

La construcción de una política tributaria progresiva en México

A Progressive Tax Policy in Mexico

Ximena Valentina Echenique Romero*

Resumen

El documento parte de una discusión sobre la desigualdad en América Latina a partir de los Índices de Desigualdad de Desarrollo Humano, aterrizando el tema en México. El objetivo fue plantear la relación entre la desigualdad económica y la estructura impositiva del país. La Metodología del Marco Lógico de la CEPAL y el esquema iterativo de planteamiento de hipótesis se emplearon tanto para analizar las causas de la ineficiencia del sistema tributario y sus efectos sobre los niveles de igualdad en México, como para identificar el impacto de las últimas reformas tributarias, particularmente, la homologación de la tasa impositiva del impuesto al valor agregado en Baja California. La conclusión es que los efectos regresivos del sistema impositivo superan los efectos progresivos, por lo tanto, en el corto plazo es necesario una reforma tributaria que parta de indicadores matemáticos adecuados y tasas impositivas óptimas sobre los deciles de la población con mayores ingresos con la finalidad de reducir los niveles de desigualdad en México.

Palabras clave:

- Tributación
- Bienestar y pobreza
- Política fiscal

Abstract

The document begins with a discussion on inequality in Latin America from the Human Development Index, landing the issue in Mexico. The aim was to raise the relationship between economic inequality and the tax structure of the country. The logical framework methodology of CEPAL and the iterative scheme of hypotheses were used to analyze the causes of the inefficiency of the tax system and its effects on the levels of equality in Mexico, and to identify the impact of recent tax reforms particularly the approval of the tax rate of value added tax in Baja California. The conclusion is that the regressive effects of the tax system exceeds the progressive effects, therefore, a tax reform with appropriate mathematical indicators and tax rates that levied optimally to the deciles of the population with higher incomes are essential to reduce inequality.

Keywords:

- Taxation
- Welfare and Poverty
- Fiscal policy

JEL: H2, I3, E62

La relación entre la desigualdad y la estructura impositiva

El tema de la desigualdad está dirigiendo la agenda política y económica global en el siglo XXI. Como bien refiere Thomas Piketty en su libro titulado *Capital in the Twenty-First Century*,¹ la desigualdad se puede comprender a partir de la literatura, la ciencia política, la filosofía, la historia, la economía, entre otras disciplinas, incluso, a partir del conocimiento empírico que no aplica una metodología científica.

¹ Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First-Century*, United States of America, ed. Harvard College, 2014, pp. 237-430.

Cuadro I

Recaudación tributaria como porcentaje del PIB¹ e Índice de Desarrollo Humano en América Latina,² 1990-2012

	1990		2000		2007		2010		2011		2012	
	Recaudación	IDH	Recaudación	IDH	Recaudación	IDH	Recaudación	IDH	Recaudación	IDH	Recaudación	IDH
Argentina	16.150	0.701	21.490	0.755	29.110	0.787	33.480	0.805	34.660	0.810	37.340	0.811
Bolivia	7.170	0.557	14.730	0.620	22.610	0.652	20.670	0.668	24.210	0.671	25.990	0.675
Brasil	28.200	0.590	30.090	0.669	33.820	0.710	33.200	0.726	34.870	0.728	36.270	0.730
Chile	16.950	0.702	18.770	0.759	22.780	0.800	19.530	0.813	21.200	0.817	20.840	0.819
Colombia	9.000	0.600	14.630	0.658	19.090	0.698	17.990	0.714	18.830	0.717	19.590	0.719
Costa Rica	16.070	0.663	18.190	0.705	21.680	0.744	20.460	0.768	21.000	0.770	20.970	0.773
Ecuador	7.060	0.635	10.100	0.659	12.830	0.688	16.800	0.719	17.890	0.722	20.240	0.724
El Salvador	10.530	0.528	12.240	0.620	15.200	0.671	14.850	0.678	14.770	0.679	15.660	0.680
Guatemala	8.990	0.464	12.390	0.523	13.880	0.570	12.320	0.579	12.620	0.580	12.310	0.581
Honduras	16.210	0.520	15.330	0.563	18.970	0.594	17.320	0.629	16.860	0.630	17.520	0.632
México ³	15.800	0.650	16.850	0.723	17.740	0.758	18.870	0.770	19.720	0.773	19.600	0.775
Nicaragua	n.d.	0.479	16.850	0.529	17.360	0.583	18.330	0.593	19.060	0.597	19.450	0.599
Panamá	14.690	0.666	16.710	0.724	16.660	0.758	18.110	0.770	18.090	0.776	18.470	0.780
Paraguay	5.390	0.578	14.500	0.617	13.930	0.650	16.470	0.668	17.000	0.670	17.600	0.669
Perú	11.850	0.619	13.890	0.679	17.820	0.716	17.410	0.733	17.820	0.738	18.130	0.741
República Dominicana	8.300	0.584	12.440	0.641	15.980	0.683	12.830	0.697	12.890	0.700	13.470	0.702
Uruguay	19.590	0.693	21.600	0.741	25.030	0.771	26.970	0.785	27.250	0.789	26.250	0.792
Venezuela	18.660	0.635	13.620	0.662	16.810	0.712	11.440	0.744	12.900	0.746	13.700	0.748

