



LA REFORMA TRIBUTARIA QUE MÉXICO NECESITA: EL IMPUESTO LINEAL AL INGRESO. UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL APLICADO

MIGUEL CERVANTES JIMÉNEZ

Noviembre de 2013



HACIENDA



INTRODUCCIÓN



OBJETIVO GENERAL

- Estimar los efectos sobre el ingreso, el consumo, la inversión, el gasto de gobierno, las exportaciones, las importaciones, el capital y el bienestar que generaría una reforma tributaria en México que adopte un impuesto lineal al ingreso, a través de un modelo de equilibrio general aplicado con una tasa equivalente para compensar el consumo privado.
- Sustenta una propuesta teórica de reforma tributaria.



OBJETIVOS PARTICULARES

- A. Diagnosticar las vulnerabilidades de la recaudación tributaria en México.
- B. Exhibir los aspectos teóricos del impuesto lineal y los estudios de reformas tributarias de impuesto lineal.
- C. Simular con un MEGA el escenario base y el contrafactual de la reforma tributaria de un impuesto lineal al ingreso con una tasa impositiva compensada para sostener el consumo.



HIPÓTESIS

La reforma impositiva lineal al ingreso aplicando una tasa compensada, que mantenga constantes los ingresos tributarios, propiciará el crecimiento del PIB, el consumo, la inversión, el gasto de gobierno, las exportaciones, las importaciones, el esfuerzo laboral, el capital y el bienestar.



CAPÍTULO 1: LAS DEBILIDADES DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO

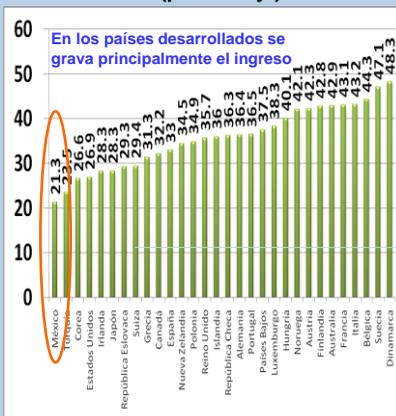


VULNERABILIDADES DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO

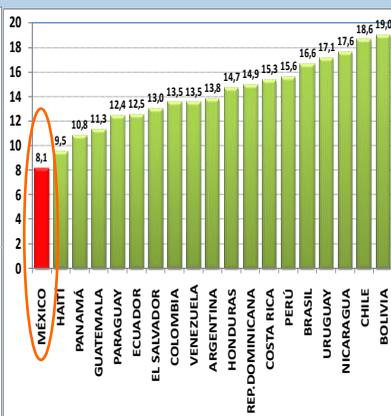


INGRESOS PÚBLICOS Y TIBUTARIOS DE MÉXICO EN EL ORBE

OCDE: Participación de los Ingresos Públicos en el PIB por País, 2008. (porcentaje)



América Latina: Ingresos tributarios respecto al PIB, 2008. (porcentaje).

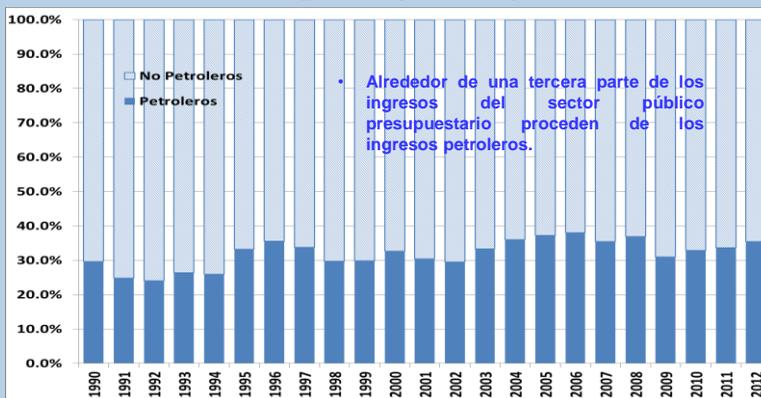


Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, Revenue Statistics, 1965-2008, 2009 y de Estadísticas de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



