



LA **VACUNA** CONTRA LA **DESIGUALDAD**





CAPÍTULO 3

OPCIONES TRIBUTARIAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS

La crisis suscitada por la pandemia de la Covid-19 ha resaltao la necesidad de contar con mayores recursos para hacer frente a las problemáticas sociales más apremiantes de la actualidad. En el marco de la crisis sanitaria, se requiere acomodar la política fiscal para financiar las necesidades de los sistemas de salud y educación públicas, así como las redes de seguridad social y la inversión productiva.

No obstante, México ha presupuestado únicamente 0.2% del PIB adicional para apoyar a las instituciones de salud pública y 0.5% del PIB para los hogares y empresas; así como 0.5% del PIB en préstamos para las personas desempleadas³³. Se requieren mayores ingresos públicos para financiar tanto la respuesta a la emergencia económica y sanitaria, como las soluciones para el resto de los problemas sociales de la actualidad, incluido el desarrollo sostenible en el largo plazo.

Dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el país con la menor recaudación tributaria como proporción del tamaño de la economía; los ingresos tributarios del gobierno federal representan 16.5% del PIB, mientras que el promedio para la OCDE asciende a 33.8%³⁴. Esto se acentúa al observar los impuestos pagados por los sectores de la población de mayores ingresos. De acuerdo con un reporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en promedio, las personas de mayores ingresos (decil 10) pagan una tasa efectiva del Impuesto Sobre la Renta (ISR) del 11.7%, (CEPAL, 2017)

Por otro lado, la pandemia ha provocado la disminución del espacio fiscal, entendido como los recursos disponibles para realizar política pública después de descontar los gastos ineludibles³⁵, del 6.4% del PIB en 2016 a 2.2% del PIB en 2021 (CIEP, 2021). Este fenómeno implica que los recursos que se encuentran disponibles para el financiamiento de educación, salud, infraestructura, seguridad y programas sociales como guarderías o

transferencias monetarias son cada vez menores, lo que significa que la cobertura o la calidad de estos bienes y servicios puedan ser más precarios.

Asimismo, el sistema fiscal mexicano dista de ser redistributivo de manera significativa. Esto significa que después de que el Estado cobra impuestos y los transfiere a la población, los niveles de desigualdad permanecen elevados³⁶. Las crecientes desigualdades causadas por la pandemia resaltan la necesidad de fortalecer la capacidad redistributiva del Estado: mientras que entre 8.9 y 9.8 millones de personas caerán en la pobreza a causa de la pandemia (ver capítulo 1), las personas en México con un patrimonio superior a mil millones de dólares aumentaron su riqueza en aproximadamente 741 mil millones de pesos desde el origen de la pandemia³⁷ (Forbes, 2020; CONEVAL, 2020).

Gravar el patrimonio y los ingresos de las personas de mayor capacidad económica también es una cuestión de género. Como señalan Harding, Pérez-Navarro y Simon (2020), mientras que los hombres y mujeres continúan enfrentando realidades socioeconómicas diferentes, los sistemas tributarios las impactarán de manera distinta. Así, puesto que las mujeres perciben menos ingresos en el sector formal, dedican más tiempo al trabajo no remunerado y poseen menos activos que los hombres. La falta de progresividad tributaria continuará favoreciendo a los hombres de mayores recursos.

Ante la necesidad de contar con mayores recursos para financiar una salida a la crisis, así como proteger la economía de las personas, en este capítulo se plantean diversas opciones de políticas tributarias que le permitirían al Estado mexicano aumentar los ingresos públicos, y así el margen de maniobra del mismo, además de avanzar hacia un sistema tributario más progresivo; es decir, que grave en mayor medida el patrimonio y los ingresos de quienes tienen más capacidad económica³⁸.

33. Ahmed Hannan, S., Honjo, K., & Raissi, M. (2020). Mexico Needs a Fiscal Twist: Response to COVID-19 and Beyond. IMF.

34. OCDE (2020). Revenue Statistics 2020. Recuperado de: <https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-2522770x.htm#:~:text=Metadata&text=Tax%20to%20GDP%20ratio%3A%20New.of%20GDP%20relative%20to%202018>.

35. Los gastos ineludibles se refieren a aquellos que ya están comprometidos en el presupuesto, como el pago de intereses de la deuda, las pensiones y las aportaciones a los estados y municipios.

36. Cuando observamos el efecto de los impuestos y transferencias en el coeficiente de Gini métrica usada para expresar la desigualdad, donde 0 es igualdad perfecta y 1 concentración absoluta se vuelve evidente que, en contraste con otros países de la OCDE y de América Latina, la política fiscal mexicana tiene un menor impacto en la distribución del ingreso. De un Gini de 0.48 después de impuestos y antes transferencias, pasa a 0.46 después de éstas. (OCDE, 2019).

37. Cálculo realizado con el tipo de cambio FIX al 5 de marzo de 2021 de 21.26 pesos por dólar. Tomado de Banxico: <https://www.banxico.org.mx/tipocamb/main.do?page=tip&idioma=sp>

38. Como ha señalado la OCDE, dada la caída de los ingresos y el consumo de las personas, la tributación al patrimonio y a los ingresos por capital deberían jugar un papel más importante durante el contexto de esta crisis (OCDE, 2020)

En este capítulo se abordan tres temáticas tributarias que contribuirán al debate público para la ampliación del espacio fiscal y con ello que el Estado pueda destinar mayores recursos para la atención de los retos ante la pandemia por Covid-19. La primera corresponde a aquellas políticas tributarias enfocadas en gravar el patrimonio de las personas; es decir, la titularidad o transferencia de bienes entre las personas físicas. En este apartado se desarrollan los aspectos mínimos a considerar para la creación de dos tipos de tributos: el Impuesto a la Riqueza Neta y un impuesto a las transferencias de patrimonio a través de herencias y donaciones. Adicionalmente, se analizan diversos aspectos que tendrían que modificarse para aumentar la recaudación efectiva de los únicos impuestos al patrimonio que existen en nuestro país: el predial y la tenencia.

El segundo apartado aborda diversas opciones para mejorar la progresividad del Impuesto Sobre la Renta para las personas físicas (ISR personal). Así, se analizan el diseño de las tarifas, el trato preferencial que reciben las ganancias de capital y la existencia de beneficios fiscales.

Finalmente, el tercer apartado desarrolla diversas opciones para reducir la discrecionalidad de nuestra política tributaria. Allí se abordan posibles mejoras a la regulación en torno a tres tipos de políticas que impactan la recaudación y transparencia nuestro sistema tributario: el etiquetado de impuestos, la creación de beneficios fiscales (gastos fiscales) y la publicación de información sobre las declaraciones anuales de los contribuyentes.

Vale la pena hacer algunas precisiones para delimitar el campo de análisis de este estudio: normalmente, los regímenes fiscales nacionales consideran dos divisiones: una primera, basada en la distinción entre personal y corporativo, y una segunda, centrada en la división entre residentes y extranjeros. En este trabajo se consideran sólo los impuestos personales a residentes. Por otra parte, este capítulo tampoco explora los problemas asociados al ejercicio del gasto público y otros factores que influyen en la legitimidad de nuestro sistema tributario. En la literatura académica, a este último concepto se le conoce como *moral tributaria* (Recuadro 3.1), entendida también como la disposición no monetaria que tienen los contribuyentes en el pago voluntario de sus impuestos (Torgler 2005, Frey y Torgler 2007).

RECUADRO 3.1. DISPOSICIÓN AL PAGO VOLUNTARIO DE IMPUESTOS O MORAL TRIBUTARIA

En México, la disposición a pagar impuestos es baja. En 2016, 37% de las personas en México consideró que la evasión fiscal era justificable, una cifra mayor a 29.7% promedio en la región (CIEP, 2020). Estos niveles de moral tributaria pueden explicarse a partir de las percepciones de los contribuyentes sobre la reciprocidad entre los bienes públicos provistos por el Estado y la equidad del sistema fiscal (*Ibid*).

Además, en una encuesta realizada por OXFAM (2020), se muestra que únicamente 40% de las personas encuestadas estuvo de acuerdo con la afirmación que los impuestos contribuyen a que el gobierno pueda ofrecer buenos servicios públicos, mientras que 43% no estuvo de acuerdo.

Esta percepción contribuye a que más del 80% de los encuestados considera que los actuales niveles de impuestos son muy altos, aunque la comparación con otros países sugiera lo contrario. Así mismo, la mayoría de los

participantes expresó la percepción que las personas de clase media y baja pagan muchos impuestos, mientras que los más ricos son los más favorecidos por el sistema impositivo.

Estos resultados confirman las conclusiones de Castañeda *et al.* (2020), quienes indican que la falta en la provisión de bienes públicos, así como la percepción de que otros contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones fiscales, disminuyen la voluntad de pagar impuestos. De este modo no se cumple con el fisco al no percibir que es necesario hacerlo, ya sea por fallas en el Estado o porque otros sí contribuyen.

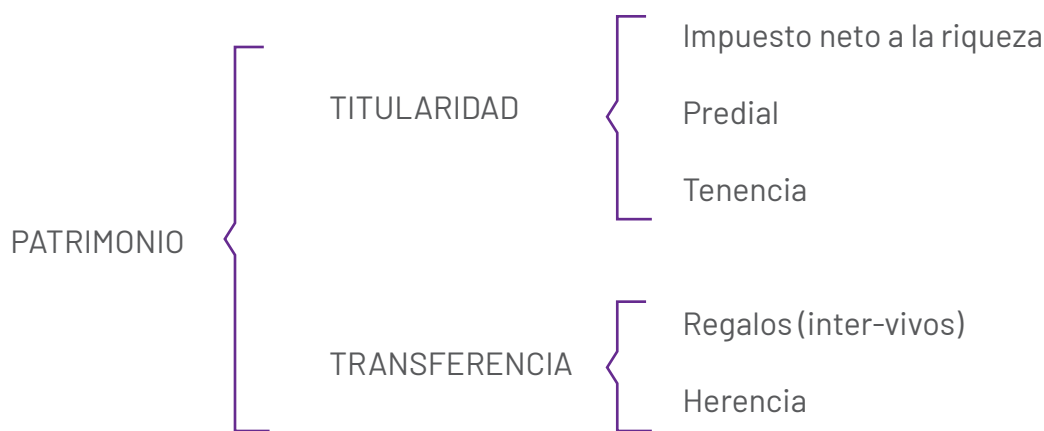
Como consecuencia de la baja disposición frente al pago de impuestos, la evasión fiscal prevalece. En 2016, la tasa de evasión total de impuestos fue estimada en 16.1% de los ingresos potenciales, o 2.6% del PIB para ese año (UD-LAP, 2017).


3.1 OPCIONES TRIBUTARIAS SOBRE EL PATRIMONIO Y LA RIQUEZA

Los impuestos al patrimonio gravan la titularidad y la transferencia de los bienes de las personas. Como se observa en la Figura 3.1, cada una de estas categorías generales se divide en impuestos específicos. Por un lado, las cargas fiscales sobre la titularidad incluyen el impuesto neto a la riqueza, el predial y la tenencia; por otro lado, los impuestos a la transferencia abarcan las donaciones y las herencias.

Además de su relevancia como instrumentos recaudatorios, los impuestos al patrimonio o a la propiedad son considerados una herramienta adicional para reducir la concentración de la riqueza (OCDE, 2018; Saez & Zucman, 2019). Estos gravámenes contribuyen a que las personas que poseen activos financieros y físicos también contribuyan al gasto público, y no sólo quienes perciben altos ingresos o salarios.

Gráfico 1. División conceptual de los impuestos al patrimonio



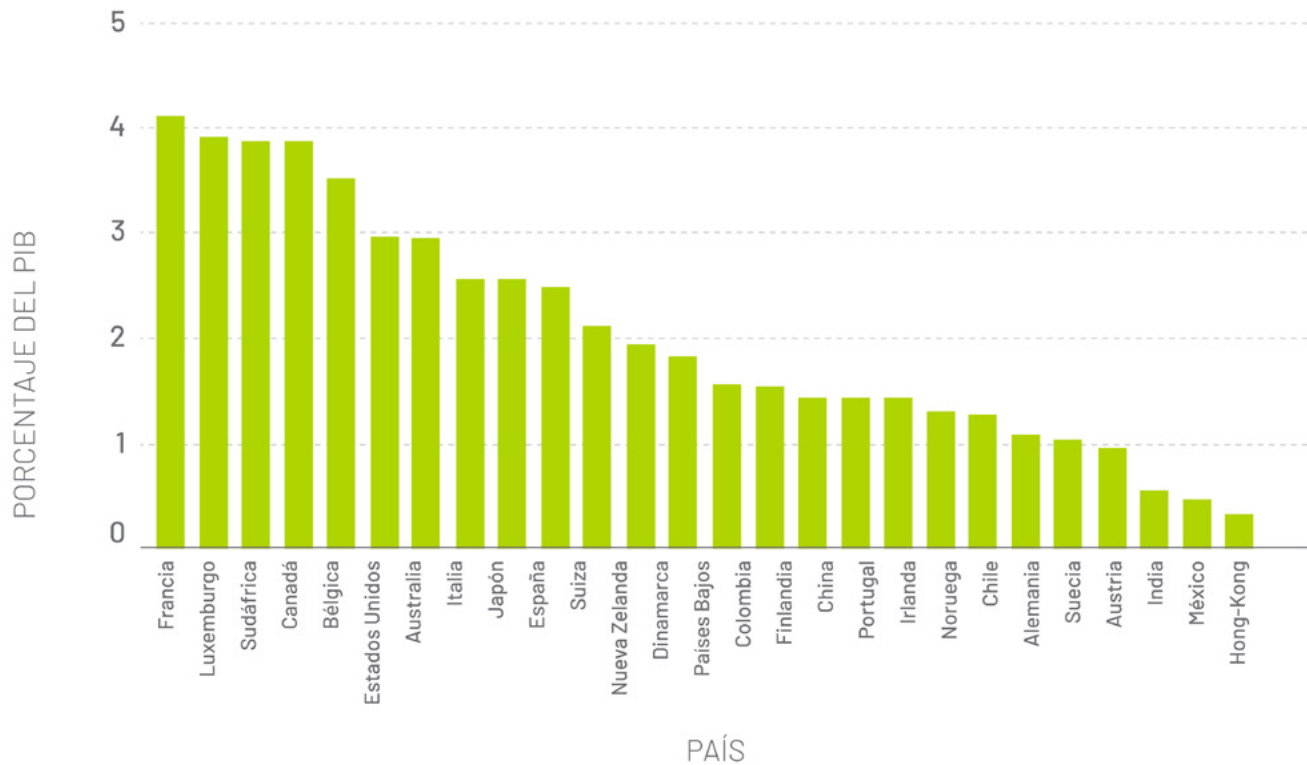
 **Fuente:** Elaboración propia de los autores.

