *et al.*, 2014) analizamos cuál sería la tasa óptima marginal máxima en el impuesto sobre la renta en México. Esta tasa depende del grado de redistribución deseado, de qué tanto los ricos pueden reaccionar disminuyendo, evadiendo o eludiendo su ingreso y qué tantos ricos hay (lo que en la literatura especializada se conoce como el parámetro de Pareto). Ante escenarios creíbles en la magnitud de esos parámetros, **concluimos en el estudio que la tasa máxima podría estar entre 45 y 61%. En particular, una tasa marginal máxima de 50% podría aumentar la recaudación en al menos 0.3% del PIB.**

Es importante recalcar que la tasa marginal máxima en 2020 es de 35%, y solo aplica a ingresos anuales de al menos 3.498 millones de pesos. Tener unas tasas de entre 45-61% para el grupo de mayores ingresos no es algo raro en la historia de nuestro país y, adicionalmente, nos acercaría al promedio deseado por la sociedad. En la Figura 2 incluyo la tasa promedio de impuesto sobre la renta para tres valores de ingreso gravable anual: 500,000, 1,000,000 y 3,000,000 pesos. Este nivel está ajustado en pesos constantes de octubre 2020, y reviso la Ley del Impuesto sobre la Renta de cada año desde 1970 para calcular cuánto tendría que pagar una persona con ese ingreso gravable. Una desventaja de este cálculo es que no considera el cambio en deducciones que ha habido en el periodo, pero es relevante para el ingreso gravable final.



Nota: Cálculos del autor con base en la Ley del Impuesto sobre la Renta de cada año. Ingresos gravables anuales.

Las tasas promedio que se pagan en impuesto sobre la renta para los tres niveles de ingreso se han mantenido relativamente estables desde 1990 y, en lugar de aumentar, han disminuido. Las disminuciones mayores se dan en la década de 1980, con el proceso de desregulación que vivió el país. En general, estamos pagando la misma tasa promedio que en 1970, aproximadamente. Entonces, **el impuesto sobre la renta no ha logrado mayor progresividad en los últimos 30 años, y vamos a contracorriente del deseo de la sociedad de tener un sistema impositivo más progresivo que el actual.** Las tasas marginales máximas se dan en la década de los setenta y ochenta, y ya no hemos vuelto a esos niveles. Por tanto, no es desconocido para la sociedad mexicana tener mayores tasas en el impuesto sobre la renta para ingresos altos.

¿Cuánto tendría que aumentar la tasa marginal máxima para lograr el nivel de impuesto promedio deseado por la sociedad? Digamos que estamos interesados únicamente en las personas que tienen ingreso gravable anual de al menos de 3,000,000 de pesos, y asumamos que no hay otros impuestos para facilitar el cálculo, puesto que en el estudio de Campos-Vázquez *et al.* (2020) se pregunta por todos los impuestos, no únicamente el impuesto sobre la renta. Así, **para los rangos establecidos en la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 2020, tendríamos que aumentar 20 puntos porcentuales a los dos últimos rangos para lograr llegar a un promedio cercano a 42%, que es el deseado por la sociedad. Es decir, la segunda tasa máxima aumentaría de 34% a 54%, y la máxima hasta 55%.** En el estudio de Campos-Vázquez *et al.* (2020) también indagamos qué nivel de ingreso es el mínimo para ser considerado rico. La gente en promedio piensa que tener casi 500,000 pesos anuales es la línea divisoria para ser considerado rico. Para que este monto pague 42%, se tendría que doblar lo que pagan de impuestos el día de acuerdo con la Figura 2 en 2020. Claro que estos montos son máximos, dado que no estamos considerando otros impuestos, pero nos dan una idea del monto en impuestos que tendría que ser incrementado para acercarnos a lo que la sociedad afirma desear.

No es claro que deba aumentarse únicamente el impuesto sobre la renta. Doblar impuestos en un solo tipo puede que no sea políticamente viable, al menos si se desea que la tasa promedio de los que tienen ingreso gravable anual de 500,000 pesos sea de 42%. **En este sentido, una mayor progresividad del sistema fiscal mexicano podría lograrse, en adición a mayores tasas en personas con ingresos altos y una ampliación de la base gravable, con la inclusión de mayores impuestos al capital.** Sin embargo, los esfuerzos del Gobierno para que el capital o las propiedades paguen más impuestos es mixto. Por un lado, recientemente se implementó que ganancias de capital por medio de venta de acciones en la Bolsa Mexicana de Valores tuviera un impuesto de 10%. Por otro, se eliminó o se redujo sustancialmente el pago de tenencia vehicular en las entidades federativas, y no ha habido un cambio radical en el cobro del impuesto predial en los municipios.

Otra posibilidad es buscar progresividad al aplicar un impuesto especial o sobre tasa a ciertos bienes o servicios consumidos por personas con ingresos altos. Un caso podría ser automóviles nuevos a partir de cierto valor monetario o incluso discutir la introducción de un impuesto a las herencias o legados a partir de cierto nivel (estos ejemplos y otros pueden ser consultados en Tello y Hernández, 2010).

México requiere una mayor recaudación; pero sin una mayor progresividad en el sistema fiscal que logre una mayor recaudación, simplemente no se puede enfrentar al gran reto de nuestro país, que es la desigualdad existente. Y sin este enfrentamiento no puede haber crecimiento y desarrollo económico incluyentes.

Conclusiones



El nivel de desigualdad en un país es una decisión política. Por tanto, en sociedades democráticas resulta fundamental que haya información sobre el papel de diferentes impuestos en lograr cierto nivel de desigualdad.

La sociedad mexicana desea un mayor nivel de igualdad que el que tenemos actualmente. Para lograrlo, desea un sistema impositivo progresivo en el que los ricos paguen más impuestos como proporción del ingreso que los más pobres. Si bien esta progresividad existe en el sistema actual, al parecer la sociedad desea un mayor nivel de progresividad. Esto concuerda con simulaciones de qué tasa en el impuesto sobre la renta es la óptima para las personas con ingresos altos. Ambos resultados sugieren tasas de al menos 42% para ese grupo.

Lo que no es claro es cómo llegar a una tasa de ese nivel. Para personas de ingresos muy altos, por ejemplo de al menos 3,000,000 de pesos anuales en ingreso gravable, se puede llegar con aumentos sustanciales en las tasas marginales. Sin embargo, si consideramos ingresos altos tener 500,000 pesos anuales, implicaría doblar lo que ese grupo paga de impuestos hoy en día. Pareciera que requerimos más instrumentos en adición a modificaciones en el impuesto sobre la renta para lograr mayor progresividad y una mayor recaudación. Estos temas son de fundamental importancia y debemos discutirlos abiertamente para lograr el país que deseamos: uno con mayor igualdad.



Referencias

Campos-Vázquez, Raymundo M., Emmanuel Chávez y Gerardo Esquivel (2014). “Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible”, *Revista Finanzas Públicas*, 18, pp. 24-64: cefp.gob.mx/publicaciones/revista/2014/rfpcefp0182014.pdf

Campos-Vázquez, Raymundo M., Alice Krozer, Aurora Ramírez, Rodolfo de la Torre y Roberto Vélez (2020). “Perceptions of Inequality and Social Mobility in Mexico”, documento de trabajo Agencia Francesa para el Desarrollo 124: afd.fr/en/ressources/perceptions-inequality-and-social-mobility-mexico

Causa, O., J. Browne y A. Vindics (2019). “Income Redistribution Across OECD countries: Main Findings and Policy Implications”, *EOCD Economic Policy Papers*, 23: doi.org/10.1787/3b63e61c-en

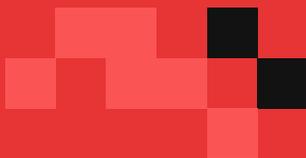
SHCP (2017). “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2016”: gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y-recepcion-del-gastopublico-2017

Tello, Carlos y Domingo Hernández (2010). “Sobre la reforma tributaria en México”, *Economía UNAM*, 7(21), pp. 37-56: scielo.org.mx/pdf/eunam/v7n21/v7n21a3.pdf

La moral tributaria y la recaudación en México



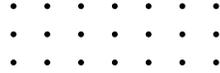
Carlos M. Urzúa¹² y Diego Vázquez¹³



¹² Profesor titular del Tecnológico de Monterrey, Escuela de Gobierno y Transformación Pública.

¹³ Gerente de investigación y campañas de Oxfam México.

Introducción

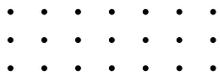


Desde principios de los años cuarenta y hasta mediados de los setenta del siglo pasado, Gonzalo N. Santos fue el gran cacique del estado de San Luis Potosí. Miembro fundador del Partido Nacional Revolucionario en 1929, gobernador de su estado entre 1943 y 1949, el autonombado “Alazán tostado” se convirtió en uno de los mayores símbolos de la corrupción en la política mexicana. Si bien no alcanzó esa fama por haber sido uno de los políticos que más han robado, pues hubo otros más exitosos, Santos ha pasado a la historia como el político más desfachatado. De él es la frase “la moral es un árbol que da moras”.

La sentencia anterior, que refiere en un sentido amplio a la moral pública, sería seguramente repudiada por la inmensa mayoría en México. Ahora bien, supongamos que en esa frase la palabra “moral” se sustituyera por “moral tributaria”, entendiendo por ello la disposición de los ciudadanos a pagar de *motu proprio* sus impuestos. ¿Cuántos contribuyentes mexicanos repudiarían la nueva frase? Como se examina en este trabajo, tal pregunta no es ociosa. La siguiente sección se ocupa de la relación que existe, de acuerdo con la literatura, entre la moral tributaria y la recaudación. La segunda sección reporta, por otro lado y de manera complementaria, los resultados de una encuesta hecha por Oxfam México (2020) sobre la percepción que tienen los mexicanos sobre la justicia tributaria.



La moral tributaria y la recaudación tributaria



De acuerdo con McGee (2012), no es hasta mediados del siglo pasado que a la perenne discusión —al menos desde la antigua Grecia— sobre el carácter cívico del pago de los impuestos por parte de la ciudadanía se le añadió un nuevo aspecto, el moral. En 1944 el sacerdote católico Martin T. Crowe publica su tesis doctoral *The Moral Obligation of Paying Just Taxes*, en la cual emplea argumentos éticos e inclusive religiosos en defensa del pago oportuno de las contribuciones por la ciudadanía (Crowe, 1944).

La moral es el conjunto de reglas de comportamiento que siguen cotidianamente los miembros de una comunidad, sea esta religiosa, étnica o, más generalmente, nacional. Este es el caso en particular de la moral tributaria, la cual, quizás para sorpresa de nadie, adopta diferentes matices de acuerdo con cada población. En las últimas décadas ha habido un número creciente de investigaciones académicas que han tratado de evaluar la moral tributaria existente en diversos países.

La literatura al respecto es ya un tanto nutrida, aunque las investigaciones que se han hecho sobre el caso de América Latina y, en particular el de México, son todavía pocas. El primer trabajo académico sobre la región al parecer fue el de Torgler (2005). Empleando dos conocidas bases de datos, el World Values Survey y el Latinobarómetro, Torgler examina el caso de 20 países latinoamericanos. Entre sus hallazgos, el más relevante para los propósitos de este trabajo se resume en esta cita: “We could observe a significantly lower tax morale in South America/Mexico than in Central America/Caribbean Area. Especially Mexico has a very low tax morale” (Torgler, 2005: 153).

Un segundo trabajo de importancia sobre la región es el de Castañeda (2015). Esta investigación muestra empíricamente algo que no por ser esperado deja de ser importante: **en América Latina la percepción de la corrupción gubernamental es uno de los factores de más peso que explican la baja moral tributaria en la región. Esto es, la percepción de una fractura del pacto social entre los ciudadanos y el Gobierno hace que aumente la probabilidad de que los contribuyentes evadan impuestos, dado que estos no perciben que los ingresos gubernamentales se inviertan en funciones sustantivas.**

Hay muy poca evidencia empírica sobre la moral tributaria en el caso particular de México. McGee *et al.* (2012) reportan los resultados de una encuesta a estudiantes y profesores universitarios sobre de su actitud acerca de la evasión fiscal. En general, a mayor edad, mayor la oposición a la evasión fiscal. En las respuestas, la variable del género no fue determinante, aunque sí la carrera profesional: los estudiantes de Ingeniería se oponían más a la evasión fiscal, luego los de Contabilidad y, al último, los de Negocios y Economía.

El estudio más reciente de Ortiz (2020), usando datos de Latinobarómetro, también encuentra que el género no es una variable que explique diferencias en la moral tributaria de los mexicanos. No obstante, otras sí juegan un papel relevante, entre ellas la percepción que hay de la corrupción gubernamental, de la mala calidad de los servicios y de, como se explorará en la siguiente sección, la justicia tributaria.

La importancia que dan los ciudadanos de un país a la moral tributaria es claramente un factor determinante en la propia recaudación de los impuestos. Esto por dos razones obvias: entre menor es la moral tributaria de un contribuyente, mayor es su propensión a evadir impuestos, pero también mayor es su tentación de trasladar sus actividades económicas al sector informal. Kirchgässner (2011) presenta una revisión puntual de un buen número de trabajos que reportan lo anterior.

Así pues, las consecuencias de una laxa moral tributaria son claras. Pero lo que no es fácil de establecer, y remediar, son las causas específicas. Como se explora en la siguiente sección, la percepción de la sociedad sobre la justicia tributaria debe tener un papel relevante en ello. También deben tenerlo, como se mencionó con anterioridad, la percepción sobre la corrupción gubernamental y sobre la calidad de los servicios públicos. Otros factores, como las normas sociales en general de una sociedad, también deben ser considerados.

No hay que sobrestimar, sin embargo, la trascendencia de la moral tributaria como variable explicativa de la recaudación. Su innegable relevancia palidece ante otras dos variables: la disuasión de la evasión fiscal por medios económicos o penales y, de manera aún más importante, la estructura misma del sistema tributario.

En 2020, justo durante la crisis por la pandemia, se tuvo evidencia de primera mano del valor que representa el contar con autoridades tributarias capaces e independientes, algo infrecuente en el Gobierno mexicano. Ante los magros logros obtenidos por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) durante el primer año del Gobierno lpezobradorista, 2019, cuando el esfuerzo tributario fue apenas del orden de 13.2% del PIB, hubo un golpe de timón por parte de Palacio Nacional. La anterior jefa del SAT, que había sido impulsada por empresarios a pesar de no tener experiencia alguna en el Gobierno ni conocimiento sobre el tema, fue reemplazada por Raquel Buenrostro, una muy competente economista con una larga trayectoria en el sector hacendario.

Tras su nombramiento en enero de 2020, Buenrostro presentó de inmediato ante el Senado de la República el programa “ABC del SAT”, el cual establecía que para mejorar la recaudación, el organismo tenía que aumentar la eficiencia recaudatoria, bajar la evasión y elusión fiscal y combatir la corrupción. Algo más que obvio, pero que el nuevo SAT prometió cumplir al pie de la letra. Y lo logró. A pesar de la gran depresión económica de 2020, la mayor desde 1932, el esfuerzo tributario creció del 13.2 al 14.5% del PIB, como resultado de varias medidas de fiscalización (SAT, 2021).

Ahora bien, **ni una mejoría en la moral tributaria ni una mayor fiscalización pueden acarrear grandes frutos mientras el propio sistema impositivo adolezca de fallas originales de diseño.** Esto, como es bien sabido, ha sido la razón fundamental que explica la precaria situación en que se encuentra, desde hace seis décadas, la hacienda pública en México, tanto a nivel federal como estatal y municipal.