INGRESOS PETROLEROS

México: ingresos petroleros y no petroleros, 1990-2012. (porcentaje del total)



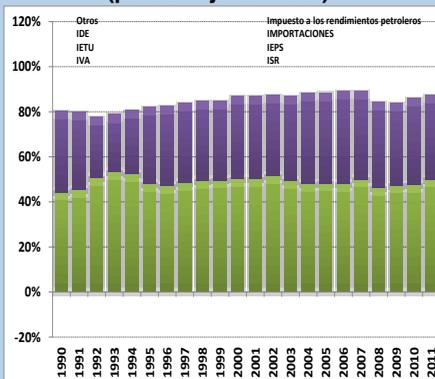
• Alrededor de una tercera parte de los ingresos del sector público presupuestario proceden de los ingresos petroleros.

Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



IMPUESTOS E INCERTIDUMBRE HACENDARIA

México: Estructura porcentual de los ingresos tributarios por tipo de impuesto, 1990-2011. (porcentaje del total)



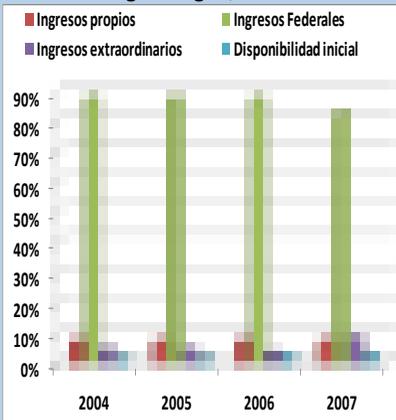
- 9 impuestos:
 - Impuesto sobre la renta
 - Impuesto empresarial a tasa única
 - Impuesto a los depósitos en efectivo
 - Impuesto al valor agregado
 - Impuesto especial sobre producción y servicios (gasolinas y diésel para combustible automotriz, a bebidas de contenido alcohólico y cervezas, a tabacos labrados, a juegos y sorteos, y a telecomunicaciones)
 - Impuesto sobre la tenencia o uso vehicular
 - Impuesto sobre automóviles nuevos
 - Impuesto al comercio exterior (importaciones y exportaciones)
 - Impuesto a los rendimientos petroleros
 - Accesorios.

Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

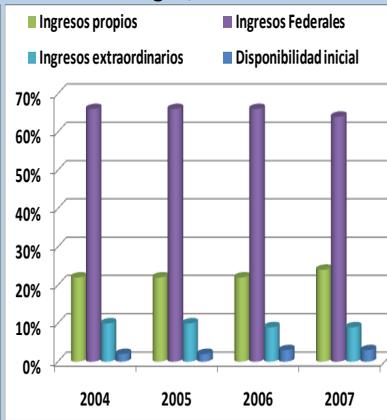


PARTICIPACIÓN DE INGRESOS PROPIOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

México: participación de los ingresos brutos de las Entidades Federativas según origen, 2004-2007.



México: participación de los ingresos brutos de los Municipios según origen, 2004-2007.



Fuente: elaboración propia con datos de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 2004-2007, INEGI.