¹ Considerando el impuesto directo sobre hidrocarburos como ingresos tributarios.

² IDH: esperanza de vida, logro educativo, e ingreso per cápita.

³ La diferencia respecto a las cifras proporcionadas por el Diario Oficial de la Federación corresponden a los IDH.

Fuente: The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Tax Revenue Trends 1990-2012, Paris, ed. Revenue Statistics in Latin America. OECD/IDB/ECLAC. OECD Publishing, 2014. pp. 32-33.

Malik, Khalid, Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso, Washington, D.C., ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, pp. 148-152.

En México la estructura impositiva ha estado enfocada en alcanzar la progresividad del sistema tributario mediante el Impuesto Sobre la Renta (impuesto directo). Esperando que el efecto progresivo del ISR supere la regresividad del Impuesto al Valor Agregado (IVA, impuesto indirecto). Recordando que el IVA mantiene características regresivas porque una persona debe pagar un impuesto al consumo de 16%, independientemente de su nivel de ingreso corriente. En el Anexo, cuadro 1.A, se presentan las tasas impositivas de México, durante el período 1980-2014.

Inducción (Hipótesis). En México la política tributaria no contribuye con la equidad horizontal y vertical de los contribuyentes.

Modelo 2. La incidencia fiscal en México garantiza una distribución equitativa del ingreso.

Deducción. Los efectos progresivos del impuesto sobre la renta superan los efectos regresivos del impuesto al consumo.

Dato. La incidencia fiscal de los impuestos indirectos es mayor en los primeros deciles de la sociedad.

“En el caso del IVA, los hogares del primer decil, aportan en promedio más del 18 por ciento del total de sus ingresos; mientras que los hogares del último decil, en promedio, aportan solamente 6.75 por ciento”.⁸

“En las familias del primer decil, que reportan consumo sobre algún bien gravado, ya sea por IVA o por IEPS, tiene una carga fiscal total que representa 19 por ciento de sus ingresos; mientras que una familia del decil con mayores ingresos aporta solamente el 7 por ciento”.⁹

“Los individuos que pertenecen a los hogares que se encuentran en los últimos seis deciles son los que realmente contribuyen en la recaudación del impuesto y, particularmente, gran parte de la recaudación recae en los trabajadores que pertenecen a las familias del último décil (más de 67%)”.¹⁰

Inducción (*Hipótesis*). Estimación incorrecta en México de las tasas impositivas sobre el consumo (IVA) y el ingreso (ISR).

Modelo 3. La homologación del IVA a 16% en la franja fronteriza contribuye con el bienestar social.

Deducción. Los principales actores a los que afecta la reforma: productores y consumidores locales incrementarían sus excedentes económicos.

Dato. La homologación del IVA impulsará un incremento de los precios en 5%. La caída de las ventas de las empresas de comercio minoristas y mayoristas de Baja California estará entre un 4% a 5.7%. Y la contracción del PIB estatal, entre 1.8% y 2.0%. Además, con el efecto multiplicador el descenso del PIB alcanzará entre 2.2% y 2.6 %.¹¹

Inducción (Hipótesis). A partir de la homologación del IVA en Baja California tanto el excedente del consumidor como del productor descenderán.