Aunque el presente trabajo no tiene como objetivo analizar el estado actual del sistema fiscal mexicano, no podemos concluir esta sección sin mencionar brevemente tres puntos importantes al respecto. Primero, la situación fiscal de los tres niveles de gobierno de la República es ya muy frágil (véase Villarreal, 2019, por ejemplo). Creemos, pues, que **es aconsejable convocar a una nueva reforma fiscal de gran envergadura, preferentemente antes de 2024.**

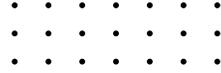
Segundo, esa nueva reforma fiscal debe enfocarse en primera instancia no solo sobre el impuesto sobre la renta (ISR), tanto para personas morales como físicas, sino también sobre los impuestos estatales y municipales (véase Urzúa, 2013, por ejemplo). Además, en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) deben explorarse posibles reformas, cuidando sus impactos sobre la pobreza, sus regímenes especiales (por ejemplo, pasar a exentos algunos de los bienes que tienen actualmente tasa cero).

Finalmente, en cualquier intento de cambios al sistema fiscal nunca sobrarán el tener presente los malogrados intentos que se han hecho en el pasado. La ambiciosa reforma al ISR que se pretendió hacer en 1961, reseñada de manera brillante por Aboites y Unda (2012), es el caso más distintivo. Otro ejemplo pertinente es la reforma tributaria hecha en 2013, cuyo éxito acabó siendo solo parcial (véase Unda, 2020, y las referencias dadas allí). No ha escapado a los estudiosos en la materia, tanto en México como en el extranjero (por ejemplo, Ondetti, 2017), que **un factor crucial que explica los insuficientes cambios en el sistema fiscal logrados desde los sesenta ha sido la capacidad de influencia de las élites económicas.**

La literatura y el mero sentido común sugieren que, a mayor apertura política, la demanda por políticas redistributivas debería también aumentar, en particular en países donde hay una gran desigualdad de ingresos. Sin embargo, **a pesar de que la transición a la democracia en México abrió los canales de participación de sectores más amplios de la ciudadanía y la sociedad civil, el apoyo por la redistribución vía impuestos sigue siendo impopular, como se verá en seguida.**



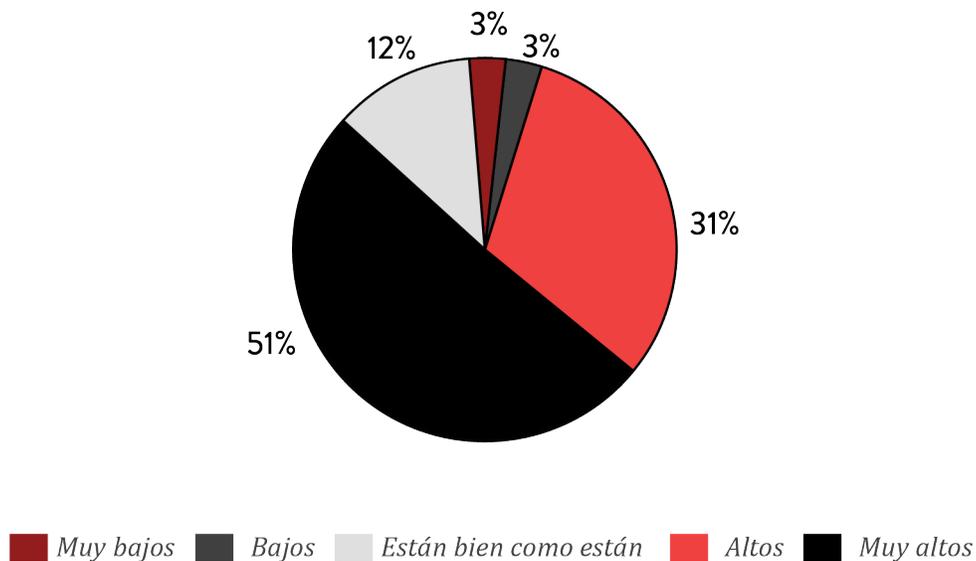
Las percepciones en México sobre la justicia tributaria



Para obtener información específica sobre la percepción de la ciudadanía en materia de impuestos, Oxfam México (2020) realizó en 2019 una encuesta a 3,000 hombres y mujeres de 20 a 59 años, representativa a nivel nacional, por edad, nivel socioeconómico y región. Se presentan a continuación los principales resultados obtenidos, así como algunas posibles lecciones en materia de reformas tributarias que se pudieran obtener de ellos.

Como se muestra en la Gráfica 1, de acuerdo con el estudio de Oxfam México el 82% de los encuestados consideró que los actuales niveles de impuestos son altos o muy altos, en contraste con el 12%, que pensó que están en los niveles correctos, mientras que solamente el seis por ciento consideró que son bajos o muy bajos. **Ello confirma la histórica predisposición por parte de la ciudadanía en contra de cualquier reforma fiscal que contemple un incremento de las cargas tributarias.**

*Gráfica 1.
¿Consideras que los niveles de impuestos que se pagan en México son...?*

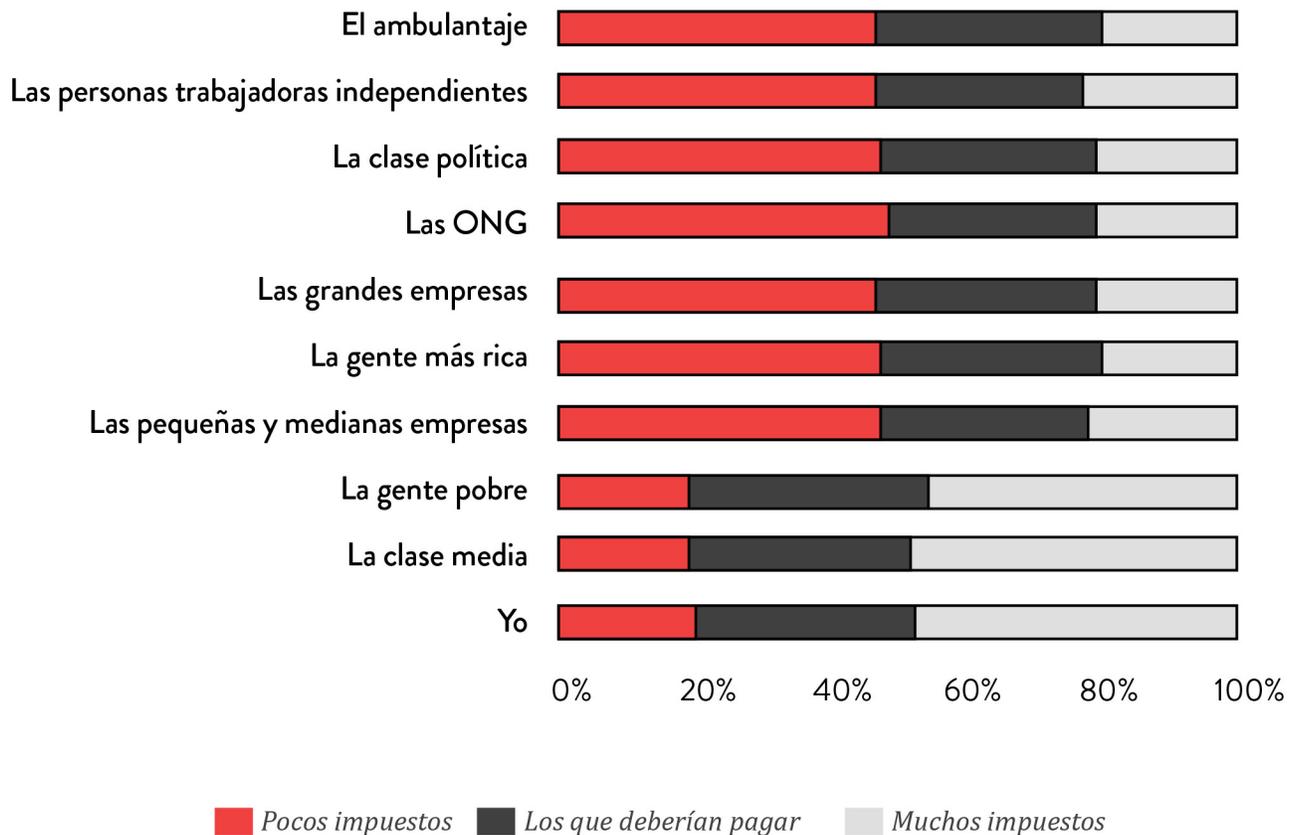


Es también interesante notar que, tras estratificar por nivel socioeconómico, no se encontraron diferencias estadísticamente significativas en la distribución de las percepciones sobre los niveles de impuestos. Otro punto de interés es que el porcentaje de los jóvenes de 20 a 29 años que pensó que los actuales gravámenes son muy altos (26.5%) resultó ser ligeramente más bajo, pero con una diferencia significativa, que el de la muestra completa y el de los demás grupos etarios (31%).

Además de preguntar de manera general sobre qué tan altos son los impuestos, la encuesta estudió la percepción que hay sobre las cargas fiscales que enfrentan diferentes grupos sociales y tipos de organización. De acuerdo con la Gráfica 2, la mayoría de los entrevistados consideró que hay ciertos grupos que pagan muchos impuestos y otros que pagan poco. **La percepción mayoritaria fue que los mexicanos de clase media y clase baja pagan impuestos en demasía.**

Gráfica 2.

¿Dirías que los siguientes grupos/personas pagan muchos impuestos, pocos impuestos o los impuestos que deberían pagar?



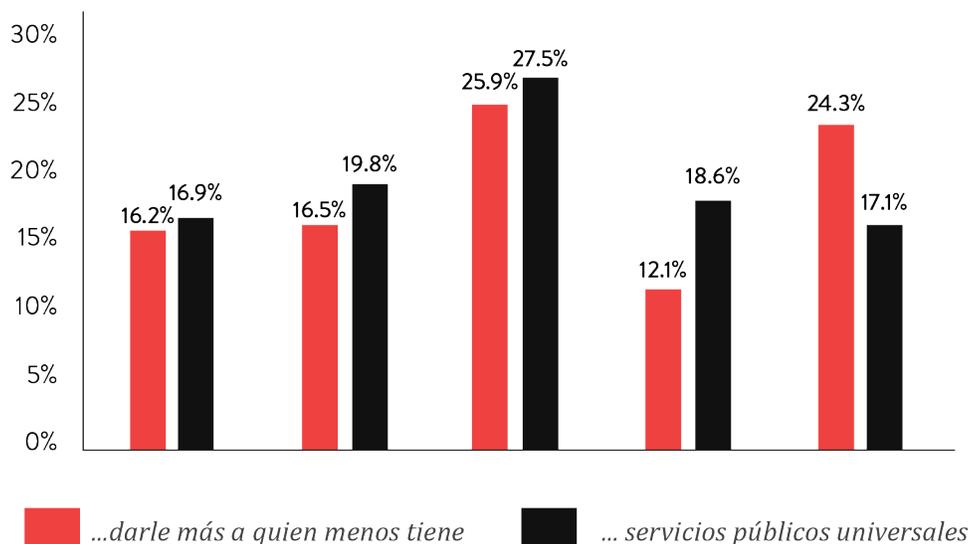
También fue común la percepción de que ciertas organizaciones o grupos tienen mayores privilegios en materia fiscal. Por ejemplo, **el 47% y 48% de las personas encuestadas respondió que tanto las empresas como las personas más ricas pagaban pocos impuestos. Esto sugiere que una reforma al ISR más progresiva dirigida a estos grupos podría gozar de cierta aprobación, siempre y cuando la ciudadanía perciba que dichos cambios no afectan directamente a las clases media y baja.**

Además de los grupos mencionados, entre el 47% y el 49% de las personas pensaron que las pequeñas y medianas empresas, los organismos no gubernamentales, las personas trabajadoras independientes y los vendedores ambulantes pagan pocos impuestos. Es importante destacar que la mayoría de los entrevistados pensó que, a excepción de la gente más rica, las empresas/unidades económicas, sin importar formalidad ni tamaño, pagan menos impuestos que las personas físicas.

Mención especial tiene también la clase política en las percepciones de la ciudadanía, pues el 48% aseveró que pagan pocos impuestos. Estas percepciones pueden estar ligadas a la moral tributaria. Si se percibe que los políticos gozan de ciertos privilegios para pagar menos impuestos, la legitimidad del Estado para cobrarlos se pone en cuestión.

La encuesta de Oxfam México contenía también una pregunta sobre qué políticas públicas serían más legítimas de financiar suponiendo que hubiese un incremento de los impuestos. Como ilustra la Gráfica 3, se preguntó a las personas si estarían dispuestas a pagar más impuestos suponiendo que estos se emplearan en una de dos alternativas: ofrecer más bienes y servicios públicos o darle más a quienes menos tienen. **Se encontró que existe una mayor disposición a pagar más impuestos si estos se usan para la provisión de bienes públicos (37% de los encuestados estuvo muy de acuerdo o de acuerdo) en lugar de beneficiar a las personas más pobres (33%).**

*Gráfica 3.
¿Qué tan dispuesto(a) estarías a pagar más impuestos si estos se usarán para...?*

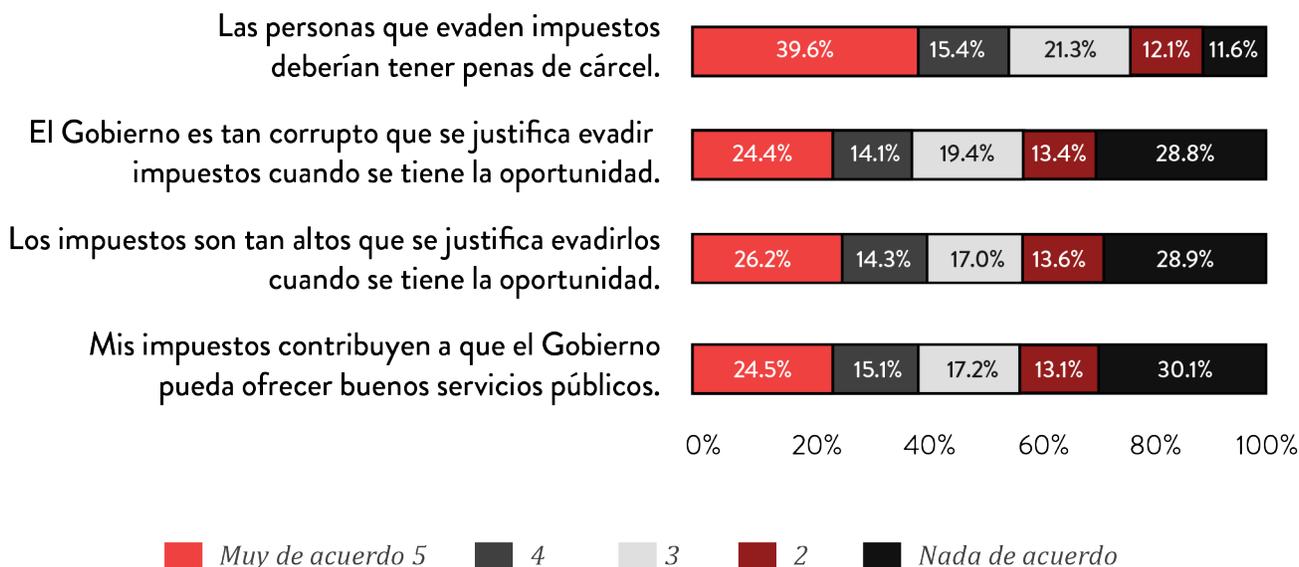


Al comparar por nivel socioeconómico, también se encontró que las personas de niveles altos estarían más dispuestas a que hubiese un aumento en los impuestos para financiar bienes públicos (39%) que las de estratos económicos más bajos (34%). Esto puede deberse a que las personas con mayores recursos obtienen una utilidad mayor por dichos bienes que la que obtienen las personas con menores ingresos. **Todo lo anterior sugiere que sería más factible una reforma fiscal progresiva si conllevara una provisión de bienes y servicios que beneficiaran a la comunidad en general y no solo a grupos particulares.**

Otro tema que abordó la encuesta fue el de la evasión fiscal, tanto en monto como en frecuencia. En ambos casos, los resultados fueron casi idénticos. El grupo sobre el que hubo una percepción más negativa fue el de los políticos, pues cuatro de cada 10 personas encuestadas los consideraron como los mayores evasores, tanto en monto como en frecuencia. No muy lejos de ellos, en segundo lugar, se encontraron las empresas: casi tres de cada 10 personas las consideraron las mayores evasoras. Finalmente, en un alejado tercer lugar se hallaron los comerciantes ambulantes.