En México, este tipo de impuestos existen únicamente a nivel local, en forma de la tenencia y el predial (Ver secciones 3.3 y 3.4). La recaudación de impuestos al patrimonio en México es baja comparada con los países de la OCDE (Gráfico 2), quienes en promedio recaudan 1.1 % del PIB, mientras que México sólo 0.33% del PIB en forma de impuestos a la propiedad. La recaudación en México es inferior a la de Hong-Kong (categorizado como un paraíso fiscal), donde sólo se cobra impuesto a la posesión de inmuebles (Gráfico 2) (Hilnes, 2010; Tørsløv et al., 2018). Los ingresos por el concepto también son menores a aquellos de países con niveles similares

de desarrollo a México, como Colombia y Chile, los cuales recaudan 1.5% y 1.1% del PIB en impuestos a la propiedad, respectivamente.

Los impuestos al patrimonio también son una cuestión de género. Aunque la falta de información no nos permite hacer un análisis detallado sobre la distribución total de los activos, de acuerdo con el INEGI, una mayor proporción de viviendas particulares poseídas por una sola persona pertenecen a hombres (56%), mientras que a mujeres les pertenece el 35.3% (INEGI 2016).

Gráfico 2. Porcentaje de ingresos por impuestos a la propiedad con respecto al PIB total en países seleccionados. 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD Tax Database.

Bajo este contexto, en este documento se analizan los efectos de crear nuevos impuestos que graven el patrimonio de las personas con mayores recursos, ya sea a través de un Impuesto a la Riqueza Neta, o bien, modificando la exención vigente en el caso de los ingresos

por herencias y donaciones. Además, se analizan los problemas en torno al impuesto predial y el impuesto a la tenencia, incluyendo políticas públicas que podrían mejorar la recaudación de estos impuestos.

3.1.1 IMPUESTO A LA RIQUEZA NETA

El impuesto a la riqueza neta se calcula a partir del patrimonio total de las personas, una vez descontadas sus deudas. El patrimonio incluye inmuebles, automóviles, cuentas bancarias, bonos, acciones, fondos de inversión, pólizas de seguro de vida, embarcaciones, aeronaves,

joyas, obras de arte y antigüedades, así como derechos de propiedad intelectual o industrial (OCDE, 2018c).

En el marco de la crisis sanitaria por la pandemia de la Covid-19, los impuestos a la riqueza han surgido como una

39. Malax-Echevarria, A. H. (2020). El impuesto a la riqueza, una realidad en Argentina. El País.

40. Wodrich, N. (8 de julio de 2020). 'Net wealth tax on Canadian resident economic families'. Office of the Parliamentary Budget Office. Disponible en: <https://bit.ly/3g4Emq8>; Nuevo Mundo. Diario Digital. (28 de mayo de 2020). Impuesto a los súper ricos de Chile: La propuesta PC para ayudar a las familias más golpeadas por la crisis. Disponible en: <https://bit.ly/3k5wpnE>

opción temporal y extraordinaria para financiar las políticas de emergencia sanitaria y de recuperación económica. Durante el año pasado, Argentina³⁹ aprobó una aportación extraordinaria de este tipo, y países como Canadá, Chile, Perú, el Reino Unido y Sudáfrica han discutido la posibilidad de introducir este impuesto⁴⁰.

Imponer una carga tributaria sobre los patrimonios de las personas con mayor riqueza en tiempos de crisis no es una idea nueva; como explica O'Donovan (2020), fue implementado por diversos países durante el siglo XX para financiar los esfuerzos de reconstrucción derivados de las guerras mundiales, y durante el siglo XXI para financiar la recuperación tras la crisis financiera del 2008.

El interés reciente por el impuesto a la riqueza contrasta con su debilitamiento como política redistributiva usada dentro de la OCDE: en el periodo 1990-2017 el número de países que contaban con este impuesto pasó de 12 a 3 (España, Noruega y Suiza). El caso de Francia es un ejemplo de esta tendencia. Bernard y Spire (2019) han encontrado que a pesar de que el impuesto sobre el patrimonio era bien conocido por la mayoría de la población (87%) y considerado como justo (67%), en 2018 fue sustituido por un impuesto menos progresivo, el cual sólo considera como base los activos inmobiliarios de alto valor.

La extinción gradual del impuesto a la riqueza forma parte de un proceso más amplio en el que durante las últimas tres décadas se han disminuido algunos impuestos bajo la promesa de un mayor dinamismo en la economía —provocando que el sistema fiscal global sea menos progresivo—, lo cual es considerado una de las razones por las que la brecha entre ricos y pobres ha aumentado en el mismo periodo⁴¹ (OCDE, 2018c).

A pesar de su popularidad y sus potenciales beneficios redistributivos, la creación y administración de este tipo de impuesto puede ser compleja. Para dar cuenta de estas dificultades, se analizan tres aspectos del diseño que son parte inherente del Impuesto a la Riqueza Neta: el umbral de exención, la valuación de activos y la posible falta de liquidez⁴².

Uno de los elementos a considerar en el diseño de un impuesto neto a la riqueza es el de los umbrales de exención. Idealmente, la exención debería ser lo suficientemente alta para que este impuesto sólo sea pagado por las personas con mayor riqueza, y no debería distinguir entre los tipos de activos que posean las personas. De acuerdo con la OCDE (2018c), aunque los tratamientos diferenciados por tipo de activos puedan justificarse como socialmente importantes (exenciones para el ahorro para el retiro y la vivienda de las personas), dificultan el pago de este impuesto y crean oportunidades para la elusión fiscal.

Por otro lado, el problema de la valuación consiste en la falta de precisión en la determinación del valor de mercado de ciertos bienes por ejemplo, bienes domésticos o acciones en compañías que no cotizan en las bolsas de valores constituyentes de la base tributaria de las personas. Es importante observar que la valuación de estos activos levanta consideraciones muy específicas, por lo que deben de ser estudiados caso por caso. Afortunadamente, la experiencia de otros países en torno a este tema podría ser replicada en el nuestro (Daly & Loutzenhiser, 2020).

Finalmente tenemos el problema de la liquidez, el cual se desprende de las altas valuaciones que se puedan hacer sobre ciertos bienes; dicho de otro modo, este problema surge especialmente para las personas que tienen una alta cantidad de activos, pero poca disponibilidad de recursos para pagar las obligaciones fiscales que derivan de ellos. Para lidiar con este problema existen diversas respuestas, como el diferimiento de los pagos a lo largo del año (Loutzenhiser & Mann, 2020).

Aunque no es propiamente un problema de diseño como los desarrollados en esta sección, la imposición de cualquier impuesto debe considerar los efectos de comportamiento que pueden surgir en los contribuyentes como la fuga de capitales. Este tema está fuera del objetivo del presente trabajo, por lo que sólo comentamos algunas implicaciones para el caso mexicano (Recuadro 3.2).

41. Por ejemplo, según relata la OCDE, la tasa legal máxima promedio de la OCDE del Impuesto a los Ingresos Personales (lo equivalente al Impuesto Sobre la Renta para personas físicas) disminuyó del 65,7% en 1981 al 50,6% en 1990 y al 41,4% en 2008.

42. Para un recuento completo de los problemas de diseño en este tipo de impuestos, consultar Chamberlain, E. (2020). Wealth taxes in foreign countries. Wealth Tax Commission Background Evidence Papers - countries, 130.

RECUADRO 3.2. EFECTOS DE COMPORTAMIENTO ANTE EL PAGO DE IMPUESTOS

En general, los individuos tienen dos tipos de respuesta a los cambios en el diseño de los impuestos. Por un lado, tenemos lo que se conoce como efectos reales, el cual se observa en variables macroeconómicas con efectos en la producción – e.g. la oferta de trabajo o la proporción del ingreso destinada al ahorro. Por otro lado, están los efectos artificiales o de reporte, comúnmente entendidos como las modificaciones en la forma en que los contribuyentes presentan su información fiscal a las autoridades.

En los últimos años, estos efectos en el comportamiento de los contribuyentes han sido estudiados para el caso específico de los impuestos netos a la riqueza. El análisis de Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha (2018), centrado en el caso de Colombia, es relevante para el resto de los países Latinoamericanos. Los autores exponen que, ante la instrumentalización de los impuestos a la riqueza, los individuos pueden subreportar o esconder su riqueza en paraísos fiscales. Se llegan a dos conclusiones relevantes. Uno, la elasticidad calculada es del 2% –por cada punto porcentual que aumenta la tasa impositiva, la riqueza reportada cae en esa cantidad-. Además, al descomponer esta elasticidad entre efectos reales y artificiales, se llega a la conclusión de que el declive en la riqueza reportada se debe al subreporte de activos, así como al sobrereporte de deudas deducibles del impuesto. Por otro lado, los contribuyentes más ricos responden a mecanismos de cumplimiento más estrictos y a incentivos fiscales. En particular, esta conclusión rebaja el temor de un *vuelo de capitales* ante un sistema de administración tributaria con las atribuciones necesarias.

Aunque en condiciones institucionales muy diferentes a las de México, Seim (2017) conduce un estudio en Suecia en el que calcula la elasticidad de este impuesto con respecto a la tasa de imposición. Sus resultados indican que la reducción en los activos reportados ante cambios en la tasa impositiva se debe principalmente a respuestas artificiales; esto se debe a que los contribuyentes reportan a las autoridades fiscales una cantidad menor de activos a la que en realidad poseen. Lo anterior abre la posibilidad de que al implementar mejores mecanismos de vigilancia, la evasión será menor y por lo tanto los efectos reales serán pocos.

Advani, Hughson y Tarrant (2020) se concentran en un meta-análisis sobre las elasticidades al impuesto neto a la riqueza. Encuentran que el rango de elasticidades calculado en distintos estudios conducidos en países con este impuesto va del 0.054% a 43.2%. Aunque esta diferencia es amplia, demuestra que se debe principalmente a factores específicos como la metodología empleada y las características específicas de cada política. A partir de estos análisis, los autores calculan que, para el Reino Unido, la elasticidad de un impuesto a nivel nacional (lo que evitaría la competencia regional) y con pocas oportunidades para subreportar la riqueza sería de entre el 7 y el 17%. Aunque los contextos son muy diferentes, este rango podría darnos una idea de qué esperar de implementarse este impuesto en México.

En torno a las consideraciones numeradas, se desarrolló una simulación del cambio al impuesto a la riqueza neta en México, en el cual se analiza gravar la riqueza de las personas con más recursos del país, según Forbes (2020), a una tasa uniforme anual de 3.5%. De esta forma, se tributaría el patrimonio neto de aquellas personas con una riqueza neta superior a 10 mil 746

millones de pesos⁴³. Si tomamos en cuenta este diseño, el potencial recaudatorio asciende a 99 mil millones de pesos, equivalentes a 0.4% del PIB. Esta cantidad representa 2.8% del total de los ingresos tributarios en el país; esto es más que lo presupuestado para el INSABI en 2021 y 8.2 veces más que lo destinado a los Institutos Nacionales de Salud (PEF 2021).

43. La riqueza en pesos de las 35 personas con mayores recursos en la lista se calculó usando el tipo de cambio FIX promedio para O20 (21.4936). Banco de México. (2021). Tipo de cambio Pesos por dólar E.U.A., Para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera, Fecha de determinación (FIX) Cotizaciones promedio. Recuperado de : <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetaAction.do?§or=6&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es>

No obstante, el ejercicio de estimación debe tomarse como una primera estimación. En efecto, el monto de riqueza a partir del cual se actúa el gravamen, así como las tasas, deberían ajustarse en el marco de una mayor investigación sobre el tema.

Para garantizar que los ingresos recaudados se dirijan hacia nuestro sistema de salud y educación, el

impuesto a la riqueza neta tendría que crearse bajo la lógica de un impuesto extrafiscal en términos de los artículos 3, 4 y 25 de la Constitución Mexicana (Cámara de Diputados, 2021), los cuales regulan la obligación del Estado mexicano por garantizar el derecho a la educación, la salud y una distribución más justa de la riqueza y el ingreso, respectivamente.

3.1.2 HERENCIAS Y DONACIONES

Conforme al artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), quienes reciben una herencia están exentos del pago de ISR. No obstante, dicha exención no ha existido siempre. Luego de la Revolución Mexicana y hasta 1961, la federación y las entidades federativas implementaron distintos esquemas de gravamen a las herencias; es decir, a la transmisión intergeneracional de la riqueza⁴⁴.

La transmisión de riqueza a través de herencias y donaciones es uno de los principales mecanismos que reproducen y profundizan la desigualdad intergeneracional. Existe evidencia en múltiples investigaciones de que este tipo de impuestos es una forma adicional para disminuir la desigualdad desde la vía tributaria, sumado al objetivo del potencial recaudatorio⁴⁵. Según señala la OCDE (2018c), el impuesto a las herencias puede funcionar también para

procurar la igualdad de oportunidades, en tanto las herencias implican una ventaja no ganada para quienes se ven beneficiadas por ellas.

