

En la ley del impuesto sobre la renta en México ¿se ha implementado el modelo del impuesto plano o flat tax?

Área de investigación: Contribuciones

Martha Josefina Gómez Gutiérrez
Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Nacional Autónoma de México
México
mgomez@fca.unam.mx

Carmen Hernández Elvira
Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Nacional Autónoma de México
México
carmen.hernandez.elvira@gmail.com



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

XVII
CONGRESO
INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA
ADMINISTRACIÓN
E
INFORMÁTICA

División FCA, Martha Josefina Gómez Gutiérrez, Carmen Hernández Elvira - Fotografía: Rutilo López-Chavez

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

En la ley del Impuesto Sobre la Renta en México ¿Se ha implementado el modelo del impuesto plano o flat tax?

Resumen

En las disposiciones fiscales en México se han incorporado cambios con el propósito de incrementar la recaudación; algunas veces mediante impuestos complementarios al Impuesto Sobre la Renta (ISR) como el Impuesto al Activo (1989-2007) o el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) a partir de 2008, que se previó como un impuesto temporal, inicialmente de forma conjunta con el ISR para después quedar como único y gravar algunas actividades. Aunque se ha mencionado que el IETU está basado en el impuesto plano, la presente investigación analiza lo referente a la Ley del ISR.

Este estudio tiene como objetivo comprobar que en el ISR en México se ha pretendido incorporar los principios del impuesto plano o *flat tax*, por lo que partimos de un análisis de dicho modelo mediante investigación documental histórica para llegar a contrastarla con las disposiciones propuestas en la Ley del ISR.

Nuestra hipótesis es, que aun cuando no se ha indicado de forma precisa y clara, se incorporó en la Ley del Impuesto sobre la Renta la teoría en la que se basa el impuesto plano, inclusive de forma previa al inicio de la vigencia de la Ley del IETU.

Palabras clave: impuesto, impuesto plano, ISR, progresividad, mínimo vital.



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>
informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90
52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

Introducción

Durante años se ha insistido en la importancia de reformar el sistema tributario mexicano con la finalidad de lograr una mayor captación de recursos para el Estado, que aunada a una mejor administración hacendaria permita la redistribución de la riqueza y el bienestar social. Una de estas reformas ha sido la incorporación de impuestos mínimos o complementarios al Impuesto Sobre la Renta (ISR), como el Impuesto al Activo (1989-2007) o el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) desde 2008; así como la adopción de modelos o gravámenes que en otros países han resultado eficientes.

La presente investigación de tipo documental histórica, busca comprobar que aun cuando no se ha indicado de forma precisa y clara, se incorporó en la Ley del ISR la teoría en la que se basa el impuesto plano o *flat tax*, inclusive de forma previa al inicio de la vigencia de la Ley del IETU. Para lograr lo anterior, partiremos del análisis de dicho modelo para contrastarlo con las disposiciones propuestas en la Ley del ISR.

Generalidades de los impuestos

Definición

El nacimiento de las contribuciones se remonta a la época de los griegos y romanos, quienes establecieron un tributo para el mantenimiento de su ejército y los gastos del Imperio hace ya más de veinte siglos. Carrasco Iriarte (2003) señala que el concepto de contribución está basado en las ideas del filósofo político Juan Jacobo Rousseau (1712-1778), quien precisa que los hombres se unen para formar un Estado y toman la decisión de contribuir para los gastos de éste, propone la siguiente definición de impuesto: “es el que está a cargo de personas físicas y morales que se ubican en el hecho imponible sin recibir prestación inmediata” (p. 177).

A este respecto, el Código Fiscal de la Federación (CFF) que entró en vigor el 1° de abril de 1967, en el artículo 2° establecía que son impuestos, las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. Actualmente, el mismo artículo del CFF vigente en 2012 define a los impuestos como las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo (aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos).

Elementos de los impuestos

Para comprender mejor la relación tributaria es necesario identificar los elementos que la conforman, es decir, el hecho generador, los sujetos que intervienen, la base imponible y la tasa o tarifa. La relación tributaria se define como “el vínculo jurídico obligacional que se entabla entre el Fisco como sujeto activo, que tiene la pretensión de una prestación pecuniaria a título de tributo, y un sujeto pasivo, que está obligado a la prestación”

(Villegas, 2001, p. 246); esta relación nace a partir del llamado hecho generador o presupuesto legal del tributo.

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

<http://ccinforma.unam.mx>

El hecho generador, de acuerdo con Carrasco Iriarte es el momento “cuando la realidad coincide con la hipótesis normativa, es decir, la materialización de la normatividad tributaria” (2003, p. 193). Falcao Araujo (1971, citado por Carrasco, 2003) señala que el hecho generador reviste gran importancia debido a que identifica el nacimiento de la obligación tributaria y determina los sujetos de la misma. Los elementos personales que participan en la relación tributaria son por un lado, el sujeto pasivo o deudor quien es la persona que se ubica en el supuesto de ley al realizar el hecho gravado obligándose así al pago del impuesto y, por otro lado, el sujeto activo o acreedor (siempre será el Estado) que tiene el derecho de exigir el pago del gravamen.

Una vez que el legislador selecciona la fuente a gravar, debe establecer la cuantía o importe sobre el cual se aplicará la tasa o tarifa para determinar el tributo, este monto es denominado base gravable, base imponible o importe tributario. Dicho valor debe incorporar los elementos que permitan reflejar la capacidad contributiva del sujeto, es decir, la porción de riqueza que el individuo aportará al gasto público; en palabras de Héctor B. Villegas “el elemento cuantificante debe expresar hasta qué límite patrimonial es razonable llevar la obligación de tributar, conforme a la aptitud de pago público que el legislador pensó aprehender al construir un cierto hecho imponible” (2001, p. 287). El porcentaje que se aplica sobre la base gravable es llamado tasa o alícuota.