El último asunto que exploró la encuesta de Oxfam México fue acerca de las percepciones que existían sobre diversos aspectos del sistema impositivo. Como se muestra en la Gráfica 4, entre los encuestados hubo un alto grado de apoyo a las acciones punitivas en materia fiscal. En efecto, ante la aseveración de que las personas que evaden impuestos debían tener penas de cárcel, 55% estuvo muy o algo de acuerdo, en contraste con el 24% que discrepó de ello. Esta pregunta fue la que más apoyo mayoritario tuvo.

*Gráfica 4.
¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estás
con las siguientes afirmaciones?*

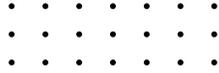


Por otro lado, paradójicamente un porcentaje significativo de los encuestados cuestionó la legitimidad misma de las contribuciones: a la afirmación de que los impuestos eran tan altos que se justificaba evadirlos si se tuviera una oportunidad, el 41% de la población estuvo muy o algo de acuerdo, mientras que un 43% estuvo poco o nada de acuerdo. En la misma línea, a la afirmación de que el Gobierno es tan corrupto que se justifica evadir impuestos, un 39% estuvo muy o algo de acuerdo, mientras que el 42% opinó lo contrario.

Finalmente, sobre la afirmación de que los gravámenes contribuyen a que el Gobierno pueda ofrecer buenos servicios públicos, el 40% de los encuestados estuvo muy o algo de acuerdo, mientras que el 43% discrepó de ello.



Conclusión



Más allá de los cambios que puedan lograrse para tener un sistema fiscal más progresivo y eficaz, se requieren también políticas institucionales que fortalezcan la moral tributaria y la confianza de la ciudadanía. Ello asegurará que cualquier reforma en materia fiscal tenga una verdadera legitimidad política, al ser percibidas las contribuciones como necesarias, justas, equitativas y al margen de las presiones de grupos de interés específicos.



Bibliografía

Aboites, Luis y Mónica Unda (2012). *El fracaso de la reforma fiscal de 1961. Artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidí en torno a la cuestión tributaria en México*, Ciudad de México, El Colegio de México.

Castañeda, Víctor M. (2015). “La moral tributaria en América Latina y la corrupción como uno de sus determinantes”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224), pp. 103-132.

Crowe, Martin T. (1944). *The Moral Obligation of Paying Just Taxes*, Studies in Sacred Theology No. 84. Washington, The Catholic University of America.

Kirchgässner, Gebhard (2011). “Tax Morale, Tax Evasion, and the Shadow Economy”, F. Schneider (ed.), *Handbook on the Shadow Economy*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 347-374.

McGee, Robert W. (2012). “Four Views on the Ethics of Tax Evasion”, R. W. McGee (ed.), *The Ethics of Tax Evasion*, Nueva York, Springer Verlag.

McGee, Robert W., Yanira Petrides y Adriana M. Ross (2012). “Ethics and Tax Evasion: A Survey of Mexican Opinion”, R. W. McGee (ed.), *The Ethics of Tax Evasion*, Nueva York, Springer Verlag.

Ondetti, Gabriel (2017). “El poder de las preferencias: las élites económicas y tributación baja en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXII(231), pp. 47-76.

Ortiz, Erik (2020). “Moral tributaria en México: factores que afectan el pago de impuestos”, documento de trabajo, Ciudad de México, Centro de Investigación y Estudios Presupuestarios (CIEP).

Oxfam México (2020). Encuesta de Percepciones sobre Justicia Tributaria: oxfamMexico.org/conocimiento
Servicio de Administración Tributaria (2021). “La recaudación tributaria aumentó durante 2020 pese a la pandemia”. Comunicado SAT: gob.mx/sat/prensa

Torger, Benno (2005). “Tax Compliance and Tax Morale in Latin America”, *Public Choice*, 122(1-2), pp. 133-157.

Unda, Mónica (2020). “Executive Dominance and Business Lobbying in Mexico’s 2013 Tax Reform”, documento de trabajo, Wisconsin, Marquette University.

Urzúa, Carlos M. (2013). “Cinco propuestas en materia tributaria”, Z. Villamar (ed.), *Hacia una reforma tributaria progresista*, Ciudad de México, Fundación Friedrich Ebert.

Villarreal, Héctor J. (2019). *Pensando una reforma integral al sistema fiscal mexicano*, Ciudad de México, Fundación Friedrich Ebert.

Deducciones personales: Impacto presupuestario y regresividad



Adrián García Gómez¹⁴
Erick Ortiz Covarrubias¹⁵



¹⁴ Coordinador de ingresos e impuestos del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).
¹⁵ Investigador en el del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).

Introducción



La principal función del sistema tributario es la recaudación de ingresos para el financiamiento del aparato gubernamental y el ejercicio de la política pública. Sin embargo, la estructura de la tributación también se utiliza como un espejo del gasto público a través de la dimisión total o parcial de la recaudación potencial de algunos contribuyentes o sectores de la economía. A esta renuncia se le conoce como gasto fiscal (Villela, Lemgruber y Jorratt, 2010).



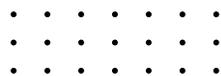
El gasto fiscal se ejerce mediante la aplicación de prerrogativas en las leyes en materia que reducen o posponen las obligaciones tributarias de un grupo determinado. Puede tomar la forma de deducciones, exenciones, tasas diferenciadas, créditos fiscales y otros instrumentos.

La renuncia tributaria suele efectuarse para mitigar los efectos regresivos del sistema tributario, promover la eficiencia recaudatoria, incentivar la inversión en ciertos sectores y mejorar el bienestar de la población. Aunque bajo ciertas circunstancias esta puede ser un instrumento de política pública eficaz, existen diversas consideraciones que ponen en entredicho su uso generalizado. **En México, la baja recaudación tributaria y las presiones sobre las finanzas públicas hacen oportuna una reconsideración del gasto fiscal como instrumento de política pública.**

En este texto se analizan las implicaciones distributivas de uno de los gastos fiscales más presentes en la vida de muchas personas “de a pie”: las deducciones personales. La primera parte del documento resume las características del gasto fiscal, seguida de un breve esbozo de las dimensiones de este instrumento en el caso mexicano. Posteriormente, se presenta el análisis distributivo a detalle de las deducciones personales. Finalmente, se enumeran las implicaciones del ejercicio.



El balance del gasto fiscal: beneficios y deficiencias



La instrumentación de la renuncia tributaria ofrece algunas ventajas frente a los programas de gasto directos. El gasto fiscal presenta menores costos administrativos y de supervisión que ejercicio presupuestario; además, no interviene de forma directa en las preferencias de las personas, a diferencia de algunos programas condicionados. En consecuencia, las disposiciones tributarias pueden ser herramientas eficientes para la promoción de ciertos objetivos de política pública (Martorano, 2018; OCDE, 2010; Swift y Cavalcanti, 2003; Villela, Lemgruber y Jorratt, 2010).

No obstante, el gasto fiscal presenta desventajas que pueden hacer su actuación *sub-óptima* en relación con el ejercicio del gasto presupuestario. Primero, su implementación y discusión no es del todo transparente y resulta vulnerable al cabildeo de grupos de interés, ya que las prerrogativas de los gastos fiscales no suelen negociarse a la par del presupuesto público (De Renzio, 2019).

Además, la evaluación del impacto de estos instrumentos sobre el bienestar de la población es escasa y difícil de realizar. Así, al no estar sometidas a procesos de revisión y renovación periódicos, su actuar es virtualmente permanente y tienden a crecer con el tiempo (De Renzio, 2019; OCDE, 2010; Villela, Lemgruber y Jorratt, 2010).

Los gastos fiscales también añaden complejidad al sistema tributario en tanto elevan los costos del pago de impuestos y generan incentivos a la evasión. Asimismo, pueden erosionar las percepciones de los contribuyentes sobre la equidad del sistema tributario, ya que únicamente las personas con mayores recursos pueden acceder a los beneficios —cuando estos no son inmediatos— al hacerse de la asesoría de profesionistas especializados en materia (Swift y Cavalcanti, 2003; Villela, Lemgruber y Jorratt, 2010).

Por otro lado, los incentivos de las prerrogativas alcanzan tanto a la población objetivo como a cualquiera que se involucre y cumpla la normativa legal. Es decir, que los beneficios del gasto fiscal no están focalizados, lo que podría hacerlos menos efectivos *vis-à-vis* los programas presupuestarios (Villela, Lemgruber y Jorratt, 2010).

Finalmente, los gastos fiscales distorsionan los efectos distributivos del sistema tributario y tienen diversas implicaciones para la equidad. En primer lugar, violan los principios de equidad horizontal al otorgar tratamientos distintos a contribuyentes de otra forma idénticos, a la par de las distintas preferencias y necesidades de estos. Segundo, cualquier disposición fiscal implementada bajo un esquema de tasas progresivo genera mayores beneficios para las personas con mayores recursos, a la vez que excluye a quienes no pagan impuestos a la renta, que normalmente pertenecen a los grupos más desaventajados de la sociedad. Así, el gasto fiscal suele ser regresivo (OCDE, 2010; Ross, 2018; Swift y Cavalcanti, 2003; Villela, Lemgruber y Jorratt, 2010).

En tercer lugar, la dimisión de parte de la recaudación debida limita los recursos de los que dispone el Estado para la realización de políticas redistributivas directas. De esta forma, el gasto fiscal genera presión sobre el sistema fiscal y limita el margen de maniobra de los gobiernos (Bariex, Benítez y Pecho, 2017; OCDE, 2010; Ross, 2018).



Dimensiones del gasto fiscal en México



En México, la administración tributaria hace extenso uso de los gastos fiscales con el fin de alcanzar diversos objetivos de política pública. Aun cuando la suma de los montos presentados en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) no es estrictamente el total de los ingresos dimitida, si tomamos ese dato como referencia, la pérdida recaudatoria ascendería a 898,040 millones de pesos (mdp) en 2020; 3.9% del producto interno bruto (PIB), lo que equivale a más del 90% de la recaudación total del IVA estimado en ese mismo año. Una tercera parte de este monto corresponde a las prerrogativas aplicables al impuesto sobre la renta (ISR) de personas físicas: deducciones, exenciones, regímenes especiales o sectoriales y diferimientos (SHCP, 2020).

3.1 Deducciones personales

En particular, las deducciones personales se implementan con el fin de estimular el consumo de bienes considerados *meritorios*, por ejemplo, educación, salud, vivienda y actividades culturales. La Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) contempla diversos gastos personales que pueden restarse de los ingresos gravables, como colegiaturas, honorarios médicos y donativos (SHCP, 2020a). Sin embargo, por su naturaleza y por la progresividad del ISR sobre personas físicas, las deducciones personales son regresivas. Esto se debe a que a mayor ingreso se tiene una mayor tasa marginal de impuesto y, por ende, una mayor reducción del impuesto a pagar derivado de aplicar deducciones. Es decir, un gasto deducible de 1,000 pesos reduciría en un monto mayor el impuesto a pagar a una persona de mayores ingresos en comparación con una de menor ingreso. Para ilustrar esto, se presenta un ejemplo en la Tabla 1.

Tabla 1. Reducción de impuesto derivado de deducciones por nivel de ingreso

<i>Concepto</i>	<i>Ingreso anual de \$3,500,000</i>	<i>Ingreso anual de \$70,000</i>
Gasto deducible	\$1,000	\$1,000
Tasa marginal	35%	10.88%
Reducción en ISR a pagar	\$350	\$108.8



De acuerdo con el PGF de 2020, en ese año la renuncia tributaria por concepto de deducciones personales ascendió a 26,067 mdp. Esto es más de lo que se espera destinar, al cierre del año, para el programa Jóvenes Construyendo el Futuro. De acuerdo con su tipo, estos beneficios se concentran entre 70 y 98% en el 10% más adinerado de la población (SHCP, 2020a; b).

Ya que las deducciones se otorgan con el objeto de incentivar el consumo de bienes con externalidades positivas, la concentración de los beneficios entre los individuos con mayores ingresos podría implicar que las deducciones recompensan a quienes los hubieran utilizado o consumido de cualquier forma (Swift y Cavalcanti, 2003). Por ello, la implementación de este tipo de disposiciones debería replantearse frente a diversas alternativas de política pública.

A luz de estas consideraciones, en este documento se asesora, a detalle, la concentración de los beneficios de las deducciones en el país, con el fin de construir y aportar al debate del diseño sistemas tributarios más equitativos y eficientes. Ya que la información presentada cada año en el PGF no cuenta con el nivel de desagregación de los datos de las declaraciones anuales, este ejercicio dibuja la desigualdad en materia de forma más completa.



04

Desigualdad en los beneficios



4.1 Metodología

Para dimensionar la distribución de los beneficios de las deducciones personales entre la población del país, se hace uso de la edición más reciente de los datos abiertos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (INEGI, 2016; SAT, 2015). En concreto:

UNO

Se utilizó la ENIGH 2016 para obtener el ingreso percibido por persona ocupada por hogar.

DOS

Todos los montos de la ENIGH 2016 fueron transformados a pesos de 2015, para efectos de comparabilidad con los datos abiertos del SAT.

TRES

Debido a que se asume que el ingreso reportado en la ENIGH es neto de obligaciones fiscales, se le imputó el ISR pagado a cada una de las observaciones, utilizando para los cálculos lo establecido en la LISR, a fin de obtener ingresos comparables con aquellos presentados por los datos abiertos del SAT.

CUATRO

Se dividió a la población en cuantiles de ingreso de acuerdo con los resultados de los dos pasos anteriores, utilizando como población total solo a los asalariados.

Las observaciones del SAT se reordenaron por ingresos, incluyendo solamente a quienes tributan bajo el Régimen de sueldos y salarios e ingresos asimilados a salarios, utilizando la información sobre el ingreso total acumulable de las personas de acuerdo con los cuantiles computados con la ENIGH. No se consideraron las observaciones con ingresos nulos.

Se calculó el monto total y el promedio de deducciones de cada cuantil.

Aunque la imputación de los cuantiles de la ENIGH a las observaciones del SAT altera el número de observaciones por segmento, este método se favoreció a fin de ampliar el panorama de los resultados del ejercicio. La ENIGH representa a la población en su totalidad, incluyendo a quienes laboran en el mercado informal, mientras que las observaciones del SAT se refieren únicamente a los trabajadores formales que presentaron declaración anual. De este modo, el método descrito permite observar la distribución de los beneficios de las deducciones personales en la población total.

El monto total de la renuncia tributaria por concepto de deducciones como aparece en los datos del SAT es mayor que lo estimado en el PGF, en parte por las particularidades de la información utilizada¹⁶ y, posiblemente, porque el concepto aglutina diversos estímulos a los que las personas físicas pueden ser acreedoras. No obstante, esto podría tener diferentes implicaciones: primero, que el PGF subestima la pérdida por el concepto a discusión y, segundo, que muchas de las deducciones personales presentadas en las declaraciones terminan siendo rechazadas por la autoridad. Para fines de claridad, en este documento se reportan los resultados de acuerdo con las cifras y la categorización presentadas en los datos abiertos del SAT.

La semejanza entre los resultados referentes a la distribución de los beneficios de las deducciones personales en esta investigación y lo reportado por la SHCP en el PGF refuerza la importancia de los hallazgos y el buen ajuste de las estimaciones.

