

00821
105



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

ESTRUCTURA, ADMINISTRACIÓN Y
EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso
contenido de mi trabajo recepcional

NOMBRE: Fermín Mendoza Herrera

FECHA: 11/09/03

FIRMA: Fermín
Mendoza
Herrera

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

FERMÍN MENDOZA HERRERA

DIRECTOR DE TESIS: MTR. ALBERTO VELÁZQUEZ GARCÍA



CIUDAD UNIVERSITARIA. D.F.. ABRIL DE 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

GOBIERNO

¡El gobierno! ¿Qué es? ¿Dónde está? ¿Qué hace? ¿Qué debe hacer? Todo lo que sabemos es, que es un misterioso personaje; y, seguramente, es el más solicitado; atormentado, abrumado; admirado; acusado; invocado y provocado de todos los personajes en el mundo.

Pero, ¡qué pena! Ese pobre e infortunado personaje, cual Figaro, no sabe a quién escuchar, ni a quién acudir. La cien mil bocas de la prensa y de la tribuna claman todas a la vez:

“Reprima la insolencia y la tiranía del capital”.

“Cubra al país con ferrocarriles”.

“Nutra a los niños”.

“Eduque a la juventud”.

“Preste dinero sin interés a todos los que desean préstamos”.

“Emancipe a la gente oprimida en todas partes”.

“Descubra la verdad, y ponga un poquito de razón en nuestras cabezas. La misión del gobierno es iluminar, desarrollar, extender, fortificar, espiritualizar, y santificar el alma de la gente”.

“Tengan un poco de paciencia caballeros” dice el Gobierno, en un tono suplicante. “Haré lo que pueda para satisfacerlos, pero para esto debo tener recursos. He estado preparando planes para cinco o seis impuestos, los cuales son bastante nuevos, y casi nada opresivos. Ustedes verán con cuanta voluntad la gente los pagará”.

Entonces surge una gran exclamación: “¡No! ¡En verdad! ¿De dónde viene el mérito de hacer algo con recursos? ¡Así, no merece el nombre de Gobierno”.

“ En vez de cargarnos con nuevos impuestos, haremos que retires los antiguos. Debes suprimir:

El impuesto al tabaco.

El impuesto al licor.

El impuesto a las cartas.

El impuesto a las aduanas.”

En medio de este tumulto, y ahora que el país ha cambiado una y otra vez la administración, por no haber satisfecho todas las demandas, yo he querido mostrarles que ellos se contradecían a sí mismos. Pero, ¿en que he estado pensando? ¡Debí haber guardado esta desafortunada observación para mí mismo!. ¡He perdido mi carácter para siempre! Se mi mira como un hombre sin corazón y sin sentimientos –un filósofo seco, un individualista, un plebeyo– en una palabra, un economista de la escuela práctica.

Todos nosotros estamos haciendo pedidos al Gobierno. Por otra parte, está comprobado que el Gobierno no puede satisfacer a un grupo sin añadirle trabajo a otros. Hasta que pueda obtener otra definición de la palabra Gobierno me siento autorizado a dar mi propia. ¿Quién sabe si ella obtendrá el premio? Aquí está: “Gobierno es la gran ficción a través de la cual todos nos empeñamos por vivir a expensas de los demás.”

El Gobierno no es un lisiado, y no puede serlo. Tiene dos manos –una para recibir y otra para dar; en otras palabras, tiene una mano áspera y una suave. La actividad de la segunda necesariamente está subordinada a la actividad de la primera. Estrictamente el Gobierno puede tomar y no reponer. Esto es evidente, y puede ser explicado por la naturaleza porosa y absorbente de sus manos, que siempre retienen una parte, y otras veces todo lo que tocan. Pero lo que nunca se ha visto, y nunca será visto o concebido, es que el Gobierno le pueda reponer a las personas más de lo que ha tomado de ellas. Es radicalmente imposible para el gobierno otorgar un servicio particular a cualquiera de los individuos que conforman la comunidad, sin inferir un daño mayor a la comunidad como un todo. Nuestras demandas, por consiguiente, lo ponen en un dilema. Si rehúsa otorgarnos lo que le pedimos, es acusado de debilidad, mala voluntad e incapacidad. Si decide concedérmolo, está obligado a gravar a las personas con impuestos nuevos– para hacer más mal que bien, y atraerá hacia sí los reclamos del sector afectado.

Entre el gobierno que prodiga promesas imposibles de alcanzar y el público que ha concebido esperanzas imposibles de realizar se interponen dos clases de hombres: los ambiciosos y los utópicos. Son las circunstancias las que les dan a estos las señales para actuar. Es suficiente que estos vasallos de la popularidad vociferen ante la gente: “Las autoridades están engañándolos, si nosotros estuviéramos en su lugar, los llenaríamos de beneficios y quedarían exentos de impuestos.”

Claude Frederic Bastiat (1801-1850)
(sintetizado)

AGRADECIMIENTOS

Primeramente a Dios, por iluminar mi camino y bendecirme con la familia que tengo.

Quisiera expresar mi más profundo agradecimiento y admiración al Dr. Fernando Noriega Ureña, quien además de haber sido uno de los mejores profesores que tuve en la carrera me invito a colaborar en su equipo de trabajo en la División SUA de la Facultad de Economía de la UNAM, donde pude conocer gente de gran valía, como es el caso de mi amiga, la Mtra. María Elena Vargas Sánchez y en donde pude tempranamente comenzar a desempeñarme como profesor adjunto.

Aunque reconozco que todos mis profesores contribuyeron a mi formación profesional, quisiera mencionar a aquellos que más influencia tuvieron sobre mi: Dr. Miguel Ángel Rivera Ríos, Dr. Roberto Escalante Semerena, Mtro. José Guadalupe Sandoval Manzano y Dr. José Ayala Espino. Éste último me impregno tanto su filosofía que termino siendo mi primer tutor de tesis, desafortunadamente no pude concluir mi proyecto por cuestiones exógenas, además de que influyo en mi decisión de estudiar la maestría en Administración y Políticas Públicas en el CIDE, A. C. Mi más sincero agradecimiento va para el Dr. Escalante por diversas razones que me permito brevemente explicar: primero por invitarme a colaborar con él en uno de sus proyectos de investigación, al cual lamentable no pude incorporar por restricciones de índole administrativa, esto para mí fue un halago, pues siempre lo he considerado uno de los mejores profesores de nuestra Facultad, segundo, como director de ésta siempre se mostró atento para resolver las cuestiones administrativas que me aquejaron y que derivaron en una pronta agilización de los trámites de mi titulación y tercero, por tener confianza en mí y recomendarme para seguir con mis estudios de posgrado, hasta este momento siento que no lo he defraudado. Sin duda alguna, las clases del Dr. Rivera fueron las más apasionadas y sustanciales que he recibido en los cinco años que estuve inscrito en la carrera. Del Mtro. Sandoval siempre recuerdo con emoción sus clases y hasta la fecha retumban en mi mente sus palabras sobre el gran Karl Marx en el sentido de que era un hacedor de teoría económica, aunque fuese un filósofo.

También quiero manifestar mi gratitud a mi director de tesis Mtro. Alberto Velázquez García, quien con infinita paciencia guío a buen puerto esta investigación. También agradezco a mis sinodales Mtro. Anibal Gutiérrez Lara, Mtro. Ángel Ávila Ramírez, Mtro. Alberto Velázquez García, Dra. Laura Sour Vargas e Ing. Wilfrido Lozano Merino por haber revisado mi tesis y hacerme las sugerencias pertinentes. Es importante mencionar que desde hace seis años que conozco al Ing. Lozano lo he admirado por ser un profesional en todos sus sentidos, pero sobretodo por ser una persona excesivamente modesta que siempre sabe guardar la cordura y por alentarme a seguir adelante, además del inmerecido concepto que tiene sobre mi persona.

Que no quepa la menor duda que siempre estaré agradecido por la formación profesional y ética que recibí en las aulas de mi Facultad, que han trascendido más allá de sus muros. Siempre estaré orgulloso y en deuda con mi alma mater, la mejor universidad de México y Latinoamérica desde cualquier ángulo que se le vea.

Igualmente quisiera agradecer a mis amigos Alfonso Altamira Ortega, Gladys Carrano Nogueira, Erik González Fuentes, Mayte Galeana Román, Alfredo Hernández Piñarrieta y Alejandro Ramos Morales, quienes siempre estuvieron conmigo compartiendo buenos y malos momentos, que a veces se tomaron harto complicados, pero que pudimos salir avantes. Por supuesto, me hubiera sido imposible terminar este ciclo académico sin la ayuda desinteresada de mis hermanos Adán, Edilberto, Mizael e Israel. Éste último ha sido una bendición para mi hogar y un motivo más de cohesión familiar. Mención especial merecen mis padres Sr. Elidio Mendoza Cobos y Sra. Hermelinda Herrera Granados, quienes con sus enseñanzas, valores y amor inculcados han hecho de mí una persona sensata y humilde. Donde quiera que estés madre mía, esta tesis está enteramente dedicada a tu memoria, siempre fiel, íntegra y reluciente en lo más profundo de mi ser. A mi padre le agradezco que siga siendo el bastión más fuerte de mi familia, pronto podré dedicarle mi trabajo de investigación de maestría, aunque sé que con nada podré pagar su amor y cariño que a diario me demuestra.

Finalmente quisiera a agradecer a tres de mis mejores camaradas de mi populoso barrio por su añeja amistad: Marco Antonio Manriquez, Miguel Ángel Solís Lucas y Alfonso Villarreal.

Fermin Mendoza Herrera
Primavera de 2003

A MI MADRE

A veces me preguntaba de qué lado de tu cuerpo sacabas esa desconocida fuerza para proseguir en tu camino de piedras a lomo de fangos y tembladal refugio. Desde ese optimismo enternecedor. A veces todavía hoy me lo pregunto.

No recuerdo estar entre tus brazos, pero sé que los míos te rodeaban sin bullicio. No hay nada mejor en esta vida, sentenciabas, y sentenciabas con sabiduría, no hay nada mejor, decías, que amar únicamente a quienes te aman. ¿Por qué se ha de querer a quien no corresponde con el mismo fervor? Ahora me hacen falta tus palabras, mujer de viento frágil, pero no sólo ellas. Me hace falta mirarte asomada en la ventana de tu vieja casa, a la espera de algo que nunca supe qué era, o acaso sólo era la lenta espera del destino, el ciego destino que nos depara los últimos años.

Las luces mortecinas tras un ruidoso silencio. Me hace falta mirarte en la oscura ventana. Cómo me apretaba el corazón mirarte los años en los ojos delicadamente apagados. No sé de dónde sacabas la tenue luz de tu mirada. Me hace falta mirarte de nuevo en la ventana. La gente oculta su sentimiento, a veces. Resulta que te quiere quien te lo demuestra menos. Los ojos no engañan, sin embargo. Los dolores de esta vida provienen de los silencios, de las sombras que danzan a nuestro derredor, del crepúsculo de la palabra adormecida. "Yo quiero a quien me quiera", decías, pero también querías a quien no te lo demostraba.

Una vez me contaste la historia de un amor utópico. Las cosas complejas de la vida. Yo amo, tú amas, él ama, pero nunca se dice cómo nos aman. No obstante, el amor es posible. Casi un cuarto de siglo amaste a un hombre, y un cuarto de siglo es una vida entera.

Suenan las campanas en tu cabeza atormentada. Hay algo que me quieres decir, pero callas. Todos tenemos un pasado que nos persigue. No me digas que el tuyo lo quieres borrar en una noche de insomnio. Nadie tiene derecho a juzgar los ayeres ajenos. Suenan las campanas del olvido. No recuerdo estar entre tus brazos, pero cómo extraño tu cuerpo en los míos. En un sueño te apareciste en una vetusta iglesia. Caminabas rumbo al atrio, lentamente. Quería abrazarte, decirte que no te fueras ¿Por qué sólo te apareces cuando estoy dormido? Pudiste haberme dicho cualquier cosa o recitado un poema. Ahora que ya no estás me duele ver cómo pasa el tiempo. Ya tengo un nuevo libro que no has leído y un hogar que no has pisado. Me gustaría mirarte asomada en la ventana de tu vieja casa.

No sabía que la muerte de un ser querido doliera permanentemente en el pecho. Hay una cosa que te quiero decir: ya nadie me escucha como tú lo hacías. Cuando cae la lluvia, cuando hace frío en invierno. Cuando miro la calle en tiempos insoportables de calor. Cuando miro unos cubitos de hielo en una

derramada copa de oloroso vino. Cuando miro intensamente el mar embravecido, la luna encima de la arena enardecida. Cuando miro todas estas cosas y tú no estás, sé que algo le hace falta a la vida.

“Me pregunto a cada noche, a cada letra, a cada verso, a cada hoja, a cada capítulo, a cada libro, a cada lágrima incompleta, sin principio pero con final. ¿Por qué la gente buena muere? ¿Por qué siempre creemos que todavía no era tiempo de partir? ¿Por qué tantos desvarios, incongruencias y prólogos con luz apagada? ¿Por qué duele tanto la ausencia?”

No sé si alguna vez te lo dije, pero de niño nunca sentí miedo en la oscuridad. No sabes cómo me derrumbé cuando te fuiste. Todavía tiemblo al recordarlo. Pero de dónde sacabas esa fuerza para caminar sola en la vida. Nadie te dijo que la vida era un monte, la selva y la soledad del océano.

Suena el campanario en la iglesia de la calle del mercado 20 de Noviembre. Ojalá estuvieras aquí para que oyeras una nueva canción de vallenato. Ayer una mujer me ha dicho que su padre acaba de morir y yo he sentido su dolor, y cómo quisiera abrazarla, amarla hasta adentro, decirle miles de cosas: que la hormiga se me ha subido en la mano y camina temblorosa y la tarde se incendia cuando el reloj se detiene a las nueve en punto. Quiero decirte que esa mujer me encanta y quisiera oírte decir que eso está muy bien, que sólo me cuide de querer a quien me quiera, aunque tú también querías a quien no te lo demostraba. Hoy tengo tantas cosas en mi cabeza. Ven, siéntate, y escucha lo que tengo que contarte.

Cuando miro a los ancianos hablar para sí mismos en horas de la madrugada. Cuando miro una calle desierta y grito tu nombre pero no obtengo respuesta. Cuando miro tus tristes ojos en el retrato que yace en el fondo de un pasillo sin fin. Cuando miro todas estas cosas y tú no estás, siento que a la vida algo le hace falta.

No sé si te lo dije alguna vez, pero nunca dije una mentira de niño. No sabes cómo me derrumbé cuando te fuiste, y yo que creía ingenuamente en tu inmortalidad. Hoy todavía tengo muchas cosas que decirte. Se hace tarde y aún no has llegado. Tengo tantas cosas en mi cabeza. Ven, siéntate, y escucha lo que tengo que contarte.

Víctor Roura (modificado)
Federico Corral Vallejo

CONTENIDO

	Página
AGRADECIMIENTOS	iii
INTRODUCCIÓN	1
I. LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS EN EL EQUILIBRIO DE MERCADO	6
1. Clasificación de los ingresos públicos	7
2. Ingresos tributarios	10
3. Efecto de los impuestos sobre la conducta de los consumidores y productores	11
3.1 Impuesto sobre el consumidor	11
3.2 Impuesto sobre el productor	12
4. La incidencia fiscal y las elasticidades precio de la demanda y de la oferta	13
5. La pérdida irrecuperable de la eficiencia provocada por la tributación	14
5.1 ¿Cómo afecta un impuesto a los agentes económicos?	15
5.1.1 El bienestar antes y después del impuesto	16
5.2 Determinantes de la pérdida irrecuperable de la eficiencia	18
5.2.1 Elasticidad precio de la demanda y la pérdida irrecuperable de la eficiencia	18
5.2.2 Elasticidad precio de la oferta y la pérdida irrecuperable de la eficiencia	19
5.3 La pérdida irrecuperable de la eficiencia y los ingresos fiscales cuando varía el monto de los impuestos	20
II. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA	24
1. Características deseables y funciones de los impuestos	24
1.1 Funciones	24
1.2 Características deseables	25
2. El sistema tributario	26
2.1. Requisitos básicos para una buena estructura tributaria	26
2.2 La estructura tributaria en México	27
2.2.1 Tipos de impuestos	29
a) Impuesto al valor agregado	29
b) Impuesto sobre la renta	30
3. Eficiencia y equidad en la estructura tributaria	32
3.1 Impuestos y eficiencia	32
3.2 Impuestos y equidad	35
3.2.1 Principio del beneficio	35
3.2.2 Principio de capacidad de pago	37
3.2.2.1 Equidad vertical	38
a) Impuesto proporcional	39
b) Impuesto regresivo	39
c) Impuesto progresivo	39

3.2.2.2 Equidad horizontal	39
3.3 Trade off entre la eficiencia y la equidad	41
3.3.1 Optimalidad en el sentido de Pareto y la distribución del ingreso	42
III. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y EVASIÓN FISCAL	45
1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	45
2. La administración tributaria	47
2.1 Funciones de la administración tributaria	48
2.1.1 Recaudación	49
2.1.2 Cobranza	51
2.1.3 Fiscalización	51
2.2 La administración tributaria en México: el Servicio de Administración Tributaria	52
2.2.1 Estructura organizacional y administrativa del SAT	53
2.2.2 Iniciativa de reforma al SAT	54
3. Administración tributaria y evasión fiscal	56
3.1 Conciencia tributaria	56
3.2 Legislación tributaria y grado de complejidad	57
3.2.1 Del secreto o sigilo bancario	57
3.3 Eficiencia y eficacia tributaria	59
3.3.1 Eficiencia y eficacia en la aplicación de la legislación.	60
3.3.2 Eficiencia y eficacia en la relación fisco-contribuyente	60
3.3.2.1 Informatización de la atención y facilidades para el contribuyente	60
3.4 Créditos tributarios	61
4. Fiscalización y evasión fiscal	62
4.1 Fiscalización y brechas de cumplimiento	63
4.2 Fiscalización sistémica y riesgo de detección	64
4.3 Nuevos desafíos para la función fiscalizadora: la evasión fiscal a nivel internacional	65
4.3.1 Precios de transferencia	65
4.3.2 Comercio electrónico	66
4.3.3 Paraísos tributarios	66
5. Recaudación y evasión fiscal	68
5.1 Suficiencia tributaria y financiamiento público	68
5.2 Variables que determinan la recaudación en el sistema tributario	71
5.2.1 Las tasas impositivas	72
5.2.2 Amplitud de las bases imponibles	73
5.2.3. Facilidad y disposición de los contribuyentes para evadir y eludir impuestos	73
6. Indicadores de gestión en la administración tributaria	74
6.1 El control de gestión en la administración tributaria	74
6.2 Indicadores de gestión	75
6.3 Aplicación de los indicadores de control de gestión	76
6.4 Aplicación de los indicadores de gestión por tipo de función de la administración tributaria	79

IV. EVASIÓN FISCAL: VARIABLES QUE LA DETERMINAN Y SU CUANTIFICACIÓN	81
1. Antecedentes históricos	81
2. Variables que influyen o determinan la evasión fiscal	84
2.1 Eficacia de la acción fiscalizadora	84
2.2 Simplificación de la estructura tributaria	86
2.3 Sanciones	87
2.4 Grado de aceptación del sistema tributario	88
2.4.1 Carencia de conciencia tributaria	88
3. Evasión y elusión de impuestos a nivel doméstico e internacional	90
3.1 Elusión y evasión impositiva a nivel doméstico	90
3.2 Formas y características de la evasión y elusión fiscal a nivel internacional	92
3.2.1 Paraísos tributarios	94
3.2.2 Precios de transferencia	95
3.2.3 Abuso de los tratados tributarios	96
3.3 Posibilidad de las autoridades tributarias para enfrentarse con la evasión y elusión	97
3.4 Ausencia de evidencia cuantitativa	97
4. Formas de medir la evasión de impuestos	98
4.1 Evasión producida por la economía subterránea	98
4.2 Evasión por incumplimiento tributario	99
5. Estimación de la evasión del impuesto al valor agregado en México	100
5.1 Estimación de la base teórica del IVA	101
5.2 Metodología para obtener el costo total de las exenciones, zona fronteriza y evasión fiscal	102
5.3 Base y evasión del IVA como porcentajes del PIB	105
5.4 Productividad tributaria, tasa preferencial y exenciones del IVA en México	108
6. Economía subterránea y evasión fiscal	115
6.1 Determinantes del surgimiento de la economía subterránea	116
6.2 Implicaciones de la existencia de la economía subterránea	118
6.2.1 Distorsiones en las estadísticas oficiales	118
6.2.2 Mayor carga fiscal y evasión de impuestos	118
6.2.3 Efectividad de las políticas económicas	119
6.3 Evasión fiscal y economía informal	119
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFÍA	125
APÉNDICE: MEDICIÓN DE LA CARGA EXCESIVA DEL IMPUESTO	129
a) Fórmula aproximada para calcular la carga excesiva del impuesto	129
b) Cálculo de la carga excesiva del impuesto utilizando elasticidades precio de la demanda y de la oferta	131

ÍNDICE DE CUADROS, DIAGRAMAS, GRÁFICAS Y EJEMPLOS

	Página
Figuras gráficas	
Impuesto sobre el consumidor	12
Impuesto sobre el productor	12
Curva de demanda inelástica	13
Curva de oferta inelástica	14
Ingresos fiscales	15
La pérdida irrecuperable de la eficiencia	16
Curva de demanda inelástica y cuantía de la pérdida irrecuperable de la eficiencia	18
Curva de demanda elástica y cuantía de la pérdida irrecuperable de la eficiencia	18
Curva de oferta inelástica y cuantía de la pérdida irrecuperable de la eficiencia	19
Curva de oferta elástica y cuantía de la pérdida irrecuperable de la eficiencia	19
Pérdida irrecuperable de la eficiencia e impuesto bajo	20
Pérdida irrecuperable de la eficiencia e impuesto medio	21
Pérdida irrecuperable de la eficiencia e impuesto alto	21
Pérdida irrecuperable de la eficiencia y cuantía del impuesto	22
Curva de Laffer	22
La Curva de equidad-eficiencia	41
El conjunto de oportunidades	43
Carga excesiva del impuesto	129
Ejemplos	
La pérdida irrecuperable de la eficiencia y las ganancias derivadas del intercambio	17
Tasa impositiva media y marginal del ingreso	33
Impuestos sobre el beneficio: ¿aplicación teórica o práctica?	37
Impuesto sobre el matrimonio	40
Gráficas	
Evolución de los ingresos públicos y tributarios en México, 1990-1999 (porcentajes del PIB)	28
Estructura tributaria en México, 1998	29
Costo de menores tasas en la zona fronteriza, evasión y exenciones del IVA como porcentaje de la recaudación potencial, 1988-1995	106
Evolución de la base del IVA, 1989-1995 (tasas de crecimiento)	108
Productividad tributaria del IVA en América Latina	108
Productividad tributaria del IVA en países miembros de la OCDE	110
Recaudación de impuestos al consumo en América Latina y en países miembros de la OCDE (porcentaje del PIB)	112
Proporción de gasto familiar sujeto a la tasa cero del IVA en México	113
Participación en el gasto nacional de bienes sujetos a la tasa cero del IVA en México	113
Proporción de gasto familiar sujeto a la exención del IVA en México	114
Participación en el gasto nacional de bienes sujetos a la exención del IVA en México	114
Tablas	
Cambios en el bienestar provocados por un impuesto	17
Sistemas tributarios	38

Diagramas

Clasificación de los ingresos públicos	6
Ingresos públicos	7
Ingresos no tributarios	9
Clasificación de los ingresos tributarios	10
Ingresos tributarios	11
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	45
Brechas de cumplimiento tributario	64
Recaudación y evasión fiscal	71
Concentración de la recaudación fiscal en México	77
Brechas de cumplimiento tributario en un país latinoamericano	78
Evasión de impuestos como consecuencia de la economía subterránea	119

Cuadros

Ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, 1990-1999 (millones de pesos corrientes)	28
Bienes sujetos a las tasas del IVA	30
Impuesto sobre la renta en el salario, 1999	31
Acceso a la información bancaria para las administraciones tributarias en los países miembros de la OCDE	58
Cantidad de empleados y asignación al área de fiscalización	62
Presión fiscal del gobierno general (cifras en porcentajes)	69
Tipos de indicadores de gestión	76
Cálculo de la base del IVA, 1980-1996 (cifras en miles de millones de pesos de 1993)	102
Costo de las exenciones, zona fronteriza y evasión fiscal, 1980-1996 (cifras en miles de millones de pesos de 1993)	103
Costo de las reducciones impositivas en la zona fronteriza y de la evasión fiscal, 1988-1995 (cifras en miles de millones de pesos de 1993)	103
Costo de la evasión fiscal, 1988-1995 (cifras en miles de millones de pesos de 1993)	104
Costo de las exenciones, zona fronteriza y evasión fiscal, 1988-1995 (Cifras como porcentajes de la recaudación observada)	105
Costo de las exenciones, zona fronteriza y evasión fiscal, 1988-1995 (Cifras como porcentajes de la recaudación potencial original)	106
Evasión fiscal en México, Chile y Colombia, 1988-1995 (Cifras como porcentajes de la recaudación potencial original)	107
Base del IVA, evasión y consumo como porcentaje del PIB, 1988-1995	107
Productividad tributaria del IVA en México, 1988-1995	109
Productividad tributaria del IVA en América Latina (años seleccionados)	109
Productividad tributaria y trato preferente por tipo de producto en el IVA en países miembros de la OCDE	111
Impacto distributivo del tratamiento preferente del IVA en México, 1995	112

PAGINACION

DISCONTINUA

INTRODUCCIÓN

Históricamente México ha sido uno de los países que a nivel mundial ocupa los últimos lugares en cuanto a recaudación fiscal se refiere. El objetivo central de esta tesis es analizar la estructura tributaria y la administración fiscal y ver como repercuten en el fenómeno de la evasión fiscal. Una estructura fiscal con múltiples tasas, excesivas exenciones y regímenes especiales ocasionan que la base gravable sea muy estrecha, repercutiendo en una pobre recaudación de impuestos y una carga fiscal excesiva para los contribuyentes cautivos. Además, el fenómeno de la evasión también causa serios estragos en los ingresos tributarios. Este fenómeno es ocasionado por múltiples determinantes, que pueden ser de carácter social, político o económico. Aquí nos encargaremos de analizar los determinantes económicos que incentivan la evasión fiscal. En este mismo sentido, el diseño de la estructura fiscal y el desempeño de la administración tributaria repercuten de manera significativa en el fenómeno de la evasión y juegan un papel trascendental en la lucha por erradicar o atenuar dicho fenómeno.

El problema de los bajos ingresos tributarios en México ha ocasionado que para mantener la suficiencia tributaria se haya tenido que adoptar políticas fiscales restrictivas (en donde el gasto público ha tenido que ser reducido drásticamente) o se hayan tenido que proponer reformas fiscales que no han fructificado. Por ello, para lograr la suficiencia tributaria podemos adoptar dos caminos, el primero consiste en incrementar la capacidad recaudadora del Estado y el segundo es aumentar la eficiencia de la administración fiscal. Este trabajo analiza ambos puntos, el primero es un problema que atañe al diseño de la política tributaria, es decir, consiste en modificar el nivel de tasas o de bases, crear nuevos impuestos o reformar las leyes fiscales, haciéndolas más explícitas para que su aplicación no sea de manera discrecional, sino apegada estrictamente al derecho fiscal. El segundo punto va en el sentido de hacer más eficiente la recaudación y fiscalización de los tributos. De esta forma, vemos que para aumentar el nivel de los ingresos tributarios es necesario modificar tanto la estructura como la administración fiscal, y en la medida en que avancemos en este tenor, podremos ver cristalizado un menor grado de evasión fiscal y por ende un trato más justo para los contribuyentes. Aunado a esto, podremos alcanzar un mayor grado de bienestar social debido a que la política de gasto público podrá atender más extensamente las demandas de la sociedad. Así, el presente estudio se divide en cuatro capítulos que a continuación se describen.

El capítulo uno nos muestra el marco teórico, en el cual el equilibrio de mercado se ve alterado por la introducción de un impuesto en la economía. Dicho análisis se limita a presentar las distorsiones que genera un impuesto en un contexto de equilibrio parcial de mercado, en el cual el nivel de producción disminuye al subir el precio de los bienes ocasionado por el pago de impuestos, los excedentes del productor y consumidor se ven reducidos y el Estado obtiene ingresos para financiar su gasto, redistribuir el ingreso entre los sectores, Estados de la federación o individuos y proveer bienes públicos puros. Por ende, las conclusiones a las que arriba este capítulos deben de tomarse con la debida reserva, pues insisto en que el análisis del mercado se limita a un contexto de equilibrio parcial y no general. El principal objetivo que persigue este capítulo es demostrar que los impuestos generan distorsiones en las decisiones de los agentes económicos, con lo cual el objetivo se ve cumplido con este análisis de equilibrio parcial. Por otra parte, si bien es

cierto que los impuestos generan distorsiones en el sistema económico, es imprescindible la presencia del Estado en éste, pues existen poderosas justificaciones sobre la importancia de su papel en la economía, como atenuar externalidades, redistribuir el ingresos, proveer bienes públicos, entre los más importantes. En este sentido, una sociedad no puede ufanarse de ser moderna sino existe detrás de ella un Estado que la respalde. En este análisis partimos del hecho de que los impuestos existen, y que la sociedad tiene que lidiar con ellos día a día, premisa que nos empuja a analizar su estructura y su administración, más que enfrascarnos en el debate teórico de que si deben o no existir en el sistema económico. De esta manera nos interesa proponer las medidas pertinentes para reducir las distorsiones que generan y proponer cambios en la estructura fiscal actual basados en los principios rectores de eficiencia y equidad.

También en este capítulo se analizan de manera breve y concreta cómo se clasifican los ingresos públicos y los distintos criterios que se utiliza para su clasificación. Así vemos que los ingresos tributarios o impuestos son un componente esencial dentro de los ingresos del gobierno, de ahí la importancia del estudio de la estructura, administración y evasión fiscal en México.

El principal objetivo del capítulo dos es analizar específicamente cómo debería estar conformada una estructura tributaria y cómo está realmente en México. Su determinación está en función del monto a recaudar, los objetivos de redistribución que plantee el gobierno y del grado de intervención que necesite para cumplir con sus objetivos, que en no pocas ocasiones son superiores a los de la política fiscal. Después de ello, se podrá elegir las tasas, base gravable y el tipo de impuestos que sean acordes a las condiciones antes mencionadas. La teoría económica impositiva nos indica que para contar con una buena estructura tributaria deben de atenderse los siguientes puntos: recaudación adecuada, que permita cumplir con los objetivos trazados por la administración fiscal; eficiencia económica, visualizada como una menor carga excesiva del impuesto y menores distorsiones ocasionadas por éstos; sencillez administrativa, basada en una administración del impuesto barata y simple; equidad fiscal, referida a un trato justo al contribuyentes; mejorar el bienestar social, corrigiendo fallos del mercado; e incidencia fiscal, es decir, ver quien soporta en mayor medida la carga fiscal. Así, se podrá aspirar a tener una estructura tributaria ideal en la medida en que se avance en dirección a estos objetivos. Este capítulo se vale de la teoría económica impositiva para analizar los dos principios rectores de deben de regir la estructura fiscal: la eficiencia y la equidad, donde la eficiencia esta íntimamente relacionada con la reducción de la carga fiscal y de los costos administrativos generados por la existencia de los impuestos, mientras que el principio de equidad se basa en dos conceptos básicos que se ocupan de la justicia fiscal siendo los principios del beneficio y de la capacidad de pago. El primero se refiere a la incidencia fiscal, que estará en función del bien público recibido. El segundo nos dice que se paga impuestos en la medida en que se puedan soportar, es decir, en la medida en que el consumo o el ingreso sea mayor, el monto de los impuestos a pagar también lo será. A su vez, este principio se desglosa en dos conceptos: equidad horizontal y equidad vertical, en donde los individuos que tengan la misma capacidad de pago deberán de pagar la misma cantidad y los que tengan capacidades de pago distintas deberán de pagar distintos montos del impuesto, entonces, la estructura tributaria podrá tener impuestos progresivos, regresivos o proporcionales, según sea el caso. Por último se analiza el trade off existente entre eficiencia y equidad, dando lugar a

constantes debates de carácter fiscal, sobretodo, en la parte concerniente a la justicia fiscal, pues el tema se presta para ser atendido por diversas disciplinas de las ciencias sociales.

En otro orden de ideas, el papel que juega la administración tributaria en el combate a la evasión fiscal es preponderante, ya que es ésta quien se encarga de planear, dirigir, coordinar y controlar la hacienda pública y las aduanas. Por ello, el capítulo tres se encarga de analizar la relación existente entre la evasión fiscal y la administración tributaria. Como veremos, el cumplimiento voluntario es el principal objetivo que persigue toda administración fiscal y en la medida en que ésta sea eficiente y persuada al individuo de no evadir al fisco (a través del riesgo subjetivo de ser detectado), la administración fiscal estará cumpliendo adecuadamente con sus metas y objetivos. Aunque las funciones centrales de la administración tributaria son la recaudación, cobranza y fiscalización, es ésta última quien reviste mayor importancia en el combate a la evasión y el principal instrumento para atenuarla son las auditorías. Por ello, en este capítulo se plantea la idea de que con una administración eficaz y eficiente puede incrementarse la recaudación, sin necesidad de modificar la estructura tributaria actual, aunque ello no signifique que ésta no necesite ser modificada. Es importante mencionar que no es fácil llevar a buen término la fiscalización, pues ante el avance tecnológico y la integración de nuevos y más variados mercados, la administración tributaria ha tenido que encarar nuevas formas de evasión, visualizadas como paraísos tributarios, comercio electrónico y precios de transferencia.

Como veremos, la administración tributaria es el instrumento que utiliza el estado para vigilar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. Su objetivo consiste en que la recaudación alcance o por lo menos avance hacia la llamada *recaudación potencial*, la cual consiste en aplicar la tasa general a la base gravable teórica del impuesto, donde su determinación se apega estrictamente a la legislación vigente, como veremos, la diferencia existente entre la recaudación potencial y la recaudación efectiva es atribuible al fenómeno de la evasión fiscal.

El objetivo antes señalado se alcanzará en la medida en que la administración tributaria tenga una creciente presencia en la economía. Dicha presencia puede medirse, o sentirse por parte de los contribuyentes, si se les crea a estos un sentimiento de riesgo de ser sorprendidos evadiendo los impuestos, ya sea por no registrarse en el padrón de contribuyentes, no cumpliendo con las obligaciones fiscales (no presentar declaraciones oportunamente) o por que no se paguen las cantidades adecuadas que corresponden a la actividad económica realizada.

Habitualmente los principales instrumentos que ha tenido la administración tributaria para combatir la evasión fiscal han sido la *fiscalización permanente*, que consiste en verificar que efectivamente los contribuyentes estén cumpliendo con sus obligaciones fiscales tales como presentación de declaraciones, cambio de domicilio y otras; la *revisión de dictámenes*, que consiste en revisar y analizar la información que un contador autorizado (o el mismo contribuyente) presenta a la autoridad tributaria a cerca de sus actividades económicas realizadas; y las *auditorías*, que tradicionalmente han sido el instrumento más efectivo para descubrir a los evasores de impuestos. Aunque también es cierto que dichas auditorías requieren de agudeza, habilidad y capacidad técnica para efectuarlas eficazmente.

Para que la administración tributaria haga sentir su presencia económica debe considerar el contexto en el cual se desenvuelve, es decir, debe de identificar las principales tendencias sociales, políticas y económicas que puedan afectarla. Por ende la administración tributaria debe contemplar rubros tales como la economía subterránea, crédito escaso y la apertura comercial. Entre más escaso sea el crédito y las tasas de interés reales más elevadas es obvio que las empresas ante una insuficiente presencia de la administración tributaria tenderán a dejar de pagar impuestos y utilizar estos ingresos libres como fuente extra de recursos. Por su parte la apertura comercial de la economía trae como consecuencia el incremento de inversión extranjera y con ello la evasión de impuestos a través de los precios de transferencia (pago que hace una subsidiaria o proveedor extranjero por tecnología, maquinaria y equipo y materias primas), sino se tiene un control adecuado de dichos precios. También es importante mencionar que difícilmente la administración tributaria conservará su grado de eficacia en forma estable. Por ende, la administración que es ineficaz lo será en mayor medida. Esto se explica por el proceso de aprendizaje de los contribuyentes, así como por el efecto demostración entre éstos.

En la medida en que el desempeño de la administración fiscal tienda a la eficiencia, la evasión fiscal se verá reducida. Por esta razón en los últimos años ha habido una tendencia en el sector público de medir y evaluar los resultados obtenidos por cada área del gobierno, acordes a sus metas y objetivos planteados. De esta manera el capítulo tres, en su parte final, aborda el tema de los indicadores de gestión en la administración tributarias, ya que si se evalúan los resultados obtenidos, se podrán detectar y corregir errores en los que haya incurrido la administración y saber en qué área hay que enfatizar o priorizar en el mejoramiento de su desempeño.

En el capítulo tres también analiza la administración fiscal en México, que es representada por el Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y crédito Público que cuenta con autonomía técnica de gestión y que su máximo órgano de gobierno está representado por una junta colegiada que es la que toma las decisiones que le atañen. Además, en este capítulo se proponen una serie de medidas tendientes a reforzar su presencia ante los contribuyentes, que le permitan disuadirlos de incumplir con sus obligaciones fiscales. Dichas medidas tratan de involucrar a los sectores interesados en materia fiscal, además de los tres poderes de la unión y de restarle fuerza a la SHCP en la junta directiva del SAT, además de tratar de desvincularlo de decisiones de carácter político.

El objetivo central del capítulo cuatro es la de enumerar las características principales que adoptan la evasión y elusión fiscal, las variables que la determinan y los métodos que se utilizan para su cuantificación. Resulta imperativo la cuantificación del fenómeno de la evasión por varias razones. Primero, nos permite dimensionar este problema, así, conocer la magnitud de la evasión puede determinar que se asignen recursos adicionales para la administración tributaria, se definan políticas de fiscalización o se modifique la legislación tributaria. En segundo lugar, la evasión fiscal es en cierto modo una medida de eficiencia de la administración tributaria, y conocer su evolución permite evaluarla. En tercer lugar, permite medir el efecto de políticas de fiscalización y tomar acciones correctivas. Idealmente, si la administración tributaria tuviera a su disposición estimaciones de evasión

por impuesto y sector económico, podría focalizar los recursos de fiscalización en aquellos grupos de contribuyentes que más evaden, mejorando así su eficiencia y eficacia. Para medir la evasión pueden emplearse dos métodos preestablecidos que son: estimación de la economía subterránea y la estimación del incumplimiento tributario. Así, es esta segunda forma de cuantificación la que hemos adoptado para medir el nivel de incumplimiento del pago del IVA en México y específicamente mediante el método del potencial teórico tributario.

