
macroeconomía del desarrollo

T

ributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México

Daniel Álvarez Estrada



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, agosto de 2009



Este documento fue preparado por Daniel Álvarez Estrada, consultor de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL e investigador asociado del Centro Duke para el Desarrollo Internacional (DCID) de la Universidad de Duke, en el marco de las actividades del Proyecto: “Fiscal policies towards greater equity: building a fiscal covenant” (GER/08/002), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El autor agradece los comentarios y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, coordinador del Proyecto, y de Andrea Podestá, ambos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y de Julio César Aguilar y Jorge Correa del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México. Del mismo modo, el autor también agradece los comentarios y recomendaciones recibidos por los asistentes al Seminario “Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias” organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en el mes de noviembre de 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843 ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323327-6

LC/L.3093-P

Nº de venta: S.09.II.G.77

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
1. Visión general sobre la actual estructura impositiva en México	11
1.1. Comportamiento recaudatorio y análisis comparativo	11
1.2. Incidencia distributiva de la política fiscal	18
1.3. Principales impuestos directos	20
1.3.1. Impuesto sobre la renta de personas físicas	20
1.3.2. Impuesto sobre la renta de personas morales	23
1.3.3. Impuesto empresarial a tasa única (IETU).....	25
1.3.4. Impuesto predial.....	26
1.3.5. Impuestos a los vehículos.....	27
2. Estimación de la evasión del impuesto sobre la renta en México	29
2.1. Metodologías disponibles para la estimación de la evasión de impuesto sobre la renta empresarial	30
2.2. Excedente neto de operación, base del impuesto sobre la renta	31
2.2.1. Sector educativo	32
2.2.2. Sector primario.....	32
2.2.3. Sector petrolero.....	33
2.2.4. Sector cultural	33
2.2.5. Sector autotransporte terrestre	33
2.3. Deducciones teóricas del impuesto sobre la renta no capturadas por el ENO	34
2.3.1. Aportaciones para fondos de pensiones	35
2.3.2. Intereses	35

2.3.3.	Arrendamiento de terrenos.....	35
2.3.4.	Gastos de previsión social.....	35
2.3.5.	Donativos.....	36
2.4.	Estimación del impuesto sobre la renta empresarial teórico.....	36
2.5.	Estimación de la evasión de impuesto sobre la renta empresarial.....	37
3.	Estimación de la evasión de impuesto sobre la renta de personas físicas	41
3.1.	Ingresos reportados por la ENIGH y su correspondencia con la LISR.....	41
3.2.	Ajuste del ingreso de la ENIGH a cuentas nacionales	43
3.2.1.	Remuneración por trabajo subordinado	44
3.2.2.	Actividad empresarial, profesional y arrendamiento de inmuebles	44
3.3.	Estimación de evasión de impuesto sobre la renta para personas físicas	45
3.3.1.	Determinación del impuesto sobre la renta a cargo de cada individuo.....	45
3.3.2.	Determinación del impuesto sobre la renta potencial total por fuente de ingreso.....	46
3.3.3.	Estimación de la evasión del impuesto sobre la renta por fuente de ingreso	46
4.	Conclusiones y recomendaciones	49
	Bibliografía	53
	Anexos	55
	Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	59
	Índice de tablas	
TABLA 1.1	MÉXICO: INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL INCLUYENDO CONTRIBUCIONES SOCIALES	12
TABLA 1.2	INGRESOS TRIBUTARIOS	14
TABLA 1.3	TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL.....	15
TABLA 1.4	MÁXIMA TASA MARGINAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS.....	15
TABLA 1.5	INGRESOS PROVENIENTES DEL IVA 1990-2007.....	16
TABLA 1.6	COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS	17
TABLA 1.7	INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL INGRESO Y DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO, 2006.....	19
TABLA 1.8	EVOLUCIÓN DE LA MÁXIMA TASA MARGINAL APLICABLE A INDIVIDUOS 1986-2008.....	20
TABLA 1.9	DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE INGRESOS POR SALARIOS – 2006.....	21
TABLA 1.10	TARIFA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS 2008.....	22
TABLA 1.11	PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS 2008	22
TABLA 1.12	EVOLUCIÓN DE LA TASA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL 1986-2008.....	23
TABLA 1.13	PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL 2008	25
TABLA 1.14	RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL.....	26
TABLA 1.15	IMPUESTO SOBRE LA TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS 1998-2006	28
TABLA 2.1	ESTUDIOS DE EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO	30
TABLA 2.2	UTILIDAD CORPORATIVA TEÓRICA BASE PARA EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL.....	34
TABLA 2.3	UTILIDAD FISCAL TEÓRICA BASE PARA EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL.....	36
TABLA 2.4	IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL TEÓRICO	37
TABLA 2.5	ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL	38

TABLA 2.6	ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL (AJUSTADA)	38
TABLA 2.7	TASAS DE EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL	39
TABLA 3.1	CLASIFICACIÓN DE FUENTES DE INGRESO CORRIENTE MONETARIO SEGÚN LA ENIGH	42
TABLA 3.2	FACTOR DE AJUSTE DE ENIGH A CUENTAS NACIONALES POR TIPO DE FUENTE DE INGRESO	45
TABLA 3.3	IMPUESTO SOBRE LA RENTA POTENCIAL DE PERSONAS FÍSICAS: SALARIOS, RENTA EMPRESARIAL, PROFESIONAL Y ARRENDAMIENTOS.....	46
TABLA 3.4	EVASIÓN DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAS FÍSICAS: SALARIOS, RENTA EMPRESARIAL, PROFESIONAL Y ARRENDAMIENTOS.....	47

Resumen

La reforma del sistema tributario ha sido uno de los asuntos de política pública más discutidos en México durante el último cuarto de siglo. El país ha transitado por un largo, aunque incompleto, camino de reformas fiscales ante la necesidad de contar con una estructura tributaria moderna y competitiva en el contexto de un proceso de apertura y modernización económicas. A pesar de los logros alcanzados en materia de eficiencia, el sistema tributario no ha logrado construir una base suficiente y estable de ingresos públicos.

Las insuficiencias recaudatorias del sistema tributario derivan de su propia estructura. Diversas actividades productivas y sectores económicos obtienen tratamientos preferenciales de dudosa justificación económica o administrativa. México destina aproximadamente la mitad de cada peso recaudado en otorgar algún tipo de tratamiento preferencial. En términos de equidad, los tratamientos especiales en materia de IVA e Impuesto sobre la Renta de individuos, así como las deficiencias estructurales en la administración del impuesto predial, representan los mayores desafíos de reforma.

La existencia de sistemas tributarios complejos de aplicar y de limitada generalidad, suele abrir amplias avenidas de elusión y evasión fiscales. El caso de México no es la excepción. Sobre la base de información proveniente de cuentas nacionales y de la encuesta ingreso-gasto, el presente estudio aproxima la evasión del Impuesto sobre la Renta a un 36 por ciento en promedio durante el período 2002-2006.

La alta dependencia en fuentes de ingresos petroleros, aunado a un marco político-institucional que dificulta la aprobación de reformas estructurales, ha permitido diferir por lo menos dos décadas una reforma que eleve los niveles recaudatorios. La realidad económica suele ser el detonante que despierta en los actores políticos un genuino sentido de urgencia para efectuar dichas reformas. El momento para la reforma fiscal en México parece haber llegado irremediabilmente a finales de la primera década del siglo veintiuno.

Introducción

Durante el último cuarto de siglo, el sistema tributario mexicano ha sido objeto de importantes transformaciones con el objeto de adaptarlo a las necesidades de una economía continuamente abierta al comercio exterior. A partir de la apertura económica de México a mediados de la década de los ochentas y de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) una década después, las reformas impositivas tuvieron un énfasis especial en lograr objetivos de eficiencia, equidad y competitividad.

Como resultado, el actual sistema tributario ha venido adaptando una serie de aspectos de eficiencia que incluso fueron considerados como vanguardistas en su momento. Entre otros, la integración total del impuesto sobre la renta entre individuos y empresas, el reconocimiento pleno de la inflación sobre las bases gravables, la introducción del impuesto al activo, la adaptación de modernas reglas de precios de transferencia y de tributación internacional, así como la aplicación de tasas estatutarias a niveles competitivos internacionalmente, han permitido no sólo reducir tasas efectivas entre sectores, sino también mejorar la equidad del sistema.

A pesar de las ganancias alcanzadas en términos de eficiencia, el sistema tributario contiene algunas insuficiencias estructurales que limitan su capacidad para generar ingresos. Como resultado, México se compara desfavorablemente en casi cualquier indicador de recaudación con países de diferentes regiones y niveles de desarrollo.

Las actuales imperfecciones e insuficiencias derivan, en buena medida, de que se han asignado a algunos impuestos funciones de probada ineficacia, lo que se ha traducido en una compleja legislación tributaria que otorga amplios tratamientos preferenciales, actualmente cuantificables en aproximadamente la mitad de la recaudación tributaria. La utilización del sistema tributario para fomentar actividades económicas, o para subsidiar el consumo o producción de determinados productos o sectores, ha demostrado su ineficacia a un costo fiscal insostenible en el tiempo.

La reducida capacidad del sistema tributario mexicano para generar una base estable y suficiente de ingresos públicos, limita la capacidad de los diferentes órdenes de gobierno para invertir en áreas de alta rentabilidad social, tales como educación, salud, infraestructura física y combate a la pobreza, en la actual era global y tecnológica.

Las crecientes presiones derivadas de programas de saneamiento financiero, reformas de seguridad social y otros requerimientos financieros del sector público, así como la insostenible dependencia en fuentes de ingreso altamente volátiles como el ingreso proveniente de fuentes del petrolero, hacen indispensable plantear una reforma al sistema tributario que amplíe la frontera de posibilidades del Estado mexicano para generar condiciones fiscales que permitan un crecimiento económico sano y sostenible.

A pesar de que las principales insuficiencias recaudatorias se ubican en el contexto de la imposición indirecta, principalmente en el IVA, existen aún importantes rezagos dentro de la estructura de los gravámenes directos. En forma particular, el actual régimen fiscal de impuesto sobre la renta viene arrastrando desde hace varios años ineficiencias estructurales que limitan el alcance de la base gravable hacia la totalidad de los sectores económicos. Como consecuencia se presentan indeseables inequidades en la distribución de la carga fiscal, una legislación fiscal difícil de cumplir y de administrar, multiplicidad de oportunidades para la evasión y elusión de la carga fiscal y distorsiones en las decisiones de inversión, ahorro y consumo de los agentes económicos.

El presente estudio tiene como objetivo presentar un panorama global del sistema tributario mexicano, algunos de los aspectos más importantes de los impuestos directos, para posteriormente realizar estimaciones empíricas que permitan dimensionar el tamaño de la evasión del impuesto sobre la renta individual y empresarial.

1. Visión general sobre la actual estructura impositiva en México

1.1. Comportamiento recaudatorio y análisis comparativo

El nivel y estructura impositiva de México no ha cambiado substancialmente durante los últimos 25 años. La recaudación tributaria del país, como porcentaje del tamaño de la economía, prácticamente permaneció igual durante el periodo 1980- 2000. Los ingresos tributarios incluso disminuyeron durante 2000-2005 aproximadamente medio punto porcentual del ingreso nacional. A pesar del bajo dinamismo mostrado por los ingresos tributarios, el ingreso presupuestario del Gobierno Federal aumentó prácticamente dos puntos porcentuales del PIB durante 1980-2005, gracias en buena medida al desempeño de las fuentes de ingreso no tributarias¹, especialmente aquéllas de naturaleza petrolera.

¹ Los ingresos no tributarios provienen principalmente del pago de derechos (*tasas*) por la extracción del petróleo y por los rendimientos de la empresa paraestatal *Petróleos Mexicanos (PEMEX)*.

TABLA 1.1
MÉXICO: INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL INCLUYENDO CONTRIBUCIONES SOCIALES
(Porcentajes del PIB)

	1980	1990	1994	2000	2005	2007
Total	16,4	17,9	17,7	17,1	18,7	20,3
Tributarios	10,7	11,1	11,3	10,5	9,7	10,3
ISR	5,5	4,9	5,1	4,7	4,6	5,4
IVA	2,7	3,5	2,7	3,4	3,8	4,2
Específicos	1,0	1,3	2,0	1,5	0,6	-
Importación	1,0	0,9	0,9	0,6	0,3	0,3
Otros	0,5	0,5	0,6	0,3	0,4	0,4
No Tributarios	4,5	5,1	4,2	5,2	7,2	7,3
Contribuciones Sociales	1,2	1,7	2,2	1,4	1,2	2,7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Nota: ISR (Impuesto sobre la Renta); IVA (Impuesto al Valor Agregado).

Hasta 1994, los ingresos tributarios mostraron un comportamiento ligeramente alcista como consecuencia principalmente de la reforma a la estructura de los impuestos indirectos. Sin embargo esta tendencia se revirtió a partir de la fuerte contracción económica surgida a partir de la crisis financiera iniciada en el último mes de dicho año. De hecho, los ingresos públicos no volvieron a recuperar su nivel alcanzado antes de la crisis financiera sino hasta finales de la década de los 90s. Esta recuperación se debió en buena medida al incremento en la tasa general del IVA, del 10 al 15 por ciento en 1997 y al desempeño favorable que logró el sector manufacturero exportador a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, lo que promovió una recuperación relativamente rápida en la recaudación del impuesto sobre la renta.

Desde su implementación en 1980², el IVA es el único impuesto de base amplia que ha registrado un avance importante en términos de recaudación durante el periodo en estudio. No obstante, el desempeño observado resulta notablemente inferior a su real potencial recaudatorio si se compara con la recaudación del IVA registrada por otros países de la región, como se comenta más adelante.

Por su importancia y profundidad, vale la pena revisar algunas de las reformas de las que ha sido objeto el impuesto sobre la renta. Para finales de la década de los 80s, su estructura mostraba serias limitaciones en términos de tasas no competitivas y de inequidades en la distribución de la carga fiscal, que resultaban incompatibles con el proceso de modernización y apertura económica del país. Además, las altas tasas inflacionarias registradas en México durante dicha época tuvieron un efecto altamente erosionador sobre las bases tributarias en la medida en que su estructura no incorporaba en forma efectiva los efectos de la inflación.

Ante dichas circunstancias, el Gobierno Federal promovió una serie de reformas a la estructura del ISR dentro del periodo 1989-1991. La tasa corporativa fue reducida del 45 al 35 por ciento con el objeto de hacerlas compatibles con la de Estados Unidos y Canadá. Además, la base del impuesto incorporó nuevas reglas que permitieron reconocer totalmente los efectos de la inflación sobre la base gravable. Con el objeto de incrementar los niveles de cumplimiento por parte de las empresas a través de un mejor control del pago del Impuesto sobre la Renta empresarial, el Congreso aprobó también el impuesto al activo a una tasa del 2 por ciento.

² El IVA fue introducido como parte de una amplia reforma al sistema impositivo indirecto que incluyó la remoción de 30 impuestos específicos a nivel federal y aproximadamente 400 impuestos locales.

Por su parte, las fuentes de ingresos petroleros no tributarios han fluctuado en forma importante desde 1980. Sin embargo, los altos precios internacionales del petróleo surgidos desde el inicio del presente siglo han permitido un importante aumento relativo de dicha fuente de ingresos. Durante el periodo 2000-2005, los ingresos no tributarios incrementaron 2 puntos porcentuales con relación al PIB, mientras que los ingresos tributarios cayeron 1 punto porcentual en el mismo lapso. De hecho, para el año 2005, la contribución de las fuentes no petroleras representó más del 40 por ciento del total de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal. Apenas una década anterior, dicho porcentaje alcanzó sólo el 30 por ciento.

De esta forma, el alto dinamismo de los ingresos petroleros no tributarios ha compensado las insuficiencias recaudatorias provenientes de impuestos durante la mayor parte del periodo 2000-2005. Si bien es cierto que el alza en los precios internacionales del petróleo durante estos años pudiera ser considerado como un evento afortunado desde el punto de vista fiscal en México, de hecho tiene potenciales consecuencias negativas en el mediano y largo plazo. A mayores niveles de ingresos petroleros, menor el sentido de urgencia por parte del Congreso por emprender una reforma tributaria estructural que elimine tratamientos preferenciales.

Comparación internacional de la carga fiscal de México

La capacidad recaudatoria del sistema tributario mexicano es una de las más bajas del hemisferio occidental. La recaudación proveniente de impuestos en comparación con el tamaño del PIB resulta ser 4.5 puntos porcentual menor con relación al promedio de los países de América Latina. Esta comparación resulta más contrastante aún si se toma en cuenta que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recaudan 25 puntos de su producto nacional en promedio. La relativa escasez de recursos fiscales limita la capacidad de México para financiar el gasto público orientado a proyectos de alta tasa de retorno social.

De una comparación internacional resulta evidente que gran parte de esta restricción fiscal proviene de los impuestos indirectos. México recauda tan solo la mitad del promedio observado en la región para este tipo de contribuciones. En términos de impuestos específicos, la recaudación es incluso inferior a un punto porcentual del PIB³, una de las menores de América Latina. Por lo que se refiere al IVA, su reducida capacidad contributiva está asociada con una estructura plagada de tratamientos preferenciales que facilitan su evasión y elusión.