4.2 Resultados

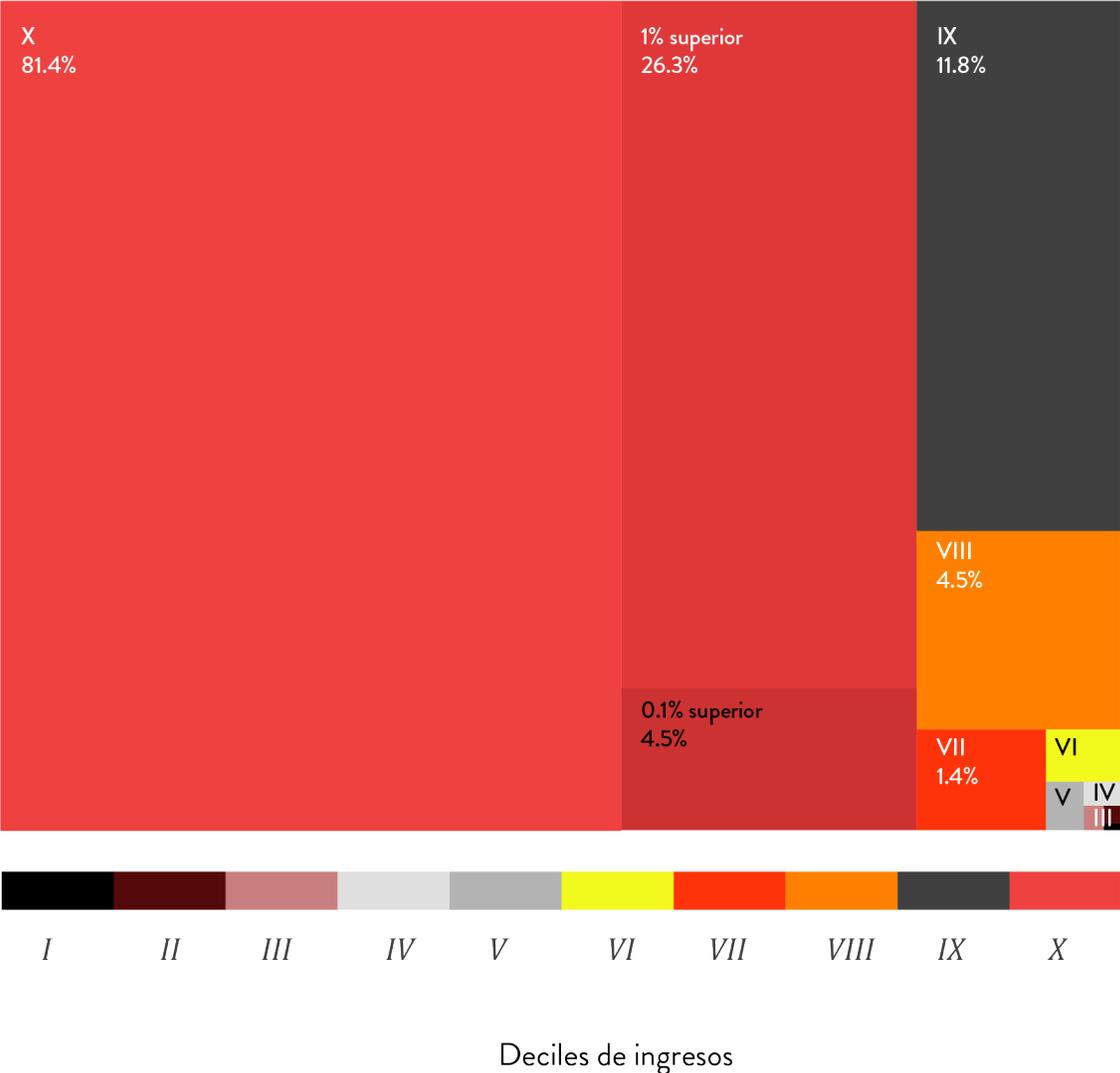
Los beneficios fiscales por concepto de deducciones personales están altamente concentrados en los cuantiles más altos de la distribución de ingresos. En 2015, el 10% más rico de la población acumuló 81.4% de las prerrogativas, mientras que el 90% se quedó con menos de una quinta parte de los provechos, de los cuales más de la mitad correspondieron al penúltimo decil. Asimismo, el 1% con más recursos abarcó 26.3% de los beneficios; 41.9% más que los primeros nueve deciles juntos, mientras que el 0.1% más adinerado recibió 11 veces lo que la mitad más pobre de la población (Figura 1).

Los montos promedio deducidos también varían a través de la distribución del ingreso. Una persona que se ubica entre el 0.1% con más ingresos recibió, en promedio, beneficios 416 veces mayores que alguien en el 10% más desaventajado (Figura 2).

¹⁶ Los datos abiertos del SAT se presentan mediante un proceso de anonimización que consta en la introducción de ruidos aleatorios a las observaciones. El proceso se describe a mayor detalle en SAT (2015).

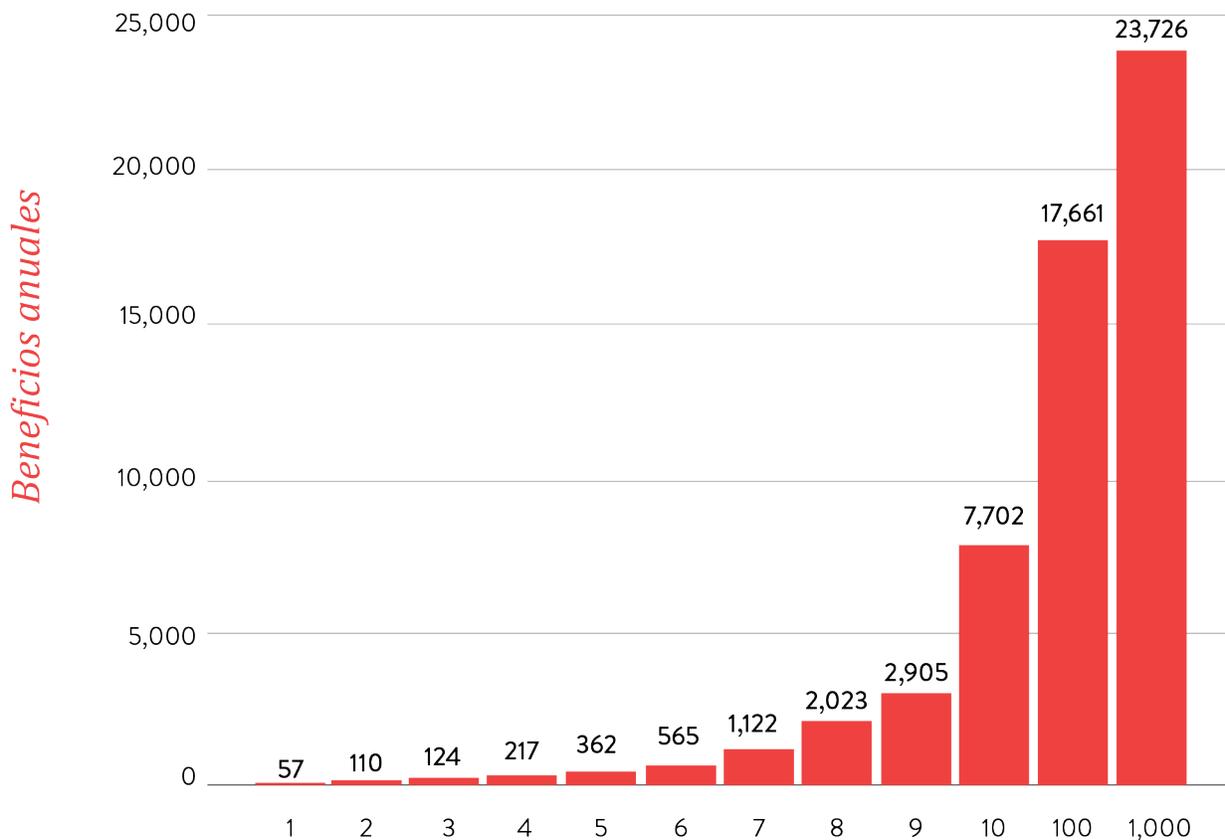
La concentración de los beneficios en los percentiles más altos podría ser incluso mayor a lo observado en este ejercicio, ya que los datos del SAT no incluyen observaciones con ingresos mayores al promedio más tres desviaciones estándar, es decir, descartan a algunos de los individuos de más altos ingresos (SAT, 2015). Además, los beneficios que corresponden a los sectores más humildes posiblemente estén sobreestimados. Ya que la base de datos se compone únicamente de aquellas personas que emiten una declaración anual y la complejidad de la legislación tributaria podría hacer prohibitiva la participación de los sectores de la población más desaventajados, es posible que las observaciones correspondientes a los deciles más bajos se integren, en parte, de personas con mayores ingresos, que no son las principales receptoras de recursos de los hogares que habitan.

Figura 1. Concentración de los beneficios de las deducciones por cuantiles de ingreso



Nota: El PGF únicamente incluye los montos deducidos por deciles de ingreso. Los montos corresponden a pesos reales de 2015.
Fuente: Elaboración propia con datos de SAT, 2015; SHCP, 2020.

Figura 2. Beneficios promedio de las deducciones por cuantiles de ingreso

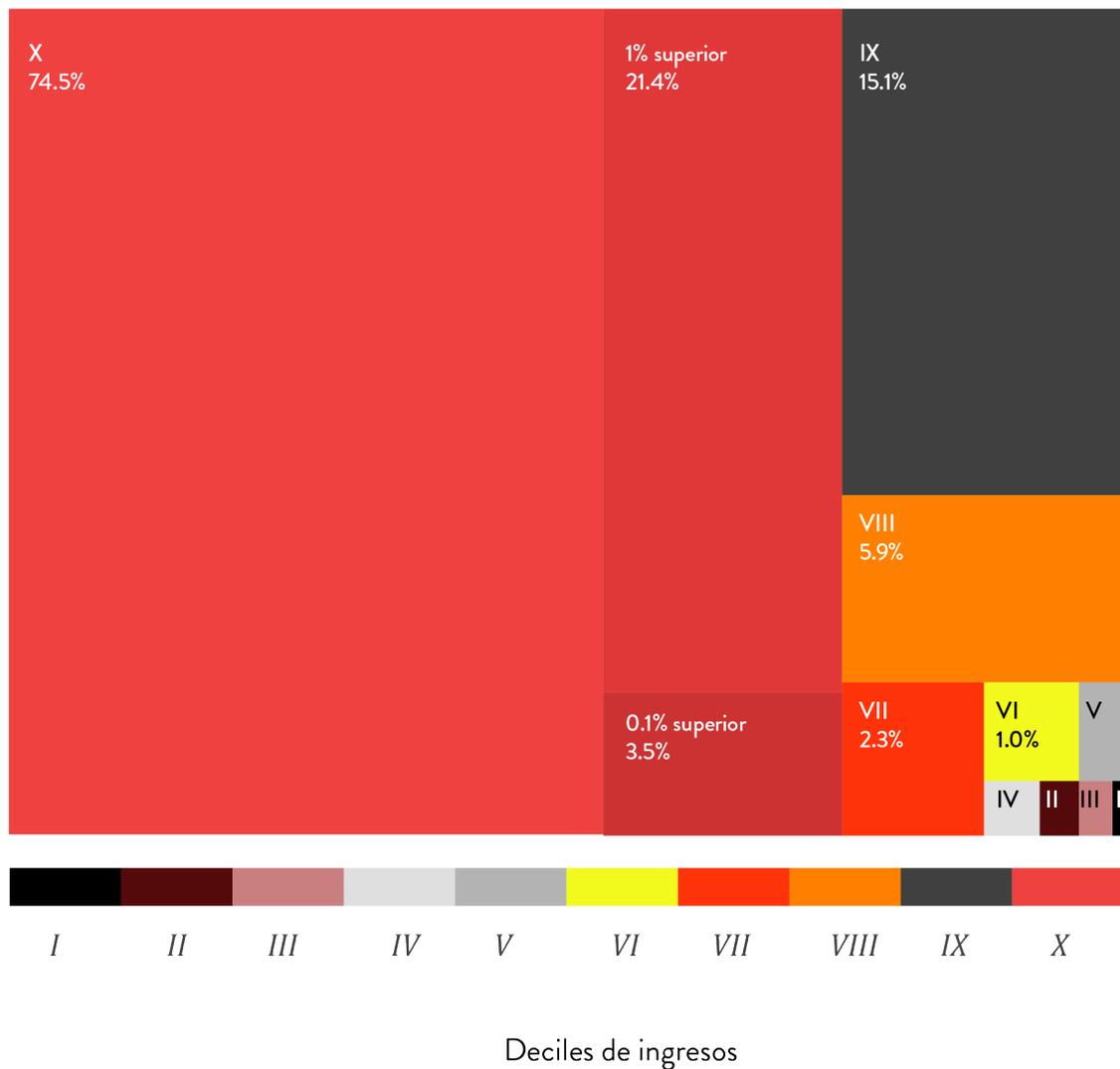


Nota: Los porcentajes corresponden a los beneficios que recibieron las personas a favor del ISR debido. No se incluyen etiquetas para las proporciones menores a 1%.

Fuente: Elaboración propia con datos de SAT, 2015; SHCP, 2020.

Uno de los factores que empuja la regresividad observada en el otorgamiento de los beneficios es que estos se aplican a las tasas marginales del ISR que corresponden a cada individuo. Alternativamente, podría fijarse una tasa constante para todos los contribuyentes. La Figura 2 muestra la distribución de los beneficios bajo un esquema en el que todas las personas pudieran recibir beneficios equivalentes al 25% de sus gastos deducibles. Una medida de este tipo combate la regresividad debido a que, volviendo al ejemplo de la Tabla 1, un gasto deducible de 1,000 pesos reduciría el ISR a pagar en 250 pesos para todos, independientemente de su nivel de ingreso o tasa marginal. Aunque la mayor parte de las prerrogativas seguiría concentrándose entre las personas con mayores ingresos, los últimos nueve deciles recibirían en conjunto 37.5% más beneficios, mientras que aquellos correspondientes al 10% con menos recursos serían casi cinco veces mayores. Más específicamente, los primeros tres deciles pasarían de concentrar el 0.1% de los beneficios totales al 0.5%, mientras que el decil 10 pasaría de concentrar el 81.4% de los beneficios al 74.5%. Esta medida también reduciría el gasto fiscal por deducciones personales en 1,275 mdp.

Figura 3. Concentración de los beneficios de las deducciones por cuantiles de ingreso, bajo esquema alternativo



Nota: Los porcentajes corresponden a los beneficios que recibieron las personas a favor del ISR debido. No se incluyen etiquetas para las proporciones menores a 1%.

Fuente: Elaboración propia con datos de SAT, 2015; SHCP, 2020.



Implicaciones



Es prioritario replantear el uso generalizado del gasto fiscal. Además de generar opacidad y complejidad en el sistema tributario, su instrumentación puede tener efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. En esta investigación, se muestra que los beneficios de las deducciones personales están altamente concentrados entre los sectores más adinerados.



En cierta medida, estos resultados son evidentes. Ya que la mayor parte de la recaudación por impuestos directos emana del sector de la población con más ingresos, este tenderá a concentrar la mayor parte de los beneficios fiscales. De igual manera, bajo un esquema tributario progresivo, cualquier provisión fiscal tenderá a ser regresiva. No obstante, esto no puede ser un sustento válido para la estructura actual del sistema fiscal. Las erogaciones tributarias representan un gasto y, como tal, deben someterse a evaluación en virtud de sus beneficios y costos.

Una evaluación a profundidad de los efectos distributivos de las deducciones resulta fundamental, así como de alternativas presupuestarias a la erogación indirecta de recursos. Las deducciones personales y, en general, los gastos fiscales, deben evaluarse en consideración del costo de oportunidad que representan para las finanzas públicas.

Una alternativa al esquema actual sería el establecimiento de una tasa fija a la que cotizarían los gastos realizados; esto podría aminorar los efectos regresivos del instrumento. Asimismo, y dependiendo de la tasa elegida, esta opción podría disminuir la renuncia tributaria atribuible al concepto.

La importancia del tema destaca la necesidad de más y mejores datos tributarios. Sin estos, resulta imposible tener certeza sobre los efectos del gasto fiscal en el bienestar de la población. De igual manera, en la medida en que la información sobre la distribución del ingreso no sea transparente, la precisión de las estimaciones relevantes permanecerá incierta.



Referencias

Barriex, A., J. C. Benítez y M. Pecho (2017). *Revisiting Personal Income Tax in Latin America: Evolution and Impact*, OCDE.

De Renzio, P. (2019). *Gastos tributarios en América Latina: Una perspectiva de la sociedad civil*, International Budget Partnership.