Por otra parte, la teoría económica impositiva nos marca que las variables que determinan la evasión fiscal son cuatro: eficacia en la acción fiscalizadora, sanciones aplicadas a los delitos tributarios, simplicidad de la estructura tributaria y grado de aceptación del sistema tributario. De estas cuatro variables, la administración fiscal es responsable solo de la primera, aunque puede incidir de manera parcial en las restantes. La segunda variable está determinada por las leyes fiscales y las dos restantes corresponden al ámbito de la política tributaria.

Finalmente, este capítulo realiza un análisis exhaustivo del comportamiento del IVA en México y los determinantes de su pobre recaudación en México, que van desde su estrecha base gravable debido a tasas preferenciales, tasa cero y exenciones, hasta la cuantificación de su evasión. Aunado al problema de la evasión, se aborda tangencialmente el problema de la economía informal y su relación con la evasión fiscal, aunque no es prioridad de este trabajo analizar esta relación tan profundamente, pues es un tema muy extenso que bien puede desarrollarse en otros trabajos. La justificación más poderosa que tenemos para no abordar este tema es la falta de espacio para su análisis y porque nos basamos en evidencia empírica que nos muestra que la recaudación adicional por fiscalizar el sector informal sería muy pequeña en relación al PIB, aunque esta última aseveración debe de tomarse con cautela, pues aunque no genera grandes cantidades adicionales de recursos a las arcas fiscales, los beneficios serían de otra índole, como una mayor legitimación de la autoridad fiscal, competencia leal entre los sectores económicos, además de reducir la evasión fiscal en el sector formal que transacciona con el sector informal.

CAPÍTULO I

"Nuestra constitución está en vigencia, todo parece indicar que durará, pero lo único cierto es la muerte y los impuestos"

Benjamin Franklin

"Esto fue tan verdadero como lo son los impuestos. Y nada es más verdadero que ellos"

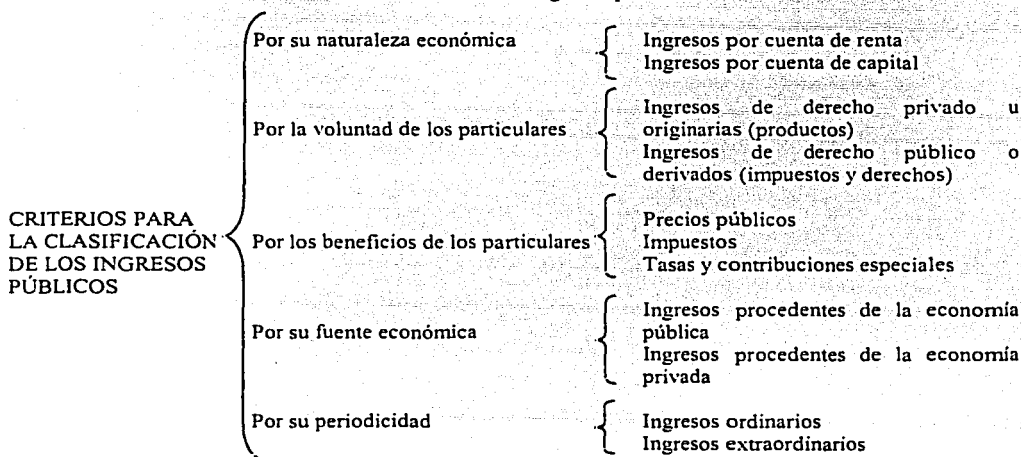
Charles Dickens. *David Copperfield*

LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS EN EL EQUILIBRIO DE MERCADO

Este capítulo persigue dos objetivos centrales, el primero consiste en mostrar una descripción de los ingresos públicos y tributarios. El segundo plantea el marco teórico impositivo que nos servirá de referencia para los capítulos posteriores. Este repaso de la teoría impositiva nos permitirá utilizar conceptos que serán de gran importancia en la tesis, destacando que todo impuesto, con excepción del lump sum, es generador de distorsiones en las decisiones de los agentes económicos y pérdidas irrecuperables de la eficiencia. Estas afirmaciones quedan demostradas con un simple análisis de equilibrio parcial de mercado.

Los ingresos del sector público son el conjunto de medios financieros con que cuenta el Estado para tratar de cumplir con sus planes y programas. A través de la política tributaria, el Estado puede redistribuir el ingreso entre los miembros de la sociedad, entre los sectores económicos, entre los estados de la República o entre las distintas regiones del país. Dichos ingresos, son de gran importancia para que el Estado pueda financiar su gasto y cumplir con sus funciones básicas.

Diagrama 1
Clasificación de los ingresos públicos

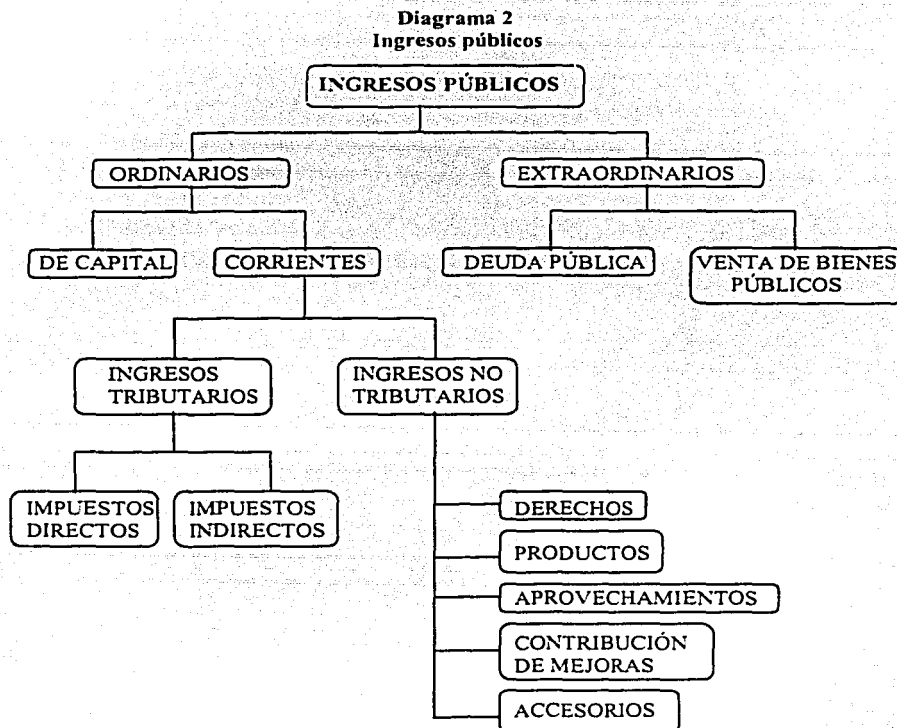


Fuente: Elaboración propia con base en: Ayala, José, *Economía pública: una guía para entender el Estado*, 1ª Ed., 1997., pp. 156-157 y Pérez, Alicia y Vidales, Erika, *La evolución de los ingresos públicos en México, 1988-1994 y el análisis de la reforma fiscal*, Tesis, Facultad de Economía, UNAM, México, 1995, cap. 1.

1. Clasificación de los ingresos públicos

Los ingresos públicos pueden clasificarse de distintas formas, dependiendo de los criterios que se apliquen. Pueden clasificarse tomando en cuenta: su naturaleza económica, la voluntad de los particulares, el beneficio de los particulares, la fuente económica y su periodicidad (véase diagrama 1).¹

Generalmente en México los ingresos públicos se clasifican utilizando el criterio de *periodicidad*, es decir, se clasifican en dos grandes rubros: ingresos públicos ordinarios e ingresos público extraordinarios.



Fuente: Elaboración propia con base en: Pérez, Alicia y Vidales Erika, *La evolución de los ingresos públicos en México, 1988-1994 y el análisis de la reforma fiscal*. Tesis. Facultad de Economía, UNAM, México, 1995, p.17 e INEGI, *El ingreso y gasto en México*, Edición 1997, pp. 320-325.

Los ingresos ordinarios son aquellos ingresos que se perciben en forma regular o permanente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal. Su finalidad es cubrir enteramente los gastos ordinarios.

¹ Ayala, José, *Economía pública: una guía para entender el Estado*, 1a Ed. México, D. F., 1997, pp. 156-157.

LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS EN EL EQUILIBRIO DE MERCADO

Los ingresos extraordinarios son aquellos ingresos que se perciben por circunstancias anómalas (guerras, catástrofes, déficits presupuestales, etc.) y que obligan al Estado a realizar erogaciones extraordinarias.

A su vez, los ingresos públicos ordinarios se subdividen en: ingresos corrientes e ingresos de capital. Los primeros son aquellos ingresos propios de la actividad del Estado y los segundos son aquellos ingresos que son generados por la realización del patrimonio del Estado, por ejemplo, las ventas por remate de los activos físicos.

Por otra parte, los ingresos corrientes se dividen en ingresos tributarios (impuestos) e ingresos no tributarios. Estos últimos son ingresos no coercitivos y tienen una contraprestación, es decir, a cambio de un pago, se recibe un servicio proporcionado por el Estado o se permite la utilización y/o explotación de bienes de dominio público de la nación. En este rubro también son consideradas las aportaciones de los particulares a las obras que el gobierno realiza en su beneficio, como es el caso de las contribuciones de mejoras.

Los ingresos no tributarios se clasifican en: derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y accesorios

Los *derechos*² son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cabe aclarar que en el Código Fiscal de la Federación engloba a los impuestos, las aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y los derechos como contribuciones, por lo que en un sentido más amplio, dichos rubros forman parte de los ingresos tributarios, pero para fines del presente trabajo se considerarán a los impuestos como únicos ingresos tributarios debido a que las publicaciones oficiales presentan dicha clasificación.

Los *productos*³ son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

Los *aprovechamientos*⁴ son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de lo que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

² Código Fiscal de la Federación, Art. 2, Fracción IV, p.2, México, 1997.

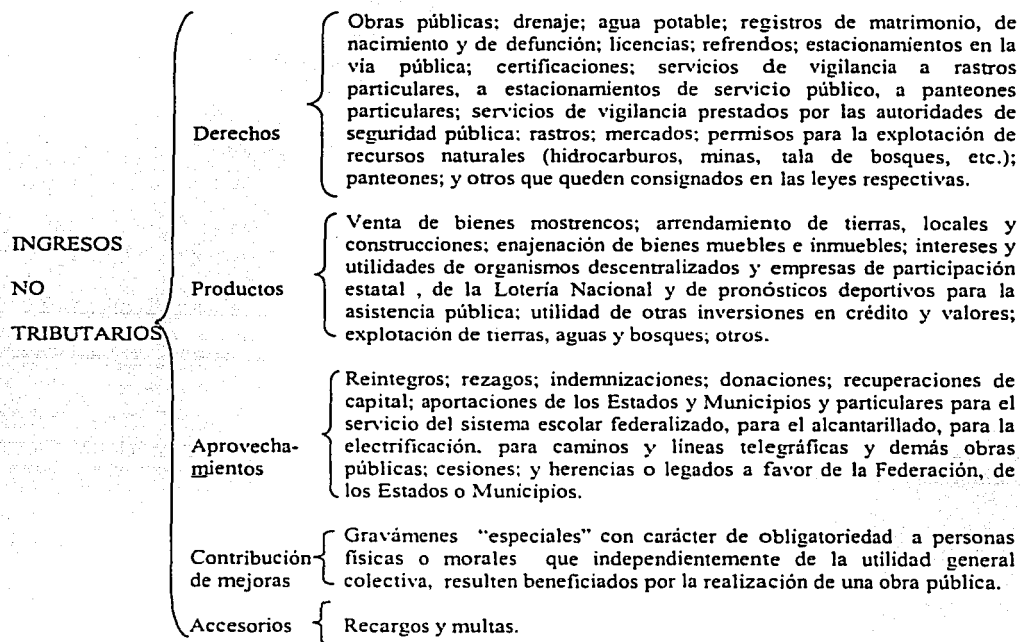
³ Op. cit. Art. 3, p. 3.

⁴ Idem, Art. 3, p. 2.

Las contribuciones de mejoras⁵ son ingresos establecidos en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. En otras palabras, la contribución de mejoras es un tributo especial dado a que el contribuyente recibe un beneficio especial.

Los accesorios⁶ son los ingresos captados por el gobierno federal, tales como recargos y multas derivados del incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes. Cabe aclarar que a partir de 1992 dichos ingresos forman parte de los ingresos tributarios, pero aún en las fuentes oficiales siguen apareciendo como ingresos no tributarios, por lo que para fines prácticos se considerarán en este último rubro.

Diagrama 3
Ingresos no tributarios



Fuente: Elaboración propia con base en: Pérez, Alicia y Vidales Erika, *La evolución de los ingresos públicos en México, 1988-1994 y el análisis de la reforma fiscal*. Tesis, Facultad de Economía, UNAM, México, 1995, pp. 18-20 y Bravo, Ernesto, *La política impositiva: aspecto central en el proceso de cambio estructural de la economía mexicana en el periodo 1982-1992*. Tesis, Facultad de Economía, UNAM, México, 1995, pp. 43-48.

⁵ INEGI. *El ingreso y gasto en México*, edición 1997, p. 320.

⁶ Idem. p. 319.

2. Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios o impuestos son los ingresos derivados del pago obligatorio de recursos monetarios que tienen las personas físicas y morales para con el Estado sin esperanza de retribución directa para dichos contribuyentes. En otras palabras, su pago no amerita el goce de determinados bienes o servicios para el causante, ya que los pagos son coercitivos y sin contraprestación

Los ingresos tributarios pueden clasificarse de distintas formas, aunque en el presente trabajo se utilizará la vista en el diagrama 5. Las diferentes formas de clasificación los ingresos tributarios se muestran en el siguiente diagrama:

Diagrama 4
Clasificación de los ingresos tributarios

CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

- De acuerdo con el tipo de contribuyente
 - Impuestos personales
 - Impuestos empresariales
- De acuerdo con el principio de capacidad de pago
 - Impuestos progresivos
 - Impuestos proporcionales
 - Impuestos regresivos
- De acuerdo con su incidencia
 - Impuestos indirectos
 - Impuestos directos
- Desde el punto de vista económico
 - Ordinarios
 - Extraordinarios
 - Virtuales
 - Efectivos

Fuente: Elaboración propia con base en: Pérez, Alicia y Vidales, Erika, *La evolución de los ingresos públicos en México, 1988-1994 y el análisis de la reforma fiscal*, Tesis, Facultad de Economía, UNAM, México, 1995, pp. 50-51

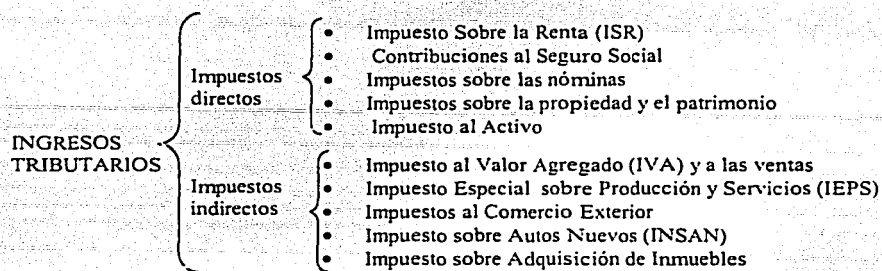
Los ingresos tributarios⁷ generalmente se clasifican en: impuestos directos e impuestos indirectos. Un impuesto es directo si el contribuyente indicado por la ley no puede transferirlo a otro contribuyente -el de derecho al de hecho- sino que queda "directamente" afectado por el impuesto, el ejemplo más común de este tipo de gravamen es el impuesto sobre la renta. Los impuestos indirectos, en cambio, se pueden transferir desde el contribuyente de derecho a otro contribuyente. En este caso el contribuyente se ve afectado "indirectamente" por el impuesto.⁸ Un ejemplo clásico es el impuesto sobre la gasolina, ya que aunque el productor es el que le paga al erario público, el consumidor es el que realmente lo paga debido a que en el precio del producto ya está incluido el gravamen.⁹

⁷ Esta clasificación es la más común, aunque, como se muestra en el diagrama 1.4, existen otras formas de clasificarlos.

⁸ Brosio, Giorgio, *Las finanzas públicas*, Colección el mundo contemporáneo, Editorial Oikos-Tau, Barcelona, 1990, p.41.

⁹ Este concepto está íntimamente relacionado con la incidencia fiscal, ya que en no pocas ocasiones el contribuyente que paga el impuesto no necesariamente tiene que ser el que soporta la carga fiscal.

Diagrama 5
Ingresos tributarios



Fuente: Elaboración propia con base en: Ayala, José. *Economía del sector público*. Facultad de Economía, UNAM. 1ª Ed. México, 1999, cap. 10.

3. Efecto de los impuestos sobre la conducta de los consumidores y productores¹⁰

Para ver cómo afecta la introducción de un impuesto al equilibrio del mercado, en este apartado se analizará en primera instancia la conducta del consumidor y después cómo reacciona el productor ante dicha imposición.

Antes de comenzar el análisis de este apartado es importante mencionar, de manera breve que, al introducir un impuesto, tanto compradores como vendedores soportan la carga de éste. Al estudio de quién soporta la carga o realmente quien paga los impuestos, se le conoce como *incidencia fiscal*.

3.1 Impuesto sobre el consumidor

Al introducir un impuesto al consumidor, la demanda del bien disminuirá, ya que ahora tendrá que pagar el monto del impuesto más el precio del bien, esto a sabiendas de que su ingreso es constante. La curva de oferta del producto no resultará dañada, por lo que no variará y permanecerá intacta, aunque el nivel de producto si se verá afectado. Como la demanda se redujo, la curva de ésta se desplazará en forma descendente en la misma cuantía del impuesto, es decir, si el precio de mercado del bien es de \$85 y el impuesto de \$10, ahora el precio efectivo para el consumidor será de \$95.

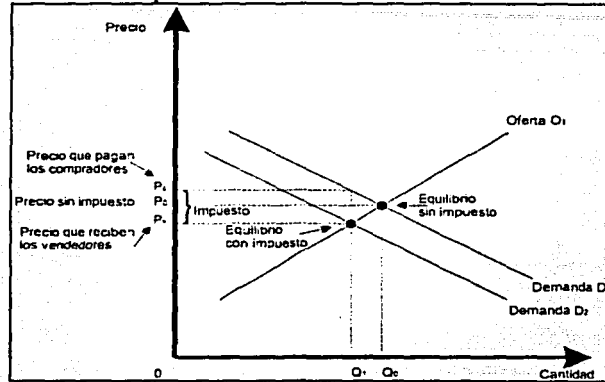
Para entender lo anteriormente dicho, supongamos que se introduce un impuesto al consumidor de cerveza por un monto de $T=\$10$ por botella y que antes de éste, el precio (por botella) y cantidad de equilibrio son de $P_0=\$100$ y $Q_0=10,000$ botellas respectivamente. Vemos en la gráfica 1 que el precio de equilibrio de la cerveza sube de $P_0=\$100$ a $P_c=\$105$ y que la cantidad de equilibrio se reduce de $Q_0=10,000$ a $Q_1=9,000$ botellas de cerveza. Como los vendedores venden menos y los compradores consumen menos, se reduce el tamaño del mercado. Ahora, los compradores tendrán que pagar \$105

¹⁰ Este y los siguientes apartados se basan en los capítulos 6 y 8 del libro *Principios de Economía* de Gregory Mankiw. Las gráficas son tomadas de ahí, aunque los ejemplos numéricos fueron modificados. También, para su interpretación se utilizaron diversos textos de microeconomía, entre los que destacan: *Microeconomía* de Walter Nicholson y *Microeconomía intermedia* de Varian Hal. Las referencias completas se encuentran en la bibliografía.

LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS EN EL EQUILIBRIO DE MERCADO

por cada botella de cerveza, por lo que la carga fiscal se distribuye de manera igual entre consumidor y productor, ya que el primero paga \$5 más que antes de la introducción del impuesto y el productor recibe \$5 menos.

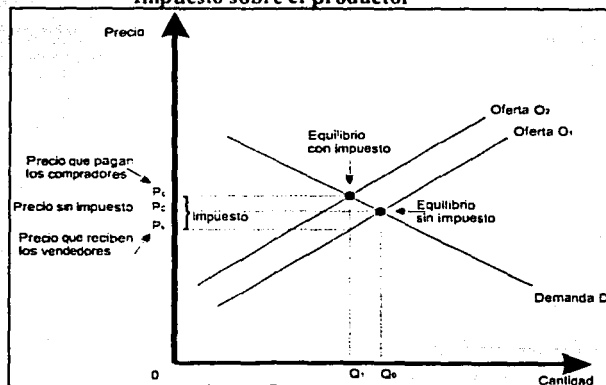
Gráfica 1
Impuesto sobre el consumidor



3.2 Impuesto sobre el productor

El Estado al poner un impuesto al productor ocasiona que los costos para la producción del bien se eleven, por lo que la oferta se reducirá y su curva se desplazará en sentido ascendente en la cuantía del impuesto. La curva de demanda queda intacta, ya que el impuesto no se estableció a los consumidores y el precio efectivo que recibe el productor - precio recibido una vez deducido el impuesto- disminuye.

Gráfica 2
Impuesto sobre el productor



Como podemos observar en la gráfica 2, el precio de equilibrio $P_0 = \$100$ se reduce a $P_1 = \$95$ y la cantidad de equilibrio también se reduce, pasando de $Q_0 = 10,000$ a $Q_1 = 9,000$

LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS EN EL EQUILIBRIO DE MERCADO

botellas de cerveza. Aún y cuando el impuesto se establezca sobre los productores la carga fiscal se distribuye entre ambos, que en este caso es de \$5 para cada parte.

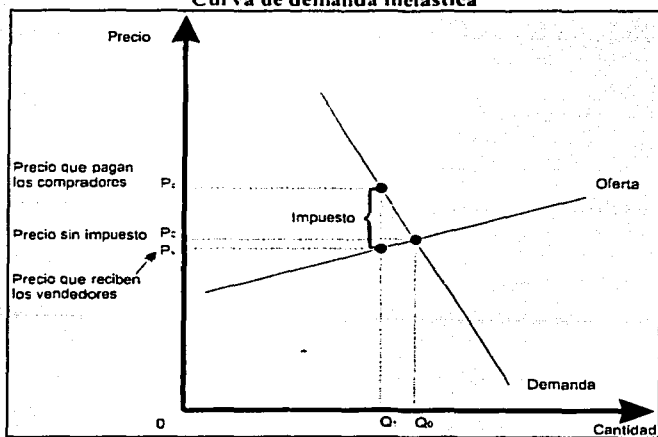
Al comparar las gráficas 1 y 2, podemos darnos cuenta que los impuestos sobre el consumidor y el productor son equivalentes, es decir, que se genera una brecha entre el precio de compra y el de venta, *sin importar sobre quién se establezca el impuesto*. Por lo que da lo mismo sobre quién se establezca dicho impuesto, ya que la carga la soportaran ambos y por lo tanto la única diferencia existente será quién deposite el dinero al Estado.

4. La incidencia fiscal y las elasticidades precio de la demanda y de la oferta

Como pudimos apreciar en el apartado anterior, no importa sobre quién se establezca el precio, ya sea sobre el consumidor o el productor, ya que la carga fiscal, será soportada por ambos, pero ¿en qué medida?. Para saber sobre quién recae, en mayor medida, la carga utilizamos las elasticidades precio de la demanda y de la oferta. La primera mide la sensibilidad de la cantidad demandada de un bien a un cambio de su precio y la segunda mide la sensibilidad de la cantidad ofrecida del bien ante un cambio en su precio. Ambas elasticidades se miden en porcentajes. Cabe mencionar que dichas elasticidades, son las determinantes de la cuantía de la pérdida irrecuperable de la eficiencia que se analizará en el siguiente apartado.

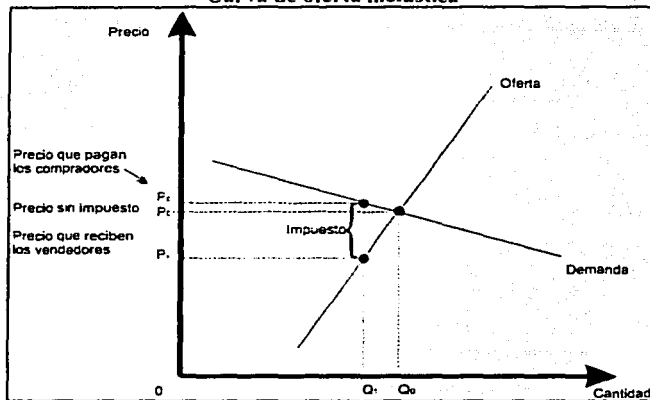
Como podemos observar en las gráficas 3 y 4, en ambos casos tenemos tanto la curva de oferta como de demanda iniciales y un impuesto que crea una brecha entre el precio de compra y el precio que reciben los productores (y vemos que en ninguna de las dos gráficas se ha trazado la "nueva" curva de demanda o de oferta, dependiendo de a quién se le aplique el impuesto, esto porque ya sabemos que es irrelevante para la incidencia, ya que la carga existirá, independientemente de a quién se establezca el impuesto). Lo que realmente importa ver en las gráficas son las elasticidades relativas precio de la demanda y de la oferta, ya que éstas nos permiten saber quién soporta en mayor medida la carga fiscal.

Gráfica 3
Curva de demanda inelástica



En la gráfica 3 observamos que la curva de oferta es muy elástica y que la curva de demanda es muy inelástica, por lo que visualizamos que el precio que reciben los productores no baja mucho, mientras que el precio que pagan los consumidores se eleva mucho. Con esto, podemos afirmar que la carga recae de manera importante sobre los consumidores y de manera menos significativa en los productores. Por otra parte, al visualizar la gráfica 4, no percatamos de que la curva de oferta es inelástica y que la curva de demanda es elástica, por lo que en este caso, la carga fiscal, recaerá en mayor medida sobre los productores y en menor medida sobre los consumidores

Gráfica 4
Curva de oferta inelástica



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Con la reflexión hecha en los párrafos anteriores podemos, entonces, concluir que: *la carga de un impuesto recae en mayor proporción sobre la parte del mercado que es menos elástica*,¹¹ es decir, si la oferta es menos elástica en relación a la demanda la carga recaerá en mayor proporción sobre los productores, mientras que si la demanda es menos elástica en relación a la oferta, el mayor peso de la carga fiscal recaerá sobre los consumidores.

5. La pérdida irrecuperable de la eficiencia provocada por la tributación

Para demostrar que la introducción de un impuesto afecta a los participantes de un mercado utilizaremos dos instrumentos de la economía del bienestar: el excedente del consumidor y el excedente del productor.

¹¹ Con esta afirmación podemos intuir que si se gravasen los productos que tengan una elasticidad precio de la demanda insensible, como son los productos básicos como la tortilla, la carga fiscal recaería sobre los consumidores de dicho producto, ya que éste es difícil de sustituirse y entonces cabría hacerse unas preguntas ¿sería justo que la carga fiscal recaiga sobre los consumidores de este bien, aún y cuando la mayoría sea pobre? o ¿sería justo establecer impuestos altos sobre la demanda de bienes insensibles ante cambios al precio, aún y cuando éstos pertenezcan a la canasta básica?. Es evidente que el Estado se encuentra ante una disyuntiva social (*trade off*) entre eficiencia y equidad.

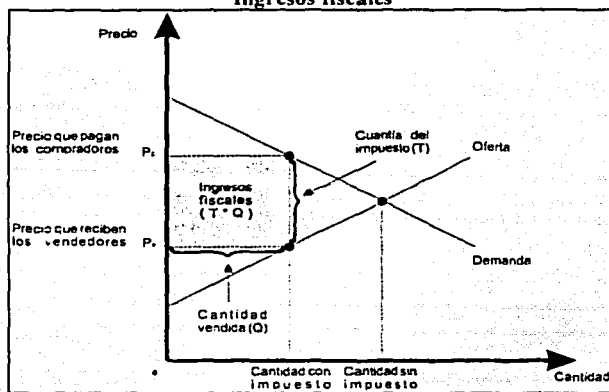
LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS EN EL EQUILIBRIO DE MERCADO

Para empezar nuestro análisis, es pertinente mencionar que: a) nos es indiferente saber sobre quién se establezca el impuesto, ya sea sobre el consumidor o sobre el productor¹²; b) no nos interesa ver los desplazamientos de las curvas de oferta y demanda,¹³ sino más bien darnos cuenta que con la introducción del impuesto se genera una brecha entre el precio que pagan los consumidores y el que reciben los vendedores y c) existe competencia perfecta en el mercado.

5.1 ¿Cómo afecta un impuesto a los agentes económicos?

Con la introducción de un impuesto, los agentes económicos que son: consumidores, productores y el Estado, obtienen un beneficio o ven como se reduce éste. Por ello, resulta conveniente medir dichos beneficios. El beneficio que reciben los consumidores se mide a través del excedente del consumidor, que es la cantidad que están dispuestos a pagar por un bien menos la cantidad que realmente pagan. El beneficio que recibe el productor se mide a través del excedente del productor, que es la diferencia entre el precio de venta del bien menos sus costos. Y el beneficio que recibe el Estado¹⁴ se ve reflejado en el monto de los ingresos fiscales, que es igual a la cuantía del impuesto (digamos T) multiplicado por la cantidad vendida del bien (digamos Q).

Gráfica 5
Ingresos fiscales



TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

En la gráfica 5 se muestran los ingresos fiscales, que están representados por el rectángulo situado entre la curva de oferta y de demanda. La base de dicho rectángulo es la cantidad

¹² Esto debido a que los impuestos sobre los compradores y los impuestos sobre los vendedores son equivalentes, es decir, que la brecha originada entre el precio que pagan los consumidores y el que perciben los productores es la misma independientemente de que si el impuesto se establezca al productor o al consumidor.

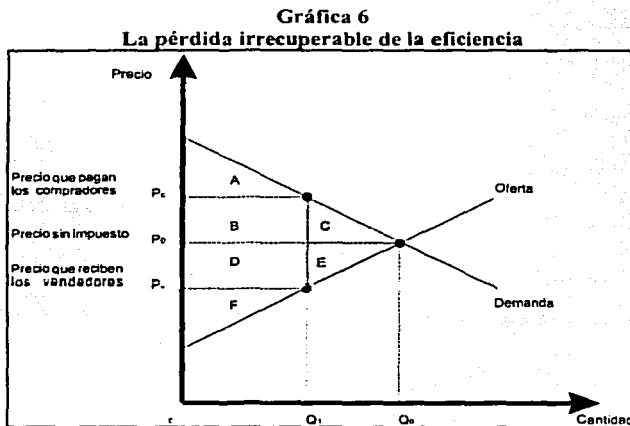
¹³ Si el impuesto se establece al consumidor la curva de demanda se desplaza en sentido descendente (hacia la derecha) en la cuantía del impuesto y si el impuesto se establece al productor la curva de oferta se desplaza en sentido ascendente (hacia la izquierda) en la cuantía del impuesto.

¹⁴ Este beneficio, en realidad, no es para el Estado, sino más bien, para todos aquellos en los que se gastan los ingresos fiscales.

vendida del bien (Q), mientras que la altura es la cuantía del impuesto (T). Por lo que los ingresos del Estado serán iguales a $T \times Q$.

5.1.1 El bienestar antes y después del impuesto

La gráfica 6 nos muestra las curvas de oferta y demanda y nos indica las áreas clave con las letras A a F. Antes del impuesto, tanto el precio (P_0) como la cantidad vendida (Q_0) se encuentran en el punto de intersección de las curvas de oferta (O) y demanda (D). La curva de demanda nos indica la disposición de los compradores a pagar y el excedente del consumidor (área por debajo de la curva de demanda y por arriba de su precio) está representado por las letras A, B y C. Por otra parte la curva de oferta refleja los costos de los vendedores y el excedente del productor (área por arriba de la curva de oferta y por debajo de su precio) está representado por las letras D, E y F. El excedente total será la suma de los excedentes del productor y del consumidor, por lo que estará representado por las áreas A, B, C, D, E y F y el Estado no obtiene nada por concepto de ingresos fiscales, debido a que no existen los impuestos.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora, si consideramos la introducción de un impuesto, el precio que pagan los consumidores pasará de P_0 a P_c y el precio que reciben los productores pasará de P_0 a P_v . Con estas modificaciones en los precios, los beneficios se ven mermados ya que el excedente del consumidor ahora está representado únicamente por el área A, es decir, que su beneficio se ve disminuido en la proporción de las áreas B y C. Por otra parte, el excedente del productor también sufre una reducción al representar ahora tan sólo el área F, viendo disminuido su bienestar en la proporción de las áreas D y E. También la cantidad vendida se ve afectada, ya que se reduce pasando de Q_0 a Q_1 . El Estado ve incrementar sus beneficios, por concepto de impuestos, de cero a $T \times Q$ (que está representado por las áreas B y D).

El excedente total tomando en cuenta la introducción de un impuesto será la suma de los excedentes del productor y del consumidor y de los ingresos fiscales.

Ahora podemos visualizar los efectos ocasionados al bienestar comparando el excedente total antes y después de la introducción del impuesto. Entonces, nos damos cuenta de que la disminución del bienestar tanto del productor como del consumidor no es compensado, del todo, con el aumento del bienestar del Estado. Lo anteriormente dicho, se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1
Cambios en el bienestar provocados por un impuesto

	Sin impuestos	Con impuestos	Cambio
Excedente del consumidor	$A - B + C$	A	$-(B + C)$
Excedente del productor	$D - E + F$	F	$-(D + E)$
Ingresos fiscales	Ninguno	$B + D$	$-(B + D)$
Excedente total	$A - B + C + D - E - F$	$A + B - D + F$	$-(C + E)$

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fuente: Elaboración propia con base en la gráfica 6.

Como podemos ver en la tabla 1, el excedente total se ve disminuido debido a que la pérdida del bienestar de los productores y consumidores es mayor al bienestar que experimenta el Estado. A esta pérdida del excedente total se le conoce como *pérdida irrecuperable de la eficiencia o carga excesiva del impuesto* y puede visualizarse en la gráfica 6 en las áreas C y E.

En otras palabras, podemos afirmar que con la introducción de un impuesto los incentivos a la compra y venta de un bien se ven reducidos, además de que el tamaño del mercado es inferior al óptimo debido a que se reduce la producción y hay una menor demanda del bien en cuestión. Lo anteriormente dicho nos indica que, al introducir un impuesto, los incentivos se distorsionan y hace que los mercados asignen los recursos ineficientemente.

Ejemplo 1

La pérdida irrecuperable de la eficiencia y las ganancias derivadas del intercambio

Para entender de manera intuitiva por qué los impuestos provocan pérdidas irrecuperables de la eficiencia considérese el siguiente ejemplo: Arturo es un "lavacoches" y ofrece sus servicios a Karla tres veces a la semana, cobrando al fin de ésta \$180. El costo de oportunidad del tiempo de una semana de Arturo es de \$140 y el valor que tiene para Karla el tener sus coches limpios por semana es de \$220. Como podemos observar, aquí, el excedente del productor es de \$40 ($\$180 - \140) y del productor es del mismo monto ($\$220 - \180) y por ende el excedente total derivado de esta transacción asciende a \$80 ($\$40 + \40).

Supóngase ahora que el Estado establece un impuesto al productor (al prestador de servicios, en este caso) de \$100. Entonces, Karla al pagar los \$100 al Estado, sólo estará dispuesta a pagar por los servicios semanales un máximo de \$120 ($\$220 - \100) por lo que no alcanzaría a cubrir el costo de oportunidad de Arturo ya que para que éste recibiera, al menos, su costo de oportunidad tendría que cobrar \$240 ($\$140 + \100) y esta cantidad rebasa el límite de lo que está dispuesta a pagar Karla por los servicios.

En consecuencia, la transacción no se lleva a cabo. Arturo se queda sin ingresos y Karla con los coches sucios. Y la cuantificación de la pérdida total del bienestar asciende a \$80 ya que han perdido esa cantidad de excedente. Además, el Estado se queda sin los ingresos derivados de dicho impuesto, debido a que se cancelo el acuerdo entre productor y vendedor. La pérdida irrecuperable de la eficiencia provocada por el impuesto, se refleja, en este caso, en el impedimento de verse beneficiados (tanto productor, como consumidor) por las ganancias derivadas del intercambio.

Ejemplo con modificaciones al utilizado por Gregory Mankiw en *Principios de economía*. p. 155, 1998

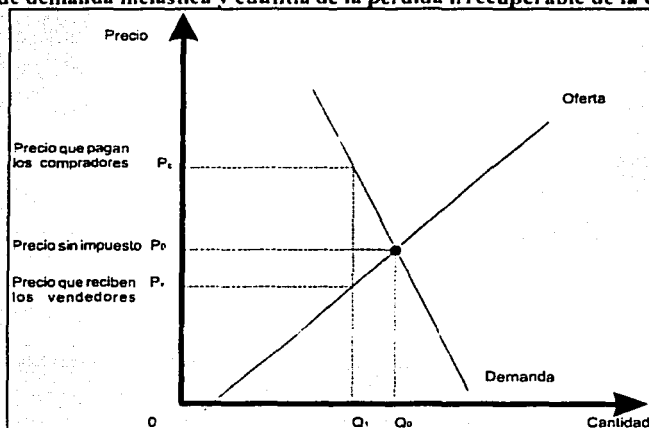
5.2 Determinantes de la pérdida irrecuperable de la eficiencia

La pérdida irrecuperable de la eficiencia puede ser grande o pequeña dependiendo de las elasticidades-precio de la demanda y de la oferta debido a que éstas son las determinantes de la cuantía de dicha pérdida ocasionada por la introducción del impuesto.

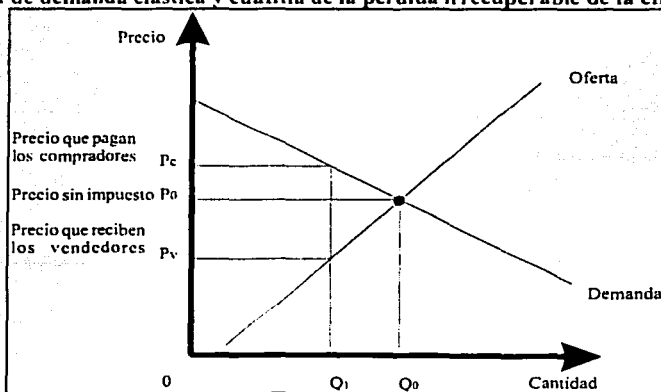
5.2.1 Elasticidad precio de la demanda y la pérdida irrecuperable de la eficiencia

Si partimos del hecho de que la curva de oferta y la cuantía del impuesto permanecen constantes, como se muestran en las gráficas 7a y 7b y que elasticidad-precio de la demanda en la primera gráfica es insensible (es decir, es inelástica) y en la segunda dicha elasticidad es muy sensible (es decir, elástica) podemos afirmar que la pérdida irrecuperable de la eficiencia será mayor con una elasticidad-precio de la demanda elástica que con una inelástica.