Por otra parte, los ingresos tributarios provenientes de los impuestos directos registran en México un nivel similar al del promedio de países de América Latina. No obstante, la recaudación por ingresos directos es menor a la que registran países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Un análisis detallado de los impuestos de base amplia que componen a la estructura impositiva directa permite comprobar que México mantiene un nivel recaudatorio similar al de otros países de la región. Los impuestos al ingreso de los individuos muestran incluso una tendencia superior al promedio de la región, aunque esta comparación puede estar sesgada por el tipo de clasificación que cada país otorgue a los ingresos de capital. En términos de impuestos al ingreso de las empresas y considerando esta última circunstancia, los ingresos tributarios en México están en línea con el promedio de América Latina, aunque casi un punto porcentual inferior al ingreso de Brasil y Chile.

³ Los ingresos provenientes a los impuestos específicos ha venido constantemente disminuyendo desde 1994 (ver Tabla 1.1) debido principalmente al comportamiento recaudatorio del impuesto especial sobre producción y productos (IEPS) aplicable a la gasolina. Con base en la política de precios y tarifas del sector público que fija el precio de este combustible, el IEPS de gasolinas tiende a ajustarse a la baja conforme aumenta el precio internacional del petróleo, situación que ha venido acelerándose especialmente a partir del 2000.

TABLA 1.2
INGRESOS TRIBUTARIOS
(Porcentajes del PIB)

	Total	Impuestos Directos	ISR Empresas	ISR Individuos	Otros Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	IVA	Especiales	Otros Imp. Ind.
Prom OECD	25,1	13,4	3,4	9,4	0,7	11,7	6,8	3,9	1,0
Prom. Sud-América	15,5	5,7	2,6	1,3	2,1	9,8	6,7	1,8	1,8
Argentina	15,5	5,3	2,5	2,5	0,3	10,2	7,4	1,9	0,8
Bolivia (Estado Plur. de)	13,8	2,5	2,2	---	0,2	11,3	3,3	2,4	5,7
Brasil	17,3	8,2	3,4	3,6	1,3	9,0	6,7	0,4	1,9
Chile	20,4	6,0	3,3	1,5	1,2	14,4	11,6	2,0	0,8
Colombia	13,5	7,6	2,3	0,2	5,1	5,9	5,9	---	---
Ecuador	11,9	2,6	0,6	0,1	2,0	9,3	6,7	1,1	1,5
Nicaragua	10,4	4,0	3,7	0,2	---	6,4	2,9	3,5	---
Uruguay	18,3	4,6	2,6	1,8	0,2	13,8	9,9	2,4	1,5
Venezuela (Rep. Bol. de)	21,4	12,9	3,0	1,0	8,8	8,5	6,8	0,6	1,0
Prom. América-Central	12,4	3,2	1,6	0,3	1,4	9,2	3,9	2,9	2,4
Costa Rica	12,3	3,3	2,8	0,2	0,3	9,0	4,9	3,2	0,9
El Salvador	11,1	3,4	0,9	0,7	1,7	7,7	6,2	0,4	1,1
Guatemala	11,9	2,6	1,4	0,2	1,0	9,4	2,1	2,6	4,7
Honduras	16,4	2,7	0,8	0,2	1,7	13,7	6,0	5,5	2,3
Panamá	9,0	3,9	1,5	0,2	2,1	5,1	1,7	1,6	1,8
Rep. Dominicana	13,8	3,4	2,1	0,1	1,3	10,4	2,7	4,2	3,4
Prom. América Latina	14,4	4,8	2,2	0,9	1,8	9,6	5,7	2,3	2,0
México 2005	9,7	4,77	2,4	2,2	0,17	4,88	3,8	0,59	0,48

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con estadísticas de ingresos del CIAT y de la OCDE para el período 2003-05.

En términos de tasas de impuesto sobre la renta, México muestra niveles equiparables al promedio de países de la OCDE y de América Latina. Similar a lo observado por países de diferentes regiones durante los últimos años, las tasas de ISR aplicables a personas morales (empresas) en México han venido reduciendo.

Durante el periodo 2002-2007, la máxima tasa marginal de ISR aplicable a personas físicas en México ha venido reduciéndose paulatinamente, al pasar de 40 a 28 por ciento. Su actual nivel resulta altamente competitivo si se compara con otros países de la OCDE. Con relación a otros países de la

región, dicha tasa resulta menor a la que se aplica en países como Argentina, Chile y Colombia, pero superior a la de Costa Rica.

TABLA 1.3
TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL
(Porcentajes)

Prom. OECD ^a	28,38
Prom. Sudamérica	27,60
Argentina	35,00
Bolivia (Estado Plur. de)	25,00
Brasil	15,00
Chile	17,00
Colombia	35,00
Ecuador	25,00
Paraguay	30,00
Uruguay	30,00
Venezuela (Rep. Bol. de)	34,00
Prom. Centroamérica	28,50
Costa Rica	30,00
El Salvador	25,00
Guatemala	31,00
Honduras	25,00
Panamá	30,00
Rep. Dominicana	30,00
Prom. Latinoamérica	27,94
México 2007	28,00

Fuente: KPMG 2006.

^a Incluye impuestos locales.

TABLA 1.4
MÁXIMA TASA MARGINAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS
(Porcentajes)

Prom. OECD ^a	36,47
Prom. Sudamérica	29,94
Argentina	35,00
Bolivia (Estado Plur. de)	13,00
Brasil	27,50
Chile	40,00
Colombia	35,00
Ecuador	25,00
Perú	30,00
Venezuela (Rep. Bol. de)	34,00

(continúa)

TABLA 1.4 (conclusión)

Prom. Centroamérica ^a	27,43
Costa Rica	18,00
El Salvador	30,00
Guatemala	31,00
Nicaragua	30,00
Honduras	25,00
Panamá	33,00
Rep. Dominicana	25,00
Prom. América Latina ^a	28,77
México 2007	28,00

Fuente: Price Waterhouse Coopers 2006.

^a Incluye impuestos locales.

La tendencia hacia una mayor participación de los impuestos al consumo, en comparación con aquéllos aplicables al ingreso, ha sido uno de los aspectos más recurrentes en temas de reforma fiscal durante las últimas décadas.

TABLA 1.5
INGRESOS PROVENIENTES DEL IVA 1990-2007
(Porcentajes del PIB)

	1990	2007	Diferencia
Argentina	1,3	6,9	5,6
Bolivia (Estado Plur. de)	3,5	9,2	5,7
Colombia	3,1	5,5	2,4
Chile	7,0	7,9	0,9
Ecuador	3,1	5,6	2,5
Perú	2,0	5,8	3,8
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,6	5,7	5,1
Uruguay	5,3	9,1	3,8
El Salvador	2,7	6,8	4,1
Promedio Latinoamérica	3,2	6,9	3,7
México	3,5	4,2	0,7

Fuente: CEPAL y SHCP.

Esta tendencia adquiere una mayor notoriedad en Latinoamérica. Durante el periodo 1990-2003, las economías de la región han venido incrementando la recaudación promedio proveniente de esta fuente de ingresos en casi tres puntos porcentuales del PIB, mientras que la recaudación proveniente del IVA en México ha permanecido prácticamente estancada.

Como consecuencia del dinamismo en la recaudación del IVA en América Latina, los ingresos provenientes de impuestos indirectos contribuyen con dos terceras partes del total de los ingresos tributarios en promedio, mientras que en los países miembros de la OCDE son inferiores a la mitad del total recaudado. En particular, los ingresos provenientes del IVA registran casi el 40 por ciento del total de los ingresos en los países latinoamericanos, comparado con un poco más de un cuarto de los ingresos entre los miembros de la OCDE.

TABLA 1.6
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(Porcentajes del total de ingresos, 2003)

	Total Ingresos Tributarios	Impuestos Directos	Impuesto Corporativo	Ingreso Personal	Otros Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	IVA	Específicos	Otros Impuestos Indirectos
Prom. OCDE	100	53,4	13,5	37,5	2,8	46,6	27,1	15,5	4
Prom. Sudamérica	100	35,9	17,1	8	12,8	64,1	42,9	13	11,9
Argentina	100	34,3	16,2	16	2,1	65,7	48	12,5	5,2
Bolivia (Estado Plur. de)	100	17,9	16,2	n.a.	1,7	82,1	24	17,1	41
Brasil	100	47,7	19,6	20,9	7,3	52,3	38,8	2,5	11
Chile	100	29,5	16,4	7,2	5,9	70,5	56,8	9,8	4
Colombia	100	56,6	17,3	1,5	37,8	43,4	43,4	n.d.	n.d.
Ecuador	100	22	4,7	0,8	16,5	78	56,4	8,9	12,7
Nicaragua	100	38,1	36	2,1	n.d.	61,9	27,8	34,1	n.d.
Perú	100	27,3	16,5	9,2	1,7	72,7	48,4	15,5	8,7
Uruguay	100	24,9	14,1	9,8	1	75,1	53,9	13,1	8,1
Venezuela (Rep. Bol. de)	100	60,3	14	4,8	41,4	39,7	31,8	3	4,9
Prom. Centroamérica	100	27,2	13,3	2,3	11,6	72,8	31,3	22,2	19,2
Costa Rica	100	26,8	22,9	1,7	2,2	73,2	39,9	26,1	7,2
El Salvador	100	30,6	8,3	6,6	15,7	69,4	55,5	3,6	10,3
Guatemala	100	21,6	11,4	1,5	8,7	78,4	17,3	21,6	39,5
Honduras	100	16,2	5	1,1	10,2	83,8	36,4	33,5	13,9
Panamá	100	43,2	17,2	2,4	23,6	56,8	19,2	18	19,6
Rep. Dominicana	100	24,9	15,2	0,6	9,1	75,1	19,7	30,6	24,8
Prom. Latinoamérica	100	32,6	15,7	5,7	12,3	67,4	38,6	16,7	15,1
México 2005	100	49,4	24,9	22,8	1,7	50,6	39,5	6,1	5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con estadísticas de ingresos del CIAT y de la OCDE.

En contrapartida, la participación relativa de la recaudación proveniente de los impuestos directos en países de la OCDE es notoriamente mayor a la de los países de la región, debido a la alta dependencia que estos países muestran en los ingresos provenientes del impuesto al ingreso de los individuos que representa casi el 40 por ciento del total de los ingresos tributarios. Por su parte la región latinoamericana alcanza tan solo el 23 por ciento. Resulta explicable esta diferencia si se toma en cuenta la disparidad en el ingreso *per capita* entre ambos grupos de países.

Debido a la limitada capacidad contributiva de los impuestos indirectos en México, su “mezcla fiscal” de hecho resulta más parecida a la de los miembros de la OCDE que a la de países de similar grado de desarrollo. La recaudación proveniente de impuestos sobre la renta en México representa casi la mitad del total de los ingresos tributarios, comparado con tan solo una tercera parte en promedio en América Latina. Sin embargo, esta disparidad no es explicada por una ventaja comparativa recaudatoria en impuestos directos en México. Como se discutió anteriormente, en realidad el nivel de ingresos provenientes del ISR en este país, como porcentaje del producto nacional, no es significativamente distinta a la de sus pares en Latinoamérica. Por el contrario, esta diferencia se debe a la reducida capacidad contributiva de los impuestos indirectos en México, en particular el IVA y los impuestos específicos.

1.2. Incidencia distributiva de la política fiscal

Desde el punto de vista del diseño y evaluación de la política fiscal, el análisis de la composición de los ingresos tributarios en México estaría incompleto si no se conoce su incidencia en la equidad impositiva y el efecto del gasto social en la composición del ingreso y gasto de las familias, respectivamente. Con el objeto de tener una perspectiva analítica del efecto redistributivo de la política fiscal en México y por mandato expreso del Congreso de la Unión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha realizado una serie de estudios sobre la distribución del pago de impuestos y percepción del gasto público.

Por su nivel de análisis y consistente aplicación metodológica a lo largo del tiempo, la serie de estudios sobre incidencia fiscal publicados por la SHCP representa una referencia obligada en el caso de México. Los estudios sobre incidencia fiscal han sido emitidos consistentemente durante el periodo 2001-2008⁴. La mayor parte de la información utilizada para su elaboración proviene de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), realizada bi-anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Si bien es cierto su publicación es anual, dichos estudios son actualizados conforme el INEGI publica los datos relativos a la más reciente información estadística procesada a través de la ENIGH.

De una lectura de las cifras publicadas por el más reciente estudio disponible (SHCP 2008), el sistema tributario mexicano muestra una tendencia progresiva en términos de distribución del ingreso. La distribución de la carga fiscal se encuentra concentrada en los estratos de mayores ingresos de la población, principalmente en el caso de los dos principales impuestos de base amplia (ISR e IVA)⁵. Los datos de la SHCP muestran que los deciles IX y X de la población contribuyen con cerca del 60 por ciento de la recaudación total, mientras que los deciles I y II aportan tan solo el 3 por ciento. Dentro de los impuestos analizados, el ISR muestra la más alta progresividad. El decil con mayores ingresos contribuye con casi la cuarta parte de este impuesto. La distribución en el pago del IVA muestra una tendencia similar, considerando que este último sector de la población contribuye con casi una quinta parte del pago del impuesto.

Por lo que se refiere a la distribución del gasto público, los resultados para el año 2006 muestran también una tendencia generalizadamente progresiva. Los rubros del gasto federal incluidos en el análisis incluyen los sectores educación, salud, pensiones, transferencias directas y subsidio eléctrico residencial. Por lo que se refiere al gasto total en educación, la SHCP encuentra una distribución

⁴ Los estudios están disponibles en la página electrónica de la SHCP: www.shcp.gob.mx.

⁵ Además del IVA y el ISR, el estudio incluye los impuestos específicos (impuesto especial sobre producción y servicios *IEPS*) el impuesto sobre tenencia de vehículos y sobre automóviles nuevos.

marginalmente progresiva. De un análisis detallado de los componentes del gasto federal en educación llama la atención el sesgo regresivo en el rubro de educación superior, a diferencia del gasto en educación preescolar, primaria y secundaria.

En términos de gasto en salud, el estudio arroja una distribución regresiva considerando la distribución de los asegurados por tipo de institución pública. Este resultado sugiere la presencia de un importante segmento de la población laborando en el sector informal de la economía. Por lo que se refiere a la distribución del gasto en el sector salud, tomando en consideración la utilización de servicios que presta el Estado, en vez de la distribución de asegurados, los datos de la SHCP muestran una relativa equidad⁶ en términos de incidencia distributiva.

En términos de gasto público en pensiones, el estudio arroja un sesgo ligeramente regresivo en las distribuciones de las aportaciones gubernamentales a los trabajadores activos afiliados a los dos principales institutos de seguridad social en México: el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS) y el *Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE). Por su parte, la distribución de transferencias monetarias a través del *Programa Oportunidades* – herramienta de política social insignia del Gobierno de México -, arroja resultados notoriamente progresivos de forma tal que el 85 por ciento de las transferencias son capturadas por los cuatro deciles de menores ingresos de la población mexicana.

TABLA 1.7
INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL INGRESO Y DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO 2006

Deciles	Ingreso antes de impuesto y gasto público	Ingreso después de impuestos	Ingreso después de impuestos y gasto público
I	1,7	1,7	2,5
II	2,9	2,9	3,6
III	3,8	3,8	4,3
IV	5,0	5,0	5,4
V	6,5	6,5	6,7
VI	7,7	7,8	7,8
VII	9,8	9,9	9,9
VIII	11,2	11,1	11,0
IX	15,5	15,5	15,1
X	35,9	35,7	33,9
Total	100,0	100,0	100,0
Coeficiente de Concentración	0,449	0,446	0,412

Fuente: SHCP 2008 con base en ENIGH 2006.

Considerando conjuntamente el efecto de las transferencias de impuestos y el gasto público el estudio de la SHCP muestra un efecto redistributivo neto al comparar el ingreso ex-ante y ex-post por cada decil de ingresos. Para los primeros siete deciles de la población, el efecto neto de la política fiscal muestra rasgos de progresividad en la medida en que su participación en el ingreso aumenta después de medir transferencias de impuestos y gasto público. Por su parte, los tres deciles de la población de

⁶ El estudio de la SHCP mide la incidencia distributiva total del gasto público a través del Coeficiente de Concentración (CC) por cada decil de la población. El CC adopta una serie de valores dentro de un rango entre -1 y +1, indicando una distribución progresiva o regresiva, respectivamente.

mayores ingresos ven reducida su participación en el ingreso, en buena medida como consecuencia de una mayor contribución relativa al ingreso público.

1.3. Principales impuestos directos

1.3.1. Impuesto sobre la renta de personas físicas

Después de un largo periodo de reformas a su estructura, el actual sistema impositivo al ingreso en México ha logrado consolidar una base gravable generalizadamente global⁷. La base del impuesto está integrada por todo tipo de ingreso realizado, tanto en efectivo como en bienes, proveniente de sueldos y salarios, servicios personales independientes, ingreso por actividades comerciales y mercantiles, ganancias de capital, intereses, ganancias por fluctuación cambiaria, arrendamientos, dividendos y en general de cualquier otra fuente de ingresos, sobre el que se aplica una estructura tarifaria marginal. Como herencia de las reformas introducidas a la estructura del impuesto a finales de la década de los 80s, periodo en el que la economía mexicana transitó por episodios de alta inflación relativa, la base del ISR incorpora también cambios en el valor real de activos y pasivos.