⁸ Díaz, Miguel Ángel, *op cit*, p. 41.

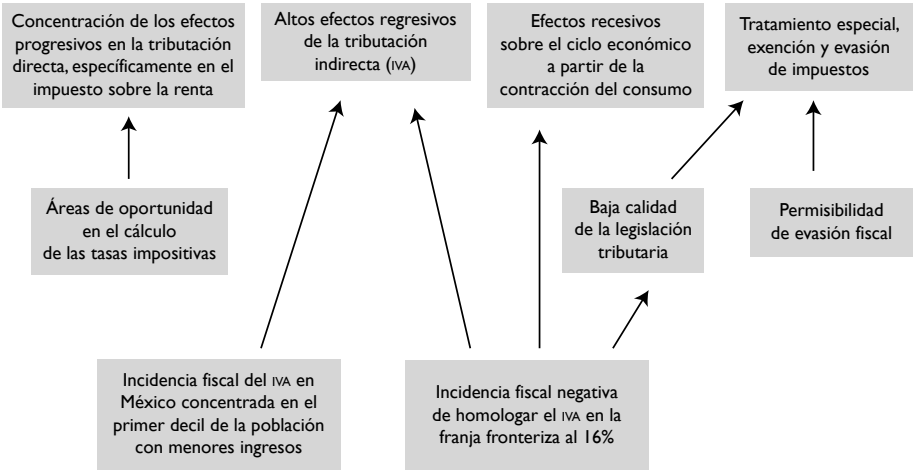
⁹ *Ibídem*, p. 43.

¹⁰ *Ibidem*, p. 43.

¹¹ Fuentes, Noé, *Impacto de la homologación del IVA en Baja California*, ed. El Colegio de la Frontera Norte, 2013, p. 5.