EVASIÓN FISCAL

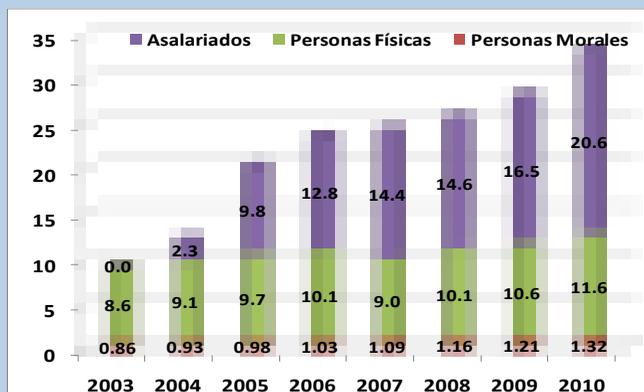
INSTITUCION ACADÉMICA / AÑO DE PUBLICACION	AÑO DE REFERENCIA	CONCEPTO DE ESTUDIO	EVASION / PIB ANO DE ESTUDIO	TASA DE EVASION
CIDE 2004	2001	IVA	1.95%	35%
ITAM 2006		IVA		20%
COLEF 2005	2002	ISR- salarios	0.43%	15.3%
ITAM 2006		ISR- salarios		15%
COLMEX 2005	2003	ISR-PFAEP	0.76%	77%
ITAM 2006		ISR-PFAEP		80%
CIDE 2006	2003	ISR-PM	1.90%	39.5%
CIDE 2006		Renta Empresarial		33%
ITAM 2006		Renta Empresarial		26%
COLMEX 2006	2002	ISR-PF Arrendamiento	0.20%	64%
ITAM 2006		ISR-PF Arrendamiento		70%
U de G 2006	1998 Y 2003	IEPS administrado por el SAT	n. a.	10.22% en 2003
ITESM Cd. De México 2007	2000-2006	ISR e IVA	0.062% en 2006	68% en 2006
U de G 2007	1997-2006	ISR e IVA	0.54% EN 2006	n. a.
ITESM Cd. De México 2008	2001-2006	ISR e IVA	n. a.	55.9% ISR; 20.7% IVA en 2006
UNAM 2008	2001-2007	ISR e IVA	0.037% en 2007	30.9% ISR; 10.2% IVA en 2007
ITESM Cd. de México 2009	2000-2008	ISR, IVA y IEPS	n. a.	23.36% en 2008
ITAM México 2009	2000-I a 2009-II	ISR, IVA e IEPS no petrolero (conjuntamente)		23.36% en 2008

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Administración Tributaria (SAT)².



PADRÓN DE CONTRIBUYENTES, 2003-2010

- 2010, 33.5 millones de contribuyentes activos; 1.3 millones son personas morales (4%), 11.6 millones son personas físicas (34.7%) y 20.6 millones son asalariados (61.3%) ; .

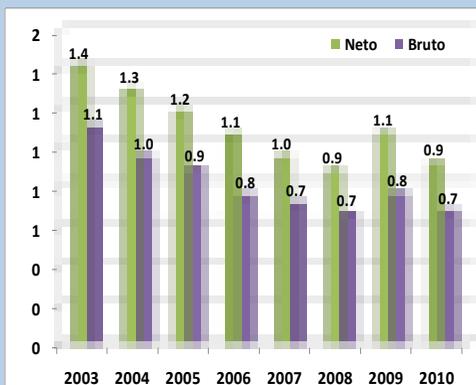


Fuente: elaboración propia con datos del SAT.



EFICIENCIA RECAUDATORIA, 2003-2009

México: gasto presupuestal por cada cien pesos recaudados de ingresos tributarios administrados por el SAT, 2003-2010.



Fuente: elaboración propia con datos del SAT.

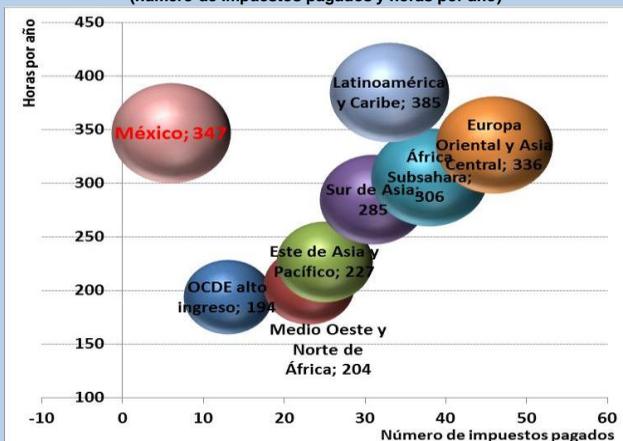
El SAT contrata a 33 mil empleados para atender a 35 millones de contribuyentes y alrededor de 115 millones de habitantes;

En contraste, en Estados Unidos, 7,500 trabajadores de la institución equivalente al SAT mexicano se encargan de cerca de 200 millones de habitantes.