Gráfica 7a
Curva de demanda inelástica y cuantía de la pérdida irrecuperable de la eficiencia



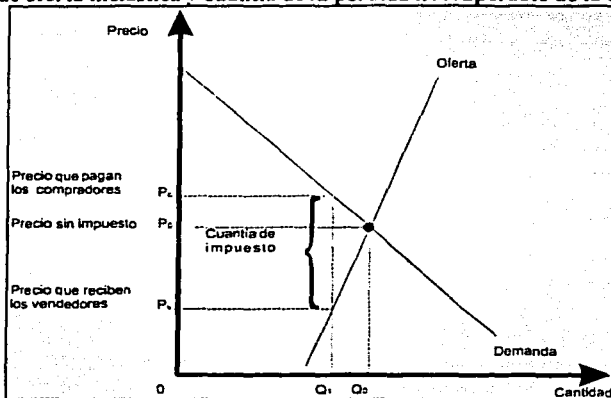
Gráfica 7b
Curva de demanda elástica y cuantía de la pérdida irrecuperable de la eficiencia



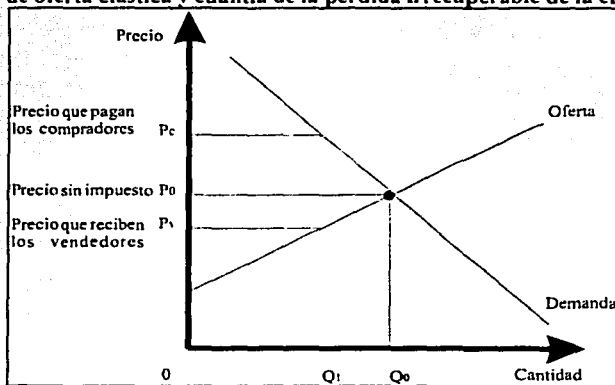
5.2.2 Elasticidad precio de la oferta y la pérdida irrecuperable de la eficiencia

En este caso partimos del hecho de que tanto la curva de demanda como la cuantía del impuesto permanecen constantes, como se muestran en las gráficas 8a y 8b y que la elasticidad-precio de la oferta es inelástica en la primera gráfica y que es elástica en la segunda. Como podemos observar en ambas gráficas, concluimos que la pérdida irrecuperable de la eficiencia es mayor cuando se tiene una elasticidad-precio de la oferta elástica que con una inelástica.

Grafica 8a
Curva de oferta inelástica y cuantía de la pérdida irrecuperable de la eficiencia



Grafica 8b
Curva de oferta elástica y cuantía de la pérdida irrecuperable de la eficiencia



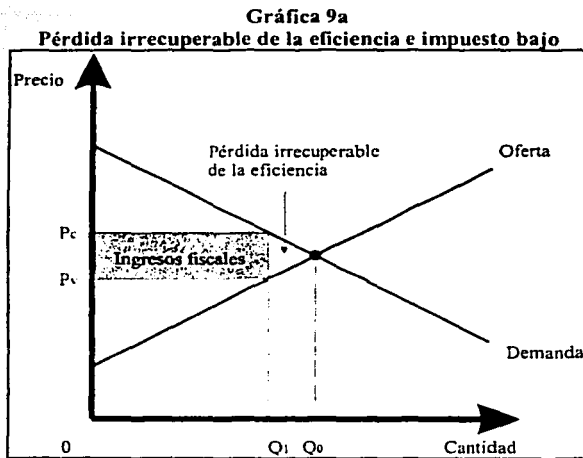
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con lo anteriormente dicho podemos concluir que la pérdida irrecuperable de la eficiencia es mayor cuando las elasticidades-precio de la demanda y de la oferta son muy sensibles al precio, es decir, cuando son elásticas. Esto tiene una explicación lógica, ya que al introducir un impuesto los consumidores tienen que pagar más por el bien y esto reduce su

demanda,¹⁵ a su vez, los productores reciben un precio menor por sus productos por lo que deciden bajar la producción de los bienes.¹⁶ Esto origina que el tamaño del mercado se reduzca y por ende el "nuevo" nivel de producción no sea el óptimo. En otras palabras, la introducción de un impuesto modifica la conducta de los consumidores y de los productores, y para saber en cuánto se distorsiona el resultado del mercado, nos es útil echar mano de las elasticidades-precio de la demanda y de la oferta. Aunado a ello, como veremos en el siguiente apartado, la pérdida irrecuperable de la eficiencia será mayor mientras más grande sea la cuantía del impuesto.

5.3 La pérdida irrecuperable de la eficiencia y los ingresos fiscales cuando varía el monto de los impuestos

Los impuestos en el largo plazo raras veces permanecen constantes, es decir, su tasa varía de acuerdo a las necesidades de la administración tributaria y del contexto económico, político y social en el que se encuentre el país. Por ende, es necesario saber qué sucede con la pérdida irrecuperable de la eficiencia al variar el monto de los impuestos.



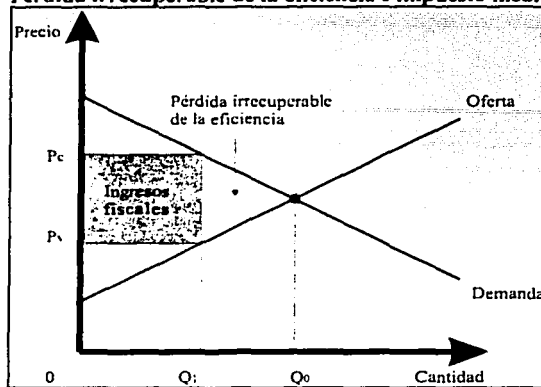
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como podemos observar en las gráficas 9a, 9b y 9c se muestran distintas magnitudes de impuestos: bajo, medio y alto respectivamente y vemos cómo varía la pérdida irrecuperable de la eficiencia en los distintos casos manteniendo constantes las curvas de oferta y demanda.

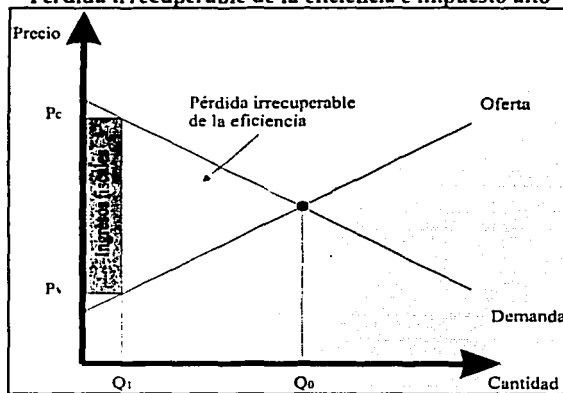
¹⁵ Como la curva de demanda tiene pendiente negativa la relación entre precio y cantidad es inversa. Esto nos indica que la cantidad demanda al introducir un impuesto no es la óptima.

¹⁶ Como la curva de oferta tiene pendiente positiva al bajar el precio de venta también baja la producción del bien a un nivel inferior al óptimo..

Gráfica 9b
Pérdida irrecuperable de la eficiencia e impuesto medio



Gráfica 9c
Pérdida irrecuperable de la eficiencia e impuesto alto

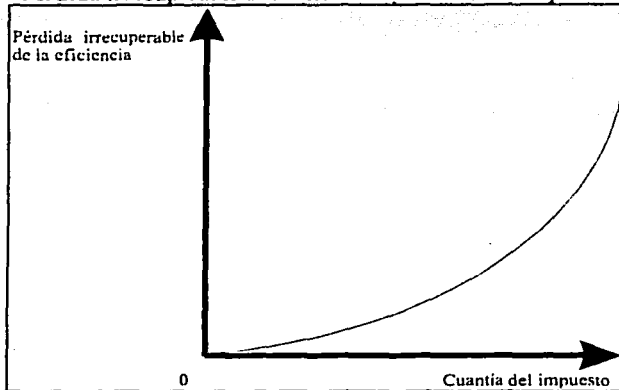


TEMA 5 DE
FALLA DE ORIGEN

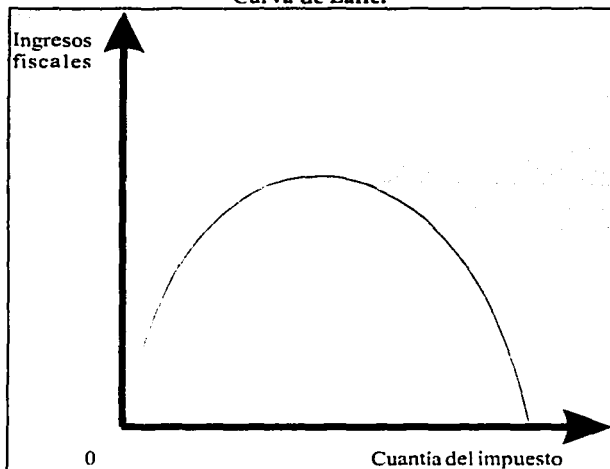
Observamos en la gráfica 9b que con un impuesto medio el mercado es menos eficiente que con un impuesto pequeño (véase gráfica 9a), aunque éste último favorezca más la recaudación de impuestos. Al echar mano de un impuesto alto, el Estado ocasiona una gran pérdida irrecuperable de la eficiencia (véase gráfica 9c) y sus ingresos se ven mermados ya que no representan ni siquiera la misma cantidad recaudada que con un impuesto medio, esto se debe a que el tamaño del mercado se reduce de una manera muy drástica, ocasionando que la unidades del bien gravado se vendan en cantidades muy inferiores a las vendidas con un gravamen medio o pequeño. Este caso particular fue ilustrado por Arthur Laffer, quién aseguraba que ante tasas impositivas excesivamente altas los ingresos fiscales se reducían considerablemente, pues generaban grandes distorsiones en la conducta de los agentes económicos (gráficas 10a y 10b).

Gráficas 10a

Pérdida irrecuperable de la eficiencia y cuantía del impuesto



Gráfica 10b
Curva de Laffer



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las gráficas 10a y 10b resumen lo dicho en los dos anteriores párrafos. La primera gráfica muestra que al aumentar la cuantía del impuesto, la pérdida irrecuperable de la eficiencia aumenta en mayor medida y la segunda nos muestra que, en primera instancia, al aumentar el impuesto aumenta la recaudación fiscal, pero llega a un punto en el cual al aumentar tanto los impuestos no solo dejan de aumentar los ingresos del Estado, sino que empiezan a disminuir, debido a que tan grande la carga excesiva que el mercado se reduce significativamente. La figura mostrada en la gráfica 10b es conocida como *la curva de Laffer*.

LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS EN EL EQUILIBRIO DE MERCADO

Es importante señalar que, bajo el supuesto de que las funciones de oferta y demanda son lineales, la pérdida irrecuperable de la eficiencia aumenta en una mayor proporción que el aumento de los impuestos. Esto se debe a que dicha pérdida está representada por el área de un triángulo y ésta depende del cuadrado de su tamaño, es decir, si la cuantía del impuesto aumenta al doble, la base y la altura del triángulo se cuadruplicarán y si el impuesto aumentara al triple, la base y la altura se triplicarían, por lo que la pérdida irrecuperable de la eficiencia aumentaría hasta nueve veces su valor. En otras palabras, podemos aseverar que *la pérdida irrecuperable de la eficiencia aumenta al cuadrado del aumento de los impuestos.*¹⁷

¹⁷ La carga excesiva del impuesto o pérdida irrecuperable de la eficiencia que ocasiona puede calcularse utilizando curvas de demanda compensadas y suponiendo que la oferta es totalmente inelástica. Así vemos que la carga excesiva estará dada por la fórmula $CE = 1/2\eta PQt^2$. Donde η es la elasticidad precio de la demanda, P es el precio del bien gravado, Q es la cantidad del bien gravado y t la tasa impositiva. Para ver cómo se obtuvo esta fórmula véase el apéndice ubicado al final de la tesis.

CAPÍTULO II

"...La igualdad en la tributación consiste más bien en la igualdad de lo que se consume que en la riqueza de los consumidores. ¿Por qué razón quién trabaja mucho y, ahorrando los frutos de su trabajo, consume poco, debe soportar mayor gravamen que quien viviendo en la holganza tiene pocos ingresos y gasta cuanto recibe, cuando uno y otro reciben del Estado la misma protección?. En cambio, cuando los impuestos son establecidos sobre las cosas que los hombres consumen, cada hombre paga igualmente por lo que usa, y el Estado no queda defraudado por el gasto lujoso de los hombres privados".

Hobbes. *Leviatán*, cap. XXX (FCE, 1940)

Lo equitativo y lo justo son una misma cosa; siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún. La dificultad está en que lo equitativo, siendo lo justo, no es lo justo legal, lo justo según la ley, sino que es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal...Lo propio de lo equitativo consiste precisamente en restablecer la ley en los puntos en que se ha engañado a causa de la fórmula general de que se ha servido

Aristóteles. *Ética a Nicómaco*. Libro V. Capítulo X

LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

1. Características deseables y funciones de los impuestos

1.1 Funciones

La función primordial de los impuestos, desde que éstos existen, ha sido la de financiar el gasto gubernamental. En épocas recientes, y debido a la crisis económica mundial de los años treinta y las guerras mundiales del siglo pasado, las funciones de los impuestos se han ampliado al utilizarse como mecanismo redistributivo del ingreso, para corregir fallas de mercado¹ (impuestos pigouvianos) o para orientar las decisiones de las empresas o familias y para atenuar las recesiones provocadas por choques externos adversos, es decir, juegan un papel preponderante en la estabilización económica de un país.

La recaudación de los impuestos es esencial para financiar actividades y proyectos de carácter público y que no son redituables para el sector privado. Los ingresos del gobierno por concepto de impuestos, entonces, permiten que se suministren *bienes públicos puros* como la defensa nacional o la procuración de justicia y *bienes públicos mixtos* como son la educación, la salud y la vivienda. Es importante mencionar que si el Estado no suministra los bienes públicos puros, el sector privado no lo hará, debido a que no son de su interés o no son rentables para dicho sector, por lo que resulta imprescindible que todo país cuente con ingresos fiscales que permitan producir y proveer dichos bienes para tratar de cubrir la demanda insatisfecha de éstos.

Por otra parte, los impuestos sirven para tratar de estabilizar la economía. Al echar mano de la política fiscal, el Estado puede amortiguar las repercusiones negativas de recesiones o de auges económicos, además de que permite atenuar los choques externos adversos, como los

¹ Por ejemplo, existen impuestos correctores de fallas de mercado que tienen por objetivo la reducción de la contaminación ambiental, de tal forma que si bien no se elimina la externalidad negativa, sí se ve reducida.

efectos negativos provocados por crisis económicas o financieras en otras latitudes del planeta.

Como es sabido, los impuestos modifican la conducta de los agentes económicos, pero no necesariamente tiene que ser en forma negativa, por ejemplo, los impuestos pigouvianos son impuestos que permiten corregir fallas de mercado (externalidades negativas), pero además pueden ayudar a estimular la producción de bienes que sean socialmente necesarios, como lo son la educación y la salud.

Por último, es importante mencionar que aunque se tratan de utilizar impuestos progresivos con el fin de redistribuir el ingreso, existen evidencias empíricas de que este no es el mejor mecanismo para reducir la pobreza y que resulta más eficaz combatirla a través del gasto público. Esto, debido a que, dichos tipos de impuestos son altamente distorsivos y no cumplen eficazmente con su objetivo de redistribución.

1.2 Características deseables

Para que un impuesto se considere "bueno" o "deseable" necesita cumplir con los cuatro siguientes requisitos:

1. *Ser equitativo*. La equidad de los impuestos se basa en dos principios fundamentales que son: el *principio de capacidad de pago* y el *principio de los beneficios*. El primero nos indica que los impuestos deben establecerse a los contribuyentes en función de la carga que puedan soportar. De este primer principio se desprenden los conceptos de equidad vertical y horizontal, analizados posteriormente. El segundo principio nos indica que los impuestos deben de establecerse de acuerdo con los beneficios que recibe el contribuyente por parte del Estado.
2. *Ser neutral o corrector de ineficiencias*. Se dice que un impuesto es neutral cuando no afecta en las decisiones de consumo, trabajo, ahorro e inversión, es decir, que no altera los precios relativos y por ende no altera la conducta de los agentes económicos. Además, también un impuesto puede servir como corrector de fallas de mercado, por ejemplo, si se introduce un impuesto a las empresas que contaminan el medio ambiente de manera excesiva, éstas optarán por reducir sus emisiones de contaminantes para que no sean sujetas del impuesto corrector y la administración tributaria puede utilizar esos recursos para combatir la contaminación ambiental.
3. *Ser simple*. El pago del tributo a la autoridad hacendaria debe de ser de fácil manejo y entendible para el causante, de tal forma que no requiera de apoyo profesional para elaborar la declaración de los impuestos y no recaiga en cargas administrativas excesivas como pérdida de tiempo, tanto para el contribuyente como para la administración tributaria. Ésta última puede simplificar el pago del tributo a través de diversos mecanismos como la asistencia al contribuyente.²

² El Servicio de Administración Tributaria (SAT) cuenta con unidades móviles que recorren todo el país para la asistencia al contribuyente. Además, cuenta con programas de información y asistencia que incluyen visitas a los lugares donde el contribuyente realiza sus actividades económicas. Aunado a esto, el SAT ha descentralizado, de manera considerable, la recepción de trámites al contar con 65 Administraciones Locales

4. *Ser administrable a bajo costo.* La recaudación del impuesto debe ser lo más eficiente posible, entendiendo por eficiencia la recaudación del tributo a un costo mínimo. Entonces, una administración tributaria será más eficiente que otra si recaudan la misma cantidad de impuestos, pero a un menor costo, tanto para el contribuyente como para la administración fiscal.

Los puntos uno y cuatro se verán más a detalle cuando se analice el papel de la equidad y la eficiencia en el sistema tributario y el punto tres estará implícito en el apartado de administración tributaria. La descripción más amplia del punto dos, no será posible, ya que escapa a los objetivos del trabajo presente.

2 El sistema tributario

2.1. *Requisitos básicos para una buena estructura tributaria*

Para que los impuestos cumplan cabalmente con sus funciones, la estructura tributaria debe reunir las siguientes condiciones básicas:

1. *Recaudación adecuada.* La recolección de los tributos idónea debe ser aquella que permita cumplir los objetivos trazados por la administración tributaria. Por ello se debe de contar con una base gravable amplia.
2. *Eficiencia económica.* Los impuestos introducidos en el sistema económico deben de interferir de manera mínima en la asignación eficiente de los recursos, de tal forma que el costo de las distorsiones causadas por los impuestos (carga excesiva) sea mínima y no se traduzca en menores niveles de trabajo, ahorro, inversión y producción.
3. *Sencillez administrativa.* El sistema fiscal no debe de ser administrativamente oneroso y debe de ser de fácil comprensión para el contribuyente, es decir, la administración de los impuestos debe de ser relativamente barata y simple.
4. *Flexibilidad.* La estructura tributaria debe permitir el uso de la política fiscal para los objetivos de estabilización macroeconómica y de crecimiento, es decir, debe de aminorar los efectos adversos de recesiones económicas o choques externos e incentivar el crecimiento económico del país.
5. *Equidad.* El sistema fiscal debe de ser justo en su trato a los distintos tipos de contribuyentes, de tal modo que cada quien pague lo que le corresponde, es decir, la distribución de la carga debe de ser equitativa.

de Recaudación y diversos Módulos de Recepción de Trámites Fiscales. También cuenta con un sistema telefónico denominado "Audio Respuesta", el cual funciona las 24 horas del día y proporciona ayuda al contribuyente para realizar los cálculos de la declaración anual y de los pagos provisionales para las personas físicas. Para ahondar más sobre este tema puede verse: Rains, Luisa, Febres, Jorge y Bés, Martín, *La asistencia a los contribuyentes en el marco de la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias*, documento de trabajo, BID, Washington, D. C. 1997.

6. *Incidencia.* Al elaborar la estructura tributaria el Estado debe de tener en cuenta sobre quién recae realmente el impuesto, es decir, debe de analizar no sólo el punto de impacto donde se aplica sino también el punto de aplicación final.
7. *Mejorar el bienestar.* La elección de los tipos de impuestos deben de tratar de reducir los efectos adversos de las externalidades negativas e incentivar la producción de bienes deseables para la sociedad. En otras palabras, deben de tratar de corregir fallas del mercado y alentar la creación de bienes y servicios que redunden en un mayor bienestar para la sociedad en su conjunto.

Estos criterios básicos nos permiten evaluar la calidad de una estructura tributaria, aunque es importante mencionar que éstos no necesariamente van de la mano y en ocasiones hasta se contraponen, como es el caso de los objetivos de eficiencia y equidad, ya que para que un sistema tributario obtenga un alto grado de eficiencia debe de sacrificarse cierto grado de equidad o viceversa.

2.2 La estructura tributaria en México

La definición de una estructura tributaria está, en gran medida, en función del monto de impuestos que necesite recaudar la administración tributaria, de los objetivos planteados de redistribución del ingreso y del grado de intervención que necesite el Estado para orientar las decisiones privadas. Entonces, la administración tributaria al elegir el tipo de impuesto, la base gravable y las tasas impositivas debe de tomar en cuenta estos puntos mencionados, ya que en función de ellos estará la elaboración de la estructura tributaria. Huelga decir que, el tipo de impuesto, la base gravable y las tasas impositivas están interrelacionadas entre sí, por ejemplo, al elegir al consumo como base, implica escoger qué tipo de bienes o servicios serán sujetos del impuesto y a qué tasas. Por ende, la elaboración de una estructura tributaria *deseable* es fundamental para el sano crecimiento de un país, además de que dicha estructura afectará las decisiones de empleo, consumo, inversión y ahorro.

El cuadro 1 nos muestra que el impuesto que más reporta ingresos a las arcas fiscales es el ISR, que fue en promedio del 5% como proporción del PIB en la década de los noventa. El segundo impuesto que más reporta ingresos al fisco, en este período de estudio, fue el IVA, que en promedio fue del 3%. Un punto que es imprescindible rescatar es que los ingresos provenientes del petróleo (no tributarios) son superiores a los reportados por el IVA, ya que casi alcanzaron un 4% como proporción del PIB. El pobre desempeño del IVA se debe fundamentalmente a dos causas: la alta evasión del pago de este impuesto y la estrecha base, dado que existen tasas preferenciales, tasa cero y exenciones. Asimismo, en la gráfica uno podemos visualizar la evolución de los ingresos públicos, los ingresos tributarios y no tributarios como porcentajes del PIB en el período 1990-1999, que nos dan muestra de que los ingresos tributarios han permanecido en alrededor del 11% como porcentaje del PIB.

Cuadro 1
Ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, 1990-1999
 (millones de pesos corrientes)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos presupuestarios	119125.6	173122.6	209679.6	193746.2	220102.3	280144.4	392566.0	508743.8	545175.7	674348.1
<i>Tributarios</i>	<i>81721.9</i>	<i>100770.4</i>	<i>126763.7</i>	<i>143138.0</i>	<i>160317.4</i>	<i>170305.7</i>	<i>226006.2</i>	<i>312617.1</i>	<i>404225.2</i>	<i>521682.4</i>
Renta ¹	34506.1	42686.5	56384.1	64943.3	70503.3	70603.8	97162.0	135100.7	169476.4	216123.4
Valor agregado	25796.6	30251.7	30451.7	35228.4	38536.9	51785.1	72109.6	97741.6	119871.3	151183.5
Producción y servicios	9617.6	11286.1	18065.7	19235.1	27945.1	24710.0	29695.2	45351.1	79598.3	106703.7
Tenencia o uso de vehículos	525.1	1128.1	2001.6	2554.2	3072.9	3079.9	4214.2	5743.8	6692.9	7726.8
Comercio exterior	6559.7	9952.4	12922.6	12691.2	12747.5	11208.2	14904.3	18103.0	21489.5	27304.0
-Importación	6461.3	9911.4	12884.2	12660.1	12708.1	11144.8	14854.7	18102.8	21484.4	27302.8
-Exportación	98.4	41.0	38.4	31.1	39.4	63.4	49.6	0.4	1.1	1.2
Otros	4716.8	5465.6	6938.0	8385.8	7511.7	8918.7	7920.9	10576.9	10096.8	12641.0
<i>No tributarios</i>	<i>37403.7</i>	<i>72352.2</i>	<i>82915.9</i>	<i>50605.2</i>	<i>59784.9</i>	<i>109838.7</i>	<i>166559.8</i>	<i>196126.7</i>	<i>140950.5</i>	<i>152665.7</i>
Derechos	28468.1	35148.8	38684.5	39412.7	35275.3	69709.9	113299.0	131589.8	105004.8	106373.1
-Hidrocarburos	25527.8	31007.1	3418.5	34543.8	30879.5	64474.5	106104.4	122237.5	88778.0	90465.0
-Otros	2940.3	4141.7	4556.0	4868.9	4395.8	5235.4	7194.6	9352.3	16226.8	15908.1
Productos	3277.4	2934.4	3804.7	1136.8	3422.1	8804.9	7147.4	8442.6	12013.5	7854.3
Aprovechamientos	5656.9	34268.9	40426.7	10058.7	21087.3	31313.1	46107.6	56064.8	23913.2	38416.0
Contribución de mejoras	1.3	0.1	n.s.	n.s.	0.2	10.8	5.8	29.5	19.0	22.3
Porcentajes del PIB										
Ingresos presupuestarios²	16.1	18.2	18.6	15.4	15.5	15.2	15.5	16.0	14.2	14.6
<i>Tributarios</i>	<i>11.1</i>	<i>10.6</i>	<i>11.3</i>	<i>11.4</i>	<i>11.3</i>	<i>9.3</i>	<i>8.9</i>	<i>9.8</i>	<i>10.5</i>	<i>11.3</i>
Renta ¹	4.7	4.5	5.0	5.2	5.0	3.8	3.8	4.3	4.4	4.7
Valor agregado	3.5	3.2	2.7	2.8	2.7	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3
Producción y servicios	1.3	1.2	1.6	1.5	2.0	1.3	1.2	1.4	2.0	2.3
...Resto de ingresos tributarios	1.6	1.7	2.0	1.6	1.6	1.4	1.0	1.0	1.0	1.0
<i>No tributarios</i>	<i>5.1</i>	<i>7.6</i>	<i>7.4</i>	<i>4.0</i>	<i>4.2</i>	<i>6.0</i>	<i>6.6</i>	<i>6.2</i>	<i>3.7</i>	<i>3.3</i>
Derechos	3.9	3.7	3.4	3.1	2.5	3.8	4.5	4.1	2.7	2.3
-Hidrocarburos	3.5	3.3	3.0	2.7	2.2	3.5	4.2	3.9	2.3	2.0
-Otros	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
Resto de ingresos no tributarios	1.2	3.9	4.0	0.9	1.7	2.2	2.1	2.1	1.0	1.0

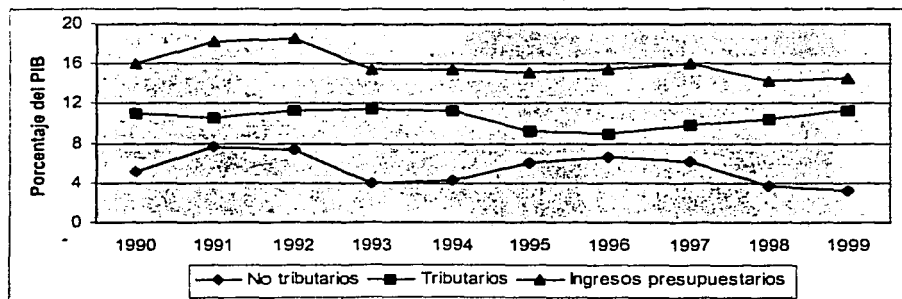
1/ Incluye el impuesto al activo.

2/ La suma de los parciales puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

n.s. No significativo

Fuente: Zedillo, Ernesto. Sexto informe de gobierno. Anexo. Poder Ejecutivo Federal. Septiembre de 2000.

Gráfica 1.
Evolución de los ingresos públicos y tributarios en México, 1990-1999 (porcentajes del PIB)

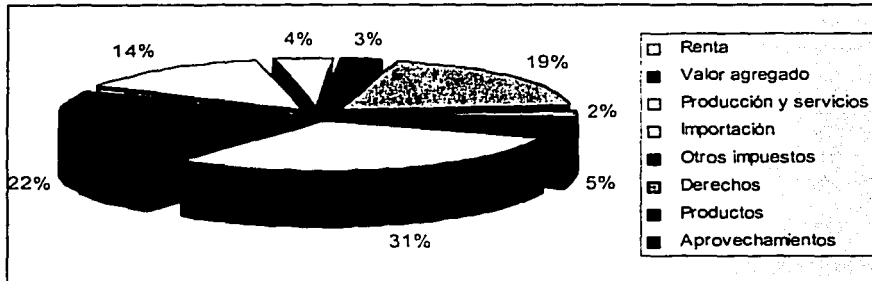


Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1.

**TESIS CON
 PATA DE ORIGEN**

La gráfica 2 nos muestra la estructura tributaria que prevalece en México. De ello podemos visualizar que el ISR es el rubro que aporta los mayores recursos al total de los ingresos públicos, seguido del IVA y de los ingresos derivados de los productos, que en su gran mayoría, por no decir en su totalidad, son ingresos provenientes de los hidrocarburos. Otro impuesto que aporta significativos recursos a los ingresos públicos es el IEPS, ocupando el cuarto lugar en cuanto a niveles de ingresos públicos y el tercero en cuanto a ingresos tributarios se refiere.

Gráfica 2
Estructura tributaria en México, 1998.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

2.2.1 Tipos de impuestos

Como vimos en el capítulo uno, los ingresos tributarios pueden dividirse en dos: en impuestos directos e impuestos indirectos. Los primeros se aplican en forma directa a la riqueza de las personas o empresas. El impuesto indirecto más importante es el ISR. Los impuestos indirectos afectan patrimonialmente a personas distintas del contribuyente (el que paga al fisco), es decir, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios traslada la carga del impuesto a quienes lo adquieren o reciben.

a) Impuesto al valor agregado

En el caso del impuesto al consumo, existe la tasa cero y exenciones para una gran variedad de bienes y servicios: animales y vegetales no industrializados, medicinas, alimentos, agua, hielo, algunos insumos agrícolas y lingotes de oro. Además, el trato preferencial se extiende a ciertos servicios vinculados con la agricultura y a las exportaciones. Adicionalmente, están exentos la venta de varios bienes, entre los cuales destacan: terrenos, libros, periódicos, acciones de empresas, casas habitación (incluida su renta), colegiaturas en las escuelas, servicios prestados a partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, y también servicios médicos. La lista de excepciones es sorprendentemente larga. Además en las fronteras norte y sur, la tasa es inferior a la general, ya que la tasa preferencial es del 10%.³ El siguiente cuadro nos muestra un resumen de los bienes sujetos al IVA..

³ Hernández Trillo, F. Guerrero Amparán, J. P. y Zamudio, A., *Los impuestos en México: ¿quién los paga y cómo?* Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, México, D. F., 2001.

Cuadro 2
Bienes sujetos a las tasas del IVA

Tasa cero	Exentos	Tasa 15%	No sujetos
-Alimentos procesados y no procesados, pero no comidas en restaurantes o fondas.	-Transporte público, excepto ferroviario y aéreo. -Servicios de educación. -Libros y revistas. -Servicios médicos. -Alquiler de vivienda.	-Bebidas alcohólicas y no alcohólicas. -Tabaco. -Alimentos para mascotas. -Comidas en restaurantes y fondas. -Artículos para el hogar. -Algunos materiales escolares: calculadoras, máquinas de escribir, etc. -Teléfono. -Prendas de vestir. -Muebles y enseres domésticos. -Artículos de esparcimiento: televisores, computadoras, cámaras, artículos deportivos, etc. -Transporte aéreo y ferroviario. -Automóviles, artículos de mantenimiento y servicios de reparación. -Algunos otros servicios como servicios turísticos, hotelería y algunos servicios financieros.	-Distintos pagos y derechos. -Transferencias. -Donaciones. -Servicio doméstico.

Fuente: Revilla E. y Zamudio, A, *Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, México, D. F., 2001.

Además de esas excepciones para los que pagan el IVA, hay un factor adicional que explica la baja recaudación del impuesto: su evasión. Sin contar a la economía informal, la ley complica la elaboración y presentación de facturas o comprobantes. Ahondaremos más sobre el tema de la evasión fiscal en los siguientes capítulos.

b) Impuesto sobre la renta

La estructura del impuesto sobre la renta explica que en México se recaude poco en comparación con otros países. Para las personas físicas que realicen actividades empresariales existen cuatro diferentes sistemas de tributación. En general, la estructura del ISR es compleja y se requiere de la asesoría o ayuda de un especialista para calcular el pago del impuesto, lo cual eleva los costos de cumplimiento y se presenta un estímulo para ingresar a la economía informal.

Régimen general. Los individuos prácticamente deben aplicar las mismas reglas que las empresas para el cálculo del ISR. Además deben de contar con una cuenta bancaria diferente a la personal, para distinguir el patrimonio personal del empresarial. Este régimen ocasiona que los individuos se asocien, debido a los altos costos de cumplimiento, y se integren al régimen simplificado o al régimen de pequeños contribuyentes o de plano al sector informal.⁴

Régimen simplificado. Los individuos que laboran en los sectores como agricultura, ganadería, pesca, bosques, artesanías y autotransporte, deben determinar sus ingresos en un sistema de flujo de efectivo y aplicar la tasa del 35%. En este régimen existen grandes facilidades y huecos legales, por lo que la contribución de estos sectores no es significativa.

⁴ Hernández Trillo, F. Guerrero Amparán. J. P. y Zamudio, A. Op. cit. p.6.

Régimen de pequeños contribuyentes. Se introdujo en 1998 para incitar al sector informal a registrarse ante la administración fiscal y se aplica a los individuos que hayan obtenido ingresos inferiores los dos millones de pesos en el año anterior. Aquí, la tasa máxima es de 2.5% y se aplica sobre el ingreso bruto anual. En este régimen, lejos de incorporarse los individuos del sector informal, se han sumado quines tributaban en otros regímenes más gravosos.

Asalariados. Aquí la retención es inmediata y se realiza de acuerdo al nivel del salario. En este régimen se han reducido las tasas máximas de 55% en 1987 al 40% en 1999 y se han eliminado varios niveles de tarifas, ya que en 1985 eran 28 y para 1999 solo eran 10. Con estos cambios el ISR sobre asalariados ha perdido progresividad y se ha vuelto más inequitativo. Por ejemplo, si comparamos este régimen con el de pequeños contribuyentes, por ejemplo alguien quien tuviera un ingreso mayor a 185, 000 pesos mensuales pagaría el 2.5% sobre sus ingresos brutos, mientras que en el régimen de asalariados pagaría una tasa del 40%. El argumento sobre el cual se basa esta disminución del número de niveles es el de hacer más eficiente la administración de los tributos a expensas de reducir el trato fiscal equitativo, mas la administración fiscal no ha demostrado ser lo suficientemente eficiente que justifique esta modificación. El siguiente cuadro muestra la estructura del ISR para asalariados.

Cuadro 3
Impuesto sobre la renta en el salario, 1999

Ingreso mensual bruto (pesos)	Cuota fija (pesos)	Tasa del ISR
De 0.01 a 380	0	3%
De 380 a 3, 220	11	10%
De 3, 220 a 5, 650	295	17%
De 5, 650 a 6, 570	710	25%
De 6, 570 a 7, 870	940	32%
De 7, 870 a 15, 880	1, 360	33%
De 15, 880 a 46, 290	3, 990	34%
De 46, 290 a 138, 880	14, 340	35%
De 138, 880 a 185, 180	46, 750	37.5%
Más de 185, 180	64, 110	40%

Fuente: Hernández Trillo, F, Guerrero Amparán, J. P. y Zamudio, A, *Los impuestos en México: ¿quién los paga y cómo?* Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, México, D. F., 2001. p. 7.

Es importante mencionar que Hacienda ofrece dos tipos de ayuda a los asalariados que les permite mitigar la carga tributaria. Una es a través de un subsidio al impuesto el cual compensa a los trabajadores que, con un nivel de salario igual, reciben menos prestaciones de sus empresas. Este subsidio se otorga de acuerdo al nivel de los ingresos del trabajador. El otro tipo de ayuda se conoce como crédito al salario, que presenta un bono que ofrece Hacienda después del subsidio por prestaciones, nuevamente para reducir la carga fiscal.⁵

Por último, es importante recalcar que un principio clave en la elección de una estructura de impuestos es escoger la base gravable más amplia posible, acompañada de una tasa impositiva lo más baja posible. En general, países con un sistema impositivo menos

⁵ Hernández Trillo, F. Guerrero Amparán, J. P. y Zamudio, A, Op. cit. p.7.

complejo tienen una mayor efectividad en recaudación del ISR personal. Por ejemplo, Nueva Zelanda, un país con alta efectividad en recaudación, posee un impuesto al ingreso personal con solo dos tasas impositivas (21.5% y 33%). Además, no existen deducciones contra el ingreso por salarios y hay muy pocas deducciones en el pago de impuestos. Por tanto, la evidencia a nivel internacional va en el sentido de crear métodos que simplifiquen y apoyen una mejor fiscalización, entendiendo por simplificación el reducir al máximo los tratos preferenciales, ampliar la base gravable, y reducir la tasa del impuesto.⁶

3. Eficiencia y equidad en la estructura tributaria

La teoría impositiva nos indica que al elaborar un sistema tributario se deben atender los objetivos de eficiencia y equidad. Éstos conforman la piedra angular del debate impositivo debido a que no en pocas ocasiones se pueden conciliar ambos objetivos. Entonces, para la elaboración de la estructura tributaria es necesario que la administración tributaria determine el nivel de eficiencia y equidad que se desea y después elegir la base gravable, el tipo de impuesto y las tasas impositivas que sean compatibles con dichos objetivos trazados con antelación. Por ello, es importante definir con precisión qué se entiende por eficiencia y equidad tributaria.

3.1 Impuestos y eficiencia

En la ciencia económica el concepto de eficiencia se refiere a la asignación de recursos en la actividad que rinda el mayor beneficio neto. Para lograr la mayor eficiencia posible se deben utilizar todos los recursos disponibles y que la producción de bienes sea tal, que se alcance la mejor combinación técnica de los insumos, es decir, que la producción de los bienes se realice al menor costo posible, asimismo, la eficiencia⁷ económica requiere que no sea posible cambiar la asignación existente de recursos de tal forma que alguien se encuentre en mejor posición y nadie en peor posición, debido a que si esto es posible, la asignación presente implicará un desperdicio de bienestar. En este sentido, un sistema tributario resulta ser más eficiente que otro si recaudan un mismo nivel de ingreso, pero a un menor costo para los contribuyentes. Dichos costos, además del pago del impuesto, son: la pérdida irrecuperable de la eficiencia que genera la introducción del impuesto al distorsionar las decisiones que adopta el causante y las cargas administrativas generadas por el cumplimiento de las leyes tributarias.

Entonces, un sistema será eficiente en la medida en que logre reducir la carga excesiva del impuesto o pérdida irrecuperable de la eficiencia provocada por éste y que, a su vez, genere los menores costos administrativos en el cumplimiento con las leyes fiscales.

