

Impuesto único: Introducción a una reforma tributaria en México

por Adolfo Guetierrez Chávez¹

El presente texto no es una propuesta de reforma fiscal para México, ni un sofisticado estudio de política fiscal, ni mucho menos una recomendación de políticas públicas. Se trata simplemente de una reflexión que brinda un panorama muy general de la situación tributaria que enfrentan los mexicanos, que puede servir como punto de partida para el diseño de una reforma eficaz al sistema impositivo.

En primer lugar debemos ponernos de acuerdo sobre cuál es realmente la falla del país en materia fiscal y cuáles son sus efectos. Una vez identificados, se presenta el concepto de *impuesto único* (flat tax) como el ingrediente esencial de una reforma tributaria que elimine la falla fiscal y genere efectos positivos en la economía. Posteriormente, se enumeran las ventajas que tendría el nuevo sistema tributario, basado en un único impuesto que cumpla ciertas condiciones, y, finalmente, se hace una breve referencia a la experiencia de otros países que han introducido de alguna manera el sistema de impuesto único a sus estructuras tributarias.

1. ¿Cuál es el problema?

Debemos comenzar por reconocer dos cosas. Primero, que el principal problema económico de México no es la pobreza, ni la falta de empleo, ni los bajos ingresos de los hogares, ni mucho menos el “incipiente” gasto público, sino la falta de un alto y sostenido crecimiento económico. La evidencia empírica demuestra que el crecimiento económico, no los programas sociales², es la única manera de abandonar efectivamente la pobreza al generar verdaderas oportunidades de desarrollo para las personas. El empleo, el ingreso y la pobreza son sólo los efectos del problema.

Como en todo problema, existen también causas, y erradicar el problema requiere atender a las causas que lo originan. Aunque las causas del bajo crecimiento económico son tan complejas como el proceso económico mismo, podemos distinguir diversos factores estructurales que inhiben decididamente la formación de capital necesario para la expansión económica. Entre ellos se encuentra el diseño del sistema impositivo, toda vez que los impuestos inciden, ya sea de manera directa o indirecta, en la información que transmiten los precios, distorsionando las decisiones de consumo, ahorro e inversión de los agentes económicos.

Adolfo Gutiérrez Chávez es analista económico.

Lo segundo que debemos reconocer deriva de lo anterior, y es que la falla de fondo que enfrenta el país en el orden fiscal no es la insuficiencia de ingresos tributarios del gobierno, lo que le impide emprender ambiciosos programas de obra pública. Los ingresos fiscales no pueden, por sí mismos, generar el crecimiento económico que necesitamos para abatir la pobreza. Aumentar los ingresos públicos —como se ha venido planteando— no puede ser el objetivo de la reforma fiscal que requiere México. Tratar el problema fiscal como insuficiencia de recursos gubernamentales llevaría la reforma tributaria al fracaso, tanto para aumentar los ingresos como para superar el verdadero problema, el crecimiento. Esto es así por una olvidada razón: el gobierno sólo puede obtener recursos de la sociedad, la cual difícilmente estará dispuesta a apoyar una reforma que implique transferirle una mayor parte de su renta al gobierno a cambio de los efímeros beneficios de un mayor gasto público, en el mejor de los casos. Incrementar los ingresos públicos es un mal planteamiento de la reforma fiscal porque es ver sólo la conveniencia de los gobernantes.

La verdadera falla fiscal es que la actual estructura tributaria es injusta, complicada y costosa, lo que no posibilita un ambiente favorable para la creación de riqueza dados los efectos negativos en la acumulación de capital, el trabajo de las personas y la cooperación de los contribuyentes. México necesita una reforma tributaria que *a)* acabe con las injusticias (exenciones impositivas, tasas diferenciadas, deducciones innecesarias, subsidios y créditos populistas, multitud de gravámenes, regímenes privilegiados, etc.), *b)* distorsione lo menos posible los procesos de mercado y, *c)* reduzca el costo de cumplir con las obligaciones fiscales. El primer punto significa ampliar la base de contribuyentes mediante impuestos generalizados y reducir la evasión; el segundo, implica introducir tasas bajas de impuestos y, el último, es simplificar el pago de impuestos. Ya, sólo como consecuencia de esto, podrían mejorar los ingresos del gobierno, necesarios para que cumpla con sus compromisos sociales. Por tanto, la reforma tributaria, si se desea exitosa, requiere estar diseñada desde la óptica del contribuyente.

2. El costo del sistema impositivo actual

Los mexicanos pagamos muchos impuestos (al valor agregado, sobre la renta, sobre producción y servicios, al comercio internacional, sobre automóviles nuevos, tenencia y otras

obligaciones adicionales, sólo por enunciar las contribuciones federales) que resultan muy costosos para la sociedad por partida doble: porque la tasa total efectiva es muy alta y porque, además, es muy caro pagarlos³.

Debido a la multitud de impuestos, la tasa efectiva total que enfrenta la sociedad puede rebasar el 40%, sin contar el costo de la regulación y otras obligaciones adicionales. Pero además, la existencia de tantos tratamientos especiales y tasas impositivas para cada gravamen dificulta en gran medida el pago y cobro de los impuestos, por lo que la mayoría de la gente necesita el apoyo de un especialista para el pago de sus obligaciones fiscales, a la vez que el gobierno gasta una fortuna para poder recaudarlas.

Se estima que en promedio una persona física eroga alrededor de 10.106 pesos al año para poder cumplir (o evadir) con sus obligaciones fiscales, cantidad que incluye gastos de transporte, viáticos, papelería, copias, Internet, honorarios y/o asesorías de un contador y costo del tiempo del contribuyente (SHCP, 2006). O sea que para poder pagar 22,6 miles de millones de pesos (mmp) en impuestos —IVA e ISR—, las personas físicas tuvieron que costear 84,2 mmp. El proceso fiscal les costó en total 106,8 mmp.

Por su parte, se estima que una persona moral gasta en promedio alrededor de 53.094 pesos al año por el mismo motivo, monto que incluye los conceptos mencionados en las personas físicas más el pago por los sueldos y salarios del contador y/o la contratación de un despacho fiscal (SHCP, 2006). El pago de impuestos —668,0 mmp por IVA e ISR—, les costó a las personas morales 34,0 mmp.