COSTO EN HORAS DEL PAGO DE IMPUESTOS

OCDE: Tiempo empleado para el pago de los impuestos, 2010.
(número de impuestos pagados y horas por año)



Fuente: elaboración propia con datos del Doing Business database, 2010.



GASTOS FISCALES, 2011

Presupuesto de Gastos Fiscales 2011											
Concepto	Tasa reducida	Exención	Subsidios	Diferimientos	Créditos fiscales	Deducción	Facilidad administrativas	Regímenes Sectoriales	Total	Como porcentaje del PIB	Estructura porcentual
Estructura porcentual	30.2	20.9	15.4	15.6	8.8	4.6	2.3	2.2	100.0		
Como porcentaje del PIB	1.2158	0.8394	0.6201	0.6283	0.3535	0.1836	0.0917	0.089	4.0214		
Total	171,540.8	118,433.4	87,497.8	88,648.6	49,883.3	25,907.3	12,938.2	12,557.5	567,406.9	4.3	100
IVA	171,540.8	42,017.4							213,558.2	1.6	37.6
ISR empresarial			33,142.7	73,946.7		14,086.8	12,938.2	7,943.5	142,057.9	1.1	25.0
ISR personas físicas		69,742.3				6,219.0		2,726.8	78,688.1	0.6	13.9
IETU				14,701.9	42,045.6	5,601.5		1,887.2	64,236.2	0.5	11.3
Estímulos fiscales					7,837.7				7,837.7	0.06	1.4
Impuestos especiales		6,673.7	54,355.1						61,028.8	0.5	10.8

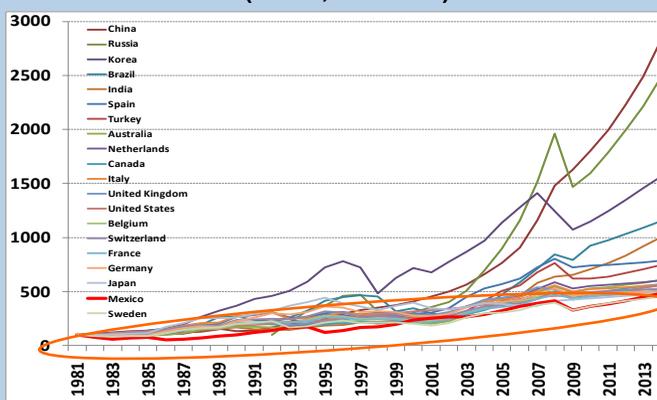
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales, 2010-2011, SHCP.



CRECIMIENTO ECONÓMICO

Países seleccionados: Senda de expansión de las 20 economías más grande del mundo, 1981-2014.

(índice, 1981=100)



Fuente: elaboración propia con base en datos del World Economic Outlook, marzo de 2010.