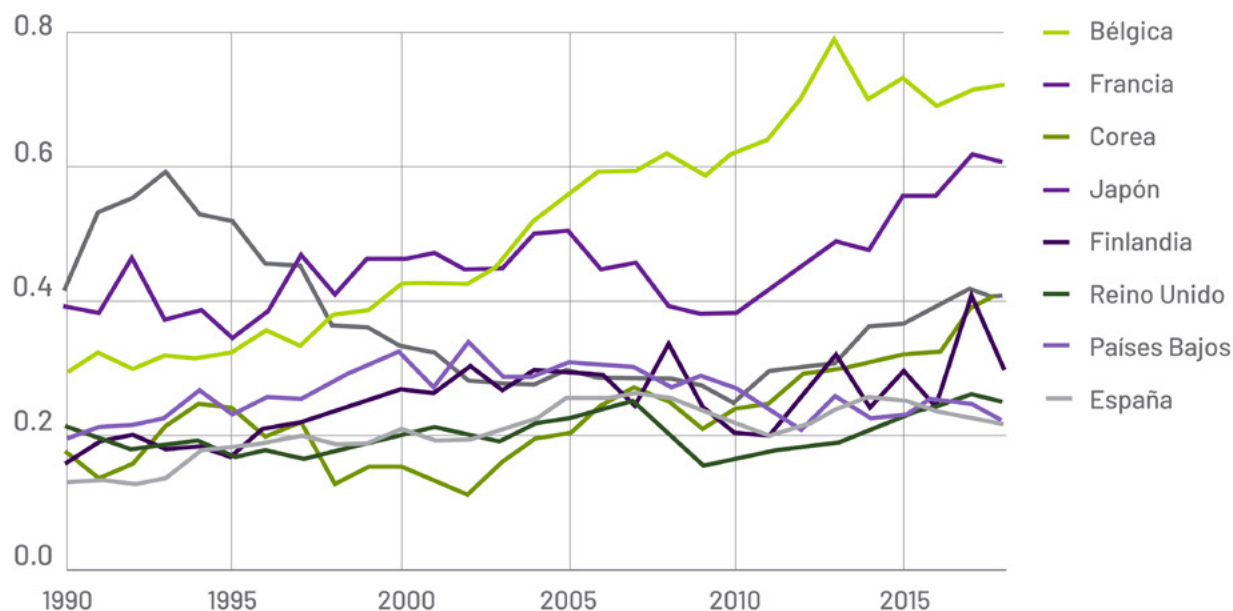
El impuesto a las herencias ha sido recurrente en diversos países a nivel mundial, aunque son varios quienes lo han eliminado por distintas valoraciones políticas (Huerta & Sánchez, 2017). Actualmente, el gravamen se implementa en 21 de 34 países de la OCDE, con una tasa promedio de 15%. En la Figura 3 se observa la evolución de los impuestos a las sucesiones y donaciones durante los últimos años en 9 diferentes países de la OCDE⁴⁶. En cinco de estos países (Finlandia, Corea, Países Bajos, Reino Unido y España) la recaudación se ha mantenido relativamente estable en los últimos años.

44. Al respecto, véase Serna, J. (2004). Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México. Primera Edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://goo.gl/Lb4rCQ>

45. Al respecto, véase Atkinson (2016) "Inequality. What can be done?". Cambridge, MA. Harvard University Press; CEPAL (2008). Impuestos a los patrimonios en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo. No. 66. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5433>; Piketty, Thomas, (2014). Capital in the Twenty-first century. Cambridge Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press; Saez, Emmanuel & Zucman, Gabriel (2019). The triumph of injustice. How the rich dodge taxes and how to make them pay. W.W. Norton & Company, NY

46. OECD.Stat, consulta: <https://stats.oecd.org>

Gráfico 3. Recaudación de los impuestos a las sucesiones, donaciones y herencias en países seleccionados como porcentaje del PIB, 1990-2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE.

Los países que gravan las herencias y donaciones suelen contemplar exenciones o reducciones de impuestos en función del parentesco de las personas con la finalidad de no afectar el patrimonio familiar. En efecto, el diseño de una imposición del tipo para el caso de México podría incluir exenciones que eviten el gravamen a la clase media y quienes menos tienen (Fundar, 2021).

A continuación, se mencionan algunas características que podría tomar en cuenta una propuesta de impuesto a las herencias, con miras a evitar su elusión. En este sentido, algunas cuestiones a tratar serían determinar el impuesto con base en el avalúo que un perito realice de todos los bienes transmitidos al heredero; considerar los bienes fideicomitidos como patrimonio del fideicomitente o del fideicomisario, y armonizar el cobro de este impuesto con el impuesto a las donaciones.

Al respecto, es importante recordar que actualmente, las personas que incrementan sus ingresos o patrimonio a través de una donación, deben pagar ISR bajo ciertos casos. Así, el artículo 93 fracción XIII de la LISR exenta el pago

sobre las donaciones entre cónyuges ascendientes y descendientes, lo que permite realizar donaciones entre familiares cercanos y transmitir así grandes fortunas de una generación a otra. Si este tratamiento no es modificado, una persona podría donar todos sus bienes con la finalidad de eludir el pago de ISR por concepto de herencias.

Puesto que el ISR que una persona heredera tendría que pagar dependería de la repartición de bienes que se determine en un proceso sucesorio, estimar la recaudación resulta una tarea compleja; sin embargo, es posible estimar un intervalo si se considera la recaudación de este impuesto en países con un marco institucional similar al nuestro⁴⁷. Si el impuesto ingresara un monto cercano al observado en otros países de Latinoamérica, en proporción con el tamaño de la economía, la recaudación potencial podría encontrarse en un rango de entre \$5 mil y \$30 mil millones de pesos (entre 0.02% y 0.12% del PIB).

Al considerar algunas economías de la OCDE, el potencial recaudatorio se encuentra entre los \$50 mil y \$170 mil millones de pesos (entre 0.2 y 0.7% del PIB).

⁴⁷. Ecuador: 0.02%; Chile: 0.07% y Brasil: 0.12% del PIB. Latindadd. (2020). Ahora o nunca: impuestos a la riqueza y a las grandes fortunas en América Latina y el Caribe.

3.1.3 PREDIAL

El predial es el impuesto cobrado sobre la propiedad de bienes inmuebles. En México, este impuesto es cobrado directamente por los municipios y en algunos casos por las entidades federativas. Cuando el predial se diseña e implementa adecuadamente, provee de una fuente de ingresos estables a los gobiernos locales, pues por lo general el valor de la propiedad no cambia abruptamente y su valor es determinado por los catastros gubernamentales. Este impuesto también tiene la ventaja de ser progresivo y redistributivo, pues su pago es mayor conforme aumenta el valor de las propiedades, y lo recaudado se dirige a la totalidad de la población (CIEP, 2020b).

A pesar de sus ventajas, la implementación del impuesto en México ha impedido explotar el potencial recaudatorio del gravamen. Durante 2019, los municipios del país recaudaron 26 mil 133 millones de pesos por este concepto⁴⁸. Desde una perspectiva internacional, los ingresos por predial en México suman al 0.21% del PIB, 0.89 puntos porcentuales menos que el promedio de la OCDE (1.1% del PIB), y por debajo de otros países latinoamericanos como Colombia y Chile, que recaudan 0.81% y 0.71% de su PIB, respectivamente⁴⁹.

Existen diversos problemas alrededor de la recaudación del predial en México, los cuales pueden dividirse en tres vertientes principales. El primero trata de la falta de actualización de los valores catastrales de la propiedad inmueble. Dichos valores catastrales representaron 42.4% del valor de mercado de las viviendas en 2014 (INEGI, 2016). Para lograr aumentar la recaudación, es necesaria la actualización de los valores catastrales, una labor que depende de los municipios y del gobierno federal. Al respecto, se requiere ampliar la efectividad del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para modernizar y mantener actualizada la información de la propiedad inmobiliaria⁵⁰.

El segundo de estos problemas se asocia con la tarifa cobrada sobre la base tributaria. El diseño de las tasas debería ser progresivo; es decir, que se cobre un porcentaje mayor a propiedades inmuebles con valores catastrales más elevados. Las tasas o tarifas impositivas de predial varían a lo largo de la república. Sólo en 10 ciudades capitales de las entidades federativas se tienen tasas

progresivas de recaudación, mientras que en el resto la tasa es fija, variando de un amplio rango de 0.1% a 1.2% (Unda, 2018).

Por último, la tercera problemática consiste en la existencia de gastos fiscales; es decir, los tratamientos fiscales como subsidios o descuentos que reducen el monto a pagar. Aproximadamente, 3 de cada 4 municipios en el país otorgan beneficios tributarios a distintos grupos de la población y descuentos por pronto pago (INEGI, 2016). En Xalapa, Veracruz, las prerrogativas representan hasta 20% de la recaudación por predial, 14% en Aguascalientes, Aguascalientes y 10% en Mérida, Yucatán (Unda, 2018). Para aumentar la recaudación del predial, la instrumentación de gastos fiscales debería enmarcarse en un análisis robusto en términos de costo-beneficio.

Dada la desigualdad de distribución en la riqueza relacionada con la propiedad inmueble, el impuesto predial efectivamente tiene el potencial de una recaudación progresiva. Según estimaciones propias, el 10% más rico del país acumula 28% del valor de las propiedades inmuebles (casas, departamentos, edificios y locales que están dentro del país). En contraste, el 40% de los hogares con menos ingresos sólo acumula 19% del total de estas propiedades. Este nivel de desigualdad implica un coeficiente de Gini estimado de 0.5.

Para ilustrar el tamaño de la oportunidad de mejora en la recaudación predial, a continuación, se muestran los resultados de una estimación potencial de los ingresos tributarios que podría generar este impuesto. Conforme a estimaciones propias, si todos los estados adoptaran un diseño del impuesto similar al de Ciudad de México (con tarifas progresivas), igualarían valores catastrales con los de mercado, no recurrirían a gastos fiscales y mejorarían la estrategia de cobranza, podrían recaudarse hasta \$378 mil mdp anualmente (1.5% del PIB); casi 7 veces más de lo que se recauda en la actualidad (\$57 mil mdp). Así, en promedio, cada persona contribuiría con \$3,111 pesos al año en forma de impuesto predial. (Anexo 1. Metodología de estimación de recaudación potencial de predial).

Como se observa en la Figura 4, la aportación sería progresiva: 34% de la recaudación vendría del 10% de mayores recursos (quienes aportarían \$133 mil mdp anualmente),

48. INEGI, consulta: <https://bit.ly/2PEpWVQ>.

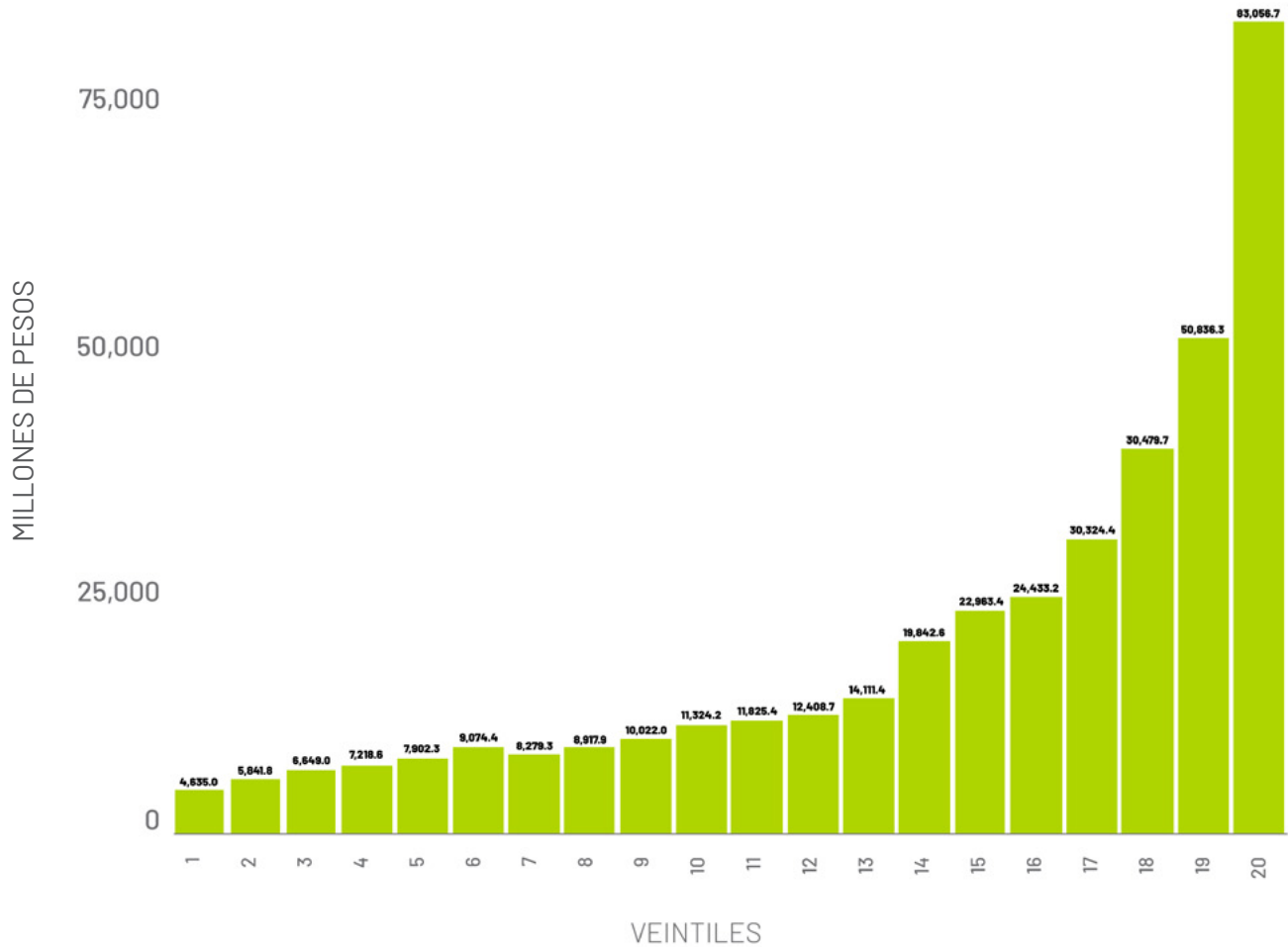
49. OECD.Stat, consulta: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

50. Los distintos problemas del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro fueron identificados por la ASF en la auditoría de desempeño 187-DS, http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019_0187_a.pdf

y sólo 15% vendría del 40% de la población de menores recursos. En términos de recaudación per cápita, una persona del 5% más rico estaría aportando, en promedio,

\$13,279 pesos anualmente, mientras que una persona del 5% más pobre sólo aportaría, en promedio, \$741 pesos.

Gráfico 4. Recaudación potencial del predial. Centiles de ingreso



Fuente: Elaboración propia con datos de EVALÚA (2018) y SHF (2020).

Las diferencias de recaudación se mantendrían debido a las diferencias de riqueza inmobiliaria que hay en cada estado. Por ejemplo, en Ciudad de México se lograría recaudar \$93 mil millones de pesos, lo cual equivale a \$10 mil pesos, en promedio, por persona. De ese total de recaudación, 40% sería aportado por el 10% más rico, mientras que el 40% más pobre sólo aportaría 8%. Entre

los estados con menor recaudación per cápita estarían Durango y Tamaulipas, con montos cercanos a \$1,400 pesos por persona. Estados como Oaxaca, que actualmente sólo recaudan \$81 pesos por predial por persona, podrían llegar a recaudar hasta \$3,490 pesos en promedio por persona; es decir, 40 veces más ingresos tributarios por este concepto.

3.1.4 TENENCIA

El Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV, en adelante Tenencia) es un impuesto que grava el valor de mercado de los vehículos de acuerdo con sus características, como antigüedad, equipamiento y precio. Este impuesto tiene diversas ventajas en materia de recaudación y justicia impositiva: las autoridades tienen registros sobre el valor y la propiedad de automóviles, lo que facilita su recaudación y su pago recae en las personas de mayores ingresos.