Como en la mayoría de los países, el régimen de ISR para personas físicas grava a los residentes en México por el total de sus ingresos percibidos en un año calendario, independientemente de su fuente. En línea con las prácticas de tributación internacional, un individuo es considerado como residente en México para efectos fiscales en el caso en establezca en territorio nacional su casa habitación, o bien, su principal fuente de ingresos. Para el caso de los individuos no residentes en territorio nacional, la ley del ISR grava exclusivamente los ingresos percibidos por fuente de ingresos ubicados en México⁸.

Acorde con los esfuerzos de apertura y modernización de la economía mexicana durante las últimas dos décadas, la máxima tasa marginal de ISR para personas físicas ha disminuido significativamente. De esta forma, la máxima tasa aplicable en la actualidad representa poco menos que la mitad de la tasa vigente durante 1986. La adecuación de dicha tasa a un entorno económico crecientemente innovador y competitivo, ha permitido mejorar la eficiencia de la estructura impositiva en la medida en que reduce los desincentivos sobre el esfuerzo productivo y la acumulación de capital humano. Tal como quedó de manifiesto en secciones anteriores del presente estudio, la actual tasa de ISR aplicable a individuos en México es comparativamente competitiva con la de otros países de la región.

TABLA 1.8
EVOLUCIÓN DE LA MÁXIMA TASA MARGINAL APLICABLE A INDIVIDUOS 1986-2008
(Por ciento)

1986	1987	1988	1989	1990-1998	1999-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2008
60,5	55	50	40	35	40	35	34	33	30	29	28

Fuente: SAT y Ley del ISR, varios años.

Además de adecuar la tasa del impuesto al entorno económico imperante, parte fundamental de los esfuerzos de reforma fiscal emprendidos durante los últimos veinte años se han concentrado en ampliar la base del ISR aplicable a individuos. A pesar de importantes ganancias en esta dirección, aún persisten fuentes de ingresos que gozan de tratamientos especiales sin que necesariamente existan argumentos técnicos que así lo justifiquen. Entre algunas de los principales rubros que en la actualidad

⁷ Si bien es cierto aún existen algunos rubros que no son acumulables como parte del ingreso total sujeto al ISR, tal como es el caso de algunas fuentes de ingreso por ganancias de capital, durante el periodo 2000-2006 se lograron importantes avances hacia la consolidación de un sistema de renta global. Cabe subrayar la acumulación del componente real de los intereses reales percibidos, ya sea proveniente de títulos de deuda privada o gubernamentales.

⁸ Bajo algunas circunstancias, los tratados para evitar la doble tributación firmados por México exentan del impuesto a ingresos de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional, pagados por un residente a un no residente.

gozan de algún tipo de exención total o parcial, se encuentran las ganancias de capital en operaciones realizadas en el mercado accionario o provenientes de enajenación de casa habitación, algunos ingresos por intereses, derechos de autor, rentas imputadas por ocupar casa propia, contribuyentes dedicados a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas y prestaciones laborales.

Este último concepto ha sido objeto de preocupación para las autoridades hacendarias. La amplia exención de ISR a conceptos de prestaciones laborales deja fuera de la base gravable prácticamente a una tercera parte del ingreso del trabajador promedio. Esta exclusión promueve varias distorsiones. Además del evidente costo recaudatorio asociado, esta exención genera inequidad horizontal en el sistema, en la medida en que la carga fiscal se distribuye en forma desigual entre individuos con la misma capacidad de pago, pero con diferente composición de ingresos. Como una forma de paliar dichos sesgos de inequidad, a partir de 1991 se incluyó un mecanismo de subsidio fiscal.

Si bien es cierto el esquema de subsidio al salario logra reducir la dispersión de tasas efectivas, en realidad no elimina la inequidad por completo. Un importante número de trabajadores están contratados por empresas pequeñas con limitada capacidad para ofrecer paquetes de prestación social competitivos comparados con los ofrecidos por empresas relativamente grandes. Por consiguiente, los empleados de este último segmento de empresas se encuentran en ventaja comparativa si se toma en cuenta que sus patrones ofrecen remuneraciones no monetarias que reducen su carga impositiva.

El crédito al salario, introducido a la legislación en 1993 con el objeto de incrementar el ingreso disponible a los trabajadores de menores ingresos, se convirtió con el tiempo en otro elemento erosionante del potencial recaudatorio del ISR. En lugar de servir como un mecanismo remunerativo para los trabajadores, la herramienta se convirtió de facto en un subsidio a las empresas, al permitirles aumentar los salarios sin repercusión al costo laboral. Este costo era finalmente trasladado al fisco federal.

Tomando en su conjunto el efecto de las exenciones a algunos conceptos remunerativos al salario y los mecanismos de subsidio y crédito que contemplaba la ley del ISR hasta 2007, se tiene como resultado un impuesto con baja elasticidad-ingreso. Lo anterior, aunado a la relativa inequidad en la distribución del ingreso en México, se obtiene que tan sólo el 45 por ciento de los asalariados están sujetos al pago del ISR.

TABLA 1.9
DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE INGRESOS POR SALARIOS 2006

Ingreso bruto (número de Salarios Mínimos)	Trabajadores (%)	Ingreso Bruto Laboral (%)	Recaudación ISR (%)
Total	100	100	100
0 a 4	54	14	-8
4-10	31	30	17
10 -20	9	20	25
20 o más	6	36	66

Fuente: SHCP.

Nota: El salario mínimo anual equivale a 1,650 dólares.

La necesidad de aplicar diferentes tarifas –una para el cálculo del impuesto y otra para el subsidio– complicó por varios años el cálculo del impuesto en forma significativa. No fue sino hasta una reforma aprobada por el Congreso en 2007 cuando se integró en una sola tarifa el impuesto y el subsidio fiscal⁹, facilitando el cálculo del impuesto pero sin lograr paliar la distorsión de origen.

⁹ A través de dicha reforma el Congreso aprobó también sustituir el crédito al salario – mecanismo que venía utilizándose desde hace más de una década como una herramienta de redistribución del ingreso – por un subsidio al empleo.

TABLA 1.10
TARIFA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS 2008

Ingreso Anual (Pesos)	Tasa Marginal (%)
0,01	5 952,84
5 952,85	1,92
50 524,93	6,40
88 793,05	10,88
103 218,01	16,00
123 580,21	17,92
249 243,49	19,94
392 841,96	21,95
392 841,97 en adelante	28,00

Fuente: Ley del Impuesto sobre la Renta.

En términos de deducciones, la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) permite a las personas físicas deducir del ingreso gravable las siguientes deducciones generales: gastos médicos y dentales, gastos de funeral, donaciones, el componente real de los intereses hipotecarios devengados, transporte escolar, contribuciones voluntarias a cuentas de retiro, así como las pólizas de seguro médico.

Para aquellos individuos dedicados a actividades empresariales y servicios profesionales de limitada capacidad contributiva y administrativa, la Ley del ISR incluye un régimen de base de efectivo. A través de este esquema, este sector de contribuyentes acumula sus ingresos y deducen sus erogaciones, cuando son efectivamente percibidos o pagados, respectivamente. Las inversiones son deducidas inmediatamente en el momento de adquisición. Por su parte, la legislación incluye otro régimen simplificado para personas físicas con actividades empresariales e ingresos anuales de hasta cuatro millones de pesos (*aproximadamente 330 000 dólares*) a través de reglas que permiten la deducción inmediata de inversiones en activos fijos. Finalmente, para aquellos contribuyentes que únicamente realizan actividades empresariales al menudeo, el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECO) contempla el cumplimiento del ISR a través del pago de una cuota fija.

En su conjunto, los tratamientos preferenciales establecidos por la Ley del ISR y otros ordenamientos administrativos derivados de la misma, representan el 1,6 por ciento del PIB para 2008, con base en el Presupuesto de Gastos Fiscales publicado cada año por la SHCP por mandato del Congreso de la Unión. Este monto representa casi el 30 por ciento del presupuesto total para el mismo ejercicio fiscal.

TABLA 1.11
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
PERSONAS FÍSICAS 2008

(Porcentajes del PIB)

	Costo recaudatorio
Total	1,5643
Tratamientos Especiales ^a	0,1220
Subsidio Fiscal	0,7857
Gratificaciones a asalariados ^b	0,5905
Deducciones personales	0,0591
Otros	0,0070

Fuente: SHCP.

^a Incluye exención a actividades primarias y regímenes simplificados de tributación

^b Incluye horas extras, prima vacacional, fondos de ahorro y gastos de previsión social.

Cabe destacar que los beneficios otorgados a los trabajadores asalariados en forma de subsidio fiscal y gratificaciones a asalariados, principalmente a través de esquemas de previsión social, representan casi el 90 por ciento del gasto fiscal asociado al ISR de personas físicas. Además de su impacto recaudatorio, la exclusión de parte del ingreso laboral de la base impositiva ha venido obligando a mantener relativamente altas tasas marginales de impuesto en los estratos medios de ingreso, situación que afecta las decisiones económicas de los individuos al castigar el esfuerzo en el trabajo y la capacitación.

En su conjunto, la estructura del ISR es en buena medida un reflejo de la actual estructura del sistema tributario mexicano. Por un lado, el régimen incluye tasas tributarias competitivas y aspectos de probada eficiencia, tal como la definición de la base gravable global, la incorporación de efectos inflacionarios y el tratamiento integral de dividendos distribuidos por empresas. Por el otro, otorga amplias exenciones a sectores de contribuyentes sin que exista de por medio una sólida justificación social o económica. Como resultado de la combinación de estos dos aspectos, el régimen de ISR aplicable a individuos demuestra ser relativamente competitivo al exterior, pero incapaz de generar una fuente suficiente y estable de ingresos fiscales.

Con base en las consideraciones expuestas anteriormente, la reforma a la estructura de ISR, principalmente a lo que se refiere al régimen aplicable a los ingresos por salarios, seguirá siendo una de las principales asignaturas pendientes para la política tributaria en México.

1.3.2. Impuesto sobre la renta de personas morales

Tal como sucede para el caso del ISR aplicable a individuos, las reformas introducidas a la estructura de ISR empresarial a lo largo de los últimos 20 años han buscado adaptar el sistema tributario a la realidad económica imperante en el momento. Considerando la importancia que tiene sobre la inversión y la competitividad, la tasa del gravamen ha venido reduciéndose paulatinamente hasta converger a un nivel similar a la que aplican los principales socios económicos de México.

TABLA 1.12
EVOLUCIÓN DE LA TASA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL 1986-2008
(Por ciento)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994-1998	1999-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2008
42,0	40,6	39,2	37,0	36,0	35,0	35,0	34,7	34,0	40,0	35,0	34,0	33,0	30,0	29,0	28,0

Fuente: SAT y Ley del ISR, varios años.

La evolución de la tasa general de ISR aplicable a las empresas residentes en México ha seguido una trayectoria similar al de la máxima tarifa marginal aplicable a individuos. De hecho, ambas han venido convergiendo a un mismo nivel a partir de la década de los 90s, con el objeto de hacer aplicable el régimen de integración del impuesto individual y corporativo en el momento de distribución de utilidades por parte de las empresas.

Para hacer operable este esquema, las empresas están obligadas a contabilizar las utilidades susceptibles a ser repartidas como dividendos¹⁰. En caso de que dicho reparto provenga de utilidades que han sido previamente gravadas a nivel corporativo, el reparto de dividendos se efectúa sin gravamen adicional a cargo del accionista. La neutralidad y transparencia en la aplicación del esquema de integración del impuesto ha sido considerado como un elemento relativamente competitivo a nivel internacional.

A pesar de la reducción de los niveles inflacionarios en México¹¹, la LISR prevé aún algunos mecanismos que incorporan el efecto de la inflación en la base gravable, la mayoría de ellos implementados a finales de la década de los ochenta, cuando la inflación llegó a alcanzar niveles anuales

¹⁰ A través de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN).

¹¹ En diez años los niveles inflacionarios se han reducido en forma substantiva, al pasar de 35 por ciento en 1995 a 3,3 por ciento en 2005.

de tres dígitos. Además del ajuste inflacionario aplicable a la deducción de inversiones y las ganancias de capital, la legislación contempla un ajuste monetario anual que reconoce ganancias o pérdidas inflacionarias por la tenencia de activos financieros.

Adicionalmente, el sistema prevé la declaración de ISR a nivel de grupo de empresas, tal como se permite en países de diferentes regiones. A través del Régimen de Consolidación Fiscal las empresas pertenecientes a un mismo interés económico gozan del beneficio de distribuir dividendos libres de impuestos y de amortizar pérdidas a nivel consolidado, permitiendo un alivio en su flujo de efectivo al diferir la carga del impuesto a través del tiempo.

En términos de deducción de inversiones, la legislación prevé la deducción inmediata de activos fijos para aquellas inversiones que permitan el control de contaminantes, así como deducción acelerada para las inversiones en activos localizadas fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Para los demás casos, el propio ordenamiento jurídico señala las siguientes tasas de depreciación de activos fijos: 5 por ciento para edificios, 25 por ciento para automóviles y 5-50 por ciento para distintos tipos de maquinaria y equipo, dependiendo de la industria.

Como resultado de la apertura económica, en particular desde la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (conocido como *NAFTA*, por sus siglas en inglés) y la membresía de pleno derecho de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la legislación fiscal ha adaptado una serie de modernos esquemas de tributación internacional, tales como los mecanismos de precios de transferencia, los acuerdos avanzados de precios (*APAs* por sus siglas en inglés) y la adopción de reglas *safe harbor* para la industria maquiladora situada en la frontera con los Estados Unidos. La adopción de las mejores prácticas en esta área ha permitido situar al régimen de ISR de México a la vanguardia dentro de la región latinoamericana en aspectos de tributación internacional, promoviendo al mismo tiempo un esquema tributario acorde con un entorno económico crecientemente competitivo.

Si bien es cierto que la mayoría de las reformas introducidas a la estructura de ISR mencionadas hasta aquí han permitido moldear un sistema relativamente competitivo, desafortunadamente existe aún un largo camino por recorrer para llegar a un sistema que reparta la carga tributaria de manera equitativa entre diversos sectores económicos.

Tal como sucede en el caso del ISR individual, la existencia de amplios tratamientos preferenciales hacia empresas de diversos sectores merman la capacidad recaudatoria del sistema tributario, promueven una desigual distribución de la carga fiscal, complican la administración y cumplimiento del impuesto y abren amplias avenidas para la elusión y evasión fiscal.

La actual estructura del ISR empresarial prevé una serie de tratamientos preferenciales para sectores completos de contribuyentes, sin atender necesariamente a la capacidad contributiva de los agentes económicos. Para el sector de empresas dedicadas al autotransporte, la legislación prevé estímulos fiscales para la deducción inmediata de inversiones, así como facilidades administrativas para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en especial para lo que se refiere a la deducción de gastos¹². Similares incentivos fiscales son extendidos hacia aquellas empresas dedicadas a la agricultura y otras actividades primarias. Además de la deducción inmediata de inversiones, gozan de una reducción de casi la mitad del ISR a cargo, deducción anticipada de terrenos agrícolas y deducción de ingresos propios sin requisitos fiscales¹³.

A través de una mezcla de ordenamientos legales de exención, reducción de tasas, regímenes simplificados y facilidades administrativas, diversos sectores de contribuyentes, quedan virtualmente fuera del alcance de las normas de aplicación general.

¹² Adicionalmente, el sector recibe estímulos fiscales por concepto de acreditamiento del impuesto especial de producción y servicios (IEPS), así como de peajes pagados en la red carretera.

¹³ Este sector de contribuyentes tiene además la facilidad de obtener devolución por el IEPS causado por concepto de la adquisición de diesel para su consumo final.

El sistema tributario ha mostrado ser un vehículo ineficiente para lograr objetivos extra-recaudatorios. El caso de México no es la excepción. Los estímulos sectoriales y regionales suelen recaer en proyectos de inversión que de cualquier forma se realizarían, impactando negativamente la simplicidad, equidad, eficiencia y capacidad recaudatoria del sistema tributario. Según se aprecia de una lectura del presupuesto de gastos fiscales para el ejercicio fiscal 2008, el costo fiscal asociado a los tratamientos preferenciales asciende a 1,4 por ciento del PIB, según estimaciones de la SHCP para dicho año.

Además de complicar la estructura de ISR, el tratamiento explícito de estímulo fiscal abre posibilidades para la elusión y evasión fiscal de difícil control para la administración tributaria, y promueve inequidad entre contribuyentes con similar nivel de capacidad contributiva. Al final, la carga fiscal queda inequitativamente repartida entre sectores, promoviendo ineficiente asignación de recursos.

Tal como sucede en otros países, la aplicación de una política explícita de estímulos fiscales eleva la rentabilidad del cabildeo de diversos agentes económicos que, con un poder desproporcionado de acción colectiva, obtienen tratamientos preferenciales desproporcionados a su capacidad contributiva real, aumentando así tasas privadas de retorno después de impuesto.