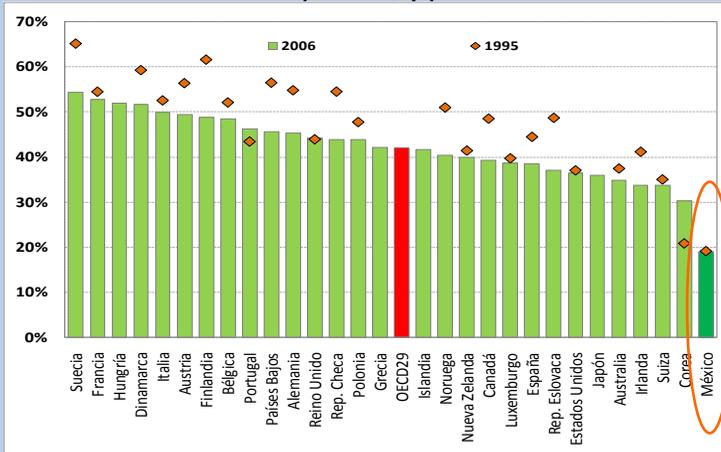
RESULTADOS DE LAS REFORMAS FISCALES

- Amieva-Huerta: “cinco reformas tributarias integrales en México :
- i) 1980, introducción del IVA y la Ley de Coordinación Fiscal;
- ii) 1983, aumento en la tasa del IVA a 15% y medidas de simplificación administrativas y tributaria;
- iii) 1989-1990, reducción de las tasas del ISR a personas físicas y morales; introducción del IMPAC;
- iv) 1995, medidas implementadas en el paquete fiscal y la implementación del SAT; y
- v) 2008, introducción del IETU y el IDE, así como los cambios significativos a la Ley de Coordinación Fiscal.
- A PESAR DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS Y LAS MISCELÁNEAS FISCALES ANUALES, DESDE 1960 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS SE HAN ESTANCADO ALREDEDOR DE 10% DEL PIB.



GASTO PÚBLICO

OCDE: Participación del Gasto Públicos en el PIB por País, 2006.



Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE, Government at a Glance 2009..



CAPÍTULO 2:

EL IMPUESTO LINEAL Y LOS ESTUDIOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS CON UN IMPUESTO LINEAL



EL IMPUESTO LINEAL

- Para Hall R. y Rabushka (1983, 1995 y 2007) , el ISR impone a la sociedad estadounidense dos enormes costos:
 - A) El cumplimiento de los contribuyentes (llenado y envío de los formularios)
 - B) los costos por litigios o por problemas con el fisco.
- Para resolver el problema propusieron el concepto impuesto lineal o flat tax.
- El Impuesto lineal o plano, grava a la misma tasa impositiva una vez, y sólo una vez, el ingreso, tanto de las personas como de las empresas, lo más cerca posible de su origen para evitar deducciones.



CÁLCULO DEL IMPUESTO LINEAL

PERSONAS MORALES	PERSONAS FÍSICAS
Ingresos totales de la empresa provenientes de bienes y servicios	Sueldos, salarios y pensiones
Menos	Menos
Compras de insumos a otras empresas	Mínimo exento
Menos	
Sueldos, salarios y pensiones pagados a sus trabajadores	
Menos	
Compras de planta y equipo	
por	por
Tasa impositiva lineal	Tasa impositiva lineal
Igual	Igual
Pago de impuestos de las personas morales	Pago de impuestos de las personas físicas

Fuente: elaboración propia con información de Hall y Rabushka (2007).



PAÍSES CON SISTEMAS TRIBUTARIOS TIPO IMPUESTO LINEAL

Países del Club Flat Tax



- 31 naciones aplican un impuesto lineal, con una tasa promedio de 17%; 9% en Montenegro y 36% en Islandia.
- El denominado Club Flat Tax, aporta 4.7% de la producción mundial y crece en 3.8% y 4% per cápita.
- Las naciones y provincias del Club Flat Tax han mantenido exenciones fiscales a personas físicas y morales o tasas diferenciadas dependiendo del ingreso de las personas y/o empresas, así como otros impuestos como el IVA.
- Ninguna caso cumple estrictamente con la propuesta seminal de Hall y Rabushka.
- Guernsey se ubica dentro del paradigma de Rabushka, pero es una pequeña región.
- A excepción de Jersey, Hong Kong, Guernsey y Jamaica, el Club Flat Tax están marcado por el colapso del imperio soviético.

Fuente: elaboración propia con datos de <http://flattaxes.blogspot.com/2010/03/flat-tax-chronology.html> e información del Blog Flat Tax de Rabushka Alvin.



CASOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS CON IMPUESTOS LINEALES EN EL ORBE

Autor	Año	Año de MCS	Sectores	Bienes	Tipo de modelación	País	Tasa impositiva	Resultados	C	I	M	X	B	r	K	L	Y		
Seldon, Barry y Boyd, Roy	1996	1984	14	14	MEGA	Estados Unidos	Impuesto lineal al ingreso: 17%	Se incrementa la producción, excepto en los cultivos, el consumo de los hogares crece y el ahorro se eleva en 7.4%, mejora la distribución del ingreso entre los distintos grupos.	↑								↑	↑	
Cassou, Steven y Lansing, Kevin	2002				MEGA	Estados Unidos	Impuesto lineal al ingreso permanente: 25%	Incremento del ingreso per cápita de 0.009 a 0.143 puntos porcentuales al año, esto en comparación con un sistema fiscal de graduación de tasas impositivas.										↑	
González, Marta y Pijoan-Mas, Josep	2005				MEGA con agentes heterogéneos por niveles de productividad	España	Impuesto lineal al ingreso permanente: 35%	Aumento del 7.6% en el consumo agregado y de 2.5% en la productividad del trabajo.	↑									↑	↑
Tomaž Cajner, Jan Grobovšek y Damjan Kozamernik	2006				MEGA	Eslovenia	Impuesto lineal al ingreso: 20%	Impacto positivo en el PIB, ligero incremento del consumo, elevación del nivel de bienestar; alza de la relación capital/PIB.	↑					↑		↑	↑	↑	
Jacobs, Bas, de Mooij Ruud y Folmer, Kees	2007				MEGA	Holanda	Impuesto lineal al ingreso: 37.5%	No se eliminan las distorsiones que sufre el mercado laboral, al contrario, se reduce la oferta de trabajo y el nivel de empleo (la nueva carga fiscal se desplaza a los grupos medios con altas elasticidades de oferta de trabajo).										↓	↓
Peichl, Andreas	2008	2004	12		MEGA, microsimulación y un modelo linked micro-macro.	Alemania y naciones de Europa del Este	Impuesto lineal al ingreso: 30%	Los resultados macroeconómicos positivos se explican por ser economías pequeñas y abiertas, que no pueden tener una elevada imposición al capital porque desincentivaría la inversión. Se incrementa la eficiencia del sistema tributario al hacerlo más sencillo. En el caso de Alemania, los modelos muestran una mejora en el bienestar y en el crecimiento económico.										↑	↑
Peichl, Andreas	2009	2004	12		MEGA	Alemania y naciones de Europa del Este	Impuesto lineal al ingreso: 25%	El efecto en el empleo es mayor que en la oferta de trabajo, debido a la reducción del costo de la mano de obra y del capital, lo que incrementa la demanda laboral y de capital, mejora la eficiencia y equidad a largo plazo, aunque los efectos distributivos adversos dominan a corto plazo. El desempleo disminuye, mejora el nivel de bienestar entre 1.3% y 2.5% y el PIB crece entre 1.1% y 1.7%.										↑	↑

Fuente: elaboración propia con base en Seldon, Barry y Boyd, Roy (1996); Cassou, Steven y Lansing, Kevin (2002); González, Marta y Pijoan-Mas, Josep (2005); Tomaž Cajner, Jan Grobovšek y Damjan Kozamernik (2006); Jacobs, Bas, de Mooij Ruud y Folmer, Kees (2007) y Peichl, Andreas (2008 y 2009).