Por último, el costo de la recaudación —administrada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT)— durante 2005 fue de 0,89 centavos por cada peso recaudado. Mientras que el costo de la fiscalización (revisiones y auditorías) fue de 4,97 centavos por cada peso recaudado (Reporte Anual 2005 y Líneas de Estrategias 2006, SAT, 2006).

Al final, cumplir con la legislación fiscal (o hacer parecer que se cumple con ella) junto con recaudar nos cuesta a los mexicanos un 1,5% del PIB⁴. Así, la recaudación tributaria total en 2005 fue de 808,2 mmp, pero el costo total para la sociedad fue de 935,2 mmp, un 15,7 por ciento adicional.

Estamos hablando de un desperdicio que representa un enorme costo de oportunidad, puesto que esos recursos económicos y humanos —como contadores, asesores, abogados fiscales, auditores, etc.—, empleados para poder pagar impuestos, recaudarlos, hacer trampa o conseguir favores fiscales, podrían mejor destinarse a actividades productivas.

Mención aparte merece la merma fiscal ocasionada por el diseño impositivo actual. La existencia de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales representan grandes pérdidas fiscales (SHCP, 2005). De acuerdo con el *Presupuesto de Gastos Fiscales*, en 2005 el erario federal dejó de recaudar 528,8 mmp⁵ “como resultado de mantener un régimen fiscal complejo y diferenciado”, lo que representó el 65 por ciento de la recaudación de ese año.

De no existir todos esos “huecos” en la estructura tributaria, la recaudación podría ser de 15,9% del PIB en vez de 9,6%.

Además, el fisco no sólo tiene que renunciar a esos recursos, también tiene que enfrentar la pérdida por evasión y elusión incentivada por la sobrerregulación y el propio diseño impositivo.

La evasión fiscal en México suma aproximadamente 400 mmp anuales, monto que representa el 40% de la recaudación total, cifra muy superior al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es de 15% (SHCP, 2006).

Varios estudios internacionales (CIDE, 2006; Teera Joweira, 2004) muestran que quienes tratan con más frecuencia de evadir o eludir impuestos son las personas físicas, ya que las empresas tienen menos posibilidades de movimiento en relación con las personas y que se ven forzadas a registrarse ante la autoridad fiscal para poder operar y así recibir los tratamientos fiscales que les benefician. Como las personas morales presentan menor movilidad y están registradas ante la autoridad fiscal, es más fácil fiscalizarlas y, por ende, presumiblemente evaden menos. En México, se estima que el 77% de las personas físicas evaden de alguna manera al fisco (COLMEX, 2005).

Las empresas también encuentran motivos para realizar prácticas evasivas y elusivas, principalmente por las complicaciones de la legislación fiscal (CIDE, 2006), como el régimen simplificado, la complejidad para deducir y otras obligaciones como la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU), mediante la cual la empresa está obligada a compartir el 10% de sus ganancias a sus empleados, lo que termina convirtiéndose en un impuesto neto adicional.

Así pues, tenemos que la pérdida fiscal total (gastos fiscales y evasión) es aproximadamente la misma cantidad que la recaudada.

En suma, el sistema impositivo actual es muy costoso para los mexicanos, tanto contribuyentes, quienes desperdician recursos para pagar o evadir, como gobierno, que pierde ingresos.

3. El impuesto único

La manera de acabar con el enorme costo para la sociedad y el desperdicio de recursos que ocasiona el sistema tributario y mejorar el ambiente para la creación de riqueza es mediante la introducción de un único impuesto, que incentive el trabajo, el ahorro y la inversión, lo que significa eliminar todos los impuestos actuales, junto con sus múltiples tasas, regímenes especiales, deducciones y exenciones de la estructura tributaria.

Para que el impuesto único genere efectos positivos en la economía debe cumplir con tres condiciones:

Primera, **el impuesto debe ser simple**, fácil de entender y de pagar, porque los impuestos complicados requieren de caros consejeros para los contribuyentes e igualmente caras revisiones y auditorías por parte del gobierno. Además, el impuesto único no debe contemplar absolutamente ningún tratamiento especial para nadie. Los tratamientos especiales invitan a ciertos contribuyentes a buscar formas creativas de aprovecharse de las desventajas de los demás. Impuestos diversos y complicados disminuyen la confianza en el gobierno, invitando a no cooperar con el sistema impositivo y evadir.

Segunda, **la tasa del impuesto debe ser baja**, menor a la tasa total de impuestos que paga la sociedad bajo la actual estructura impositiva. Tasas altas encogen la base tributaria pues reducen los incentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión al reducir las utilidades después de impuestos, e incentivan a los individuos a buscar ingresos libres de impuestos; mientras que tasas bajas incrementan la base pues incentivan el trabajo, el ahorro y la inversión al incrementar el retorno de utilidades y recompensar a los individuos de altos ingresos.

Además, la evidencia sugiere que la disminución de tasas impositivas hace que los ricos paguen más. Lindsay (1990) ofrece tres razones de por qué tasas más bajas incrementan la participación impositiva de los ricos:

1. En vez de emplear sus recursos en activos libres de impuestos, los contribuyentes en el nivel más alto destinan su dinero a inversiones productivas.

2. La evasión/elusión se reduce: Los contribuyentes son más cooperativos a medida que las prácticas deshonestas se hacen menos rentables.

3. Mejoran los incentivos: Algunos contribuyentes, recompensados por mayores utilidades después de impuestos, trabajan más.

En otras palabras, la manera más efectiva de incrementar la progresividad⁶ y recaudar más de los ricos es bajar, no subir, la tasa marginal de impuesto.