Capacidad contributiva y mínimo vital

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, la capacidad contributiva se define como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos; Villegas señala al respecto que “la magnitud sobre la cual se establece la cuantía de los pagos impositivos, fijada por el legislador mediante la ponderación de todas aquellas circunstancias que tornen equitativa la participación de los ciudadanos en la cobertura del gasto público” (2001, p.60).

Aunque no es fácil determinar la cantidad indispensable para que una persona subsista, se ha considerado como un principio en los sistemas tributarios mantener un umbral mínimo de existencia libre de gravamen para reconocer la capacidad contributiva de los individuos, llamado también mínimo vital o mínimo exento. Burgoa Toledo señala que la exención forma parte de los elementos neutralizadores de las contribuciones, que son “las propiedades mínimas que toda ley fiscal debe contener para ser proporcional (...) sin las cuales no podría existir la dinámica tributaria” (2011, p. 24).

Impuesto plano

Propuesta Hall y Rabushka

El 10 de diciembre de 1981, los economistas estadounidenses Robert Hall y Alvin Rabushka, investigadores del Instituto Hoover de la Universidad de Stanford, publicaron en *The Wall Street Journal* una propuesta para sustituir el impuesto sobre la renta por un gravamen al que denominaron *flat tax* o impuesto plano. Con el diseño de esta contribución

<http://informacongreso@fca.unam.mx>

Teléfono: 19a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; X, Noviembre de 1999; Pág. 22; [J]. Reg. 192849

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

buscaban una simplificación en el sistema tributario de Estados Unidos al eliminar un sinnúmero de reglas, exenciones, créditos y tratos preferenciales.

Hall y Rabushka describieron al *flat tax* como un sencillo impuesto sobre el ingreso, con una tasa uniforme y una base gravable que reflejara la capacidad contributiva de las personas, fundado en cuatro principios fundamentales:

1. Todos los ingresos deben ser gravados una sola vez, lo más cerca de la fuente como sea posible.
2. Todos los tipos de ingreso deben ser gravados a la misma tasa, aplicable tanto a corporaciones como individuos, aunque en el caso del impuesto personal se mantendría la progresividad a través de un monto mínimo exento.
3. Los contribuyentes que obtengan ingresos bajos no deben pagar impuesto.²
4. Las declaraciones de impuestos, tanto de personas físicas como jurídicas, deben ser tan sencillas que puedan caber en un formato del tamaño de una postal o una página. (Hall & Rabushka, 1981)

La alícuota que se sugiere es de 19% de manera general, sobre la diferencia entre los ingresos brutos y los pagos por compras de bienes, servicios y compensaciones a los empleados, así como la adquisición de bienes de capital. El impuesto plano es equitativo, ya que la tasa es la misma para todos los contribuyentes; “igualar la tasa personal y empresarial tiene el mérito de que elimina las distorsiones sobre la decisión de llevar a cabo una actividad de forma corporativa o como individuo, siempre que los dividendos y las ganancias de capital no se graven” (Keen, Kim, & Varsano, 2006, p. 11), porque cuando diferentes formas de ingreso son gravadas con distintas tasas, las personas generalmente encuentran la manera de ubicarse en el supuesto de menor carga impositiva aunque no les corresponda.

Octubre 3, 4 y 5 de 2012

Ciudad Universitaria,
México, D.F.

Otro principio que destaca en la propuesta es la simplicidad, es decir, el impuesto es de fácil entendimiento y pago, no considera créditos fiscales, deducciones excesivas, regímenes especiales ni exenciones innecesarias³, lo que genera una disminución en el tiempo de cálculo del impuesto. Hall y Rabushka argumentan que aunque la tasa es baja, al aplicarse sobre una base más amplia podrían recaudarse los mismos montos que en el sistema actual. El diseño del impuesto plano, también permite que los pobres queden libres de tributo; que su cálculo resulte sencillo a través del método de sustracción directo, gravando el ingreso lo más cerca posible de su fuente generadora, es decir, que su base tributaria se ubique en el origen, siendo ésta una base imponible de flujo de fondos real a partir de un impuesto sobre el valor añadido tipo consumo.

² Hall y Rabushka señalan que deben ser los “más pobres” quienes no paguen impuesto, sin dar una definición de pobreza, la cual se entenderá como la situación de aquellas personas que no tienen lo necesario para vivir.

³ El mínimo vital está considerado en el modelo del impuesto plano como una exención necesaria para la subsistencia del individuo.

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08

Efectos del impuesto plano

Algunas repercusiones económicas que los autores señalan como producto de la implementación del impuesto plano son: estímulo al crecimiento, formación de capital e incentivos empresariales:

- Estímulo al crecimiento.- Mejorarían los incentivos al trabajo y a la labor productiva debido a la posibilidad de deducción de los sueldos y salarios, generando un crecimiento en la producción total.
- Formación de capital.- Considerar todas las adquisiciones de planta y equipo como deducción resulta el incentivo ideal para aumentar los bienes de capital en las empresas y mejorar su productividad dirigiendo la inversión hacia usos más eficientes.
- Incentivos empresariales.- Al mejorar los dos puntos anteriores, se lograría a su vez que el flujo de capital se dirija hacia la innovación y el desarrollo de nuevos negocios en áreas desalentadas por el sistema impositivo; asimismo habría menor tendencia de los empresarios a buscar medios de evasión fiscal.

Otras ventajas del impuesto plano en el ámbito administrativo son la reducción del tiempo y costos en la determinación del impuesto, la eliminación de vacíos e imprecisiones en el sistema, la reducción del costo de oportunidad derivado de la evasión fiscal y un mercado más atractivo para la inversión extranjera con un sistema tributario simple.