Desde 2012, las entidades federativas tienen la atribución de determinar cómo cobrar este impuesto, pero como consecuencia de ello, en muchos estados se ha optado

por eliminar el cobro del ISTUV u ofrecer subsidios y descuentos que impactan negativamente en la recaudación. Así, entre 2011 y 2018 los ingresos de ISTUV a lo largo del país pasaron de un promedio de \$238.6 a \$82.3 pesos⁵¹ por persona; 71% menos⁵².

En 2018, Ciudad de México, Colima y Estado de México fueron las entidades con mayor recaudación de ISTUV per cápita con \$581.7, \$464.3 y \$400 pesos por persona, respectivamente. No obstante, 26 de las 32 entidades federativas recaudaron menos de \$100 pesos por persona, y 15 de ellas menos de \$1 peso por persona en el mismo año (Gráfico 5).

Gráfico 5. Recaudación del ISTUV per cápita por entidad federativa, 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de (INEGI, 2020; CONAPO, 2018)

51. Pesos constantes de 2018.

52. (INEGI, 2020; CONAPO, 2018).

Una de las problemáticas del esquema actual es la deriva hacia el fondo. Cuando un estado limita con una entidad donde el impuesto se encuentra altamente subsidiado o desaparecido, los propietarios pueden elegir registrar sus vehículos en la localidad vecina. Entonces, para protegerse de la creciente fuga de recursos, el estado en cuestión tendría que ofrecer mayores beneficios para los contribuyentes (Unda, s.f.).

La caída en la recaudación profundiza la problemática de la baja recaudación a nivel subnacional y representa una mayor carga para la Federación en forma de transferencias adicionales a los gobiernos locales. La pérdida de ingresos puede verse reflejada en menor inversión productiva y gasto social, perjudicando así las oportunidades de desarrollo de los sectores más vulnerables.

En efecto, si todas las entidades recaudaran lo mismo de tenencia que Ciudad de México en términos per cápita, los ingresos pasarían de \$18,283 a \$80,480 mdp (pesos de 2021)⁵³ (INEGI, 2020; CONAPO, 2018). La diferencia equivaldría a más de tres veces lo que se destinaría en 2021 para el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* y más de cuatro veces lo presupuestado para IMSS-Bienestar.

Para revertir la tendencia actual, poner fin a la carrera hacia abajo y explotar el potencial recaudatorio de la tenencia se requiere de un acuerdo nacional que revierta la extinción de este impuesto y establezca lineamientos mínimos para su aplicación. En este acuerdo nacional debería establecerse la estructura general de las tasas, así como limitaciones a los subsidios y demás gastos fiscales. Estos últimos deberían acompañarse de análisis de costo beneficio, para asegurar que las prerrogativas cumplan con los objetivos con los que se establecen.

El diseño del impuesto debe de seguir priorizando la progresividad, de manera que incida más en quienes tienen mayor capacidad de pago. No obstante, las consideraciones medioambientales están inexorablemente atadas al uso de vehículos, por lo que no pueden ser de-

jadas de lado en el diseño del impuesto. En efecto, muchos países de la OCDE aplican tasas diferenciadas de acuerdo con la emisión de contaminantes de cada vehículo (OCDE, 2009).

Sin embargo, la efectividad de este tipo de incentivos sobre la adquisición de transportes no contaminantes, como los vehículos eléctricos, ha sido puesta en duda (Congressional Budget Office, 2012). La posibilidad de pagar menos impuestos en función del poco o nulo impacto medioambiental de un vehículo tiende a concentrarse entre los hogares de mayores ingresos, pues este tipo de transportes son caros y considerados de lujo en comparación con los que utilizan combustible, por lo que tienden a ser comprados por personas de mayores ingresos. También, los vehículos eléctricos son menos atractivos como primer vehículo de un hogar, por tener menor alcance. Por lo tanto, es más probable que los hogares que los adquieren cuenten con los recursos para permitirse varios vehículos (Bosworth & Patty, 2017).

A pesar de lo anterior, las consideraciones ecológicas son de primera importancia y el fomento del uso de tecnologías más amigables con el medio ambiente no puede ignorarse. Así, los subsidios a la tenencia aplicables a los vehículos no contaminantes podrían limitarse de acuerdo con su valor de mercado. De esta forma, los beneficios fiscales podrían favorecer que las clases medias transiten al uso de vehículos eléctricos, a la vez que se paliaría el efecto regresivo del subsidio.

Finalmente, el nuevo acuerdo nacional debería promover la concientización de los contribuyentes en torno a temas fiscales, a manera de favorecer la disposición al pago del impuesto. En este sentido, sería indispensable transparentar la información sobre la recaudación de los recursos y su uso en forma de gasto público. Una manera de establecer un vínculo claro entre lo que las personas pagan y los bienes públicos que disfrutan podría consistir en asignar los recursos recaudados, total o parcialmente, a inversión en infraestructura y transporte público.

53. Asumiendo que el parque vehicular es constante en proporción a la población de cada estado y de valor equivalente.

3.2 OPCIONES TRIBUTARIAS SOBRE LOS ALTOS INGRESOS

La redistribución es más eficiente cuando se realiza a través de instrumentos directos como impuestos o beneficios basados en el ingreso.⁵⁴ Así, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) representa una herramienta efectiva para paliar la desigualdad. Sin embargo, algunas partes del diseño del tributo mitigan su capacidad redistributiva.

En este apartado se analizan tres problemas identificados que le restan progresividad al sistema de imposición a los ingresos personales en México: el diseño de las tarifas, el tratamiento a los ingresos por ganancias de capital y las deducciones personales.

3.2.1 MEJORAR LA PROGRESIVIDAD DE LAS TARIFAS DE ISR

La estructura de las tasas impositivas afecta la progresividad del impuesto. El diseño actual propicia que las personas de los deciles más altos paguen relativamente poco. La tasa marginal más alta en México es baja vis-à-vis aquella de los países avanzados. Mientras que la mexicana asciende a 35%, el promedio de la OCDE se sitúa en 42.8%. Así, la tasa máxima del país se encuentra entre las 10 más bajas de la región y es más de 25 puntos porcentuales más baja que en Suecia, la más elevada de la OCDE (OCDE, 2019b).

Recientemente, la literatura ha arrojado evidencia a favor de mayores tasas para las personas de altos ingresos. De acuerdo con Campos Vázquez, Chávez Jiménez y Esquivel Hernández (2014) la tasa marginal óptima más alta sería, en promedio, de 52%, con un rango entre 40 y 60%. Los autores estimaron que un cambio al escenario óptimo, donde los últimos cinco escalones de la estructura del ISR cambiarían a una tasa marginal de 52%, generaría ingresos fiscales adicionales de aproximadamente 0.3% del PIB.

Además, una persona necesita alcanzar 26.6 veces el salario medio mexicano para ser acreedor a la tasa más alta del impuesto: la razón más alta de los países de la OCDE (con un promedio de 5.5) y por encima de otras economías de la región, como Chile (7.6) (OCDE, 2019b). Así,

únicamente las personas con ingresos iguales o mayores a \$324,845 pesos mensuales cotizan en la tasa más alta (SHCP, 2021) y de acuerdo con datos del SAT⁵⁵, solo 0.8% de los contribuyentes que presentaron una declaración anual en 2015 fueron deudores de la tasa de 35% (SAT, 2017). Bajo este escenario, una ampliación de la base que tributa bajo la tasa marginal más elevada, procurando mantener la carga impositiva para las clases medias sin aumentos, podría incrementar la disponibilidad de recursos y contribuir a la mitigación de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Desde una perspectiva internacional, las y los mexicanos, particularmente aquellos con mayores recursos, pagan menores impuestos que los contribuyentes en los países desarrollados. Una persona con un ingreso 67% mayor a la media nacional paga un impuesto a la renta equivalente a 14% de su ingreso, mientras que el promedio de la OCDE se sitúa en 21.6% (Tabla 2). La brecha implica, por un lado, una menor recaudación y, en consecuencia, un margen de acción limitado para el Estado. Además, en tanto los impuestos sobre la renta son el mecanismo tributario más efectivo para actuar sobre la distribución del ingreso⁵⁶, la prevalencia de gravámenes reducidos para quienes tienen mayores recursos podría paliar los esfuerzos por disminuir la desigualdad social y económica del país.


54. Kaplow, L. (2010). *The Theory of Taxation and Public Economics*. Princeton University Press. U.S.A.

55. Los datos abiertos del SAT se presentan mediante un proceso de anonimización que consta en la introducción de ruidos aleatorios a las observaciones. Además, las observaciones excluyen a quienes presentaron ingresos mayores a tres desviaciones estándar por encima del promedio. El proceso se describe a mayor detalle en SAT (2015).

56. Kaplow, L. (2010). *op. cit.*

Tabla 2. Gravamen promedio del Impuesto sobre la renta por nivel de ingresos

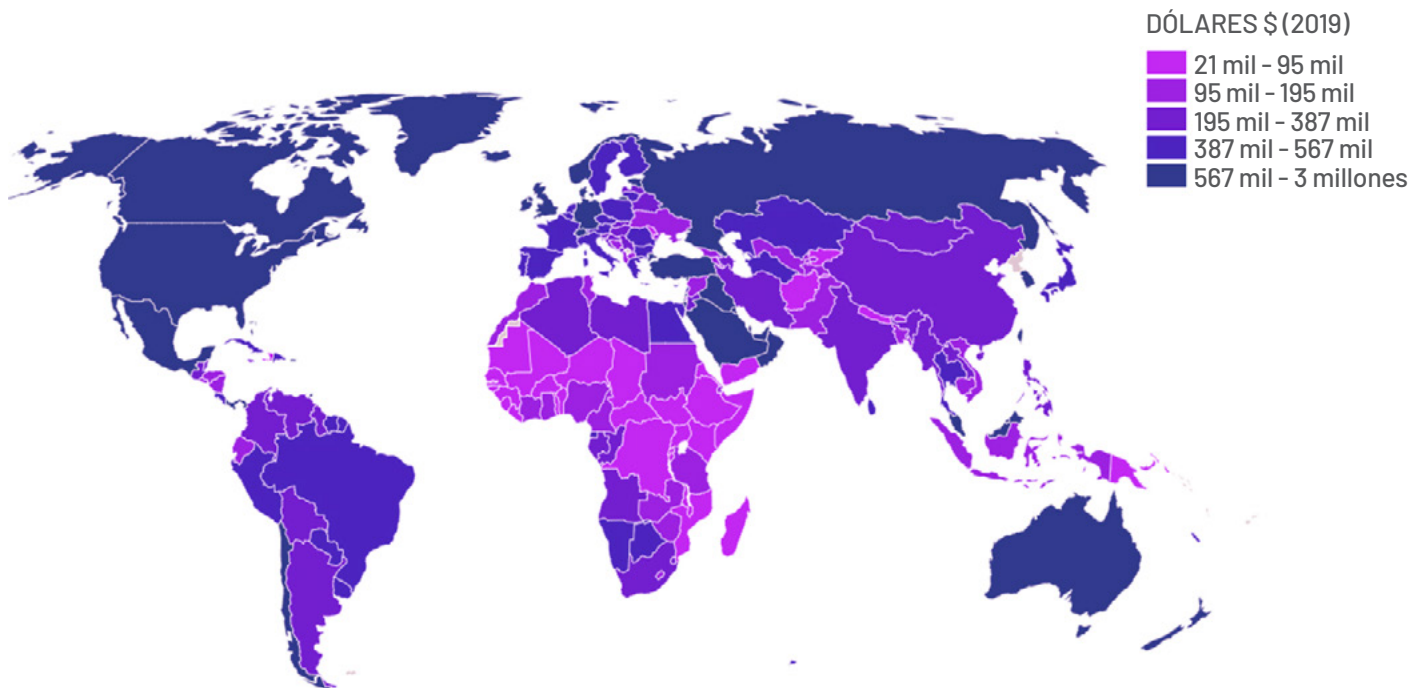
INGRESOS COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS PROMEDIOS	MÉXICO ISR PROMEDIO (% DEL INGRESO)	OCDE (PROMEDIO) ISR PROMEDIO (% DEL INGRESO)
67 %	3.7	11.4
100% (Promedio Nacional)	9.5	15.9
133%	12.1	9.0
167%	14.0	21.6

 **Fuente:** (OCDE, 2019b)

La diferencia entre el pago de impuestos en México a comparación de otros países es justificable ante la prevalencia de menores ingresos para los trabajadores mexicanos, pero no así para la parte más alta de la distribución. El 10% más rico de la población en México tiene un ingreso promedio apenas 9.9% menor que la media de las personas

en el mismo rango en la Unión Europea y 30% mayor que el promedio de América Latina (WIL, 2020). Aún más, el 1% con mayores ingresos del país percibe rentas similares a sus contrapartes en países como, como Israel, Alemania y Suiza⁵⁷, y mayores a los niveles observados en la República de Corea (Gráfico 6).

Gráfico 6. Ingreso promedio del 1% más adinerado de la población



 **Fuente:** (WIL, 2020)


57. Global Innovation Index (GII). (2020).GII score ranking. Recuperado de: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-indicator>

El diseño de los rangos del gravamen a la renta en México también favorece a quienes más tienen. En el país hay 11 tasas marginales y los incrementos entre una y otra se atenúan al final de la escalera (SHCP, 2020). Esta estructura podría ser regresiva en la medida en la que implica mayores incrementos en la carga tributaria dada un alza en el ingreso para los sectores de la población con menos recursos. Así, al recibir mayores remuneraciones, una persona en la parte más baja de la distribución del ingreso

podría ver su carga tributaria aumentada al enfrentarse a tasas cada vez más elevadas. En efecto, si alguien pasara del primer eslabón de la estructura tributaria al siguiente, su tasa marginal se incrementaría en 4.48 puntos porcentuales, mientras que alguien que pasa del penúltimo eslabón al más elevado contribuiría bajo una tasa marginal únicamente un punto porcentual superior a la anterior (Tabla 3).

Tabla 3. Tarifa mensual de ISR 2021.