INEGI (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*: inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/

Martorano, B. (2018). *Tax Policy and Inequality in Latin America*, International Budget Partnership.

OCDE (2010). *Tax Expenditures in OECD Countries*.

Ross, J. (2018). *Tax Expenditures and Inequality in Latin America*, International Budget Partnership.

SAT (2015). *Datos anonimizados. Declaraciones anuales de personas físicas*: omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html

SHCP (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto a tercer trimestre)*: transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

SHCP (2020). *Presupuesto de Gastos Fiscales*: gob.mx/shcp/documentos/presupuesto-de-gastos-fiscales-2020#:~:text=El%20Presupuesto%20de%20Gastos%20Fiscales,a%20las%20disposiciones%20fiscales%20vigentes.

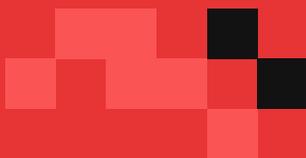
Swift, Z. L., & Cavalcanti, C. B. (2003). *Why Worry About Tax Expenditure?*, Wasington, DC, Banco Mundial.

Villela, L., A. Lemgruber y M. Jorratt. (2010). “Gastos tributarios: la reforma pendiente”, *Trimestre Fiscal*, 92, pp. 79-119.

Panorama general del ISR en México y áreas de mejora



Mariana Campos Villaseñor¹⁷



¹⁷ Coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa. Agradezco las aportaciones de Lía Álvarez Baeza, como asistente de investigación en este trabajo.

Resumen ejecutivo



El objetivo de este artículo es dar al lector un panorama general del ISR en México a través de su posicionamiento a nivel internacional y nacional, para identificar las áreas de oportunidad de este impuesto con miras a mejorar la justicia fiscal y la recaudación asociadas. A pesar de que México presenta un bajo indicador de recaudación con relación a su PIB, la recaudación del ISR de personas morales con relación al PIB supera la observada en el promedio de países de la OCDE y es igual a la del promedio en América Latina. El ISR es el impuesto de mayor peso en la recaudación tributaria de México y la OCDE. El área de oportunidad del ISR de México está en el pago de las personas físicas, porque una ínfima porción de la PEA presenta declaración de ISR y paga el impuesto. Un factor que posiblemente favorece esta informalidad económica es la aplicación poco progresiva de las tasas de ISR, que castiga en mayor medida a los rangos de ingreso bajo-medio y en menor medida a los rangos de ingreso alto. Este diseño impositivo parece contribuir a la informalidad observada. Para lograr una mayor recaudación y mejorar la justicia fiscal, se sugiere aumentar las tasas de impuestos a los rangos de ingreso a partir de un millón de pesos. No obstante, esto no representará un cambio significativo en la recaudación y no debe evitar que la próxima reforma fiscal también mejore el régimen del IVA.



Panorama del ISR en México



El impuesto sobre la renta (ISR)¹⁸ grava los ingresos generados por las personas físicas y morales durante el ejercicio fiscal. Las primeras se refieren a sueldos, salarios u honorarios que perciben los individuos como remuneración por su trabajo. Las segundas, a empresas que producen y obtienen ganancias por la venta de productos o servicios finales o intermedios. En 2002, se recaudaron 635 miles de millones de pesos (mmdp)¹⁹ por ISR, equivalentes a 4.1% del PIB; para 2019, fueron 1,737 mmdp, que representaron 7.0% del PIB. Es decir, que en 17 años se ganaron casi tres puntos porcentuales del PIB en recaudación de ISR y un crecimiento de 173% (6.1% promedio anual).

¹⁸ El impuesto sobre la renta (ISR) fue introducido por Álvaro Obregón en 1921, mediante la Ley Centenario, como un impuesto, entre 1.0% y 4.0%, que se aplicaba sobre los ingresos brutos de mexicanos y extranjeros que tuvieran fuentes de ingreso en México.

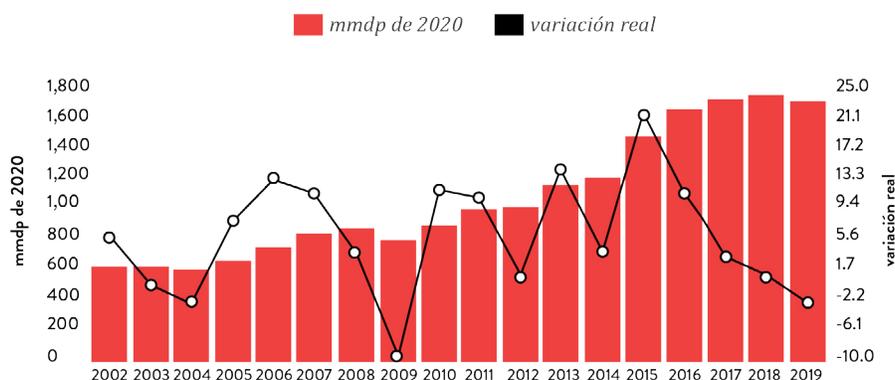
¹⁹ Miles de millones de pesos a precios de septiembre de 2020.

No todos los años han sido de bonanza para este impuesto; en 2009, presentó una caída de 9.1% debido a que su recaudación se vio afectada por el menor dinamismo de la actividad económica, que suele acompañarse de bajos ingresos por cierre de empresas y desempleo. Por otro lado, en 2015 tuvo un crecimiento de 22.2%, gracias al efecto de las modificaciones al marco tributario y a las medidas de administración tributaria adoptadas como resultado de la Reforma Hacendaria implementada en 2014. En contraste, el ISR presentó una caída de 2.2% en 2019, debido al crecimiento negativo en la actividad económica.

Al tercer trimestre de 2020, la recaudación de ISR ascendió a 1,343 mmdp, con respecto al monto recaudado en enero-septiembre de 2019. Prácticamente permaneció sin cambio, pues únicamente se incrementó 0.8% anual, resultado de algunas reformas impositivas y a un mayor esfuerzo por parte de las autoridades por incrementar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

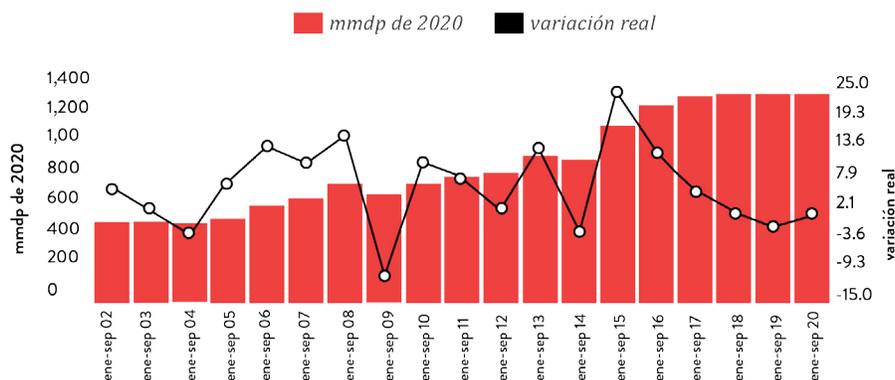
Las personas morales tienen la mayor participación en la recaudación de ISR (47.6%), seguidas de las retenciones que se realizan por salarios, que representan una proporción similar (46.4%). La participación de las personas morales se ha ido incrementando con el tiempo, hasta llegar al 49% en el periodo enero-septiembre de 2020. En cambio, la recaudación del ISR de las personas físicas es menor al 3% y ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo; en 2002 fue casi 8%.

Evolución del impuesto sobre la renta 2002-2019 ***miles de millones de pesos y variación real anual***



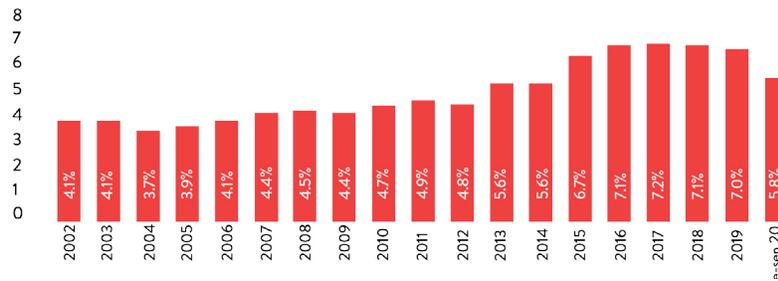
Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

Evolución del impuesto sobre la renta ene-sep 2002-2020 ***miles de millones de pesos y variación real anual***



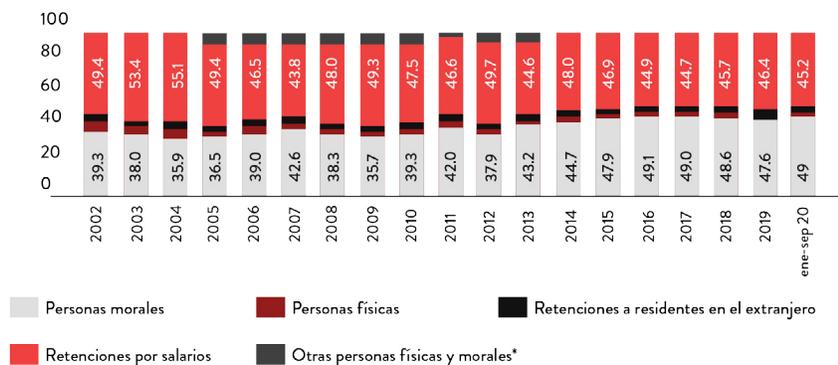
Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

Impuesto sobre la renta como proporción del PIB
2002-2019 y ene-sep 2020
porcentaje PIB



Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

Estructura porcentual del impuesto sobre la renta
2002-2019 y ene-sep 2020
porcentaje del total

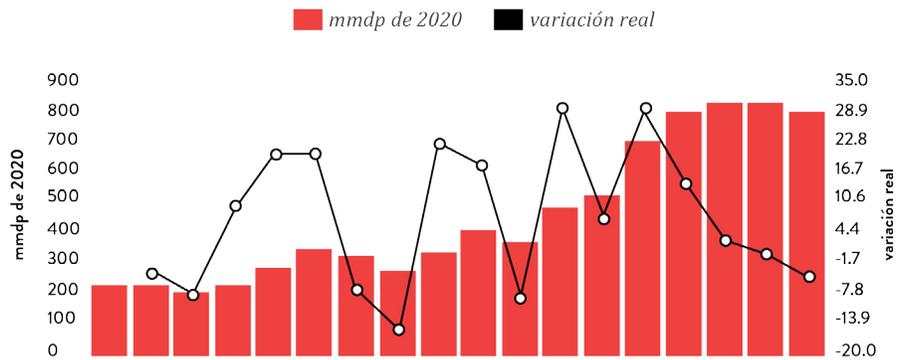


*Se agrupan en el rubro de Otros las Retenciones de Personas Físicas y Personas Morales de manera independiente, distintas a retenciones en el extranjero y salarios, ya que la información es proporcional por el retenedor y no por el obligado al pago. Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

Por tipo de contribuyente, destaca que la recaudación de ISR de personas morales presentó crecimiento negativo en 2019 (-4.2% real), previo a la crisis económica por covid. Contrario al ISR de las personas morales, la tasa de crecimiento de la recaudación de personas físicas ha presentado mayores fluctuaciones a partir de 2014. Parece que la reforma fiscal de ese año impactó negativamente a ese grupo de contribuyentes.

Evolución del impuesto sobre la renta 2002-2019

Personas morales (miles de millones de pesos y variación % real anual)



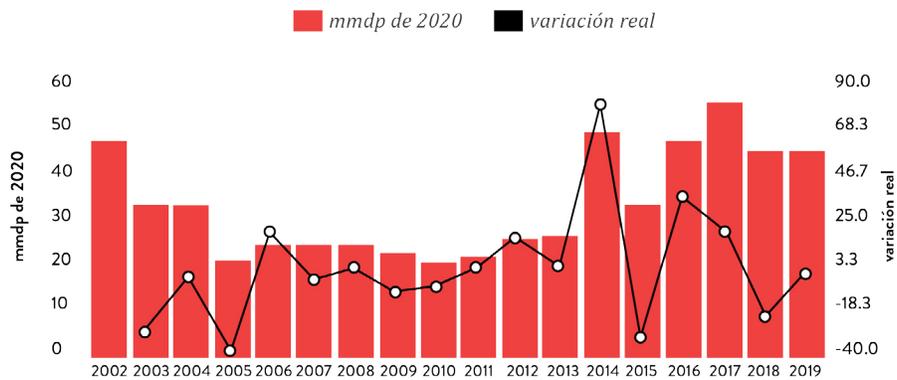
Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

Evolución del impuesto sobre la renta 2002-2019

Personas físicas (miles de millones de pesos y variación % real anual)



México Evalúa



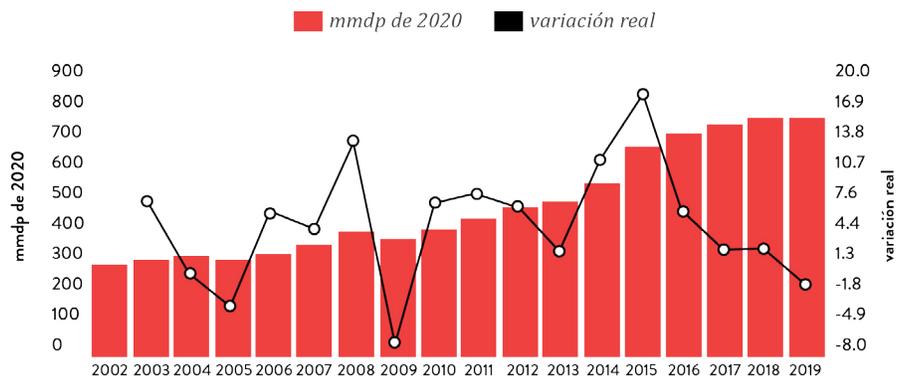
Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

Evolución del impuesto sobre la renta 2002-2019

Asalariados (miles de millones de pesos y variación % real anual)

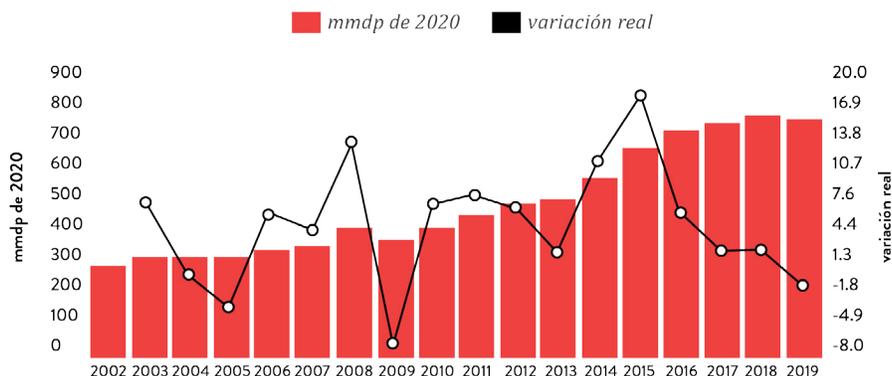


México Evalúa



Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

Evolución del impuesto sobre la renta 2002-2019
Residentes en el extranjero (miles de millones de pesos
y variación % real anual)



Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

Solo una pequeña proporción de contribuyentes activos²⁰ (personas morales y físicas) presentaron declaración con pago de ISR al cierre de 2019, y esta porción ha disminuido a lo largo de los años. **El Servicio de Administración Tributaria (SAT) registró un total de 77.4 millones de contribuyentes activos al cierre de 2019, de los cuales únicamente 5.3% (4.1 millones) presentaron declaración con pago de ISR; de estos el 76.0% son personas físicas.**²¹ A noviembre de 2020, esta porción era 3.8% ligeramente menor a la observada en 2019. Sin embargo, cabe destacar que la misma proporción fue de 38.3% al cierre de 2002.

Las medidas de fiscalización implementadas por parte de las autoridades tributarias no se han traducido en un mayor número de contribuyentes que declaren ingresos y paguen el ISR; claramente este número permanece estancado. Además, el número de contribuyentes que presenta declaración de ISR es menor al observado: un contribuyente puede registrarse en más de un régimen fiscal. Esto significa que el número de contribuyentes que paga impuestos es incluso menor.