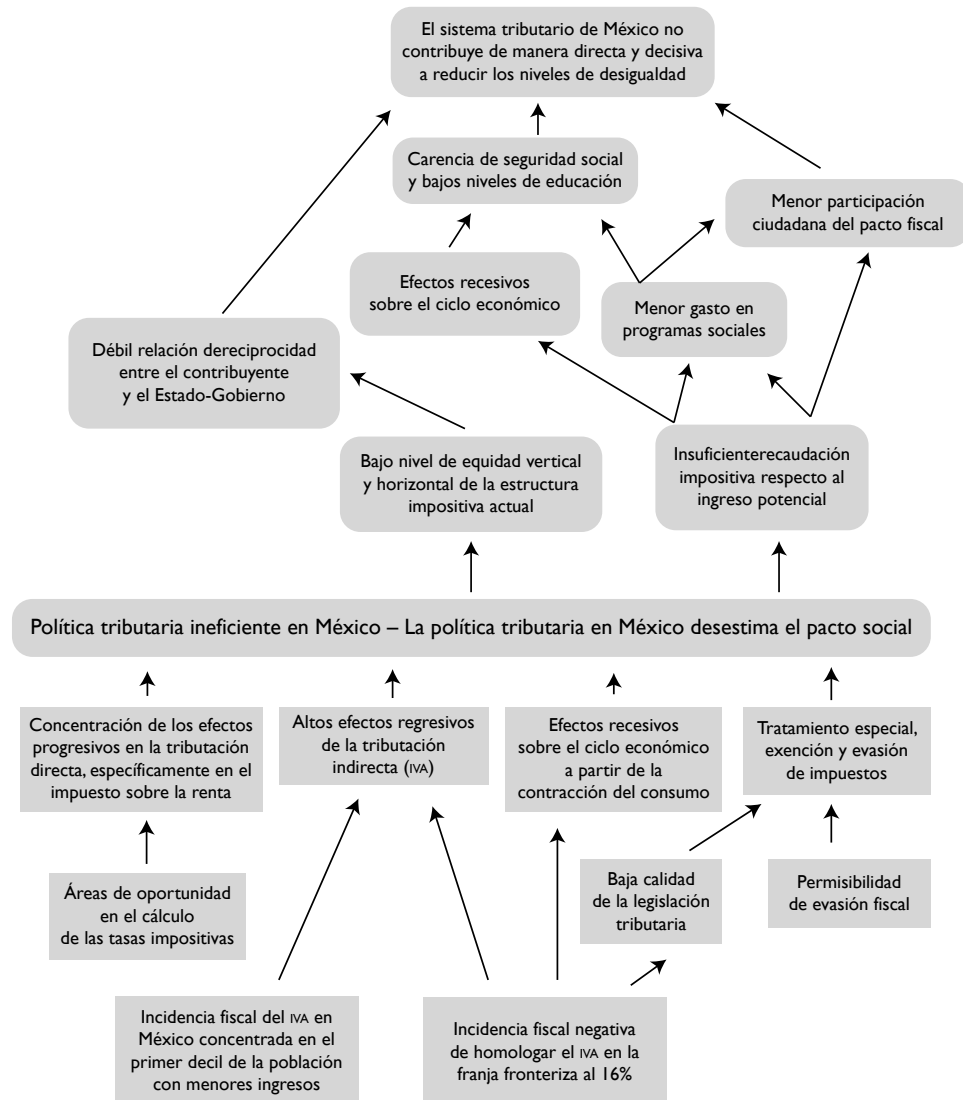
Diagrama 2
Árbol de causas

Política tributaria ineficiente en México – La política tributaria en México desestima el pacto social



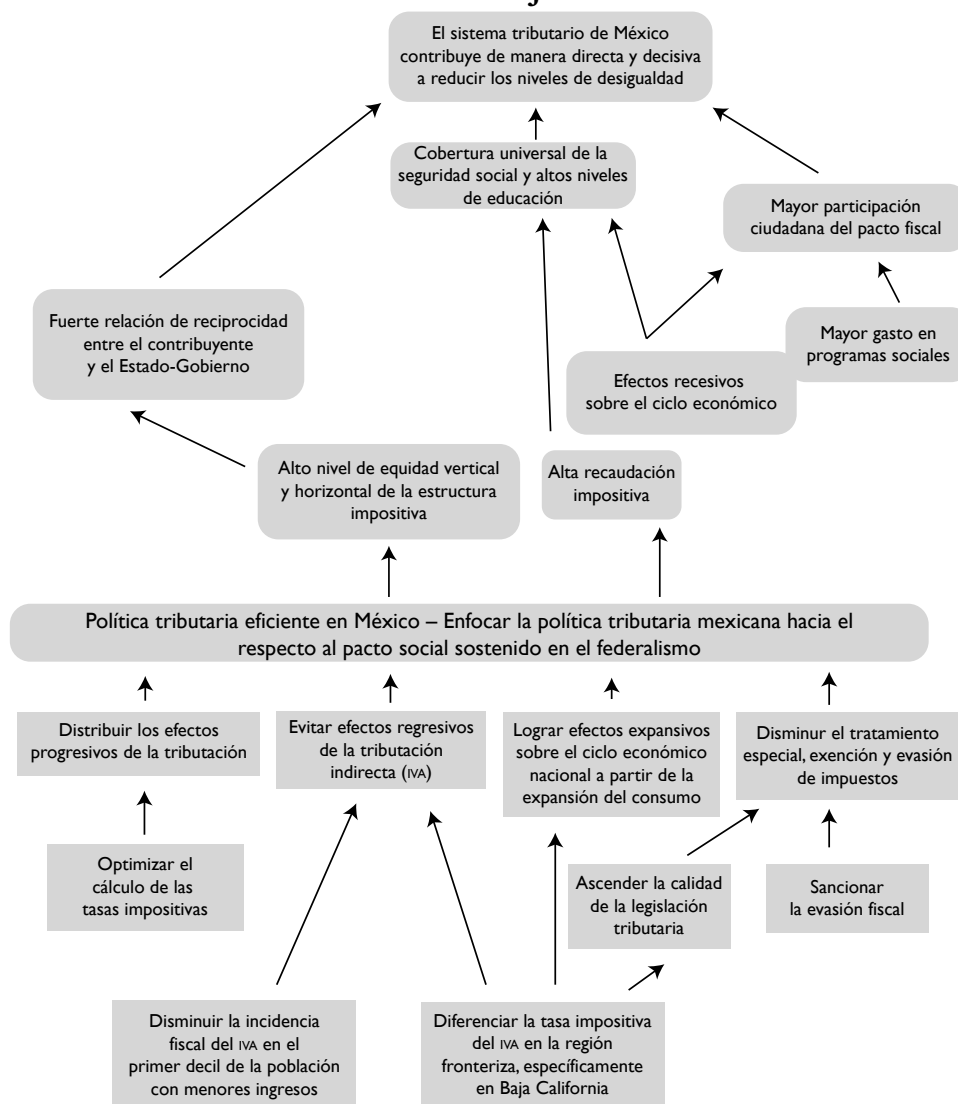
Fuente: elaboración propia.