Curva de Laffer

Una teoría destacada sobre tributación, que apoya el modelo del impuesto plano es la pronunciada por el economista estadounidense Arthur Laffer (1940-), quien en 1974 analizó la relación que existe entre la tasa impositiva y el monto recaudado por medio de una gráfica, a la que años más tarde se denominó “la curva de Laffer”. El economista mostró a través de un esquema (Figura 1) que con una tasa de 0% el gobierno no obtendría ingresos tributarios sin importar qué tan amplia fuera la base gravable, y lo mismo sucedería con una tasa del 100% porque nadie estaría dispuesto a otorgar al Fisco la totalidad de sus ingresos; “entre estos extremos hay dos tasas que podrían recaudar lo mismo: una tasa alta sobre una base gravable mínima y una tasa baja sobre una base imponible mayor” (2004, p. 2).

Es decir, con una tasa diferente de 0% se obtendrá una cantidad positiva mayor que cero; si la tasa aumenta, la cantidad recaudada también crecerá pero a un ritmo menor hasta un punto considerado como “tasa óptima”, a partir de ahí, “cualquier intento del Fisco al elevar la tasa, se traducirá, paradójicamente, en un descenso de la cantidad recaudada” (Ramírez Martínez S. A., 2007, p. 7).

<http://congreso.investigafca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



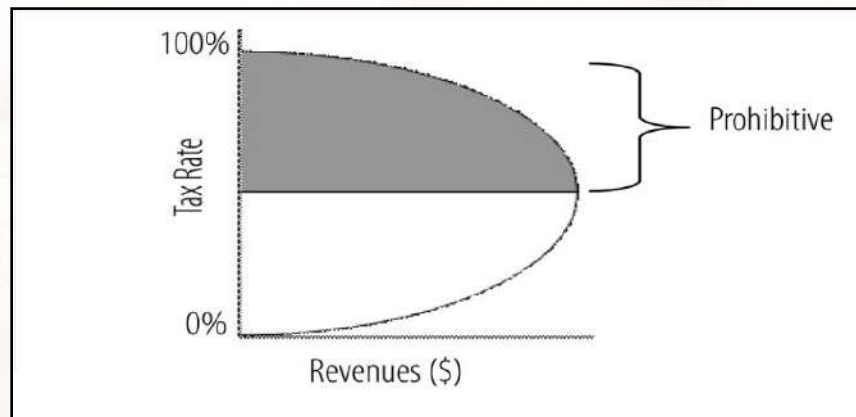


Figura 1. Curva de Laffer

Fuente: *The Laffer center*. Recuperado el 12 de mayo de 2012, disponible en <http://www.laffercenter.com/>

Esta curva ilustra también la idea que cualquier cambio de tasas tendrá dos efectos en la recaudación: el aritmético y el económico. En el aritmético, si la tasa disminuye, lo recaudado disminuirá en la misma proporción que la tasa; lo mismo sucede con un aumento en la misma. El efecto económico, sin embargo, “reconoce el impacto positivo que una tasa baja tiene en el trabajo, en la producción y en el empleo a través de incentivos para incrementar estas actividades. Aumentar la tasa de impuesto tiene el efecto económico contrario, al penalizar la participación económica en las actividades gravadas. El efecto aritmético siempre irá en dirección contraria al efecto económico” (Laffer, 2004, p. 2). Por otro lado, “si la tasa impositiva existente es muy alta (más allá de la tasa óptima) entonces una reducción en la tasa implicaría un aumento en la recaudación. En ese caso el efecto económico superaría el efecto aritmético de la disminución de tasa” (p.3).

Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad de México

Sin embargo, la curva de Laffer por sí misma no indica si habrá aumento o disminución en los niveles de recaudación; otros elementos que influyen en este hecho son la simplicidad del sistema tributario, los períodos de pago, el control de las actividades en el mercado negro, los factores de la producción y las lagunas legislativas. Laffer destaca que una disminución de tasas sería un incentivo para aumentar la producción, la inversión y el empleo y así lograr un equilibrio entre el presupuesto y los gastos gubernamentales; además de captar mayor inversión extranjera.

Experiencia internacional

A partir de la aparición del artículo de Hall y Rabushka en 1981, varios países han reformado sus sistemas tributarios basándose en el modelo de impuesto plano. A inicios del año 2012, son alrededor de veinte naciones las que han adoptado un gravamen único de baja tasa impositiva; incluso existen territorios que aplican un tributo con estas características desde hace más de medio siglo. Se consideran como pioneros en la implementación de este gravamen Hong Kong en 1940 y a las jurisdicciones británicas de Jersey y Guernsey en 1940 y 1960 respectivamente.

<http://congreso.investigacion.fca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

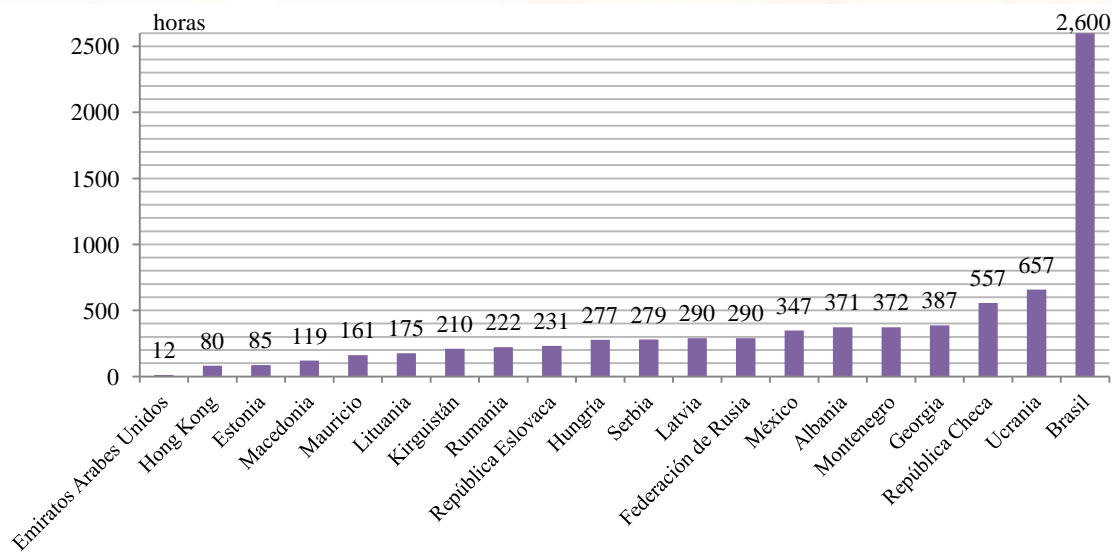


Figura 2. Horas empleadas anualmente en la determinación de la carga fiscal. Elaboración propia con datos del Banco Mundial, Doing Business 2012. Disponible en <http://www.doingbusiness.org/data>. Recuperado en mayo de 2012.