Cabe señalar que el número de personas físicas aumentó a partir de 2015. Se ajustó el criterio para la identificación de las personas físicas activas con el régimen de actividad empresarial y profesional, y se obligó el pago provisional mensual de ISR por actividades empresariales o régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.

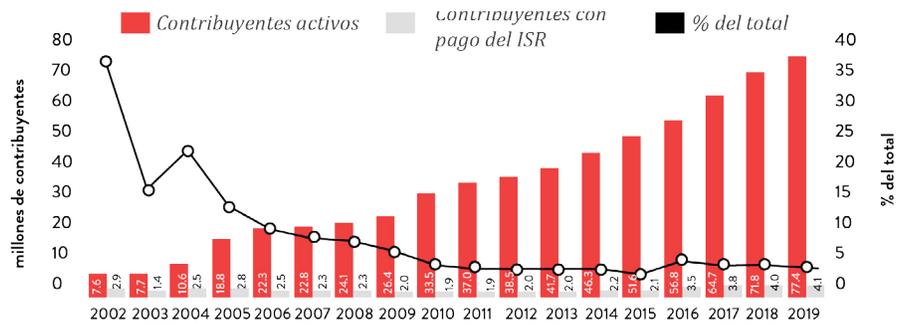
Además, se aprobó el Régimen de Incorporación Fiscal, a través del cual se amplía la aplicación de la reducción del 100% del ISR, IVA y IEPS.²²

²⁰ **Contribuyentes activos** son aquellos que se encuentran inscritos, que no han sido suspendidos ni cancelados. El universo de contribuyentes puede comprender a cualquier persona que se haya inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes (las cuales pueden registrarse con obligaciones fiscales o sin obligaciones).

²¹ Se considera únicamente al auxiliar ADR (Administración Desconcentrada de Recaudación), que ejerce acciones de fiscalización a nombre del SAT en distintas entidades del país en apoyo a la Administración General de Recaudación.

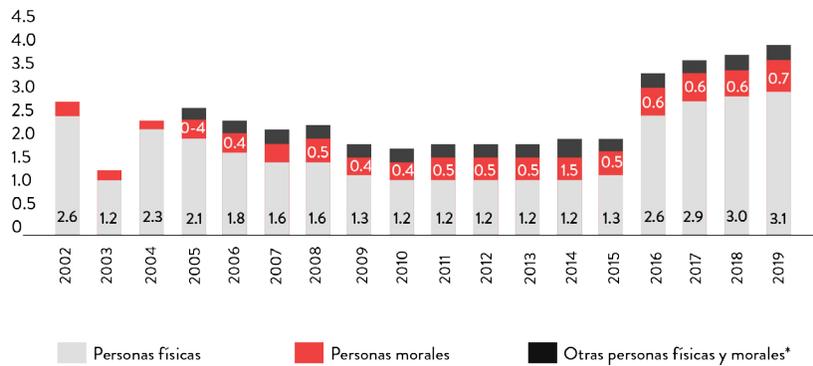
²² "Decreto por el que se amplían los beneficios fiscales a los contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2015.

Número de contribuyentes que presentaron declaración con pago de ISR 2002-2019
millones de contribuyentes y % del total: contribuyentes activos vs. contribuyentes ISR



Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

Número de contribuyentes que presentaron declaración con pago de ISR 2002-2019
millones de contribuyentes: PERSONAS FÍSICAS, MORALES y Otras*



*Se agrupan en el rubro de Otros las Retenciones de Personas Físicas y Personas Morales de manera independiente, distintas a retenciones en el extranjero y salarios, ya que la información es proporcional por el retenedor y no por el obligado al pago. Elaborado por México Evalúa con información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.



El ISR en perspectiva internacional



En perspectiva internacional, México destaca por su baja recaudación como porcentaje del PIB, incluso cuando su indicador es comparado con el de países de un nivel de desarrollo similar (México, 16.4%; AL, 23.1%; OCDE, 34.3%).

Sin embargo, es importante desagregar este indicador para identificar en qué tributos y contribuyentes se finca esta debilidad. Comencemos con el ISR.

La recaudación de ISR como porcentaje del PIB fue menor a la del promedio de la OCDE (7.1% vs. 11.7%) en 2018. No obstante, México se encuentra por arriba (7.1% vs. 6.3%) de América Latina. Para el mismo año, la recaudación de ISR como porcentaje del PIB que se observó en México fue de 7.1% del PIB (3.4% de sociedades y 3.4% de personas físicas). En el promedio de los países de la OCDE fue de 11.7% (3.0% personas morales y 8.3% personas físicas). La recaudación promedio del ISR en América Latina y el Caribe representó 6.3% del PIB (3.5% de sociedades y 2.3% de personas físicas).²³

La ventaja que tiene México con relación a América Latina claramente está impulsada por la recaudación de ISR de personas físicas, pero la de personas morales no es débil frente al promedio de América Latina. Sin embargo, nuestro país se encuentra por debajo de la de Colombia y Chile. En contraste, la nuestra supera a la de varios países de la región como Brasil y Argentina, aunque es menor que la de Uruguay.

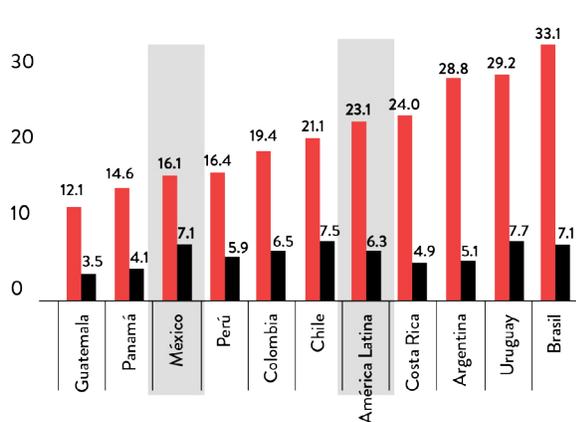
Recaudación total como proporción del PIB: Países seleccionados 2018



México Evalúa

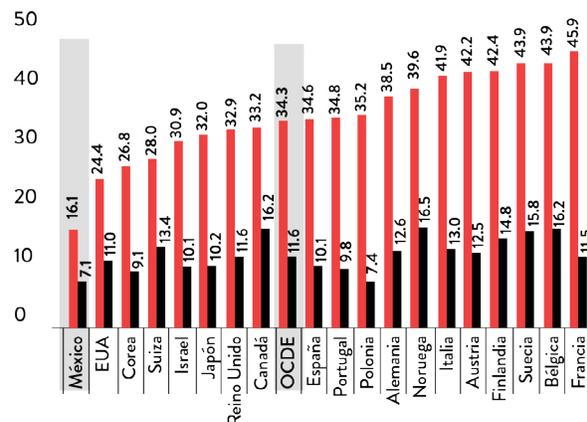
América Latina países seleccionados

■ Recaudación total ■ Recaudación ISR



OCDE países seleccionados

■ Recaudación total ■ Recaudación ISR



Incluye contribuciones a la seguridad social.

Elaborado por México Evalúa con estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE. Stat).

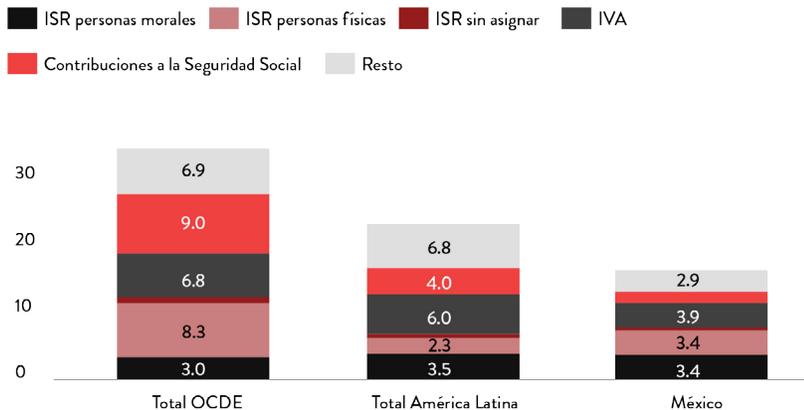
²³ Ecuador, Nicaragua y Venezuela no se incluyen en el cálculo por falta de datos.

Resulta relevante que el porcentaje que representó en México la recaudación de ISR de personas morales del PIB en 2018 superó el de la OCDE. Por otra parte, el indicador nacional se encuentra por debajo de ciertos países como Corea, Japón, Canadá, Noruega, Finlandia y Bélgica; es decir, de países con un sólido sistema fiscal. En cambio, el porcentaje que representa la recaudación de ISR de personas físicas coloca a México en los niveles más bajos de la OCDE, a pesar de destacar en la región de América Latina.

ISR y otros impuestos como proporción del PIB 2018



México Evalúa



Resto: impuestos a la nómina, impuestos a la propiedad, impuestos sobre bienes y servicios, impuestos a la producción e impuestos recurrentes. Elaborado por México Evalúa con estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE. Stat).

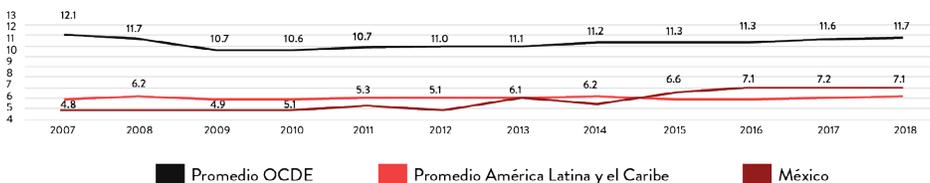
El porcentaje que representa el ISR de personas morales del PIB decreció en la OCDE y en América Latina, pero en México subió. El de México era menor que el de América Latina, pero mayor al de la OCDE en 2018. Con respecto a la recaudación de ISR de personas físicas, el porcentaje promedio de la OCDE es mayor que en México y América Latina. México se encuentra por arriba de América Latina, y a partir de 2015 la brecha entre ambos aumentó.

Evolución histórica del ISR

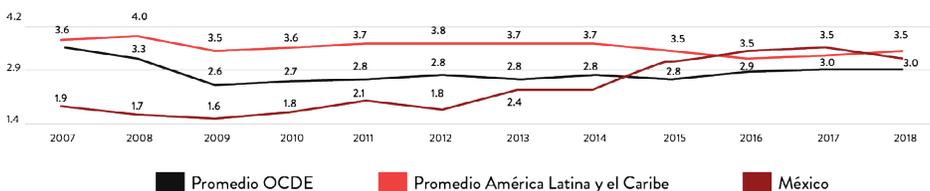


México Evalúa

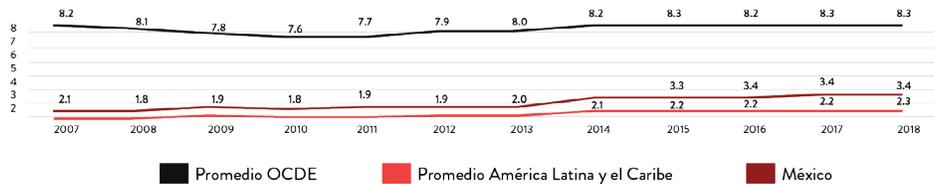
ISR total



ISR personas morales (sociedades)



ISR personas físicas



Elaborado por México Evalúa con estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE. Stat).

El rezago que exhibe México en América Latina en cuanto a la recaudación total como porcentaje del PIB parece mayormente causado por el IVA. En 2018, representó solo 3.9% del PIB. Si nos comparamos con el promedio de la OCDE, estamos 2.9 puntos porcentuales por debajo y, con respecto al promedio de América Latina, 2.1 puntos abajo. La brecha se hace más grande si nos comparamos con Chile o con Argentina: 4.6 y 3.7 puntos de diferencia, respectivamente.

Con respecto al ISR de personas físicas en México, en 2018 representó 3.4% del PIB, quedando 1.1 punto porcentual por arriba del promedio América Latina (2.3% del PIB), pero 4.9 puntos por debajo del promedio de la OCDE, de 8.3% del PIB. En ISR de personas morales, los porcentajes no son tan alejados: 3.4% del PIB en el caso de México, 3.5% el promedio de América Latina y 3.0% el promedio de la OCDE.

México se encuentra dentro de los países de la OCDE con la tasa nominal de ISR corporativa más alta, similar a la de Portugal y por debajo de la de Francia. En América

Latina, Argentina, Panamá y Uruguay redujeron su tasa de ISR de sociedades del 30% al 25%, entre 2007 y 2018. En EU, se redujo el ISR empresarial de 35% a 21%. En cambio, otros países aumentaron las tasas de este impuesto, entre ellos Chile (de 17% en 2007 a 25% en 2017) y México (de 28% en 2007 a 30% en 2010).²⁴

La estructura tributaria de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestra que el ISR es el impuesto más importante para financiar el gasto público; es el que tiene la mayor participación en los ingresos totales.²⁵ En los países miembros de la OCDE, poco más de la mitad de los ingresos totales se obtuvieron por la recaudación del ISR e IVA (54.2% en total), y la suma de ambos representó una proporción que se mantuvo estable entre 1990 y 2018. Sin embargo, al desagregar las participaciones de cada impuesto en los ingresos totales, se observan cambios leves: la recaudación del IVA ganó participación (16.7% en 1990 vs. 20.2% en 2018) a lo largo del tiempo, mientras que la del ISR perdió (37.5% en 1990 vs. 34.0% en 2018).

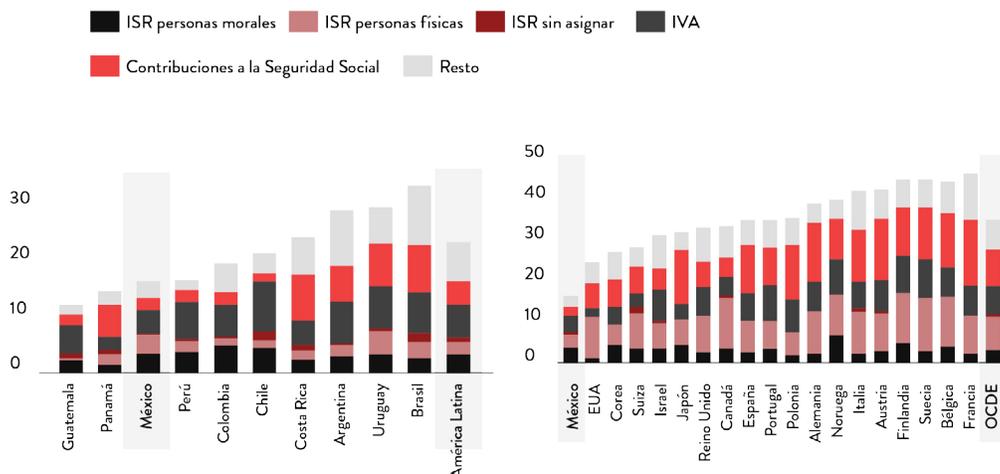
²⁴ Tasa nominal vs. tasa efectiva: la tasa nominal de ISR es la establecida en el tabulador anual de pago de impuestos. La tasa efectiva de ISR es aquella que pagan las empresas después de hacer todas sus deducciones sobre su utilidad contable y descontando beneficios fiscales. Cuando aumenta la tasa impositiva nominal, la tasa efectiva aumenta igualmente, pero con un crecimiento más lento.

²⁵ Total tax revenue (ingresos tributarios más contribuciones a la seguridad social), conforme a la definición de la OCDE: ingresos por impuestos sobre la renta y las ganancias, cotizaciones a la seguridad social, IVA y otros impuestos sobre bienes y servicios. En este artículo se utiliza de manera indistinta como ingresos totales o recaudación total.