Pérdida irrecuperable de la eficiencia.⁸ La introducción de un impuesto en la economía genera pérdidas irrecuperables de eficiencia debido a que alteran las decisiones de los

⁶ Tijerina Guajardo, José Alfredo, *Carga fiscal en un entorno de globalización*. Ponencia presentada en la mesa "México ante la perspectiva económica y financiera del nuevo milenio" dentro del evento Agenda del PRI en el México del siglo XXI, México, D. F., 1° de julio de 1999.

⁷ Este criterio de la eficiencia en la asignación fue desarrollado por Vilfredo Pareto a principios del siglo pasado y la Economía del Bienestar ha trasladado la concepción de la eficiencia paretiana a proposiciones concretas, como por ejemplo, en la política económica.

⁸ En el primer capítulo se profundizó más sobre el tema y se muestra cómo calcular dicha pérdida.

individuos. Dicha pérdida es la reducción del bienestar económico de los contribuyentes, que es superior a los ingresos que recauda el Estado.

Costos administrativos. Los costos que genera la administración de un sistema tributario pueden dividirse en costos directos y costos indirectos. Los primeros son aquellos costos que son generados al recaudar los impuestos y que absorbe la administración tributaria, es decir, son los costos por hacer cumplir las leyes fiscales y los segundos son aquellos que tienen que pagar los contribuyentes.⁹

Es importante mencionar que la complejidad de las leyes fiscales y las distintas tasas impositivas a las que están sujetas las personas provocan un mayor costo administrativo, es por ello que en una estructura tributaria eficiente se sugiere sencillez administrativa y que de preferencia existan impuestos de cuantía fija, ya que éstos no alteran la conducta del contribuyente.

a) Tasas impositivas medias y marginales. El concepto de tasa impositiva media puede utilizarse en rubros como el ingreso, consumo, gasto y riqueza. Como es una simple relación de dos variables se puede calcular la tasa impositiva media del ingreso (al dividir el total de impuesto al ingreso entre el total del ingreso gravado multiplicado por 100), la tasa impositiva media del consumo (que es la relación entre el total de impuestos al consumo y el total del consumo gravado multiplicado por 100), la tasa impositiva media de la riqueza, la tasa impositiva media del gasto, etc.

Para calcular una tasa impositiva marginal, digamos del ingreso, se necesita realizar la siguiente expresión aritmética: $TMgY = (\Delta T / \Delta Y) * 100$; donde $TMgY$ es la tasa de impuestos sobre una unidad de ingreso adicional; ΔT y ΔY son las variaciones en los impuestos y los ingresos, respectivamente. Entonces, la tasa impositiva marginal del consumo será la tasa en que varía el consumo al variar en una unidad de consumo adicional y se puede calcular utilizando la expresión aritmética $TMgC = (\Delta T / \Delta C) * 100$, en donde ΔC representa la variación en el consumo.

Ejemplo 1

Tasa impositiva media y marginal del ingreso

Suponga que el Estado grava con una tasa impositiva del 15% a los primeros \$30, 000 de ingreso y con el 25% todo el ingreso adicional al año. En base a esto, si una persona gana \$80, 000 anuales, pagará por concepto de impuestos la cantidad de \$17, 000, \$4, 500 por los primeros \$30,000 de ingreso obtenidos ($0.15 * \$30, 000$) más \$12, 500 por los \$50, 000 adicionales de ingreso ($0.25 * \$50, 000$). Para esta persona, la tasa impositiva media será igual a $(17, 000 / 80, 000) * 100$, es decir, 21.25% y su tasa impositiva marginal será igual $(12, 500 / 50, 000) * 100$, es decir, el 25%. Esto nos indica que más de una quinta parte del ingreso total del contribuyente lo destina al pago de impuestos, y que exactamente una cuarta parte de su ingreso adicional tiene que destinarlo a el pago del impuesto sobre el ingreso.

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

⁹ Los costos indirectos adoptan distintas formas como: costos del tiempo que se dedica todos los años a cumplimentar los impresos en las fechas de la declaración de los ingresos, costos por el tiempo que se dedica a llevar las cuentas y guardar los recibos necesarios para la declaración y los costos por contratar asesores fiscales y contables.

Los conceptos de tasas impositivas medias y marginales son de gran relevancia, ya que por ejemplo, si queremos conocer qué tanto sacrificio hace un contribuyente para cumplir con sus obligaciones fiscales, nos es útil el cálculo de la tasa impositiva media del ingreso, ya que ésta mide la proporción de ingresos que se destinan al pago del impuesto sobre el ingreso. Por otra parte, si queremos valorar qué tanto distorsionan los impuestos a los incentivos a ahorrar, trabajar o consumir, nos es útil el cálculo de la tasa impositiva marginal. Por ejemplo, la tasa impositiva marginal del ingreso mide el grado en que el impuesto sobre el ingreso induce al individuo a trabajar menos. Por ende, tasas impositivas marginales altas, pueden provocar incentivos a no trabajar, a no ahorrar o a no consumir.¹⁰

b) Impuesto de cuantía fija (Lump - Sum). Un impuesto de cuantía fija es aquel en el cual todos los contribuyentes tienen que pagar la misma cantidad de dinero a la administración tributaria, sin importar las distintas cantidades de ingreso que puedan percibir o la profesión en que se desenvuelvan. Entonces, el contribuyente no puede modificar su conducta para disminuir el pago del impuesto. Por ende, no distorsiona los incentivos al trabajo, consumo o ahorro.

Como podemos ver, con la introducción de un impuesto de este tipo, la tasa impositiva marginal siempre será cero, ya que por un peso adicional de ingreso o por un peso adicional de consumo no se alterará la cantidad a pagar de impuesto, debido a que la cuantía de éste es fija. Por ejemplo, supóngase que se introduce un impuesto *lump - sum* por \$15, 000 sobre el consumo y que existen dos individuos, uno que consume \$35, 000 y otro que consume \$75, 000 en el transcurso de un año. En ambos casos, se tendrá que pagar un impuesto de \$15, 000, sin importar quién consuma más o menos. El problema de este impuesto radica en que atenta contra un principio fundamental en el análisis de los impuestos, que es la *equidad*. Como podemos observar en el ejemplo, la tasa impositiva media del consumo para el primer individuo es de 42.85% y para el segundo es de 20%, es decir, que el que consume más o que obtenga más ingresos (para el caso del impuesto sobre el ingreso) pagará una proporción menor de impuestos. Entonces, se creará un sentimiento de inequidad entre los contribuyentes, ya que, por ejemplo, tanto los individuos de altos como los de bajos ingresos contribuyen en la misma cuantía en el pago de impuestos.

Este impuesto resulta ser el más eficiente porque es un impuesto *no distorsivo*, es decir, no modifica la conducta de los individuos para tratar de disuadir el pago del impuesto, ya que independientemente de que el consumo o el ingreso sea grande o pequeño siempre se pagará la misma cantidad. Por lo tanto, dicho impuesto no provoca pérdidas irrecuperables de la eficiencia, debido a que su tasa impositiva marginal es cero y de que su cálculo no requiere de profesionales especializados, por lo que genera pocas cargas administrativas, tanto para el contribuyente como para la administración fiscal.

¹⁰ Estas decisiones no son provocadas exclusivamente por tasas marginales relativamente altas, ya que, por ejemplo, si la elasticidad precio de la oferta de trabajo es inelástica, aunque la tasa impositiva marginal del ingreso sea alta, el incentivo a no trabajar no se ve reducido drásticamente, debido a que la oferta de trabajo resulta ser insensible ante cambios en los salarios. Es decir, en última instancia, los incentivos a no trabajar, ahorrar o consumir dependen de las elasticidades precio de la demanda y de la oferta.

Aunque este tipo de impuesto es el más eficiente posible, raras veces se aplica, debido a que resulta ser inequitativo, por lo cual genera un *trade off* entre eficiencia y equidad para la administración tributaria

3.2 Impuestos y equidad

En el análisis de los principios impositivos, el objetivo de equidad es fundamental para la elaboración de una estructura tributaria. Si bien es cierto que todo mundo está de acuerdo en que el sistema fiscal debe ser justo, es decir, equitativo, el término "justicia" resulta ser ambiguo, ya que para algunos la justicia impositiva se relaciona con la idea de la proporcionalidad, es decir, que cada contribuyente pague proporcionalmente a su ingreso o consumo. Por otra parte, para otros contribuyentes, la justicia en los impuestos se relaciona con la idea de que quien más consume u obtenga mayores ingresos, pague en mayor medida que, los que menos consumen o reciban ingresos por sus actividades económicas. Por ello, es muy común que en los debates impositivos se ponga en tela de juicio la equidad de los impuestos y muy raras veces se llegue a cuestionar el objetivo de eficiencia impositiva.

La equidad en un sistema tributario puede estudiarse basándose en dos principios básicos: el del beneficio y el de capacidad de pago. El primero nos indica que cada contribuyente debe pagar en función de los servicios que recibe por parte del Estado. El segundo criterio o línea de pensamiento nos indica que la cuantía de los impuestos a pagar dependen del nivel de ingreso o consumo de los agentes económicos.

3.2.1 Principio del beneficio

Este principio impositivo, históricamente se deriva de la *teoría contractual del Estado* tal como era entendida por los teóricos políticos del siglo XVII, tales como Hobbes o Locke. Más tarde se entrelazó con el *principio de la máxima felicidad* de los utilitaristas, como Bentham. En la economía clásica, Adam Smith, con su *primera regla de la imposición* se refería de manera implícita sobre este principio y el de la capacidad de pago.¹¹

Como se ha mencionado con anterioridad, quien reciba más beneficios por los servicios públicos, tendrá que contribuir en mayor medida al sostenimiento del aparato estatal. Entonces, de acuerdo con esta línea de pensamiento, un sistema tributario verdaderamente equitativo dependerá de la estructura de gasto gubernamental, es decir, tanto la política impositiva como la de gasto, están íntimamente relacionadas, por lo cual al cambiar la política de gasto necesariamente tendrá que variar la política de ingresos fiscales, orientándose, ésta última, a recaudar los impuestos en donde los contribuyentes sean más beneficiados por los gastos públicos.¹² También es importante mencionar que en ocasiones

¹¹ Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, 5ª edición, Mc. Graw Hill, 1992, p. 266.

¹² Esta visión parece coherente si vemos que por ejemplo que en ciertos países el impuesto sobre la gasolina es destinado para mejorar y crear más carreteras. Como los individuos que compran gasolina son los que más las utilizan, este impuesto podría considerarse como una manera justa de pagar por el servicio. Por otra parte, si las personas ricas son más beneficiadas por los servicios públicos, debido a que tienen mayor accesibilidad a ellos, entonces, resultaría justo, de acuerdo a este principio, que pagaran más impuestos por los servicios recibidos. Generalmente, se pueden aplicar este tipo de *impuestos específicos sobre el beneficio*, cuando los bienes públicos provistos tienen la misma naturaleza de los bienes privados, es decir, que son totalmente

no es fácil identificar con precisión al beneficiario de los bienes o servicios públicos, por ello, se recomienda utilizar este principio cuando se pueda identificar claramente a dicho beneficiario, si no es así, la determinación de los tributos estará en función del *principio de capacidad de pago*.

Si un sistema tributario se basara estrictamente en el principio del beneficio, asignaría perfectamente aquellos ingresos tributarios que sufragan el costo de los servicios públicos, pero no podría introducir impuestos con el fin de redistribuir el ingreso entre la población o para cubrir el pago de transferencias. Según este principio, para que la imposición resulte ser equitativa, el Estado debe tener un grado *adecuado* de distribución, esto resulta ser una falla grave, ya que en la práctica no existe separación entre los impuestos que se utilizan para financiar los gastos público y los que se destinan a la redistribución del ingreso.¹³

El principio del beneficio - o *cobro al usuario*- no tiene como fin el carácter redistributivo del ingreso. Ejemplo de este tipo de cobros es el derecho por la expedición de permisos, derechos y uso de bienes públicos.¹⁴ Sin embargo, la evidencia internacional muestra que este tipo de ingresos (no tributarios) no representan parte significativa del total de los ingresos de los gobiernos centrales. Según datos estimados por J. Alfredo Tijerina Guajardo¹⁵ muestran que entre 1986 y 1992 los ingresos no tributarios, como proporción de los ingresos públicos totales, representaron el 10% para los países de la OCDE, 18% para los países africanos y 17% para los países latinoamericanos. No obstante, *el principio del beneficio* se aplica en forma creciente, según la accesibilidad que tengan los países a las nuevas tecnologías.

La relación de los ingresos no tributarios y del total de los ingresos públicos en México, que en promedio fue de alrededor del 30% entre los años 1990 y 1999, está por encima del promedio obtenido por los países miembros de la OCDE, pero, no hay que perder de vista que este fenómeno se debe principalmente a que los ingresos tributarios en México son de los más bajos a nivel mundial, dando pie a que los ingresos no tributarios tengan mayor presencia dentro del total de los ingresos públicos. Si comparamos los ingresos no tributarios en México y en el resto de los países antes mencionados, como proporción del PIB y no como proporción de los ingresos públicos totales, vemos que los ingresos no tributarios no son muy significativos, como sucede en los países miembros de la OCDE. Lo que si resulta preocupante, es que los ingresos tributarios en nuestro país, que son los que

rivales en el consumo. En este caso, el gobierno puede actuar de manera similar a la empresa privada debido a que serán acordes los mismos principios de fijación de precios

¹³ Musgrave y Musgrave, op. cit., pp. 266-267.

¹⁴ Véase el excelente diagrama 3 del capítulo uno, en donde se enumeran de manera exhaustiva los ingresos no tributarios, además véase el diagrama 2 para ver cómo se insertan, tanto los ingreso tributarios como los no tributarios en el total de los ingresos públicos. Es importante mencionar que este principio es más difícil de aplicar en los ingreso tributarios que en los no tributarios debido a que en el momento en que se recibe el bien o servicio, digamos una licencia de conducir, se tiene que realizar el pago correspondiente, mientras que al recibir un bien público como por ejemplo obras carreteras, no se paga al instante por el servicio recibido. Es decir, el pago de los ingresos no tributarios es sincrónico, mientras que el pago de los ingresos tributarios casi siempre es asincrónico.

¹⁵ Tijerina, J.Alfredo y Medellín, Antonio, *Análisis conceptual de eficiencia y equidad en la estructura tributaria*, documento de investigación N° 11, Centro de Análisis y Difusión Económica, Nuevo León, México, 1999.

mantienen una mayor proporción dentro del total de los ingresos públicos, son muy bajos con relación al PIB.

Ejemplo 2 Impuestos sobre el beneficio: ¿aplicación teórica o práctica?

Generalmente un impuesto sobre el beneficio puede aplicarse a casos concretos. Es decir, si un individuo obtiene un beneficio específico por parte del Estado, a dicho individuo puede aplicársele un impuesto específico por el beneficio referido. Por ejemplo, los ingresos recaudados por concepto de impuestos sobre la gasolina o sobre la compra de automóviles pueden destinarse única y exclusivamente para el mantenimiento y construcción de carreteras, entendiéndose que los compradores de gasolina y de autos son los beneficiarios del bien o servicio público en cuestión. Cabría, entonces hacernos la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto resulta práctica la imposición sobre el beneficio? Aunque, el impuesto sobre la gasolina o sobre la compra de automóviles puede sufragar en forma parcial o total los costos de la red carretera, resultaría inequitativo debido a que puede haber individuos que utilicen carreteras en buen estado o que no utilicen con gran frecuencia su automóvil y que estarían financiando a los que sí lo utilizan frecuentemente o a los que utilizan las carreteras en mal estado, es decir, el beneficio no es el mismo para todos los usuarios de carreteras y automóviles, pero el impuesto sí es de la misma cuantía para todos. Por ende, los impuestos sobre la gasolina y sobre la compra de autos resulta ser sólo una torpe aproximación a la regla del beneficio en la financiación de carreteras. Aunado a esto, puede ocurrir que los ingresos obtenidos por concepto de este tipo de impuestos sea desviado a financiar otro tipo de proyecto distinto a la de mantener y crear nuevas carreteras.

Otros claros ejemplos de impuestos sobre el beneficio son el impuesto sobre la vivienda y el impuesto sobre la seguridad social. En el primer caso, el impuesto puede deberse a que debido a la localización de la vivienda se cuente con ciertos servicios públicos y en el segundo caso se puede argumentar que se recibe atención médica, gracias al pago del impuesto. En ambos casos, al aplicarse estrictamente al principio de los beneficios, la efectividad del impuesto es cuestionable, en el caso de la vivienda porque los beneficios recibidos por los bienes o servicios públicos no llegan a ser proporcionales al pago del impuesto. En el caso del impuesto sobre la seguridad social puede algo similar al impuesto sobre la gasolina debido a que aunque dos individuos de iguales ingresos paguen una misma cuota de impuestos, es muy probable que no utilicen el servicio médico de igual manera. Es decir, para que este impuesto incida sobre el beneficio, necesitaría dejar de lado su carácter redistributivo. Es importante mencionar que no se debe de perder de vista, en ningún instante, que se está analizando el objetivo de la equidad de los impuestos y es en base a éste y específicamente, sobre el principio de los beneficios en el que se sustentan los juicios vertidos sobre la efectividad de los impuestos antes mencionados.

3.2.2 Principio de capacidad de pago

Otra manera de poder evaluar la equidad en un sistema fiscal es a través del principio de la capacidad de pago, el cual nos indica que los impuestos deben de establecerse de acuerdo con la medida en la que el contribuyente pueda soportar la carga fiscal, es decir, que la cuantía del impuesto está en función del nivel de ingreso o consumo de los contribuyentes.

El origen de este principio se remonta al siglo XVI y desde entonces ha encontrado destacados partidarios. Incluyen pensadores tales como Rousseau, Say y John Stuart Mill. Este principio ha sido muy socorrido por pensadores orientados hacia la redistribución del ingreso, sobretodo en el siglo XX.¹⁶

En esta línea de pensamiento, a diferencia de la otra, la equidad se analiza únicamente desde la perspectiva de los ingresos, sin importar qué suceda con los gastos gubernamentales, es decir, la política tributaria y la de gasto se analizan de manera aislada y no como un binomio de ingreso y gasto, en el cual, las decisiones que se toman en una

¹⁶ Musgrave y Musgrave, Op. Cit. p. 271.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

repercuten en la otra y viceversa. En este contexto, la política de ingresos es relativamente independiente de la política de gastos, por lo cual, la cuantía de los ingresos tributarios estarán únicamente en función de la capacidad de pago de los contribuyentes, es decir, quien pueda soportar una mayor carga fiscal tendrá que pagar más que aquellos que soportan una carga menor. En este sentido, este principio se justifica diciendo que los individuos deben hacer el "mismo sacrificio" para financiar los gastos gubernamentales. El problema radica en que la magnitud del sacrificio no puede ser medida con exactitud, ya que depende del monto de la deuda tributaria (impuesto), de su ingreso y de las características particulares de los contribuyentes.

Es obvio que este principio lleva implícito un carácter redistributivo del ingreso y que tiene una gran desventaja al no considerar al gasto público como determinante de la cuantía del ingreso público.

Del principio de la capacidad de pago se desprenden dos conceptos de equidad: la *equidad horizontal* y la *equidad vertical*. El primero se refiere a que las personas con la misma capacidad de pago paguen la misma cuantía de impuestos y el segundo nos indica que las personas con mayor capacidad de pago deben de pagar un mayor monto de impuestos. El problema de este principio radica en saber cuál es el índice de capacidad de pago (base gravable) más apropiado, llámese ingreso, consumo o riqueza. Si el ingreso es usado como un indicador de la capacidad de pago, entonces los individuos que sean iguales ante la ley, en base a su nivel de ingresos, deberán de pagar el mismo monto de impuestos y aquellas personas que tengan un nivel de ingresos mayores tendrán que contribuir en mayor medida a financiar los gastos del gobierno.

Para definir los conceptos de equidad vertical y horizontal se tomará como dado que la base imponible es el ingreso, aunque es obvio que dichos conceptos son igualmente aplicables para otras bases gravables tales como el consumo o la riqueza.

3.2.2.1 Equidad vertical

Si los impuestos se establecen de acuerdo al *principio de capacidad de pago*, los contribuyentes que tengan niveles de ingresos altos deberán de pagar más que los que tengan niveles de ingresos bajos.¹⁷

Tabla 1
Sistemas tributarios

Monto de ingresos	Impuesto proporcional		Impuesto regresivo		Impuesto progresivo	
	Cantidad de impuesto (\$s)	Proporción del ingreso (%)	Cantidad de impuesto (\$s)	Proporción del ingreso (%)	Cantidad de impuesto (\$s)	Proporción del ingreso (%)
40,000	8,000	20	14,000	35	6,000	15
120,000	24,000	20	30,000	25	30,000	25
250,000	50,000	20	37,000	15	87,500	35

¹⁷ Si la base imponible fuese el consumo o la riqueza en lugar del ingreso, los contribuyentes que tuvieran un mayor consumo o riqueza, tendrían que pagar mayores impuestos que aquellos que tuvieran un menor consumo o riqueza.

Como se muestra en la Tabla 1 existen tres tipos de sistemas tributarios. En los tres casos, los contribuyentes con mayores ingresos pagan una mayor cantidad de impuestos. No obstante, dichos sistemas tributarios se diferencian uno del otro en el ritmo que suben los impuestos al subir su nivel de ingreso, es decir, para analizar qué tan equitativo verticalmente es un sistema tributario se debe de tomar en cuenta no solo la cantidad que se paga de impuestos, sino también la proporción de ingresos que se destinan al pago de éstos.

a) *Impuesto proporcional.* Es aquel impuesto en el cual tanto el contribuyente de ingresos altos, como el de ingresos bajos, pagan la misma proporción de sus ingresos. En la tabla 1 el primer sistema tributario ejemplifica claramente esta clase de impuesto, el cual representa el 20% del total de los ingresos de todos los contribuyentes, sin importar quién perciba más o menos ingresos..

b) *Impuesto regresivo.* Es aquel impuesto en el cual los contribuyentes de ingresos altos pagan una proporción menor de sus ingresos que aquellos contribuyentes de ingresos bajos. El segundo sistema tributario que se muestra en la tabla II.1 representa este tipo de impuesto. Como podemos observar, aunque los contribuyentes de ingresos altos pagan una cantidad mayor de impuestos que los contribuyentes de ingresos bajos, éstos últimos pagan el 35% del total de sus ingresos, mientras que los primeros pagan sólo el 15% y los contribuyentes de ingresos medios pagan el 25% del total de sus ingresos. Es decir, a medida que los niveles de ingreso van aumentando, la proporción de ingresos que se pagan por concepto de impuestos van en descenso.

c) *Impuesto progresivo.* Es aquel impuesto en el cual los contribuyentes de ingresos altos pagan una proporción mayor de sus ingresos que aquellos que tienen ingresos bajos. Es decir, a medida que los niveles de ingresos son mayores, la proporción de éstos que se destinan al pago del impuesto es más alta. El tercer sistema tributario de la tabla II.1 nos muestra que el estrato de mayores ingresos destina el 35% de éstos al pago del impuesto, mientras que el estrato de menores ingresos sólo destina el 15% de sus ingresos para cubrir su deuda tributaria. Como podemos darnos cuenta, este tipo de impuesto es exactamente lo contrario del impuesto regresivo, ya que mientras más ingresos obtenga el causante más tendrá que pagar.

Se podría pensar que un sistema fiscal con impuestos progresivos es el más justo, debido a que conlleva un carácter redistributivo del ingreso, pero que resulta ser ineficaz si se compara con otras formas de redistribución, como por ejemplo a través del gasto público, que es una forma más directa de redistribución. Además de que los impuestos altamente progresivos distorsionan la conducta de los individuos al desincentivar el ahorro, el trabajo y la inversión. Entonces, evaluar cuál de los tres sistemas tributarios es el más justo resulta realmente complicado.

3.2.2.2 Equidad horizontal

Un sistema tributario es equitativo horizontalmente si los contribuyentes que son similares en todos los aspectos relevantes, reciben el mismo trato fiscal. En otras palabras, los individuos que sean iguales ante la ley, tendrán que pagar la misma deuda tributaria. Por ello, es de vital importancia para la legislación tributaria, señalar cuáles aspectos son relevantes (para saber la capacidad de pago en un individuo) y cuáles no.

Entonces, si dos individuos con iguales niveles de ingresos al año, ¿tendrían que pagar el mismo monto de impuestos?, es decir, ¿tienen la misma capacidad de pago?. Esto depende de las diferencias que existan entre ellos y si las leyes fiscales las consideren relevantes. Por ejemplo, en una primera instancia, se podría pensar que la edad, el sexo y el estado civil son aspectos irrelevantes para saber la capacidad de pago de un individuo, pero en realidad resulta ser que estos rubros sí son relevantes. Por ejemplo, en los Estados Unidos si un hombre y una mujer con un mismo nivel de ingresos deciden casarse, su deuda tributaria no será la misma que cuando estaban solteros. Caso similar sucede en España, ya que dos individuos que cuenten con un mismo nivel de ingresos, pero con edades diferentes, pueden tener deudas tributarias distintas debido a que las personas mayores de 70 años gozan de ciertas deducciones fiscales.

Está claro que no es fácil ubicar cuándo dos contribuyentes son similares, debido a que las leyes fiscales varían de acuerdo a las características específicas de cada contribuyente, esto hace que en la práctica sea difícil de aplicar (en un sistema tributario) la equidad horizontal.

**Ejemplo 3
Impuesto sobre el matrimonio**

El matrimonio es un ejemplo claro que nos muestra cuán complicado puede ser aplicar en la práctica la equidad horizontal: En algunos países la deuda tributaria puede incrementarse con el matrimonio, aún y cuando existan dos parejas que sean exactamente iguales. Esto porque la legislación tributaria toma como contribuyente a la familia y no al individuo.

Para ver cómo afecta el matrimonio a la deuda tributaria de una pareja consideremos que existe un impuesto progresivo sobre el ingreso, el cual grava con el 20% todo el ingreso que sobrepase los \$10, 000 y los ingresos inferiores a esta cantidad están libres de dicho impuestos. Veamos qué sucede antes y después del matrimonio con las siguientes dos parejas:

Antes de casarse, Angel percibía \$80, 000 anuales y Alicia no tenía ingresos. Angel pagaba un impuesto sobre la renta de \$14, 000 ($\$70, 000 \times 0.20$) y Alicia no pagaba impuestos. Si deciden casarse su factura tributaria no varía, ya que siguen pagando la misma cantidad de impuestos, por lo cual el impuesto no fomenta ni disuade de casarse.

Ahora veamos qué sucede con la segunda pareja. Antes de casarse Marisol percibe al año \$30, 000, por lo cual paga al fisco \$4, 000 ($\$20, 000 \times 0.20$) y Mario percibe \$50, 000 anuales, por lo cual paga a las arcas fiscales \$8, 000 anuales ($\$40, 000 \times 0.20$), en total ellos pagan \$12, 000 por concepto de impuestos. Si ellos deciden casarse mañana, tendrán que pagar al fisco \$14, 000, debido a que la legislación tributaria considera a la familia como un solo contribuyente, por tal motivo sus ingresos serán de \$80, 000 y su deuda tributaria aumentará en \$2, 000. A este aumento se le denomina impuesto sobre el matrimonio.

El problema de la segunda pareja puede resolverse al aumentar el ingreso exento de \$10, 000 a \$20, 000 para las parejas casadas y de este modo Marisol y Mario pagarán lo mismo antes y después de casarse. En este caso, Angel y Alicia pagarán \$2, 000 menos al casarse, por lo cual se estaría creando una subvención a esta pareja.

Como observamos, este problema no tiene una sencilla solución, ya que si se decide que la unidad tributaria sea siempre el individuo y no la familia, no habrá distinción entre las parejas casadas y las no casadas, pero existirán parejas con iguales montos de ingresos y con deudas tributarias distintas.

Idea tomada de: Mankiw, N. Gregory. Principios de economía. Mc. Graw Hill. España, 1998. Pp. 236-237.

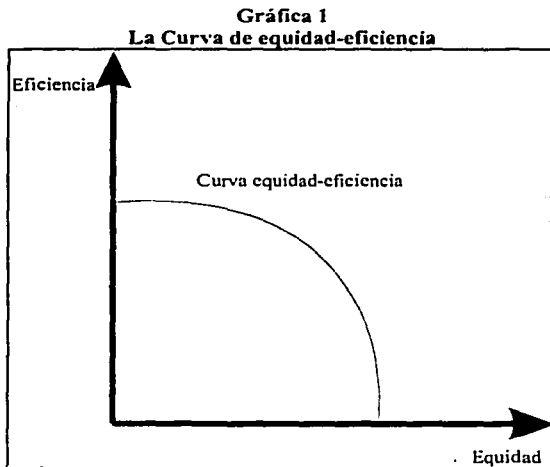
Como se ha mencionado, para analizar la equidad en un sistema tributario se recurre a sus dos principios fundamentales: al de la capacidad de pago y al de los beneficios. En ambos principios se está de acuerdo en que el sistema fiscal debe de ser justo, el problema radica en que este concepto resulta ser ambiguo y se presta al debate. Por ello, ambos principios son difíciles de interpretar y de llevar a la práctica. Por un lado, para que el principio de los

beneficios sea práctico se necesita conocer quienes son realmente los beneficiarios de los bienes y servicios públicos, y por otro lado, para que el principio de la capacidad de pago sea aplicable, se necesita saber con exactitud cómo medir dicha capacidad.

Aunque ambos enfoques presentan limitantes para llevarse a la práctica, si tienen aplicaciones que son importantes para la elaboración de una estructura tributaria, aunque no resuelven del todo dicho problema del diseño de la estructura tributaria, debido a que no es sencillo tener un sistema fiscal justo y que mientras más sofisticado o complejo sea éste, se dará pie a problemas como la evasión y elusión, y estos problemas nos conducirán a un sistema fiscal inequitativo.

3.3 Trade off entre la eficiencia y la equidad

Como se ha mencionado, en la política tributaria los dos objetivos más importantes son: la eficiencia y la equidad, pero estos dos objetivos suelen estar en conflicto. Generalmente cuando las leyes tributarias son modificadas aumentan la eficiencia en detrimento de la equidad o aumentan ésta en detrimento de la eficiencia. La disyuntiva entre aumentar la eficiencia a costa de la equidad o viceversa radica en que en la política tributaria se les concede distinto peso a estos dos objetivos.



Para entender por qué la disyuntiva entre la eficiencia y la equidad suele ser el centro de atención de muchos de los debates de la política tributaria consideremos el siguiente ejemplo. Supóngase una economía en la cual sólo existen dos individuos a los que denominaremos Robinson Crusoe y Viernes. Si inicialmente Robinson tiene 16 manzanas y Viernes sólo tiene 3, podríamos pensar que esta asignación es injusta. Por lo tanto, supongamos que desempeñamos el papel del Estado e intentamos transferir 6 manzanas a Viernes, pero en el proceso de transferencia se pierden dos, por lo cual ahora Robinson tendrá 10 manzanas y Viernes 7. Con esta acción se ha eliminado gran parte de la desigualdad, pero ha disminuido el número total de manzanas existentes. Observamos,

pues, una disyuntiva entre eficiencia (número total de manzanas antes de la transferencia) y la equidad. La disyuntiva entre la equidad y la eficiencia está representada en la gráfica 1.

Nos resulta claro que al querer reducir la inequidad en un sistema tributario se tiene que reducir la eficiencia, pero, ¿en qué cantidad?. La utilización de ciertas formas para medir la eficiencia o la desigualdad pueden ser incorrectas o inapropiadas, por ello, resulta de gran relevancia qué formas de medición son la más correctas, ya que éstas influyen de manera importante en las decisiones que toman los gobiernos.

Una medida frecuente de la desigualdad utilizada en los últimos años es el índice de pobreza, el cual mide qué proporción de la población tiene ingresos por debajo de un nivel crítico (umbral de pobreza). Es importante mencionar que existen distintas formas para determinar el umbral de pobreza y que no existe consenso sobre cuál es el mejor método de medición. La preocupación central para nosotros no es cómo se determina dicho umbral, sino más bien el hecho de que los gobiernos han evaluado los programas públicos en función de su influencia en el índice de pobreza. Esto resulta ser una falla grave, debido a que la mayoría de los índices contienen juicios de valor implícitos. Por ejemplo, considérese que un gobierno tiene que decidir entre llevar a cabo un proyecto u otro. El primero, consiste en elevar el nivel de ingresos de un grupo de personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza a un nivel superior de dicho umbral. El segundo proyecto consiste en elevar los ingresos de un grupo de personas muy pobres a un nivel más alto, que casi llega al umbral de pobreza, pero que no lo alcanza. Resulta obvio que el gobierno optará por el primer proyecto, porque reduce la pobreza "medida" (ya que ahora existe menos gente por debajo de dicho umbral), mientras que el segundo proyecto no altera la situación de las personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza (aunque las personas hayan mejorado su nivel de vida), por lo tanto no se modifica la pobreza "medida".

3.3.1 Optimalidad en el sentido de Pareto y la distribución del ingreso

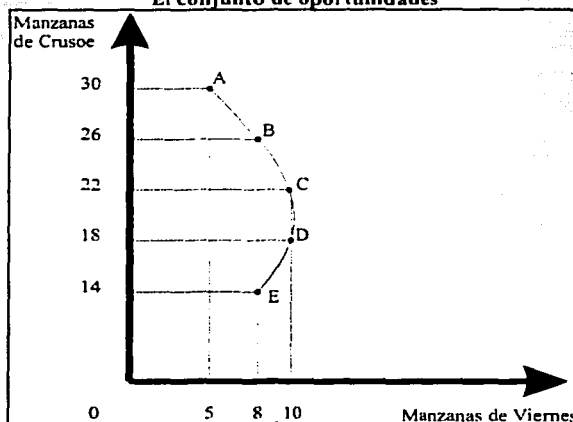
Si bien es cierto que las decisiones económicas de los gobiernos, en su mayoría, benefician a determinadas personas y perjudican a otras, existen ciertas decisiones que benefician a todas, sin perjudicar a nadie. A este tipo de decisiones se les conoce como *mejoras en el sentido de Pareto*. Por otra parte, una asignación de los recursos es *óptima o eficiente en el sentido de Pareto*, cuando no puede cambiarse sin que se perjudique, al menos, a una persona. Entonces, *el principio de Pareto* consiste en tratar de instituir dichas mejoras.

Es importante mencionar que el criterio de Pareto tiene una propiedad esencial: es *individualista* en dos sentidos. En primer lugar, no le interesa el bienestar relativo de diferentes personas, sino más bien, le preocupa el bienestar de cada persona. Así por ejemplo, si el gobierno introduce una mejora que beneficia a los sectores más ricos de una población, pero que mantiene intacta la situación de los más pobres, sería aun así, una mejora en el sentido de Pareto,¹⁸ es decir, no le preocupa la desigualdad. En segundo lugar,

¹⁸ Para algunas corrientes económicas, como la utilitarista, una mejora de este tipo, que beneficia a los sectores más ricos y que mantiene intacta la situación de los más pobres, aumenta el bienestar de la sociedad en su conjunto, por lo cual están de acuerdo con ellas. Para otras corrientes económicas, como la igualitarista,

es la percepción que cada individuo tiene sobre su propio bienestar la que cuenta. Esta idea es coherente con el principio general de la *soberanía del consumidor*, el cual nos dice que es el propio individuo quien mejor sabe de sus necesidades y de sus deseos y, por ende, quién mejor sabe cuando está mejor o peor¹⁹.

Gráfica 2
El conjunto de oportunidades



Siguiendo con el ejemplo de Robinson Crusoe y Viernes, en el punto inicial A de la gráfica 2 Robinson tiene 30 manzanas y Viernes 5. Supongamos que tratamos de quitarle manzanas a Crusoe para dárselas a Viernes, pero a medida que tratamos de quitarle más manzanas a Crusoe perdemos un número más que proporcional de manzanas. Entonces, cuando le quitamos cuatro manzanas a Crusoe, se pierde una en el proceso de transferencia, por lo cual Viernes sólo obtiene tres (punto B). Pero, si pasamos del punto B al C, es decir, transferimos ocho manzanas, se pierden tres, ya que Viernes sólo obtiene cinco. A partir del punto C, Viernes ya no obtiene más manzanas, aun y cuando le quitamos más a Crusoe, entonces, el punto D resulta ser ineficiente en el sentido de Pareto. Si nos desplazamos del punto D al C, Viernes sigue teniendo el mismo número de manzanas, pero Crusoe obtiene más, por ello este desplazamiento es considerado como una mejora paretiana, es decir, no perjudicamos a Viernes, pero si beneficiamos a Robinson. Por último, en el punto E, tanto Crusoe como Viernes están peor que en C.

A medida que se transfieren manzanas de Crusoe a Viernes, la utilidad de éste último aumenta, mientras que la de Crusoe disminuye. Aunque es importante mencionar que, a medida que Viernes tiene más manzanas, su utilidad es menor, debido al principio general de la *utilidad marginal decreciente*, el cual nos dice que por cada unidad adicional de un bien, éste resulta ser menos valioso. En contraparte, a medida que a Crusoe le quitamos más manzanas, la utilidad que éste pierde es mucho mayor. Lo anteriormente dicho puede

este tipo de mejoras ocasionan una mayor desigualdad entre los sectores económicos, por lo cual no consideran apropiado implementarlas, ya que se pueden crear tensiones sociales negativas.

¹⁹ Stiglitz, Joseph E, *La economía del sector público*, 1ª edición, España, Antony Bosch, 1988, pp. 61-62.

representarse gráficamente mediante la *curva de posibilidades de utilidad*, que nos muestra la utilidad que puede lograr una persona o grupo de éstas, dados los niveles de utilidad que tienen las demás. En síntesis, con cada transferencia sucesiva de manzanas de Crusoe a Viernes, el aumento de la utilidad de este último es cada vez menor, mientras que la disminución de la utilidad de Crusoe es cada vez mayor.

Aunque este ejemplo resulta ser excesivamente sencillo, debido a que las políticas públicas resultan ser más complejas y que afectan no solo a dos personas, sino a grupos enteros de ellas, la curva de posibilidades de utilidad constituye un buen marco conceptual para analizar el efecto que ocasionan sobre las personas los distintos programas del gobierno.

Como ya se mencionó, la gran limitante que tiene el principio de Pareto es que no da una orientación en lo referente a la distribución del ingreso, es decir, que no nos permite comparar situaciones en las cuales los programas públicos benefician a una persona o grupo de ellas y perjudican a otras. Así, pues, todos los puntos que se encuentren sobre la curva de posibilidades de utilidad son eficientes en el sentido de Pareto, por lo cual, si nos movemos sobre la misma curva, podremos disminuir la utilidad de una persona y aumentar la de otra y seguir siendo eficientes, es decir, los efectos redistributivos no son tomados en cuenta en el principio de Pareto, por lo cual se genera un *trade off* entre eficiencia y equidad. Este tipo de disyuntivas son analizadas regularmente por los economistas mediante las curvas de indiferencia social.