Impuesto Sobre la Renta

El Impuesto Sobre la Renta, además de ser uno de los gravámenes más importantes del sistema tributario mexicano, es del que se obtiene mayor recaudación. Su primer antecedente se ubica en 1921 con el Impuesto del Centenario el cual gravaba la obtención de ingresos procedentes de actividades comerciales e industriales, el ejercicio de una profesión o la obtención de ganancias de capital. En 1924 se amplió el objeto del impuesto a través de un nuevo ordenamiento denominado Ley para la recaudación de los impuestos sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas; en 1925 se expidió la Ley del ISR que incorporaba por primera vez la definición de ingreso como “toda percepción en efectivo, en valores o en créditos que modifica el patrimonio del causante y de la cual pueda disponer sin obligación de restituir su importe” (Bazaldúa Zamarripa, 2008, p. 14); en esta ley los ingresos se clasificaban por cédulas de acuerdo a su origen.

Este impuesto de tipo directo grava a las personas físicas y morales residentes en México respecto a la totalidad de sus ingresos y a las personas residentes en el extranjero ya sea con establecimiento permanente en el país o con ingresos de fuente de riqueza en territorio nacional⁴; actualmente en 2012, el impuesto de las personas físicas se determina a través de tasas progresivas en una tarifa de ocho tramos y las personas morales lo calculan mediante una tasa fija.

Es importante señalar que esta forma de determinación no siempre ha existido en la Ley del ISR, a lo largo de su historia se han reformado en numerosas ocasiones y se han abrogado otras más⁵, la mayoría de ellas buscando aumentar la recaudación, reducir la elusión y

<http://congreso.investigacion.fca.unam.mx>

informacion.congreso@fca.unam.mx

Teléfono:

⁴ Artículo 1º Ley del ISR vigente en 2012

⁵ Las leyes que abrogaron las anteriores entraron en vigor en 1941, 1953, 1964, 1980 y 2002.

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax:

52 (55) 5616.03.08

evasión fiscal o simplificar su cálculo y administración. Estas modificaciones han implicado la creación de diferentes regímenes, cambios en las tasas impositivas y el establecimiento de disposiciones que pretenden que la autoridad alcance sus objetivos.

Las principales reformas fiscales en las últimas décadas fueron –principalmente– en función del entorno económico nacional e internacional, tal es el caso del cambio de un sistema cedular de personas físicas y morales a un sistema global⁶, el reconocimiento del impacto inflacionario en las transacciones, la posibilidad de que las personas físicas disminuyan algunos gastos personales, y el seguimiento de la tendencia mundial de reducción en las tasas. Destaca este último caso porque en un período de treinta años las alícuotas han disminuido considerablemente, en la década de los 80 las tasas máximas de las tarifas de personas físicas llegaron a rebasar el 60% de la base gravable⁷ y la alícuota aplicable a las personas morales rondaba el 40%; actualmente, ambas tasas se ubican en el 30%. La figura 3 muestra su evolución de los años 1981 a 2012.

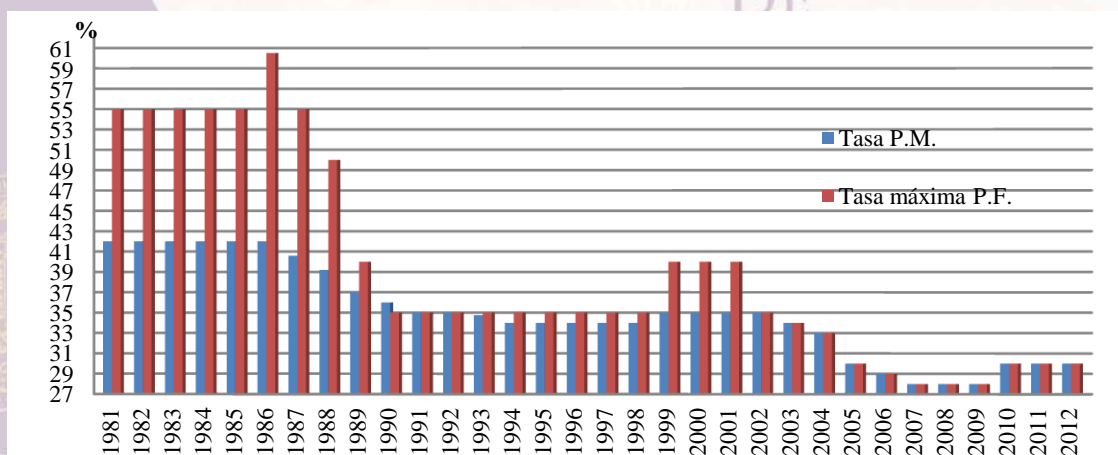


Figura 3. Evolución de las tasas de ISR de personas morales y tasas máximas aplicables a personas físicas de 1981 a 2012. Elaboración propia con datos de leyes históricas.

Generalmente, las disminuciones en las tasas han tenido como objetivo lograr el anteriormente explicado “efecto Laffer” en el cual al mismo tiempo que se incentivan las actividades económicas se incrementan los montos recaudados por la autoridad hacendaria. En la figura 4 se presenta la relación entre las modificaciones a las tasas impositivas de personas morales y la recaudación obtenida en los últimos diez años⁸.