LÍMITE INFERIOR	LÍMITE SUPERIOR	CUOTA FIJA	% SOBRE EXCEDENTE
0.01	644.58	0	1.92
644.59	5,470.92	12.38	6.4
5,470.93	9,614.66	321.26	10.88
9,614.67	11,176.62	772.1	16
11,176.63	13,381.47	1,022.01	17.92
13,381.48	26,988.50	1,417.12	21.36
26,988.51	42,537.58	4,323.58	23.52
42,537.59	81,211.25	7,980.73	30
81,211.26	108,281.67	19,582.83	32
108,281.68	324,845.01	28,245.36	34
324,845.02	En adelante	101,876.90	35

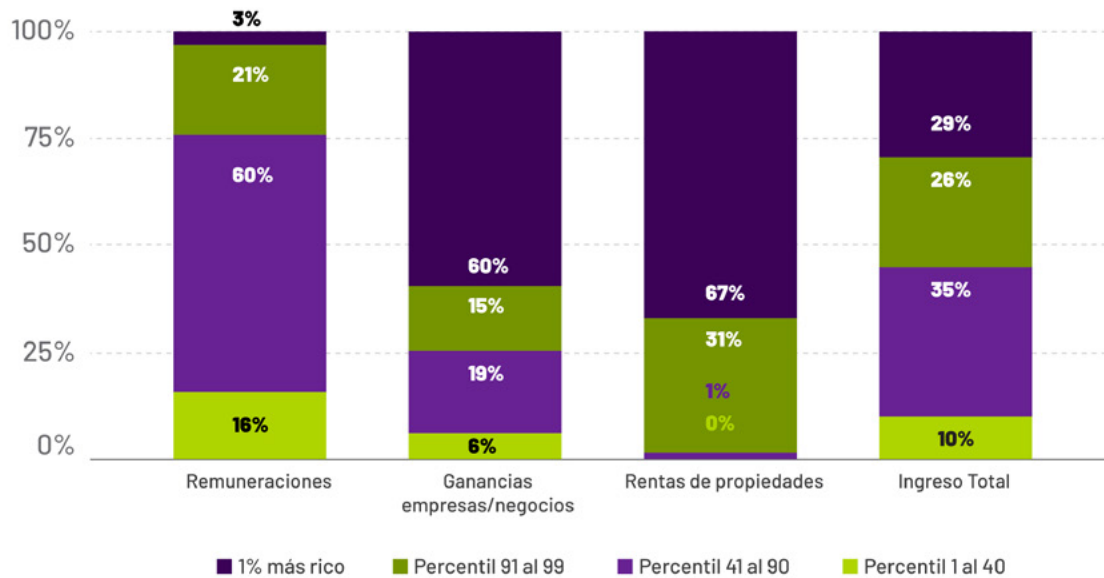
 **Fuente:** Elaboración propia con información de SHCP(2021)

3.2.2 MODIFICAR LOS TRATAMIENTOS PREFERENCIALES A LAS GANANCIAS DE CAPITAL

Uno de los factores que merma la progresividad del ISR es el trato preferencial a los ingresos por capital en oposición a los provenientes por trabajo. Para comprender este fenómeno, lo primero a tener presente es el tipo de ingresos que perciben las personas y cómo son gravadas por el ISR. Las personas pueden obtener ingresos por dos fuentes: el trabajo o el capital. Los ingresos por trabajo se obtienen al prestar un servicio a otra persona

o empresa, mientras que los ingresos por capital cuando se producen ganancias por aprovechar alguna propiedad, como al vender una casa o las acciones de una empresa en la Bolsa Mexicana de Valores. Como se observa en la Figura 7, las personas de mayores ingresos tienen como principal fuente de ingresos los generados por el capital, y los hogares más pobres dependen sólo de los ingresos generados por su trabajo.

**Gráfico 7: Distribución de los ingresos por fuente de ingreso.
% según percentiles de ingreso total por persona**



Fuente: Elaboración propia con datos de EVALÚA CDMX, basados en ENIGH 2018.

Desde una perspectiva de justicia tributaria, el impuesto al ingreso, como el ISR, debería gravar al trabajo y al capital de la misma manera. Esto significa que, independientemente de la fuente de ingresos, el impuesto al ingreso debería aplicar las mismas tasas según la cantidad de ingresos de los contribuyentes (Saez & Zucman, 2019). No obstante, los sistemas tributarios alrededor del mundo suelen brindar tratamientos preferenciales a quienes obtienen ingresos de capital (Latindadd, 2020).

Lo anterior ocurre precisamente con las ganancias de capital; es decir, los ingresos que obtienen las personas al vender una propiedad, como acciones de una empresa y bienes inmuebles. A continuación desarrollaremos en qué medida nuestro sistema tributario privilegia esta fuente de ingresos.

El artículo 129 de la LISR establece una tasa estatutaria del 10% sobre la ganancia obtenida a través de la venta de acciones en las casas de bolsa.⁵⁸ La imposición es menor a comparación con aquella establecida en otros países latinoamericanos como Chile (40%) y Brasil (22.5%).⁵⁹

A) EL TRATO PREFERENCIAL A LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES EN BOLSAS DE VALORES

las ganancias de capital reciban un tratamiento preferencial.⁶⁰ Frente a este tipo de críticas, vale la pena recordar que las tasas impositivas no son el único factor que es considerado por quienes deciden realizar transacciones bursátiles.

Una crítica recurrente hacia este tipo de impuesto suele ser su posible impacto en los incentivos para comerciar en los mercados públicos de capitales, lo que incluso ha sido sustentado por la propia SCJN para justificar que

Por ejemplo, según los últimos datos del Banco Mundial⁶¹, en México el nivel de capitalización o valor de mercado⁶² de las empresas nacionales que cotizan en la bolsa es de 32.6% del PIB; en cambio, países con tasas de imposición al capital superiores a 10% y con niveles de desarrollo si-

⁵⁸ SHCP. (2021). Ley del Impuesto Sobre la Renta. Cámara de Diputados. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_081220.pdf

⁵⁹ PwC. (2017-2021). Worldwide Tax Summaries. Capital Gain Tax (CGT) Rates. Recuperado de: <https://taxsummaries.pwc.com/>

⁶⁰ Tesis: 2a. XVI/2017(10a.) RENTA. EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL

milares a México como Brasil, Chile y Sudáfrica, tienen niveles de capitalización de 64.5, 72.2 y 300.6% de su PIB, respectivamente.

Así, en el marco de las necesidades de recursos públicos para paliar los efectos de la Covid-19, vale la pena explorar la posibilidad de unificar estas dos tasas y que el capital sea impuesto bajo el mismo esquema que los impuestos al trabajo. Unificar las tasas de impuestos a las ganancias de capital y trabajo traería diversos beneficios: por un lado, mejoraría la situación de la justicia fiscal vertical y

horizontal del sistema fiscal y, por otro lado, incrementaría la eficiencia económica y evitaría distorsiones de mercado (Bastani & Waldenström, 2018).

Cabe recordar que esta es una práctica recomendada por la OCDE (2018d) y que es ejecutada tanto en países con niveles similares de desarrollo, como Brasil y Chile, y en países desarrollados, como Canadá. De igual forma, es importante que la recaudación de este tipo de ingresos sea información pública, ya que actualmente este ingreso se incorpora en las estadísticas del ISR sin ser desagregada.

Un factor adicional que revela el tratamiento preferencial a las ganancias de capital es la exención vigente en materia de enajenación de inmuebles destinados a casa-habitación. Actualmente, las personas físicas que venden este tipo de propiedades son susceptibles a no pagar impuestos sobre la ganancia de capital si ésta es menor a \$4.6 millones de pesos.⁶³ En teoría, todas las personas pueden acceder a esta exención, pero en los hechos los contribuyentes de mayores ingresos son los principales beneficiarios.

Lo anterior queda en evidencia si consideramos que el valor promedio y la mediana de la vivienda en México se encuentran por debajo de la exención. Al 31 de diciembre de 2020, el valor promedio de las viviendas en México era de \$1,200,909 pesos, mientras que su mediana fue de \$700 mil pesos.⁶⁴ Además, el 10% de la población

B) LA EXENCIÓN SOBRE LAS GANANCIAS DE CAPITAL AL ENAJENAR UNA CASA-HABITACIÓN.

de mayores ingresos reportados en la ENIGH percibe 74% de los ingresos generados por enajenación de vivienda, y conforme a datos de declaraciones de ISR incluidas en SAT Más Abierto, 66% del total de ingresos por enajenación de bienes se concentran sólo en el 1% de los contribuyentes de mayores ingresos. (Fundar, 2021b).

Por otra parte, la exención vigente tiene un costo para nuestras finanzas públicas cuya pertinencia no ha sido evaluada por la SHCP⁶⁵. En el periodo 2016-2020, la suma de recursos no recaudados provocada por esta exención ascendió a \$40 mil millones de pesos. Para reducir los costos asociados a esta exención, una solución consiste en reducir la exención vigente de 700 mil UDIS a un rango de entre 200 mil y 380 mil UDIS⁶⁶ (entre 1.3 y 2.5 millones de pesos).

ESTABLECER UNA TASA DIVERSA A LA TARIFA CON LA QUE SE GRAVAN LOS INGRESOS POR SALARIOS Y EN GENERAL POR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

61. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Capitalización en el mercado de empresas nacionales que cotizan en bolsa. Recuperado de: <https://bit.ly/3wzAzd3> [consultado el 7 de abril de 2021]

62. El precio por acción multiplicado por el número de acciones en circulación. Ibid

63. Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 93, fracción XIX, inciso a). Para beneficiarse de esta exención, la ganancia no puede superar 700,000 UDIS (al 31 de diciembre de 2020, una UDI equivalía a 6.605597). Además de este límite, la transmisión debe realizarse ante un fedatario público y el contribuyente no debe haber enajenado otra casa habitación en los últimos tres años por los que hubiera obtenido la exención.

64. Sociedad Hipotecaria Federal, Índice de precios de la vivienda en México, Cuarto Trimestre de 2020 <https://www.gob.mx/shf/prensa/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-cuarto-trimestre-de-2020-263699?idiom=es>

65. Conforme a la ASF, la política de gastos tributarios carece de una identificación clara tanto de sus objetivos como de sus resultados. ASF, 1725-GB, Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos

66. Al 31 de diciembre de 2020

Un factor adicional que revela el tratamiento preferencial a los ingresos por ganancias de capital es la posibilidad de calcular el ISR conforme a dos procedimientos y elegir aquella tasa que implique pagar menos impuestos. Esta posibilidad no existe en el régimen en el que deben tributar las personas asalariadas o que prestan un servicio profesional; es decir, la gran mayoría de los contribuyentes en México.

Cuando una persona física obtiene una ganancia al vender un bien —distinto a un activo en las bolsas de valores— está obligada a tributar bajo el régimen de enajenación de bienes, un régimen en el que el 1% de los contribuyentes de mayores ingresos concentran 66% del total de ingresos reportados (Fundar, 2021b). Dentro de este régimen, las personas físicas deben dividir sus ganancias en dos partes desiguales y luego calcular el ISR de la ganancia mayor mediante dos procedimientos contemplados en el artículo 120 de la LISR.

C) LA POSIBILIDAD DE ELEGIR LA TASA QUE IMPLIQUE PAGAR MENOS IMPUESTOS.

Básicamente, el primer procedimiento consiste en aplicar la tasa de la ganancia menor a la ganancia mayor, mientras que el segundo procedimiento radica en promediar la tasa efectiva de los últimos cinco ejercicios fiscales y aplicar el resultado a la ganancia mayor. Una vez realizados ambos procedimientos, la persona tiene la opción de elegir aquel que represente pagar menos impuestos. (recuadro 3.3).

Este tratamiento complica aún más el marco tributario y podría ser utilizado por los contribuyentes de tal forma que, con el fin de promediar una tasa efectiva menor, declaren ingresos menores a los realmente percibidos. Por lo tanto, para mejorar la progresividad del ISR y tratar de la misma forma a quienes perciben ingresos por trabajo o capital, este mecanismo debe modificarse para que la ganancia mayor sea calculada de la misma forma que los ingresos por trabajo.

RECUADRO 3.3 LA POSIBILIDAD DE ELEGIR LA TASA QUE IMPLIQUE PAGAR MENOS IMPUESTOS.

Para comprender cómo funciona este tratamiento preferencial, es necesario desarrollar un breve ejemplo. Imaginemos que en 2010, Federico compró un terreno y diez años después decidió venderlo, obteniendo una Ganancia Total (GT) de \$20 millones de pesos. Conforme a la ley del ISR, Federico tendría que dividir su ganancia en dos partes distintas: Ganancia Acumulable (GA) y Ganancia No Acumulable (GNA). La GA equivaldría a \$2 millones de pesos, pues ésta se determina dividiendo la ganancia total entre el número de años transcurridos entre la compra y la venta del terreno. Por su parte, la GNA equivale a la GT menos la GA; es decir, \$18 millones de pesos.

Tras haber determinado ambas ganancias, Federico tendría la posibilidad de calcular el ISR sobre la GNA conforme a dos procedimientos, y elegir aquel que represente pagar menos impuestos. El primer procedimiento consiste en dividir el ISR determinado que haya sido causado por la GA, entre la misma GA, y aplicar esa tasa a la GNA, lo cual, invariablemente, ocasiona que la tasa correspondiente a las GNA sea menor a la GA. El segundo procedimiento radica en promediar la tasa efectiva de los últimos cinco ejercicios fiscales, y aplicar el resultado a la GNA.

3.2.3 SUSTITUIR LAS DEDUCCIONES PERSONALES POR CRÉDITOS TRIBUTARIOS


La Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) contempla diversos gastos personales que pueden restarse de los ingresos al momento de pagar impuestos, como colegiaturas, honorarios médicos y donativos, además de otros gastos directamente relacionados con la actividad económica de la persona. (Anexo 2). Cuando un individuo deduce —resta— alguno de estos tipos de gastos de sus ingresos anuales, al resultado se le denomina ingreso gravable, y a este monto se le aplica el ISR. Las deducciones personales, por lo tanto, provocan que el ingreso gravable disminuya y con ello el impuesto a pagar⁶⁷.

Actualmente, es posible deducir 10 tipos de gastos personales y cada uno de ellos se concentra en las personas de

mayores ingresos (Tabla 4). De acuerdo con la información del último año disponible, en 2021 las deducciones personales podrían costarle al Estado cerca de 27 mil 530 millones de pesos, lo que equivale al monto estimado para dar acceso al agua e instalar 2.7 lavamanos en los planteles de educación básica donde actualmente no tienen uno, como se menciona en el capítulo 2. Del total de contribuyentes que recibieron este beneficio, el 10% de mayores ingresos concentraron 79.9%, mientras que el 10% de menores ingresos sólo representaron 0.1% del monto total deducido⁶⁸. Estos beneficios también tienen un componente de género: sin ninguna excepción, son los hombres del decil 10 quienes aplican más deducciones, tanto sujetas como no sujetas al límite global⁶⁹ (SHCP, 2020).