Y la tercera condición es que **la tasa del impuesto debe ser la misma para todos** independientemente de su ingreso; es decir, la tasa marginal es igual a la tasa general. La lógica de esto es mucho más profunda que sólo simplificar el cálculo del impuesto. Cuando diferentes formas de ingreso son gravadas a diferentes tasas, o cuando diferentes contribuyentes enfrentan diferentes tasas, la gente encuentra cómo aprovecharse del diferencial (Hall-Rabushka, 1995). Además, el diferencial de tasas tiene efectos negativos en la economía al reducir la formación de capital, la tasa de crecimiento del ingreso personal, la oferta de trabajo agregada con relación a la esperada, reduciendo el beneficio social. Esto es, hay menos incentivos para trabajar, ahorrar e invertir.

Una sola tasa mantiene la equidad horizontal, mientras que respecto a la equidad vertical, la introducción de un monto exento, igual para todos, otorgará progresividad al nuevo sistema, propiciando una incidencia creciente de acuerdo al nivel de ingreso.

Por lo tanto, un sistema tributario basado en un solo impuesto simple, bajo e igual para todos, generaría efectos positivos en la actividad económica al permitir una mejor asignación de recursos e incentivar el trabajo, el ahorro y la inversión.

Ahora bien, el impuesto único descansa en el concepto de que los agentes económicos deben ser gravados en lo que toman de la economía (cuando gastan dinero para consumir), no en lo que introducen (ingreso). Es mejor gravar la riqueza que ya está creada en vez de gravar la riqueza que todavía no se crea, pues de esta forma se estimula el ahorro y desincentiva el gasto. De otra forma se desincentiva la creación de riqueza. En ese sentido, aunque el impuesto único grava el ingreso, la lógica es la de

un impuesto al consumo; esto es así porque cuando se grava el ingreso exceptuando el ahorro en realidad se está gravando el consumo (ya que el ingreso se consume o se ahorra).

A diferencia del impuesto único, ninguno de los otros impuestos al consumo, como el impuesto sobre las ventas o el impuesto al valor agregado, es progresivo. Y de hecho, en esos impuestos, la fracción del gasto que se destina para pagar impuestos es la misma entre ricos y pobres.

A través del tiempo, el ahorro se traduce en inversión, por lo que exentar el ahorro equivale a exentar la inversión. Así pues las empresas deben remover todo el gasto de inversión de la base gravable. Al exentar la inversión de la base gravable, el impuesto único impulsa la inversión. Como puede observarse, en el sistema de impuesto único no se requieren de rebuscados estímulos fiscales a la inversión y al ahorro. Tampoco están gravadas las ganancias del ahorro. Cuando se gravan dichas ganancias, como en el sistema actual, se orienta a la economía a ahorrar poco y consumir mucho.

¿Cuál debe ser la tasa del impuesto único? Dado que el propósito de la reforma tributaria no es generar cambios en la recaudación, la tasa del impuesto único debe ser aquella que permita el mismo nivel de recaudación tributaria que se genera con el sistema tributario actual. Esa tasa es 22 por ciento⁷.

El impuesto único debe aplicar a empresas y personas⁸ por igual, pero operar de forma separada para garantizar la progresividad. Las empresas pagarán impuestos sobre el ingreso por ventas *menos* las compras de materias primas *menos* la inversión en planta y equipo. También hay que descontar de la base gravable lo que las empresas pagan por concepto de sueldos y salarios a sus empleados, quienes pagarán ellos mismos los impuestos por esos ingresos. Así, una parte del impuesto único será pagado por las empresas y la otra por las familias.

Para la primera parte, el impuesto que pagarán las empresas, consideremos las cuentas nacionales de producción de 2004. En el cuadro 2, la primera línea muestra el Producto Interno Bruto, la medida más comprensible del ingreso en una economía. La siguiente línea son los impuestos a los productos, los cuales no estarían gravados bajo el impuesto único. La línea 3 es el valor de la economía informal (la parte de la producción que no paga impuestos pero que sí está incluida en el PIB oficial) la cual supondremos constante bajo el impuesto único. La línea siguiente es el valor de todos los sueldos y salarios, incluyendo pensiones, que será reportado como ingreso de las familias y sería deducido por las empresas. La inversión, línea 5, es el monto gastado por las empresas en la compra de planta y equipo. La línea 6 es la base gravable que resulta de restar al PIB los impuestos a los productos, la economía informal, los sueldos y la inversión (línea 1 *menos* 2, 3, 4 y 5). La última línea muestra el impuesto pagado por las empresas (22% de la línea 6).

Los sueldos y salarios deducidos por las empresas constituyen los ingresos de las familias (línea 8 del siguiente cuadro). Éstas pagan el 22% de aquellos ingresos que estén por encima del monto exento (línea 9); una exención muy generosa que equivale al 50% del ingreso total. La línea 11 muestra el impuesto pagado por las familias (22% de la línea 10).

La recaudación total de 2004 bajo un sistema de impuesto único, con la sorprendentemente baja y única tasa de 22%, hubiera sido de 716 mil millones de pesos, la misma que produjo el sistema actual con su multitud de impuestos, tasas y complicaciones.

Los números expuestos no consideran el elemento dinámico de la economía. Es decir, no hemos tomado en cuenta la forma en la que la economía reaccionará a la reforma impositiva, pero es obvio que tendrá efectos positivos en la acumulación de capital y el trabajo de las personas. Ese hecho podría incrementar la recaudación fiscal tanto como reducirla, pues por un lado aumentaría el ingreso nacional y el consumo, pero por otro el *boom* de la inversión ocasionaría una mayor deducción por parte de las empresas. Un estudio más profundo podría determinar si estamos subestimando o sobreestimando el impuesto total pagado. La variación, de cualquier forma, no debe ser amplia.

Para determinar la progresividad del sistema y la incidencia impositiva consideremos el ingreso bruto de las familias que demuestran tener algún tipo de seguridad social.

Bajo el sistema tributario actual, en el que las familias pagan varios impuestos federales (ISR, IVA, IEPS, Importación, Tenencia, ISAN y otros), a diferentes tasas y en diferentes condiciones, los hogares más pobres terminan recibiendo en promedio una subvención neta del fisco por 50 pesos al año. Los hogares mejor acomodados, por su parte, terminan pagando impuestos por alrededor de 83 mil pesos anuales (SHCP, 2006).