CAPÍTULO III

"El arte del cobro de impuestos consiste en desplumar al ganso de tal manera que se obtenga el mayor número de plumas con la menor cantidad de graznidos"
Palabras de un ministro del rey Luis XIV de Francia

"La evasión fiscal es un pariente pobre en la familia de la teoría económica de la hacienda pública"

Frank Cowell

"Una economía respira a través de sus lagunas fiscales"

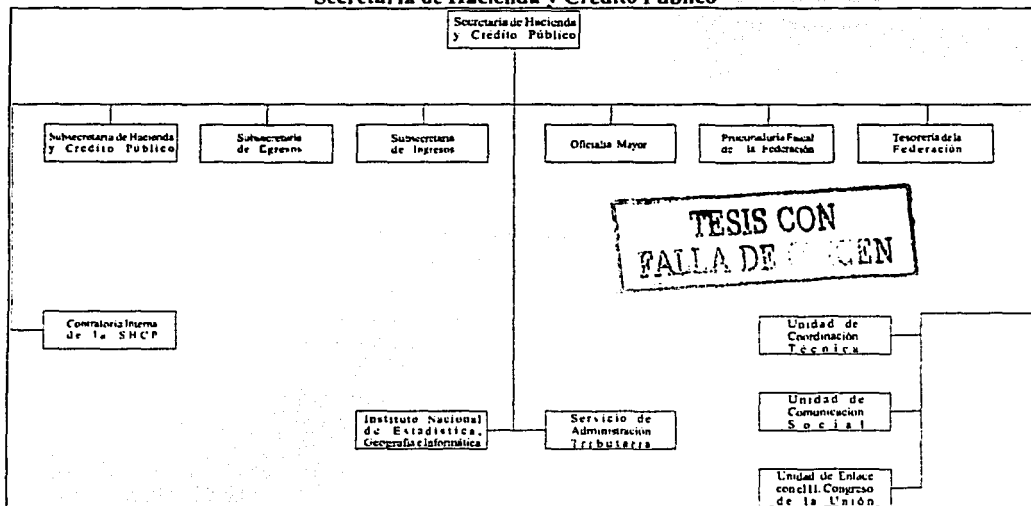
Barry Bracewell-Milnes

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y EVASIÓN FISCAL

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En México el Servicio de Administración Tributaria es la institución encargada de recolectar los tributos existentes. Para ver como se inserta ésta dentro de la SHCP se muestra el siguiente diagrama.

Diagrama 1
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Fuente: página web de la SHCP.

Como podemos observar en el diagrama 1, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). A *grosso modo* se describirán los objetivos y funciones de ésta última institución y sólo los objetivos de los demás componentes del diagrama, debido que resulta innecesario mencionar las funciones de dichos rubros. Para efecto de la tesis, lo primordial de este apartado es el análisis del Servicio de Administración Tributaria.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su principal objetivo es el de planear, dirigir y controlar la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas, de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, de estadística, geografía e informática.

Sus funciones de mayor importancia se enumeran a continuación:

- Controlar, vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales en el cobro de todos los rubros que componen los ingresos públicos.
- Contratar créditos internos y externos a nombre del Gobierno Federal.
- Dirigir y coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.
- Presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Dirigir la formulación de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.
- Planear, coordinar y evaluar la banca de desarrollo y las instituciones de banca múltiple en donde tenga participación accionaria.
- Presidir la junta de gobierno del SAT y designar dos representantes de la secretaría ante ésta.

Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. Su objetivo fundamental es el de proponer estrategias en materia financiera y bancaria, social, económica, fiscal y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público en coordinación con las áreas correspondientes. Además debe de proponer políticas para el desarrollo y elaborar estudios para conocer la situación económica y social a nivel nacional e internacional, para así poder intervenir en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

Subsecretaría de Egresos. Su principal objetivo es normar en materia de programación-presupuestación, contabilidad, administración y desarrollo de personal, e inversión de la Administración Pública Federal, así como la desincorporación de entidades paraestatales.

Subsecretaría de ingresos. Su objetivo fundamental consiste en determinar los ingresos públicos para el financiamiento del gasto público, así como formular propuestas en materia fiscal, procurando siempre la simplificación administrativa, brindar seguridad jurídica al contribuyentes y mejorar constantemente el Sistema Recaudatorio Fiscal, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Oficialía Mayor. Entre sus principales objetivos están el administrar y proporcionar los recursos humanos, financieros y materiales que requieran las unidades administrativas de la

Secretaría. Además, debe de aplicar políticas y normas de control y evaluación para coadyuvar al cumplimiento de las metas establecidas por dicha Secretaría.

Procuraduría Fiscal de la Federación. Su principal objetivo consiste en asesorar en materia jurídica a todas las unidades administrativas de la Secretaría. Además formula proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República.

Tesorería de la Federación. Entre sus principales objetivos se encuentra la de dirigir la administración de los sistemas y procedimientos en la parte que le concierna en materia de recaudación a nivel federal; prórrogas y pagos diferidos de créditos fiscales y administración de fondos y garantías del Gobierno Federal .

2. La administración tributaria

Se entiende por administración tributaria a la planeación, dirección, coordinación y control de la hacienda pública. Esencialmente, la hacienda pública está formada de tributos provenientes de economías individuales. En algunos países como México, la institución encargada de la gestión de los tributos internos también se encarga de la recaudación de los impuestos al comercio exterior a través de las aduanas.

Objetivo central de la administración fiscal: el cumplimiento voluntario

La misión de la administración tributaria consiste en promover, de manera eficaz, el cumplimiento tributario en un marco de equidad, eficiencia e integridad para contribuir al bienestar social.

Así, la promoción eficaz del cumplimiento tributario resulta en si un objetivo y la eficiencia en la forma de actuar, la equidad e integridad como los principios rectores que permiten alcanzar el bienestar social como una finalidad trascendente.

Para que dicho objetivo se verifique, es necesario que la administración facilite el cumplimiento tributario utilizando todos los medios a su alcance y, al mismo tiempo, combatir de manera efectiva el incumplimiento.

Estos principios rectores conllevan a un tratamiento justo de los contribuyentes, respetando sus derechos y que el funcionario público manifieste una conducta ética e íntegra. Con ello, la finalidad trascendente de contribuir al bienestar social facilita la aceptación de los impuestos.

Concretar los "elementos" que constituyen la misión de la administración tributaria (objetivo, principios de eficiencia, equidad e integridad y la finalidad de bienestar social) dependerá de que la estrategia que adopte la política tributaria se encamine hacia esos elementos y de la adecuada dotación de los recursos (acordes a las necesidades de la administración), personal calificado, medios financieros y tecnológicos que encuadren en un marco normativo (atribuciones legales que le permitan lograr su misión).

Así, las atribuciones legales que se le confieran a la administración condicionarán de manera importante las posibilidades de cumplir con su misión y en particular el objetivo de promover el cumplimiento tributario a través del combate al incumplimiento.

2.1 Funciones de la administración tributaria

Son las acciones orientadas a identificar y registrar a los individuos sujetos a las obligaciones tributarias, tomar conocimiento de ocurrencias o hechos que generen tributos, gestionar el pago voluntario o coactivo de los impuestos y desarrollar toda actividad (dentro de la legalidad) que permita el cumplimiento tributario.

La naturaleza y grado de complejidad de las acciones de la administración (desde el nacimiento de la obligación tributaria hasta su extinción) variará notablemente en razón de los impuestos administrados o modalidad de pago de los mismos, de la definición de los sujetos del impuesto (base tributaria), etc., de tal forma que esas acciones se agrupan, de manera generalizada, en tres grandes funciones básicas, que son: recaudación, fiscalización y cobranza. Resulta importante mencionar que a cada función se le asigna un conjunto distinto de responsabilidades e indicadores de gestión.

Antes de comenzar a definir las funciones con las que debe cumplir toda administración tributaria es importante saber qué se entiende por registros y declaraciones de contribuyentes.

Registros de contribuyentes

Los registros de contribuyentes representan el punto de partida de toda administración tributaria, por ello, mientras ésta cuente con la información necesaria que le permita identificar y ubicar a los contribuyentes, tendrá la posibilidad de decir que los impuestos están alcanzando a las personas (físicas o morales) que tienen la obligación de pagarlos.

Lógicamente, la información contenida en los registros variará de acuerdo al tipo de impuesto al que esté sometido el contribuyente. Para elaborar un registro, es de vital importancia la información contenida en registros o documentos que ya existen dentro de la administración, tales como ficheros incompletos, recibos de declaración de impuestos de años anteriores, etc. La administración tributaria puede emitir un comunicado dirigido a aquellos individuos de los cuales no se tenga toda la información requerida por ésta, para que presenten la documentación correspondiente en un lapso razonable. Después de esto, se deben de elaborar listas con los nombres de las personas que aún no hayan presentado la documentación requerida, para que a través de *censos de contribuyentes* se obtenga dicha información. En estos censos sólo se debe de solicitar información relevante para la administración y deben ser lo más claro y sencillo posible. Una vez terminado el proceso de registro, se debe de otorgar al contribuyente un documento o constancia que le permita prestar sus actividades o servicios al público, sin necesidad de evadir al fisco. Dicho documento o certificado deberá ser exhibido por el contribuyente en un lugar visible para sus clientes, si así lo amerita el caso, sobre todo para aquellos causantes que ejerzan una actividad comercial o industrial, con el fin de que se le brinde mayor seguridad al cliente y

sobretudo a la administración tributaria, en el sentido de que el causante está registrado ante esta institución.

La característica principal de los registros de contribuyentes es que permite a la administración tributaria controlar de manera individual el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes estables.

También, es importante mencionar que los registros deben de actualizarse de manera permanente para que no pierdan su utilidad. Además, para registrar a nuevos contribuyentes se le debe de simplificar al máximo los trámites, para permitir agilidad en éstos y causar menos "molestias" a los contribuyentes, para que esto redunde en mayores beneficios para ambas partes.

Declaraciones

Las declaraciones pueden agruparse, de manera general, en dos grandes grupos: declaraciones que sólo dan información sobre la base del impuesto y declaraciones que además de dar información sobre la base, contienen el cálculo del impuesto a pagar. El primer grupo se utiliza cuando el cálculo del impuesto a pagar no es sencillo, por lo cual, la administración tributaria se encarga de realizarlo (en base a la información previamente obtenida) y después se encarga de hacer llegar al contribuyente el monto de su deuda tributaria. En este caso, primero se hace la declaración y posteriormente se realiza el pago. El segundo grupo se utiliza cuando el cálculo de la deuda tributaria es de fácil realización para el causante, por lo cual la declaración y el pago de impuestos se realiza de manera simultánea, este procedimiento simplifica la administración de los tributos de manera considerable, ya que le resulta más fácil revisar los cálculos que hacerlos.

Resulta evidente que la elaboración de los formularios para las declaraciones deben de ser diseñados de tal forma que estén acordes con las leyes fiscales vigentes y que cubran la información básica requerida por la administración, y, sobretudo, que sean simples y claros para el contribuyente. Dichos formularios variarán de acuerdo al tipo y monto del impuesto a pagar, pero en general deben de cubrir con cierta información básica como: 1) identificación del impuesto a pagar; 2) datos que identifiquen al contribuyente, por ejemplo, razón social, dirección, teléfono, entre otros; 3) instrucciones al contribuyente, tales como plazos para la declaración y el pago, sanciones, formas de calcular el pago, por mencionar algunos, y 4) un espacio reservado para notas que realizará el administrador tributario.

2.1.1 Recaudación

Sus actividades conllevan al cumplimiento espontáneo, como la asistencia e información al contribuyente, recepción de declaraciones y pagos, actualización de la base tributaria, procedimientos de procesamiento masivo para el control de la presentación de declaraciones, expedición de requerimientos en caso de incumplimiento, validación de declaraciones y rectificación de posibles errores aritméticos.

Por otra parte, como ya hemos visto el pago del impuesto puede hacerse generalmente de dos formas (dependiendo, básicamente del tipo y monto del impuesto), ya sea de manera

simultánea con la presentación de la declaración o primero presentar ésta y después realizar dicho pago. En el primer caso, la recolección de los tributos no presenta mayor problema para la administración tributaria, pero en el segundo se pueden presentar problemas de incumplimiento en el pago, ya sea porque la administración es ineficiente y tiene poca presencia ante los contribuyentes o porque éstos últimos son morosos. Por ello nos avocaremos a describir las formas más usuales (comunes) de recolectar el impuesto para el segundo caso, ya que para el primero resulta innecesario extenderse sobre el tema, debido a que, como ya se dijo, la declaración y el pago del impuesto se hacen en forma paralela.

Cuando la declaración y el pago del impuesto no es simultáneo, el contribuyente espera a que se le notifique el monto de su deuda, el plazo que tiene para pagarla y los lugares y horarios que tiene para cumplir con su obligación tributaria. Por ello, resulta imprescindible que el departamento o área de la administración tributaria encargada de la recolección de los tributos trate de diversificar las formas de pago y extenderse por todo el territorio y aprovechar los medios tecnológicos a su alcance, para que el causante destine el menor tiempo, dinero y esfuerzo en el cumplimiento de su pago, es decir, la administración tributaria en su conjunto debe de reducir al máximo los costos administrativos¹ derivados del pago del impuesto. En la medida en que la administración tributaria realice eficientemente éstas tareas tendrá mayor presencia ante los contribuyentes, por lo que éstos no tan fácil optarán por incumplir con su obligación tributaria.

Existen distintas formas para asegurar la recaudación de los impuestos después de que el contribuyente ha sido notificado del monto de su deuda y no ha cumplido oportunamente con el pago correspondiente. Una es a través de *cobradores oficiales*, los cuales visitan al contribuyente en su domicilio para exigir el pago de su deuda. Esta forma resulta muy costosa para la administración, además de que ésta no tiene el absoluto control sobre dichos cobradores y que éstos, al cobrar generalmente por comisión, opten por dedicarle mayor atención a los contribuyentes con una deuda mayor que a los que cuentan con una deuda mucho menor.²

Otra forma usual para asegurar la recaudación de los impuestos es a través de agencias descentralizadas del gobierno Federal, para que la administración tributaria mantenga su presencia en todo el territorio nacional. A nivel municipal, la recolección de impuestos puede hacerse a través de agencias privadas autorizadas, generalmente bancos que cobran una cuota razonable o nula por el servicio, debido a que es una forma de allegarse de nuevos clientes o de ampliar su gama de servicios. Dichas agencias privadas únicamente podrán recibir el pago de impuestos del día y no atrasados, debido a que éstos requieren de un pago adicional por concepto de multa. Por supuesto, la administración local se encargará de proveer el equipo y material necesario a las agencias. Con esto, se aligera la labor

¹ Para una definición sobre los costos administrativos generados por la introducción de un impuesto véase el apartado de impuestos y eficiencia del capítulo 2.

² Siempre resultará preferible que se promueva el *cumplimiento voluntario* entre los causantes y no esperar a que éstos no paguen para tomar medidas para recuperar parte de los ingresos esperados por concepto de impuestos. esto redundará en una administración tributaria más eficiente.

administrativa de recaudación, se llega a lugares más lejanos y el contribuyente no tiene que desplazarse, necesariamente, hasta las oficinas regionales de la administración tributaria.

2.1.2 Cobranza

Con base en la información contenida en los registros de contribuyentes, que permiten a la administración tributaria tener el control de las declaraciones y de los pagos, se puede seguir el procedimiento de cobranza que a continuación se describe.

La administración tributaria debe de hacer una lista de aquellos contribuyentes que no cumplieron con su obligación, una vez que el plazo para presentar la declaración o el pago de impuestos haya terminado. Inmediatamente o a la par de esta acción, debe de mandar una primera notificación a los enlistados del recargo al que se han hecho acreedores por su incumplimiento, además de que en la notificación debe de aparecer las sanciones a las que se someterán sino cumplen con sus obligaciones en el nuevo plazo estipulado, esta notificación deberá de ser cordial pero enérgica.

Si aún, después del primer plazo el contribuyente no ha cumplido con su obligación, la administración debe de hacer una segunda notificación, en la cual se aclara el monto del nuevo recargo por su incumplimiento y el plazo (más corto al anterior) que tiene para saldar su deuda tributaria. También se le informará, en caso de que no presente su declaración en este nuevo lapso, que se hará una estimación del monto de su deuda, que sustituya a la no presentada y en caso de que la haya presentado, pero no pagado, se le notificará que su caso será remitido al área coactiva de la administración para que se tomen las acciones legales correspondientes.

Al término del segundo plazo, los contribuyentes que no hayan presentado su declaración serán remitidos al área de auditoría, y los que no hayan pagado serán turnados al área de acción coactiva. Entonces, la función de cobranza abarca las actividades que aseguran y persiguen el pago de los tributos e incluye la coercitividad si el pago no se hace de manera oportuna y/o espontánea.

2.1.3 Fiscalización

La fiscalización es una de las funciones más importantes de la administración tributaria. Comprende el conjunto de acciones y medidas que permiten: 1) detectar a los contribuyentes que no cumplen oportunamente con sus obligaciones fiscales (declarar y pagar impuestos); 2) realizar las acciones pertinentes para asegurar el cobro de los impuestos a contribuyentes morosos; y 3) verificar y corregir las declaraciones y pagos de los impuestos.

Esta función es de vital importancia para la administración, ya que si ésta no cumple enérgicamente con esta función, los contribuyentes cumplidos sienten y están en una situación desfavorable con respecto a los incumplidos, por lo cual la misma administración está alentando a evadir los impuestos y hacer el sistema fiscal más inequitativo.

La función de fiscalización está íntimamente ligada a la de recaudación y/o cobranza, ya que cuando ésta última no se ha llevado a buen término, corresponde al área de fiscalización dar seguimiento a los contribuyentes incumplidos, ya sea a través del área de auditoría o de sanciones. Es importante mencionar que el área de fiscalización tiene la facultad de estimar el monto de la deuda tributaria de los contribuyentes si éstos no lo han realizado o lo han hecho de manera deficiente.

Auditoría

La auditoría es el instrumento más importante de la fiscalización básicamente por dos razones: 1) porque es el único medio por el cual se puede garantizar una aplicación uniforme de los impuestos y 2) porque produce considerables ingresos a las arcas fiscales, no solo por la aplicación directa de las auditorías, sino también por el efecto que crea en los contribuyentes a ser detectados en fraudes fiscales, ya ellos tienen que tomar en cuenta de que existe la posibilidad a que sus declaraciones sean revisadas a conciencia.

Auditoría interna

Es aquella que se practica dentro de las propias oficinas de la administración tributaria. Es lógico que su alcance es más limitado en comparación con la auditoría externa, debido a que no se le puede pedir tantos documentos al contribuyente como en la auditoría externa. Por ello es imprescindible que el auditor revise a conciencia los documentos que tiene a su alcance, para poder detectar cualquier anomalía, inconsistencia o datos contradictorios o poco coherentes con respecto a la declaración. Su ventaja radica en que como el tiempo destinado a este tipo de auditoría es menor que en la auditoría externa, se pueden revisar más declaraciones.

Auditoría externa

Aunque resulta ser el tipo de auditoría más caro es el más productivo, ya que la auditoría se realiza en el domicilio del contribuyente. Como el auditor tiene a la mano los libros y registros del contribuyente, la información es más abundante, por lo cual la auditoría externa es más extensa. Además, si el auditor no está satisfecho con la información proporcionada por el contribuyente puede pedir más referencias a terceras personas, tales como bancos, clientes, etc.

2.2 La administración tributaria en México: el Servicio de Administración Tributaria

A partir del primero de julio de 1997 surge el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como un órgano desconcentrado de la SHCP, con carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales que hasta entonces había ejercido la Subsecretaría de Ingresos. Este órgano tiene por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, para lo cual goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

Misión del SAT

Recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y aduanera propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno.

Objetivo

El SAT nace como respuesta a la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva. De esta manera, al contar con una organización especializada conformada con personal calificado, se puede responder con agilidad, capacidad y oportunidad a las actuales circunstancias del país.

Funciones

El SAT asumió a partir del primero de julio de 1997 las funciones que tenía encomendadas la Subsecretaría de Ingresos en lo relativo a la determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales. En el desarrollo de esta función se destaca la necesidad de garantizar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera de manera imparcial y transparente.

Otro punto fundamental para lograr el objeto del SAT es el de contar con personal cada vez mejor capacitado, lo que dará como resultado una mayor calidad en los servicios que se prestan al público y, sobre todo, una atención más eficiente a los contribuyentes. Este organismo gozará de autonomía de gestión y presupuestación para realizar sus objetivos, pero de manera importante hay que subrayar que dispondrá de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

2.2.1 Estructura organizacional y administrativa del SAT

El SAT está integrado por una Junta de Gobierno que constituye su principal órgano de dirección, por Unidades Administrativas Centrales, Unidades Administrativas Regionales, Administraciones Locales y Aduanas y Administraciones Regionales de Evaluación, y por un Presidente que será nombrado y removido por el Presidente de la República. El Presidente del SAT será el enlace entre el SAT y las demás entidades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal y de los sectores social y privado, en las funciones encomendadas al propio Servicio de Administración Tributaria.

Por su parte, la Junta de Gobierno del SAT está configurada por el titular de la SHCP que funge como presidente, así como dos representantes de esa dependencia, el presidente del SAT y dos funcionarios del mismo organismo. Entre sus principales atribuciones está la de establecer medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

El SAT también cuenta con una Contraloría Interna, que se auxilia de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados igual que el contralor en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El SAT también cuenta con un Servicio Fiscal de Carrera que busca dotarlo de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, sujeto a permanente capacitación y desarrollo integral, con base a un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuva al cumplimiento de sus objetivos.

Por último, es importante mencionar que el SAT cuenta con tres categorías de empleados: a) *funcionarios fiscales de carrera*: directivos, especialistas y técnicos sujetos al Servicio Fiscal de Carrera; b) *funcionarios fiscales de libre designación*: directivos, especialistas y técnicos que ingresan al SAT sin formar parte del Servicio Fiscal de Carrera y c) *empleados de base*: personas que desempeñan tareas de apoyo a las funciones directivas de especialización y técnicas, así como de mantenimiento y servicio.

2.2.2 Iniciativa de reforma al SAT

La poca eficiencia y efectividad mostrada por el SAT es cristalizada en un alto grado de evasión. Las áreas de recaudación y fiscalización son sumamente ineficientes, aunado a ello, las leyes fiscales poco acordes a la realidad fiscal que enfrenta nuestro país y una estructura fiscal compleja han magnificado este fenómeno, por ello es importante que la administración fiscal mexicana realice reformas a su interior que le permitan enfrentar de manera eficaz y eficiente este problema.

Es atribución específica del SAT desarrollar mecanismos modernos y adecuados que garanticen el cumplimiento de la ley. Por lo tanto, una profesionalización de la recaudación de tributos requiere de su despolitización. A continuación se presenta una serie de modificaciones sugeridas al interior del SAT:³

1. El presidente del SAT debe de ser propuesto por el poder ejecutivo y ratificado por el poder legislativo a través de un mecanismo que asegure la elección de un profesional altamente calificado.
2. El peso de representación de la SHCP en la junta de gobierno del SAT no debe de ser mayoritario. Debe de ser un genuino consejo de directores, en donde participen representantes del sector privado, del poder judicial y del poder legislativo. Su composición debe de ser aprobada por el legislativo y sus representantes deben de reunir requisitos mínimos.
3. El periodo de los presidentes y directores debe de ser de entre cuatro y seis años, con posibilidad de reelección consecutiva. Es aconsejable que la ratificación del legislativo no ocurra en periodos de elecciones o toma de posesión de legisladores o en el ejecutivo.

³ Iniciativas presentados en: Bergman, Marcelo, *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿el tema previo a la reforma fiscal?*. Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, México, D. F.. 2001, p. 17.

4. Para garantizar la autonomía institucional, el presupuesto del SAT debe de ser sancionado por el legislativo. Es aconsejable que sólo una porción de este presupuesto, y luego de un estudio exhaustivo, sea un porcentaje de la recaudación alcanzada.
5. La organización del SAT debe de responder a tres subdivisiones altamente profesionalizadas. Estas son: Aduana, Fiscalización y Tesorería. La primera atenderá en materia de tributación y control de comercio exterior. La segunda se encargará exclusivamente de controlar el estricto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. La tercera será la encargada de la recaudación y de la cuenta corriente en el SAT de cada causante.
6. Debe de desarrollarse un plan estratégico para cada una de estas divisiones que sea aprobado por el legislativo. Como los objetivos de cada división son distintos, su rendimiento debe medirse de manera diferenciada. Los directores de estas divisiones serían miembros de la junta de gobierno propuestos por el presidente del SAT y ratificados por el senado.
7. Estas tres divisiones deben de ser asistidas por otras unidades de apoyo y servicio (recursos humanos, planificación y administración general, estudios, contraloría interna, etc.)
8. Otras unidades claves podrán estar bajo el manto de estas grandes divisiones. Por ejemplo, informática y cobros judiciales deben ser parte de la división tesorería/recaudación.
9. Tanto el SAT en general, como las tres divisiones en particular deben presentar periódicamente *indicadores de rendimiento*. Sus metas deben ser propuestas por la Dirección General y acordadas por Hacienda y el congreso en el marco de las metas generales del presupuesto de ingresos de la federación.

Por otra parte, resulta importante mencionar algunos puntos adicionales que apuntalan los anteriormente descritos:

- Se deben profundizar los sistemas de información de tercera fuente donde la gran mayoría de las transacciones queden registradas y sean rápidamente accesibles para los auditores.
- Se debe desarrollar la tecnología informática y de capacitación para la utilización óptima de la información cruzada. Los controles deben ser primordialmente electrónicos.
- Se deben desarrollar los instrumentos de seguimiento individualizado del nivel de tributación. Cada contribuyente debe ser monitoreado con base en parámetros fijos que revelen presunción de evasión.

- Se debe generar un esquema de incentivos hacia el interior del SAT que aliente y premie la detección de evasores.
- Se deben desarrollar las áreas de estudios, investigación, desarrollo y contraloría que apunten a fortalecer los puntos anteriores.
- Se debe explorar las privatizaciones o concesiones de ciertas funciones (cobros de cartera morosa, controles de facturación e imprenta, juicios ejecutivos mercantiles, etc.)
- Se debe de alentar la profesionalización meritocrática del SAT a través del fortalecimiento de la transparencia institucional, la rendición de cuentas del personal y la áreas de ejecución, y un claro plan de evaluación por objetivos.

En este mismo sentido, Sánchez Ugarte⁴ propone cuatro reformas de índole general que permitirán mejorar la eficacia del aparato administrativo tributario: *a) autonomía de gestión*. La aplicación de la ley tributaria debe ser estricta, pero justa y debe aplicarse sin distinciones, independientemente de quién sea el presidente de la República o el Secretario de Hacienda y de qué tan apremiado esté el gobierno de allegarse de recursos. Por ello, es necesario desligar, lo más posible, al SAT del proceso político. Así, el presidente de la República o el Secretario de Hacienda no deben ser quienes discrecionalmente decidan quién es el responsable de administrar los impuestos y con qué energía o magnanimidad se deben de aplicar las leyes fiscales; *b) eliminar facultades discrecionales del SAT*. Las facultades de la administración fiscal no deben de ser discrecionales, es decir, las normas fiscales deben de ser concisas, claras, equitativas y no dar margen a diversas interpretaciones de ella.; *c) servicio civil de carrera*. Los cargos dentro del SAT deben de obtenerse por mérito y no por simple amiguismo o "pertenencia a una camarilla" y las remuneraciones deben ser lo bastante estimulantes para que no se propicie la corrupción; y *d) subcontratación de servicios de apoyo*. Una buena parte de los servicios que proporciona el SAT pueden ser subcontratados con empresas del sector privado. Esto mejoraría la eficiencia y evitaría la corrupción. Mientras la autoridad puede mantener las funciones de carácter coercitivo o punitivo, las funciones ligadas a la recepción de documentos, y trámites de alta y baja en el registro de contribuyentes, así como la operación y creación de la base de datos serían subcontratados y la autoridad mantendría el control de las consultas, fiscalización y requerimiento coercitivo.

3. Administración tributaria y evasión fiscal

La administración tributaria deberá adoptar políticas que conlleven a alcanzar los siguientes objetivos que permitan reducir la evasión fiscal:

3.1 Conciencia tributaria

⁴ Sánchez Ugarte, Fernando, "La reforma del SAT" en Fernández, Arturo (coordinador), *Una agenda para las finanzas públicas de México*. ITAM, Gaceta de Economía, Número especial, Primavera 2001, México. D. F., pp. 315-317.

Es el resultado de una educación tributaria. La educación tributaria concientiza a los individuos de su papel ante la sociedad y de la cuota de tributo con que debe de contribuir.

La educación tributaria debe verse de manera amplia, no sólo desde la perspectiva de la recaudación, sino de aspectos tales como fiscalización, destino de los recursos públicos, entre otros aspectos.

Resulta fundamental para las administraciones tributarias que por su conducto o mediante convenios con organismos públicos y privados, desarrollen programas de divulgación y de educación tributaria.

3.2 Legislación tributaria y grado de complejidad.

Cuanto más compleja sea la legislación tributaria, tan mayores serán las posibilidades de la elusión y evasión fiscal. Los constantes cambios de leyes crean dificultades tanto para el contribuyente como para la misma administración tributaria. Por ello, resulta imprescindible que la legislación tributaria tenga un carácter duradero. Esto no quiere decir que ante la creación de los mercados globales, la rápida evolución de las operaciones financieras internacionales, el comercio virtual, entre otros sucesos mundiales, la legislación tenga que permanecer intacta, más bien el legislador debe ser ágil para identificar las consecuencias tributarias que conllevan esas transformaciones y de ser posible anticiparse, para que se realicen las correcciones que se consideren pertinentes para mantener la legislación tributaria vigente.

Existen legislaciones que funcionan como estados protectores a los contribuyentes infractores. Dichas normas, con el argumento de proteger la "intimidad" del individuo terminan por encubrir, en muchos casos, hechos y operaciones irregulares, cuyas consecuencia se extienden no solo a la esfera tributaria, sino también a otros tipos de delitos.

Las restricciones de orden legal que impiden o dificultan el acceso de la administración tributaria a la información de carácter fiscal, así como aquellas que inducen o propician el surgimiento de paraísos fiscales, no pueden ser admisibles en un Estado moderno, ya que acaban protegiendo al evasor. Esto no justifica que la administración tributaria tenga acceso ilimitado, irrestringido e irresponsable a la privacidad de los ciudadanos. Más bien, la administración debe justificar para qué fines específicos utilizará la información requerida.

3.2.1 Del secreto o sigilo bancario

"El sigilo bancario constituye un régimen limitado exclusivamente al ámbito de las relaciones entre la institución bancaria y sus clientes, e impone la obligación de confidencialidad de la institución sobre las informaciones que aquellos le proporcionan".⁵ Es importante mencionar que el sigilo es relativo, ya que se puede revelar información a terceros si existe una norma legal expresa o causa justificada. Así, el Estado puede establecer límites al sigilo bancario para auxiliar, por ejemplo, las actuaciones de la justicia

⁵ Echeverría Herrera, Alfredo, *El sigilo bancario*. documento de trabajo, Servicio de Impuestos Internos de Chile, septiembre de 2000.

en el plano jurisdiccional y a las administraciones tributarias en el ámbito del ejercicio de su potestad impositiva.

Desde el punto de vista jurisdiccional y ético no se puede sostener que el secreto bancario pueda servir como instrumento para proteger la comisión de actos como la evasión y elusión fiscal que laceran el patrimonio del Estado y que dañan el interés general de la sociedad. De esta forma, el sistema bancario está llamado a colaborar en la detección, represión y verificación de los delitos o fraudes tributarios.

Cuadro 1
Acceso a la información bancaria para las administraciones tributarias en los países miembros de la OCDE

País	Tipo de información que los bancos entregan automáticamente a la administración tributaria					Otro tipo de información que los bancos deben entregar a la administración tributaria					
	Información automáticamente	Apertura-cierre de cuentas corrientes	Intereses pagados a quien se paga	Saldo de la cuenta a fin de año	Otro tipo de información	Información sobre cuentas cuando se solicita sin límites	Información sobre cuentas cuando se solicita con algunos límites	Información sobre persona específica sin limitaciones	Información sobre persona específica sospechosa de fraude tributario	Información sobre un cliente del banco (situación económica o actividad) para fines de un crédito bancario	Información sobre persona específica si tiene cuenta en el banco
Australia	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Austria	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI
Bélgica	SI	NO	NO	NO	SI (8)	NO	SI	NO	SI	NO	SI
Canadá	SI	NO	SI (1)	NO	SI (9)	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Rep. Checa	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Dinamarca	SI	SI	SI	SI	SI (10)	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Finlandia	SI	NO	SI (2)	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Francia	SI	SI	SI	NO	SI (11)	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Alemania	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI
Grecia	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Hungría	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI
Islandia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Irlanda	SI	NO	SI (3)	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI
Italia	SI	NO	NO	NO	SI (12)	SI	NO	SI	SI	NO	SI
Japón	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI
Corea	SI	NO	SI	NO	SI (13)	NO	SI	NO	SI	SI	SI
Luxemburgo	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
México	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Países Bajos	SI	NO	SI (4)	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI
N. Zelandia	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Noruega	SI	NO	SI (5)	SI	SI (14)	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Polonia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Portugal	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
España	SI	NO	SI	NO	SI (15)	SI	NO	SI	SI	NO	SI
Suecia	SI	NO	SI	SI	SI (16)	NO	SI	SI	SI	NO	SI
Turquía	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Suiza	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI
Reino Unido	SI	NO	SI (6)	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI
Est. Unidos	SI	NO	SI (7)	NO	SI (17)	NO	SI	SI	SI	SI	SI
R. Eslovaca	SI	SI	SI	NO	SI (18)	NO	NO	NO	NO	NO	SI
Chile	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO

Fuente: Elaborado con datos de la OCDE (1999) por: Echeverría Herrera, Alfredo, *El sigilo bancario*, documento de trabajo. Servicio de Impuestos Internos de Chile, septiembre de 2000.

Notas alusivas al cuadro 1:
 1. En la mayoría de los casos.

2. Interés pagado por el cliente al banco y el saldo del capital a fin de año; interés pagado sobre los depósitos a plazo que no estén sujetos al impuesto de retención sobre los ingresos por intereses; si el interés se paga a un no residente; la administración tributaria obtiene informes anuales que luego son enviados a los países extranjeros para fines de control.
3. Intereses pagados a compañías irlandesas residentes.
4. Intereses pagados a residentes.
5. Intereses acumulados a fin de año.
6. Con la excepción de las personas que hayan hecho su declaración, que no sean residentes comunes en el Reino Unido y que soliciten que la información no sea traspasada a impuestos internos.
7. Para los estadounidenses que no están exentos y extranjeros no residentes con residencia en Canadá. Los bancos también deben de informar sobre otros tipos de intereses pagados a estadounidenses.
8. Donde los bancos tengan que retener el impuesto sobre el ingreso de capital. No se entrega la identidad del beneficiario.
9. Donde el impuesto retenido debe ser informado.
10. Donde se tiene que reportar la información sobre el interés pagado por un contribuyente al banco y el reclamo de la deuda sobre la que se pagó el interés, y la transferencia de bonos y valores.
11. deben de informar todo el ingreso de capital.
12. Los bancos deben de transmitir el Ministerio de Finanzas los datos relacionados con impuestos de retención sobre los dividendos pagados a no residentes cuando el banco actúa como corredor en la transacción. Toda la información relevante a las transacciones del exterior concernientes a dinero, valores y bonos sobre los 20 millones de libras.
13. Impuestos retenidos sobre los intereses pagados.
14. Intereses sobre los préstamos.
15. Cualquier ingreso pagado por los bancos o de cualquier valor extranjero cuando estas instituciones los hayan recibido en depósito o para operarlos como manejadores de cuentas. Los requerimientos de reporte también cubren: la suscripción y transferencia de valores incluyendo deuda pública y la transferencia de valores e hipoteca en que intervienen las instituciones de crédito.
16. Intereses sobre los préstamos.
17. Informes sobre transacciones sospechosas y de transacciones en moneda.
18. Número de cuenta, nombre y dirección.

Una característica imprescindible en toda legislación tributaria moderna es la de dotar a las administraciones tributarias de facultades para intervenir en la actividad económica de los individuos con el fin de una correcta recolección de los tributos. El siguiente cuadro nos muestra el tipo de información bancaria a la cual tienen acceso dichas administraciones tributarias.

Aunque la información presentada en el cuadro 1 no es homogénea para todos los países miembros de la OCDE, es importante avanzar en dicha homogeneización, para evitar que se abuse de la confidencialidad bancaria para ocultar actividades ilegales o evadir impuestos. Para el caso de México vemos que hasta el año de 1999 los bancos no presentaban información alguna a la administración tributaria de manera automática y que además no presentaban información de manera irrestricta cuando el organismo tributario la solicitaba, por ello resulta imprescindible que se avance en estos puntos, mediante leyes tributarias específicas que permitan el acceso a la información bancaria requerida que conlleve a una administración más eficiente de los tributos.

3.3 Eficiencia y eficacia tributaria

Otra causa importante de la evasión tributaria es la ineficiencia e ineficacia de la administración tributaria, que es la materialización del sistema tributario de un país.⁶ Entonces, no habrá sistema tributario fiscal eficiente y eficaz sin una administración tributaria que lo sostenga

⁶ Jorrot menciona que la administración tributaria es un instrumento que permite a la política fiscal cumplir con sus objetivos, aunque no todos, ya que la política fiscal persigue otros objetivos como atenuar choques externos, es decir, el concepto de política fiscal es más amplio que el de la administración tributaria y por ende su campo de acción es más extenso.

Dos líneas de acción en la administración tributaria son esenciales en la relación fisco-contribuyente:

3.3.1 Eficiencia y eficacia en la aplicación de la legislación.

Si el contribuyente tiene la sensación de que la administración es frágil, insegura y flexible (en cuanto a las leyes fiscales se refiere) éste tenderá a infringir dichas leyes y convertirse en un mal contribuyente.

El conocimiento del universo de contribuyentes y de sus potencialidades tributarias, así como la agilidad que tenga para reaccionar ante acciones fraudulentas redundará en un "efecto demostración" (inhibidor) de conductas evasivas.

Es importante que la firmeza e inflexibilidad en el combate a la evasión fiscal se realice dentro de las normas jurídicas. Si las acciones rebasan dicha legalidad y se violan los derechos de los contribuyentes favorecerá a un descrédito y desmérito de los servidores fiscales y de la misma administración tributaria, que no favorecerá la buena relación entre el fisco y el contribuyente si se incurre en acciones arbitrarias.

3.3.2 Eficiencia y eficacia en la relación fisco-contribuyente

Si bien es cierto que la administración tributaria debe ser rigurosa con el infractor tributario, en contraparte debe ofrecer al ciudadano-contribuyente todas las condiciones y facilidades necesarias para que éste cumpla con sus obligaciones fiscales. De tal forma que los costos burocráticos para el causante sean los menores posibles, para que a su vez la administración pueda mantener y controlar el universo de contribuyentes.