⁶ Bajo el sistema cedular se gravaban de manera separada los ingresos de acuerdo a la clasificación establecida en la ley, el cual se aplicó hasta 1964. El sistema global consiste en gravar la totalidad de los ingresos con el mismo procedimiento, con la única distinción entre impuesto personal y el impuesto empresarial (personas morales).

⁷ En 1986 la tasa máxima era de 55%, además existía una tasa adicional de hasta 5.5%.

⁸⁸ Solamente se presenta la recaudación de personas morales debido a que la tasa utilizada para el cálculo del impuesto es proporcional; no así en el caso de personas físicas, donde varía la tasa marginal de acuerdo al monto de sus ingresos acumulables.

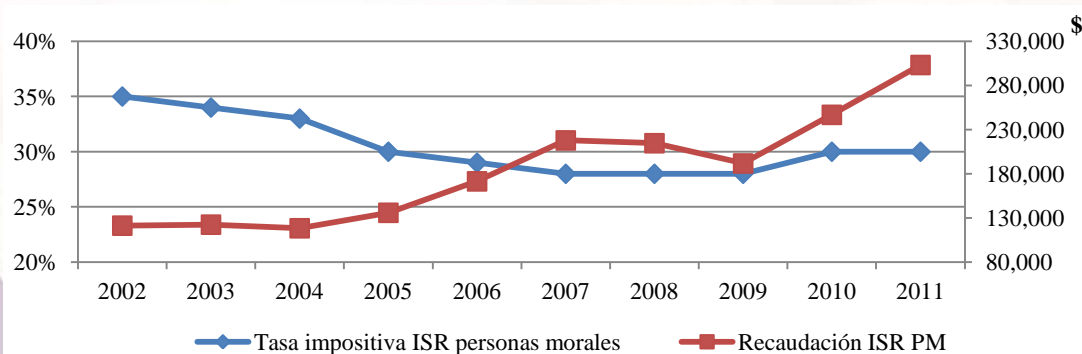


Figura 4. Efecto Laffer en la recaudación de ISR de personas morales de 2002 a 2011. Elaboración propia con datos de los Informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Otra reforma importante en la Ley del ISR –aplicable solamente a personas físicas– ha sido la modificación de las tarifas para el cálculo del impuesto con las cuales se vuelve al ISR más progresivo; es decir, las tarifas se diseñan para gravar más a quien más ingresos obtiene, aunque ello implique dejar a un lado la simplificación del cálculo tal como lo señala Hinojosa Cruz (2011):



El número de tramos de las tarifas determina la amplitud de la progresividad de las tasas a aplicar en la integración de una base gravable determinada; (...) el incremento de la alícuota en cada rango es progresivo pero no simétrico, es decir, la amplitud de cada tramo no es igual que la de los otros. Esto significa que existe una concentración de bases gravables en ciertos rangos con la intención de que se aplique una tasa determinada, mayor o menor, en aquel tramo en que se desea se contribuya de mayor manera, o en todo caso, se contribuya menos. (p. 9)

Octubre 3, 4 y 5 de 2012

Ciudad de México, D.F.

Durante los años 80 las tarifas del ISR de personas físicas alcanzaron hasta 28 tramos, lo que daba como resultado que al incrementar mínimamente los ingresos acumulables, el contribuyente se ubicaba en el siguiente rango y era sujeto de una tasa marginal considerablemente mayor al tramo anterior; esta situación generaba la inconformidad de los contribuyentes y limitaba la productividad. La figura 5 compara el número de tramos, las tasas mínimas y máximas de la tarifa anual del ISR de personas físicas para los años 1980 a 2012.



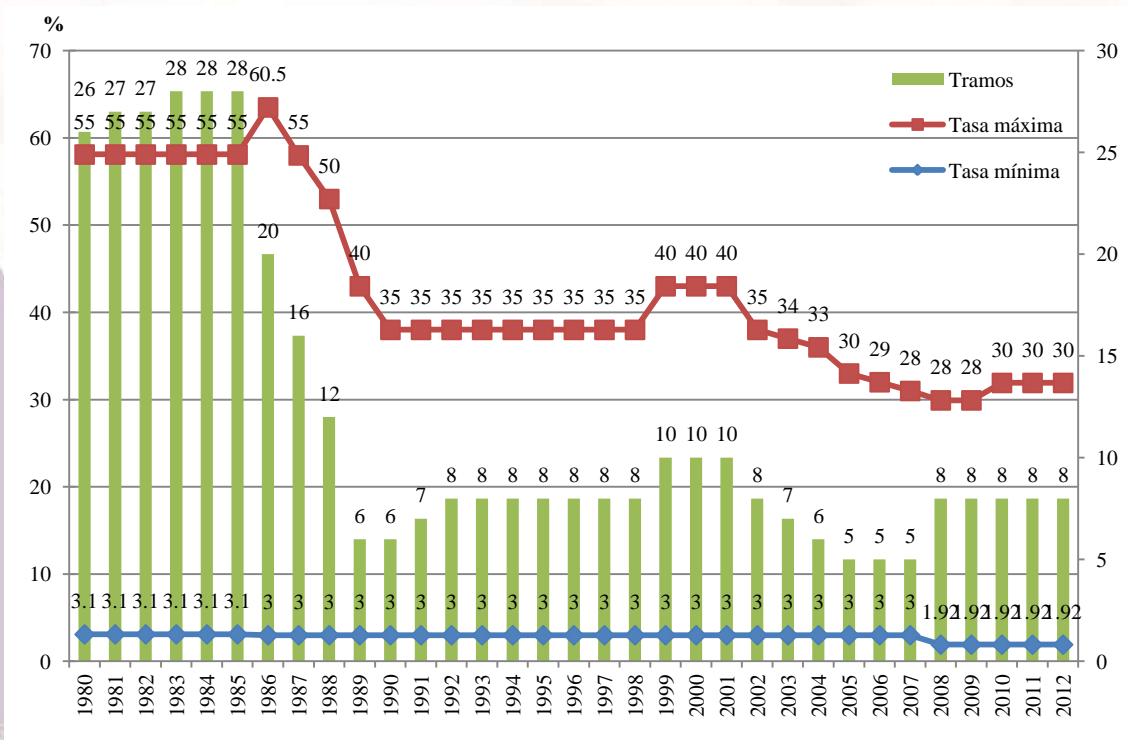


Figura 5. Comparación de tramos y tasas mínimas y máximas del ISR de 1980 a 2012. Elaboración propia con datos de leyes históricas.