Un sistema de impuesto único, es decir, que grava el consumo de las familias a una misma tasa, de 22% en este caso, implica exentar del ingreso un monto de más de 36 mil 500 pesos por cada familia típica mexicana, que en promedio está conformada por cuatro miembros. Así, los primeros cinco deciles, o sea la mitad de la población, no pagarían absolutamente nada de impuestos, ya que sus ingresos anuales no rebasan la cantidad exentada. Por ejemplo, el total de contribuciones de una familia cuyo ingreso anual apenas supera los 32 mil pesos sería de cero pesos bajo un sistema de impuesto único, mientras que bajo el sistema actual, paga más de tres mil por una multitud de gravámenes. Una familia que actualmente paga casi 83 mil pesos de impuestos, con el impuesto único de 22% pagaría poco más de 58 mil.

Esa exención de 36.516 pesos, igual para todos, es la que le da progresividad al sistema, porque la tasa efectiva que termina pagando cada decil varía automáticamente al incrementar la base gravable, hasta llegar a una tasa marginal de 22 por ciento.

En el siguiente cuadro obsérvese cómo la menor tasa efectiva de impuesto otorga mayor progresividad al sistema, generando una mayor contribución a la recaudación por parte de los hogares más ricos.

4. Ventajas del impuesto único

El sistema de impuesto único es un esquema justo ya que los individuos y las empresas son tratados de la misma manera, sin privilegios, donde la simplicidad alienta la generación de riqueza, estimula la economía, el empleo y acaba con el sesgo negativo al ahorro y la inversión.

Una de las grandes ventajas de este esquema es que desaparecen los incentivos para tributar como empresa o como persona física, dependiendo de la conveniencia, además desincentiva fuertemente la evasión y la elusión, ya que no se estarían privilegiando a sectores o figuras legales, solucionándose en gran medida la subdeclaración de utilidades de las empresas y otras maniobras jurídicas.

En específico, las principales ventajas de un sistema como éste son las siguientes:

Es simple. La experiencia internacional muestra que la principal virtud del sistema de impuesto único es su simplicidad. Es más fácil para administrarlo y para que las personas cumplan con él. Pagar los impuestos es tan fácil que toma a las personas menos de 10 minutos hacer sus declaraciones. Su sencillez hace que más gente cumpla con el pago de impuestos.

Es equitativo. Tanto las personas como las empresas, independientemente de sus ingresos, enfrentan una misma tasa impositiva, por lo que la gente con ingresos similares paga impuestos similares. Ya que no hay tratos especiales no hay incentivos para aprovecharse de otros contribuyentes.

Es progresivo. Para que los pobres paguen menos o no paguen nada en absoluto, no se requiere de tasas de impuesto diferentes. Basta con aplicar una sola tasa que grave por encima de una generosa exención personal, igual para todos, misma que otorga la progresividad necesaria. La tasa efectiva es mayor cuanto mayor sean los ingresos.

La tasa única es capaz de lograr progresividad y al mismo tiempo eliminar los efectos negativos que sobre la formación de capital tiene la multiplicidad de tasas, al permitir que los individuos ganen un cierto monto de dinero libre de impuestos.

Es eficiente. Los economistas coinciden en que los impuestos al consumo son los más deseables, ya que son los que menos distorsionan las decisiones de los agentes económicos y los que más incentivos brindan para la creación de riqueza. Además, este tipo de impuestos es de las formas más eficaces para incrementar los ingresos fiscales, ya que se amplía la base tributable.

Reduce costos. Se reducen las pérdidas fiscales por los diferenciales de tasas y la multiplicidad de regímenes y privilegios. Se reducen los incentivos a evadir y eludir y disminuyen también los costos en los que incurren ciudadanos y gobierno, unos para pagar los impuestos y el otro para cobrarlos (recaudación y fiscalización).

Elimina la doble tributación, ya que el ingreso es gravado una sola vez y lo más cercano a la fuente. Por ejemplo, los ingresos de una familia por dividendos no son reportados como ingresos familiares y por lo tanto no están contemplados para la base gravable de esa familia, toda vez que esos recursos ya pagaron el impuesto correspondiente en el ejercicio de la empresa.

Otros Beneficios

Mayores ingresos. Existe un fuerte incentivo al ahorro y si la tasa es baja, existirá un aliciente al trabajo. Aumentan los incentivos para trabajar.

Creación de empleo. Al coexistir una baja tasa y alto cre-

cimiento, habrá mayor demanda de mano de obra, que antes no encontraban lugar en el mercado laboral.

Incrementa la actividad empresarial. Al minimizarse la tasa impositiva del sector empresarial y eliminarse la doble tributación, los recursos son destinados a dónde son más productivos sin consideraciones tributarias.

Eleva la formación de capital. Incentiva la inversión en tecnologías y maquinaria, por lo que la productividad de los trabajadores aumenta.

Lo anterior aumenta el nivel del producto nacional y la calidad de vida de las personas.

5. Experiencia internacional

En 1994, Estonia se convirtió en el primer país en Europa en introducir un impuesto único tanto a los ingresos personales como a los corporativos. El ingreso se gravó con una sola tasa uniforme (sin tasas diferenciadas) del 26% por encima de un nivel general de deducción.

La reforma fiscal en Estonia ha contribuido mucho a que ese país registre cada año un crecimiento económico por encima del 7% en promedio, con una tasa de inflación anual menor al 3%. El ingreso por persona se ha triplicado y continúa aumentando, mientras el desempleo es el menor en la historia de ese país. Hoy Estonia ocupa el séptimo sitio en el *Índice de Libertad Económica* (antes, incluso, de Canadá, Estados Unidos o Nueva Zelanda).

Hoy en día, Estonia ya ha reducido su impuesto único a 24 por ciento, aunque el actual gobierno espera reducirlo aún más, quizá hasta 20 por ciento en tan solo un par de años. Estonia se perfila como la economía con el ambiente de negocios más competitivo del centro y este de Europa (Banco Mundial, 2006). De hecho, en 2004, Estonia se convirtió en el país más avanzado en tecnología de información de toda la Unión Europea. Además, posee el sistema financiero más fuerte y desarrollado de los países bálticos.