ISR y otros impuestos como proporción del PIB: países seleccionados 2018



México Evalúa



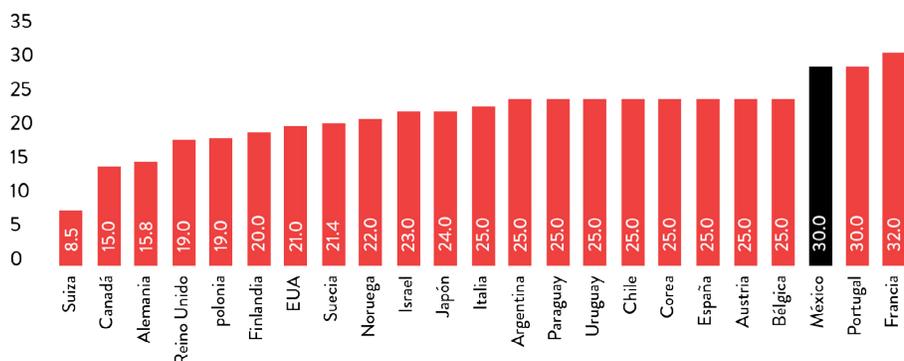
Resto: impuestos a la nómina, impuestos a la propiedad, impuestos sobre bienes y servicios, impuestos a la producción e impuestos recurrentes. Elaborado por México Evalúa con estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE. Stat).

En el caso de América Latina y el Caribe, la estructura de los ingresos totales también se desplazó principalmente hacia el IVA y, en segundo lugar, hacia el ISR durante el mismo periodo de análisis. En este periodo el IVA se consolidó como un impuesto tan importante como el ISR en los gobiernos de esta región. La proporción que representaba el IVA de la recaudación total pasó de 16.2% a 27.8% (11.6 puntos porcentuales) y la del ISR también creció, pero en menor medida, ocho puntos porcentuales: pasó de 19.7% a 27.8%. No obstante, el caso de México tuvo un comportamiento distinto al de América Latina, ya que la recaudación no se desplazó hacia el IVA sino hacia el ISR, a pesar de que en 2009 se elevó la tasa de IVA de 15% a 16%.²⁶ Incluso la participación del IVA en la recaudación del Gobierno federal disminuyó tres puntos porcentuales en el periodo observado: pasó de 26.1% a 23.1%. En contraste, la del ISR aumentó 10 puntos porcentuales: pasó de representar 34.0% del total de ingresos en 1990 a 44.6% en 2018. Actualmente es el impuesto que más peso tiene en la recaudación tributaria.

Tasa del ISR personas morales países seleccionados OCDE 2020



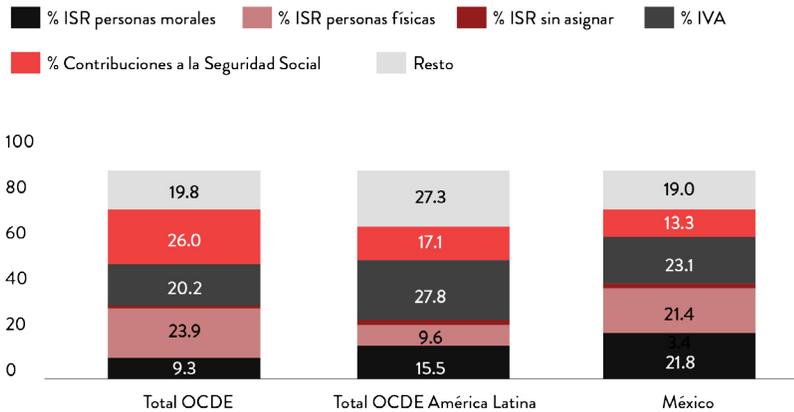
México Evalúa



Elaborado por México Evalúa con estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE. Stat).

²⁶ Pese a la mayor tasa de IVA, la recaudación de este impuesto en 2009 se redujo, en términos reales, 15.3% anual por un menor consumo.

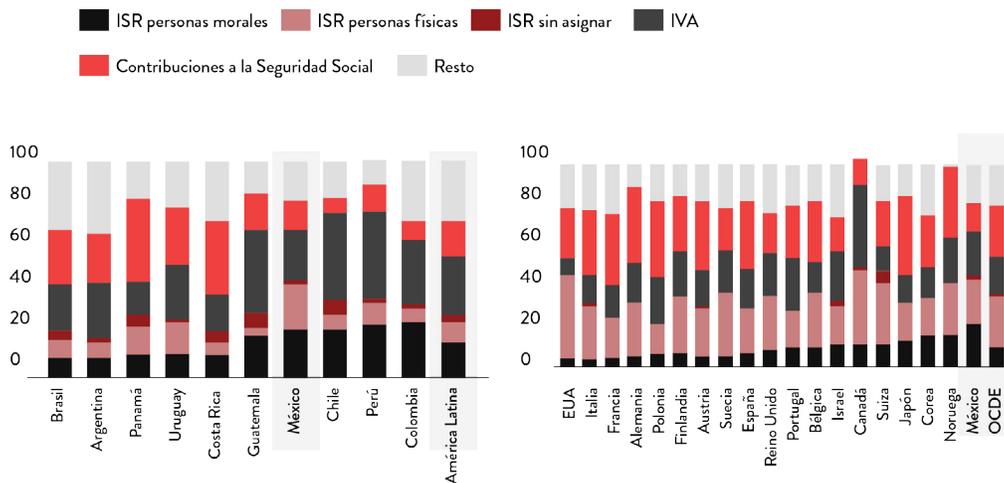
Participación porcentual del ISR en la recaudación total 2018



Resto: impuestos a la nómina, impuestos a la propiedad, impuestos sobre bienes y servicios, impuestos a la producción e impuestos recurrentes.
Elaborado por México Evalúa con estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE. Stat).

Al desagregar el análisis de la recaudación de ISR por contribución de personas físicas vs. personas morales en América Latina y países de la OCDE, destaca que, en nuestra región, las personas morales tienen una mayor participación en la recaudación total en comparación con las personas físicas. En cambio, en los países de la OCDE esta participación es mayor en el caso de las personas físicas. Sin duda, esto es en parte resultado de la informalidad en el ámbito fiscal que acoge a las economías de América Latina. La Cepal (2020) estima que los sistemas tributarios mantienen un sesgo regresivo, ya que los impuestos directos no generan suficientes ingresos fiscales para causar un impacto importante en la redistribución. Este resultado se debe principalmente al bajo nivel de tasas impositivas efectivas en América Latina, especialmente en el decil de altos ingresos. Es por ello que la evasión tributaria constituye uno de los principales puntos débiles de las economías de América Latina: en 2015 ascendió a un monto equivalente a 2.3% del PIB de la región para el IVA y 3.8% del PIB para el ISR, lo que suma un 6.1% del PIB.

Participación porcentual del ISR en la recaudación total: países seleccionados 2018



Resto: impuestos a la nómina, impuestos a la propiedad, impuestos sobre bienes y servicios, impuestos a la producción e impuestos recurrentes.
Elaborado por México Evalúa con estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE. Stat).

Falta de progresividad en las tasas del ISR



En perspectiva internacional, México exhibe rezagos tanto en el IVA como en el ISR, especialmente de personas físicas, por lo que ambos impuestos deben mejorarse en una próxima reforma fiscal.

A continuación se hará una revisión de las áreas de oportunidad en el diseño del ISR. Si se atienden, el Gobierno federal podría incrementar su recaudación, incentivar la formalidad fiscal de personas físicas y generar una estructura fiscal más progresiva.

Se observa una disparidad en la aplicación de la tasa de ISR para personas físicas que debe ser corregida. Las tasas se incrementan a lo largo de 11 rangos de ingreso: van de 1.9% a 35%. Pero el incremento en la tasa impositiva de ISR castiga más a los rangos de ingreso bajo y medio que a los de ingreso más alto.

Al analizar los incrementos en tasas en relación con los incrementos en los rangos de ingreso, se observó que el ISR es menos flexible en los estratos más bajos de ingreso. Son los que reciben los aumentos más elevados en tasas, mientras que los que tienen los mayores ingresos, a pesar de tributar a la tasa más alta, entran en un margen muy amplio (más de 3.5 millones de pesos) sujeto a una sola tasa. Ese último es demasiado amplio; podría subdividirse en más rangos y elevar la tasa del impuesto (por arriba del 35%).

Además de lo anterior, existe una gran asimetría en el tamaño de rangos de ingreso, que favorece un menor crecimiento de tasas impositivas para los rangos de ingreso alto. Si tomamos las tasas de crecimiento

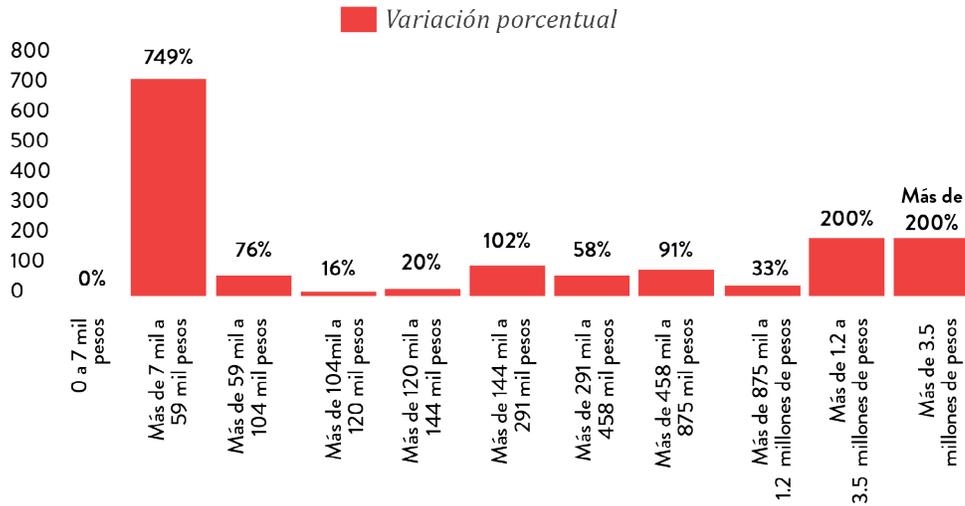
entre los límites superiores de cada uno, podemos ver crecimientos dispares. El cambio del rango 3 al 4 implica un aumento en el ingreso de 16%, mientras que el cambio del rango 10 al 11 implica un aumento en el ingreso de al menos 200%; puede ser más, ya que no tiene límite superior definido.

Aunado a esta disparidad en la definición de los rangos, el cambio en la tasa impositiva de ISR consiente a los rangos de ingresos más altos. Para los rangos mencionados en el párrafo anterior, el aumento en la tasa del impuesto es más agresivo (47%) para el rango de ingreso que aumentó en menor medida (16%) y que alcanzó un menor nivel de ingreso (120 mp), que para el de mayor nivel de ingreso (3%, 200%, más de 3.5 mdp).

Variación porcentual en el límite superior por rango de ingreso de ISR



México Evalúa

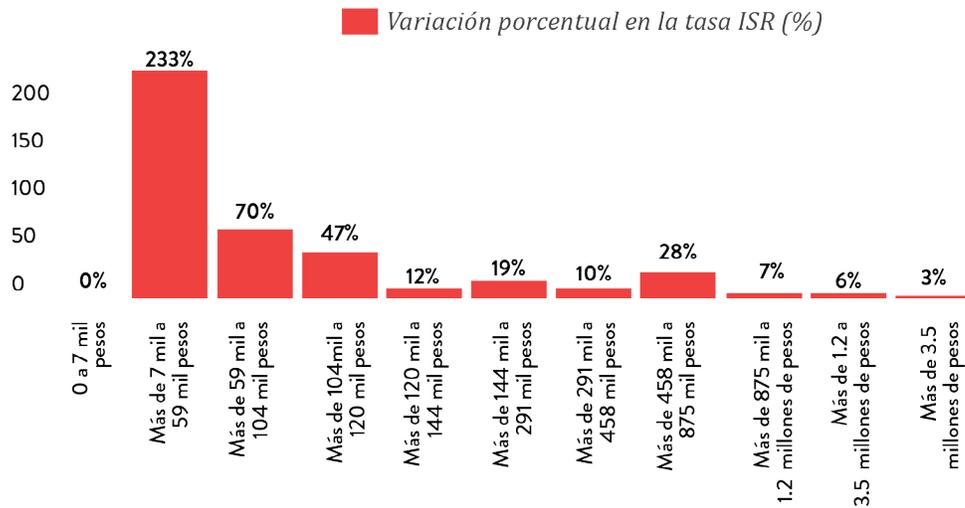


Elaborado por México Evalúa con información de la Ley del ISR.

Variación porcentual en las tasas de ISR por rango de ingreso



México Evalúa



Elaborado por México Evalúa con información de la Ley del ISR.

Tarifa para el cálculo del impuesto ISR correspondiente al ejercicio 2020

Rangos de ingreso	Límite inferior (miles de pesos)	Límite superior (miles de pesos)	Tasa ISR (%)	Variación porcentual en la tasa de ISR (%)	Variación porcentual en el límite superior (%)	Longitud del rango (miles de pesos)
0 a 7 mil pesos	0	7	1.9	0%	0%	7
Más de 7 mil a 59 mil pesos	7	59	6.4	233%	749%	52
Más de 59 mil a 104 mil pesos	59	104	10.9	70%	76%	45
Más de 104 mil a 120 mil pesos	104	120	16.0	47%	16%	17
Más de 120 mil a 144 mil pesos	120	144	17.9	12%	20%	24
Más de 144 mil pesos a 291 mil pesos	144	291	21.4	19%	102%	147
Más de 291 mil a 458 mil pesos	291	458	23.5	10%	58%	167
Más de 458 mil a 875 mil pesos	458	875	30.0	28%	91%	417
Más de 875 mil a 1.2 millones de pesos	875	1,166	32.0	7%	33%	292
Más de 1.2 a 3.5 millones de pesos	1,166	3,499	34.0	6%	200%	2,332
Más de 3.5 millones de pesos	3,499	En adelante	35.0	3%	Más de 200%	Más de 2,332

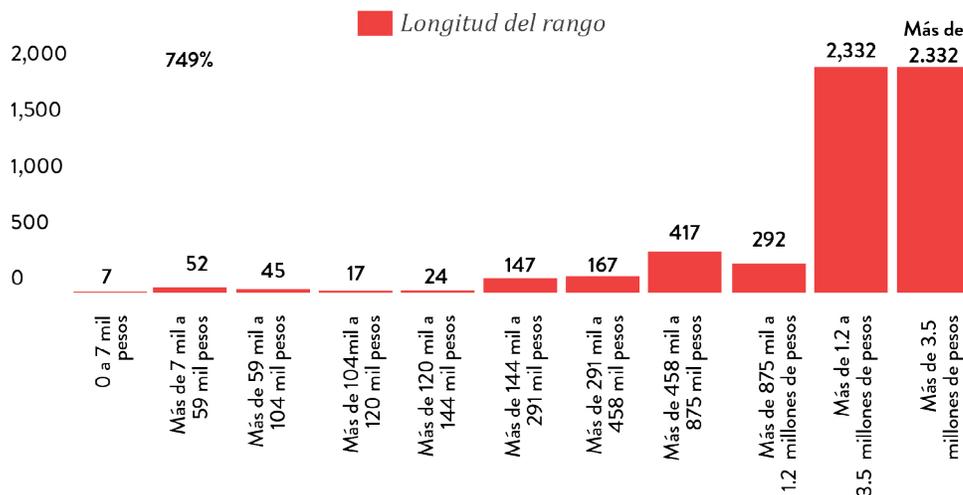
Elaborado por México Evalúa con información de: www.elcontribuyente.mx/2020/01/tablas-isr-2020/.

Nótese que los rangos de ingresos se amplían conforme aumenta el nivel de ingreso. De esta manera, **los dos rangos de ingresos más altos presentan la mayor longitud (2.3 mdp y más de 3.5 mdp). Es ahí en donde el cobro del impuesto debe ser mayor y estar dividido en más niveles para que se apliquen distintas tasas.** Por ejemplo, dentro del último rango de ingreso, el incremento en el nivel ingreso (en millones de pesos) no está sujeto a un incremento en la tasa cuando se trata de las personas de mayor ingreso en todo el país.

Longitud del rango de ingreso en las tasas de ISR



México Evalúa



Elaborado por México Evalúa con información de la Ley del ISR.