3.3.2.1 Informatización de la atención y facilidades para el contribuyente⁷

La recaudación es una de las principales funciones de la administración tributaria y la *asistencia al contribuyente* mediante el uso de recursos tecnológicos disponibles resulta vital para llevar a buen término dicha función, por ello se sugieren las siguientes líneas de acción por parte de la administración fiscal:

- Implantar centros de atención al contribuyente en puntos estratégico y que contribuyan a un menor tiempo de traslado por parte del causante.
- El contribuyente deberá de contar con una atención telefónica eficiente, rápida y conclusiva. Así, con dicha atención se puede obtener información específica sobre impuestos y de servicios prestados por la administración fiscal. Dicho Servicio debe de funcionar de manera continua, cómoda, rápida y segura. Esto permitirá que el flujo de personas dentro de los espacios físicos de la administración se reduzca, dando pie a que el personal se concentre en atender casos más complejos.

⁷ Este apartado es considerado como parte del rubro *de asistencia al contribuyente*, que deben de brindar las administraciones tributarias. La gama de servicios que se brinda depende del grado de modernización y de recursos del que dispongan dichas administraciones fiscales.

- Por razones de interactividad, flexibilidad y ahorro, resulta útil implementar la atención virtual mediante el uso de la internet.⁸ Con ello se puede ofrecer, por mencionar solo algunos servicios, información al contribuyente acerca de:

- a) Recepción de declaraciones
- b) Suministro de programas y archivos
- c) Consultas para reembolsos y registros de personas físicas o morales
- d) Atención por correo electrónico
- e) Regularización de la situación fiscal del contribuyente.

3.4 Créditos tributarios

Cuando los contribuyentes experimentan dificultades económicas y financieras que obligan a incumplir con sus obligaciones financieras hacen uso del crédito fiscal. Esto no debe de servir de estímulo al mal contribuyente, ni debe crear expectativas de que se obtendrán condonaciones de deudas u otros beneficios de esta naturaleza.

Las políticas concesivas de amnistía fiscal desincentivan al buen contribuyente en el cumplimiento voluntario, ya que el mal contribuyente anda siempre a la caza de librarse de sus obligaciones fiscales. Dichas concesiones desprestigian a la administración tributaria y a sus servidores. Además, es un mal ejemplo para la sociedad y un factor negativo en la educación de los contribuyentes.

Se discute que el crédito fiscal solo debe de utilizarse en deudas tributarias que ocasionen que su cobro resulte más caro que el valor de lo recaudado. En este sentido la administración tributaria debe encaminar acciones que permitan regularizar la situación de aquellos contribuyentes que han sido objeto de créditos fiscales para que paguen. en la medida de sus posibilidades, los débitos ocasionados por dicho crédito fiscal (pueden ser multas, intereses, pago de seguridad social, etc).⁹

La condonación de la deuda tributaria deberá siempre de cuidarse, aunque llega a darse en casos en los cuales recuperar el impuesto resulta muy oneroso. En la mayoría de los casos, la aceptación política (por parte de la sociedad) de las condonaciones es difícil de lograr y es mal vista.

⁸ En Brasil la atención vía Internet por parte de la administración tributaria ha sido reconocida mundialmente, otorgándosele múltiples premios. Entre otros convenios que ha realizado, está con Microsoft y ha tenido una difusión a nivel mundial. El *receitanet* ha sido catalogado por Bill Gates como una solución inédita a gran escala. Par ver más detalles sobre la experiencia brasileña véase: CIAT (2001) "La legitimación social y política del combate a la evasión tributaria" en *La función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión*. Secretaría de Ingresos fiscales de Brasil, Santiago de Chile.

⁹ En Brasil, la difícil situación económica, la restricción crediticia y financiera que se vivió entre los años de 1994 y 1998, originó varios proyectos de condonación fiscal (entre innumerables pequeñas y medianas empresas). Sin embargo, en 1999 se creó el programa de Recuperación Fiscal (REFIS) dividido en dos fases: la primera de carácter fiscal y la segunda de carácter financiera. Dicho programa creó condiciones para la regularización de los débitos fiscales. Se incluyeron en el programa a 128.000 empresas (medianas y pequeñas generalmente) de tal forma que la administración pudo controlar este universo de contribuyentes, evitando el incumplimiento de las obligaciones fiscales y la evasión. *Ibid.*

4. Fiscalización y evasión fiscal

Como ya hemos visto, la fiscalización se vincula con el control del cumplimiento tributario (inscripción, declaración, pago, facturación y registro, etc). Dicha función es de especial relevancia porque entre sus labores incluye el combate al fraude y la evasión fiscal a través de la identificación de conductas dudosas (que se encaminan al incumplimiento) y del levantamiento de elementos que permiten determinar los tributos evadidos y sancionar a los responsables. Para el combate a la evasión esta función es la que más reviste importancia en la tesis, por ello ahondaremos más sobre el tema.

Típicamente, cada administración tributaria asigna al área de fiscalización entre un 30% y 40% de sus recursos en personal, capacitación y desarrollo. Aunque el instrumento más eficaz para combatir el incumplimiento tributario es las auditoría, medidas adicionales como la clausura de establecimientos, fiscalizaciones masivas, chequeos espontáneos de información, etc., inducen al cumplimiento voluntario.

Cuadro 2
Cantidad de empleados y asignación al área de fiscalización

Pais	Nº de empleados (a)	% Asignado a fiscalización (b)
Argentina (1)	18. 000	25%
Chile (2)	2. 800	45%
México (3)	31. 000	22%

Notas:

1. Incluye sólo el personal asignado a la Dirección General Impositiva previo a la unión con la Administración General de aduanas.

2. Parte de las funciones recaudatorias en Chile las desarrolla la Tesorería que es independiente del

SII.

3. Año 1997 depurado de la administración del personal adscrito a Aduanas.

a) Personal redondeado

b) Porcentaje aproximado.

Fuente: Bergman, Marcelo. *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿el tema previo a la reforma fiscal?*. Programa de presupuesto y gasto público. CIDE, 2001. p. 12.

En México en 1999 se realizaron más de 700, 000 actos de fiscalización, sobre un total de poco menos de 7, 000, 000 de contribuyentes. Sin embargo los datos no revelan la profundidad de las acciones y lamentablemente el 90% de éstas son meramente revisiones documentales ocasionales y muy pocas son auditorías en profundidad. Por lo tanto, la gran masa de acciones del SAT apunta a los aspectos rutinarios de la actividad más que a la detección del fraude y evasión fiscal.

El sistema político mexicano inhibió el desarrollo de instituciones autónomas con gran capacidad de fiscalización. La completa subordinación de la administración tributaria a la SHCP, la poca injerencia del poder legislativo y una estructura política en donde sus actores no alentaban el desarrollo institucional a largo plazo, tuvieron como consecuencia el planteamiento de soluciones de recaudación rápida por sobre las de fiscalización y equidad impositiva. En Latinoamérica las administraciones tributarias son evaluadas en función de sus resultados recaudatorios y en la gran mayoría de estos países, con excepción de Chile, no cuentan con criterios para evaluar sus capacidades de disuasión del incumplimiento, es decir, no cuentan con un seguimiento permanente de los niveles de evasión. Entonces, si

una administración tributarias es evaluada con base a criterios de recaudación y no de evasión, es lógico que los esquemas de estímulos internos favorezcan las áreas recaudatorias, quedando rezagadas las áreas de fiscalización y auditoría.

4.1 Fiscalización y brechas de cumplimiento

La fiscalización constituye tan solo la parte de un todo representado por el quehacer de la administración tributaria. Así, en un sentido amplio, la función de fiscalización se podría definir como el conjunto de acciones que permiten controlar el cumplimiento de las obligaciones que emergen de las leyes tributarias, es decir, las acciones que se encaminan a cuantificar el monto de los impuestos omitidos y en consecuencia aplicar las sanciones correspondientes.

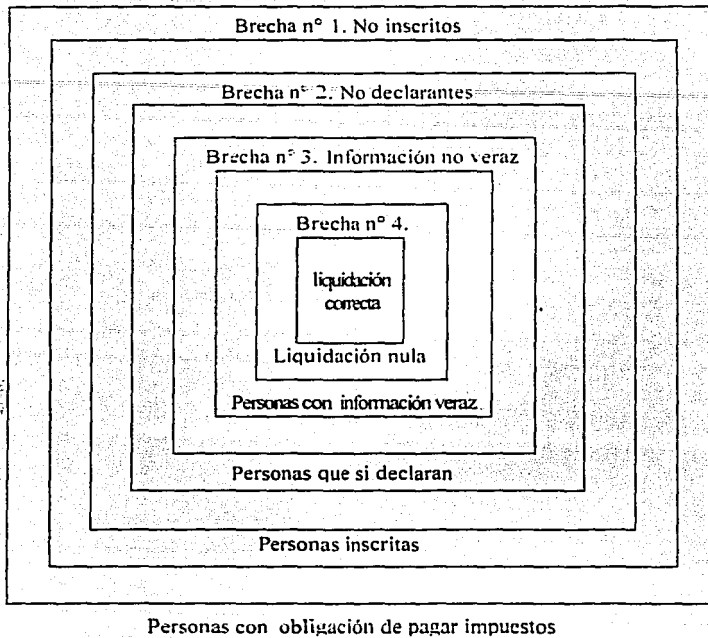
Dichas acciones de control del cumplimiento se pueden desagregar utilizando la corriente de representación gráfica, que consiste en identificar las brechas de cumplimiento utilizando cuadrados concéntricos (véase diagrama 2). Una primera brecha estaría conformado por aquellos que están obligados a registrarse y no lo hacen (*omisión, no inscritos*). La segunda correspondería a los que estando inscritos no presentan información sobre su situación fiscal, y que es una obligación hacerlo (*no declarantes*). La tercera brecha correspondería a aquellos que estando inscritos y que habiendo declarado, hayan presentado información falsa (*declaración incorrecta*). Por último, la cuarta brecha correspondería a aquellos que estando inscritos y habiendo declarado no hayan pagado (*impuestos no liquidados*).

Del diagrama 2 se desprende que: en la brecha 1, situamos a los individuos que deben de pagar y no se inscriben; en la brecha 2 situamos a los individuos que estando inscritos no presentan su declaración; en la brecha 3 encontramos a los inscritos que han presentado declaraciones incorrectas; y por último, la brecha 4 nos muestra a los individuos que estando inscritos y habiendo declarado en forma correcta no han liquidado el importe de sus obligaciones tributarias.

Así, la función de fiscalización se relaciona particularmente con las tres primeras brechas identificadas en el diagrama. Es decir, con las acciones que permitan detectar y corregir el incumplimiento de las obligaciones de inscripción y declaración, así como las de suministro de información veraz.. Así, las acciones fiscalizadoras tratarán de identificar a los individuo que incurran en cualquiera de estas brechas, haciéndose acreedores a las sanciones correspondientes que marquen las leyes fiscales.

Como ya hemos mencionado con anterioridad, en la función de fiscalización, el control de la veracidad de la información reviste vital importancia, ya que este control permite detectar la evasión tributaria en la que incurren los individuos, que aparentemente están cumpliendo con sus obligaciones fiscales al presentar de manera formal y oportuna la información sobre su situación fiscal, pero que sus declaraciones están sesgadas, y por tanto, están ocurriendo en dicho fraude tributario. Por ello, para verificar la consistencia de la información presentada en las declaraciones es importante el cruce de información, contar con datos proporcionados por terceros, y en caso de ser necesario recurrir a la auditoría.

Diagrama 2
Brechas de cumplimiento tributario



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Elaboración propia con base en Pita, Claudio. "Las atribuciones legales de la administración tributaria" en *La función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión*, CIAT (secretaría ejecutiva), Tema 3 1. Santiago de Chile, 2-5 de abril de 2001.

4.2 Fiscalización sistémica y riesgo de detección.

Es trascendental mencionar que la función de fiscalización debe desarrollarse de manera sistémica, es decir, de manera continua, ya que tradicionalmente, al verse como medio directo para obtener ingresos adicionales, en este objetivo se encaminaban y se agotaban las propuestas de fiscalización. Así, la fiscalización se cumplía de manera intermitente y no sistémica, al compás de las variaciones en los requerimientos de los recursos fiscales.

En la actualidad la fiscalización debe orientarse hacia el logro de una mayor eficiencia en la gestión de la administración tributaria, es decir, tratar de llegar a una situación ideal, donde los contribuyentes cumplieren de manera correcta y espontánea con sus obligaciones tributarias.

Así, la función fiscalizadora puede coadyuvar a promover el mayor cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales participando en la generación de riesgo para el evasor, que redundará en un mejor comportamiento futuro del causante.

Las acciones fiscalizadoras no solo deberán generar la creencia de que el incumplimiento será detectado, sino de que los infractores serán forzados a cumplir con sus obligaciones y que ello les resultará más oneroso que si hubiesen cumplido espontáneamente.

4.3 Nuevos desafíos para la función fiscalizadora: la evasión fiscal a nivel internacional.

La existencia de mercados cada vez más integrados y competitivos, en donde la globalización y la digitalización tienen un fuerte impacto en los sistemas y administraciones tributarias, han provocado que temas vinculados al control de los impuestos tales como: los precios de transferencia, el comercio electrónico y las “nuevas” prácticas de competencia tributaria nociva (en esencia, los llamados paraísos tributarios), adquieran mayor relevancia debido al panorama mundial prevaleciente y que emerjan como los nuevos retos que deben de enfrentar las administraciones tributarias en el combate a la evasión de impuestos, no solo a nivel local, sino a nivel internacional.

4.3.1 Precios de transferencia

Como consecuencia de la globalización, la magnitud, variedad y complejidad de las transacciones económicas se han visto incrementadas, generando nuevos retos para el control efectivo de los impuestos sobre los beneficios de las empresas, en especial, cuando se trata de transacciones entre empresas vinculadas.

La sobrefacturación, facturación de transacciones ficticias (inexistentes), utilización de figuras o formas de transacción inadecuadas (subcapitalización, por ejemplo), son los mecanismos más recurrentes para asignar indebidamente ingresos y gastos entre empresas vinculadas, con el principal propósito de reducir la carga tributaria constituyéndose como formas de evasión tributaria de naturaleza fraudulenta.

Generalmente las empresas multinacionales transfieren sus utilidades (de países con altos impuestos a los que tienen nulos o bajos impuestos) para así reducir su carga tributaria. Es decir, transfieren las ganancias a un paraíso tributario.

El problema del control de los precios de transferencia, en especial de las empresas multinacionales, aunque encuadra en las funciones de fiscalización, resulta complejo y difícil, ya que la administración requiere información de personas y hechos que rebasan su jurisdicción. Así, resulta imprescindible firmar acuerdos para compartir información entre las administraciones tributarias a través de tratados tributarios, además de avanzar en materia legislativa (códigos, normas, leyes tributarias etc.) para que se autorice al ente fiscal a impugnar los precios de transferencia cuando no encuadren dentro de los precios de mercado.

4.3.2 Comercio electrónico

Otro tema preocupante con relación al control de los tributos, es el de los medios desarrollados por la moderna tecnología para realizar transacciones comerciales y financieras. En este caso la internet, que representa una matriz global de redes de computadoras interconectadas para comunicarse unas con otras.

Desde el punto de vista de la tributación, resulta que el comercio electrónico trae consigo la problemática de que se eliminan, no sólo las fronteras nacionales para la realización de los negocios, sino también la identidad de las empresas o individuos que los realizan, dificultando conocer a qué jurisdicción tributaria corresponderían las operaciones, los individuos, etc. Así, esta problemática obliga a la política tributaria a redefinir su estructura tributaria y a la administración a identificar los medios de control del cumplimiento de las obligaciones tributarias que emanen del comercio electrónico.

4.3.3 Paraísos tributarios

En general las prácticas nocivas se dan en actividades de alta movilidad geográfica, tales como las financieras y de servicios. La forma más usual de la evasión internacional es a través de los paraísos tributarios, entendiéndose por éstos a aquellos países con tasas impositivas bajas o nulas. Además, estos países cuentan con un extenso y sofisticado aparato bancario con estrictas reglas de confidencialidad. Esto permite acumular beneficios desde allí sin ser gravados o sin efectos tributarios relevantes. No obstante, este concepto es relativo, ya que cualquier país puede constituir un paraíso tributario con relación a otro, por ejemplo, cuando los impuestos en un país son significativamente más bajos que en otro, o cuando no se aplica el impuesto en circunstancias en las que el otro país sí los aplica.

Así, la existencia de paraísos fiscales o de regímenes tributarios preferenciales (constituidos para atraer grandes capitales del exterior) constituyen formas de competencia tributaria indeseables, porque promueven la evasión fiscal en otro país.

Para atacar las prácticas tributarias nocivas la OCDE¹⁰ en 1998 publicó un informe que se refiere a las prácticas tributarias nocivas, definiendo los criterios para identificar dichas prácticas y efectuando recomendaciones para confrontarlos. Cabe destacar aquellas que se relacionan con la administración tributaria:

- Que los países que no cuenten con reglas referentes al intercambio de información sobre transacciones internacionales las adopten, y que intercambien información conforme a dichas reglas.
- Que los países revisen sus leyes, reglamentos y prácticas que rigen el acceso a la información bancaria, para así eliminar posibles trabas a la administración tributaria y que con ello pueda acceder a información de carácter fiscal.
- Que los países adopten o intensifiquen, según sea el caso, el intercambio de información sobre transacciones en refugios tributarios y regímenes tributarios preferenciales.

¹⁰ Fuente citada por el autor: Pita, Claudino, "Las atribuciones legales de la administración tributaria" en *La función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión*, CIAT (secretaría ejecutiva), Santiago de Chile, 2-5 de abril de 2001.

- Que los países emprendan programas coordinados de aplicación de disposiciones tributarias (fiscalizaciones simultáneas, actividades conjuntas de capacitación, etc.) relativas al ingreso.

Actualmente la legislación mexicana tiene catalogados como jurisdicciones de baja imposición fiscal a 93 países, entre los que destacan: Hong Kong, Islas Caimán, Bermudas, Kuwait, Islas Vírgenes Británicas, Puerto Rico, Islas Canarias, Mónaco, Panamá, Costa Rica, etc.

Con el propósito de obtener información sobre inversiones realizadas por contribuyentes mexicanos en países de baja imposición, se estableció en la ley del ISR la obligación (tanto para personas físicas como morales) de presentar una declaración en el mes de febrero, donde se incluya la siguiente información: a) tipo de inversión, b) nombre de la institución financiera o de la sociedad en la que mantiene la inversión, c) montos invertidos, y d) participación promedio diaria del contribuyente en las inversiones.

Por lo que respecta a las inversiones en personas morales, asociaciones en participación y fideicomisos, adicionalmente se solicita la siguiente información: a) ingresos y utilidad fiscal generada, b) tipo y monto de los activos poseídos por la entidad residente en la entidad de baja imposición fiscal, c) opción de acumulación (ingresos brutos o resultado fiscal), etc., y d) nombre y firma del contribuyente que presenta la declaración o de su representante legal.

Cabe señalar que si el contribuyente incumple con esta declaración o la presenta con más de tres meses de retardo al plazo estipulado en la ley, se hará acreedor a una sanción, que en este caso es la pena de prisión, que puede variar de tres meses hasta tres años, según la gravedad del delito.¹¹

Por último, resulta mucho muy importante mencionar un dato que es revelador y nos da cuenta de la magnitud de este problema. Según Alfredo Jalife-Rahme¹² en los paraísos fiscales (hasta abril de 2001) se movía casi 30 veces el equivalente al PIB del planeta en papel virtual puramente especulativo (derivados de divisas y derivados sobre el mostrador). Entonces el autor lanza la siguiente pregunta: ¿de que sirve tasar a las empresas on-shore, cuando por medio de "trucajes" de ingeniería financiera y contabilidad invisible acaban trasladando sus ganancias a los paraísos fiscales, por medio de ficticias subsidiarias?¹³

¹¹ CIAT (2001). "Instrumentos y procesos para el control de las actividades *off-shore* y los refugios tributarios" en *La función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión*, Servicio de Administración tributaria de México, Santiago de Chile.

¹² Periódico *El Financiero*, 3 de marzo de 2002, p. 58.

¹³ Un claro ejemplo del uso frecuente de los paraísos tributarios es el de la reciente empresa gasera ENRON, declarada en banca rota en diciembre de 2001, clasificada como la séptima en la economía estadounidense y decimosexta en la escala mundial debido el valor de sus activos. Dicha empresa no pago impuestos en cuatro de sus últimos cinco años de vida, gracias al mecanismo de "contabilidad invisible" y a la existencia de 70 empresas fantasma en el paraíso fiscal de Islas Caimán. Op. cit. Para mayores detalles sobre el caso ENRON véase: Becker, Gary. *Conviene la desregulación eléctrica a pesar de la quiebra de ENRON*, CATO Institute, 2 de abril de 2002. (www.elcato.org).

Como esta situación es muy alarmante, resulta importante el intercambio de información entre los países, además de la celebración de tratados tributarios y romper con el estigma del secreto bancario.

5. Recaudación y evasión fiscal

México tiene un serio problema de administración tributaria. Por cada dos pesos que debiera ingresar a las arcas públicas, el Servicio de Administración Tributaria sólo recauda poco más de un peso. Es decir, casi el 50% del potencial recaudatorio en México se pierde por evasión, elusión, fraudes y otros tipos de incumplimiento tributario.¹⁴ Una reforma hacendaria que suba las tasas impositivas, aumente las bases tributarias o cree nuevos impuestos, no obtendrá los resultados esperados si no es acompañada de acciones que permitan fortalecer el aparato recaudador y en general todo el aparato fiscal administrativo que disuada al contribuyente de evadir impuestos. Con una carga fiscal de alrededor de 11% del PIB (el cuadro 3 nos muestra los ingresos del gobierno federal, incluidos los ingresos no tributarios, con lo cual la presión fiscal alcanzaría el 15% del PIB), México tiene una estructura similar a la de países que recaudan el doble. Las tasas del ISR e IVA son equivalentes a la de países con grados de desarrollo similares. Así, el esquema actual permitiría recaudar 17% o 18% del PIB si el SAT tuviera una efectividad similar a la del brazo recolector de impuestos de España o Chile. Es decir, sin reforma fiscal alguna, México podría tener suficiencia tributaria, si los mexicanos evadieran impuestos en los niveles que lo hacen los contribuyentes españoles o chilenos. Entonces, el éxito de una reforma fiscal depende más de la capacidad de aplicación que de la racionalidad legal, económica o política que la guía.

Aunque la evasión fiscal tiene muchas raíces, resulta claro que los contribuyentes cumplen con sus obligaciones fiscales en función de la percepción subjetiva que tienen de ser detectados eficazmente y de ser y sancionados de forma rápida. Entonces, no basta con promulgar leyes para aumentar la recaudación. La clave está en su ejecución, en el desarrollo de éstas capacidades institucionales.

5.1 Suficiencia tributaria y financiamiento público

Se habla de suficiencia en el sistema tributario cuando éste proporciona los recursos necesarios para financiar el gasto público. El sistema tributario depende de los impuestos que se aplican, del nivel y estructura de las tasas y de la eficiencia de la administración tributaria. El problema de la suficiencia tributaria sigue vigente en las economías latinoamericanas debido a que los ingresos no tributarios, como es el caso de las privatizaciones o contratación de deuda, tienen un carácter limitado. Además de que, en general, los ingresos no tributarios no han representado una fuente importante de ingresos, salvo en los periodos en donde se dio una privatización de empresas públicas a ultranza. Así pues, resulta importante analizar el comportamiento de las variables que determinan la capacidad recaudatoria y la evasión en el sistema impositivo mexicano y también proponer

¹⁴ Bergman, Marcelo. *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿el tema previo a la reforma fiscal?* Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, México, D. F., 2001, p. 2.

medidas que contribuyan a elevar la capacidad recaudatoria.¹⁵ Con ello podrá lograrse que existan más recursos para financiar el gasto o para que los recortes a éste, no sea la única vía para mantener equilibradas las finanzas públicas.

Cuadro 3
Presión fiscal del gobierno general¹ (cifras en porcentajes)

País	No incluye seguridad social	Incluye seguridad social ²
Suecia (1998)	48.4	52.5
Canadá (1995)	33.1	36.0
Israel (1998)	32.8	38.8
Italia (1998)	31.1	43.6
Nueva Zelanda (1997)	31.0	31.0
Reino Unido (1998)	30.4	37.0
Sudáfrica (1998)	29.2	29.7
Francia (1997)	26.0	43.5
Portugal (1997)	23.8	33.1
Alemania (1998)	22.2	37.5
EE. UU. (1998)	22.1	28.9
España (1996)	21.3	32.8
Brasil (1994)	21.2	29.3
Uruguay (1998)	20.5	30.0
Japón (1993)	20.2	25.9
Malasia (1997)	19.1	19.4
Chile (1999)	18.6	20.1
Filipinas (1997)	17.5	17.5
Bolivia (1998)	17.4	18.7
Corea (1997)	16.6	18.6
Singapur (1997)	15.9	16.0
Argentina (1997)	15.4	21.1
Indonesia (1998)	15.0	15.3
Colombia (1994)	14.7	17.0
México (1997)	14.7	16.5
Ecuador (1994)	13.9	13.9
Panamá (1998)	13.2	18.2
Perú (1997)	12.7	14.0
Guatemala (1996)	9.7	9.7
Paraguay (1993)	9.3	10.9
Promedio	21.3	25.9

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos. Chile, 1999.

Notas:

1. Ingresos tributarios del gobierno general como porcentaje del PIB. Los ingresos tributarios del gobierno general comprenden la recaudación tributaria presupuestaria y extrapresupuestaria del gobierno central, de los gobiernos estatales, regionales, provinciales y/o locales. No se incluyen los ingresos de las autoridades supranacionales

2. Se refiere a las contribuciones a la seguridad social que recauda el gobierno central

La tendencia mundial de buscar presupuestos fiscales balanceados y la adopción de reglas de disciplina fiscal hacen que el objetivo de suficiencia tributaria resulte imperante para los países subdesarrollados. El cuadro 3 nos deja ver que en los países latinoamericanos no supera en promedio el 15% de presión fiscal (incluidos los ingresos no tributarios), mientras que los países desarrollados duplican la cifra antes mencionada, por ello, es imprescindible que se eleven los actuales niveles de recaudación, además de intensificar la lucha contra la evasión y elusión fiscal.

¹⁵ La capacidad de recaudación marca una señal muy importante respecto al compromiso y eficacia con que el Estado puede ejecutar sus funciones. Además, en varios países el Estado ve comprometido su acceso a crédito cuando no muestra niveles adecuados de recaudación, pues ésta constituye un antecedente de su capacidad de pago.

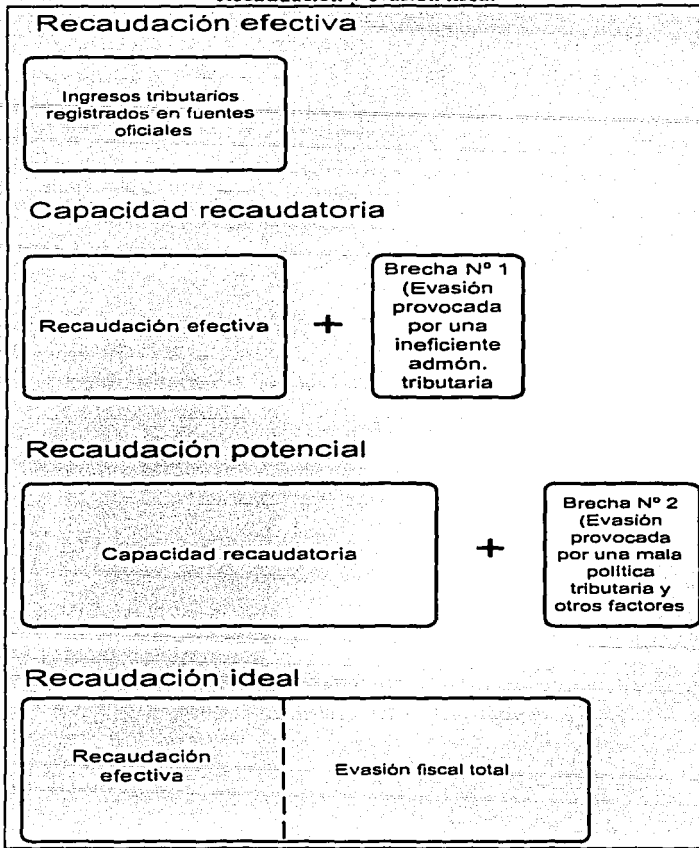
Otro elemento que es importante destacar es que en la lucha contra la inflación, países subdesarrollados como México han optado por una política fiscal restrictiva, que permita mantener unas finanzas públicas sanas, de tal forma que a partir de la crisis del peso originada a finales de 1994, el gobierno mexicano ha mantenido hasta el 2001 un déficit fiscal de entre 1.25 a 0.65% como proporción del PIB, con excepción de los años 1998 y 1999, donde el déficit fue alrededor del 4 por ciento.¹⁶ Esta política tributaria ha originado, que ante choques externos, como la caída de los precios del petróleo en 1998, se tengan que hacer "recortes" al gasto público para mantener una disciplina fiscal que permita cumplir con el objetivo de unas finanzas públicas, pero que no permite cumplir con programas públicos esenciales. Por ello, resulta imprescindible aumentar los ingresos tributarios no provenientes de Petróleos Mexicanos, para que se puedan financiar áreas estratégicas o prioritarias tales como la educación e infraestructura básica, ya que diversos estudios empíricos nos muestran que el gasto en estos rubros ejerce un impacto positivo en el crecimiento económico. Así pues, está más que justificado el buscar niveles adecuados de recaudación para cumplir con los objetivos y programas trazados por el gobierno.

Como podemos observar en el diagrama 3, la capacidad recaudatoria es la recaudación que es posible alcanzar con un sistema tributario determinado y un esfuerzo fiscalizador óptimo. Es decir, la brecha que separa a la recaudación efectiva de la capacidad recaudatoria es la evasión fiscal provocada por una fiscalización deficiente que redundará en una ineficiente administración tributaria. La brecha que separa a capacidad recaudatoria de la recaudación ideal es la evasión fiscal ocasionada por factores de política tributaria y factores ambientales (por ejemplo, aceptación de los tributos y ética de los contribuyentes) que inciden sobre la disposición o dificultad de los causantes para evadir o eludir el pago de impuestos. La recaudación potencial o ideal es aquella en la cual todos los contribuyentes cumplen con sus obligaciones tributarias, es decir, existe el 100% de cumplimiento voluntario y no existe la evasión fiscal. Entonces, la brecha existente entre la recaudación efectiva y la recaudación potencial será el total de la evasión fiscal.

Para lograr la suficiencia en el sistema tributario, básicamente se dispone de dos herramientas: 1) aumentar la capacidad recaudatoria y 2) mejorar la eficiencia de la administración tributaria. La primera de ellas pertenece al ámbito de política tributaria y tiene que ver con las tasas impositivas, la base gravable, las sanciones, etc. La segunda de ellas tiene que ver con la eficiencia en la administración tributaria que se relaciona con el objetivo de reducir la evasión tributaria. Como sabemos que el principal instrumento para reducirla es la fiscalización, resulta importante medir el monto de la evasión, para poder evaluar la efectividad de las acciones fiscalizadoras.

¹⁶ OECD, *Economic survey of Mexico en Policy brief*, julio de 2000, pp. 3-5.

Diagrama 3
Recaudación y evasión fiscal



Fuente: Elaboración propia con base a Jorrot de Luis, Michel (1996), *Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria*, documento de trabajo. Jefe de estudios. Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile.

5.2 Variables que determinan la recaudación en el sistema tributario

En principio recaudación tributaria queda determinada por dos factores: primero, por la amplitud de la base gravable, es decir, la magnitud de la variable o hecho económico que se está gravando; y segundo, por el nivel de las tasas impositivas que se apliquen a dicha base. Esto, suponiendo que los contribuyentes cumplen cabalmente con sus obligaciones tributarias. Pero como sabemos que esto no sucede en la realidad, la recaudación se ve afectada por un tercer factor que es la evasión fiscal.

Suponiendo que la recaudación está concentrada en un sólo impuesto con base imponible B a una tasa impositiva t y cuya tasa de evasión es e , la recaudación efectiva¹⁷ R puede expresarse como:

$$R = B * t * (1 - e)$$

Entonces, podemos afirmar que la recaudación tributaria está en función de la base gravable, la tasa impositiva y las facilidades o disposición de los contribuyentes para evadir sus responsabilidad tributaria.

$$R = f(B, t, e)$$

A su vez, las dos primeras variables, base y tasa impositiva, influyen en la tercera. Por ejemplo, si la tasa impositiva excesivamente alta, puede inducir a ciertos contribuyentes a no pagar impuestos, o bien, una exención o tratamiento especial puede generar espacios propicios para la evasión fiscal que antes no existían.

5.2.1 Las tasas impositivas

De manera intuitiva se podría pensar que una alza en las tasas impositivas redundaría en un aumento proporcional en la recaudación. Pero, la teoría económica sugiere que, ante aumentos en la tasa, el impacto sobre la recaudación no siempre es proporcional y que incluso, puede ser negativo. Por ejemplo, en el impuesto sobre los ingresos provenientes del trabajo, a medida que el impuesto reduce el ingreso, el individuo tiene que elegir entre ocio (no gravado) y trabajo (gravado). Sabemos que los impuestos al ingreso inhiben el ahorro y la inversión, además de que si la tasa es muy alta, puede provocar una mayor preferencia por el ocio que por el trabajo. Además, si se gravan ciertas actividades económicas y otras no, se incita a los individuos a preferir aquellas actividades que no son gravadas. Entonces, si las tasas impositivas son muy altas, un aumento posterior en éstas podría provocar efectos contraproducentes en la recaudación. Por otra parte, el aumento de las tasas involucra un costo muy importante de eficiencia, ya que pueden inducir a una mayor evasión y elusión. Aunado a ello, los impuestos progresivos sobre el ingreso¹⁸ desincentivan el ahorro, la inversión y el deseo de trabajar, generando una pérdida de bienestar para la sociedad. Por estas razones han guiado una tendencia a reducir las tasas impositivas marginales sobre el ingreso y aumentar las tasas al consumo, ya que éstas no provocan las distorsiones que los impuestos a la renta.

¹⁷ Véase que en la variable e se incluye tanto a la evasión provocada por una inadecuada política tributaria, como por una ineficiente administración tributaria, es por ello que se habla de recaudación efectiva.

¹⁸ Normalmente se utilizan tres formas para medir la progresividad del impuesto sobre el ingreso: a) *la tasa marginal* más alta (aplicada a los contribuyentes con altos impuestos); b) *la tasa promedio*, que se define como el monto de impuestos pagado entre el total de ingreso gravado; y c) *la tasa marginal promedio*, que es el cociente de la tasa marginal más alta y la tasa promedio. En todos los casos, se supone que la progresividad aumenta entre mayor sea la medida.

También es muy común, a nivel internacional, establecer tasas múltiples al consumo que tienen por objetivo redistribuir el ingreso. Sin embargo, estas tasas diferenciadas¹⁹ acarrear los siguientes problemas: a) aumentan los costos administrativos, tanto para los causantes como para la administración tributaria, en términos de disponibilidad de información y fiscalización; b) se crean espacios de evasión, por ejemplo, se pueden declarar ventas (realizadas a tasas altas) como si se tratara de bienes afectos a tasas menores; c) en tercer lugar, las tasas múltiples distorsionan la asignación de recursos; d) en cuarto, no son la mejor herramienta redistributiva, puesto que las tasas bajas para determinados productos beneficia a todo aquel que lo consume, sin importar el nivel de ingresos; e) y en quinto lugar, la existencia de tasas bajas en ciertos productos incentiva a otros grupos de contribuyentes a presionar por obtener tasas igualmente bajas.

Por las razones antes mencionadas nos parece poco recomendable tratar de aumentar el monto de la recaudación a través de aumentos desproporcionados en las tasas impositivas.

5.2.2 Amplitud de las bases imponibles

Un importante factor que merma la recaudación tributaria es la limitación de la base tributaria, básicamente a través de exenciones, deducciones y tratamientos especiales. Entre las razones más comunes para justificar las exenciones se encuentran, entre otras, la de reducir la regresividad del impuesto, incentivar el consumo de bienes o servicios meritorios y la dificultad para gravar ciertos productos.

Mantener tasas diferenciadas del IVA -bajas para bienes considerados meritorios y altas para bienes de lujo- elevan el costo de la administración tributaria y de cumplimiento para el contribuyente, crean incentivos para la defraudación fiscal y terminan por establecer cargas tributarias diferenciadas poco transparentes.

Por ello, un elemento importante para aumentar los recursos fiscales es eliminando o reduciendo de manera importante las exenciones fiscales. A su vez, se ganaría en eficiencia y simplicidad en la administración del impuesto.

5.2.3. Facilidad y disposición de los contribuyentes para evadir y eludir impuestos

Una tercera herramienta para incrementar la recaudación fiscal es el combate de la evasión fiscal. Ésta representa un factor de competencia desleal y si ésta se disminuye se contribuye a una mejor asignación de los recursos, además, si se aminora la evasión se pueden reducir las tasas impositivas y así generar menos distorsiones en la economía.

Este fenómeno está presente en todas las economías del mundo, aunque en distintos grados de extensión y con distintos matices y formas, dependiendo, de las características de la legislación tributaria, entre otras causas, que se verán con mayor detalle en el siguiente apartado. El perfeccionamiento de las leyes fiscales permite reducir la evasión fiscal y puede perfeccionarse en dos sentidos: 1) las sanciones que se contemplan en los códigos

¹⁹ Las tasas diferenciales del IVA se dan a través de exenciones, tasa cero, tasas altas sobre bienes de lujo y tasas bajas para otros bienes específicos. En México, además, se aplica una tasa inferior a la tasa general en las fronteras norte y sur.

fiscales y 2) la simplificación de la estructura tributaria. En el primer caso, las sanciones deben de inhibir el comportamiento evasor y en el segundo caso, mientras más compleja sea la estructura fiscal -tasas múltiples, exenciones, tratamientos especiales, deducciones, etc- mayor será el grado de evasión debido a los espacios que la propia estructura genera por su excesiva complejidad, dificultando la acción fiscalizadora de la administración tributaria

6. Indicadores de gestión en la administración tributaria

Tradicionalmente el control sistemático de gestión estuvo circunscrito al control de los procesos industriales y al análisis de los márgenes de rentabilidad de las empresas del sector privado, sin prestar mayor atención a temas como el nivel de satisfacción de los clientes. La férrea competencia en los diversos mercados hizo que ese enfoque fuese remplazado por un concepto de control de gestión más amplio, orientado al seguimiento de cada uno de los procesos internos de la empresa. Al respecto, se desarrollaron diversos modelos de control de gestión y conceptos relacionados con la medición del desempeño (*performance measurement*). Los nuevos enfoques en el diseño (*reengineering*) y el establecimiento de indicadores de desempeño (*benchmarking*) hicieron que la administración gerencial de las empresas adquiriera particular importancia. Desafortunadamente, la evolución y el reconocimiento de la necesidad de contar con estos mecanismos en el sector público para el seguimiento de su gestión ha sido mucho más lenta. Incluso hoy en día persiste la idea de que la gestión global de una institución puede ser medida únicamente en función de sus resultados financieros.