TABLA 1.13
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE
LA RENTA EMPRESARIAL 2008

(Porcentajes del PIB)

	Costo recaudatorio
Total	1,4470
Tratamientos Especiales ^a	0,2209
Facilidades Administrativas	0,1154
Deducción inmediata de inversiones	0,2491
Aportación Fondos de Pensiones	0,2557
Crédito al salario	0,3559
Otros varios	0,2500

Fuente: SHCP.

^a Incluye al régimen de consolidación fiscal y los estímulos sectoriales a los sectores primario y Autoterrestre.

1.3.3. Impuesto empresarial a tasa única (IETU)

En un intento por fortalecer los ingresos tributarios el Congreso de la Unión aprobó a finales del ejercicio 2007 un nuevo impuesto en sustitución del impuesto al activo, aplicable tanto a personas físicas como morales residentes en territorio nacional. El nuevo impuesto fue diseñado como un gravamen base consumo¹⁴ sobre flujos de efectivo. El IETU incorpora una tasa de 16,5 por ciento¹⁵ a una base gravable equivalente al valor que resulta de disminuir a los ingresos en efectivo por concepto de la venta de bienes y servicios, la adquisición de activos fijos, costos y gastos intermedios, incluyendo a los donativos y las pérdidas por créditos incobrables. Debido a su propia naturaleza de impuesto al consumo aplicable a nivel empresarial, no reconoce en su cálculo efecto fiscal alguno al pago de factores de la producción, tales como sueldos y salarios e intereses.

¹⁴ Conceptualmente, la base del IETU es similar a la de un IVA base origen (incluye exportaciones, excluye importaciones). En términos macroeconómicos, la base del impuesto equivale al producto interno bruto (PIB), menos inversión en capital físico (I), más depreciación de activos fijos (d).

¹⁵ La tasa será incrementada a 17 por ciento para 2009 y 17,5 por ciento a partir de 2010.

La nueva ley de la materia prevé un régimen especial para las instituciones financieras y de seguros. Para este sector de contribuyentes, la base del IETU reconoce al margen de intermediación financiera correspondiente al pago y cobro de intereses.

En aquellos casos en que las deducciones autorizadas sean superiores a los ingresos, el IETU negativo podrá ser acreditado dentro de los siguientes diez ejercicios fiscales, sin que los contribuyentes puedan solicitar devolución alguna. Contra el IETU determinado a cargo de las empresas la ley permite un acreditamiento hasta por una cantidad equivalente a la tasa impositiva aplicable a los salarios pagados y a las aportaciones de seguridad social a cargo del patrón¹⁶.

El IETU ha sido concebido como un impuesto complementario al ISR¹⁷. De esta forma, los contribuyentes están obligados al pago de una cantidad equivalente a la diferencia entre el IETU y el ISR.

Desde su concepción, el IETU fue diseñado como un impuesto de base amplia, de aplicación general, sin excepciones ni tratamientos preferenciales, con un potencial recaudatorio capaz de paliar las limitaciones estructurales del IVA y del ISR para generar una base suficiente de ingresos públicos, y de buscar una fuente de recaudación alterna a los recursos fiscales generados por la renta petrolera.

La capacidad de este instrumento de política tributaria para lograr los objetivos para los que fue implementado no podrá ser evaluada sino más adelante, una vez que contribuyentes y la autoridad tributaria hayan pasado por la curva de aprendizaje en términos de su operación y administración. Adicionalmente es necesario esperar la resolución de algunos aspectos constitucionales y de tributación internacional que pudieran mermar la viabilidad del gravamen en el mediano plazo¹⁸.

1.3.4. Impuesto predial

Como en la mayoría de los países, el impuesto a la propiedad de terrenos y edificios representa la principal fuente de recursos del gobierno municipal en México. El impuesto predial grava el valor catastral de edificios, terrenos y construcciones a través de tasas *ad-valorem* aprobadas por el Congreso Local¹⁹. Las autoridades municipales son encargadas de llevar registros catastrales, cobrar el impuesto, auditar el cumplimiento e imponer sanciones.

A pesar de las claras ventajas que ofrece este tipo de gravámenes en términos de eficiencia económica y equidad²⁰, el impuesto predial opera en México a un nivel recaudatorio sensiblemente inferior a su capacidad real. Los municipios del país recaudan tan solo una quinta parte de un punto porcentual del PIB, muy por debajo de lo recaudado en promedio por otros países de América Latina (0,7 por ciento del PIB) y por países miembros de la OCDE (un punto porcentual del PIB).

TABLA 1.14
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL
(Porcentajes del PIB)

1990	1995	2000	2005
0,14	0,25	0,19	0,23

Fuente: SHCP con cifras del INEGI.

¹⁶ Este acreditamiento fue contemplado como una forma de paliar el efecto de la no deducibilidad de salarios dentro de la base gravable.

¹⁷ Con base en esta consideración, la entrada al vigor del IETU significó la eliminación del impuesto al activo (IMPAC).

¹⁸ A tan solo unos meses de su entrada en vigor, miles de contribuyentes interpusieron amparos judiciales alegando su inconstitucionalidad bajo el alegato de que el impuesto promueve una carga fiscal desproporcionada para algunas empresas, sin que la Suprema Corte de Justicia haya fallado aún. Además, faltaría por resolver si las autoridades fiscales de los EUA están dispuestas a permitir en forma definitiva el acreditamiento del IETU pagado por parte de subsidiarias en México de empresas residentes en dicho país, considerando que dicho gravamen no es un impuesto al ingreso, sino al consumo.

¹⁹ El valor catastral se calcula conforme al valor físico, de mercado, de capitalización de rentas o de avalúo, mismo que pondera los valores anteriores.

²⁰ La tierra tiene una oferta totalmente inelástica, por lo que el impuesto predial acarrea comparativamente menores costos económicos.

De hecho, el nivel de ingresos que este tributo genera se encuentra prácticamente estancado desde 1995, situación que sugiere la existencia de problemas estructurales ya sea en la capacidad administrativa de los municipios del país, o bien, en los incentivos generados por el marco institucional dentro del que opera el federalismo fiscal en México.

En adición a la falta de una adecuada actualización de los valores catastrales, existen varios factores institucionales que explican la baja capacidad contributiva del impuesto predial. Por un lado, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mecanismo institucional que regula las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno en México²¹, promueve una alta centralización de la recaudación de impuestos de base amplia a nivel Federal, generando una alta dependencia de los estados y municipios a las transferencias de ingresos federales²². La falta de incentivos que genera la alta dependencia presupuestal de los gobiernos locales en fuentes de ingresos federales en México, se refleja en la decisión de los primeros en sub-explotar fuentes de ingreso que en otros países aportan una proporción importante de los recursos locales.

Hasta antes de la reforma introducida a partir del 2008, misma que modifica la fórmula de participación de ingresos federales para vincular la transferencia de recursos al esfuerzo contributivo de los gobiernos sub-nacionales, dicho arreglo fiscal promovía entre los gobiernos locales bajos incentivos a fortalecer la recaudación de sus potestades tributarias. Como consecuencia, el municipio promedio en México cuenta con escasas capacidades técnicas y administrativas para administrar eficientemente el impuesto predial, así como con una alta rotación de empleados municipales encargados de administrar el impuesto²³.

1.3.5. Impuestos a los vehículos

El gravamen a la propiedad y uso de vehículos ofrece varias ventajas desde el punto de vista recaudatorio y equitativo. La base del impuesto suele ser relativamente elástica y estable en la medida en que el número de automóviles tiende a crecer a un ritmo similar o superior a la tasa de crecimiento poblacional y su nivel de ingresos. Adicionalmente, la base es relativamente difícil de ocultar y el gravamen recae sobre aquellos individuos de mayor poder adquisitivo. Un adecuado diseño de la base gravable permite movilizar recursos hacia el mantenimiento de calles, carreteras, así como al cuidado y protección del medio ambiente, permitiendo que el usuario del vehículo internalice los costos externos en términos de congestión y contaminación.

En el caso de México, este gravamen es impuesto en dos modalidades: impuesto sobre tenencia de vehículos y sobre automóviles nuevos²⁴.

Establecido desde 1968, el impuesto sobre tenencia (ISTUV) grava a los propietarios de vehículos en México, ya sea importados o de fabricación nacional, aplicando una tasa al valor de mercado del vehículo que varía de acuerdo con sus características físicas: modelo, año de fabricación, precio y equipamiento. Las tasas del impuesto sobre la tenencia aplicables para cada ejercicio fiscal son administradas y cobradas por los gobiernos estatales. Al final, los recursos recaudados forman parte de la tesorería de dichos gobiernos.

²¹ A través del El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), las entidades federativas renuncian a gravar las mismas fuentes que la Federación, a cambio de recibir una proporción de la recaudación de los impuestos federales y de los derechos petroleros. Su objetivo inicial, justo en la entrada en vigor del IVA en 1980, fue armonizar la imposición a nivel nacional, reduciendo las distorsiones que sobre las actividades productivas imponían tanto la diferencia en la carga fiscal entre regiones, como la existencia de numerosos impuestos locales sobre la producción y el consumo.

²² Las transferencias federales a los municipios del país, como porcentaje de sus ingresos totales, incrementó de 52 por ciento en 1995 a 68 por ciento en 2003.

²³ Cabe recordar que el sistema político mexicano impide la reelección directa de gobernantes a nivel federal, estatal y municipal. Por consiguiente, es frecuente observar una alta rotación de empleados municipales después de cada periodo de gobierno (3 años).

²⁴ El impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) recae sobre las empresas automotrices (fabricantes, ensambladores, distribuidores, comerciantes o importadores) sobre la primera enajenación de automóviles nuevos o a su importación definitiva al país. El ISAN es un impuesto federal cuya recaudación es distribuida a los gobiernos sub-nacionales a través de fórmulas de participación. De acuerdo con la clasificación del Fondo Monetario Internacional (FMI) no es un gravamen al patrimonio, sino un impuesto específico.

El valor del impuesto a la tenencia vehicular está diseñado de tal forma que disminuye la carga tributaria conforme aumenta la antigüedad del vehículo, de forma tal que exenta totalmente al gravamen a aquellos con más de 10 años de fabricación²⁵. De esta forma, el impuesto a la tenencia está básicamente diseñado para gravar de acuerdo con la capacidad de pago del adquirente, más que a corregir efectos externos²⁶.

TABLA 1.15
IMPUESTO SOBRE LA TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS 1998-2006
(Millones de pesos de 2006)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
13 195,6	13 770,0	13 089,3	15 501,3	16 478,3	15 213,3	15 070,0	15 941,0	18 813,6

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

De lo hasta aquí expuesto se deriva que, además de consideraciones sobre equidad, los impuestos directos en México adquieren una especial relevancia, considerando su alta participación relativa en la composición de sus ingresos tributarios totales. En este contexto, una adecuada medición y administración de los niveles de evasión del ISR, principal fuente de ingresos por impuestos directos, representa una condición necesaria para una mejor asignación de recursos y para el diseño de mejores estrategias de política y administración tributaria en México.

Como medida para fortalecer los ingresos propios de las entidades federativas, en 1995, se abrogó el impuesto federal sobre adquisición de inmuebles dándole plena potestad a las entidades federativas sobre dicho impuesto.

²⁵ Sin embargo, las entidades federativas del país están facultadas para imponer gravámenes estatales a la tenencia de vehículos con una antigüedad mayor de 10 años. El ISTUV federal será abrogado a partir del 2012, o antes en aquellos casos en que alguna Entidad Federativa establezca un ISTUV local.

²⁶ Si este fuera el objetivo de política, entonces el gravamen estaría diseñado para gravar a una tasa menor a los vehículos relativamente nuevos, y por tanto con mayores niveles de eficiencia para procesar combustibles.

2. Estimación de la evasión del impuesto sobre la renta empresarial en México

La carencia de estudios que aproximen la magnitud del potencial de recaudación de los impuestos al ingreso y, por consiguiente de la evasión fiscal, es quizás uno de los retos más importantes para autoridades fiscales y estudiosos de las finanzas públicas. Para el caso de México, sin embargo, se han publicado quizás más estudios empíricos sobre la evasión fiscal en los últimos cuatro años que en las últimas dos décadas. En realidad, la proliferación de estos estudios ha surgido como consecuencia de un mandato del Congreso de la Unión para que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) contrate a instituciones académicas nacionales para dicho fin.

Desde 2004, instituciones como el Colegio de México (COLMEX), el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), el Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), la Universidad de Nuevo León y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), fueron contratados por el SAT para llevar a cabo análisis sobre evasión fiscal asociados con diferentes fuentes de ingreso. A excepción del ITAM, última institución contratada por el SAT que estimó brechas de evasión para los principales impuestos de base amplia en México tomando como base los estudios realizados anteriormente, las demás instituciones se abocaron a efectuar estudios parciales sobre el ISR y el IVA.

La complejidad inherente a la tarea de modelar bases impositivas al ingreso con base en información proveniente de agregados macroeconómicos o encuestas ingreso-gasto, queda de manifiesto en la relativa dispersión de los resultados estimados sobre los mismos impuestos. Así por ejemplo, mientras que el CIDE y el ITAM estimaron tasas de evasión de IVA de 35% y 20% respectivamente, cálculos realizados por la SHCP arrojan 52% para dicho impuesto (SHCP 2005). Similares discrepancias quedan al relieve de una lectura de las investigaciones realizadas por las instituciones académicas mencionadas. La relativa discrepancia en los resultados obtenidos no debe en realidad resultar sorprendente si se toma en cuenta que éstos son muy sensibles a la información disponible, a los supuestos utilizados y a los modelos aplicados. En el caso de México, como podrá apreciarse más adelante, la tarea de modelar el potencial de ISR resulta aún más complicada debido a la cantidad de regímenes preferenciales contemplados en la legislación y la escasez relativa de insumos de información utilizables para incorporarlos al modelo.

TABLA 2.1
ESTUDIOS DE EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO
(2004-2006)

	Institución Académica	Evasión Estimada
IVA	CIDE 2004	35%
	ITAM 2006	20%
ISR		
Asalariados	COLEF 2005	15%
	ITAM 2006	15%
Arrendamiento	COLMEX 2006	64%
	ITAM 2006	70%
Actividad empresarial y profesional (PF)	COLMEX 2005	77%
	ITAM 2006	80%
Renta empresarial (PM)	CIDE 2006	33%
	ITAM 2006	26%

Fuente: SAT (www.sat.gob.mx).

Cabe resaltar la importante contribución de los estudios realizados por las instituciones académicas involucradas en la tarea. La aportación metodológica y conceptual que se deriva de cada proyecto de investigación permite acrecentar el acervo de herramientas empíricas disponibles tanto para autoridades fiscales, como para miembros de los poderes legislativo y judicial en México, para mejorar el diseño de los impuestos y encontrar mejores fórmulas para reducir espacios a la elusión y evasión fiscales. Las estimaciones de ISR individual y empresarial desarrolladas a lo largo de las siguientes secciones buscan precisamente contribuir a dicha tarea.

2.1. Metodologías disponibles para la estimación de la evasión del impuesto sobre la renta empresarial

Derivado de la práctica internacional y de la literatura de la materia, existen dos maneras alternativas de aproximar el tamaño de la evasión fiscal: (1) Modelar el potencial de recaudación a través de fuentes de información externas a la administración tributaria (p.ej. las cuentas nacionales), para posteriormente compararlo con la recaudación observada, y (2) Estimar la brecha de evasión utilizando observaciones individuales de contribuyentes extraídas de bases de datos de la propia administración tributaria.

La aproximación empírica basada en información interna de las administraciones tributarias tiende a subestimar el tamaño de la evasión debido a la inherente falta de información sobre el potencial de la base tributaria. A pesar de estas limitaciones, esta aproximación refleja de manera más pragmática el trabajo que realizan las autoridades fiscales para preparar sus programas de auditoría. En la práctica, las administraciones tributarias más avanzadas utilizan ambas aproximaciones para el diseño y evaluación de sus programas de cumplimiento voluntario.

La metodología de cuentas nacionales utilizada para estimar la base potencial y la evasión del ISR empresarial (Barra y Jorrot 1999) tiene como punto de partida el Excedente Neto de Operación (ENO), que es la variable macroeconómica que mejor aproxima el valor de la utilidad empresarial en un periodo determinado. A partir del ENO se realizan una serie de ajustes que permitan reflejar de la mejor medida posible la base teórica del impuesto para la economía en su conjunto. De la diferencia entre la base teórica y el impuesto recaudado se infiere el valor de la evasión. El Anexo I contiene un resumen de la metodología utilizada a lo largo del presente estudio.

2.2. Excedente neto de operación, base del impuesto sobre la renta

La Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) asimila a personas morales contribuyentes del impuesto a las sociedades mercantiles, organismos descentralizados que realicen actividades mercantiles, instituciones de crédito, sociedades y asociaciones civiles²⁷ y la asociación en participación²⁸, entre otras. Como puede apreciarse, la legislación tributaria mexicana incluye como contribuyente del impuesto a una amplia gama de formas jurídicas en las que pueden realizarse actividades mercantiles. Al enunciar de manera ilimitada lo que debe entenderse como persona moral, la ley de la materia busca cerrar el paso a agentes económicos que busquen eludir la carga del impuesto utilizando vehículos comerciales no previstos como personas morales por la legislación.