El éxito de dicha medida ha sido tal que versiones más agresivas han sido adoptadas por las otras naciones bálticas, como Lituania y Letonia, e incluso por la misma Rusia. Posteriormente, otros como Serbia y Eslovaquia han seguido su ejemplo. En el caso de Rusia, el sistema de tasa única de 13 por ciento mejoró el cumplimiento impositivo, elevando la recaudación 28% en el primer año de su implementación.

En Asia destaca el caso de Hong Kong, que luego de la segunda guerra mundial, con un fuerte nivel de pobreza, implementó un impuesto único de 15% a los ingresos de las empresas para impulsar la actividad económica, colocándolo en el país con mayor crecimiento del mundo de la posguerra.

Últimamente Singapur y las Islas de Jersey y Guernesey, en el Canal de la Mancha, decidieron llevar a cabo una reforma basada en un sistema impositivo de tasa única. El sistema de las Islas de Jersey y Guernesey tasó los ingresos de los individuos y de las empresas a un nivel de 20%, eliminando el resto de los impuestos aplicados a empresas o personas, como el Impuesto al Valor Agregado, a los intereses de los depósitos bancarios, etc. Por su parte, el sistema de Singapur se basa en una reestruc-

turación profunda del sistema impositivo para reducir en los próximos tres años los impuestos a la renta empresariales de 24,5% a 20% y los personales de 26% a 20%.

Ante el evidente éxito de esta medida, naciones como Alemania, Bulgaria, Barbados, Croacia, Grecia, Dinamarca, Estados Unidos, España, Gran Bretaña, Hungría, Suecia y República Checa analizan con creciente interés el impuesto único. Además, uno de los partidos políticos de la oposición de Polonia está haciendo campaña para la aplicación de una tasa impositiva similar (con un nivel del 15%).

Hasta ahora 13 países han implementado un impuesto único.

Actualmente hay un importante número de propuestas de un impuesto general (a veces es combinado con un IVA), pero el más discutido es el desarrollado por Robert E. Hall y Alvin Rabushka de la Institución Hoover, que tasa todos los tipos de ingresos a un mismo nivel.

La evidencia internacional sugiere que los beneficios económicos de implementar un sistema de impuesto único incluyen altas tasas de crecimiento económico y de ingreso, altos niveles de formación de capital e inversión y mayor bienestar social (Emes, Clemens, Basham and Samida, 2001). En el corto plazo este sistema presenta enormes beneficios económicos con muy pocos costos.

6. Conclusión

La falla de México en el orden fiscal es que la estructura tributaria resulta injusta, complicada y muy costosa, lo que genera efectos negativos en la acumulación de capital. Se necesita un nuevo sistema impositivo que contribuya a generar incentivos correctos al trabajo, el ahorro y la inversión para poder conseguir el alto y sostenido crecimiento económico que se requiere para abatir la pobreza. La introducción de un impuesto único simple, bajo y parejo para todos junto con la eliminación de todos los demás impuestos y tratos preferenciales podría ser una buena opción para ello. La tasa del impuesto único de una reforma tributaria neutral, es decir, que no considere cambios en la recaudación fiscal, podría rondar el 22 por ciento.

Referencias

- Doing Business 2007: How to reform*, Banco Mundial (Washington, DC 2006). Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/>.
- “La informalidad en México”, *Noticias de coyuntura*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (México, mayo 2006).
- Marcelo Bergman, Víctor Carreón Rodríguez y Fausto Hernández Trillo, “Evasión fiscal del impuesto sobre la renta de personas morales”, Centro de Investigación y Docencia Económica (México 2006).
- John Scott, “Who Benefits from Social Spending in Mexico?” *Documentos de Trabajo-División de Economía*, Centro de Investigación y Docencia Económica (México, 2001).
- Daniel J. Mitchell, “A Brief Guide to the Flat Tax”, Background #1866, The Heritage Foundation, (Washington,

DC, 7 de julio de 2005). Disponible en: <http://www.heritage.org/Research/Taxes/bg1866.cfm>.

Daniel J. Mitchell, "A Flat-Out Winner for Tax Reform", Press commentary, The Heritage Foundation, (Washington, DC, 23 de diciembre de 2005). Disponible en: <http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed122305a.cfm>.

"Flat Tax: Una excelente alternativa a un sistema tributario ineficiente", *Diario Estrategia*, (Chile, 17 de agosto de 2004). Disponible en: <http://www.estrategia.cl/histo/200408/17/economi/taxa.htm>.

Chris Edwards, "Catching Up to Global Tax Reforms", *Tax and Budget Bulletin* No. 28, Cato Institute, (Washington, DC, noviembre 2005). Disponible en: <http://www.cato.org/pubs/tbb/tbb-0511-28.pdf>.

"Evaden personas físicas hasta 81% de ISR", Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Noticias de coyuntura*, (Washington, DC, 2 de Noviembre de 2005).

"Reporte anual 2005 y líneas de estrategias 2006", Servicio de Administración Tributaria, Transparencia y Acceso a la Información (México, Marzo 2006).

Patrick Basham, Jason Clemens, Joel Emes y Michael Walker, "Flat Tax: Principles and Issues", *Critical Issues Bulletins*, The Fraser Institute, (Canada, 2001). Disponible en: <http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=151>.

Adolfo Gutiérrez, "La terquedad de la reforma fiscal", *El Economista* (México, 2003).

Adolfo Gutiérrez, "Los beneficios de una tasa general y baja de IVA", *El Economista* (México, 2001).

Adolfo Gutiérrez y Juan Carlos Leal, "Una reforma fiscal para el crecimiento económico", en *Las Reformas estructurales que México necesita*, (CECSA: México, 2005).

Robert Hall y Alvin Rabushka, *The flat tax* (Hoover Press: EE.UU., 1995).

"Informales evaden 125 mil mdp de IVA", Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Noticias de coyuntura* (México, 14 de marzo de 2006).

"Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2005", Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México 2006). Disponible en: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/default.asp?accion=2&cupc=702825451288&seccionB=bd.