Diagrama 3 Árbol del Problema



Fuente: elaboración propia.

Diagrama 4 Árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La relación entre la desigualdad económica y la estructura impositiva es un vínculo estratégico en la agenda de desarrollo nacional. En México, el problema de la regresividad de las tasas impositivas hace necesario un conjunto de políticas públicas dirigidas a favorecer los deciles con menores ingresos de la

población. Para ello es necesario desarrollar los estimadores de impacto sobre el consumo e ingreso de los impuestos directos e indirectos. El indicador de éxito de una reforma tributaria debe centrarse en el valor público, es decir, la relación directa entre los niveles de recaudación y bienestar nacional.

La homologación del IVA en Baja California ha determinado un factor de contracción sobre el ciclo económico en la medida en que ha generado un descenso en el consumo. Esto contrapone las políticas de crecimiento sostenidas en el factor multiplicador del gasto. En un contexto global recesivo las políticas endógenas de crecimiento resultan indispensables.

En general el desarrollo nacional requiere una administración hacendaria que, entre otros elementos, aumente la recaudación en los deciles de mayores ingresos de la población. Desde el primer trimestre del 2015, esta necesidad es mayor porque los ingresos petroleros han descendido significativamente.

Las metodologías que se plantearon en el texto para el estudio de la Política Tributaria fueron didácticas con el propósito que los alumnos vayan desarrollando una herramienta útil y sencilla de análisis que debe terminar en un análisis profundo del tema.

Bibliografía

- Box, George E, J. Stuart Hunter y William G. Hunter, *Estadística para Investigadores. Diseño, innovación y descubrimiento*, México, ed. Reverté, 2008, pp. 1-15.
- CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago de Chile, ed. CEPAL, LC./L.3580, 2013, pp. 1-55.
- CEPAL, *La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, ed. CEPAL, LC/G.2432(SES.33/3), 2010, pp. 15-47.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Análisis estructural de la economía mexicana. Algunas medidas de reforma fiscal y su impacto en la recaudación tributaria y pobreza*, Santiago de Chile, ed. CEPAL, LC/.3783, 2014, pp. 1-45.
- Díaz, Miguel Ángel, *Evaluación de la política tributaria en México, 2007 – 2014, Finanzas Públicas*, vol. 4, núm. 7. México., D.F., ed. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012, pp. 15-47.
- Fuentes, Noé, *Tendencias de la fuga de consumidores a raíz de la homologación del IVA*, Gaceta Frontera Norte, Núm. 5. Comisión de Asuntos Fronterizos Norte, Baja California, México, ed. Colef, 2014, pp. 14-18.

- Fuentes, Noé, *Impacto de la homologación del IVA en Baja California*, ed. El Colegio de la Frontera Norte, 2013, pp. 1-18.
- Fuentes, Noé, *Desigualdad y polarización del ingreso en México: 1980-2008*, Política y Cultura, núm 37, Estado de México, ed. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, 2012, pp. 285-310.
- Guillén, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 1-64.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 2012, Aguascalientes, México, ed. INEGI, 16 de Julio de 2013, Boletín de Prensa. 278/13.
- Malik, Khalid, *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, Washington, D.C., ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, pp. 148-152.
- Malik, Khalid, *Resumen Informe sobre Desarrollo Humano*, New York., ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, 2014, pp. 1-20.
- Mankiw, N. Gregory, Matthew Weinzierl y Danny Yagan, *Imposición Óptima: Teoría y Práctica*, *Journal of Economic Perspectives* –vol. 23, núm. 4, ed. American Economic Association, 2009, pp. 147-174.
- Ortegón, Edgar; Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile, ed. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Naciones Unidas. Serie 42, 2005, pp. 1-47.
- Pazos M., Rabadán I. y R. Salas, *La desigualdad horizontal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*, *Revista de Economía Aplicada*, 9, Madrid, España, ed. Universidad Complutense, 1995, pp. 5-20.
- Pélligrini, Sarah, *El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional*, *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, México, ed. Centro de Investigación y Docencia Económica, 1994, pp. 85-116.
- Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First-Century*, United States of America, ed. Harvard College, 2014, pp. 237-430.
- Robles, Arturo y Luis Huesca, *Incidencia fiscal en México: ¿Es posible aumentar la recaudación sin afectar a la población?*, *Revista Finanzas y Política Económica*, *Journal of Economic*, Vol. 55. No. 1. Bogotá, Colombia, ed. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, 2013, pp. 47-64.
- Rodríguez, J. G., R. Salas et I. Perrote, *Partial horizontal inequity orderings: A non-parametric approach*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 67, ed. John Wiley & Sons Ltd and the Department of Economics, University of Oxford, 2005, pp. 347-368.

Székely, M., *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004*, El Trimestre Económico, vol. 72, núm. 288, México., D.F. ed. Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 913-931.

Székely, Miguel, *Notas y comentarios pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004*, El Trimestre Económico, vol. LXXII (4), núm. 288, México., D.F. ed. Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre de 2005, pp. 913-993.

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) *Tax Revenue Trends 1990-2012*, Paris, ed. Revenue Statistics in Latin America, OECD/IDB/ECLAC, OECD Publishing, 2014, pp. 32-33.

Villagómez, Francisco, *El enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: Construcción de un marco metodológico para aplicarse en México y países seleccionados de Centroamérica*, Santiago de Chile, ed. CEPAL, LC/MEX/L.1153, 2014, pp. 7-66.

Entrevistas

Maribel, Flores (Profesora Tiempo Completo del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política) “La problemática de la política fiscal” en Tecnológico de Monterrey, Puebla. 29 de enero de 2015.

Cuadro A. I

Tasas Impositivas

Año	Impuesto al Valor Agregado		Impuesto Sobre la Renta	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios			Impuesto Empresarial a Tasa Única
	Nacional	Región fronteriza (Baja California, B.C.S.)		Bebidas Alcohólicas	Cerveza	Tabacos	
1980	10.0						
2000	15.0	10					
2001	15.0	11					
2002	15.0	11					
2003	15.0	11					
2004	15.0	11					
2005	15.0	11	30				
2006	15.0	11	29				
2007	15.0	11	28	50	25	140	
2008	15.0	11	28	50	25	150	16.5
2009	15.0	11	28	50	25	160	17
2010	16.0	11	30	53	26.5	160+CF 0.04	17.5
2011	16.0	11	30	53	26.5	160+CF 0.35	17.5
2012	16.0	11	30	53	26.5	160+CF 0.35	17.5
2013	16.0	11	29	53	26.5		17.5
2014	16.0	16	28	53	26.5		Abrogada
2015	16.0	16	30	53	26.5	160	-

Fuente: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Impuesto al Valor Agregado, México, ed. Poder Legislativo, 11-12-2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, México, ed. Diario de la Federación, Miércoles 11 de diciembre de 2013.

Servicio de Administración Tributaria, Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), México, ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, 2012. http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/ley_impuesto_renta.aspx.

Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y franja fronteriza, México, ed. Diario Oficial de la Federación, 24/12/2008.

Secretaría de Gobernación, Ley del Impuesto al Valor Agregado, México, ed. Diario Oficial de la Federación, Viernes 29 de diciembre de 1978. pp. 34-48.

Díaz, Miguel Ángel, Evaluación de la política tributaria en México, 2007-2014, Finanzas Públicas, Vol. 4, núm. 7. México., D.F., ed. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012, pp. 15-47.