Tabla 4. Distribución por deciles de ingresos de las deducciones personales. Ejercicio fiscal 2018.

DECIL	DONATIVOS	APORTACIONES VOLUNTARIAS AL SAR	CUENTAS ESPECIALES PARA EL AHORRO	TRANSPORTACIÓN ESCOLAR OBLIGATORIA	PRIMAS DE SEGUROS DE GASTOS MÉDICOS	HONORARIOS MÉDICOS, DENTALES Y GASTOS HOSPITALARIOS	COLEGIATURAS	INTERESES REALES DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS	GASTOS FUNERALES	HONORARIOS MÉDICOS POR DISCAPACIDAD O INCAPACIDAD
1	0.05	0	0.13	0	0	0	0.77	0	0	0
2-9	2.41	25.43	29.75	9.55	7.75	11.36	17.85	32.5	20.56	13.42
10	97.53	74.57	70.14	90.44	92.25	88.63	81.39	67.51	79.45	86.58

 **Fuente:** Elaboración propia con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2020.

Los beneficios de las deducciones personales tienden a concentrarse entre las personas con mayores ingresos, dado que el ISR es un impuesto diseñado bajo el principio de progresividad, lo que significa que mientras más ingresos tenga una persona, debe pagar más impuestos.

Las deducciones personales rompen con este principio, pues mientras más ingresos tenga una persona, obtiene un beneficio mayor a comparación de alguien con menores ingresos (Recuadro 3.4).

67. SHCP. (2021). Ley del Impuesto Sobre la Renta. Cámara de Diputados. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_081220.pdf

68. PGF 2018 y PGF 2020.

69. Las personas físicas pueden deducir 10 tipos de gastos personales, y cinco de éstos están sujetos a un límite global. Este límite global implica que las personas físicas, al momento de calcular sus impuestos, sólo pueden restar de sus ingresos el monto que sea menor entre el 15 % del total de sus ingresos brutos y 5 UMA anuales (163 mil 465 pesos en 2021).

Por otro lado, las autoridades hacendarias no evalúan si las deducciones personales —y en realidad el resto de los gastos fiscales— son efectivas para promover el acceso a servicios educativos, de salud y seguridad social. Esto es aún más grave si tomamos en cuenta que, conforme a la Auditoría Superior de la Federación, la información pública sobre las renuncias tributarias no es totalmente confiable (ASF, 2020)⁷⁰.

Una opción menos costosa para el Estado consiste en reemplazar las deducciones personales por créditos tributarios⁷¹. Los créditos tributarios también son gastos fiscales que reducen el monto de impuestos a pagar, pero a diferencia de las deducciones personales, el monto a reducir en los impuestos es calculado con una misma tasa para todos los contribuyentes. Esto se debe a que los créditos tributarios no se aplican sobre los ingresos anuales de las personas, sino sobre el ISR ya determinado (Recuadro 3.4).

RECUADRO 3.4. EJEMPLO: DEDUCCIONES VS. CRÉDITOS TRIBUTARIOS

En 2020, Daniela ganó \$200 mil pesos, mientras que Federico percibió \$4 millones de pesos. Por su nivel de ingresos, a Daniela le corresponde pagar una tasa marginal del 21.36%, mientras que a Federico una tasa marginal del 35%. Visto de otra forma, esto significa que la tasa marginal de Daniela es 61% menor a la tasa que le corresponde a Federico.

Ahora imaginemos que ambas personas depositaron \$2,000 pesos en su fondo para el retiro y que luego dedujeron ese gasto. Bajo este escenario, Daniela podría pagar

\$427 pesos menos, mientras que, por el hecho de tener más ingresos, Federico podría pagar \$700 pesos menos de ISR. Esto significa que por el mismo gasto deducible de \$2,000, Federico obtiene un beneficio 61% mayor que el de Daniela.

Si la deducción personal fuera sustituida por un crédito tributario equivalente al 25% de ese gasto, independientemente de sus niveles de ingresos, entonces ambas personas podrían recibir el mismo beneficio de \$500 pesos.

A fin de limitar la pérdida recaudatoria por el concepto, podría establecerse un límite máximo de beneficio a otorgarse por las autoridades fiscales por gastos personales, conforme al promedio de gastos deducibles que reportan los contribuyentes. De acuerdo con el Presupuesto de Gastos Fiscales 2020, en 2018 las personas en el decil

10 reportaron, en promedio, gastos deducibles sujetos al límite global por \$35,965.7 pesos. Ya que estas representan 75% de las deducciones personales, el límite aplicable a los créditos tributarios podría situarse en \$47,954 pesos (1.7 UMA anuales).

70. La Auditoría Superior de la Federación detectó que el Presupuesto de Gastos Fiscales (el documento elaborado por la SHCP que contiene las estimaciones anuales de los gastos fiscales) es elaborado sin coordinación interna y de manera inercial, lo cual significa que no existe certeza sobre la veracidad de los montos reportados. Esto se debe a que no existe “un sistema que permita documentar si los montos reales aplicados por cada gasto fiscal fueron mayores o menores a las estimaciones publicadas por la SHCP, ni con un sistema de comprobación fiscal que permita verificar que la renuncia recaudatoria asociada a dichos beneficios fiscales se realizó conforme al marco normativo en materia fiscal vigente”. ASF, 2020, Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-1725-2019 1725-GB

71. El término correcto es crédito fiscal, pero se ha elegido el término “crédito tributario” para diferenciarlo de los créditos fiscales entendidos como los recursos que el Estado tiene derecho a percibir por parte de los contribuyentes con motivo del cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones fiscales o administrativas, de conformidad con el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación.

3.3 OPCIONES PARA FORTALECER LA TOMA DE DECISIONES Y REDUCIR LA DISCRECIONALIDAD

Mejorar la progresividad de nuestro sistema tributario también implica reducir la discrecionalidad de la toma de decisiones y garantizar el mayor acceso a la información pública. En la medida en que la ciudadanía tenga certeza de que el marco tributario no está siendo utilizado para beneficiar injustificadamente a los contribuyentes de ciertos grupos o mayores ingresos, será más probable fortalecer la relación entre la ciudadanía y el Estado, e incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales⁷².

En este sentido, uno de los mayores pendientes consiste en mejorar la regulación en torno al diseño, implementación y evaluación de la política de gastos fiscales.

Adicionalmente, en esta sección se desarrolla la importancia de fortalecer el marco jurídico en torno al etiquetado de impuestos para así garantizar que los recursos recaudados efectivamente se destinen hacia nuestros sistemas de salud y educación.

En términos de transparencia, una medida que contribuiría a que la ciudadanía pueda evaluar el rol redistributivo de la política tributaria radica en publicar los datos administrativos sobre declaraciones de impuestos, garantizando que el proceso de anonimización de dicha información no impacte en la posibilidad de procesar e interpretar la información disponible.

3.3.1 REGULAR LA POLÍTICA DE BENEFICIOS FISCALES (GASTOS FISCALES)

Los gastos fiscales son políticas económicas y sociales implementadas a través de las normas tributarias que le permiten a las personas y empresas pagar menos impuestos. Actualmente, existen por lo menos 108 gastos fiscales con distintos objetivos y en favor de distintos tipos de contribuyentes, los cuales en 2021 significarán una renuncia recaudatoria aproximada a 3.3% del PIB. (SHCP, 2020).

Los gastos fiscales carecen de un marco regulatorio integral—no existe una definición legal del término⁷³,— son poco transparentes y ninguna autoridad tiene la obligación de rendir cuentas sobre sus resultados. Estas políticas también han sido cuestionadas por complejizar las normas fiscales y propiciar la evasión y elusión fiscal⁷⁴, y más importante aún, porque suelen contribuir al

aumento de la desigualdad de ingresos entre la población. (Villela et al., 2009).

Este tipo de instrumentos pueden adquirir diversas formas y existen en todos los impuestos federales. Algunas modalidades, como los créditos tributarios son considerados más justos porque otorgan a todos los contribuyentes el mismo beneficio sin importar su nivel de ingresos, mientras que las deducciones benefician principalmente a las personas y empresas de mayores ingresos. (Ross, 2018) Otros tipos de gastos fiscales, como la tasa de 0% de IVA en alimentos y medicinas, fortalecen el poder adquisitivo de las personas con menores recursos, aunque en términos absolutos benefician más a quienes tienen mayores ingresos. (Minzer & Solís, 2014).

72. OCDE 2019c. Tax Morale. <https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>. ; Ortiz Covarrubias. (2020). Moral Tributaria: Factores que afectan el pago de impuestos. CIEP. Recuperado de: <https://ciep.mx/jkFH>

73. La SCJN los ha caracterizado como aquellos que originan la extinción y disminución de tributos, traducidos en la no obtención de un ingreso público como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de la política económica o social adoptada en una época determinada. Tesis *Conceptos acreditables contra impuestos federales. Si su establecimiento es otorgado a título de beneficio, les resulta aplicable la garantía general de igualdad*.

74. En este sentido, quizás los casos que mejor reflejan las consecuencias de estas políticas son las amnistías fiscales de 2007 y 2013, cuando el Congreso aprobó programas masivos de condonación de impuestos que beneficiaron principalmente a los grandes contribuyentes del país. Estas amnistías no son un caso aislado, pues existen otros gastos fiscales que favorecen injustificadamente a los contribuyentes de mayores ingresos. Para más información, véase Fundar (2016). Privilegios Fiscales. Beneficios Inexplicables Para Unos Cuantos

Asimismo, la información no es del todo confiable y en términos de su gestión, la coordinación entre la SHCP y el SAT es insuficiente para la generación de datos adecuados. Éstos y otros problemas fueron identificados recientemente por la ASF, que al revisar la política de gastos tributarios implementada en el periodo 2012-2018 concluyó que la SHCP desconoce los alcances y la utilidad económica y social de las renuncias recaudatorias del Estado (ASF, 2019).⁷⁵

Los gastos fiscales pueden ser creados por el Legislativo y el Ejecutivo conforme a sus atribuciones constitucionales en materia tributaria. El Legislativo prácticamente puede crear los gastos fiscales que considere pertinentes siempre y cuando persigan un fin económico o social contemplado en la Constitución.⁷⁶ Por su parte, el Ejecutivo sólo puede crear este tipo de políticas conforme el artículo 39

del Código Fiscal de la Federación CFF, el cual contempla la posibilidad de condonar y exentar impuestos con motivo de un desastre natural o una emergencia económica, y el establecimiento de subsidios y estímulos fiscales.

Más allá de las reglas anteriores, tanto el Legislativo como el Ejecutivo pueden crear gastos fiscales sin aportar evidencia que justifique su necesidad. En los hechos, esto ha dado lugar a que los gastos tributarios se diseñen e implementen sin controles suficientes. Para prevenir que esto ocurra, es necesario que cualquier gasto tributario sea aprobado con base en argumentos robustos y transparentes que justifiquen su legitimidad. En este sentido, una buena práctica, delimitada por la Corte Constitucional de Colombia,⁷⁷ consiste en aplicar un examen de proporcionalidad que evalúe la racionalidad, necesidad y los costos-beneficios de este tipo de políticas.

CUADRO 5. EXAMEN PARA EL DISEÑO Y RENOVACIÓN DE LOS GASTOS FISCALES.

1. Examen de racionalidad. Evaluar si el gasto tributario constituye un medio eficaz para promover los fines constitucionales que pretenden perseguir.

2. Examen de necesidad. Comprobar que los gastos tributarios sean estrictamente necesarios para la consecución de esos fines o si, por el contrario, existen alternativas factibles más convenientes.

3. Examen de ponderación. Evaluar si los beneficios son mayores a los costos que supone renunciar a la recaudación, en términos de desigualdad, eficiencia económica y administrativa o transparencia.

Otra medida que restringiría la aprobación discrecional de los gastos fiscales consiste en incluir una cláusula de vencimiento. Este mecanismo permitiría que, tras concluir un determinado periodo, la SHCP esté obligada a evaluar públicamente los resultados, y sólo decidir renovar un gasto tributario si cumple nuevamente con el test de proporcionalidad previamente desarrollado.

Puesto que los gastos fiscales son políticas sociales y económicas, sería posible restringir el acceso a este tipo de políticas a los contribuyentes de altos ingresos o utilidades. Esto podría realizarse, por ejemplo, permitiendo que sólo las empresas y personas de bajos o medios ingresos puedan beneficiarse por la vía tributaria. Otra posibilidad consiste en establecer que las empre-

75. Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-1725-2019 1725-GB https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1725_a.pdf

76. Al respecto, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Amparo en Revisión 282/2014

77. Al analizar la constitucionalidad de los programas de condonación de impuestos, en la sentencia C-743/15 la Corte Constitucional de Colombia determinó que este tipo de gastos tributarios deben presumirse como inconstitucionales por transgredir el principio de generalidad tributaria, y por lo tanto deben justificarse conforme a un test de proporcionalidad.

sas que reinviertan sus utilidades o incrementen los salarios de los y las trabajadoras, puedan acceder a estos beneficios. (IGF, 2020).

En términos de transparencia y rendición de cuentas también existen pendientes. Al respecto, la publicación del próximo Documento de Renuncias Recaudatorias (anteriormente llamado Presupuesto de Gastos Fiscales) debería acompañarse de una base de datos que contenga los valores originales reportados, asociando dicha información con los deciles y percentiles de ingresos a los que correspondan los contribuyentes.

Adicionalmente, el artículo 27 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2021, que regula el tipo de información que debe incluir el Documento de Renuncias Recaudatorias debería ser modificado para que todos los gastos tributarios, independientemente de sus fechas de creación y duración, sean transparentados, pues actualmente la SHCP sólo está obligada a reportar el 30 de junio los gastos fiscales que estarán vigentes el próximo ejercicio fiscal. En los hechos, esto ya ha provocado que las amnistías fiscales de 2007, 2009, 2013 y 2017 no fueran reportadas.

3.3.2 REGULAR EL ETIQUETADO DE IMPUESTOS

El etiquetado de impuestos se refiere a la asignación de ingresos de una fuente tributaria específica a un gasto particular. Ante los retos que impone la pandemia por la Covid-19, este mecanismo contribuiría a garantizar que los recursos recaudados se dirijan hacia la protección de los derechos sociales como la salud y la educación, así como otros mecanismos para reducir la desigualdad, en lugar de destinarse a finalidades distintas a la protección de los derechos exacerbados por la crisis sanitaria y económica.