Ryan Kool, "The Flat Tax: A Worthy Competitor in the Global Economic Game", *Policy Paper* 157, National Taxpayers Union Foundation (Virginia, 13 de septiembre de 2005). Disponible en: http://www.ntu.org/main/press_papers.php?PressID=766

Juan Carlos Leal Sosa, "México: ¿Una política fiscal definida?", *Bien Común y Gobierno* (México 1995).

Lawrence Lindsay, *The Growth Experiment: How the new tax policy is transforming the US economy*, Basic Books, (EE.UU., 1990). "Questions and Answers: Estonian Flat Income Tax System", Ministerio de Finanzas de Estonia (Estonia, agosto 2006). Disponible en: <http://www.fin.ee/doc.php?24965>.

"The Fundamental Tax Reform", Ministerio de Finanzas de la República de Eslovaquia (Eslovaquia, Mayo 2005). Disponible

en: <http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=118>.

Luis Rubio, "Impuestos y ciudadanos", en *Políticas Económicas del México Contemporáneo* (Fondo de Cultura Económica: México, 2001).

Alvin Rabushka, "Impuestos: El futuro de la tasa única", Agencia Interamericana de Prensa Económica (AIPE) (Stanford, California, Junio 2002).

"Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles...", Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México, 2006).

"Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, anexos", IV Trimestre de 2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México, 30 de enero de 2006). Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/politica_economica/contenido/documentos/subtema5/trime_405a_nexos.pdf.

"Presupuestos de Gastos Fiscales 2005", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (México, 29 de junio de 2005). Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/politica_economica/contenido/documentos/subtema14/gf_2005_vfinal.pdf.

"La Nueva Hacienda Pública", Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México, Marzo 2001).

Joweira Teera, "Tax Performance: A comparative Study, Department of Economics, University of Bath (Bath, UK, 2004). Disponible en: <http://www.bath.ac.uk/cpe/workingpapers/paperconferencebristol.PDF>.

"Index of Economic Freedom 2006", The Heritage Foundation (EE.UU., 2006).

"The Case for Flat Taxes", *The Economist* (Londres, abril 14 de 2005).

Mark A. Wynne, Harvey Rosenblum and Robert L. Formaini, *The Legacy of Milton and Rose Friedman's Free to Choose*, Procedimientos de una conferencia auspiciada por el Banco de la Reserva Federal de Dalals (Texas, Octubre 2003).

Notas

¹ Quisiera agradecer de manera especial a mis colegas *Lupita Vázquez Garrido* y *Ricardo González Lecumberry* por su valioso apoyo en esta reflexión, así como a *Juan Carlos Leal* por sus pertinentes observaciones.

² Aunque está probado que la mayoría de las veces el gasto social resulta regresivo (CIDE, 2001), también está probado que determinados programas sociales, bien diseñados dirigidos a sectores marginados bien identificados, logran ayudar a personas que de otra forma no podrían salir adelante por sí mismas.

³ Además no debe perderse de vista el costo para la sociedad que significa recibir a cambio servicios públicos ineficientes y de mala calidad, lo que no cuantificaremos en esta reflexión.

⁴ No incluye otros costos, como los derivados de la regulación o de la legislación laboral o de las determinaciones de los gobiernos locales, por ejemplo.

⁵ En comparación con el año anterior, la pérdida creció 24,9% en términos reales, y se espera un incremento de 12,2% para 2006.

⁶ Se entiende por *progresividad* que el impuesto pagado es pro-

porcional al nivel de consumo. No confundir de ninguna manera como una medida redistributiva del ingreso.

⁷ Dicha cifra debe ser tomada en cuenta con reserva ya que resulta de un simple ejercicio aritmético que no contempla el complejo proceso dinámico de la economía. 22 por ciento es la tasa única con la que se alcanza el nivel actual de recaudación tributaria, bajo las mismas circunstancias y manteniendo todo lo demás constante, lo que no sucede en la realidad.

⁸ De aquí en adelante entiéndase *personas* como aquellas personas físicas que tributan como asalariados y por honorarios. Las *empresas* se refieren a las personas morales y personas físicas con actividades empresariales.

⁹ Con esto pretendemos considerar sólo el ingreso formal de las familias. Sin embargo, se sobrestima la informalidad toda vez que también pagan impuestos muchos de quienes no tienen ningún tipo de seguridad social.

Apéndice: Cuadros y gráficos

Cuadro 1. Costo del sistema tributario actual en 2005

(Millones de pesos)

Para las personas físicas	84.264
Para las personas morales	34.033
Por la recaudación tributaria	6.88
Por función fiscalizadora	1.818
Total	126.995

Cuadro2: Pérdida fiscal 2005

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>% del PIB</i>	<i>Estructura porcentual</i>	<i>Motivos</i>
Total	528.873,5	6,7	100,0	
ISR empresas	214.675,6	2,7	40,6	
Tratamientos especiales	23.801,9	0,3	4,5	Diferentes regímenes fiscales (consolidación fiscal, maquiladoras, etc.) y tratamientos especiales de acuerdo a la actividad económica (deducciones, exenciones, reducciones, opciones de pago).
Facilidades administrativas	5.514,4	0,1	1,0	Deducciones por maniobras, viáticos, refacciones, reparaciones, gastos de imagen, limpieza, trabajos eventuales, sueldos y salarios, alimentación de ganado, etc.
Deducciones autorizadas	145.260,7	1,8	27,5	Inversiones, aportaciones, consumo en restaurantes, compra de automóviles, cuotas obreras pagadas, donativos y otras compras.
Crédito al salario	40.098,6	0,5	7,6	
Subsidios	N.A.	N.A.	N.A.	Para el empleo, para la nivelación del ingreso.
ISR personas físicas	122.166,0	1,5	23,1	
Tratamientos especiales	13.550,1	0,2	2,6	Diferentes regímenes fiscales (flujo de efectivo, contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura, régimen intermedio, pequeños contribuyentes, ingresos por intereses), opciones de deducción, exenciones.
ISR asalariados	58.938,4	0,7	11,1	Subsidio fiscal
Ingresos exentos por salarios	40.084,7	0,5	7,6	Horas extras, prima dominical, cajas y fondos de ahorro, cuotas de seguridad social pagadas por los patrones, aguinaldo, prima vacacional, PTU, reembolso de gastos médicos, dentales, hospitalarios y de funeral, vales de despensa, ayuda para gastos de funeral, otros ingresos por salario (subsidios por incapacidad, becas educacionales, premios por puntualidad, primas de antigüedad y retiro, indemnizaciones, jubilaciones, pensiones, primas de seguro de vida, entrega de aportaciones al Infonavit, gastos de matrimonio, etc.).
Otros ingresos exentos	349,1	0,0	0,1	Opción de exclusión general, rentas congeladas, enajenación de casa habitación, intereses (pagados por cuentas de cheques, pago de sueldos, pensiones, haberes de retiro, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares), premios, enajenación de derechos parcelarios o de acciones en la bolsa de valores, derechos de autor.
Deducciones autorizadas	9.243,7	0,1	1,7	Gastos de transportación escolar, honorarios médicos, dentales y otros, gastos funerales, donativos, depósitos (en cuentas para el ahorro, en planes para el retiro y en aportaciones voluntarias) y primas de seguros de gastos médicos.

IVA	158.624,6	2,0	30,0	
Tasa cero	115.858,1	1,5	21,9	Alimentos, medicinas, libros, periódicos y revistas, agua potable, régimen de maquiladoras, servicios de hotelería, exportadores indirectos y otros productos.
Exentos	32.531,1	0,4	6,2	Servicios (médicos, de enseñanza, de transporte público terrestre), espectáculos públicos, vivienda.
Tasa de 10%	10.235,4	0,1	1,9	Región fronteriza (Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, otros).
Impuestos especiales	14.445,2	0,2	2,7	
IEPS	14.183,9	0,2	2,7	Exenciones
ISAN	258,5	0,0	0,0	Exenciones
ISTUV	2,8	0,0	0,0	Tasa reducida para automóviles eléctricos
Estímulos fiscales	18.962,1	0,2	3,6	Acreditamientos (IMPAC y IEPS), reducción de la base, exenciones, opciones, estímulos para inversiones (deducciones, por precio del inmueble, reducciones), investigación y desarrollo de tecnología, estímulos por el ISAN, estímulo fiscal (a trabajadores y contribuyentes fabricantes o ensambladores), condonación de multas y recargos, diversos estímulos (cinematografía nacional, instalación y modernización de terminales punto de venta, reinversión de utilidades), contratación de seguros y otras deducciones.

Cuadro 3: Impuesto de las empresas en 2004 bajo el impuesto único

(Miles de millones de pesos)

<i>Línea</i>	<i>Concepto</i>	<i>Monto</i>
1	Producto Interno Bruto	7.709
2	Impuestos a los productos	745
3	Economía informal	836
4	Sueldos, salarios y pensiones	2.342
5	Inversión	1.699
6	Base gravable	2.087
7	Impuesto pagado	459

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y estimaciones propias

Cuadro 4: Impuesto de las familias en 2004 bajo el
(Miles de millones de pesos)

<i>Línea</i>	<i>Concepto</i>	<i>Monto</i>
8	Sueldos, salarios y pensiones	2.342
9	Exención	1.171
10	Base gravable	1.171
11	Impuesto pagado	257

Fuente: INEGI y estimaciones propias

Cuadro 5: Impuesto por familia
(Pesos de 2004)

<i>Decil</i>	<i>Ingreso bruto anual</i>	<i>Impuestos pagados bajo el sistema actual</i>	<i>Impuesto único</i>		
			<i>Exención</i>	<i>Base</i>	<i>Impuesto</i>
I	1.115	-50	36.516	0	0
II	9.571	181	36.516	0	0
III	16.668	1.117	36.516	0	0
IV	24.004	1.847	36.516	0	0
V	32.248	3.114	36.516	0	0
VI	47.175	5.061	36.516	10.659	2.345
VII	63.229	8.084	36.516	26.713	5.877
VIII	88.872	15.394	36.516	52.356	11.518
IX	144.883	30.22	36.516	108.367	23.841
X	302.386	82.951	36.516	265.87	58.491

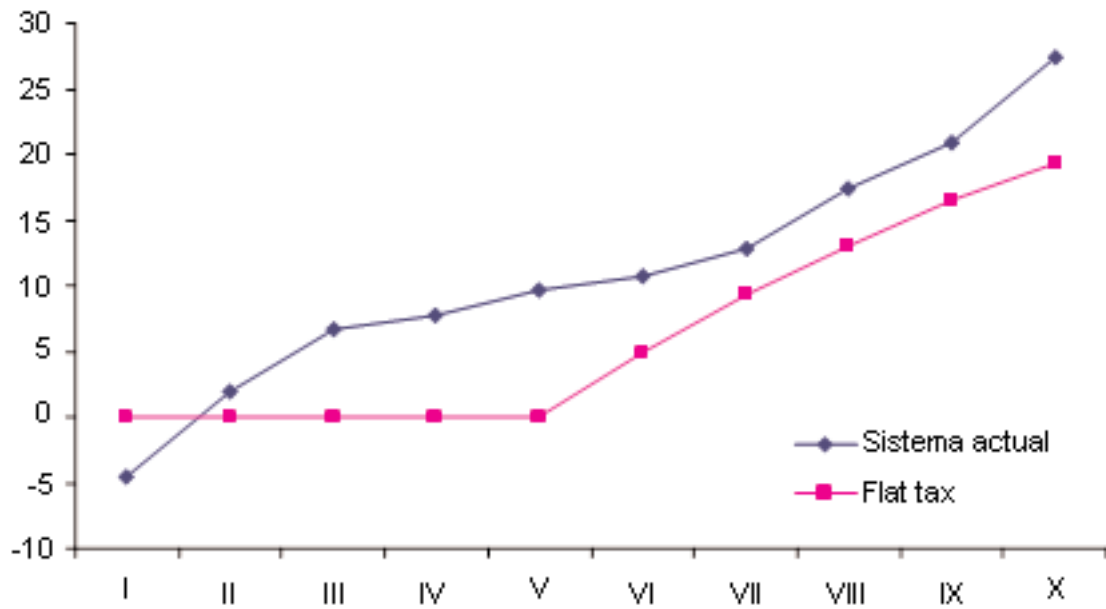
Fuente: SHCP, ENIGH y estimaciones propias