Por consiguiente, es importante hacer una consideración cuidadosa de aquellos sectores económicos agrupados como sectores institucionales en las cuentas nacionales de México, cuyo ENO debe ser incluido como parte de la base teórica del ISR, de forma tal que mejor se asimile al concepto de persona moral.

Dentro de las Cuentas por Sectores Institucionales (CSI), del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México, el ENO es calculado para cada uno de los cinco sectores institucionales: Sociedades no Financieras, Sociedades Financieras, Gobierno General, los Hogares y las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro.

En términos generales, el ENO extraído de los sectores Sociedades Financieras (SF) y no Financieras (SNF) son considerados por el presente estudio como los agregados base para la aproximación de la base teórica del ISR empresarial. Es importante realizar algunas consideraciones adicionales con respecto al componente SNF que representa el agregado económico más importante considerando su valor absoluto y relativo.

En primer lugar, el SNF incluye tanto a empresas de capital público como privado. La LISR no realiza distinción alguna con relación al origen del capital de las empresas para considerar a las personas morales sujetos del impuesto. Por consiguiente, el ENO de las empresas de participación estatal mayoritaria, los organismos descentralizados, los fideicomisos, fondos y unidades administrativas gubernamentales dedicadas a la producción de ventas y servicios cuyo destino es la venta en el mercado, deben ser incluidos dentro del cálculo de la base potencial del ISR empresarial²⁹.

²⁷ Hasta hace algunos años, tanto las asociaciones como las sociedades civiles no tributaban como personas morales por considerar que realizaban actividades con fines no lucrativos. Sin embargo, en la medida en que dichas sociedades fueron utilizadas para realizar actividades empresariales como un vehículo de elusión fiscal, fueron incluidas dentro del concepto de personas morales.

²⁸ La asociación en participación es un contrato a través del cual dos o más personas físicas o morales se unen para llevar a cabo una actividad empresarial, típicamente limitada en cuanto a objeto y tiempo.

²⁹ Con excepción del ENO relativo a la renta petrolera, tal como se explica más adelante.

En segundo término es importante considerar que de acuerdo con la metodología definida por las CSI del INEGI, el subsector representado por SNF abarca tanto a empresas como *cuasi sociedades* residentes en México. Las *cuasi sociedades* son definidas por el INEGI como aquellos agentes económicos que en realidad no están constituidas como sociedades mercantiles pero que funcionan como tal en la medida en que su operación mercantil se realiza en forma independiente a la de sus propietarios. De la definición de *cuasi sociedad* se deriva éstas son asimilables a personas morales para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), al tratarse de unidades económicas que no necesariamente están formadas como sociedades mercantiles para realizar una actividad empresarial independientemente a la naturaleza jurídica de sus propietarios. En este sentido, los fideicomisos y las asociaciones en participación serían dos ejemplos de *cuasi sociedades*. Por consiguiente, el ENO de las *cuasi sociedades* debe ser incluido también dentro de la renta potencial de las personas morales en México³⁰.

Antes de llegar a la base teórica del ISR empresarial es necesario eliminar del ENO de SF y de SNF la renta estimada de algunos sectores económicos que al gozar de un tratamiento preferencial, quedan fuera de la base del ISR.

2.2.1. Sector educativo

De acuerdo con la LISR las escuelas son consideradas como personas morales con fines no lucrativos, siempre que cuenten con reconocimiento oficial de estudios. Bajo esta categoría, las instituciones de enseñanza no son técnicamente contribuyentes del impuesto sino que son entidades transparentes que tan solo distribuyen utilidades³¹ a sus integrantes o socios, quienes son finalmente los contribuyentes del ISR de acuerdo a su participación en dichas instituciones. En su carácter de no contribuyente, este tipo de empresas tienen obligaciones tributarias en su calidad de retenedoras de impuestos a sus trabajadores, o bien cuando realizan alguna operación mercantil fuera de su giro predominante, tal como puede ser la enajenación de un activo. Por consiguiente y para efectos del cálculo del potencial recaudatorio teórico del impuesto, el ENO correspondiente a este sector es excluido de la masa crítica del excedente de operación empresarial base de la presente estimación.

2.2.2. Sector primario

Tal como sucede para el sector educativo, la LISR no exenta explícitamente del gravamen a la totalidad del sector primario, pero a través de una combinación de reglas especiales diseñadas para la tributación de este sector –estímulos fiscales, reducción de tasa corporativa y facilidades administrativas para la comprobación de ingresos y gastos– deja fuera de la base tributaria a la mayor parte de las utilidades generadas por este sector.

De esta forma, además de las bondades que en términos de costos de cumplimiento establece la LISR para los contribuyentes personas morales que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, silvícola o pesqueras a través del régimen simplificado de tributación, la legislación otorga una exención parcial para cada uno de los socios de las empresas del sector. Adicionalmente la LISR prevé una reducción equivalente a poco más del 40 por ciento del ISR causado en el ejercicio.

A pesar de dichas facilidades, no toda la renta generada por el sector primario está exenta del gravamen. De acuerdo con cifras de recaudación publicadas por la SHCP para el 2004³², las personas

³⁰ Los estudios de evasión realizados anteriormente para el caso de México (CIDE 2005, ITAM 2006) eliminan de la base teórica del ISR el ENO estimado para las *cuasi sociedades* por considerar que de esta forma se excluyen a las personas físicas que realizan actividades empresariales. Sin embargo, el presente estudio no reconoce la necesidad de efectuar dicho ajuste con base en los siguientes argumentos: (i) Por definición, las *cuasi sociedades* se refieren a figuras mercantiles cuya naturaleza jurídica es independiente a la de sus propietarios, situación que no sucede en el caso de personas físicas que realizan actividades empresariales, y (ii) el sector institucional de los *Hogares* abarca la producción de empresas propiedad de individuos que no están constituidas bajo alguna forma de sociedad, como una entidad jurídica separada del propio hogar. Por consiguiente, la renta empresarial realizada por personas físicas se encuentra en todo caso incluida dentro de este sector institucional.

³¹ Para este tipo de contribuyentes, la LISR denomina remanente distribuible a lo que técnicamente denomina utilidad fiscal para el resto de las personas morales.

³² Anexo XVI del IV Informe Trimestral sobre la Situación Económica de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, SHCP.

morales dedicadas a la agricultura, ganadería y pesca contribuyeron con 39.048,8 millones de pesos, lo que representa aproximadamente el 3 por ciento del total del ingreso por ISR proveniente de personas morales. Bajo el supuesto de que dichos ingresos provienen de las empresas agrícolas de mayor capacidad contributiva del país y que, por consiguiente, enfrentan mayor dificultad relativa para eludir la carga del impuesto, para efectos de este estudio se incluye como renta potencial del sector primario tan solo el valor relativo de dicha recaudación. El restante ENO del sector primario queda fuera del cálculo por considerar que forma parte de la renta que obtiene trato preferencial del ISR.

2.2.3. Sector petrolero

Como se comentó anteriormente, el sector institucional relativo al SNF incluye el ENO de empresas tanto privadas como públicas³³. En términos generales, no existe la necesidad de realizar ajuste alguno al ENO proveniente de dicho sector con relación a la renta de las empresas públicas en la medida que éstas son consideradas por la LISR como personas morales sujetas del pago del impuesto empresarial.

No obstante, es importante hacer una consideración especial para el caso del ENO petrolero. La empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) está sujeta a un régimen de tributación especial cuyas reglas son aprobadas anualmente por el Congreso a través de la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que en realidad no está sujeta al pago del ISR como cualquier otra empresa. Con el objeto de hacer una aproximación más realista de la base teórica del ISR empresarial en México es preciso eliminar el ENO del sector petrolero. De lo contrario la base teórica estaría sobreestimando la contribución del excedente operativo proveniente de la empresa mexicana de mayor relevancia económica, considerando el tamaño relativo y absoluto de la renta que genera.

2.2.4. Sector cultural

Al igual que las instituciones educativas, la gran mayoría de las empresas dedicadas al sector cultural son consideradas como no contribuyentes para efectos de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la LISR. Dentro de esta categoría se encuentran las sociedades civiles sin fines de lucro dedicadas a la promoción de diferentes manifestaciones artísticas, cuyos ingresos provienen principalmente de donativos deducibles de impuesto. Considerando que estas instituciones operan como entidades transparentes para efectos del ISR, es necesario eliminar del potencial teórico al ENO generado por este sector.

2.2.5. Sector autotransporte terrestre

La LISR prevé una serie de disposiciones fiscales aplicables al sector del autotransporte terrestre de carga y pasajeros –régimen intermedio de tributación, facilidades administrativas y otros estímulos fiscales - que en la práctica dejan fuera de la base tributaria del impuesto a prácticamente la totalidad de la renta producida por dicho sector. Por tal motivo es necesario hacer el ajuste correspondiente³⁴ a la baja en la masa crítica del ENO base del ISR potencial.

Una vez identificado el ENO proveniente de aquellos sectores económicos que deben ser excluidos de la masa crítica de ENO base para el cálculo del ISR empresarial es posible aproximar el tamaño de la utilidad corporativa teórica base para el cálculo del ISR potencial para las personas morales en México.

³³ El sector institucional Gobierno incluye el Excedente Bruto de Operación (EBO) generado por el Gobierno Federal, Gobierno del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, gobiernos estatales y municipales y las instituciones de Seguridad Social. El EBO de empresas con participación pública, así como el de aquellos organismos descentralizados que producen bienes y/o servicios cuyo destino es la venta en el mercado, como el caso de PEMEX, y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) entre otras, viene expresamente incluido dentro del EBO del sector SNF.

³⁴ El ENO para el sector autotransporte fue estimado a partir del Valor Agregado Bruto (VAB) de los sectores transporte de ferrocarril, tranvías y trolebuses, metro, ómnibus, taxis y automotores de carga, como porcentaje del total del VAB del sector Transporte y Comunicaciones de acuerdo con datos del SCN del INEGI.

TABLA 2.2
UTILIDAD CORPORATIVA TEÓRICA BASE PARA EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL
(Millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004
A Empresas no Financieras	1 395 099,0	1 493 341,7	1 792 896,3
B Empresas Financieras	119 907,7	128 444,5	150 236,6
C Variación de Existencias	84 666,6	107 807,2	184 673,4
D ENO Ajustado (A+B-C)	1 430 340,0	1 513 979,0	1 758 459,6
E Sector Primario	105 683,8	112 182,7	129 362,0
F Autotransporte Terrestre	185 833,4	186 498,4	201 981,9
G Sector Educación	44 330,0	49 836,1	55 388,4
H Sector Cultural	38 519,9	42 419,7	49 416,6
I Sector Petrolero	8 345,4	8 879,5	10 988,0
J ENO Sectores Especiales (E+F+G+H+I)	382 712,5	399 816,3	447 137,0
K Utilidad Corporativa Teórica base para ISR (D-J)	1 047 627,5	1 114 162,7	1 311 322,6

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

Antes de disminuir el ENO estimado de los sectores especiales, el ENO total proveniente de los sectores financiero y no financiero es ajustado con el agregado de variación de existencias, como una forma de aproximar el valor de las ventas totales de bienes y servicios, del valor total de la producción de mercado para la economía en su conjunto³⁵ (Ver ITAM 2006).

La Utilidad Corporativa Teórica (UCT), base para el cálculo de la recaudación teórica del ISR empresarial, se obtiene de disminuir el ENO de los sectores especiales al ENO ajustado. Para el periodo 2002-2004 el valor promedio de la UCT para el caso de México equivale a 16,6 por ciento del PIB. En términos generales, la UCT representa la mejor aproximación macroeconómica del valor del superávit operativo de las empresas financieras y no financieras en México, ajustada por sectores especiales y preferenciales.

2.3. Dedicaciones teóricas del impuesto sobre la renta no capturadas por el ENO

Partiendo del valor estimado para la Utilidad Corporativa Teórica es necesario aún realizar algunos ajustes adicionales antes de alcanzar el valor estimado de la Utilidad Fiscal Teórica de ISR empresarial. Dentro de estos ajustes resaltan aquellos gastos deducibles para efectos de ISR que realizan las empresas, pero que no son capturados en el concepto de ENO³⁶. En términos generales, estos ajustes se refieren a los conceptos de aportaciones para fondos de pensiones, intereses, arrendamientos de terrenos, gastos de previsión social y donativos.

³⁵ Tomando en cuenta que el Excedente Bruto de Operación proviene de disminuir a la Producción de Mercado, la remuneración de asalariados, el consumo intermedio y los impuestos indirectos netos.

³⁶ A nivel de ENO se estaría tan solo reconociendo las deducciones relativas a las remuneraciones de asalariados, consumo intermedio y de capital fijo.

2.3.1. Aportaciones para fondos de pensiones

Por definición³⁷, el agregado de remuneración de asalariados que es deducido del valor agregado bruto junto con otros conceptos para llegar al ENO, incluye no solo el valor de los sueldos y salarios pagados en efectivo y en especie a los empleados, sino también los pagos que los empleadores efectúan a los fondos de seguridad social. Con el objeto de llegar a una mejor aproximación de la base teórica del impuesto, es necesario ajustar el concepto de UCT con el valor estimado de la deducción de las aportaciones efectuadas por los patrones para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social.

La fuente de información para la estimación de la deducción potencial que por este concepto realizarían las empresas contribuyentes del ISR, así como el de otros que se describen más adelante, proviene de información obtenida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT)³⁸. Con base en esta información se obtuvo que el cociente entre el valor de las aportaciones para fondos de pensiones y el valor aproximado del equivalente al ENO de las empresas³⁹, es de 0,1200. De esta forma, la deducción teórica por concepto de aportaciones para fondos de pensiones se obtuvo multiplicando dicho factor por el UCT estimado anteriormente. El resultado de este ajuste se muestra en la Tabla 2.2⁴⁰.

2.3.2. Intereses

Para efecto de modelar la deducción de intereses devengado a cargo de las empresas se utilizó el saldo neto de los intereses a favor (usos) y a cargo (recursos) de los sectores financiero y no financiero, según información proveniente de las Cuentas por Sectores Institucionales del SCN.

2.3.3. Arrendamiento de terrenos

El concepto de arrendamiento de bienes y servicios es contabilizado en forma diferente por el SCN del INEGI, dependiendo la naturaleza de los mismos. La renta de edificios, maquinaria y equipo por parte de las empresas es registrada como consumo intermedio, como parte de los servicios que es consumido por las empresas para generar bienes o servicios. Consecuentemente, la deducción correspondiente a este tipo de arrendamiento ha sido incluida dentro del ENO de los sectores financiero y no financiero. Por otra parte, el SCN registra el valor de Renta de la Tierra por separado, como parte del concepto Renta de la Propiedad, y se refiere específicamente al arrendamiento de tierras y terrenos. Con el objeto de incluir dentro del cálculo de la base potencial del ISR el valor total por concepto de arrendamiento, la Tabla 2.2 muestra como un concepto adicional de deducción la renta de terrenos.

2.3.4. Gastos de previsión social

Además de las aportaciones por concepto de seguridad social y de fondos para el retiro de los trabajadores, la LISR permite a las empresas deducir aquellas erogaciones de carácter social otorgadas en forma general a sus trabajadores y a sus familias. Este tipo de gastos se encuentran típicamente

³⁷ De acuerdo con el Glosario Completo del Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI. www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=SCA&s=est&c=10544

³⁸ Para efectos del presente estudio se obtuvo de parte del SAT algunas razones financieras o coeficientes técnicos sobre algunos conceptos deducibles para efectos del ISR. Dichas razones financieras fueron obtenidas de una muestra de 1,850 personas morales para el ejercicio fiscal 2006.

³⁹ El valor equivalente al ENO en la muestra de declaraciones fiscales se obtuvo de sustraer al total de ingresos acumulables de las empresas los siguientes conceptos: sueldos y salarios pagados, depreciación de activos fijos y costos y gastos de operación.

⁴⁰ Los estudios realizados anteriormente tanto por el CIDE como por el ITAM (CIDE 2005, ITAM 2006) aproximan la deducción por este concepto a través de una estimación del excedente de operación de las AFORES (fondos privados para el retiro de los trabajadores). Al utilizar o estimar información oficial para aproximar un valor teórico de una variable de naturaleza elusiva, tal como lo sería el cálculo del potencial del ISR empresarial, se corre el riesgo de una subestimación de la variable en estudio, toda vez que los agentes económicos que evaden la carga del ISR, especialmente aquellos que operan desde la informalidad, tienden naturalmente a evadir también el cumplimiento de otras obligaciones formales, tal como la aportación a las AFORES.

asociados con instalaciones deportivas, comedores, entradas gratuitas a centros culturales y de entretenimiento, entre otras⁴¹.

Debido a la dificultad de asociar este concepto deducible para ISR con alguna variable macroeconómica, a partir de información proporcionada por el SAT se obtuvo el cociente entre el gasto de previsión social y la aproximación de lo que sería el ENO para una muestra de empresas. Dicho coeficiente arrojó el valor de 0,0246, mismo que al ser multiplicado por el valor del UCT estimado para cada uno de los ejercicios fiscales en estudio, se obtuvo la aproximación del valor de esta deducción, como se muestra en la Tabla 2.2.