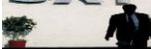


MEGA FISCALES EN MÉXICO

Autor	Año	Tipo de Reforma	Año de MCS	Sectores	Bienes	Tasa impositiva	Resultados	C	I	M	X	B	r	K	L	Y	G		
Serra Puche	1981	Evaluación de la reforma fiscal que sustituyó el impuesto sobre ingresos mercantiles por el IVA	1968	10	10	Una tasa de IVA que mantiene los ingresos constantes	En la simulación se incrementan los precios de los bienes por la tasa impositiva, aumenta la demanda de trabajo. Se reasignan los recursos, disminuyen las inversiones e importaciones y aumenta la demanda privada.	↑	↓	↓					v	↑	↓		
						Tasa de IVA de 10%	En la simulación IVA del 10%, reducción en el precio del capital respecto al de la mano de obra aumentan la inversión y las importaciones, aumenta la demanda del gobierno se presenta un descenso en la demanda privada.	↓	↑	↑					↑	↓	↑		
Keheo y Serra Puche	1983	Evaluación de la reforma fiscal hecho en 1980, donde se agrega un impuesto al Valor Agregado	1977	35	35	IVA de 10%	Reducción en el desempleo y en los impuestos indirectos. Bajan los ingresos gubernamentales y el déficit se incrementa, hay una reducción de la inversión privada y aumenta el consumo privado y el PIB, el déficit comercial se reduce.	↑	↓	↓	↑					↑	↑	↓	
Sobarzo Fimbres	2004	Reforma fiscal enfocada en la generalización de IVA en alimentos y medicinas	1996	28	28	Se analizan 4 escenarios: a) IVA de 6%, b) IVA de 10%, c) IVA de 15%, d) IVA de 15% y baja de 50% al ISR	Los ingresos respecto al PIB pasan de 18.3% al 18.9% con el escenario 1, al 21.7% con el 2, 25.2% con el escenario 3 y al 23.0% con el 4, en tanto que el efecto en los pobres es que estos soportan la mayor carga y por tanto incrementa el número de los mismos.											↑	
Sobarzo Fimbres	2009	Reforma fiscal enfocada a la evaluación de la aplicación del IETU	2000	28	28	IETU de 16.5%	Los ingresos públicos varían de 18.3% en el escenario base hasta 21-22.3% como porcentaje del PIB. La introducción del IETU incrementa los ingresos públicos en 4 puntos porcentuales del PIB y en 3 por ciento cuando el precio internacional del petróleo se reduce a la mitad.												↑
Márquez Peña	2010	Efectos en la economía mexicana derivados de la propuesta de reforma fiscal del PRI en 2011	2000	23	23	Reducción del ISR de 30% a 25% y una tasa de IVA de 12%	Reducción de precios domésticos e importados de 0.20% con excepciones en servicios educativos que aumentan 10.8%, el valor agregado y el sector externo permanecen constantes. La inversión crece 0.11%, el gasto de gobierno se reduce en 9%. El PIB crece apenas 0.1%.	↑	↑							↑	↑	↓	
Márquez Peña	2010	Efectos multiseccionales de un impuesto al valor en la economía mexicana	2000	23	23	IVA generalizado de 15% y otra simulación con IVA diferenciado por desil	Reducción de precios domésticos e importados de 0.20% con excepciones en servicios educativos que aumentan 10.8%, el valor agregado y el sector externo permanecen constantes. La inversión crece 0.11%, el gasto de gobierno se reduce en 9%. El PIB crece apenas 0.1%.	↓	↑							↑	↑	↑	

A pesar de la importancia que han cobrado los MEGA y el impuesto lineal en el orbe, la metodología del MEGA y la propuesta tributaria lineal prácticamente han sido ignoradas en México.

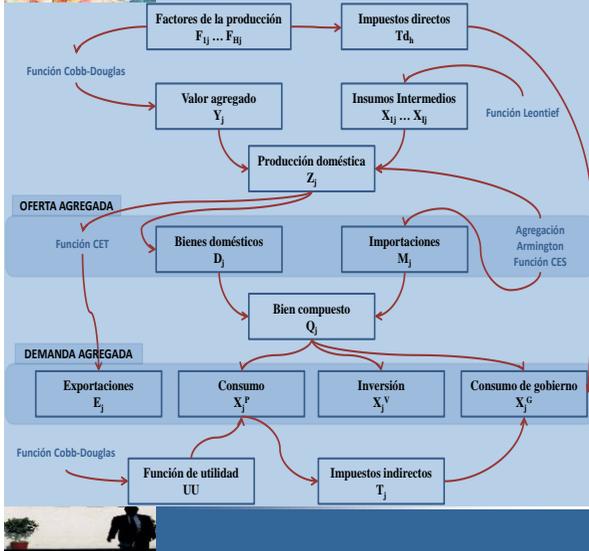
Fuente: elaboración propia con base en Serra (1981), Keheo y Serra (1983), Sobarzo (2004-2009) y Márquez (2010-1, 2010-2)