Desagregación del decil X de ingreso para establecer tasas más justas



Considerando que es necesario mejorar la progresividad del pago del ISR, se estimó el monto de recursos que podrían recaudarse si se eleva la tasa a los contribuyentes con ingresos mayores a un millón de pesos anuales.

Se utilizaron los microdatos de la ENIGH sobre la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada con seguridad social y aquellas que no cuentan con ella: profesionales independientes que no son empleados, trabajan por cuenta propia y se ubican en el régimen de honorarios, como médicos, abogados, arquitectos, etc. La suma de asegurados al IMSS y no asegurados da una recaudación total para el decil X de 1.34 billones de pesos.

Decil 10 desagregado para la PEA ocupada CON
SEGURIDAD SOCIAL

Subdivisión	Límite inferior (millones de pesos)	Límite superior (millones de pesos)	Tasa de ISR	Monto recaudado (millones de pesos)
1	0.2	1.1	32%	636,606
2	1.1	2.1	32%	34,638
3	2.1	3.2	32%	3,957
4	3.2	4.3	35%	6,894
5	4.3	5.3	35%	0
6	5.3	6.4	35%	0
7	6.4	7.5	35%	5,048
8	7.5	8.5	35%	0
9	8.5	9.6	35%	0
10	9.6	10.7	35%	0
11	10.7	11.7	35%	0
12	11.7	12.8	35%	6,032
13	12.8	13.8	35%	0
14	13.8	14.9	35%	0
15	14.9	En adelante	35%	244,457
Total				937,631

Decil 10 desagregado para la PEA ocupada SIN
SEGURIDAD SOCIAL

Subdivisión	Límite inferior (millones de pesos)	Límite superior (millones de pesos)	Tasa de ISR	Monto recaudado (millones de pesos)
1	0.2	1.1	32%	325,696
2	1.1	2.1	32%	40,080
3	2.1	3.2	32%	12,083
4	3.2	4.3	35%	4,063
5	4.3	5.3	35%	7,523
6	5.3	6.4	35%	611
7	6.4	7.5	35%	6,444
8	7.5	8.5	35%	0
9	8.5	9.6	35%	0
10	9.6	10.7	35%	2,271
11	10.7	11.7	35%	0
12	11.7	12.8	35%	0
13	12.8	13.8	35%	1,466
14	13.8	14.9	35%	0
15	14.9	En adelante	35%	0
Total				400,236

Elaborado por México Evalúa con información de la ENIGH 2018.

Si aplicamos tasas diferenciadas de ISR de 35% y 45% en el decil X, se obtendría un incremento total de 81,733 mdp (6.1% de incremento total) en la recaudación. La recaudación total de ISR en decil X pasaría de 1.34 billones a 1.42 billones. La recaudación proveniente de los trabajadores con seguridad social aumentaría en un 7.8 % (73,200 mdp) y la de los trabajadores sin seguridad social en un 2.1% (8,433 mdp).

Decil 10 desagregado para la PEA ocupada CON SEGURIDAD SOCIAL

Decil 10 desagregado para la PEA ocupada SIN SEGURIDAD SOCIAL

Subdivisión	Límite inferior (millones de pesos)	Límite superior (millones de pesos)	Tasa de ISR	Monto recaudado (millones de pesos)	Subdivisión	Límite inferior (millones de pesos)	Límite superior (millones de pesos)	Tasa de ISR	Monto recaudado (millones de pesos)
1	0.2	1.1	32%	636,606	1	0.2	1.1	32%	325,696
2	1.1	2.1	35%	37,886	2	1.1	2.1	35%	43,837
3	2.1	3.2	35%	4,328	3	2.1	3.2	35%	13,215
4	3.2	4.3	35%	6,894	4	3.2	4.3	35%	4,063
5	4.3	5.3	35%	0	5	4.3	5.3	35%	7,523
6	5.3	6.4	45%	0	6	5.3	6.4	45%	785
7	6.4	7.5	45%	6,490	7	6.4	7.5	45%	8,286
8	7.5	8.5	45%	0	8	7.5	8.5	45%	0
9	8.5	9.6	45%	0	9	8.5	9.6	45%	0
10	9.6	10.7	45%	0	10	9.6	10.7	45%	2,920
11	10.7	11.7	45%	0	11	10.7	11.7	45%	0
12	11.7	12.8	45%	7,755	12	11.7	12.8	45%	0
13	12.8	13.8	45%	0	13	12.8	13.8	45%	2,343
14	13.8	14.9	45%	0	14	13.8	14.9	45%	0
15	14.9	En adelante	45%	310,973	15	14.9	En adelante	45%	0
Total				1,010,931	Total				408,669

Elaborado por México Evalúa con información de la ENIGH 2018.



Incidencia del ISR e informalidad por deciles de ingreso



Esta sección analiza datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (INEGI, 2019)²⁷ y del estudio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas” (SHCP, 2020), en el que se realizó un ejercicio para conocer la recaudación per cápita de ISR por decil de ingreso. 49.1% de los ingresos brutos corresponde a salarios, 25.8% a actividades profesionales y alquileres, 24.0% a ingresos por actividades empresariales de personas físicas y morales y 1.2% a intereses. Para el primer decil de ingresos, los salarios representan 27.9% del total y, para el último, 53.0%. En cambio, los ingresos por la actividad empresarial se concentran en el decil I (47.7%) y los de intereses en el decil X, lo cual resulta lógico, ya que el grueso de la población no tiene la posibilidad de ahorrar, pues todo lo que ingresa lo gasta.

El análisis de incidencia del ISR en términos absolutos arrojó que el decil X es el que soporta la mayor carga del ISR, con una participación de 58.2% del total. Los deciles I y II tienen la contribución más baja. En cambio, la incidencia del ISR en términos relativos o como proporción del ingreso bruto, arrojó que el primer decil destina el 1.0% de su ingreso para ISR y, el décimo decil, el 18.6%. En términos per cápita, una persona en el decil I paga 476 pesos anuales de ISR y una persona del X paga 127,707 pesos. La persona del decil X paga 269 veces lo que la del decil I. Sin embargo, el promedio que paga el decil X, no es representativo, pues dentro de este existe mucha disparidad.

Incidencia del ISR total
Deciles ordenados por ingreso

Decil de ingresos	Múltiplos de salarios mínimos generales	Contribución por decil	Incidencia (ISR/Ingreso bruto)	Monto estimado anual pagado de ISR per cápita (pesos de 2020)	Monto estimado anual total pagado de ISR (millones de pesos de 2020)
I	0.00 a 1.00	0.1	1.0	476	476
II	1.01 a 1.50	0.6	2.6	2,185	2,185
III	1.51 a 2.00	1.0	3.3	3,628	3,628
IV	2.01 a 3.00	1.6	4.2	5,530	5,530
V	3.01 a 4.00	2.3	4.9	7,625	7,625
VI	4.01 a 5.00	3.4	6.1	11,318	11,318
VII	5.01 a 6.00	4.6	7.0	14,821	14,821
VIII	6.01 a 7.00	12.8	14.0	35,985	35,985
IX	7.01 a 8.00	15.2	12.3	40,597	40,597
X	8.01 y más	58.2	18.6	127,707	127,707
Total		100.0	12.4	249,871	249,871

Fuente: SHCP con cálculos de la ENIGH 2018. Cálculos de montos estimados, México Evalúa.

²⁷ Esta base de datos proporciona información sobre el monto y la estructura del ingreso y el gasto de los hogares en México para una muestra representativa a nivel nacional y por entidad federativa, compuesta por 74,647 hogares, los cuales permiten inferir distintas características socioeconómicas en las 125,189,618 personas que, de acuerdo con el INEGI, habitaban en la República Mexicana en 2018.

El promedio de ISR pagado per cápita es de 12.4% del ingreso, que equivale a 27,275 pesos anuales. Si se calcula la recaudación total de las personas por cada decil de ingreso, obtenemos un dato muy cercano al reportado por el SAT en 2018 (1.61 billones de pesos vs. 1.66 billones de pesos).

Con el ajuste por formalidad (SHCP, 2020), se reduce la incidencia para todos los deciles salvo el décimo. Ello indica que los trabajadores formales de mayores ingresos son los que soportan la mayor carga del impuesto. El promedio de las diferencias de estos dos escenarios (total vs. formalidad) nos lleva a un cálculo aproximado, en el que por cada persona en la informalidad se pierden en promedio 6,869 pesos de recaudación de ISR. Conforme a lo publicado por el INEGI en la última Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2020), la ocupación informal no agropecuaria ascendió a 25.3 millones de personas, por lo que al año se pierden aproximadamente 174.1 mmdp de ISR por la informalidad. Si excluimos el decil X, la pérdida per cápita es de 22,661 pesos, que equivaldrían a una pérdida en la recaudación anual del ISR de 573.0 mmdp (30% de la recaudación actual de ISR).

Contribución porcentual a la recaudación e incidencia: ISR total Ajuste por formalidad, deciles ordenados por ingreso

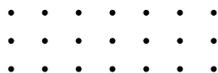
Decil de ingresos	Contribución por decil	Incidencia (ISR/Ingreso bruto) %	Monto estimado anual pagado de ISR per cápita (pesos de 2020)	Impacto per cápita anual de la informalidad (pesos de 2020)	Impacto anual total de la informalidad (millones de pesos de 2020)
I	0.0	-0.1	-48	-523	-13,258
II	0.2	0.7	588	-1,597	-40,470
III	0.3	1.1	1,209	-2,418	-61,295
IV	0.7	1.9	2,502	-3,028	-76,756
V	1.3	2.7	4,201	-3,423	-86,762
VI	2.4	4.3	7,978	-3,340	-84,643
VII	3.8	5.7	12,069	-2,753	-69,762
VIII	11.4	12.6	32,387	-3,599	-91,203
IX	14.5	11.7	38,617	-1,980	-50,191
X	65.4	20.9	143,498	15,792	400,236
Total / Promedio	100.0	12.4	27,275	-6,869	-174,105

Fuente: SHCP con cálculos de la ENIGH 2018. Cálculos de montos estimados, México Evalúa.

La OCDE sugiere que México aumente los ingresos fiscales y reduzca la dependencia hacia los ingresos petroleros. Señala que es imperante reducir la informalidad mejorando la administración tributaria y eliminando lagunas regulatorias que propician la evasión y la elusión fiscales (OCDE, 2019).



Conclusiones



La recaudación en México como porcentaje del PIB es baja, con respecto a otros países de América Latina y de la OCDE. En perspectiva internacional, este rezago es determinado por la debilidad en la recaudación del IVA y del ISR. En México, la recaudación del IVA como porcentaje del PIB está rezagada frente a la OCDE (3% del PIB) y frente a América Latina (2% PIB).

En cambio, en recaudación del ISR como porcentaje del PIB, México supera al promedio observado en AL (7.1% vs. 6.3%), pero mantiene un rezago importante frente a la OCDE (4.6%). **El rezago de México en recaudación de ISR frente a la OCDE viene de la débil recaudación de personas físicas (23% vs. 9%). Esto se explica en gran medida por los altos niveles de informalidad y de evasión fiscal en este segmento de contribuyentes. A pesar de que la recaudación de ISR de personas físicas es débil frente a la OCDE, supera el porcentaje promedio observado en AL.**

Destaca que la recaudación de personas morales como porcentaje del PIB es mayor en México que en el promedio observado de la OCDE (3.4% vs. 3.0%) y similar al promedio de América Latina (3.5%). El área de oportunidad del ISR está en el pago de las personas físicas, porque una ínfima porción de la PEA presenta declaración de ISR y paga el impuesto. Hay un universo de casi 80 millones de contribuyentes activos, únicamente 7.4% (5.7 millones) presenta declaración con pago de ISR. Además, se estima que la informalidad se ubica en los deciles de ingresos que van del I al IX y tiene un costo fiscal de 174.1 mmdp al año.

Un factor que posiblemente favorece esta informalidad económica es la aplicación poco progresiva de las tasas de ISR; castigan en mayor medida a los rangos de ingreso bajo-medio y en menor medida a los rangos de ingreso alto. Este diseño impositivo parece contribuir a la evasión fiscal y a la informalidad observada en los deciles I a IX. **Para lograr una mayor justicia fiscal y una mayor recaudación, se sugiere desagregar el decil X y aumentar las tasas de impuestos a los rangos mayores a un millón de pesos.** No obstante, este cambio no será significativo en la recaudación de ISR de personas físicas (6.1% de incremento). Por eso, también sugerimos evaluar a profundidad la elasticidad del impuesto, la conveniencia de disminuir las tasas impositivas a ciertos rangos de ingreso bajo y medio, así como ofrecer un paquete efectivo de prestaciones sociales para toda la población, es decir, apostar por una menor tasa a cambio de un mayor número de contribuyentes de ISR. **Ninguna de estas acciones debe evitar que en la próxima reforma fiscal también se mejore el régimen del IVA, donde claramente México exhibe un rezago muy relevante en relación con lo observado en ambas regiones del mundo.**



Bibliografía

Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

Cámara de Diputados, Ley del Impuesto sobre la Renta: diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_081220.pdf

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018). “Evolución y Perspectiva del ISR e IVA 1990-2019”: cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2018/precefp0022018.pdf

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2019). “El Pago de Impuestos y la Evasión Fiscal en México”: cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0132019.pdf

Cepal (2010). *Evasión y equidad en América Latina*: cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/Evasi%C3%B3n_y_equidad_final_02-02-2010.pdf

Cepal (2013). *Política tributaria en América Latina: Agenda para una segunda generación de reformas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*: repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5368/1/LCL3632_es.pdf

Cepal (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*: cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada

Colegio de Contadores Públicos de México (2018). Reforma Fiscal en los Estados Unidos de América: ccpm.org.mx/avisos/2018-2020/reforma-fiscal.pdf

European Commission (2019). *Estimating International Tax Evasion by Individuals*: ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf

IMF (2020). “Mexico: 2020 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report”: imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/11/03/Mexico-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-49863

Instituto Belisario Domínguez (2019). “Evasión Fiscal en México”: bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4338/Cuaderno%20de%20Investigaci%C3%B3n%2055.pdf?sequence=3&isAllowed=y

INEGI (2019). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares -ENIGH 2018, Tabulados básicos: inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/

INEGI (2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad: inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados

México Evalúa (2020). “Dilemas regulatorios en tiempos de pandemia”, 11 de diciembre de 2020: mexicoevalua.org/dilemas-regulatorios-en-tiempos-de-pandemia/

OCDE (2009). “Política fiscal y desarrollo en América Latina: en busca del vínculo, Perspectivas Económicas de América Latina”: oecd.org/dev/americas/41580526.pdf

OCDE (2019). Estudios Económicos de la OCDE México: _gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483576/Estudios_Economicos_de_la_OCDE_Mexico_2019.pdf

OCDE (2020). “Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2018”: oecd.org/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm

SAT (2013). Glosario Informe Tributario y de Gestión: 2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2013t4/glosario.pdf

SAT (2017). *Evasión Global 2017*, Puebla, Universidad de las Américas: omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/Evasi%C3%B3n%20Global%202017.pdf

SAT (2018). “Evasión en Actividades Profesionales”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey: omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/Evasi%C3%B3nenactividadesprofesionales.pdf

SAT(2019). *Prácticas de evasión del ISR en sueldos y salarios*, Universidad Autónoma de Chapingo: omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/Pr%C3%A1cticasdeevasi%C3%B3ndelISRensueldosysalarios.pdf

SHCP (2020). *Distribución del Pago de Impuestos y Percepción del Gasto Público por deciles de hogares y personas*: finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infanoanual/2020/ig_2020.pdf

SHCP. *Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas, varios años*: presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp

SHCP. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Anexos de Finanzas Públicas, Indicadores de Recaudación, varios años: finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

SHCP. Presupuesto de Gastos Fiscales, varios años: finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

Stiglitz, Joseph (2000). *La economía del sector público*, España, Antoni Bosch Editorial.

Responsable

Yesko Quiroga Stöllger | Representante en México

Teléfono +52 (55) 5553 5302

Fax +52 (55) 5254 1554

<https://mexico.fes.de>

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.