Como se observa, la tendencia en las últimas décadas ha sido –de manera general– la reducción tanto en las tasas impositivas como en el número de tramos de las tarifas. La figura 6 compara las principales variaciones en dichas tasas, donde se evidencia la disminución significativa en la carga de aquellos sujetos que se ubican en los últimos tramos de la tarifa; no así en los contribuyentes de más bajos ingresos a quienes en las últimas décadas se les ha gravado con porcentajes similares.

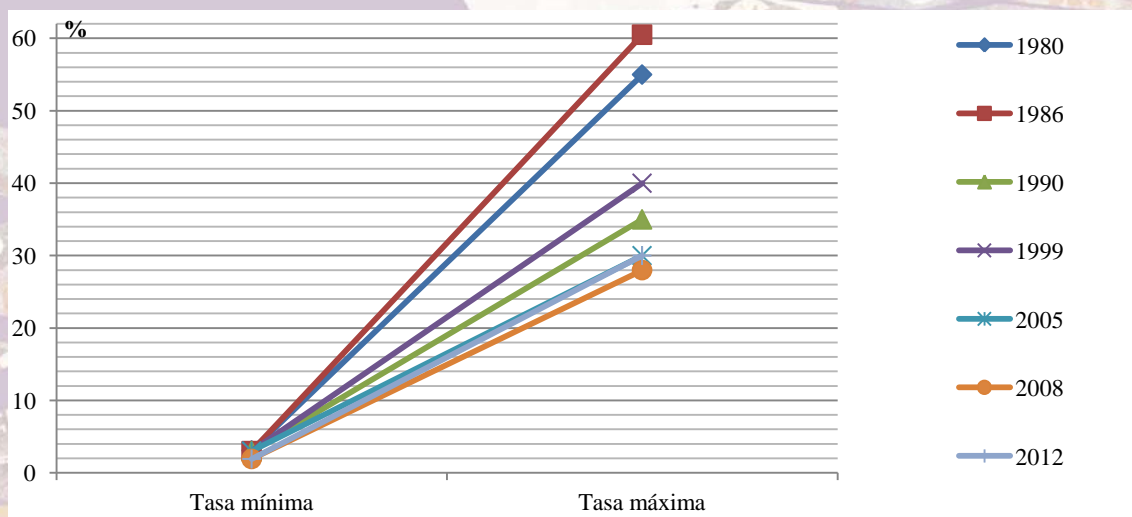


Figura 6. Tasas mínimas y máximas de las tarifas de cálculo de ISR de personas físicas. Elaboración propia con datos de leyes históricas.

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90
52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

A pesar de que se facilitó en cierta medida el cálculo del impuesto en los últimos años, existió en el paquete de reformas para el año 2005 una propuesta de tarifa que sin perder la progresividad, hubiera representado una verdadera simplificación en el cálculo del tributo debido a que implicaba un acercamiento al modelo del impuesto plano.

En el mes de septiembre de 2004 el Ejecutivo presentó ante la Cámara de Diputados una Iniciativa de decreto⁹ que contenía reformas importantes a la Ley del ISR como respuesta ante la problemática planteada por la Primera Convención Nacional Hacendaria en agosto del mismo año, con el propósito de “mejorar cualitativamente la estructura del marco legal tributario, alcanzar mayor simplicidad y seguridad jurídica, para redundar en un mejor cumplimiento y administración de los impuestos y simplificación de las cargas administrativas” (13 septiembre 2004, p. 21).

La Iniciativa en comento consideraba que:

La parte más compleja e importante por corregir, es la relativa al ISR de las personas físicas, tanto para los patrones retenedores como para las personas físicas que tienen que presentar su declaración. En el caso de la pequeña y mediana empresa esta situación es grave ya que ellas, para efectuar las retenciones del impuesto, requieren tomar en consideración muchas tarifas y elementos variables para su cálculo.

Adicionalmente, se presenta una falta de equidad en el tratamiento de ingresos iguales, si se consideran las exenciones que representan los ingresos recurrentes o monetizables, así como la existencia de tratamientos dispares que actualmente se establecen en el sistema fiscal entre el ISR y las contribuciones de seguridad social. (p. 21)

Derivado de este argumento, la Iniciativa presentada por el Ejecutivo propuso “simplificar el ISR de las personas físicas, reestructurando la tarifa a dos tramos, manteniendo libre de carga fiscal a los contribuyentes de menor ingreso, a través de una desgravación general que [beneficiaría] hasta el 80% de los trabajadores” (p. 21); la que consistía en exentar \$76,000 al año, a la vez que daba progresividad al impuesto. Asimismo, planteó la eliminación de la determinación del subsidio acreditable y el crédito al salario para simplificar el cálculo del impuesto y permitir que los patrones redujeran su carga administrativa.

La tarifa de ISR propuesta extendía los montos en cada uno de los tramos, lo cual “no inhibe el esfuerzo de las personas físicas para poder incrementar sus ingresos a través de trabajo adicional, ya que la carga fiscal por dicho aumento se mantiene prácticamente constante” (p. 30). La propuesta del límite superior del primer rango en la tarifa para el cálculo anual fue de 5 millones de pesos que serían gravados con una tasa de 25% y en el segundo tramo se aplicaría la alícuota de 28% al excedente de dicho monto. Las personas físicas que únicamente percibieran ingresos por salarios podrían elegir entre considerar el monto exento de \$76,000 llamado exclusión general, o la suma de los ingresos de

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfono: ⁹Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1583-I, 13 de septiembre de 2004.