Cuadro 6: Distribución de la carga fiscal e incidencia impositiva
(%)

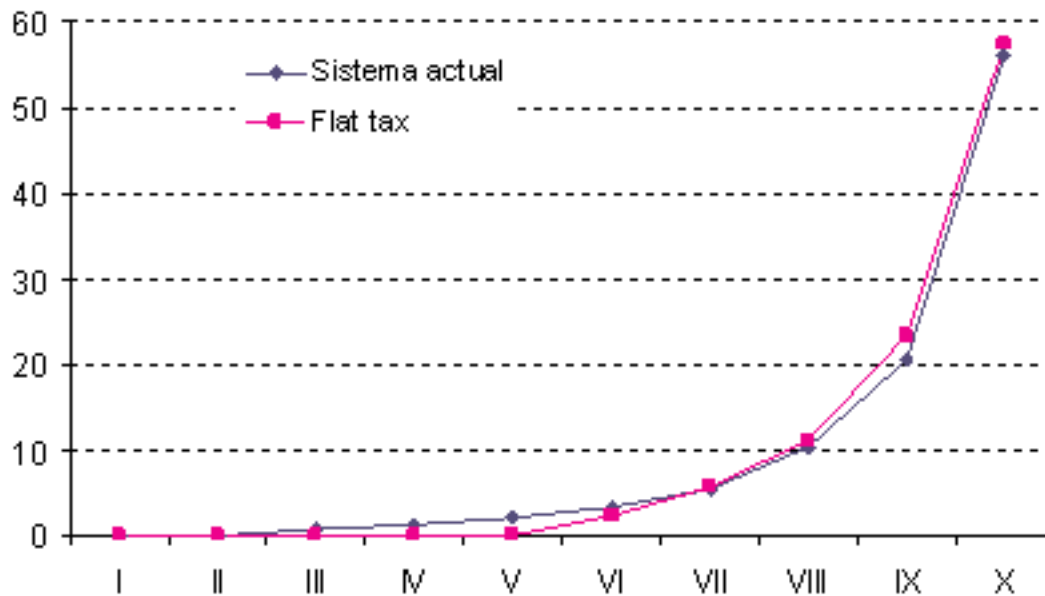
<i>Decil</i>	<i>Participación a la recaudación</i>		<i>Tasa efectiva de impuestos</i>	
	<i>Sistema actual</i>	<i>IU</i>	<i>Sistema actual</i>	<i>IU</i>
I	0,0	0,0	-4,5	0,0
II	0,1	0,0	1,9	0,0
III	0,8	0,0	6,7	0,0
IV	1,2	0,0	7,7	0,0
V	2,1	0,0	9,7	0,0
VI	3,4	2,3	10,7	5,0
VII	5,5	5,8	12,8	9,3
VIII	10,4	11,3	17,3	13,0
IX	20,4	23,4	20,9	16,5
X	56,1	57,3	27,4	19,3

Fuente: SHCP, ENIGH y estimaciones propias

Tasa efectiva final de impuesto (% del ingreso bruto)



Distribución de la carga fiscal (Participación % a la recaudación)



Cuadro 7: Estructura impositiva actual vs impuesto único

	<i>Estructura Impositiva Actual</i>	<i>Impuesto único</i>
<i>Impuestos</i>	Personas 0% al 29% Empresas 0% al 29% IVA 0%, 10%, 15% IA 1.8% IEPS 20% al 110% ISAN 0% al 17% Al comercio variable ISTUV 3% al 19,1% Otros variable	Impuesto único 22%
<i>Tratamientos especiales</i>	Exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, estímulos, deducciones, tratamientos y regímenes especiales.	No hay
<i>Costos</i>	Llenar complejas forma fiscales para el pago de impuestos.	Elimina la complicación, el tiempo y el gasto en el llenado de formas fiscales.
	Utilización de fiscalistas, contadores y/o abogados por parte de los contribuyentes.	Se puede prescindir de los servicios de este tipo de profesionistas.
<i>Efectos</i>	Desincentiva el ahorro, la inversión y el trabajo.	Incentiva la oferta laboral, el ahorro y la inversión.
	Fomenta la evasión, elusión y la informalidad.	Reduce la evasión y la informalidad y elimina la elusión.

Cuadro 8: Países con un sistema de impuesto único

<i>País</i>	<i>Año de introducción</i>	<i>Tasa antes de la reforma ^{1/, 2/}</i>	<i>Tasa única^{1/}</i>	<i>Resultados</i>
Hong Kong	1947	36%	15%	Crecimiento promedio anual de 5,6% durante 80-05
Estonia	1994	33%	26% (23% en 2006)	Crecimiento promedio anual de 6,4% durante 95-05
Lituania	1994	NE	33% (27% en 2006)	Crecimiento promedio anual de 5,7% durante 95-05
Letonia	1995	35%	25%	Crecimiento promedio anual de 6,7% durante 96-05 Para 2002 los ingresos por ISR se elevaron 26% real anual. Para 2004 la recaudación había aumentado 80%. Crecimiento promedio anual de 6,4% durante 02-05
Rusia	2001	30%	13%	Crecimiento promedio anual de 5,9% durante 04-05
Serbia	2003	20%	14%	Crecimiento promedio anual de 8,7% durante 04-05
Ucrania	2003	40%	13%	Crecimiento económico de 4,2% en 2003, 5,4% en 2004, 6,1% en 2005
Eslovaquia	2004	38%	19%	--
Irak	2004	75%	15%	Crecimiento económico: 5,9% en 2004, 9,3% en 2005 y 7,5% esperado para 2006
Georgia	2005	20%	12%	Crecimiento económico: 4,1% en 2005 y 5,1% esperado para 2006
Rumania	2005	40%	16%	--
Las Islas de Jersey y Guernesey	2006	NE	20%	--
Singapur	2006	28%	20%	Crecimiento económico: 6,4% en 2005, 6,9% esperado para 2006

1/ Se refiere al impuesto sobre el ingreso personal.

2/ Tasa marginal máxima.