2.3.5. Donativos

Para aproximar el valor de la deducción de las empresas por concepto de donativos se recurrió nuevamente a la información proporcionada por el SAT en términos de razones financieras. Tomando como base una muestra de 1,850 contribuyentes, las empresas erogan en promedio la mitad de un punto porcentual del valor de los ingresos, menos deducciones. A partir de este dato se aproximó el valor teórico de la deducción de donativos al multiplicar la UCT de cada ejercicio por un coeficiente de 0,0054.

TABLA 2.3
UTILIDAD FISCAL TEÓRICA BASE PARA EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL
(Millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004
A Utilidad Corporativa Teórica base para ISR	1 047 627,5	1 114 162,7	1 311 322,6
B Aportaciones s/ sueldos	125 715,3	133 699,5	157 358,7
C Intereses	58 720,4	60 042,1	69 075,3
D Arrendamiento de Terrenos	32 802,7	35 440,5	37 603,5
E Previsión Social	25 771,6	27 408,4	32 258,5
F Donativos	5 657,2	6 016,5	7 081,1
G Estimación Deducciones Adicionales (B+C+D+E+F)	248 667,2	262 607,0	303 377,1
H Utilidad Fiscal Teórica (A-G)	798 960,3	851 555,7	1 007 945,4

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

La Tabla 2.3 muestra el saldo de las deducciones adicionales para efecto del cálculo de la base teórica del ISR; es decir, aquellos gastos que realizan las empresas deducibles para efecto del impuesto y que no son considerados dentro del concepto de ENO dentro de las cuentas nacionales.

Al disminuir el valor de las deducciones adicionales del ISR al saldo de la UCT se obtiene la Utilidad Fiscal Teórica base para el cálculo del ISR potencial.

2.4. Estimación del impuesto sobre la renta empresarial teórico

De acuerdo con la LISR, la base del impuesto es técnicamente denominado Resultado Fiscal. Para llegar al valor teórico de este concepto es necesario reducir las pérdidas de ejercicios anteriores a la Utilidad Fiscal teórica obtenida anteriormente. El monto acumulado de dichas pérdidas fue proporcionado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para el estudio realizado por el ITAM (ver ITAM 2006).

⁴¹ El ingreso no monetario que perciben los trabajadores con motivo de los gastos autorizados de previsión social de sus patrones, está exento para efecto de ISR de personas físicas, hasta determinado límite.

El ISR teórico, antes de créditos fiscales, es aproximado multiplicando la tasa del impuesto al resultado fiscal teórico⁴².

Antes de determinar el valor del ISR potencial para cada uno de los ejercicios fiscales en estudio es necesario disminuir el monto de los créditos fiscales. Para efectos del presente cálculo se utilizó el crédito al salario y el estímulo para investigación y desarrollo de tecnología. El monto de los créditos fiscales fue obtenido del Presupuesto de Gastos Fiscales publicado por la SHCP durante los ejercicios fiscales 2004 y 2003⁴³.

La Tabla 2.4 presenta el valor nominal del potencial teórico del ISR para personas morales en México para el periodo 2002-2004⁴⁴ utilizando la metodología de cuentas nacionales. Como porcentaje del PIB, dicho potencial equivale en promedio a 3,1 por ciento durante el periodo en estudio.

TABLA 2.4
IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL TEÓRICO
(Millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004
A Utilidad Fiscal Teórica	798 960,3	851 555,7	1 007 945,4
B Pérdidas Ejercicios Anteriores	146 780,0	129 242,0	155 378,0
C Resultado Fiscal Teórico (A-B)	652 180,3	722 313,7	852 567,4
D ISR Teórico antes de Créditos Fiscales (C*tasa ISR)	228 263,1	245 586,6	281 347,3
E Créditos Fiscales:	32 554,7	34 146,0	33 221,0
F ISR Empresarial Teórico	195 708,4	211 440,6	248 126,3

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

2.5. Estimación de la evasión de impuesto sobre la renta empresarial

Finalmente, de la comparación entre la recaudación de ISR potencial y observada se obtiene el valor aproximado de la brecha de cumplimiento o evasión del impuesto para personas morales. De esta forma, el tamaño de la evasión del ISR para el periodo 2002-2004 representa en promedio 38 por ciento del potencial teórico, esto es, 1,2 por ciento del PIB.

⁴² La tasa corporativa de ISR aplicable en México se ha venido reduciendo durante los últimos años, tal como ha sucedido en países de diferentes regiones del mundo, incluyendo América Latina. La tasa aplicable para el periodo 2002 – 2004 fue de 35, 34 y 33 por ciento.

⁴³ Ante la falta de publicación del PGF para el ejercicio 2002, se realizaron estimaciones para aproximar el valor de los créditos fiscales para dicho año utilizando como base el promedio de los montos publicados para 2003 y 2004 como porcentaje del PIB.

⁴⁴ Como puede apreciarse a lo largo de esta sección, el principal insumo de información para la estimación de la evasión de ISR para Personas Morales es la desagregación de la cuenta Excedente Bruto de Operación (EBO) por sectores institucionales, publicada por el INEGI. A la fecha de la realización del presente estudio, las últimas cifras disponibles corresponden a 2004.

TABLA 2.5
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL
(Millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004
A ISR Empresarial Teórico	195 708,4	211 440,6	248 126,3
B ISR Observado	131 990,0	136 548,0	133 536,0
C Evasión Estimada:			
Nominal (A-B)	63 718,4	74 892,6	114 590,3
% de ISR Teórico	33%	35%	46%
% del PIB	1,0%	1,1%	1,5%

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

Durante el periodo 2002-2004, el PIB registró un crecimiento anual promedio de 2,8 anual por ciento en términos reales, mientras que la recaudación por concepto de ISR para personas morales, incluyendo el impuesto complementario al activo, cayó en 6,8 por ciento en términos reales para el mismo periodo. Por su parte el valor aproximado del ISR teórico aumentó en 4,4 por ciento real en promedio durante dichos años. De la lectura de estos indicadores se puede inferir un incremento importante en la brecha entre el ISR potencial y real en México por parte de las empresas durante 2002-2004.

Sin embargo, es necesario, realizar algunas consideraciones adicionales que permitan identificar con mayor claridad las causas de esta contracción en los ingresos provenientes del ISR empresarial, en particular durante el ejercicio 2004.

De acuerdo con información publicada por la SHCP, la baja recaudación del ISR mostrada para 2004 es explicada principalmente por un comportamiento inusual en las devoluciones del impuesto⁴⁵. Con base en cifras reportadas por el SAT, las devoluciones por concepto de ISR en 2004 prácticamente duplicaron las de 2003. Durante el ejercicio 2004, el fisco federal devolvió impuestos por la cantidad de 28.365 millones de pesos, comparados contra 15.209 y 12.828 millones de pesos en 2003 y 2002, respectivamente.

TABLA 2.6
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL (AJUSTADA)
(Millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004
A ISR Empresarial Teórico	195 708,4	211 440,6	248 126,3
B ISR Observado ^a	131 990,0	136 548,0	147 882,5
C Evasión Estimada:			
Nominal (A-B)	63 718,4	74 892,6	100 243,8
% de ISR Teórico	33%	35%	40%
% del PIB	1,0%	1,1%	1,3%

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

^a La recaudación observada en 2004 fue ajustada para aislar el efecto de las devoluciones extraordinarias.

Con el objeto de llegar a una estimación más realista del fenómeno de la evasión del ISR, la Tabla 2.5 muestra un nuevo cálculo aislando el efecto atípico mostrado por las devoluciones de impuestos en

⁴⁵ De acuerdo con el IV Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda, publicado por la SHCP, durante 2004 el SAT abatió un rezago acumulado de devoluciones pendientes de años anteriores. Adicionalmente se efectuaron devoluciones extraordinarias por concepto de fallos judiciales decretados en contra del fisco federal, en particular por concepto del crédito al salario.

2004. Para tal efecto se tomó como supuesto que las devoluciones de ISR durante 2004 ascendieron a una cantidad equivalente al promedio mostrado durante 2002 y 2003, ejercicios que mostraron una tendencia relativamente estable.

Una vez efectuado el ajuste correspondiente, la evasión del ISR para 2004 se reduce del 46 por ciento al 40 por ciento, como proporción del ISR teórico. A pesar de ello, el comportamiento de la evasión estimada durante el periodo en estudio sigue mostrando una tendencia alcista, incluso después del ajuste. La evasión promedio durante el periodo 2002-2004 asciende ahora a 36,1 por ciento, lo que representa en promedio 1,1 por ciento del PIB para dichos años. Ajustado por el efecto de las devoluciones extraordinarias, el ISR recaudado por concepto de ISR durante el mismo periodo mostró una contracción real de 1,9 por ciento en promedio, a pesar del incremento en más del 4 por ciento en términos reales del ISR potencial teórico.

De los resultados obtenidos se infiere que la reducción en la recaudación del ISR en términos reales durante 2002-2004 está asociada con aumentos en los niveles de evasión o elusión del impuesto. Es probable que durante dicho periodo se hayan presentado algunos otros eventos, además del aspecto de las devoluciones de impuesto anteriormente señaladas, que permitan explicar la baja recaudación relativa de ISR. Sin embargo, ante la ausencia de información oficial adicional al respecto, la aplicación consistente, aunque perfectible, de la metodología utilizada a lo largo de este estudio apunta hacia una presencia importante del fenómeno de evasión fiscal de ISR empresarial en México durante dicho periodo.

Desde un horizonte de tiempo más amplio se observa que el nivel de ingresos de 2004 representó un punto de inflexión en el comportamiento recaudatorio de ISR para personas morales. De hecho, durante el periodo 2005-2007 los ingresos por ISR, tanto personas físicas como morales, mostraron un aumento equivalente a casi un punto porcentual del PIB. Sin embargo, el rezago en la publicación de Cuentas por Sectores Institucionales del INEGI, fuente de información principal para aplicar la metodología a través de cuentas nacionales, limita el análisis de la evasión para este bienio.

Tal como se mencionó al inicio de esta sección, el resultado de las estimaciones de evasión basadas en cuentas nacionales, en especial aquéllas relativas a los impuestos al ingreso, es altamente sensible a los supuestos utilizados y la información utilizada. Una prueba más de esta aseveración es el diferencial arrojado entre el análisis del ITAM, el CIDE y el presente estudio. Para el periodo 2002-04, el ITAM encontró una brecha de cumplimiento promedio de 24 por ciento, mientras que el presente estudio arrojó 36 por ciento promedio para el mismo periodo. Cabe sin embargo subrayar que ambos estudios encontraron una tendencia alcista en el fenómeno evasivo durante 2002-04⁴⁶.

TABLA 2.7
TASAS DE EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA
RENTA EMPRESARIAL
(Rango de valores según estimaciones empíricas (2002-2004))

Límite Superior	36%
CIDE	33%
Límite Inferior (ITAM)	24%

Fuente: ITAM (2006) y CIDE (2006) con estimaciones propias.

A lo largo de lo hasta aquí expuesto se han detectado algunas discrepancias con los resultados del ITAM y el CIDE, en términos de los supuestos utilizados para llegar a los resultados correspondientes. Quizás la más importante es aquélla relativa a la inclusión o exclusión de algunos conceptos del EBO relacionados con los sectores preferenciales. No obstante lo anterior y considerando la dificultad inherente para modelar la base del ISR utilizando agregados macroeconómicos como insumo, motivo fundamental

⁴⁶ Según ITAM 2006, la evasión asociada con el ISR empresarial fue de 21%, 25% y 26% para el periodo 2002-2004, respectivamente.

que explica la relativa ausencia en la literatura especializada de suficientes estudios empíricos en la materia, la lectura de ambos resultados en conjunto puede servir de punto de partida para posteriores estudios. Tomados en su conjunto, el límite superior de la evasión de ISR para personas morales para el periodo 2002-04 es de 36 por ciento, mientras que el límite inferior se ubicaría en 24 por ciento.

3. Estimación de la evasión del impuesto sobre la renta de personas físicas

De forma similar al procedimiento seguido para el caso del ISR empresarial, el tamaño de la evasión del ISR de personas físicas es aproximado a partir de la diferencia entre la recaudación observada y el potencial recaudatorio estimado con base en información estadística publicada por el INEGI. Tomando en cuenta las características del impuesto, el presente estudio utiliza la información publicada por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH) como el principal insumo estadístico.

A continuación se describen las principales características de la información publicada por la ENIGH, su vinculación con los agregados macroeconómicos contenidos en el SCN y la metodología seguida en el presente estudio para estimar la base potencial del ISR de personas físicas. De la comparación entre la recaudación potencial y real se obtiene la estimación de la evasión del impuesto por los ejercicios fiscales en estudio.

3.1. Ingresos reportados por la ENIGH y su correspondencia con la LISR

Al igual que sucede en los diferentes países en donde se realiza un ejercicio estadístico similar, la ENIGH cuantifica el monto y estructura de los ingresos y gastos que obtiene y eroga una muestra de hogares en México en un periodo determinado, con el objeto de hacer inferencias sobre la población total⁴⁷.

⁴⁷ La ENIGH 2006, última encuesta disponible al momento de realizar el presente estudio, incluyó una muestra de 25.443 viviendas en México que representan a 26,5 millones de hogares, tanto en el área urbana como rural.

En términos generales, los ingresos netos cuantificados a través de la ENIGH se dividen en monetarios y no monetarios. La primera categoría se refiere a aquellas fuentes de ingreso percibidas como pago al trabajo o participación de un proceso productivo, así como otras indemnizaciones y transferencias corrientes. Por su parte, los ingresos no monetarios se refieren a percepciones obtenidas en especie, tal como el autoconsumo y la renta imputada.

Para efectos de la estimación de la evasión del ISR para personas físicas, es preciso identificar las fuentes de ingresos reportadas por los hogares en la ENIGH con aquellos conceptos gravables para efectos de la LISR. En la medida en que cada fuente de ingreso considerada dentro de la ENIGH es asociada con el régimen tributario correspondiente en la LISR, se hace posible modelar con mayor aproximación la base tributaria de cada individuo encuestado (Tabla 3.1).

Tal como se apuntó anteriormente, el régimen de tributación para personas físicas en México, como el de la mayoría de los países, está diseñado inicialmente como un impuesto *global* al gravar todas las fuentes de ingreso percibidas por un individuo bajo una misma tarifa marginal⁴⁸. En un sistema de este tipo, el individuo acumula todas sus rentas netas, independientemente de la fuente de las mismas, para ser gravadas según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso.

Por consiguiente, la estimación del ISR potencial podría en principio considerarse un ejercicio relativamente sencillo utilizando los datos de la ENIGH. No obstante, en el caso del régimen de ISR de México este ejercicio enfrenta complejidades para su estimación. El régimen fiscal aplicable a las fuentes de ingreso provenientes de capital - dividendos, intereses y ganancias de capital - representa un caso típico de esta complejidad.

TABLA 3.1
CLASIFICACIÓN DE FUENTES DE INGRESO CORRIENTE MONETARIO SEGÚN LA ENIGH

Fuente de Ingreso	Clasificación	Régimen de tributación según LISR
Remuneración por trabajo subordinado	Sueldos, salarios o jornal, comisiones y propinas, horas extras, aguinaldo, bonos, primas vacacionales y reparto de utilidades	Ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado
Trabajo independiente	Ingresos de negocios propios y de empresas que funcionan como sociedades.	Ingresos por actividades profesionales y empresariales
Renta de la propiedad	Alquiler de tierras, casas, edificios y locales, intereses, rendimientos de acciones, dividendos, patentes y marcas.	Ingresos por arrendamiento; por intereses; por dividendos y en general por las ganancias distribuidas por personas morales.
Transferencias	Jubilaciones, becas, donativos, regalos y beneficios monetarios provenientes de programas sociales	Ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado; ingreso por adquisición de bienes
Percepciones financieras y de capital	Retiro de inversiones, préstamos, venta de acciones, herencias y loterías	Ingreso por enajenación de bienes; por obtención de premios
Otros ingresos corrientes	Fuentes de ingreso no consideradas anteriormente	Demás ingresos que obtengan las personas físicas.

Fuentes: Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH), Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR).

⁴⁸ Alternativamente, el impuesto al ingreso personal puede ser diseñado bajo las siguientes opciones: (i) aplicando diferentes tasas de impuesto a diferentes fuentes de ingreso (sistema cedular); (ii) Aplicación de tasas diferenciales a fuentes de ingreso proveniente del trabajo y del capital (sistema dual) y (iii) Gravamen de ingreso a tasa única (*flat tax*).

Para efectos del gravamen de dividendos, la LISR sigue un sistema de integración total entre individuos y empresas de forma tal que las utilidades empresariales que han sido gravadas a nivel corporativo, son distribuidas libres de impuesto a los accionistas personas físicas. Con el objeto de hacer operativo este régimen de integración, las empresas están obligadas a llevar un control contable de aquellas utilidades susceptibles de ser repartidas a los accionistas libres de impuesto por haber sido gravadas previamente a nivel empresarial⁴⁹. Si bien es cierto que la ENIGH reporta el flujo de ingreso corriente obtenido por los integrantes en forma de distribución de utilidades de las empresas, resulta complejo determinar si dichas utilidades provienen de ingresos corporativos que previamente han pagado ISR.