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510


Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

prestaciones de previsión social exentos en términos de las fracciones I, II, III, V, VI, VIII, X y XI del artículo 109 de la Ley del ISR ¹⁰, lo que resultara mayor.

Tabla 2

Tarifa para el cálculo de ISR de personas físicas propuesta por el Ejecutivo.

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento sobre el excedente del límite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	5,000,000.00	0.00	25
5,000,000.01	En adelante	1,250,000.00	28

Una vez recibida la Iniciativa del Ejecutivo, se turnó a las Comisiones correspondientes para su discusión; el 27 de octubre de 2004 la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados presentó su dictamen con algunas modificaciones después de efectuar consultas y reuniones de trabajo con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), colegios de profesionales, instituciones académicas, organismos y cámaras empresariales y otros sectores interesados en la materia. En este documento la Comisión manifestó –entre otras cosas– que no coincidía con la propuesta de reducir los tramos de la tarifa para el cálculo del ISR de personas físicas por no considerar viable la sustitución de los ingresos exentos a que se refiere el artículo 109 de la Ley por la exclusión general propuesta.

Por su parte, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores emitieron su dictamen el 11 de noviembre del mismo año; en el cual sí coincidieron con el Ejecutivo en modificar la tarifa del ISR de personas físicas y la consideración de una exclusión general. Sin embargo, señalaron que dichas reformas entrarían en vigor hasta el año 2006, por lo que en 2005 los contribuyentes calcularían el impuesto de acuerdo con las disposiciones aplicables en 2004. Además, disminuyeron el límite superior del primer tramo a la mitad de lo sugerido por el Ejecutivo, es decir, 2.5 millones para el cálculo anual.

Tabla 3

Tarifa para el cálculo de ISR de personas físicas presentada por las Comisiones.

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento sobre el excedente del límite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	2,500,000.00	0.00	25

¹⁰ Art. 109 LISR I. Las prestaciones distintas del salario que reciban los trabajadores del salario mínimo general, remuneraciones por tiempo extraordinario o de prestación de servicios que se realice en días de descanso.

II. Las indemnizaciones por riesgos de trabajo o enfermedades.

III. Las jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, pensiones vitalicias u otras formas de retiro.

V. Las prestaciones de seguridad social que otorguen las instituciones públicas.

VI. Los subsidios por incapacidad, actividades culturales y deportivas, y otras prestaciones de previsión social.

VIII. Los provenientes de cajas de ahorro de trabajadores y de fondos de ahorro.

X. Los percibidos por separación en la relación laboral.

XI. Las gratificaciones, primas vacacionales, participación de los trabajadores en las utilidades y primas dominicales.

2,500,000.01	En adelante	625,000.00	28
--------------	-------------	------------	----

Así, cuando se publicó la Ley del ISR se estableció en disposiciones de vigencia temporal que en el año 2005 se aplicaría una tarifa de cinco tramos con una tasa máxima de 30% sobre el excedente del límite inferior, así como el subsidio y crédito al salario; en 2006 el impuesto se calcularía con la tarifa de dos tramos pero aplicando 29% como tasa máxima. Ya en 2007 se utilizaría la tarifa publicada en ley con 28% como alícuota sobre el excedente del límite inferior del segundo tramo. Empero, las tarifas de dos tramos nunca llegaron a aplicarse.

A continuación se presenta un comparativo de las tasas efectivas resultantes de aplicar la tarifa de cinco tramos que estuvo vigente en 2005 contra las que hubieran correspondido de haber entrado en vigor la de dos tramos propuesta para el mismo año, con la finalidad de determinar las repercusiones en la carga fiscal de las personas físicas.

Tabla 4
Comparativo del ISR mensual aplicando la tarifa de cinco tramos vigente en 2005 y la de dos tramos propuesta por el Ejecutivo.

Ingreso en VSM ¹¹	Salario diario	Sueldo mensual	ISR 5 tramos ¹²	Tasa efectiva	ISR 2 tramos	Tasa efectiva
1	46.80	1,422.72	0.00 ¹³	0.00%	0.00	0.00%
2	93.60	2,845.44	194.86	6.85%	0.00	0.00%
5	234.00	7,113.60	686.28	9.65%	195.07	2.74%
10	468.00	14,227.20	2,326.88	16.36%	1,973.47	13.87%
20	936.00	28,454.40	5,945.27	20.89%	5,530.27	19.44%
40	1,872.00	56,908.80	14,312.00	25.15%	12,643.87	22.22%
60	2,808.00	85,363.20	22,848.32	26.77%	19,757.47	23.15%
100	4,680.00	142,272.00	39,920.96	28.06%	33,984.67	23.89%
125	5,850.00	177,840.00	50,591.36	28.45%	42,876.67	24.11%
150	7,020.00	213,408.00	61,261.76	28.71%	51,768.67	24.26%
175	8,190.00	248,976.00	71,932.16	28.89%	61,689.94	24.78%
200	9,360.00	284,544.00	82,602.56	29.03%	71,648.98	25.18%

En la tabla 4 destaca la reducción en el ISR a cargo de las personas físicas si se hubiera aplicado la tarifa de dos tramos y se observa que mantiene un efecto progresivo debido a la consideración de la exclusión general; lo que resulta más evidente en la siguiente figura:

¹¹ Vezes del Salario Mínimo General de la zona A vigente en 2005

¹² Para efectuar el cálculo se utilizó 72% de subsidio acreditable. No se aplicó crédito al salario debido a que la tabla compara la carga tributaria que efectivamente le corresponde a los individuos sin considerar los montos que les otorga el gobierno.

¹³ De conformidad con el art. 113 de la LISR no se efectuará retención a las personas que en el mes únicamente perciban un salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente.

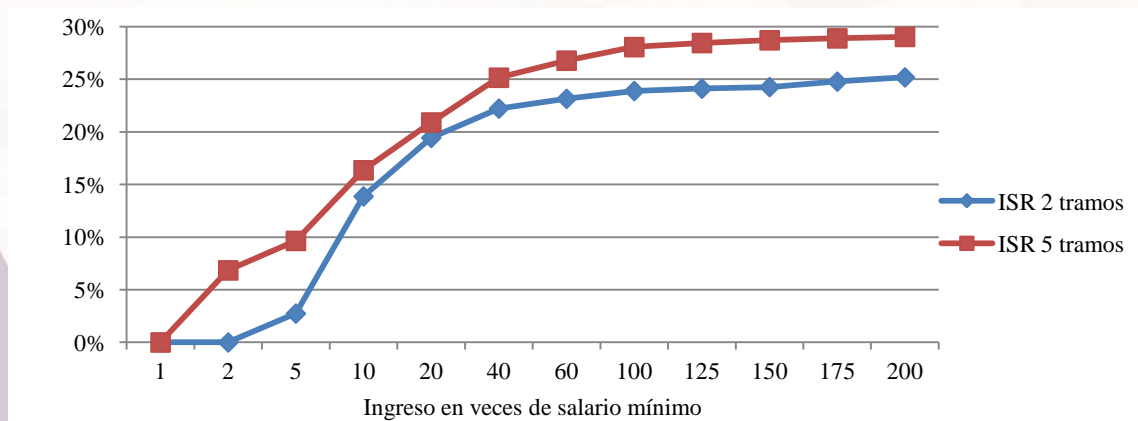


Figura 7. Comparación tasas efectivas del ISR de personas físicas aplicando la tarifa de cinco y dos tramos.

Es probable que las Comisiones legislativas dictaminadoras no aprobaran las reformas a este respecto debido a la posible disminución en la recaudación tributaria; no obstante, dichas modificaciones hubieran significado una reducción del ISR a cargo de las personas físicas. Como ya se mencionó, el Ejecutivo manifestó que la finalidad de la Iniciativa fue reducir la carga administrativa en la determinación del ISR y promover el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de las personas físicas; estos objetivos, aunados a la consideración del mínimo vital exento y a la aplicación de sólo dos tasas marginales dan como resultado una aproximación a un gravamen de tipo plano.

Conclusiones

De haber prosperado la reforma de 2005, los contribuyentes que percibieran ingresos hasta por 4.45 salarios mínimos, mensuales o anuales en su caso, no estarían sujetos al pago del ISR.¹⁴ No obstante, al establecer una cantidad fija como exclusión general esta proporción se perdería ya que el monto no sería actualizable hasta en tanto la inflación acumulada superara el 10%, de acuerdo con lo establecido en el artículo 177 de la Ley.

Por lo que corresponde al modelo del impuesto plano, la reforma hubiera cumplido con: a) gravar la totalidad de los ingresos una sola vez permitiendo que aquellos con percepciones más bajas no pagaran impuesto; b) mantener la progresividad al considerar un monto mínimo exento que permitiera al contribuyente cubrir sus necesidades básicas; c) sencillez en la determinación del impuesto al eliminar el cálculo del subsidio acreditable y el crédito al salario. Asimismo, se pudo haber incrementado la recaudación al disminuir las tasas efectivas del gravamen logrando un “efecto Laffer”.

En 2007 el Ejecutivo presentó la Iniciativa para crear –el hoy llamado– Impuesto Empresarial a Tasa Única, refiriendo en la exposición de motivos que se encuentra basado en el impuesto plano; sin embargo no cumple con las características del modelo. Con esta

¹⁴ En el caso de personas que sólo percibieran salarios, el monto exento a considerar podía exceder esta cantidad, de acuerdo a los conceptos de los ingresos que obtuvieran.

investigación, se demuestra que existe un antecedente más cercano al modelo del *flat tax* en la Ley del ISR¹⁵, a pesar de no estar expresamente señalado en la respectiva Iniciativa.

XVII CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTADURÍA ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

Diseno: FCA, Maritza Alvarez Pineda / Montajes: Fotografías: Rutilo Lopez Chavez

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>
informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos ¹⁵ Aunque no entró en vigor la reforma, la Ley que la contenía sí fue publicada.

52 (55) 5622.84.90
52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

Referencias

Bazaldúa Zamarripa, F. (Noviembre-Diciembre de 2008). Historia del ISR. *Intelegis* , 12-23.

Burgoa Toledo, C. A. (2011). *La interpretación de las disposiciones fiscales*. México: Dofiscal.

Cámara de Diputados. (13 septiembre 2004). Gaceta Parlamentaria, 1583-I. México.

Carrasco Iriarte, H. (2003). *Derecho fiscal I*. México: IURE editores.

Hall, R., & Rabushka, A. (10 de Diciembre de 1981). A proposal to simplify our tax system. *The Wall Street Journal* .

Hall, R., & Rabushka, A. (1995). *The Flat tax* (2a. ed.). Stanford: Hoover Institution Press.

Hinojosa Cruz, A. V. (Octubre de 2011). *Análisis sustantivo de la tarifa del artículo 177 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta: ¿equidad contributiva?* Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, México.

Keen, M., Kim, Y., & Varsano, R. (Septiembre de 2006). *The “Flat Tax(es)” : Principles and Evidence*. Recuperado el 11 de Octubre de 2011, de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06218.pdf>

Laffer, A. (2004). The Laffer curve: past, present and future. *Backgrounder* (1765).

Ramírez Martínez, S. A. (2007). Comentarios al flat tax o tasa única de impuesto. *Puntos finos* , 4 (121), 6-12.

Villegas, H. B. (2001). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (7a. ed.). Buenos Aires: Depalma.

The Laffer center for supply-side economics. Recuperado el 12 de mayo de 2012. Disponible en <http://www.laffercenter.com>

Leyes del Impuesto Sobre la Renta

Código Fiscal de la Federación

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



División de Investigación. Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510