CAPÍTULO 3: SIMULACIÓN DE REFORMA TRIBUTARIA DE UN IMPUESTO AL INGRESO LINEAL EN EL MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL APLICADO



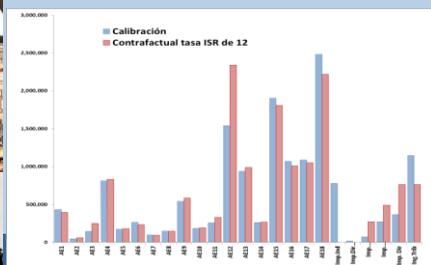
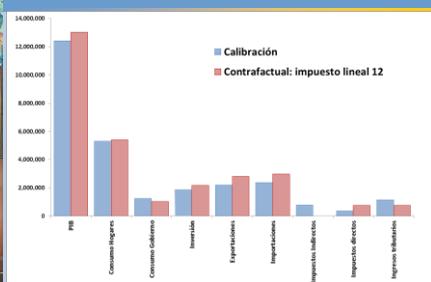
ESTRUCTURA Y CAUSALIDAD DEL MEGA PARA ANÁLISIS EMPÍRICO



- El alza de los impuestos directos reduce el consumo de mercancías al disminuir el ingreso;
- El aumento de los impuestos indirectos a la producción, al incrementar el precio después de impuestos, eleva el volumen de producción doméstico tanto para el mercado interno como para el mercado externo;
- El aumento de los ingresos tributarios, procedentes de impuestos directos, indirectos y del sector externo, elevan el gasto público cuando las finanzas públicas están saldadas.



ESCENARIO IMPUESTO AL INGRESO LINEAL DE 12% PARA COMPENSAR EL IMPACTO EN EL CONSUMO



- Impuestos indirectos = 0%;
- Impuesto lineal al ingreso medio y alto = 12%;
- ingresos tributarios = 5.6%.
- El PIB crece 5%, la inversión en 17%, las exportaciones en 27.8%, las importaciones en 26%, los impuestos indirectos son nulos y los impuestos directos crecen en 108.2%;
- El consumo de los hogares aumenta en 1.8%.
- El bienestar aumenta de 6.1 a 6.2.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



CONCLUSIONES

- Un impuesto lineal grava a una tasa relativamente baja a todos los contribuyentes, sin ningún tipo de exención. Debe ser simple, fácil de entender y de pagar.
- Hall y Rabushka, consideran que un sistema tributario complejo, que se aleja de la sencillez, es un sistema ineficiente, costoso e injusto y que el sistema tributario de impuesto lineal lo subsana.
- El impuesto lineal cumple con los principio de eficiencia, de sencillez administrativa, de flexibilidad, de responsabilidad política; incumple con el principio de justicia.
- Hoy en día 31 naciones aplican un impuesto lineal, con una tasa promedio de 17. Ninguno aplica la idea seminal de Hall y Rabushka; salvo el caso Hong Kong y Jamaica, el Club está enmarcado por el colapso del otrora imperio soviético.



CONCLUSIONES

- En la programación se amplió la MCS de Aguayo, a 18 sectores productores.
- Se fija una tasa de impuesto al ingreso lineal de 12% para no disminuir el consumo de los hogares.
- Crecen el PIB, la inversión, las exportaciones, las importaciones y los impuestos directos; los impuestos indirectos son nulos; aumenta el consumo de los hogares y el bienestar.
- El impuesto al ingreso lineal puede abatir en lo general las debilidades en materia de recaudación tributaria.
- A pesar de la importancia que han cobrado los MEGA y el impuesto lineal en el orbe, la metodología del MEGA y la propuesta tributaria lineal prácticamente han sido ignoradas en México.