Los ingresos provenientes de intereses están parcialmente exentos del ISR, dependiendo del origen del instrumento de ahorro que los origina. Así por ejemplo, aquellos intereses provenientes de cuentas de cheques, pensiones o retiros de ahorro pagados por instituciones financieras mexicanas, están exentos del gravamen⁵⁰. El resto de los intereses percibidos por personas físicas están sujetos al ISR sobre su componente real.

En el caso de las ganancias de capital provenientes de enajenación de acciones, la LISR contempla un tratamiento diferencial que depende del mercado de capital en el que dichas ganancias son efectivamente realizadas. Aquellas ganancias de capital realizadas por personas físicas a través de enajenación de acciones que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores y otros mercados bursátiles reconocidos, están exentas del ISR. Cuando las ganancias no son realizadas a través de dichos mercados, las personas físicas están obligadas al pago del ISR⁵¹.

Tomando en consideración las particularidades del régimen tributario aplicable a las fuentes de ingreso proveniente de capital, la falta de disponibilidad de información micro para estimar la base gravable de las personas físicas por sus ingresos provenientes de dichas fuentes, así como la relativa propensión por parte de los hogares encuestados para subdeclarar dicho ingreso durante el levantamiento de la ENIGH, la metodología utilizada en el presente estudio resulta inadecuada para producir estimaciones de evasión relativamente confiables⁵².

Por lo anterior, el estudio de evasión de ISR para personas físicas basado en la ENIGH que a continuación se describe se ha concentrado en aquellas fuentes de ingresos provenientes de remuneraciones asalariadas y actividades empresariales y profesionales; es decir, aquellas fuentes cuya base teórica es factible de ser modelada por medio de información micro proveniente de la propia ENIGH con mayor confiabilidad⁵³.

3.2. Ajuste del ingreso de la ENIGH a cuentas nacionales

En un escenario en donde los miembros de los hogares encuestados responden fidedignamente las preguntas formuladas durante el levantamiento de la ENIGH, el nivel de ingresos declarado por los individuos expandidos al total de la población debería estar en línea con el monto de ingresos reportado en el agregado por las cuentas nacionales. Finalmente, la información macro reportada en estas cuentas no representa otra cosa sino el agregado de los datos individuales de los agentes económicos.

Orillados probablemente por un sentimiento de escepticismo, algunos individuos sin embargo tienden a subdeclarar el verdadero monto de los ingresos percibidos durante el periodo encuestado. Esta

⁴⁹ A través de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN).

⁵⁰ Hasta por depósitos no mayores a un promedio diario de un monto aproximado a 8.500 dólares.

⁵¹ La base del impuesto se determina a partir de la diferencia entre el precio de venta y el costo de adquisición del activo.

⁵² Para una adecuada estimación de la evasión de ISR por ingresos de capital es recomendable utilizar modelos de *microsimulación* basados en información individual de contribuyentes. Idealmente, esta información es extraída de las bases de datos de la administración tributaria federal, complementada con otras fuentes de información externas.

⁵³ En adición a la dificultad asociada para estimar la base gravable de ingresos de capital para personas físicas, cabe señalar que la SHCP no reporta la recaudación de ISR asociada con ganancias de capital. Para conocer esta información es necesario efectuar una explotación especial de la base de datos del SAT.

situación se percibe particularmente en los estratos más altos de ingresos de la población, así como en lo concerniente a los ingresos de capital y en buena medida a la renta empresarial. Por consiguiente, el proceso de modelar la base del ISR de personas físicas a partir de observaciones individuales arrojadas por la ENIGH debe idealmente pasar previamente por un ajuste que permita cerrar la brecha existente entre los agregados micros arrojados por la ENIGH, y las cifras macro contempladas en el SCN. De esta forma se estaría aproximando de una manera más confiable el potencial recaudatorio del impuesto.

Tomando en cuenta que el nivel de subdeclaración de ingresos es altamente sensible a la fuente de ingresos consultada –salarios, actividades empresariales y profesionales–, el ajuste del ingreso de la ENIGH a cuentas nacionales fue realizado en forma diferenciada para las fuentes de ingreso proveniente de remuneración a asalariados y para las actividades empresariales y profesionales.

3.2.1. Remuneración por trabajo subordinado

La ENIGH muestra el ingreso trimestral reportado por los hogares para cada una de las fuentes provenientes de remuneraciones por trabajo subordinado⁵⁴. El ingreso elevado al año es ajustado al total de la población utilizando el factor de ajuste muestral que publica la ENIGH para cada hogar⁵⁵. El total de ingresos provenientes de remuneración por trabajo subordinado así obtenido se compara contra el monto observado en el agregado Sueldos y Salarios del SCN⁵⁶ para el ejercicio fiscal en estudio.

3.2.2. Actividad empresarial, profesional y arrendamiento de inmuebles

Para efecto de aproximar el factor de ajuste a cuentas nacionales para el caso de las fuentes de ingreso proveniente de actividad empresarial y profesional, se utiliza como base la información de los ingresos netos por trabajo independiente publicados por la ENIGH, elevados al año. Dentro de esta categoría se incluyen los ingresos provenientes de negocios propios y las utilidades provenientes de sociedades. Por lo que respecta a la estimación del ingreso que obtienen las personas físicas por concepto de arrendamiento, el presente estudio utilizó la categoría correspondiente al alquiler de terrenos, casas, edificios y locales mostrada en la propia ENIGH.

Una vez que los ingresos muestrales se elevan al año y se ajustan al total de la población, el monto obtenido es comparado contra el total del *ingreso mixto neto* reportado por el SCN del INEGI. Este último concepto es publicado dentro de las CSI, como parte del sector institucional de los hogares que reporta el excedente de la operación productiva y empresarial de unidades económicas no constituidas en sociedades⁵⁷. Tomando en cuenta las características en las que operan este tipo de empresas en las cuales el propietario típicamente asume el doble papel de administrador y trabajador, el *ingreso mixto neto* fue considerado como una variable idónea para aproximar el valor del potencial recaudatorio del ISR proveniente de actividades empresariales y profesionales.

El factor de ajuste de ENIGH a Cuentas Nacionales estimado para cada uno de los años en estudio muestra un claro sesgo a la subdeclaración de los ingresos.

⁵⁴ Compuesto por los siguientes conceptos: sueldos, salarios o jornal, destajo, comisiones y propinas, horas extras, aguinaldo, incentivos, bonos, reparto de utilidades y otras prestaciones en efectivo.

⁵⁵ Para cada uno de los hogares entrevistados en la encuesta el ENIGH asigna un factor que expande la muestra al universo de individuos con características similares en la población total.

⁵⁶ Este agregado macro es obtenido de la Cuenta de Generación del Ingreso del SCN. La diferencia entre el agregado *Sueldos y Salarios* y el de *Remuneración de Asalariados* es explicada por las contribuciones sociales reales e imputadas, rubro que no es gravado por la LISR y por consiguiente es excluido para efecto de estimar el factor de ajuste a cuentas nacionales.

⁵⁷ La cuenta de producción del sector hogares está dividida en dos partes: (i) De no mercado, que incluye la producción para uso final propio (renta imputada y servicio doméstico) y el auto consumo agrícola y (ii) De mercado, constituido principalmente por las actividades económicas informales y por el servicio profesional independiente. El ingreso mixto neto está compuesto básicamente por esta última parte.

TABLA 3.2
FACTOR DE AJUSTE DE ENIGH A CUENTAS NACIONALES POR TIPO DE FUENTE DE INGRESO

	2004	2005	2006
Remuneración por trabajo subordinado	1,56	1,58	1,51
Ingreso por actividades empresariales, profesionales y arrendamiento	3,28	2,88	3,06

Fuente: Estimaciones propias con información de la ENIGH y del SCN, publicados por el INEGI.

Evalrados por separado, el rubro de ingresos por actividades empresariales, profesionales y por arrendamiento muestra una brecha de subdeclaración superior al de remuneración por trabajo subordinado. Mientras que en este último rubro, el ingreso subdeclarado representa tan solo 1/3 parte en promedio del nivel de sueldos y salarios reportado en cuentas nacionales, el primero muestra en promedio 2/3 partes de brecha entre los ingresos empresariales reportados en la ENIGH y el ingreso mixto neto según el propio SCN.

3.3. Estimación de la evasión del impuesto sobre la renta para personas físicas

Una vez estimado el factor de ajuste a cuentas nacionales, el potencial recaudatorio de ISR individual es aproximado en tres etapas para cada uno de los años en estudio.

3.3.1. Determinación del impuesto sobre la renta a cargo de cada individuo

En atención al nivel de subdeclaración de los integrantes de los hogares durante el levantamiento de la ENIGH, el ingreso trimestral reportado por cada uno de ellos es anualizado⁵⁸ y ajustado al alza utilizando el factor de ajuste a cuentas nacionales.

Una vez estimado el ingreso individual anual ajustado por cada miembro del hogar, se aplica la tarifa anual de ISR publicada por el SAT por cada uno de los ejercicios fiscales en estudio. Al respecto, cabe señalar que hasta 2007 la LISR contemplaba un complejo mecanismo de cálculo anual del impuesto que involucraba la aplicación de dos diferentes tarifas marginales, una para la determinación del ISR y otra para la aplicación del subsidio al salario⁵⁹. Para efectos del cálculo del potencial teórico de ISR, el presente estudio utilizó la tarifa integrada de ISR publicada por el SAT para el cálculo del impuesto anual a cargo⁶⁰.

Una vez determinado el ISR a cargo de cada individuo y en apego a las disposiciones fiscales vigentes en los años en estudio, el impuesto determinado fue disminuido del crédito al salario (CAS) que contempla la LISR para cada nivel de ingreso⁶¹. Cabe señalar que el CAS es únicamente aplicable para

⁵⁸ Excepto los rubros que componen la remuneración por trabajo subordinado que por su naturaleza son distribuidos por los patrones en forma anual, tales como el aguinaldo y la prima vacacional. Para estos casos se consideró dentro de la base teórica de ISR únicamente el ingreso trimestral reportado por los individuos en la encuesta, aplicando las exenciones que para este tipo de conceptos contempla la LISR.

⁵⁹ Mecanismo introducido en 1991 para corregir inequidades en la distribución de la carga fiscal entre asalariados que trabajan para empresas que ofrecen diferentes esquemas de prestaciones laborales exentas del impuesto.

⁶⁰ La tarifa integrada considera el subsidio al salario en un 100%, supuesto que es aplicado en el presente estudio considerando que un elevado número de los de trabajadores presta sus servicios en empresas que, por su tamaño, no cuentan con la capacidad de administrar paquetes de prestaciones sociales a sus trabajadores.

⁶¹ El CAS fue introducido a la LISR en 1993 como una forma no inflacionaria de aumentar el ingreso de los trabajadores de menores ingresos. Si bien es cierto que el mecanismo tuvo relativo éxito para lograr dicho objetivo, a través del tiempo probó ser un subsidio para las empresas al aumentar el ingreso de los trabajadores sin que los recursos adicionales impacte el costo de la nómina.

aquellos individuos que sólo perciben ingresos por salarios. Por consiguiente, el modelo utilizado para estimar el ISR a partir de observaciones del ENIGH no sólo excluyó del beneficio a los individuos que percibieron ingresos por renta empresarial, sino también a aquéllos que reportaron ingresos provenientes por ambas fuentes⁶².

3.3.2. Determinación del impuesto sobre la renta potencial total por fuente de ingreso

El monto del impuesto potencial fue estimado a partir de aplicar el factor de expansión al ISR determinado para cada individuo de la muestra del ENIGH. Tal como se comentó con anterioridad dicho factor es asignado por la ENIGH a cada uno de los hogares encuestados con el objeto de expandir la muestra al universo de hogares representados por dicha observación.

De los resultados obtenidos se observa que el ISR potencial en el caso de personas físicas proveniente de ingresos por sueldos y salarios representa en promedio 2,23 por ciento del PIB durante el periodo en estudio, mientras que para el resto de los ingresos objeto de este estudio representan tan solo 1,26 por ciento del PIB. Si bien es cierto que la diferencia entre el tamaño potencial de ambas fuentes de ISR está en línea con el diferencial entre las bases gravables subyacentes –sueldos y salarios e ingreso mixto neto– es importante considerar la magnitud absoluta del ISR potencial que se desprende de las actividades empresariales y profesionales realizadas a pequeña escala en una economía como la de México⁶³.

TABLA 3.3
IMPUESTO SOBRE LA RENTA POTENCIAL DE PERSONAS FÍSICAS:
SALARIOS, RENTA EMPRESARIAL, PROFESIONAL Y ARRENDAMIENTOS
(Millones de pesos corrientes)

	2004	2005	2006
Remuneración por trabajo subordinado	202 241,7	197 860,2	216 273
% del PIB	2,4	2,2	2,1
Ingreso por actividades empresariales, profesionales y arrendamiento	120 517,9	110 244,3	118 781
% del PIB	1,4	1,2	1,2

Fuente: Estimaciones propias con información del ENIGH.

3.3.3. Estimación de la evasión del impuesto sobre la renta por fuente de ingreso

Por último, la brecha de evasión de ISR para personas físicas en México es estimada a partir de la diferencia entre el impuesto potencial y el observado. La Tabla 3.4 presenta un resumen de los resultados así obtenidos. La brecha de evasión es presentada como proporción al impuesto potencial y al tamaño de la economía.

De los resultados obtenidos es importante considerar algunos aspectos:

⁶² Para lograr esta exclusión se utilizaron herramientas del programa Excel para identificar a aquellos individuos que reportaron ingresos por ambas fuentes a través de un número de referencia compuesto por el número de referencia que para cada hogar e individuo encuestado es asignado por la ENIGH.

⁶³ En ocasiones se soslaya el impuesto al ingreso proveniente de pequeños y medianos negocios que en su gran mayoría operan al margen de la economía formal, por considerarlo marginal. Mas allá de justificados argumentos que en material de equidad tributaria puedan elaborarse, es importante reconocer que el amplio potencial recaudatorio asociado con la operación de esta clase de agentes económicos.

- i. La magnitud de la evasión proveniente de ingresos por sueldos y salarios ha venido decreciendo consistentemente durante el trienio en estudio, hasta llegar a niveles sobresalientes de eficiencia recaudatoria.
- ii. Si bien es cierto que la administración de los impuestos provenientes de las pequeñas y medianas empresas representa uno de los retos más complejos para el ente recaudatorio de países de similar tamaño y estructura que el de México, el nivel de evasión cercano al 87 por ciento, en promedio, durante el periodo en estudio, acarrea implicaciones desfavorables para la percepción de equidad del sistema tributario mexicano.
- iii. La magnitud de la evasión asociada a la renta empresarial de personas físicas cercana al 1,1 por ciento del PIB, equivale en el agregado al monto de evasión del ISR empresarial estimada en el Capítulo 2 del presente estudio, a pesar de la diferencia entre los niveles de cumplimiento, esto es 36 por ciento para el caso del ISR empresarial y 87 por ciento para el de personas físicas.
- iv. En el agregado, la evasión estimada equivalente al 36 por ciento en promedio para el caso de personas físicas durante el periodo en estudio, es similar al valor promedio que arroja el estudio para la renta empresarial. La convergencia alrededor de este valor sugiere una importante presencia del fenómeno de evasión en el sistema tributario mexicano.

Tal como se apuntó al inicio del presente estudio, el resultado de las estimaciones de evasión es altamente sensible a la calidad de la información disponible. La utilización de la información publicada por las encuestas ingreso–gasto de los hogares para estimar brechas de evasión está limitada por su propia estructura. Si bien es cierto que tal como seguramente sucede en otros países en donde se practica dicha encuesta, la ENIGH representa una herramienta de primer orden para el análisis y elaboración de políticas públicas, el sesgo hacia la subdeclaración de ingresos representa una seria limitación para el presente estudio. El ajuste de corrección a cuentas nacionales es un paliativo necesario, aunque imperfecto para corregir dicho sesgo⁶⁴.

TABLA 3.4
EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS:
SALARIOS, RENTA EMPRESARIAL, PROFESIONAL Y ARRENDAMIENTOS

	2004	2005	2006
A) Remuneración por trabajo subordinado:			
% de la base potencial	10,2	7,1	5,8
% del PIB	0,2	0,2	0,1
B) Ingreso por actividades empresariales, profesionales y arrendamiento:			
% de la base potencial	84,7	89,1	87,4
% del PIB	1,2	1,1	1,0
C) Total (A + B):			
% de la base potencial	38,0	36,4	34,7
% del PIB	1,4	1,2	1,1

Fuente: Estimaciones propias con información de la ENIGH y del SCN, varios años.

No obstante sus limitaciones y las ventanas de oportunidad existentes para mejorar los supuestos utilizados con insumos de información de mayor calidad, la aplicación consistente de una metodología

⁶⁴ Es imperfecto pues asume un nivel homogéneo de subdeclaración de ingresos para todos los individuos que componen la muestra encuestada.

para medir la brecha entre la recaudación potencial y real representa quizás una de las mejores herramientas gerenciales con la que cuenta las autoridades fiscales de un país para evaluar el desempeño recaudatorio del sistema tributario a través del tiempo.

4. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de más de veinte años de esfuerzo continuo en materia de reforma fiscal en México, se ha acumulado un vasto y atinado diagnóstico técnico sobre las fortalezas, pero sobretodo las insuficiencias, con las que cuenta el sistema tributario mexicano. El limitado nivel de ingresos públicos en México para financiar la infraestructura social y física que demanda el país de cara al presente siglo, así como deficiencias en el diseño de la estructura de algunos impuestos, representan hechos plenamente identificados y reconocidos. En realidad, la falta de reformas se puede aducir a la alta dependencia de las fuentes de ingreso petrolero, aunado a un marco político-institucional que dificulta la aprobación de reformas estructurales en México. Sin un genuino sentido de urgencia entre los actores involucrados en el proceso de reforma fiscal será difícil seguir caminando hacia la suficiencia, equidad y eficiencia tributarias.

No obstante lo anterior, vale la pena seguir insistiendo en algunos aspectos claves en materia de nivel recaudatorio, evasión y estructura de impuestos directos en México derivados del presente estudio.

Nivel recaudatorio proveniente de impuestos patrimoniales

Si bien es cierto que México obtiene una mayor proporción de ingresos tributarios provenientes de impuestos al ingreso comparado con el promedio de los países de América Latina –49 contra 33 por ciento– los impuestos patrimoniales recaudados en el país representan menos de dos por ciento del total de ingresos tributarios. En promedio, otros países de América Latina obtienen 12 por ciento del total de ingresos tributarios proveniente de dicha fuente.

Por su relevante incidencia no sólo en el aspecto recaudatorio, sino también en la equidad del sistema tributario, la baja recaudación relativa proveniente de este tipo de tributos representa sin duda uno de los aspectos que mayor atención debe atraer a formuladores de política tributaria para los diferentes ámbitos de gobierno del país: ejecutivo y legislativo, federal y local.

Fortalecimiento del impuesto predial

La subutilización del impuesto predial es quizás la parte más visible de las insuficiencias en el sistema tributario a la propiedad en México. Las recomendaciones de política en esta materia apuntan generalmente hacia acciones encaminadas a elevar la eficiencia en la administración del tributo mediante la revisión de tratamientos preferenciales otorgados a determinados inmuebles, una permanente actualización de los valores catastrales y mejoras en el proceso de cobranza voluntaria y coactiva.

Sin embargo, en el caso particular de México, es necesario seguir construyendo un arreglo institucional que efectivamente incentive la recaudación del predial en cada uno de los 2 mil 445 municipios del país. La reforma aprobada en 2007 en la que se incluye la recaudación del impuesto predial dentro de la fórmula que determina la transferencia de recursos fiscales a las entidades federativas del país, conocido como Fondo General de Participaciones, va en la dirección adecuada. No obstante, acciones adicionales deberán implementarse para reducir la dependencia de los gobiernos locales a las transferencias federales, de forma tal que aumente la eficiencia del gasto público y la rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Tratamientos preferenciales y nivel de ingresos públicos

La relativa baja carga fiscal proveniente de impuestos al consumo en México, más que un nivel extraordinario en los niveles recaudatorios de los impuestos al ingreso, explican la mezcla entre impuestos que gravan el ingreso y los que gravan al consumo en México. La literatura en la materia y la evidencia empírica coinciden en señalar que los impuestos al consumo representan una herramienta relativamente más eficiente y sencilla para generar ingresos públicos. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en países de similar grado de desarrollo, México sigue apoyando relativamente su recaudación en impuestos al ingreso.

La explicación a los bajos niveles recaudatorios en los ingresos por impuestos al consumo, se encuentra principalmente en la baja productividad por punto de tasa del gravamen del IVA. Si bien es cierto que el nivel de tasas del impuesto en México es competitivo a nivel regional, la recaudación por punto de tasa es de las más bajas de Latinoamérica como consecuencia de un liberal diseño de tratamientos preferenciales, aunado a altos niveles asociados de evasión.

El ISR no ha estado exento de ineficiencias en su diseño. Su capacidad recaudatoria también está limitada por una estructura que prevé amplios tratamientos preferenciales para sectores completos de contribuyentes, sin que medie justificación económica o administrativa alguna, y sin atender a la capacidad contributiva real de los agentes económicos. La práctica internacional ha demostrado la relativa ineficiencia de los sistemas tributarios para lograr objetivos de fomento a la producción, la inversión y el consumo. Los estímulos sectoriales y regionales suelen recaer en proyectos de inversión que de cualquier forma se realizarían, impactando negativamente la simplicidad, equidad, eficiencia y capacidad recaudatoria del sistema tributario en su conjunto.

Parte importante de los esfuerzos de reforma fiscal emprendidos durante las últimas dos décadas se han concentrado en ampliar la base del ISR aplicable a individuos. Sin embargo, aún persisten fuentes

de ingresos que gozan de tratamientos especiales, tales como algunos contribuyentes del sector primario y autotransporte, las ganancias de capital, la enajenación de casas habitación, algunos ingresos provenientes de intereses y los derechos de autor.

Mención aparte merecen los tratamientos preferenciales aplicables en materia de remuneración a asalariados. La exención aplicable a gran parte de prestaciones laborales excluye de la base gravable prácticamente a una tercera parte del ingreso del trabajador promedio. Esta exclusión promueve varias distorsiones. Además del evidente costo recaudatorio asociado, se genera inequidad horizontal en el sistema en la medida en que la carga fiscal se distribuye en forma desigual entre individuos con la misma capacidad de pago, pero con diferente composición de ingresos.

Finalmente, la aplicación del crédito al salario ha terminado por promover una elasticidad-ingreso negativa del impuesto con relación al PIB. Esta deficiencia estructural limita seriamente la capacidad del ISR por promover una base estable y suficiente de ingresos públicos a través del tiempo.

Presupuesto de gastos fiscales como herramienta de control de tratamientos preferenciales

Los niveles de evasión en México cercanos al 35 por ciento promedio en el caso del impuesto al ingreso no pueden ser plenamente explicados sin tomar en cuenta el diseño de la estructura de los principales impuestos de base amplia. La existencia de amplios tratamientos preferenciales dentro de la legislación tributaria complica el cumplimiento y la administración del impuesto, abriendo amplios espacios para la elusión y evasión fiscal de difícil control para el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El costo fiscal asociado a tasas diferenciadas, exenciones, créditos, subsidios, facilidades, deducciones y regímenes específicos son esencialmente equivalentes a programas de gasto público, y tienen efectos distributivos similares hacia determinados sectores económicos. Bajo esta concepción, la estructura impositiva del país se convierte no sólo en instrumentos para movilizar ingresos fiscales, sino también en mecanismos de gasto público.

Por mandato de ley, la SHCP prepara un presupuesto de gastos fiscales, mismo que es publicado a través de Internet y enviado anualmente al Congreso de la Unión para su revisión. Si bien es cierto que desde su concepción ha contribuido a los tomadores de decisiones y al público en general a dimensionar los tratamientos preferenciales, su exclusión de los presupuestos anuales de ingresos y egresos limitan su potencialidad como herramienta de información para evaluar y administrar los incentivos fiscales.

Una eventual incorporación de los gastos fiscales al presupuesto de egresos de la Federación permitiría una mayor eficiencia y transparencia de las decisiones de gasto público en México. Mejoras cualitativas y cuantitativas en la preparación y presentación del presupuesto anual podría facilitar el diálogo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y eventualmente llegar a consensos sobre la necesidad de otorgar a cada instrumento de política fiscal un objetivo específico. Cada peso recortado al presupuesto de gastos fiscales, será un peso que será recaudado a través del sistema tributario y que podrá ser liberado para asignarlo a proyectos de mayor rentabilidad social.

Simplificación fiscal y evasión tributaria

La estrategia de fortalecer la capacidad contributiva del sistema tributario a través de reformas fiscales, sería insuficiente y limitada si no se contempla el rol que el SAT tiene en esta función. Sin un adecuado alineamiento entre los objetivos de la política y administración tributaria es altamente probable que los esfuerzos unilaterales por incrementar la capacidad contributiva del sistema tributario, resulten ineficaces e incluso contraproducentes.

La mejor contribución que puede hacer la política tributaria a la operación de la administración tributaria, es a través de la simplificación de la legislación fiscal. Si bien es cierto que la estrategia encaminada a cerrar espacios de tratamiento preferencial tiene como subproducto una notable simplificación del sistema tributario, es preciso ubicar a la simplificación como un objetivo explícito dentro de dicha estrategia.

Para lograrlo, al igual que en el caso de los gastos fiscales, es preciso emprender esfuerzos por medir consistente y permanentemente la complejidad del sistema tributario. El esfuerzo de medición y administración de la complejidad fiscal requiere de un trabajo conjunto entre el SAT y la SHCP. Con miras a este propósito se requiere establecer un marco metodológico que permita cuantificar el costo en el que actualmente incurren los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Una vez medidos e identificados las secciones de la legislación más difíciles de cumplir, la estrategia de simplificación debe ir encaminada hacia proponer reformas que permitan facilitar la interpretación de la legislación fiscal. En la medida en que ambos ámbitos de autoridad fiscal alineen sus estrategias en dicho sentido, será posible abatir consistente y coordinadamente los costos de cumplimiento.

La emisión y el diseño de nuevas normas legales o reglamentarias en materia fiscal por parte de la SHCP, debe incluir la dimensión del costo de cumplimiento como una variable que debe considerarse en la toma de decisiones. Para tal efecto es deseable crear grupos de trabajos conjuntos que permitan identificar *ex ante* posibles problemas de interpretación, redacción confusa, reiteración de términos o mecánicas de cálculo complejas de aplicar, en todas y cada una de las propuestas de reforma legislativa o reglamentaria.

Esfuerzos institucionales de cuantificación de la evasión fiscal

En la administración tributaria, como en cualquier gestión de negocios, metas que no son medibles no son alcanzables. A través de una continua medición de la brecha entre la recaudación potencial y real es posible evaluar en el tiempo la eficiencia de las acciones de servicio y control en la promoción de mayores niveles de cumplimiento voluntario. A pesar de la alta sensibilidad de este tipo de modelos de evasión a los supuestos utilizados en el análisis, es importante subrayar su importancia estratégica para la continua evaluación del desempeño del sistema tributario de un país en el logro de los objetivos trazados.

Para el perfeccionamiento de esta medición resulta deseable alimentar los modelos empíricos con mayor información micro extraída de las bases de datos de contribuyentes para lograr aproximaciones más realistas y consistentes a lo largo del tiempo.

Si bien es cierto que los niveles de evasión aproximados a lo largo de este estudio para el caso de México son incompatibles con una administración tributaria eficaz, las acciones de modernización actualmente en proceso han comenzado a rendir frutos. Durante los últimos años, el SAT ha emprendido un importante esfuerzo de reforma que ha comenzado a reflejarse en mejores niveles operativos. Como ejemplo de ello cabe destacar los avances en materia de defensa jurídica del interés fiscal y en el control de obligaciones de contribuyentes.

Existen fundadas razones para esperar que otras acciones de modernización actualmente llevadas a cabo dentro del SAT, tales como la simplificación de los sistemas de declaración y pago de impuestos, el rediseño y computarización de procesos claves, la implementación de una nueva plataforma tecnológica y el rediseño de nuevos procesos operativos, tanto en áreas sustantivas – servicio al contribuyente, defensa legal, fiscalización y cobranza- como en funciones de soporte – administración de recursos humanos, financieros y materiales, podrán lograr los objetivos deseados en términos de cumplimiento voluntario de obligaciones fiscales en México.

Bibliografía

- Alvarez, Daniel (2008), *Tax System and Tax Reforms in Mexico*, en *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, Bernardi L, Barreix A, Marenzi A y Profeta P (eds), pp. 244-266 Routledge, New York, USA.
- Barra, P. y Jorratt, M. (1999), *Estimación de la Evasión Tributaria en Chile*, Departamento de Estudios, Servicio de Impuestos Internos, Santiago, Chile.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE (2005), *Evasión Fiscal del Impuesto sobre la Renta de Personas Morales*, México, D.F., México.
- Glenday, G, y Shukla G.P. (2001), *Tax Analysis and Revenue Forecasting, Issues and Techniques*, Duke Center for International Development (DCID), Duke University, Durham, North Carolina, USA.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (2006), *Cuentas por Sectores Institucionales 1999-2004*, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Tomos I y II, Aguascalientes, Ags, México.
- _____ (2006b), *Cuentas de Bienes y Servicios 1999-2004*, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Tomos I y II, Aguascalientes, Ags, México.
- Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM (2006), *Medición de la Evasión Fiscal en México*, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM, México, D.F., México.
- Minh Le, T, Minh Pham, D, Kisunko, G, y Shukla, G.P. (2008), *Compliance and Sources of Revenue Leakage: Conceptual Framework and Assessment*, Mimeo.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, varios trimestres, México, D.F., México.
- _____ *Estadísticas de Finanzas Públicas 1996-2005*, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, México, D.F., México.
- _____ *Presupuestos de Gastos Fiscales*, varios años, México, D.F., México.
- _____ *Equilibrio y Responsabilidad en las Finanzas Públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 2005.

Anexos

Anexo I

Metodología estimación evasión ISR personas morales

En términos generales, el potencial teórico de recaudación del ISR para personas morales en México es estimado utilizando información proveniente del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) del INEGI y del Servicio de Administración Tributaria (SAT). A partir del Excedente Neto de Operación (ENO) - agregado macroeconómico utilizado en estadísticas de cuentas nacionales que mejor aproxima las utilidades de las empresas antes de impuestos de la economía en su conjunto – la base teórica del impuesto se construye ajustando esta variable con algunas otras que reflejen el valor de exenciones, deducciones y créditos fiscales estipuladas en la LISR para llegar a la base gravable de las empresas. Una vez estimado el potencial teórico del ISR, la evasión es estimada comparándolo con la recaudación efectivamente observada para un periodo determinado.

El Excedente Neto de Operación (ENO) equivale al Valor Bruto de la Producción a valores básicos, disminuido del Consumo Intermedio (CI), Remuneración a los Asalariados (RA), Consumo de Capital Fijo (D) e impuestos a la producción, netos de subsidios (II).

$$ENO = VBP - CI - RA - D - II \quad (1)$$

Utilizando el ENO de los sectores financiero (ENO^{SF}) y no financiero (ENO^{SNF}) provenientes de las Cuentas por Sectores Institucionales del INEGI, el ENO ajustado (ENO^{AJ}) se obtiene disminuyendo la variación de existencias (ΔINV) al ENO de ambos sectores, con el objeto de aproximar el valor de las ventas y servicios de dichos sectores.

$$ENO^{AJ} = ENO^{SF} + ENO^{SNF} - \Delta INV \quad (2)$$

En reconocimiento del tratamiento especial que concede la LISR a algunos sectores económicos se calcula el ENOSE, que resulta de adicionar el ENO estimado de los sectores primarios ($ENOSP$), transporte auto terrestre ($ENOAT$), educativo ($ENOE$), cultural ($ENOC$) y petrolero ($ENOP$).

$$ENO^{SE} = ENOSP + ENOAT + ENOE + ENOC + ENOP \quad (3)$$

Una vez ajustado el ENO, el siguiente paso es estimar el concepto de Utilidad Corporativa Teórica (UCT), restando el ENO de sectores especiales al ENO ajustado. La UCT representaría la base del impuesto aproximada a partir de cuentas nacionales, antes de ajustarla por otras partidas deducibles para efecto de determinar la base del ISR para personas morales.

$$UCT = ENO^{AJ} - ENO^{SE} \quad (4)$$

De esta forma, además de las partidas deducibles para ISR que estarían incluidas dentro del concepto de Consumo Intermedio en (1) se estiman las Deducciones Adicionales para efectos de determinar la base del impuesto (DAISR). Dentro de estos conceptos se incluye las aportaciones de los patrones sobre sueldos y salarios para fondos de pensiones (AS), los intereses devengados netos (INT), el arrendamiento de terrenos (AT), los gastos de previsión social (PS) y los donativos (DON).

$$DA^{ISR} = AS + INT + AT + PS + DON \quad (5)$$

Por consiguiente, la base del impuesto teórico está representada por el concepto de Utilidad Fiscal Teórica (UFT), que es equivalente al valor de reducir las deducciones adicionales determinadas en (5) a la utilidad corporativa estimada en (4).

$$UFT = UCT - DA^{ISR} \quad (6)$$

Finalmente, la base del impuesto equivale al concepto de Resultado Fiscal Teórico (RFT) que se obtiene de reducir las pérdidas de ejercicios anteriores (PEA) al concepto estimado en (6).

$$RFT = UFT - PEA \quad (7)$$

El impuesto sobre la renta teórico (ISRT) es estimado multiplicando el RFT por la tasa corporativa del impuesto sobre la renta (tISR) vigente para cada uno de los ejercicios fiscales en estudio, disminuido del valor de los créditos fiscales (CF).

$$ISR^T = RFT * t^{ISR} - CF \quad (8)$$

Una vez conocido el valor potencial teórico de ISR para el total de la economía, así como el impuesto efectivamente recaudado (ISR^O), la tasa de evasión estimada del impuesto (ρ) se obtiene de la siguiente forma:

$$\rho = \frac{ISR^T - ISR^O}{ISR^T} * 100 \quad 9)$$



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexibilidad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), No de venta S.09.II.G.23 (US\$ 10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales No E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L. 3017-P), No de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.
79. La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, Sandra Manuelito, Filipa Correia, Luis Felipe Jiménez, LC/L.3012-P, No de venta S.09.II.G.22 (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: