

---

HACIA UN

---

NUEVO ESQUEMA DE ISR

---

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

---

# HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE ISR

---

# HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE ISR

La economía de México está sujeta a una serie de distorsiones. El sistema fiscal y la regulación laboral tienen efectos negativos en la productividad de las personas y empresas, y acrecientan la desigualdad en los ingresos. Poco o nada se ha hecho para resolver esas distorsiones.

Los trabajadores asalariados formales enfrentan el costo del Impuesto Sobre la Renta (ISR). El diseño de ISR a asalariados en México debe reformarse para mejorar la equidad y reducir el sesgo a la informalidad que existe entre los mexicanos más pobres. Este texto analiza el esquema actual del ISR de los asalariados y presenta una propuesta para su reforma con miras a reducir el costo de la formalidad y mejorar el ingreso en los trabajadores formales pertenecientes a los primeros deciles de ingreso.



## IMCO PROPONE:

### **ELIMINAR EL ISR PARA LOS ASALARIADOS FORMALES DE MENORES INGRESOS.**

Reformar las primeras cinco alicuotas de la Ley de ISR de asalariados, para que aquellas personas que ganan hasta \$10,298 pesos mensuales (\$123,580 anuales) paguen una tasa de ISR de 0%, así como una cuota fija de cero pesos.

# ¿POR QUÉ REFORMAR EL ISR DE ASALARIADOS EN MÉXICO?

La mala distribución del ingreso y un diseño fiscal que falla en reconocerlo, se traducen en altos niveles de informalidad, sobre todo, entre los mexicanos de menores ingresos. Además, esto causa un debilitamiento del contrato social entre el gobierno y los ciudadanos. El contrato social tiende a fortalecerse bajo regímenes fiscales eficientes y justos, donde los recursos recaudados permiten la redistribución del ingreso e incrementan la legitimidad de los distintos órdenes de gobierno.

El ISR a asalariados en México dista de ser un régimen equitativo cuando lo comparamos con otros países de América Latina. La Tabla 1 muestra un ejercicio de cálculo de las tasas de ISR a asalariados que se aplicarían a la familia mexicana típica de cada decil de ingreso en distintos países de la región. Mientras que en la mayoría de los países analizados las familias mexicanas pertenecientes a los deciles del uno al siete enfrentan tasas brutas muy bajas o cero, nuestro país presenta tasas muy altas.

Incluso tomando en cuenta las deducciones y subsidios al trabajo (tasa neta o efectiva del ISR), el régimen mexicano cobra impuestos altos a trabajadores con salarios muy bajos. Un trabajador formal que gana el salario promedio paga en México una tasa efectiva de ISR igual a 9%. Dicha tasa no es solo la más alta de los países evaluados de América Latina, sino también es la única diferente de cero<sup>1</sup>.

LA PROGRESIÓN DE TASAS IMPOSITIVAS DEL ISR A ASALARIADOS EN MÉXICO NO RECONOCE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. ESTE GRAVAMEN, IMPONE ALTAS TASAS A INDIVIDUOS CON SALARIOS MUY PEQUEÑOS LO QUE DIFICULTA LA RECAUDACIÓN, FOMENTANDO LA INFORMALIDAD Y ROMPIENDO EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.

Tabla 1. Alicuotas de ISR a asalariados aplicadas en 2015 a una familia mexicana promedio en distintos países de América Latina (Tasas brutas).

País	Decil de ingreso anual corriente según la ENIGH 2014									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Chile	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	8%
Ecuador	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	15%
Panamá	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	15%
Colombia	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	19%	28%
Uruguay	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	15%	20%
Rep. Dominicana	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	20%	25%
Brasil	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	15%	15%	28%
Honduras	0%	0%	0%	0%	15%	15%	15%	20%	20%	25%
Nicaragua	0%	0%	0%	15%	15%	15%	20%	20%	25%	30%
<b>México</b>	<b>6%</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>	<b>16%</b>	<b>18%</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>30%</b>
Perú	8%	8%	8%	8%	8%	14%	14%	14%	14%	17%

<sup>1</sup> Cálculos con datos de OCDE, CIAT, BID. Taxing wages in Latin America and the Caribbean, OECD Publishing, Paris, 2016.

En México la tasa de ISR es alta para los trabajadores de menores ingresos, pero también es ineficiente para recaudar en este segmento de la población ocupada. De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)<sup>2</sup>, del total de hogares en México, el 70% más pobres contribuyen únicamente con el 8% de la recaudación total de ISR<sup>3</sup>.

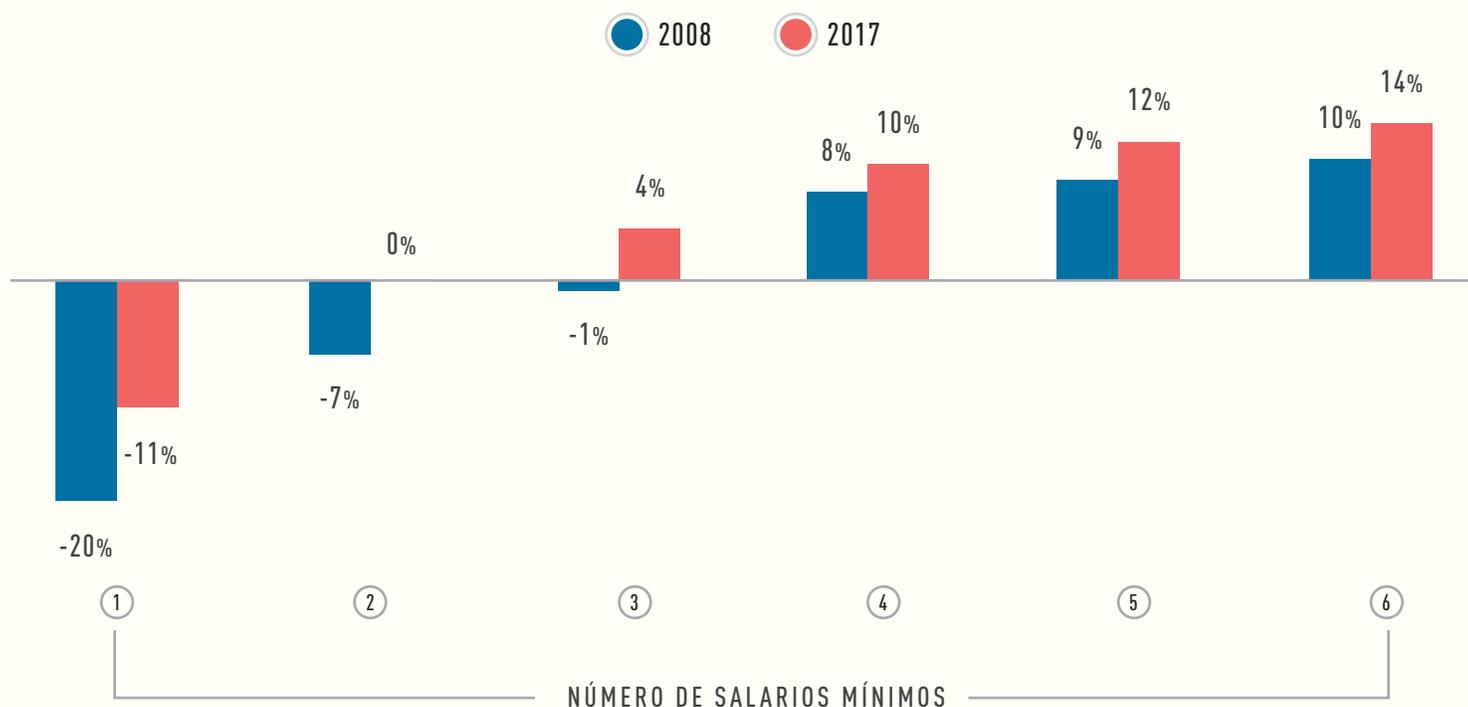
Adicionalmente, esta propuesta podría contrarrestar el efecto adverso que ha tenido la falta de actualización de la Ley de ISR en el ingreso real de los trabajadores. Las tablas de las alícuotas con las que se calcula tanto la tasa como la cuota fija que cada asalariado debe pagar de acuerdo a su nivel de ingreso, así como las que indican el monto de subsidio al empleo no se han actualizado de acuerdo a la inflación al menos desde 2008. Esto ha desgastado el poder adquisitivo de los trabajadores.

Con base en la Ley de ISR de 2008 y 2017, la Figura 1 compara asalariados contribuyentes ganando múltiplos del salario mínimo en 2017 con alguien del mismo ingreso real (deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor) en 2008.

Por ejemplo, personas que ganan un salario mínimo a precios de 2017, en 2008 pagaban un ISR efectivo negativo (es decir recibían un subsidio neto) de cerca del 20% de su ingreso. En 2017, este subsidio implícito cayó hasta ser 11% de su salario debido a la falta de actualización de la Ley de ISR. Para los trabajadores que ganan 4 salarios mínimos, su tasa efectiva de ISR pagado se encontraba en 8%, para 2017 pagaban 10% de su salario.



Figura 1. ISR como porcentaje del ingreso: 2008 y 2017 (según nivel de ingreso)



<sup>2</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2014, <http://www.gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y-recepcion-del-gasto-publico-por-deciles-de-hogares-y-personas-para-el-ano-2014-presentado-en-2016>. (Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017).

<sup>3</sup> ISR total incluye el asociado con salarios, actividad profesional, alquiler, actividad empresarial e intereses.

# ¿QUÉ PROPONEMOS MODIFICAR?

La Tabla 2 presenta las alícuotas vigentes en el ejercicio fiscal actual y las que propone el IMCO. De acuerdo a esta propuesta, aquellas personas que ganan hasta \$10,298 pesos mensuales (\$123,580 anuales) pagarían una tasa de ISR de 0%, así como una cuota fija de cero pesos. Esto equivale a reformar las primeras cinco tarifas o alícuotas de dicho impuesto.

El esquema de subsidio al empleo no se modifica y tampoco se modificarían las contribuciones a la Seguridad Social. Esta modificación implica reestructurar el Artículo 96 y 152 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta cambiando las tablas de tarifas mensuales y anuales, respectivamente.

Tabla 2. Alícuotas vigentes y propuesta IMCO

Esquema actual (Ingreso mensual)				Propuesta IMCO	
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior
0.01	496.07	0	1.92	0	0
496.08	4,210.41	9.52	6.40	0	0
4,210.42	7,399.42	247.24	10.88	0	0
7,399.43	8,601.50	594.21	16.00	0	0
8,601.51	10,298.35	786.54	17.92	0	0
10,298.36	20,770.29	1,090.61	21.36	1,090.61	21.36
20,770.30	32,736.83	3,327.42	23.52	3,327.42	23.52
32,736.84	62,500.00	6,141.95	30.00	6,141.95	30.00
62,500.01	83,333.33	15,070.9	32.00	15,070.9	32.00
83,333.34	250,000.00	21,737.57	34.00	21,737.57	34.00
250,000.01	En adelante	78,404.23	35.00	78,404.23	35.00

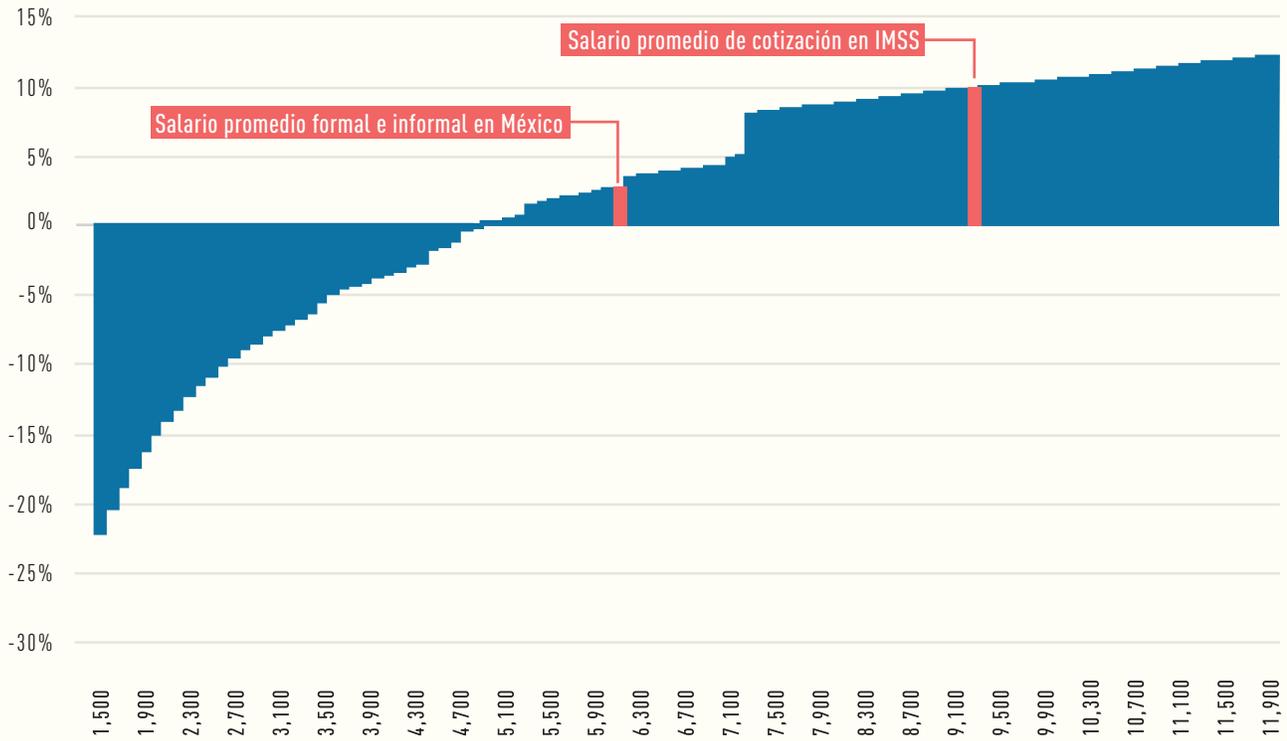
Fuente: Ley de Impuesto Sobre la Renta y propuesta de modificación.

Las simulaciones de pago de ISR para distintos ingresos en tramos de 100 pesos (Figura 2) nos permiten concluir que la reducción total de las primeras cinco alícuotas consigue hacer que el trabajador mexicano promedio (que según datos de la ENOE gana aproximadamente \$6,200 pesos al mes) que hoy paga una tasa efectiva de ISR de 3% enfrente tras la reforma

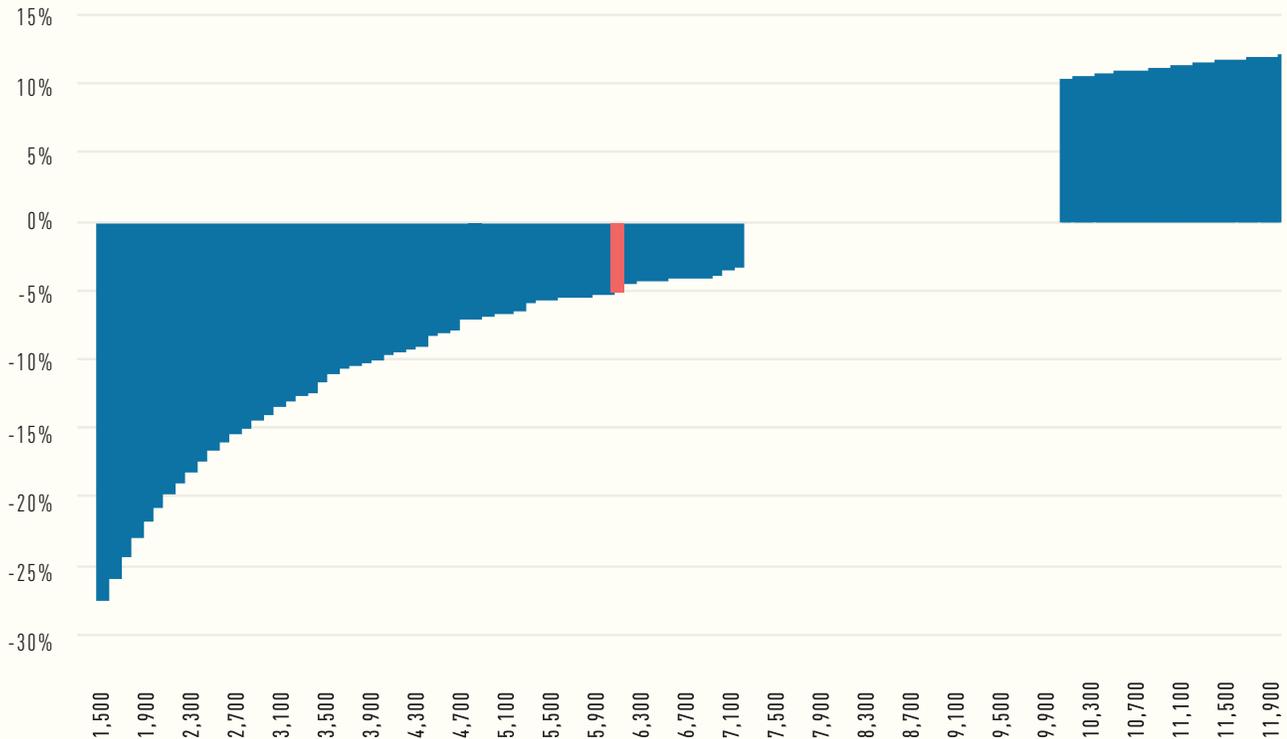
una tasa de aproximadamente -5% dada la existencia del subsidio al empleo. Por su parte, el trabajador cotizante promedio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que hoy gana \$9,500 pesos al mes, pagaría tras la reforma una tasa de ISR de 0%.

Figura 2. Tasa efectiva de ISR por nivel de ingreso

**STATUS QUO**



**PROPUESTA IMCO**



Fuente: Estimaciones del IMCO

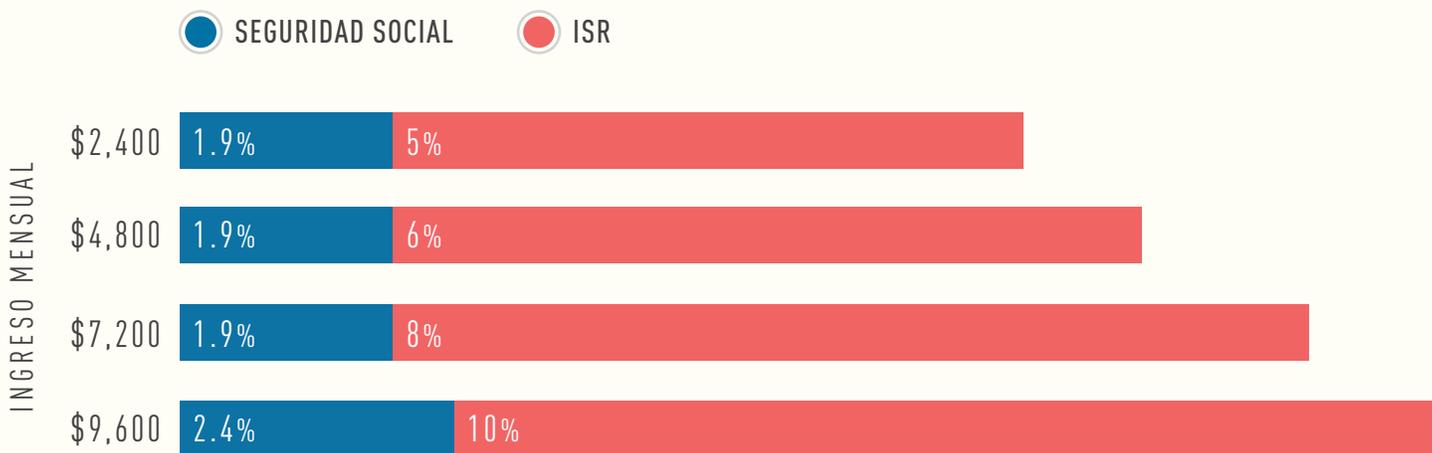
# EL IMPACTO DE LA PROPUESTA:

El sistema tributario y la regulación laboral son algunas de las causantes principales de la informalidad laboral en nuestro país. La informalidad laboral en general en México es similar a la del promedio de la región, pero la informalidad en asalariados es inusualmente alta. Hay países en la región con un ingreso per cápita similar al de México que tienen una proporción menor de asalariados informales en la fuerza laboral. El porcentaje de asalariados informales mexicanos es de 57%, como en Perú o Guatemala. Debería ubicarse alrededor de 20%, como en Costa Rica, Brasil o Colombia<sup>4</sup>.

La propuesta del IMCO busca reducir el costo de la formalidad laboral en el sector de asalariados. Si bien, las cuotas al IMSS que pagan las empresas son el factor más significativo que encarece el trabajo formal en México, reducir las tasas impositivas de ISR para los trabajadores con salarios más bajos permitiría reducir los

costos que enfrentan directamente para ser formales. De acuerdo con cálculos del IMCO con base en la Ley del ISR y la Ley del Seguro Social los costos laborales que pagan los asalariados pueden clasificarse en impuestos (ISR) y contribuciones sociales (que son base del financiamiento de los seguros del IMSS así como ahorro para el retiro). Antes de subsidios, los trabajadores con ingresos de entre uno y cuatro salarios mínimos pagan entre 2% y 2.4% de su salario a contribuciones de Seguridad Social de manera obligatoria. El ingreso que destinan al pago del ISR varía entre 5% y 10% del salario. Esto quiere decir que casi el 80% de las contribuciones obligatorias de los trabajadores se hacen al concepto de ISR y únicamente 20% a Seguridad Social. Una vez que se reduce el costo laboral de la formalidad, se puede esperar una reducción en la tasa de informalidad laboral en el sector con menores ingresos de la población.

COSTOS LABORALES PARA TRABAJADORES ANTES DE SUBSIDIOS. PORCENTAJE DEL SALARIO.



Fuente: IMCO con datos de Ley del ISR y Ley del Seguro Social

Reducir la carga fiscal a la que se enfrentan las personas para entrar a la formalidad permitiría liberar entre el 5.5% y el 10.5% del ingreso de los trabajadores con salarios menores a \$10,300 pesos mensuales. Por ejemplo, un trabajador operativo empleados en la industria manufacturera con un salario de 5,200 pesos mensuales tendría un ahorro por la reducción del pago de ISR de 6.8% de su salario, equivalente a 354 pesos mensuales. Al año este trabajador podría ahorrar 4,243 pesos o casi un mes de ingreso extra (80% de su salario mensual promedio del año). Por otra parte, el trabajador promedio del IMSS con un ingreso de 9,500 pesos mensuales podría ahorrar 10% de su ingreso y 11,400 pesos al año, es decir, más de un mes de sueldo.

<sup>4</sup>Banco Interamericano de Desarrollo, Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social, <http://www.iadb.org/es/bases-de-datos/sims/sistema-de-informacion-de-mercados-laborales-y-seguridad-social,20137.html>.

LA PROPUESTA DE DEL IMCO TIENE EL POTENCIAL DE BENEFICIAR A APROXIMADAMENTE A 15.6 MILLONES DE TRABAJADORES QUE YA SE ENCUENTRAN EN UNA NÓMINA FORMAL. ESTE NÚMERO REPRESENTA A CERCA DEL 74% DEL TOTAL DE TRABAJADORES REGISTRADOS EN LOS SISTEMAS

## EFFECTO SOBRE LAS EMPRESAS

Los efectos positivos de la propuesta son cuantificables para las personas que ya se encuentran ocupadas en el sector formal. Sin embargo, la propuesta podría también impactar la manera en que las empresas realizan nuevas contrataciones laborales formales. Primero, las empresas observarían una menor retención de ISR directamente en sus empleados, los cuales verían un incremento inmediato en su salario neto (después de impuestos, subsidios y deducciones). De acuerdo con los datos de una empresa intensiva de en mano de obra del sector manufacturero<sup>5</sup>, enfrentaría una estructura de retenciones de nómina distinta. Con cerca de 500 empleados y un salario mensual promedio de 5,200 pesos, la nómina de esta empresa registraría una reducción en las retenciones de ISR de 5% o 94,500 pesos mensuales aproximadamente. Este ahorro en nómina puede ser equivalente a 21 empleos nuevos con un salario bruto más bajo, pero que dejaría los salarios netos constantes tras las negociaciones de nuevos contratos.

Una simulación usando el modelo de equilibrio general GTAP en donde se reduce en 11.5% la recaudación en renta a asalariados en todos los sectores, resulta en una caída de la recaudación total de 1.8%, un incremento en el consumo de los hogares de 0.6%, y un incremento en el producto interno bruto insignificante (+0.0005%) pero positivo. La propuesta es neutral a la inversión total. Sin embargo, el efecto favorece a sectores que son intensivos en trabajo.

## EL COSTO FISCAL DE LA PROPUESTA

Tal como se estableció en la sección anterior, la propuesta tiene dos efectos potenciales sobre la población que hoy percibe hasta 10,298 pesos mensuales: 1) libera ingreso de los individuos que hoy pagan tasas comparativamente altas de ISR de asalariados y 2) reduce el costo de la formalidad para el segmento de la población económicamente activa que gana ese salario o menos. En principio, liberar ingreso de las familias con mayores necesidades de consumo implica que la mayor parte del ingreso liberado se destinará al consumo y, por tanto, puede potencialmente regresar a las arcas del estado vía el impuesto al valor agregado (IVA). Por otra parte, la formalización del segmento puede incrementar su productividad, y ello traería mayor recaudación.

<sup>5</sup>Los datos e información de nómina de esta empresa real fueron utilizados por IMCO como un caso de estudio, sin embargo, estos datos son confidenciales a solicitud de la empresa.

Dada la imposibilidad de estimar a priori el impacto en la formalidad, por ahora, de forma conservadora se omiten los posibles efectos fiscales positivos y calcularemos tan sólo el costo fiscal proveniente de la reforma propuesta. Para ello, calculamos la pérdida de ingresos fiscales por el impuesto sobre la renta en cada tramo de ingreso multiplicado por el número de trabajadores que se encuentran en los rangos beneficiados por la propuesta.

Idealmente, la estimación del costo fiscal de la propuesta debería realizarse con información detallada a nivel de asalariado registrado en el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El SAT ha hecho públicos los registros anónimos de los ingresos declarados por las personas físicas a partir de agosto de 2017. Sin embargo, existen algunas dificultades técnicas sobre la base de datos que no han podido ser resueltas. Primero, consideramos que dicha base está incompleta toda vez que el número de registros es de 4.6 millones, número inferior a lo registrado en las bases del IMSS y el ISSSTE que superan los 20 millones. No es claro aún si existe un mecanismo o criterio utilizado para filtrar datos de la base liberada que haya reducido el número de registros. Adicionalmente, las variables de la base de datos nos permiten conocer ingresos por salarios pero no necesariamente saber cuánto pagan los contribuyentes por este concepto ya que únicamente encontramos pagos de ISR para el acumulado por cualquier tipo de ingreso (honorarios, arrendamiento, inversiones, etc.). Hasta la fecha de publicación del presente artículo no nos fue posible conseguir una base completa o aclarar las dudas sobre su formato de publicación a pesar de solicitudes vía correo electrónico a las personas responsables de la publicación de las bases de datos.

Otra opción es utilizar encuestas en hogares y para personas como las que aplica periódicamente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Una de ellas es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), pero esta presenta información sobre los ingresos laborales de las familias y no de individuos, con una metodología poco robusta para conocer si trabaja en la formalidad o informalidad. Otra es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que aunque clasifica correctamente a formales e informales y presenta datos de ingreso laboral por persona no logra cumplir con criterios

mínimos para hacer estimaciones de tipo fiscal. Primero, existe un subreporte de ingresos que impide calcular correctamente el ISR pagado por asalariados. Cuando se calcula la suma del ISR de los trabajadores formales registrados en la ENOE se obtiene una cifra que es 24% del ISR retenido por salarios que reporta el SAT para un mes comparable. Segundo, el subreporte refleja que el ingreso promedio de los formales es cercano a 7,800 pesos mensuales, mientras que la cifra promedio reportada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es de 9,500 pesos mensuales aproximadamente.