El etiquetado de impuestos es un mecanismo a disposición de nuestros legisladores que se ha explorado pocas veces, a comparación del etiquetado de otro tipo de contribuciones como las aportaciones de seguridad social y los derechos. En materia tributaria, el antecedente más reciente fue el etiquetado de recursos por concepto del IEPS a bebidas azucaradas, los cuales debían destinarse a programas relacionados con la reducción de la desnutrición y la obesidad, ampliar la cobertura de servicios de agua potable en localidades rurales y proveer de bebederos a las escuelas públicas con mayor rezago educativo.

El etiquetado del IEPS a bebidas azucaradas estuvo vigente del 2014 al 2019, pero los recursos recaudados no fueron destinados hacia los fines previstos (CIEP, 2020). Entre otras razones esto se debió a la falta de mecanismos legales para garantizar que los recursos recaudados efectivamente fueran dirigidos hacia programas presupuestarios en materia de salud y educación.

En principio, cualquier tipo de impuesto podría ser etiquetado, pero aquellos que persiguen un fin extra-fiscal deberían regirse bajo este mecanismo. Los impuestos con fines extrafiscales son creados con la intención de desalentar ciertos hábitos de consumo o actividades

económicas (consumo de tabaco, bebidas azucaradas o gasolina, por ejemplo) que impactan negativamente en diversas esferas, como la salud de las personas o el medio ambiente. Puesto que el consumo de ciertos productos causa costos extras para la sociedad, el beneficio del etiquetado de impuestos es que los recursos obtenidos se utilizan directamente para subsanar los costos extras incurridos, ya sea mediante un mayor presupuesto para el sector salud, o mayor inversión en transporte público, entre otros.

Entre este tipo de impuestos se encuentran el IEPS a bebidas azucaradas, alcohol, tabaco y alimentos con alto contenido calórico, además del consumo de gasolina y la utilización de plaguicidas. Otro tipo de impuestos que podrían ser etiquetados bajo este mecanismo son aquellos que tengan como principal finalidad la redistribución de la riqueza, como el impuesto a la riqueza neta o el ISR recaudado por concepto de herencias, donaciones y ganancias de capital.

Para que los recursos recaudados a través de impuestos extrafiscales efectivamente sean utilizados para cumplir los objetivos sociales y económicos para los que fueron creados, es indispensable mejorar el marco jurídico de nuestro ciclo presupuestario. En este sentido, la (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) LFPRH debe reformarse para señalar explícitamente el destino específico de una contribución y que ello se vea expresamente reflejado y explicado en el PEF. De igual forma, las disposiciones jurídicas de cada impuesto deberán señalar expresamente que los recursos recaudados serán utilizados para los fines extrafiscales que les dieron origen (CIEP, 2020).

3.3.3 TRANSPARENTAR LAS DECLARACIONES DEL ISR

La disponibilidad de la información tributaria es de suma importancia para el análisis de la distribución del ingreso y el impacto de la política fiscal. Sumándose a la tendencia internacional, en agosto de 2017 el SAT publicó por primera vez diversas bases de datos con información de las declaraciones anuales de las personas físicas y morales. Estas bases de datos, conocidas como *SAT Más Abierto*, fueron publicadas en cumplimiento a lo establecido en el Artículo Décimo Noveno Transitorio de la LIF 2017.

Sin embargo, *SAT Más Abierto* resultó ser un ejercicio poco transparente, pues, aunque la propia ley establecía que esta información debe actualizarse cada dos años, desde 2018 esto no ha sucedido y, así, la última información disponible corresponde al ejercicio fiscal de 2015. Además, la metodología empleada para anonimizar la información de los contribuyentes; es decir, el proceso por el cual deja de ser posible establecer el nexo entre un dato y el sujeto al que se refiere, no ha sido del todo transparentada y conlleva diversos problemas en el uso de las estadísticas.

El proceso de anonimización altera los valores originales de los datos de los contribuyentes, y, por lo tanto, resulta imposible realizar operaciones contables básicas, como calcular los ingresos y los impuestos pagados de cada persona. Además, durante la anonimización de las bases de datos se eliminan aquellos contribuyentes con utilidades e ingresos más altos, por lo que es imposible conocer la carga fiscal de este grupo.

Por lo tanto, el proceso de anonimización debe replantearse, de forma que omita información individual sensible (nombre y RFC) pero mantenga la integridad de la información presentada. Las modificaciones podrían guiarse en prácticas exitosas en otros países, que logran salvaguardar la identidad de los contribuyentes y mantener consistencia

y capacidad analítica de los datos públicos (OECD, 2019; Romo & García, 2008).

En particular, los datos deben presentarse de forma que las observaciones individuales tengan un grado de consistencia con la información original, a fin de tener certeza de que representan de forma adecuada a un individuo anonimizado. Es decir, los datos individuales deben de mantener relación con las identidades contables pertinentes.

Asimismo, el catálogo de variables incluidas puede ampliarse para tener mejor información tributaria. En particular sería conveniente incluir las provisiones fiscales de forma desagregada de acuerdo con su tipo, como las deducciones, exenciones y estímulos fiscales de cada contribuyente. Por otro lado, las observaciones con ingresos altos o *atípicos* no deben eliminarse, a fin de poder asesorar la concentración de los ingresos en la población.

La inclusión de más información sobre los contribuyentes, sin comprometer la anonimidad, sería relevante para el análisis oportuno de los datos. Entre otros, podrían incluirse la edad, sexo, sector de empleo, régimen fiscal y localidad de los contribuyentes.

Finalmente, la obligación de elaborar y transparentar las bases de datos debería incluirse en la LFPRH, o bien, en el CFF, a fin de garantizar la provisión de la información relevante. Asimismo, los datos originales de las declaraciones, antes de las modificaciones estadísticas a las que son sometidos, deberían ser entregados al INEGI para su mejor aprovechamiento con objetivos de análisis en materia de desarrollo social y desigualdad económica⁷⁸.

78. Lo anterior conforme al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, que faculta al INEGI para acceder a la información de los contribuyentes para el ejercicio de sus atribuciones, entre las cuales destaca el desarrollo social y el interés nacional, según los artículos 3ro y 53 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

3.4 IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA TRIBUTARIA

Este capítulo ha desarrollado diversas opciones de políticas tributarias que contribuirían a ampliar el espacio fiscal y mitigar los efectos de esta crisis. Además, gravar el patrimonio y los ingresos de las personas con mayor capacidad económica, y reducir la discrecionalidad de nuestro sistema tributario, fortalecerían la legitimidad y el desempeño redistributivo de nuestra política fiscal.

En materia de **tributación al patrimonio**, este capítulo ha abordado las implicaciones, consideraciones para el diseño y el potencial recaudatorio de los siguientes impuestos:

☉ **Impuesto a la Riqueza Neta.** Conforme a nuestras estimaciones, si las personas con una riqueza neta superior a 10 mil 746 millones de pesos pagaran un impuesto al patrimonio de 3.5%, la recaudación anual adicional podría ascender a \$99 mil millones de pesos.

☉ **Herencias y donaciones.** Actualmente, la ley exenta totalmente el pago de ISR por concepto de herencias, y en ciertos casos los ingresos por donaciones. Al compararnos con otros países latinoamericanos, la recaudación potencial del impuesto podría encontrarse en un rango de entre \$5 mil millones y \$30 mil millones de pesos (entre 0.02% y 0.12% del PIB); en cambio, al considerar algunas economías de la OCDE, el potencial recaudatorio estaría entre los \$50 mil y \$170 mil millones de pesos (entre 0.2 y 0.7% del PIB).

☉ **Predial.** Si todas las entidades federativas adoptaran un diseño progresivo similar al de la Ciudad de México, igualarían valores catastrales con los de mercado y no recurrieran a gastos fiscales como descuentos por pronto pago, se podrían recaudar hasta \$378 mil millones de pesos anualmente (1.5% del PIB).

☉ **Tenencia.** Para impedir la extinción de este impuesto, poner fin a la carrera hacia el abismo y explotar el potencial recaudatorio de la Tenencia se requiere de un acuerdo nacional. Conforme a nuestras estimaciones, si todas las entidades recaudaran lo mismo de Tenencia que la Ciudad de México en términos per cápita, los ingresos pasarían de \$18,283 a \$80,480 millones de pesos.

En materia de **ISR personal**, este capítulo desarrolló diversos aspectos que reducen la posibilidad de gravar a las personas de altos ingresos:

☉ **Diseño de las tarifas.** El diseño actual propicia que las personas de los deciles más altos paguen relativamente pocos impuestos. La tasa marginal más alta en México es

relativamente baja vis-à-vis aquella de los países avanzados. Adicionalmente, puesto que el 1% con mayores ingresos del país percibe rentas similares a sus contrapartes en países como, como Israel, Alemania y Suiza, y mayores a los niveles observados en la República de Corea, podría evaluarse la modificación a la estructura de las tarifas. En el país hay 11 tasas marginales, y los incrementos entre una y otra se atenúan al final de la escalera. Esta estructura podría ser regresiva en la medida en la que implica mayores incrementos en la carga tributaria dada un alza en el ingreso para los sectores de la población con menos recursos. De acuerdo con diversas estimaciones, de incrementarse a 52% la tasa marginal más alta, la recaudación podría ascender al 0.3% del PIB.

☉ **El tratamiento preferencial a las ganancias de capital.** Quienes tienen la posibilidad de obtener ingresos a través de la enajenación de activos gozan de diversos tratamientos preferenciales. En materia de enajenación de acciones en las bolsas de valores, se ha planteado sustituir la tasa del 10% por las tasas de ISR que actualmente deben pagar las personas asalariadas, es decir, hasta 35%. Respecto a las ganancias de capital por enajenación de casa-habitación, se ha analizado reducir la exención vigente equivalente a \$4.6 millones de pesos por un umbral de entre \$1.3 y 2.5 millones de pesos, el cual es ligeramente superior al promedio del valor de las viviendas en México. Adicionalmente, este apartado ha examinado que en el régimen de enajenación de bienes se elimine la posibilidad de calcular el ISR mediante dos procedimientos y de elegir aquella tasa que implique pagar menos impuestos.

☉ **Deducciones personales.** Las deducciones personales se concentran en las personas de mayores ingresos, pues además de recaer sobre servicios que adquieren este grupo, por su propia naturaleza benefician a quienes tributan a una tasa más alta. Para reducir la regresividad de estas políticas económicas y sociales, sin impactar a la clase media, se ha propuesto sustituirlas por créditos tributarios hasta un límite de \$47,954 pesos (1.7 UMAs anuales). A diferencia de las deducciones, en los créditos fiscales la reducción en impuestos es calculada para todas las personas usando la misma tasa.

El último apartado de este capítulo ha desarrollado diversas opciones para mejorar el proceso de toma de decisiones y la transparencia de nuestro sistema tributario, pues la discrecionalidad vigente propicia la creación de beneficios fiscales de manera injustificada, impacta en el destino de los recursos públicos y obstaculiza el análisis del impacto redistributivo de la política tributaria dañan-

do así la legitimidad del sistema y la moral tributaria de la sociedad mexicana.

🕒 **Gastos Fiscales.** Tanto el Legislativo como el Ejecutivo pueden crear gastos fiscales sin justificar su necesidad ni costos-beneficios, y la SHCP tampoco está obligada a evaluar periódicamente sus resultados. Los gastos fiscales son políticas económicas y sociales que reducen los recursos disponibles (en 2021, aproximadamente 3.3% del PIB) y que suelen traer consigo más desventajas que beneficios. Para reducir la discrecionalidad de estas políticas, se han expuesto diversas opciones: aplicar un test de proporcionalidad que evalúe la racionalidad, necesidad y los costos-beneficios de este tipo de políticas, tanto en su aprobación como en su renovación; incluir una cláusula de vencimiento en todo gasto tributario; permitir su acceso a las personas físicas de bajos ingresos o a las empresas que reinviertan sus utilidades o incrementen el salario de los y las trabajadoras.

🕒 **Etiquetado de Impuestos.** En el marco de esta crisis, el etiquetado de impuestos contribuiría a garantizar que los recursos recaudados se dirijan hacia programas presupuestarios en materia de salud y educación, en lugar de destinarse hacia otro tipo de planes no relacionados con los efectos de la crisis sanitaria y económica. Al respecto, se ha planteado que la LFPRH sea reformada para señalar

explícitamente el destino específico de una contribución y que ello se vea expresamente reflejado y explicado en el PEF. Además, las disposiciones jurídicas de cada impuesto deberían señalar expresamente que los recursos recaudados serán utilizados para los fines extrafiscales que les dieron origen.

🕒 **Transparencia de las declaraciones de ISR:** La disponibilidad de la información tributaria es de suma importancia para el análisis de la distribución del ingreso y el impacto de la política fiscal. Aunque en 2017 se publicaron por primera vez diversas bases de datos con información sobre el pago de ISR, en la práctica "SAT Más Abierto" resultó ser un ejercicio poco transparente y accesible. El proceso de anonimización de estas bases debe replantearse para que las observaciones individuales tengan un grado de consistencia con la información original, a fin de tener certeza de que representan de forma adecuada a un individuo anonimizado y representar con más exactitud los niveles de desigualdad. También sería conveniente incluir las provisiones fiscales de forma desagregada de acuerdo con su tipo, como las deducciones, exenciones y estímulos fiscales de cada contribuyente, mientras que las observaciones con ingresos altos o "atípicos" no deben de eliminarse, a fin de poder asesorar la concentración de los ingresos en la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, L., & Gutiérrez, M. (2011). *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*. Serie Obras Escogidas, de Víctor L. Urquidi, México, El Colegio de México.
- Advani, A., Hughson, H. & Tarrant, H. (2020). *Revenue and distributional modelling for a wealth tax*. Wealth Tax Commission: Core Evidence Papers, 113, p. 8.
- ASF (2020), *Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-1725-2019*
1725-GB
- ASF (2021). *Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros Auditoría de Desempeño: 2019-0-15100-07-0187-2020*
187-DS, http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019_0187_a.pdf
- Atkinson (2016) *Inequality. What can be done?*. Cambridge, MA. Harvard University Press
- Bastani & Waldenström (2018) *How Should Capital Be Taxed? Theory and Evidence from Sweden*
- Bernard, K. & Spire, A. (2019). *Les déterminants sociaux du sentiment d'injustice fiscale*. Revue de l'OFCE, (1), 19-48.
- Bosworth, Ryan & Grant, Patty. (2017). *The current state of electric vehicle subsidies. Economic, environmental and distributional impact*. Obtenido de <https://strata.org/pdf/2017/ev-full.pdf>
- Bowman, Karlyn (2020). *Public Opinion on Wealth Taxes and the Wealthy* <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2020/06/Bowman-On-the-Margin-March-23-2020.pdf?x91208>
- Brosio, G., Jiménez, J. P., Ruelas, I. & Paz, V. C. (2017). *Analizando el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad personal y regional: el caso de México*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf
- Campos Vázquez, M. R., Chávez Jiménez, E. S. & Esquivel Hernández, G. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. CEFP, 24-62.
- Castañeda, N., Doyle, D., & Schwartz, C. (2020). *Opting Out of the Social Contract: Tax Morale and Evasion*. *Comparative Political Studies*, 53(7), 1175-1219.
- Clark, E., Grownald, V., Guerrero Fernandez, R. & Ramírez Casillas, E. (2020). *The political economy of the abolition of wealth taxes in the OECD*. Wealth Tax Commission Background Evidence Papers, 123.
- CEPAL (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. No. 66. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5433>
- CEPAL, (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017*. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41044/S1700069_es.pdf
- Chamberlain, E. (2020). *Wealth taxes in foreign countries*. Wealth Tax Commission Background Evidence Papers - countries, 130.

CIEP (2020). *Moral tributaria en México: factores que afectan el pago de impuestos*. CIEP. Disponible en: <https://bit.ly/3cWNDBI>

CIEP (2020b). *El potencial recaudatorio del impuesto predial en las entidades federativas*. <https://ciep.mx/el-potencial-recaudatorio-del-impuesto-predial-en-las-entidades-federativas/#fn1>

CIEP (2020c) *Deducciones personales y desigualdad Fiscal*, CIEP, <https://ciep.mx/deducciones-personales-y-desigualdad-fiscal/>

CIEP (2021). *Evolución del espacio fiscal. 2016 – 2021*. Disponible en: <https://ciep.mx/QxsS>

CONAPO. (2018). *Población a mitad de año (1970-20150)*. Obtenido de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

CONEVAL. (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19 en México)*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

Congressional Budget Office. (2012). *Effects of Federal Tax Credits for the purchase of electric vehicles*. Obtenido de <https://www.cbo.gov/publication/43576>

Daly, S. y Loutzenhiser, G. (2020). *Valuation. Wealth Tax Commission Core Evidence Papers*, 109, 18-26.

Frey, B. S., & Torgler, B. (2007). *Tax morale and conditional cooperation. Journal of comparative economics*, 35(1), 136-159.

Forbes. (2020). *The World's Billionaires List. Ranking 2020*. Obtenido de: <https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:static>

Fundar (2016). *Privilegios Fiscales. Beneficios Inexplicables Para Unos Cuantos*.

Fundar (2021). *Privilegios Fiscales. El caso de la exención a las herencias multimillonarias*.

Fundar (2021b). *Privilegios Fiscales. Exención de ISR en favor de las personas más ricas que venden su casa-habitación*

Harding, M, Perez-Navarro, G, & Simon, H (2020). *In Tax, Gender Blind is not Gender Neutral: why tax policy responses to COVID-19 must consider women*, OECD <https://oecdecoscope.blog/2020/06/01/in-tax-gender-blind-is-not-gender-neutral-why-tax-policy-responses-to-covid-19-must-consider-women/>

Hines Jr, J. R. (2010). *Treasure islands. Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 103-26.

Huerta, Alejandra & Sánchez, Mara (2017). *Impuesto a las herencias: Debate, historia e implementación alrededor del mundo*, Instituto Belisario Domínguez, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3770>

INEGI (2016). *Mujeres Y Hombres En México 2016*. México. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_es-truc/702825084097.pdf

INEGI, (2016b), *El perfil del catastro municipal, 2015*, INEGI, Aguascalientes.

INEGI. (2020). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

IGF (2020). *Respuestas de política tributaria minera al Covid-19*. <https://www.iisd.org/system/files/publications/mining-tax-policy-covid-19-es.pdf>

Jaramillo-Molina (2019). *“¿Los millonarios de Forbes merecen su riqueza?”*, Revista Chilango. Disponible en: <https://www.chilango.com/noticias/opinion/forbes-publico-la-nueva-version-de-su-lista-de-multimillonarios/>

- Latindadd. (2020). *Ahora o nunca: impuestos a la riqueza y a las grandes fortunas en América Latina y el Caribe*.
- Londoño-Velez, J., & Ávila-Mahecha, J. (2018). *Can wealth taxation work in developing countries? Quasi-experimental evidence from Colombia*. In Annual Congress of the IIPF
- Loutzenhiser, G. y Mann E. (2020). *Liquidity issues: Solutions for the asset-rich-cash-poor*. Wealth Tax Commission Core Evidence Papers, 110.
- Martínez, I. (1963). *El impuesto a las ganancias de capital en la teoría y en la práctica fiscal*. El trimestre económico, 30(118 (2), 201-241.
- Minzer, Rodolfo; Solís, Valentin. (2014). *Algunas medidas de reforma fiscal y su impacto en la recaudación tributaria y la pobreza*. CEPAL.
- O'Donovan, N. (2020). *One-off wealth taxes: Theory and evidence*. Wealth Tax Commission Evidence Paper, 7.
- OCDE. (2006). *Taxation of capital gains of individuals*. Policy considerations and approaches. OCDE Tax policy studies. No. 14. OECD Publishing. Paris.
- OCDE. (2009). *Incentives for CO2 Emission Reductions in Current Motor Vehicle Taxes*. Obtenido de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/epoc/wpnep/t\(2009\)2/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/epoc/wpnep/t(2009)2/final&doclanguage=en)
- OCDE (2018a). *General government revenue 2018*. OECD Database. <https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm>
- OCDE (2018b). *Revenue statistics - Latin America and the Caribbean: Comparative tables*. OECD Database. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RSLACT>
- OCDE (2018c). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>.
- OECD (2018d), *Taxation of Household Savings*, OECD Tax Policy Studies, No. 25, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289536-en>
- OCDE (2019). *Estudios Económicos de la OCDE*. México
- OCDE. (2019b). *Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables*. Obtenido de <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- OCDE (2020). *Tax Policy Reforms 2020. OECD and Selected Partner Economies*, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7af51916-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/7af51916-en&_csp_=8a96f5eedbc1947f715e8fc-47d48f410&itemIGO=oecd&itemContentType=book
- OCDE, 2018, Saez & Zucman 2019, *Valuation*, Wealth Tax Commission 2020
- Oxfam México. (2020). *Encuesta de percepciones sobre justicia tributaria*.
- Piketty, Thomas, (2014). *Capital in the Twenty-first century*. Cambridge Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press
- Romo & García (2008). *Planteamientos, tendencias y recomendaciones internacionales en materia de acceso por parte de la comunidad de investigadores a los microdatos*. Boletín de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica. Vol. 4, núm.2 . INEGI. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=Z15UDwAAQ-BAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

Ross, Jean. (2018). *Gastos fiscales y desigualdad en América Latina*, International Budget Partnership; Deducciones personales y desigualdad Fiscal, CIEP, <https://ciep.mx/deducciones-personales-y-desigualdad-fiscal/>

SAT. (2017). *Declaraciones anuales de personas físicas anonimizadas*. Obtenido de http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html

Saez, Emmanuel & Zucman, Gabriel (2019). *The triumph of injustice. How the rich dodge taxes and how to make them pay*. W.W. Norton & Company, NY

SHCP (2020). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2020*.

SHCP. (2021). *Anexo 8 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021*. Obtenido del Diario Oficial de la Federación.

Seim, D. (2017). *Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden*. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), 395-421.

Serna, J. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*. Primera Edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://goo.gl/Lb4rCQ>

Sociedad Hipotecaria Federal (2020) *Índice de Precios de Vivienda*.

Tax Foundation (2019). *Taxing High Incomes: A comparison of 41 countries*. Disponible en: <https://taxfoundation.org/taxing-high-income-2019/>

Tipke, Klaus (2002). *Moral Tributaria del Estado y de los Contribuyentes*, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

Torgler, B. (2005). *Tax morale in latin america*. *Public Choice*, 122(1-2), 133-157.

Tørsløv, T. R., Wier, L. S., & Zucman, G. (2018). *The missing profits of nations (No. w24701)*. National Bureau of Economic Research.

UDLAP, San Martín J., Juárez C, Martín J. Ángeles H. (2017). *Evasión global 2017*. UDLAP. disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Documents/Evasion_global2017.pdf SHCP. 2016. "Cuenta pública 2016."

Unda Gutiérrez, M. (2018). *Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos*. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33(3), 601-637. doi:<http://dx.doi.org/10.24201/edu.v33i3.1741>

Unda, sf. *El impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos: ¿la extinción de un impuesto?*

Villela, Luiz; Lemgruber, Andrea; Jorrat, Michael. (2009). *Los presupuestos de gastos tributarios*. Banco Interamericano de Desarrollo

WIL. (2020). *World Inequality Database*. Obtenido de <https://wid.world/>

ANEXOS

Anexo 1. Metodología de estimación de recaudación potencial de predial

En resumen, la estimación de recaudación potencial de predial cuenta con cuatro supuestos importantes: 1) supone que el valor catastral es igual al precio de mercado (estimado, también, como se explica más adelante), 2) supone que se logra recaudar correctamente todo el predial de todas las propiedades, sin descuentos o gastos fiscales (estos dos primeros supuestos implican una sobreestimación del total), 3) supone que cada hogar sólo es propietario como máximo de una propiedad inmueble, ya que no hay información suficiente para saber cuántas propiedades posee cada hogar, y 4) no incluye datos sobre los bienes inmuebles propiedad de personas morales (estos dos últimos supuestos disminuyen el total de recaudación estimada).

Para la estimación se utilizan como fuentes de datos, 1) la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del INEGI, con el ajuste a cuentas nacionales hecho por el EVALÚA CDMX⁷⁷, así como 2) los datos del Índice SHF de Precios de la Vivienda en México a nivel estatal, publicados por la Sociedad Hipotecaria y Financiera (SHF). Dicho lo anterior, las etapas para la estimación de la recaudación potencial se pueden sistematizar en los siguientes pasos:

1. Se estima el porcentaje de hogares que son propietarios de bienes inmuebles, según veintiles de ingreso corriente total. Para dicha estimación, se utilizan dos indicadores provenientes de la ENIGH: a) hogares que en la variable “tenencia” declaran ser dueños de la vivienda que habitan (ya sea que la están pagando o está totalmente pagada) y b) hogares que declaran recibir ingresos por rentas de propiedad inmueble, tales como casas, edificios, locales y otros inmuebles que están dentro del país.

2. Se estima el precio promedio de las viviendas que habitan los hogares, según veintiles. Para esto, se calcula el valor de las viviendas a partir de la renta que se paga

mensualmente por esta (o la estimación de la renta de la vivienda para quienes no pagan), nuevamente con base en la ENIGH. Siguiendo metodologías de estimación del valor de vivienda a partir del costo de alquiler se multiplica la renta anual por 20⁷⁸. Esta distribución de precios se trasladó a precios del año 2020.

La distribución de valores de propiedad inmueble obtenidos se ajusta de acuerdo con los datos de precios de viviendas que genera la SHF, que contienen datos disponibles para los percentil 25, 50 y 75, con desagregación a nivel estatal. Con base en estos datos, se calculan factores de ajuste entre los precios de la distribución que viene de la ENIGH y los precios de SHF. De este modo, se ajusta la distribución de precios de vivienda según veintiles de ingreso de los hogares y estados.

3. Cálculo de distribución del valor de las propiedades inmuebles. Por último, se calcula la distribución del valor de las propiedades inmuebles mediante el cruce de las dos variables antes calculadas: a) la distribución de precios de vivienda según veintiles de ingreso de los hogares, así como b) el porcentaje de hogares propietarios de la vivienda que habitan o que reciben ingresos por rentas de bienes inmuebles, también según percentiles de ingreso.

4. Cálculo de la recaudación potencial de predial con base en la distribución estimada del valor de las propiedades inmuebles. Por último, se utilizan las 32 distribuciones (una para cada estado) de precios de vivienda por veintiles para estimar cuánto se recaudaría en promedio por cada una de las observaciones (otra vez: a nivel veintil-estado). La estructura tributaria utilizada es la de la Ciudad de México, que utiliza una tarifa progresiva, y cuya distribución de rangos y porcentaje cobrado puede encontrarse en el Código Fiscal de la Ciudad de México.

77. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2019). Metodología de ajuste de los datos del ingreso de los hogares de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares a Cuentas Nacionales. Recuperado de: <https://bit.ly/3eAaqm8>

78. Este factor de 20 proviene de la literatura del price-to-rent ratio, que en general encuentra que el factor de ajuste debería ubicarse entre 10 y 20, dependiendo del contexto específico. Por ejemplo, en la Colonia Del Valle en la Ciudad de México, el factor es de 22 (<https://www.forbes.com.mx/rentar-es-tirar-dinero-a-la-basura/>). Otras estimaciones encuentran un factor de 15 (https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2015/01/EW_Vivienda-_en.pdf). En cualquier caso, más adelante se vuelven a ajustar estos precios de acuerdo con la información captada por la SHF, de alta confiabilidad.

Anexo 2 Dedicaciones Personales. Concepto, fundamento y costo.

DEDUCCIONES PERSONALES 2018.		
CONCEPTO	FUNDAMENTO	IMPORTE GASTO MDP
Honorarios médicos, dentales, por servicios profesionales en		
materia de psicología y nutrición y otros gastos hospitalarios.	LISR, art 151, fracción I	6,012
Primas de seguros de gastos médicos	LISR, art 151, fracción VI	3,158
Honorarios médicos, dentales o de enfermería por discapacidad e		
incapacidad	LISR, art 151, fracción I	23
Gastos de funerales	LISR, art 151, fracción II	187
Donativos no onerosos ni remunerativos	LISR, art 151, fracción III	1,333
Intereses reales pagados por créditos hipotecarios.	LISR, art 151, fracción IV	11251
Depósitos en las cuentas especiales para el ahorro; así como		
primas de contratos de seguros de planes de pensiones y acciones de		
sociedades de inversión, sin que excedan de 152 mil pesos anuales	LISR, art. 185	1,941
Aportaciones a la subcuenta de aportaciones complementarias de		
retiro, a las cuentas de planes personales de retiro, contratados de manera		
individual o colectiva así como aportaciones a la subcuenta de		
aportaciones voluntarias.	LISR, art 151, fracción V	655
Colegiaturas	Decreto Presidencial del 26 de diciembre de	
2013	2,900	
Gastos de transportación escolar	LISR, art 151, fracción VII	70

lavacunacontraladesigualdad.org