Sin una base de datos de contribuyentes, la base de trabajadores formales más cercana a los datos reales son los reportados ante el IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estas entidades concentran la mayoría de los registros de trabajadores formales. Con estos registros se puede calcular que el ISR retenido total es 51% de lo reportado por el SAT, sin embargo la discrepancia reside en que tanto en IMSS como en el ISSSTE los salarios de cotización están topados. Esto último no tiene efectos sobre el cálculo de pérdida de ISR al implementar la propuesta IMCO debido a que el cambio en tasas afecta solo a trabajadores que se encuentran por debajo del tope de cotización.

Utilizando los datos del IMSS y del ISSSTE<sup>6</sup>, entidades que concentran la mayoría de los registros de trabajadores formales, es posible estimar la cantidad de empleados por rangos de salarios. Un supuesto adicional del ejercicio es que cada salario se redondea al múltiplo de 100 inmediato siguiente para facilitar el cálculo de ISR de cada rango de ingresos. Así, conociendo el número de personas por rango de ingreso en múltiplos de 100 pesos se multiplica por la cantidad de ISR que debería retenerse para cada rango. Este cálculo se realiza para todos los trabajadores que serían afectados por la reforma siguiendo la legislación actual y posteriormente el mismo cálculo pero modificando las tasas de ISR de acuerdo a la propuesta.

Si suponemos que la reducción de tasas se traduce únicamente en una menor recaudación, al no haber efectos de equilibrio general, la pérdida de recaudación del ISR a salarios ascendería a 73.9 mil millones de pesos, cifra que equivale a 11.5% del ISR recaudado vía retenciones a salarios o 2% de los ingresos tributarios totales del país.

<sup>6</sup> Se utilizaron datos al tercer trimestre de 2016 para minimizar los efectos calendario de otros meses en la cotización y número de trabajadores formales reportados.

# CONCLUSIONES

Del análisis anterior es posible concluir cuatro puntos centrales:

- 1) La política fiscal y de seguridad social en México imponen obstáculos para el acceso al mercado laboral formal.
- 2) Dichos obstáculos son mayores para los grupos de menor ingreso, en especial para los mexicanos pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso.
- 3) La informalidad laboral en los asalariados en nuestro país es atípica a su nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita.
- 4) Es importante modificar nuestros impuestos al trabajo asalariado para reducir los costos de trabajar formalmente en México.

La propuesta IMCO debe de ser entendida como una política fiscal y como una estrategia para reducir el costo de trabajar en la formalidad. Mantener las distorsiones en el mercado laboral formal equivale a obstaculizar el crecimiento económico de México, y el desarrollo personal de miles de mexicanos que hoy se encuentran excluidos de la formalidad y sentenciados a vivir a la sombra.

## Bibliografía:

Badri Narayanan, Angel Aguiar and Robert McDougall, Editors (2012). Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 8 Data Base, Center for Global Trade Analysis, Purdue University. Available online at: [http://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v8/v8\\_doco.asp](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v8/v8_doco.asp)

Banco Interamericano de Desarrollo, Recaudar no basta, los impuestos como herramienta de desarrollo, Washington, D.C.: BID, 2013.

Campos, Raymundo, Emanuel Chávez y Gerardo Esquivel. Los Ingresos Altos, la Tributación Óptima y la Recaudación Posible, Premio Nacional de Finanzas Públicas, 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Política Tributaria en América Latina: Agenda para una segunda generación de reformas, Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe sobre la Situación Económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Resultados al cuarto trimestre del 2016.

## MANUEL MOLANO

Director General Adjunto | @MJMolano

## ANA LAURA MARTÍNEZ

Consultora | @MrsIgualdad

## LUIS MAURICIO TORRES

Investigador | @MauAlcocer

## IVANIA MAZARI

Investigadora

Instituto Mexicano para la Competitividad

Montes Urales # 424, PBB- 106

Lomas de Chapultepec V Sección, CP 11000, CDMX.

 @IMCOmx

 /IMCOmx

 /IMCOMexico

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

---

# HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE ISR

---