Si bien es cierto que la evaluación de la gestión de una entidad pública o privada tiene que prestar especial atención al desempeño financiero, un sistema de control no debe circunscribirse únicamente a la evaluación de dicho desempeño. Esta idea es de particular relevancia en el caso de las instituciones encargadas de la generación de los ingresos públicos, las cuales son evaluadas únicamente en función de la magnitud de estos ingresos. Así, los indicadores que a continuación describimos, no son circunscritos sólo a aspectos presupuestarios.

6.1 El control de gestión en la administración tributaria

El control de gestión de una organización puede definirse como el control de las acciones necesarias para el logro de sus objetivos y metas. Debe entenderse por control, al proceso continuo de obtención y análisis de información y de toma de decisiones a partir de la evaluación de los resultados obtenidos, por cada una de las áreas integrantes de la organización.

El objetivo primario de toda administración fiscal es el de maximizar los niveles de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, esto conlleva al logro de la equidad en el trato a los contribuyentes. Lamentablemente en la práctica la evaluación y seguimiento de la gestión tributaria suele limitarse al análisis del nivel de recaudación. Así, la maximización del nivel de cumplimiento no debe ser vista únicamente como sinónimo de maximización de la recaudación, si se tiene en cuenta que una administración eficiente no es necesariamente la que recauda los mayores ingresos. De hecho, la generación de mayores ingresos puede obedecer a una permanente presión de la administración sobre determinados

sectores, como los grandes contribuyentes, o a modificaciones aisladas de tasas, y no ser producto de una gestión más eficiente. Por ello es importante evitar la evaluación de la gestión tributaria en base a la magnitud de su recaudación únicamente, sino evaluarla en función de todos y cada uno de sus objetivos y metas.

A continuación se presentan diversos indicadores y mecanismos para la evaluación de una administración tributaria, desarrollados en cinco niveles que cubren los objetivos planteados por dicha administración tributaria. Los cinco niveles son: *i)* maximización de la recaudación; *ii)* contribución al mejoramiento de la equidad (horizontal y vertical); *iii)* fomento del cumplimiento voluntario; *iv)* contribución a la optimización de la consistencia de los marcos jurídicos; y *v)* optimización de la eficiencia operativa en la recaudación de tributos. Si bien estos niveles de objetivos están directamente relacionados entre sí, deben considerarse separadamente, al igual que los distintos indicadores de seguimiento definidos para cada nivel. Esta segmentación de objetivos y sus respectivos indicadores se debe a que una administración puede ser efectiva en el logro de uno o más de ellos y descuidar otros aspectos igualmente prioritarios.

6.2 Indicadores de gestión

Un sistema de control de gestión tributaria no es más que un conjunto de indicadores observables, interrelacionados entre sí y capaces de facilitar la evaluación (generalmente cuantitativa) del progreso en la obtención de determinados resultados. Su utilidad y relevancia depende de que sean: simples, cuantificables, comparables, libre de fluctuaciones periódicas (estacionales), adaptables a cambios en la estructura impositiva, normalizados (es decir, cuando se hable de cocientes, el valor debe oscilar entre 0 y 1, siendo 1 el óptimo y 0 muy deficiente), y que la información requerida para su elaboración sea accesible. Es importante mencionar que estos indicadores no deberían estar influenciados por factores que escapen al control de la administración a la cual se intenta analizar.

Generalmente estos indicadores se clasifican en *esenciales* y *complementarios*. Los primeros son aquellos que miden directamente el logro de los objetivos definidos con antelación. Los segundos están vinculados con actividades de apoyo al logro de objetivos más amplios, como por ejemplo la realización de fiscalizaciones preventivas. Además, resultará necesario calcular hasta tres valores para cada indicador: el primer valor tomará en cuenta el tipo de contribuyente (persona físico o moral, grande, mediano o chico); el segundo valor se calculará con base en el tipo de tributo (renta, IVA, etc.); en tanto que el tercero será definido por rama o sub-rama económica (por ejemplo comercio, y dentro de este rubro, supermercados, restaurantes, etc.) El cálculo de hasta tres valores por un indicador puede definirse como una *clasificación secundaria* de dichos indicadores. Aunado a este tipo de clasificación, un indicador puede ser expresado en términos de cantidades (número de acciones emprendidas, número de contribuyentes, etc.) y de montos (unidades monetarias).²⁰ Esta segmentación es definida como *clasificación terciaria*. El siguiente cuadro nos muestra los tipos de clasificación ya mencionados:

²⁰ Febres, J. Gomes da Cruz, M y Bés, M. *Indicadores de gestión para el área tributaria*, documento de trabajo, BID, Washington, D. C. 1998. pp. 5-11.

Cuadro 4
Tipos de indicadores de gestión

Niveles de objetivos	Tipos de indicadores			
	Esenciales		Complementarios	
	CS	CT	CS	CT
Maximización de la recaudación	c. t. s	m	c. t. s	m
Contribuir a mejorar la equidad	c. t. s	q. m	-	-
Fomento del cumplimiento voluntario	c. t. s	q. m	c. t. s	q. m
Contribuir a la consistencia del marco jurídico	-	-	c. t. s	q. m
Optimización de la eficiencia operativa en la recaudación	c. t	q. m	c. t	q. m

CS = clasificación secundaria
c = por tipo de contribuyente
m = por monto

CT = clasificación terciaria
s = por rama económica
q = según cantidad

t = por tributo

6.3 Aplicación de los indicadores de control de gestión

A continuación se presenta una relación de indicadores para las diferentes áreas de acción de una administración tributaria. Como no es objetivo de este apartado describir con tanta profundidad dichos indicadores, sólo se mencionarán los más importantes (esenciales).

a) Maximización de la recaudación. Es tal vez el objetivo de más directa medición y evaluación, ya que cualquier serie de ingresos tributarios constituye el principal y más adecuado elemento de seguimiento. El reto entonces consiste en alcanzar los niveles teóricos de recaudación.²¹ También vinculado a este tema se encuentra la determinación de las productividades de los distintos impuestos, que son definidas como el rendimiento recaudatorio por cada punto porcentual de la tasa de un tributo determinado. En el caso del IVA su productividad se representa como el cociente que resulta de dividir la recaudación de este impuesto como porcentaje de su base (el consumo), entre la tasa general del IVA.²²

Otros indicadores importantes para la revisión de los niveles de recaudación son:

Recaudación en el período t
Recaudación en el período t - 1

Recaudación acumulada al periodo t en el año i
Recaudación acumulada al periodo t en el año i - 1

Cada uno de estos cocientes y todos los que serán presentados, idealmente deberían de ser calculados de acuerdo a las especificaciones (clasificación secundaria y terciaria) presentadas en el cuadro 4.

b) Contribuir a mejorar la equidad en el sistema tributario. El objetivo de mejorar la equidad en un sistema tributario es sumamente amplio, y excede la gestión de una administración tributaria, ya que el diseño y aplicación de las leyes y los códigos fiscales

²¹ Para profundizar sobre el cálculo de la base teórica del IVA véase: Trigueros, Ignacio, "Metodología para el cálculo de la base del IVA" en Fernández, Arturo (coordinador), *Una agenda para las finanzas públicas de México*. ITAM. Gaceta de Economía, Número especial, Primavera 2001, México, D. F., pp. 297-300.

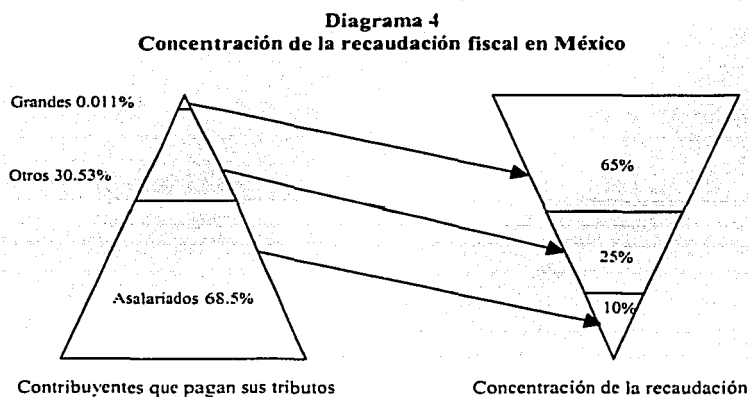
²² La recaudación del impuesto debe ser neta de devoluciones, en tanto que la tasa general debe corresponder a un promedio ponderado, si es que existan múltiples tasas.

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

tienen mayor impacto en el logro de este objetivo. Sin embargo, dado un marco legal determinado, corresponde a la administración fiscal mejorar o deteriorar la equidad, pues corresponde a ella, en primera instancia, conseguir que todo aquel que deba pagar un impuesto lo haga.

Un indicador aproximado que mide el mejoramiento de los niveles de equidad es el análisis de la concentración de la recaudación del impuesto a la renta, excluyendo retenciones.

El siguiente diagrama de pirámide invertida ilustra el grado de equidad existente en la recaudación de tributos en México. De acuerdo con el SAT, el listado de contribuyentes fluctúa alrededor de los 19 millones de personas (en un universo de 39.5 millones que componen a la población económicamente activa). De este total, 13 millones son asalariados cautivos. Los seis millones de contribuyentes restantes son empresas e individuos a diversas actividades económicas. Pero en general, la carga fiscal está muy mal distribuida: menos de dos mil compañías representan el 65% de total recaudado por impuestos, mientras que los asalariados contribuyen con aproximadamente el 10% del total.²³



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Elaboración propia con base en Febres, J. Gomes da Cruz, M y Bés, M, *Indicadores de gestión para el área tributaria*, documento de trabajo, BID, Washington, D. C., 1998, y Hernández Trillo, F. Guerrero Amparán, J. P. y Zamudio, A. *Los impuestos en México: ¿quién los paga y cómo?*, Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, México, D. F., 2001, p. 8.

Como podemos visualizar en el diagrama 4, la simple revisión de los niveles de concentración en la recaudación puede ser de suma utilidad para identificar situaciones de inequidad excesivas. Con fines prácticos, el análisis podría concentrarse en el cociente presentado a continuación:

$$\frac{\text{Número de contribuyentes que aportan el X \% de la recaudación}}{\text{Número total de contribuyentes activos}}$$

²³ Hernández Trillo, F. Guerrero Amparán, J. P. y Zamudio, A. *Los impuestos en México: ¿quién los paga y cómo?*, Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, México, D. F., 2001 p. 8.

c) *Mejores niveles de cumplimiento.* La evaluación de los mejores niveles de cumplimiento está orientada principalmente a la observación de las brechas de cumplimiento, las cuales pueden ser expresadas de la siguiente forma:

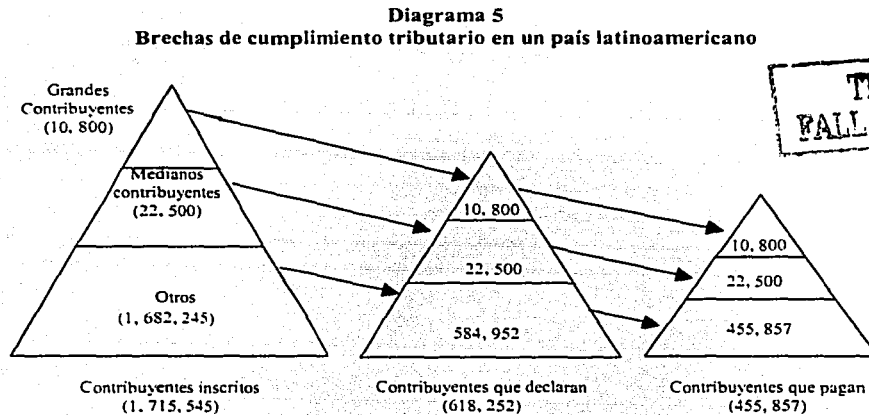
$$\frac{\text{Número de contribuyentes que pagan sus tributos}}{\text{Número de contribuyentes que declaran montos mayores a cero}}$$

$$\frac{\text{Número de contribuyentes declarantes}}{\text{Número de contribuyentes registrados}}$$

Estos indicadores simplemente expresan en forma de cocientes las brechas observadas en el diagrama 5, que ejemplifica en base a cifras reales la magnitud de estas brechas existentes en un país latinoamericano dado.²⁴ En este caso, resulta útil la desagregación de estos valores por tipo de tributo y por tipo de contribuyente. A continuación se presentan otros dos indicadores esenciales que se complementan uno del otro:

$$\frac{\text{Pagos totales realizados}}{\text{Montos totales declarados mayores a cero}}$$

$$\frac{\text{Montos efectivamente pagados}}{\text{Montos totales declarados mayores a cero}}$$



Fuente: Febres, J. Gomes da Cruz, M y Bès, M. *Indicadores de gestión para el área tributaria*, documento de trabajo, BID, Washington, D. C., 1998.

d) *Consistencia del marco legal.* No le corresponde a la administración fiscal elaborar las leyes tributarias sino más bien su aplicación. Sin embargo, puede coadyuvar a detectar defectos en las normatividades al interpretar correctamente los indicadores aquí mencionados.

²⁴ Febres, J. Gomes da Cruz, M y Bès, M. Op. cit.

e) Optimización de la eficiencia operativa en la recaudación. El término de eficiencia se utiliza aquí, para describir una gestión sobresaliente de la administración en una determinada actividad. Una entidad tributaria será eficiente cuando el costo administrativo por peso recaudado sea el mínimo (sin perder de vista que este parámetro puede eventualmente escapar al control de la administración). Este concepto no debe confundirse con la eficiencia de una administración tributaria, la cual no se relaciona con el costo de recaudación sino con su capacidad para controlar el incumplimiento.

6.4 Aplicación de los indicadores de gestión por tipo de función de la administración tributaria

Es importante tomar en cuenta que la forma de actuar de una administración depende de la fluidez y consistencia de sus procesos y de la forma como se relacionan sus partes. Sin duda, una deficiente gestión de un área complicará el funcionamiento de otra. Por ejemplo, el cálculo incorrecto de valores en el área de recaudación, resultará en posibles reclamos que recargarán las tareas del área jurídica. Por ello, la identificación de las áreas menos eficientes es crucial. A continuación se presentan indicadores por tipo de función de la administración tributaria de acuerdo a sus distintas áreas:

a) Recaudación y cobranza

Área: control de deuda

Número de valores preparados v notificados

Número total de omisos

Número de valores pagados

Número de valores preparados y notificados

Área: cobranza coactiva

Existencia de valores en cobranza coactiva

Recaudación

Número de valores cobrados

Número de valores en cobranza

b) Fiscalización

- Número de auditorías preventivas realizadas.
- Rendimiento efectivo promedio por auditoría (o auditor).
- Recaudación total efectiva generada por las acciones de fiscalización.

c) Asistencia al contribuyente

- Resultados de encuestas de opinión (independientes) sobre el grado de satisfacción del público acerca de los servicios prestados por la administración.

- Número de medios de atención efectivamente accesibles al público y exclusivamente dedicados a labores de asistencia (teléfono, fax, internet, oficinas de asistencia personal, publicaciones, etc.)

Número total de contribuyentes activos

Total de funcionarios de la administración dedicados exclusivamente a labores de asistencia

Área de recursos humanos

Número de funcionarios participantes en actividades de capacitación

Número total de funcionarios de la administración

Días de capacitación promedio al año por funcionario

Días de trabajo promedio al año por funcionario

CAPÍTULO IV

J. Anthony Burgess, enorme escritor, descomunal, difícil, enamorado del lenguaje y su belleza, escribió libros descabellados. Publicó en 1962 "La naranja mecánica". Su extraordinaria calidad literaria hacen de ella una obra maestra, de las más estremecedoras, señaladas, vendidas y representativas del siglo XX. Por ello fue acusado de predicador de la violencia más caprichosa y menos justificable. Abandonó en 1965 de manera definitiva Inglaterra, en busca de tranquilidad y de paraísos fiscales.
Ramón Buenaventura

Al Capone, el conocido gángster y capo de la delincuencia, nunca fue condenado por sus numerosos delitos violentos. Sin embargo, acabó en la cárcel por evasión fiscal.
Gregory Mankiw

EVASIÓN FISCAL: VARIABLES QUE LA DETERMINAN Y SU CUANTIFICACIÓN

1. Antecedentes históricos¹

En todos los grupos o sociedades organizadas políticamente, existen distintos rasgos que las distinguen. En primer lugar la autoridad que designa el ente político debe allegarse de recursos económicos, para ejercer el poder de representación que se le ha encomendado y una de las formas más usuales es mediante la recolección de tributos o impuestos.

En las culturas de la antigüedad, como las que florecieron en Egipto entre los años de 569 a 525 a. de J. C., y las que se establecieron en la antigua Grecia en el año de 356 a. de J. C., la sanción por desobediencia o fraude en la declaración de los medios de existencia era de pena de muerte.²

El *tributum* o carga pública de los ingresos de los ciudadanos en beneficio del *aerarium* del Estado se estableció en la antigua Roma. Desde entonces, en las distintas épocas y culturas se utilizarán dichos términos. Ya para mediados del siglo IV a. de J. C., el tributo se imponía en proporción al patrimonio de los ciudadanos. La preocupación del Estado para controlar a los ciudadanos en materia tributaria origina que el primer censo en la historia sea por cuestiones tributarias. Las penas impuestas por evadir al fisco como la de muerte, esclavitud, decomiso de las propiedades del infractor, azotes, mutilaciones y multas eran consideradas como normales.

La *limosna* constituía un severo tributo para el pueblo hebreo, quienes osaban evadir su pago eran azotados públicamente. Además, los tributos se extendían al pago en especie o con mano de obra. También se le obligaba al pago de la *décima* parte de sus ingresos, en tanto que los más generosos entregaban al fisco el *quinto* de sus ingresos.

¹ Para ver un análisis mucho más extenso y detallado de los aspectos históricos de la evasión consúltese: Ornelas Barbosa. Consuelo, *La evasión fiscal*, Tesis de licenciatura, Escuela Libre de Derecho, México, D. F., 1976, cap. 1.

² Ubina Nandayapa. Arturo, *Los delitos fiscales en el derecho positivo mexicano*, Tomo II. 1ª edición. SICCO, 1997. p. 3.

El sabio oriental Zoroastro impuso al pueblo persa impuestos de distinta índole. Por ejemplo, cuando los ricos hacían sus banquetes religiosos (práctica muy frecuente) debían procurar a los pobres de alimentos y dinero, para que éstos pudieran participar con dignidad en la fiesta que se celebraba. Incluso, se llegó a imponer el cumplimiento de las obligaciones conyugales, fijando la observancia del deber marital por lo menos cada nueve días.

Un episodio evangélico nos muestra como era considerado en la antigüedad el deber tributario, cuando los fariseos plantaron a Jesús la insidiosa pregunta de la licitud del pago de impuestos a los romanos y el Nazareno confirmó los derechos del poder impositivo del Estado romano. Es decir, el cristianismo, de algún modo, había convertido en una obligación de conciencia el respeto a los poderes públicos y al cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En la época del feudalismo nace el Derecho cartulario y de ahí se estiman con exactitud los impuestos que deben recaudarse y se señalan a las autoridades encargadas de recolectarlos y también se fija a quienes deben ser considerados como sujetos de dicho pago, con lo cual se eliminaron las exacciones ilegales, que eran muy frecuentes en aquella época. Con esto también se origina el derecho de los gobernados a nombrar a sus propias autoridades en las ciudades.

En la Edad Media la tortura por evadir al fisco era una práctica institucionalizada, al igual que el decomiso de los bienes del infractor, ya que el monto o exacción del tributo era fijado por el señor feudal y por ende las sanciones por el incumplimiento quedaban al capricho o merced de este señor.

En la antigüedad, el derecho era muy represivo y tiene una característica esencial: la extremada crueldad en la sanción. Por ejemplo, en el México precolombino la sanción para los evasores era única y era la pena de muerte. Las guerras que llevaban a cabo los señores de México, Texcoco y Tlacopan tenían el fin principal de recaudar tributos de los pueblos más débiles, además de procurarse mano de obra esclava.

En el derecho colonial existe una fiscalización en favor de la corona real, para que ésta pudiese sostener sus guerras en Europa o construir iglesias y conventos, tanto en España como en su principal colonia: la Nueva España. Las sanciones por evadir al fisco iban desde el decomiso de los bienes del deudor o cárcel por períodos más o menos largos, hasta la pena de muerte.

En el período comprendido entre 1810 y 1876 no existieron condiciones necesarias para que el naciente Estado mexicano organizara su sistema de recolección de impuestos y medios de control, debido a la inestabilidad política y económica, originadas fundamentalmente por las pugnas entre liberales y conservadores por mantener su hegemonía en el país y por las invasiones extranjeras a nuestro territorio. En dicho período, la única fuente permanente de ingresos que tenía el Estado eran las aduanas.

Con el advenimiento del porfiriato, la principal preocupación para el gobierno fue la de sentar las bases para organizar un Estado fuerte, central y autoritario en detrimento de los

poderes y facultades de los estados de la República. No es sino hasta 1928 (al impedirse la nueva toma de posesión de Álvaro Obregón) con la llegada de los nuevos gobiernos revolucionarios que la administración tributaria comienza a instrumentar medios de control para aumentar la recaudación y para abatir la evasión fiscal. Para ello, se llevan a cabo las convenciones nacionales fiscales de 1928, 1932 y 1947.

La Ley Penal de Defraudación Impositiva en Materia Federal dada a conocer el 30 de diciembre de 1947 trato de reprimir penalmente las conductas de fraude que ofendían al Estado respecto de los impuestos y contribuciones que engrosaban su patrimonio. Es importante mencionar que la tipificación del delito de defraudación fiscal quedaba comprendido dentro del fraude genérico y no es sino hasta 1947, con la creación de esta nueva ley, que el delito queda debidamente tipificado como un fraude en contra del Estado y específicamente en contra de su patrimonio.

Las conductas típicas del defraudador fiscal se resumen a continuación:³

- Simular un acto jurídico que omita el pago de impuestos de forma total o parcial.
- Declarar ante las autoridades fiscales ingresos o utilidades menores a las que realmente se obtengan o hacer deducciones falsas en las declaraciones al fisco.
- No entregar a las autoridades fiscales las cantidades retenidas a los causantes por concepto de impuestos.
- Resistirse a proporcionar a las autoridades fiscales datos para el cálculo exacto del gravamen o proporcionarlos con falsedad.
- Ocultar a las autoridades fiscales la producción total o parcial de bienes sujetos de impuestos.
- Ocultar a las autoridades fiscales, de manera total o parcial, el monto de ingresos o ventas sujetos a gravamen.

Aunque dicha Ley estuvo vigente solo en 1948 y la Secretaría de Hacienda nunca la aplicó, fue de gran importancia para reformar el Código Fiscal de la Federación en ese año, en donde se le adherieron los artículos 241 a 283 en los que quedo comprendido el delito de defraudación fiscal, ubicándose en el Capítulo V del Título Sexto del ordenamiento sustantivo.

Es importante mencionar que las prácticas delictivas antes mencionadas siguen llevándose a cabo e incluso las formas de evadir el pago de impuestos se han diversificado en tal magnitud, que para 1999, según datos presentados por Consejo Coordinador Empresarial la evasión del IVA oscilo entre el 40 y 45%, mientras que el ISR fue evadido en un 45%,

³ Urbina Nandayapa, Arturo, op. cit., p. 9.

tanto en personas físicas como morales.⁴ Estos indicadores son muy significativos, ya que ambos impuestos son los que más ingresos reportan al fisco y por ende, la urgencia por atacar de manera frontal y con mayores recursos este fenómeno, que no sólo es de carácter económico, sino también involucra intereses sociales y políticos. Por ello su tratamiento es más complicado, e incluso los gobiernos en turno rehúsan hablar del tema, ya que es un tópico muy espinoso e impopular en el cuál no se quieren involucrar, debido a que los beneficiados con este fenómeno pugnarían por dejar las cosas tal cual están.

2. Variables que influyen o determinan la evasión fiscal

La teoría económica señala una serie de variables o causas que determinan la evasión tributaria. Dentro del campo económico tributario, el fenómeno de la evasión fiscal puede modelarse como una selección de riesgo para el individuo debido a que se incurre en un delito en contra del Estado. Las variables que la determinan son: la eficacia en la acción fiscalizadora, las sanciones aplicadas a las infracciones y delitos tributarios, la simplicidad de la estructura tributaria y, el grado de aceptación del sistema o estructura tributaria. Así, de todas estas variables, la administración tributaria sólo es responsable directa de la probabilidad de detección del evasor, aunque puede incidir de manera parcial en todas ellas. En este caso están las sanciones, que son aplicadas por la administración fiscal, mas no es ésta quien se encarga de hacer las leyes fiscales, que son las encargadas de definir los montos y penalidades a las que están sujetos los defraudadores del fisco. Las dos variables restantes corresponden al ámbito de la política tributaria, ya que los lineamientos que siga dicha política podrán modificar tanto la estructura tributaria, como el grado de aceptación que tenga ésta por parte de los contribuyentes.

2.1 Eficacia de la acción fiscalizadora

El objetivo central de la administración tributaria es la de maximizar el cumplimiento tributario y esto se logra a través de una de sus principales funciones que es la fiscalización. La eficacia en la fiscalización se relaciona directamente con la probabilidad de detección del incumplimiento tributario, es decir, mientras mayor sea la probabilidad de ser detectado mayor será el grado de cumplimiento tributario.

A su vez, la probabilidad de detectar la evasión fiscal dependerá en buena medida de los recursos y facultades con que disponga la administración tributaria y de la eficiencia con que se administren dichos recursos asignados. Es importante mencionar que la probabilidad de detección percibida por el causante no necesariamente tiene que ser igual a la probabilidad de detección real. Así, el efecto disuasivo que se crea con esta probabilidad percibida ocasionará un mayor cumplimiento voluntario

⁴ Periódico *El financiero*. 4 de marzo de 1999. En este mismo sentido, el análisis *Situación del régimen fiscal*, realizado por el grupo financiero BBVA Bancomer en marzo de 2001, señala que tan solo en el caso del ISR se calcula que solo el 30% de las personas registradas en ese impuesto cumplen con el correspondiente pago (y el resto obtiene algún tipo de beneficio fiscal o subsidio) y sólo el 55% del consumo nacional paga el IVA. Esto se traduce en una evasión de entre el 34.5% y 45.7% por ciento de la recaudación potencial, lo que equivale al 3.15% del PIB. Además, en este análisis se advierte que en México solo se generan ingresos públicos de 14.7% del PIB, mientras que el promedio de los países miembro de la OCDE, a la cual pertenece nuestro país, es de 29.7%, y en E. U. A. nuestro principal socio comercial, es de 27.5%.

La administración tributaria puede trabajar en dos líneas de acción para elevar la probabilidad de detección. La primera es aumentar la disponibilidad de información relacionada con los contribuyentes y sus obligaciones tributarias. La segunda es la optimización del uso de esta información. La primera línea de acción se vincula con el concepto de "visibilidad" del delito, que es definido como los costos y dificultades que enfrentan los fiscalizadores tributarios en la detección y prueba de los defraudadores del fisco. De esta forma, habría un mayor cumplimiento voluntario de aquellas personas sobre las cuales se tiene información por parte de terceras personas.

En este ámbito, la administración aumentará la visibilidad del impuesto mediante acciones orientadas a recabar más información. Dentro de la información presentada por terceras personas están, por ejemplo, el monto y destino de los honorarios percibidos por el contribuyente, dividendos pagados por las sociedades anónimas, intereses pagados por los bancos, etc. Por esta razón, es que es imprescindible quitar los candados al sistema bancario que no permiten el acceso a la información de carácter fiscal. Otra fuente de información menos explotada son las ventas efectuadas con tarjetas de crédito (que puede ser entregada por las empresas administradoras de tarjetas) que permitiría verificar los débitos del IVA.

La segunda línea de acción ha sido menos explotada, por ejemplo, la administración podría construir *funciones discriminantes* para la selección de contribuyentes a fiscalizar, de tal forma que aquellos que sea sometidos a auditorías tengan un alto grado de probabilidad de ser evasores. Aunque desafortunadamente en esta área hay poco desarrollo en América Latina, se podría aprender de las experiencias de otras administraciones tributarias, como por ejemplo la estadounidense, que construye este tipo de funciones con datos del del Tax Compliance Measurement Program (TCMP), aunque para ello primero se debe de tener una base de datos completa, confiable y actualizada, para después aplicar estas técnicas estadísticas sofisticadas. Algo similar ocurre en el sistema bancario, en donde se utiliza el análisis discriminante para el otorgamiento de créditos.⁵

Atendiendo estas dos líneas de acción, la administración tributaria marca una adecuada presencia en el medio, exteriorizando en la sociedad la imagen de que el riesgo de ser detectado es muy elevado, y que el costo de no cumplir correctamente con las obligaciones fiscales podrá ser excesivamente caro. Sin duda alguna, uno de los factores que más influyen en la adopción de una conducta evasiva es el bajo riesgo de ser detectado, produciendo entre otras consecuencias, la pérdida de la equidad horizontal y vertical, siendo ello un factor de desestabilización social, ya que el ciudadano común puede desmoralizarse ante tal fenómeno y tratar de emularlo, por ello la importancia de aumentar el peligro de ser detectado para aquellos que incurrir en esta conducta.

Como hemos visto, la teoría de la disuasión (*deterrence theory*) sostiene que el respeto a las normas es el resultado de una función de utilidad, donde los costos de incumplimiento son subjetivamente medidos en función de las recompensas esperadas. Si un agente económico percibe que la recompensa de la evasión (los incentivos) excede a los costos

⁵ Jorrat De Luis, Michel, *Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria*, documento de trabajo, Jefe de estudios, Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile, Santiago de Chile, 1996.

percibidas de la misma (los castigos) incurrirá en tal delito. Dichos costos subjetivos son la incertidumbre de detección, la celeridad del castigo y la severidad del mismo. Así, un contribuyente evadirá impuestos si la probabilidad de ser detectado es baja, que aún siendo detectado la pena es laxa, que aún siendo detectado la imposición de la sanción es muy lejana y la severidad del castigo (que van desde multas hasta la acción penal) es percibida como muy baja respecto a los beneficios de la recompensa, que es el no pago de impuestos.

2.2 Simplificación de la estructura tributaria

La complejidad en un sistema tributario ocasiona básicamente cuatro consecuencias: leyes fiscales laxas o poco claras con respecto a las obligaciones de los contribuyentes, leyes fiscales complejas y excesivas en cuanto al carácter de los impuestos se refiere, altos costos de cumplimiento voluntario y la manipulabilidad en la declaración de impuestos.⁶

a) Leyes fiscales laxas con respecto a las obligaciones de los contribuyentes. Si las obligaciones del contribuyentes no están claramente definidas en la leyes, la administración fiscal tendrá menos oportunidades para comprobar los fraudes y los contribuyentes tendrán mayores grados de libertad para incumplir con sus obligaciones, puesto que pueden argumentar que incurrieron en errores involuntarios o que interpretaron mal las leyes. Esto implica para la administración fiscal el desvío de recursos hacia la interpretación y comprobación de los fraudes, por ello es necesario que la leyes tributarias, decretos, reglamentos, circulares, etc., sean estructuradas de manera tal, que el contenido de las mismas sea tan claro y preciso que no permita la existencia de ningún tipo de dudas para los administradores. Es decir, se trata de evitar resquicios legales que den pauta a la elusión fiscal. Es importante mencionar que debe de haber un equilibrio en las leyes, es decir, que no sean tan laxas, pero tampoco tan excesivas, ya que la complejidad de éstas pueden causar serios estragos en el buen cumplimiento de las funciones de la administración fiscal.⁷

b) Leyes fiscales complejas en cuanto al carácter de los impuestos. La existencia de leyes tributarias complejas se traduce en mayores costos para la fiscalización. Por ejemplo, una auditoría para comprobar la correcta declaración del IVA se vuelve más onerosas si existen exenciones, subsidios, promociones industriales, tasas diferenciadas, etc., que una auditoría en la cual no existen estos tratos preferenciales. Es decir, la complejidad merma la capacidad de fiscalización, puesto que para igual cantidad de recursos disponibles, el número de auditorías que es posible realizar en un mismo período de tiempo es menor con un sistema tributario complejo que con uno simple. Dicho de otra forma, a mayor complejidad de un sistema tributario menor será la capacidad de detección de los fraudes tributarios.

c) Altos costos de cumplimiento voluntario. Desde el punto de vista del contribuyente, la complejidad de la estructura tributaria se ve reflejada en altos costos para el cumplimiento voluntario -tiempo que dedica entender los instructivos, a llenar formularios y declarar, así

⁶ Jorrat, Op. cit.

⁷ Estados Unidos avanza en la peligrosa dirección de la multiplicación y complejización de las leyes y reglamentos. Simplemente las reglas del ISR sobrepasan las 10 mil páginas y los cientos de miles de regulaciones. Véase Rahn, Richard. *Los impuestos y el estado de derecho*. CATO Institute, 19 de abril de 2002. www.elcato.org

como el dinero que gasto en asesorías fiscales, es decir, a mayor complejidad de un sistema tributario mayores serán los costos de cumplimiento.⁸ Claro ejemplo de ello sucede con los no declarantes, que prefieren asumir el riesgo por no declarar que asumir los costos por hacerlo. Además, los altos costos de cumplimiento tienen un efecto adverso en la aceptación del sistema tributario, lo que también perjudica el cumplimiento voluntario.

d) Manipulabilidad en la declaración de impuestos. Se refiere a las mayores posibilidades de evasión y elusión fiscal. Es decir, la heterogeneidad en la determinación de las bases imponibles o la multiplicidad de impuestos y tasas, aunado a leyes fiscales poco claras y laxas, que permiten distintas interpretaciones, ocasionan que el contribuyente tenga mayor flexibilidad para minimizar el pago de impuestos, pues se abren nuevas formas para evadir y eludir las obligaciones tributarias.

Aunque la administración tributaria no es la encargada de hacer las leyes fiscales -ya que esta atribución es responsabilidad de los hacedores de la política tributaria-, es importante que juegue en rol preponderante en la formulación de ellas, pues la experiencia muestra que quienes no administran los impuestos frecuentemente se olvidan de los aspectos administrativos. En este caso, vale mencionar que cuando se abre la posibilidad de una reforma fiscal, los debates más acalorados se desarrollan en torno a la equidad fiscal, dejando de lado un aspecto igual de importante: la eficiencia administrativa. Recuerde que la teoría impositiva nos indica que al elaborar un sistema fiscal deberán de atenderse dos principios fundamentales: la eficiencia y la equidad. Pero priorizar un principio va en detrimento del otro, por ejemplo, muchas veces para cumplir con los objetivos de equidad vertical y horizontal se formulan excesivas y complejas leyes, que traen como consecuencia ineficiencias en el desempeño de las funciones de la administración fiscal. En este sentido esta última debe de tomar la iniciativa en proponer cambios en la estructura fiscal tendientes a simplificarla y a reducir los espacios de elusión, así como de advertir de los costos de cumplimiento que generarían eventuales reformas en las leyes tributarias. Pero resulta igual de importante que la administración actúe con cautela, procurando evitar introducir demasiada complejidad en el sistema fiscal a través de facultades interpretativas y de trámites innecesarios a los causantes.

2.3 Sanciones

La teoría tradicional nos muestra que las dos principales herramientas con las que cuenta la administración tributaria para reducir la evasión son las la fiscalización y las sanciones. La combinación de ambas determina los incentivos económicos a evadir que tienen los causantes. Sin embargo, está afirmación no es tan tajante, ya que el aumento de las sanciones no necesariamente conduce a un mayor cumplimiento tributario. Un castigo excesivo puede ocasionar una inaplicabilidad de las sanciones, sobre todo cuando la legislación tributaria es inexacta y difusa. Por otra parte, sanciones elevadas pueden estimular la corrupción, puesto que la negociación entre contribuyente y fiscalizador se hace más rentable para ambas partes.

⁸ Recuerde que los costos en que incurre el contribuyente por la introducción de un impuesto son: la cuantía de éste, la pérdida irrecuperable de la eficiencia o carga tributaria y los costos por cumplir con su pago. Asimismo, es importante mencionar que los costos que genera la administración de un sistema tributario se dividen en dos: los que absorbe el causante (costos indirectos o de cumplimiento) y los costos generados por su recaudación, fiscalización y cobranza y que son absorbidos por la administración fiscal (costos directos).

Otro factor destacado es el tiempo que transcurre entre el delito y la aplicación del castigo. Es común que pasen varios meses o incluso años antes de las sanciones sean aplicadas, con lo cual, el castigo pierde todo efecto disuasivo. En este ámbito, le corresponde a la administración fiscal la tarea de agilizar los procedimientos de aplicación de sanciones e incrementar la exactitud jurídica de las sentencias.

2.4 Grado de aceptación del sistema tributario

La aceptación del sistema tributario por parte del contribuyente es vital para incrementar el cumplimiento voluntario. Esta aceptación depende de varios factores. El primero de ellos es la moderación de la carga fiscal, ya que una carga excesiva es percibida como injusta. El segundo factor es la equidad del sistema tributario y paradójicamente, una de las principales causas de esta inequidad es el fenómeno de la evasión fiscal, posicionándonos en un círculo vicioso en el cual la evasión se retroalimenta. El tercer factor es la opinión que tengan los contribuyentes del destino de los recursos fiscales, ya que si perciben que no se están utilizando de manera adecuada, que no se están financiando los servicios públicos prioritarios o que el gasto en el aparato burocrático es excesivo, entonces habrá una predisposición a incumplir con las obligaciones fiscales. Si bien es cierto que la administración no tiene injerencia sobre como se distribuyen los recursos públicos, si puede informar a la ciudadanía al respecto, puesto que en no pocas ocasiones la percepción negativa de la gente es consecuencia de una falta de información. Un cuarto factor es la relación fisco-contribuyente, ya que en la medida en que los trámites de cumplimiento sean más expeditos y los contribuyentes reciban un trato justo y digno, tendrán una mejor disposición a pagar impuestos. En este ámbito la administración puede emprender programas de asistencia al contribuyente, reducir los tiempos de espera, agilizar y especializar la atención, reducir el número de trámites y mejorar la infraestructura.

Por último, en la aceptación del sistema tributario influyen otros factores, tanto psicológicos, sociales y culturales. Dichos factores escapan a la influencia de la administración tributaria y deben ser atendidos por todos los ámbitos de gobierno a los que les compete directa o indirectamente. Así, la falta de conciencia tributaria influye en la falta de cumplimiento tributario.

2.4.1 Carencia de conciencia tributaria

Se habla de carencia de conciencia tributaria cuando no se ha desarrollado en la sociedad el sentido de cooperación de los individuos con el Estado. Es decir, no se considera que el Estado está conformado por todos los ciudadanos, y que vivir en una sociedad organizada implica otorgar al Estado los fondos necesarios para que cumpla con la prestación de bienes y servicios públicos.

La formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares. El primero de ellos es la de concientizar al individuo, miembro de una sociedad organizada, de la importancia que tiene el impuesto que paga para la satisfacción de las necesidades de la sociedad a la que pertenece. El segundo pilar se fundamenta en la necesidad de priorizar el aspecto social sobre el individual, que la sociedad a la que pertenece el individuo considere al evasor como un sujeto antisocial que agrade al resto de la sociedad. En este segundo aspecto, si el ciudadano observa a su alrededor un alto grado de corrupción, podría considerar que el

evasor es una persona "hábil" y que el que paga es un "tonto", es decir, el mal ciudadano es considerado como un ejemplo a seguir.

Por otra parte, el conocimiento del alto grado de evasión existente deteriora la conducta fiscal del contribuyente cumplido, máxime si actúa bajo la creencia de que la administración tributaria no cuenta con los medios suficientes para paliarla. Además, debemos aunar a esta situación la existencia de moratorias, condonaciones, etc.. que hacen que el buen contribuyente sea colocado (o compita) en igualdad de condiciones con el que no cumple con regularidad con sus obligaciones fiscales.

Profundizando en el análisis de la falta de conciencia tributaria, podemos mencionar que ésta tiene su origen en: *a) la falta de educación.* Prácticamente podemos decir que este aspecto es el sostén de la conciencia tributaria, y si los valores preponderantes en la educación son la ética y la moral, los individuos podrán conducirse con equidad y justicia. En este sentido, es justo y necesario enseñar al ciudadano el rol que cumple el Estado, enfatizando que él al ser integrante de una sociedad, que le da vida al Estado, debe contribuir al sostenimiento de este último a través del pago de impuestos. En otras palabras, podemos aducir que el impuesto es el precio que se paga por vivir en una sociedad organizada; *b) la falta de solidaridad.* Este factor alude al concepto de equidad, y más concretamente al principio de capacidad de pago,⁹ que tiene un carácter redistributivo del ingreso, es decir, que los ingresos tributarios deben de venir de los sectores que están en condiciones de contribuir, respetando la equidad vertical y horizontal. Esto se traduce en que los individuos con mayor capacidad de pago deben financiar en mayor medida al Estado, siendo solidarios con los individuos menos favorecidos por el sistema económico; *c) la idiosincrasia del pueblo.* Tal vez, este factor es el que gravita con mayor intensidad en la falta de conciencia tributaria. Lamentablemente, el pensamiento de que las leyes fueron hechas para violarse, de que las fechas de vencimiento pueden ser postergadas, etc., son ideas que están muy arraigadas en nuestra cultura y por desgracia, los ejemplos que provienen de las clases dirigentes no son los mejores, entonces el ciudadano común reacciona de manera inadecuada, en consecuencia, existe un alto grado de falta de patriotismo, honestidad y transparencia en sus actos; *d) falta de claridad del destino de los gastos públicos.* Este rubro afecta de manera notoria la falta del cumplimiento tributario, por ello es imprescindible una mayor transparencia en el uso de los recursos;¹⁰ *e) conjunción de todos los factores.* Generalmente los sectores de mayores ingresos son los que tienen mayor educación, y quizás sean los sectores que más incumplen, y por tanto de menor solidaridad. Por su alto nivel de vida y educación estos sectores tienen mayor conocimiento de la conducta de las estructuras políticas y conocerían los desvíos de los

⁹ Recuerde que en el análisis económico de la equidad existen dos principios rectores: el de la capacidad de pago y el del beneficio. Este último no tiene por objeto la redistribución del ingreso, sino más bien que pague más quien más se beneficia de los servicios públicos. Para un análisis más exhaustivo de este tema puede ver el capítulo dos de esta tesis.

¹⁰ Recientemente en el 2002 se creó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dando origen a un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo encargado de hacer más transparente el uso de los recursos públicos. Este hecho sin duda, es logro más importante que ha realizado la presente administración del presidente de la República Vicente Fox Quezada en materia de políticas públicas en sus primeros dos años de gobierno.

gastos públicos. En otras palabras, los factores antes descritos pueden entrelazarse y dar pie a la falta de conciencia tributaria.

3. Evasión y elusión de impuestos a nivel doméstico e internacional

Existen dos formas básicas de escapar al pago de impuestos. En el idioma inglés se les conoce con el nombre de *evasion* (evasión) y *avoidance* (elusión o evitación). El término elusión se utiliza para describir la reducción del impuesto dentro de la ley. La evasión se considera un delito y por ende los evasores deben enfrentar penalidades fiscales y a menudo criminales. El evitador no enfrenta penalidades criminales y la mayoría de las veces tampoco penas fiscales.

3.1 Elusión y evasión impositiva a nivel doméstico

La elusión fiscal se da cuando una gente emplea los medios contemplados en la misma ley o no están reñidos con las disposiciones legales, aunque dichas leyes tengan por objeto el pago de impuestos. Este tipo de evasión se puede llevar a cabo mediante:

a) Evitación del impuesto. Corresponde al hecho de situarse fuera del ámbito de las actividades afectadas por las tasas impositivas, esto es con el fin de no pagar el tributo respectivo. Como ejemplo tenemos los países utilizados como paraísos tributarios en donde los capitales de otros países se eximen del pago de impuestos, situación que impide identificar el origen y destino de las inversiones.

b) Acogerse a normas legales expresas que atenúan la tributación. La legislación tributaria contempla diversos beneficios, orientados a incentivar determinadas actividades o para impulsar la actividad económica de una zona geográfica determinada. En este sentido, los beneficios legales pueden ser usados arbitrariamente por los contribuyentes para pagar menos impuestos.

c) Utilización de vacíos legales.- En este rubro se incluye a los contribuyentes que encuentran vacíos legales en las leyes tributarias, que les permite reducir su carga fiscal. Esto se debe principalmente a que es bastante difícil que el legislador cubra todas las posibilidades que ofrece la realidad económica, por lo que los expertos tributarios pueden reducir el pago de impuestos sin contravenir abiertamente las leyes.

d) Condonación de impuestos.- Generalmente las condonaciones de impuestos son negativas debido a que inducen al contribuyente a permanecer moroso en espera de ser perdonado o que se le reduzca o amplíe el plazo para el pago de los impuestos.

La evasión fiscal corresponde a la no declaración y pago de los impuesto en el modo que corresponde, contradiciendo abiertamente a las leyes fiscales. Carlos Silvani¹¹ señala que una administración tributaria efectiva debe de controlar cuatro brechas principales que son:

a) Contribuyentes no registrados. Es la brecha que existe entre los contribuyentes potenciales y los que efectivamente están registrados en la administración tributaria. Dicha brecha guarda una relación directa con el tamaño que tenga la economía informal en el país.

¹¹ CEPAL-PNUD, Serie Política Fiscal = 17, p. 19.

b) Contribuyentes no declarantes. Es la brecha que existe entre los contribuyentes registrados y los que no presentan su declaración de impuestos. Se refiere a los contribuyentes que han dejado de trabajar o que no están declarando sus actividades económicas realizadas.

c) Contribuyentes subdeclarantes. Está dado por los contribuyentes que transgreden las normas y disposiciones legales, ya sea a través de infracciones simples o dolosas, declarando a la administración tributaria un monto de impuestos inferior al que realmente corresponde por la actividad realizada. Por ende, es la brecha que existe entre el monto de impuestos que debería pagar el contribuyente por la actividad realizada y la que realmente esta pagando.

d) Contribuyentes morosos. Brecha producida por la diferencia entre el impuesto declarado por los contribuyentes y el impuesto que efectivamente se paga.

Los cuatro casos anteriores disminuyen la recaudación tributaria, producto de acciones ilegales (véase el diagrama 2 del apartado 4.1 del capítulo 3).

Generalmente los países desarrollados cuentan con un alto grado de cumplimiento voluntario en el pago de impuestos. Éstos son, en general aceptados de buena manera por los contribuyentes y por ende el Estado tiene un alto grado de legitimidad. Sucede lo contrario en los países en vías de desarrollo, ya que en general hay un alto grado de incumplimiento en lo referente a las obligaciones fiscales. El contribuyente considera que la carga tributaria es excesiva y son muy pocos los contribuyentes que cumplen con el pago de impuestos. Esto se debe en parte a que tienen un bajo nivel de conciencia cívica y consideran que el Estado no provee los servicios públicos en forma adecuada y cuestionan la destinación de los impuestos, de tal forma que se crea un clima de resistencia en el pago del tributo y llegan a considerar legítima o socialmente aceptable la evasión de impuestos. En pocas palabras, el contribuyente tiene poca o nula confianza en los encargados de la administración tributaria y en general de las instituciones públicas, ya que sienten que el Estado no les retribuye lo suficiente o adecuadamente el pago de sus impuestos mediante los servicios públicos otorgados.

La lucha contra la evasión y elusión fiscal en los países subdesarrollados, como es el caso de México, no puede ni debe orientarse a buscar leyes cada vez más coercitivas para lograr el objetivo de reducir la evasión y elusión tributaria. Si se optara por esta alternativa se tendría una sociedad con una administración tributaria omnipotente que busca imponerse por la fuerza sobre los contribuyentes que se resisten. Esto desencadenaría un proceso de corrupción en los funcionarios encargados de la administración tributaria que favorecería a ciertos sectores para obtener beneficios fiscales (ingresos exentos, descuentos especiales, etc.). Por ello, las medidas que se adopten para controlar la evasión de impuestos deben partir de un análisis del sistema tributario y de un diagnóstico de la situación económica-fiscal por la que atraviesa el país, para así poder detectar las causas del problema y de ahí tratar de corregirlo.

3.2 Formas y características de la evasión y elusión fiscal a nivel internacional

Para Maurice H. Collins¹² la evasión asume esencialmente las mismas formas en cualquier país. Las formas más comunes incluyen:

- La falta de un contribuyente de notificar a las autoridades fiscales acerca de su presencia o actividades en el país cuando él está desarrollando actividades gravables allí.
- Falta en informar rubros o fuentes de ingresos o de ganancias gravables cuando existe la obligación en la ley de realizar dicha información o cuando las autoridades tributarias han formulado requerimientos generales o específicos.
- Falta de informar el importe total de ingreso gravable, consumo gravable, etc.
- Reclamar deducciones por gastos que no se han producido o que exceden los montos reales que se han producido o gastos en que se ha incurrido pero no para los propósitos admitidos por la ley (por ejemplo, gastos personales reclamados falsamente como incurridos para propósitos de obtener beneficios de un negocio).
- Reclamar deducciones que no corresponden, como por ejemplo partidas para hijos no existentes, o para depreciación de máquinas no existentes.
- Falta en pagar el impuesto adeudado, incluyendo el impuesto deducido de los gastos a otras personas en concepto de salarios, intereses, regalías, etcétera.
- Abandonar el país adeudando impuestos y sin intenciones de pagarlo.

No cabe duda que la lista anterior puede ser ampliada ya que muchas de estas formas de evasión pueden implicar el uso de comprobantes, recibos, facturas y libros de contabilidad falsos y otras evidencias fraudulentas. Entre las formas más comunes podemos encontrar la sobrefacturación de compras y la subfacturación de ventas, esto presupone la complicidad con la otra parte en la transacción.

Para que un evasor pueda tener éxito necesariamente tiene que esconder a las autoridades fiscales sus actividades, ingresos y activos. Por ello, será útil para el evasor:

1. Hacer o recibir pagos en dinero en efectivo o en especie en lugar de cheques o de otros medios que faciliten identificar el importe e identidad de las partes.
2. Mantener valores al portador en vez de valores nominativos.
3. Mantener otros activos en dinero o en bienes que tengan una liquidez casi inmediata.
4. Apoyarse en el secreto bancario.

¹² Presidente de la IV Reunión del Grupo Especial de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Materia Tributaria, CIAT-IEF (1989), *Administración, política y enfoques cooperativos entre las administraciones tributarias para desestimar la elusión y la evasión*, Madrid, pp.151-175.

La elusión variará de país a país, dependiendo de las leyes fiscales existentes. Sin embargo, una característica común, en las formas de eludir, es aquella en donde la ley permite elegir entre varias alternativas de hacer algo, aquella que resulte en un menor o nulo impuesto. Por lo tanto, las formas más comunes incluyen:

- El ingreso puede ser transformado en capital o ganancias de capital a través de formas tales como dividendos o valores.
- Los pagos por bienes o servicios pueden ser hechos efectivamente en forma de préstamos, algunas veces sin intereses, pero posiblemente en intereses anónimos cuando la deducción de intereses es ventajosa, y usualmente indefinidos en el tiempo.
- El propietario legal (en lugar del propietario beneficiario) de ingresos o activos puede ser transferido a una persona no gravable o a una persona gravable a tasas más bajas.
- El capital de una sociedad puede ser suscrito en forma de préstamo o como capital privilegiado, dependiendo de lo que produzca mejores resultados tributarios.

Otra característica de la elusión es la de aquellos que están preocupados por evitar los impuestos y a menudo contratan los servicios de asesores profesionales, sobre todo cuando se está de por medio una suma dineraria importante. Dichos asesores buscan no sólo eludir las leyes básicas, sino ir más allá, y explotar para sus propósitos las leyes anti-elusión establecidas precisamente para impedir este acto. No obstante, cuan legal sea la elusión, a menudo se fundamenta en el engaño. Esta es sin duda la razón por la cual en las leyes de los distintos países no distinguen con claridad la diferencia entre elusión y evasión fiscal, ya que en la medida en que los individuos oculten información con el fin de eludir al fisco pueden llegar hasta el delito de evasión fiscal.

Algunas clases de elusión fiscal se caracterizan por envolver una serie complicada de transacciones (*ilusión fiscal*), que individualmente pueden ser consideradas como transacciones verdaderas, pero que tomadas en su conjunto otorga artificialmente ventajas de un incentivo o exoneración impositiva que no se podría obtener de otra manera. Como ejemplo puede tomarse el caso de W. J. Ramsey Ltd.,¹³ informado por los tribunales de justicia ingleses a principios de los ochenta. En este caso, una sociedad que había obtenido ganancias de capital sujetas a gravamen trato de escapar al pago de impuestos comprando a una firma de consultores fiscales un paquete de elusión. Como consecuencia de tal acto, la sociedad obtuvo pérdidas y ganancias artificiales, compensando las pérdidas artificiales con las ganancias reales, al mismo tiempo que sostenía que las ganancias artificiales estaban exentas del pago de impuestos. en razón de las reglas y normas particulares de las leyes fiscales de aquel entonces. Aunque en primera instancia, la sociedad logro eludir el pago de impuestos, los jueces apoyaron el reclamo de la administración tributaria, en el sentido de que los arreglos eran inefectivos en su totalidad, es decir, eran transacciones individuales verdaderas, pero en su conjunto eran ficticias. En otras palabras, se creó la ilusión de que

¹³ Op. cit. Pp.155-156.

algo había sucedido, para reclamar exenciones fiscales como si de verdad el hecho hubiese ocurrido.

Los comentarios vertidos hasta este momento sobre la evasión y elusión fiscal se refieren de manera general tanto a nivel doméstico como a nivel internacional. Resulta obvio que a nivel internacional ambas acciones se presentan con mayor variedad que a nivel doméstico. Por ello, a nivel internacional estos fenómenos se presentan con mayores oportunidades y facilidades que de manera interna. Por ejemplo, una persona puede fácilmente ocultar a las autoridades domésticas sus activos, fuentes de ingreso, sus arreglos comerciales y toda información importante para la administración tributaria si registra o lleva sus transacciones a otro país. También puede concentrar en el exterior las utilidades de las actividades internacionales, especialmente cuando las operaciones y actividades se han llevado a cabo fuera de la jurisdicción nacional. Como última opción, el contribuyente puede escapar de la administración tributaria al viajar a otro país. Al igual que en la evasión internacional, al situar los activos, ingresos e información relevante en otro país se puede eludir fácilmente, ya que las autoridades fiscales domésticas tienen poca posibilidad de conocer la naturaleza real de los arreglos y transacciones hechas fuera de su territorio.

3.2.1 Paraísos tributarios

Las ventajas que obtiene el contribuyente al utilizar a otro país como medio de evasión o elusión fiscal pueden ser grandes o mínimas, dependiendo de qué tan grandes sean las tasas de tributación en ese país con respecto a su país de origen. Por tal motivo los evasores y elusores internacionales utilizan los *paraísos tributarios* para hacer sus transacciones.

En términos generales, un paraíso tributario es un país sin impuestos o que sólo tiene tasas impositivas bajas. En ese país los ingresos y activos se puede movilizar interna y externamente sin consecuencias tributarias importantes o mejor aún sin ser sujetos de imposición. Cabe mencionar que cualquier país puede ser un paraíso tributario en relación con otro, ya que el país que tenga las menores tasas impositivas o que no grave cierto tipo de transacción puede ser considerado como paraíso tributario. Por ejemplo, si el país A grava la ganancias de capital y el país B no las grava, el país A puede considerarse como paraíso tributario.

Los usos de los paraísos tributarios pueden ser muy variados. Por ejemplo, los grupos multinacionales de sociedades (grupos de sociedades bajo un mismo o común control que realizan negocios en varios países) pueden encontrar conveniente que una o varias de sus subsidiarias se establezca en un paraíso tributario, de tal forma que sus dividendos puedan estar disponibles -con bajos o nulos gravámenes- para invertir en cualquier lugar dentro del grupo, sin necesidad de pasar dichos dividendos por la matriz del holding y sufrir altos impuestos. Por esta misma razón, dichos grupos pueden encontrar conveniente el registrar la propiedad de sus patentes en los países denominados paraísos tributarios.

No solo las sociedades multinacionales pueden hacer uso de los paraísos tributarios para reducir su pago de impuestos, también los individuos tales como artistas, deportistas, profesionales, novelistas y otros que perciben ingresos dentro y fuera de su lugar de residencia pueden encontrar conveniente el encaminar sus ingresos provenientes del exterior hacia una sociedad ubicada en un paraíso tributario. Dicha sociedad puede ser

creada con el único fin de reducir el pago de impuestos y puede ser propiedad del individuo o de personas muy allegadas a él. De tal forma que, la sociedad contrata al individuo por sus servicios realizados en todo el mundo, con una remuneración inferior a la que realmente cobra y la parte restante tendrá que pagarse directamente a la sociedad ubicada en el paraíso fiscal.

Por tanto, los paraísos fiscales representan un serio problema para las naciones que cuentan con impuestos altos, ya que erosionan la capacidad de las autoridades fiscales para la recaudación de los tributos. Este problema trata de atenuarse a través de la celebración de tratados tributarios entre los países, de tal forma que exista un mayor acercamiento entre sus administraciones tributarias, así como el intercambio de información sobre contribuyentes, asistencia técnica mutua. por mencionar algunas ventajas que se obtienen con la firma de dichos tratados.

3.2.2 Precios de transferencia

El precio de las transacciones que se realizan entre miembros de grupos de sociedades bajo el mismo o común control es conocido como precio de transferencia. Es un precio que no está influido por fuerzas externas al grupo, ya que las operaciones no son transacciones de mercado abierto. Dicho precio es originado al interior de las sociedades para registrar contablemente las transacciones realizadas entre éstas.

El precio de transferencia puede ser visto como una variante de evasión fiscal a través de la sobre o subfacturación, pero en este caso, el procedimiento consiste en vender un bien, a un precio artificialmente bajo, a una sociedad vinculada (a una filial, por ejemplo) que por alguna razón este exenta de impuestos o bien que ésta venda a un precio artificialmente alto un bien a otra sociedad vinculada.

El tipo de transacciones entre sociedades pertenecientes a los grupos multinacionales involucran generalmente a:

- Venta de bienes (incluyendo bienes semiprocesados).
- Transferencia de tecnologías, como regalías, pago por el uso de patentes, etc.
- Remuneración por servicios prestados, tales como: asesoría legal y/o financiera, asistencia técnica, compañías publicitarias, etc.
- Pago de intereses por préstamos realizados entre las sociedades pertenecientes al grupo.

Es importante mencionar que, muy frecuentemente, los bienes, servicios o tecnología son tan especiales que no existen pautas bien definidas para calcular con precisión el precio de transferencia. En este caso, el precio queda definido de acuerdo a como mejor les parezca (o convenga, según sea el caso) a las partes contratantes. Este procedimiento no es el correcto, ya que permite utilizar estos precios como un instrumento para evadir o eludir el pago de impuestos. El procedimiento correcto para obtener el precio de transferencia es el de tratar a las utilidades de las sociedades vinculadas (filiales) en forma individual o como

si las transacciones se hubiesen realizado entre sociedades independientes. A este precio se le conoce con el nombre de *arm's lenght*.¹⁴

Un claro ejemplo de como los precios de transferencia pueden ser utilizados para pagar la menor cantidad posible de impuestos en un grupo multinacional, es a través de transacciones hechas por sus sociedades o compañías ubicadas en distintos países. Para una sociedad 1 residente en un país A con altos impuestos, puede resultarle atractivo venderle a un precio bajo a la sociedad 2 situada en un país B (paraíso tributario) y ésta a su vez venderle a un precio alto a la sociedad 3 situada en el país C (también con altos impuestos). De tal forma que con esta venta triangulada, la utilidad total quedaría radicada en el paraíso tributario. Es importante recalcar, que los precios altos o bajos, antes mencionados, sólo se registran en la contabilidad del grupo, por ello, estos precios pueden establecerse a como mejor le convenga a cada sociedad vinculada a dicho grupo. La evasión de impuestos también puede llevarse a cabo a través de los precios de transferencia artificiales, sin la necesidad de recurrir a un paraíso tributario. Siguiendo con el anterior ejemplo, la sociedad o compañía 1 puede vender suministros o materias primas a la sociedad o compañía 3 a un precio de transferencia artificialmente alto. Si sabemos que tanto en el país A como en el C los impuestos son altos, pero que en éste último las leyes fiscales permiten trasladar o arrastrar pérdidas a ejercicios posteriores y como el precio de las materias primas resulta caro, la compañía 3 podrá reportar pérdidas (aunque éstas solo sucedan de manera contable y no de manera real), de tal manera que está acción le permita compensar cualquier impuesto que podría tener que pagar en esos casos.

Resulta imprescindible mencionar que, aunque los precios de transferencia pueden ser un instrumento útil para evadir al fisco, y que de hecho, deben de ser considerados en el contexto de la evasión, no implican necesariamente la ocurrencia de este fenómeno y por ello no son clasificados propiamente como evasión o elusión fiscal. Muy a menudo, dichos precios son difíciles de calcular (tanto para el contribuyente como para la autoridad fiscal) ya que regularmente no existen precios que puedan ser comparables.¹⁵ Para que no se les de mal uso estos precios, la autoridad fiscal debe de contar con personal altamente experimentado y capacitado y con suficiente información para verificar que el precio observado sea el que verdaderamente corresponde a la realidad.

3.2.3 Abuso de los tratados tributarios

Aunque los tratados tributarios tienen como principal objetivo el evitar la doble tributación, también tratan de evitar la evasión fiscal. En este contexto, resulta irónico que dichos

¹⁴ Es muy común utilizar el método de los precios comparados no controlados para calcular el precio *arm's lenght*. Es decir, se utiliza un precio para las mismas o similares transacciones hechas en las mismas o similares circunstancias por personas o sociedades no vinculadas que actúan de manera totalmente independiente una de la otra. Generalmente, los precios de transacciones entre una sociedad perteneciente a una multinacional y una sociedad independiente cae dentro de esta categoría. Si las transacciones o circunstancias no son exactamente las mismas, tendrán que hacerse los ajustes al precio, que se consideren pertinentes.

¹⁵ Existen métodos para realizar el cálculo de los precios de transferencia, entre ellos se encuentra el método de los precios comparables no controlados (*comparable uncontrolled price method*). Cuando éste no puede ser utilizado, puede recurrirse al método de reventa (*resale minus method*) y si éste tampoco resulta el más apropiado puede utilizarse el método de costo (*cost based method*). Solo si los tres métodos descritos no producen resultados viables, entonces, podrá utilizarse un cuarto método.

tratados puedan originar que el contribuyente no pague impuestos. Al celebrarse un tratado entre dos países, lo que se trata es de que el impuesto sea cobrado por una de las dos partes contratantes o en su defecto, que se repartan el monto del impuesto a cobrar. En un tratado bilateral, es posible que un contribuyente de un tercer país reduzca el pago de impuestos. Un ejemplo de este fenómeno puede darse cuando una sociedad en el país A recibe intereses generados por un préstamo realizado a una compañía o sociedad en el país B. Este último hace la retención del impuesto debido a que no existe algún tratado tributario entre ambos países. Sin embargo, el país B y el C tienen firmado un tratado tributario que exonera de impuestos a los intereses que paga un contribuyente desde el país B al país C y que a su vez, exonera del mismo pago de impuestos a los intereses que van desde el país C a los no residentes en el país C. Con ello, el contribuyente del país A puede establecer una subsidiaria en el país C a la cual decide prestarle el mismo monto que le hubo prestado a la compañía residente en el país B (bajo las mismas condiciones al cual le presto al residente en el país B) y decide transferir el pago de intereses que se realizaban del país A desde el país B al país C, de tal forma que con estas maniobras los intereses pagados no son sujetos de gravamen al pasar de B a C. Ahora tenemos que la subsidiaria ubicada en el país C recibe el mismo monto de intereses del país B que los que le debe pagar al país A por el préstamo realizado y por tanto, la subsidiaria no es sujeta de gravamen debido a que no registra utilidades ya que los intereses que paga al contribuyente en el país A se contrarrestan con los intereses que recibe del contribuyente en el país B. Con las anteriores transacciones realizadas el contribuyente en el país A ha logrado recibir desde el país B intereses libres de impuestos utilizando el tratado tributario entre los países B y C. Es difícil catalogar a este tipo de arreglos (que generalmente se les llama *treaty shopping*) como evasión fiscal, pero si representan un ejemplo claro de elusión, ya que aunque las transacciones son reales, en su conjunto, tienen por objetivo el de disminuir el pago de impuestos.

3.3. Posibilidad de las autoridades tributarias para enfrentarse con la evasión y elusión

Es claro que las autoridades fiscales disponen de instrumentos que les permitan combatir el problema de la evasión y la elusión fiscal. A nivel interno cuentan con disposiciones legales en contra de las distintas formas de elusión. A nivel internacional pueden hacer uso de los tratados tributarios e intercambiar información sobre los contribuyentes, el monto de sus activos y del volumen de sus transacciones. Lógicamente, se requiere que las administraciones tributarias se mantengan en contacto continuo y tratar de comprender las diferentes leyes fiscales, los procedimientos legales y administrativos, así como las prácticas comerciales de los países incluidos en los tratados.

3.4. Ausencia de evidencia cuantitativa

Aunque resulta muy difícil (sino es que completamente imposible) realizar una estimación satisfactoria del monto de la evasión y elusión fiscal a nivel internacional, debido a la naturaleza de estas actividades y que generalmente se fundamentan en el engaño y el ocultamiento o tergiversación de información vital para el cálculo apropiado del impuesto, no significa que este problema no deba ser tratado con seriedad o que no deba de considerarse como un asunto de enorme importancia. Es evidente que se carece de evidencias cuantitativas que permitan visualizar claramente la magnitud del problema, sin embargo es un problema que golpea a todos los países del mundo, en menor o en mayor medida y que repercuten directamente en el bienestar de la sociedad. Por ello resulta

imprescindible que la lucha contra la evasión se intensifique ya que no se vislumbra que este fenómeno este disminuyendo, sino por el contrario, con el creciente avance de los medios de comunicación a nivel mundial y la creciente sofisticación de los bancos y las transacciones financieras y en general, los crecientes avances tecnológicos que se registran día a día, están permitiendo que este fenómeno se este agrandando y expandiendo, con lo cual será más difícil combatirlo sino se toman cartas en el asunto de manera inmediata.

4. Formas de medir la evasión de impuestos.

Medir el monto de la evasión tributaria es un problema complejo. Se requiere de información bastante elaborada respecto a la economía. En la literatura hay existen varias métodos para dicho cálculo, el grado de aplicabilidad dependerá del sistema tributario que se aborde y del impuesto en particular. La elusión es más compleja de medir, ya que se requiere de información más detallada acerca del comportamiento de los contribuyentes.

Disponer de estimaciones de los montos que alcanza la evasión es importante por varias razones: la primera es porque nos permite dimensionar el problema, así, conocer la magnitud de la evasión puede determinar que se asignen recursos adicionales para la administración tributaria, se definan políticas de fiscalización o se modifique la legislación tributaria. En segundo lugar, la evasión fiscal es en cierto modo una medida de eficiencia de la administración tributaria, y conocer su evolución permite evaluarla. En tercer lugar, permite medir el efecto de políticas de fiscalización y tomar acciones correctivas. Idealmente, si la administración tributaria tuviera a su disposición estimaciones de evasión por impuesto y sector económico, podría focalizar los recursos de fiscalización en aquellos grupos de contribuyentes que más evaden, mejorando así su eficiencia y eficacia. Para medir la evasión pueden emplearse dos métodos preestablecidos que son: estimación de la economía subterránea y la estimación del incumplimiento tributario.

4.1 Evasión producida por la economía subterránea

La economía subterránea, oculta o clandestina se puede definir como la red de transacciones que se produce sin ajustarse a las leyes tributarias y por ende transgrede la ley y evade los impuestos correspondientes. Esta defraudación implica en algunos casos la evasión de todos los impuestos establecidos. Por ejemplo, si analizamos las ventas del comercio ambulante, en primer lugar estas se realizan en la vía pública, de modo que no hay pago de patentes o permisos por parte del Estado, para realizar esta actividad. En segundo lugar, las remuneraciones que se pagan a los vendedores están libres del pago del ISR, y tercero, las ventas efectuadas a través de toda la cadena de comercialización informal no pagan el IVA. Este problema representa una seria desventaja para los comercios establecidos conforme a la ley, ya que la competencia entre estos dos tipos de comerciantes resulta ser desleal. Algunas causas que explican la proliferación de las actividades económicas informales son:

- Fiscalización ineficiente. Si la posibilidad de ser fiscalizado es baja, el riesgo que enfrenta el infractor a ser penalizado es baja, entonces la rentabilidad de la economía subterránea se toma atractiva.

- Sanciones poco efectivas. Si las autoridades tributarias sorprenden al contribuyente evadiendo impuestos y la sanción no es lo suficientemente drástica, el contribuyente volverá a violar las leyes fiscales.
- Leyes complejas y/o engorrosas. La existencia de disposiciones legales que dificultan la formalización de actividades comerciales, trae como consecuencia el incremento de los costos de operación de las actividades económicas, pérdida excesiva de tiempo para realizar trámites, etc.
- Carga fiscal excesiva. Si el sistema tributario impone una carga muy alta a los contribuyentes el margen que puede obtener el comerciante vendiendo por la vía informal es alto.
- Margen de ganancias modesto en la economía informal. Si el margen de ganancias en la economía formal es relativamente bajo en comparación con la economía informal será más preferible laborar en esta última.

Algunos métodos para cuantificar el comercio clandestino son:

Método monetario. Consiste en estimar la magnitud de ingresos generados por la economía informal midiendo la rotación del dinero.

Método del insumo físico. Intenta determinar la magnitud de ingreso apoyándose en la producción de un insumo ampliamente utilizado y estable en el tiempo y mide su relación con la producción nacional proveniente de cifras oficiales. La diferencia que existe entre ambos se le atribuye a la economía informal.

Método de la encuesta. Intenta determinar el número de personas que laboran en la economía informal a través de la estimación de un ingreso per cápita aproximado, después se determinan los ingresos provenientes de esta actividad y sus efectos en la recaudación de impuestos.

4.2 Evasión por incumplimiento tributario

El incumplimiento tributario es la evasión producida por los contribuyentes que están registrados en la administración tributaria (brechas 1 y 2 de las que menciona Silvani). Para estimar esta evasión existen dos métodos: el primero analiza la evasión desde un punto de vista global y es conocido como el método del potencial tributario legal; el segundo es un análisis muestral de los contribuyentes llamado método de verificación especial de cuentas.

a) *Método del potencial tributario legal (macroeconómico).* Se basa en las cifras oficiales de las Cuentas Nacionales (CN). El impuesto evadido se define como la diferencia entre el ingreso tributario potencial legal y el ingreso tributario efectivo producto del sistema de tributación. El ingreso tributario potencial legal se obtiene ajustando las cifras de CN con las exenciones, descuentos y deducciones para hacerlo comparable con la base gravable. La recaudación teórica se estima aplicando la tasa impositiva legal a la base teórica construida con las CN y luego se compara con la recaudación efectiva (que se obtiene de los registros

oficiales de la administración tributaria), de modo que la diferencia da cuenta del incumplimiento tributario agregado. Este método es limitado debido a que se basa en cifras de CN y éstas no incluyen el ingreso generado por la economía que evadió impuestos (economía subterránea), aunado a ello, la información con que se construyen las CN no está exenta de evasión, entre otros motivos porque utiliza información tributaria.

Este método ofrece mayores ventajas cuando se aplica sobre gravámenes indirectos porque su base puede ser aproximada con cifras de las CN y porque generalmente estos impuestos consideran tasas proporcionales. El paso de la base teórica a la recaudación teórica no conlleva mayores problemas. Además permite construir una serie histórica, con lo cual se puede evaluar la tendencia de la evasión. En el caso de los gravámenes indirectos, que constan generalmente de tasas progresivas, la estimación con CN se torna menos ventajosa por la cantidad de suposiciones que se requiere aplicar para llegar a construir una aproximación razonable de la recaudación teórica. A pesar de esto, se considera que los estudios de evasión que usan este método son útiles para determinar su magnitud y su evolución, aún cuando no es posible evaluar cuán confiables son.

b) Método de verificación especial de cuentas (muestral o microeconómico). Corresponde a auditorías línea por línea realizadas sobre una muestra estratificada de contribuyentes de todo el país. Se determina el monto de impuestos que no se pagarán por acatar exactamente las leyes, determinado así un nivel de incumplimiento tributario. Así, la diferencia entre el impuesto antes y después de auditorías da cuenta del nivel de evasión. La confiabilidad de la medición está determinada principalmente por la calidad y profundidad de las auditorías y por la representatividad de la muestra. Este método es limitado debido a que se consideran muestras que provienen de un universo de declarantes, dejando afuera a la economía informal. La ventaja de este método es que si se realiza apropiadamente, permite aplicar todo el arsenal de técnicas estadísticas para definir niveles de confianza y precisión para los resultados, clasificar éstos por categorías, validar determinadas hipótesis, etc.¹⁶ Otra desventaja relativa es que sólo permite obtener medidas de las variables para el año o mes que se realiza.

5. Estimación de la evasión del impuesto al valor agregado en México¹⁷

La disminución de la evasión fiscal es uno de los principales objetivos del SAT. Con ello se logra una mayor equidad en el sistema tributario, una sana competencia entre los agentes económicos y se aseguran mayores ingresos para las arcas fiscales. Por esta razón, resulta fundamental establecer métodos permanentes de estimación de los niveles de evasión de los impuestos más representativos de la estructura tributaria.

Para saber el monto de la evasión del IVA utilizaremos el método del potencial tributario. Así, primero estimamos la base impositiva teórica con base a cifras del Sistema de Cuentas

¹⁶ Una excelente evidencia empírica (y con suficiente rigor estadístico) de la aplicación de este método puede verse en: Engel, E. Galetovic, A., y Raddatz, C. *Estimación de la evasión del IVA mediante el método de punto fijo*, documento de trabajo. SII, Santiago de Chile, 22 de abril de 1998.

¹⁷ Este apartado se basa casi su totalidad en: Del Campo Flores, Erik, *Estimación de la base, costo de las exenciones y evasión fiscal del IVA en México*, Gaceta de Economía, ITAM, Año 3, Núm. 6, México, D. F., 1998, pp. 203-217. Los datos aquí presentados se obtuvieron del Sistema de Cuentas Nacionales de México editado por el INEGI y los cálculos fueron realizados por el autor.

Nacionales de México. Segundo, se calcula la recaudación teórica aplicando a la base impositiva la tasa general del 15%. Finalmente, se compara la recaudación teórica con la recaudación observada, obteniendo a partir de su diferencia el costo de las exenciones, las reducciones de tasa en las zonas fronterizas y la evasión fiscal.

5.1 Estimación de la base teórica del IVA

El PIB se define como la producción bruta total menos el consumo intermedio, esto es el valor agregado de la economía. No todos los bienes y servicios están gravados con el IVA, si fuera así la base del IVA sería igual al PIB. Entonces, como existen bienes y servicios que están exentos o sujetos a tasas menores que la general, se realizarán los siguientes cálculos:

$$1) \text{ INPM} = \text{PIBPM} - D + \text{TCR} - \text{TCE} - \text{II}$$

Donde:

INPM = ingreso nacional disponible a precios de mercado.

PIBPM = producto interno bruto a precios de mercado.

D = depreciación.

TCR = pagos y transferencias corrientes del resto del mundo a factores de origen nacional.

TCE = pagos y transferencias corrientes a los factores de origen extranjero enviados al resto del mundo.

II = impuestos indirectos.

Una vez que hemos obtenido el INPM, calculamos la base del IVA de la siguiente manera:

$$2) \text{ Base del IVA} = \text{INPM} + \text{Imp} - \text{Exp} - \text{Rec IVA} + \text{BT} - \text{IN}$$

Donde:

Imp = importaciones sin maquiladoras.

Exp = exportaciones.

Rec IVA = recaudación del IVA.

BT = balanza turística.

IN = inversión neta

Es importante mencionar que la ecuación dos se base en las siguientes reflexiones:

1. Están gravadas con el IVA las importaciones de bienes y servicios cuya producción nacional también está gravada con dicho impuesto.
2. Como las exportaciones están gravadas a tasa cero, deben restarse al ingreso nacional.
3. El INPM incluye los impuestos indirectos, por tal motivo se le debe de restar la recaudación del IVA. El resto de los impuestos están incluidos en la base del IVA y por ello no son restados.
4. Se suma el saldo de la BT porque los turistas pagan IVA.

5. Como las empresas pueden acreditar el IVA pagado por sus compras de bienes de capital, se restó del INPM la inversión neta realizada. Se restó la inversión neta y no la inversión bruta porque para obtener el ingreso nacional ya se había restado la depreciación.

Los datos de estos cálculos se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Cálculo de la base del IVA, 1980-1996
(cifras en miles de millones de pesos de 1993)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AÑO	INPM (A)	Imp (B)	Exp (C)	Rec IVA (D)	BT (E)	IN (F)	Base del IVA (A+B-C-D+E-F)
1980	791.18	88.71	71.15	24.45	0.00	144.34	639.95
1981	853.67	97.35	78.42	27.60	0.00	172.56	672.44
1982	816.90	84.30	119.02	21.29	3.46	127.21	637.15
1983	759.24	56.88	140.62	28.14	7.46	49.64	605.18
1984	798.05	67.02	133.28	29.40	7.20	62.64	646.96
1985	834.41	79.66	118.74	28.29	5.78	77.02	695.80
1986	775.03	93.19	121.11	27.35	8.78	54.23	674.31
1987	804.34	93.89	144.63	30.72	10.52	51.71	681.69
1988	892.70	117.52	119.10	26.58	8.34	70.99	801.89
1989	952.26	126.80	113.86	28.46	7.03	76.57	867.20
1990	1009.06	137.45	117.96	35.50	6.44	94.25	905.24
1991	1068.11	144.41	163.14	35.50	7.28	108.10	913.06
1992	1106.55	166.30	159.42	29.19	6.17	125.04	965.37
1993	1118.11	158.09	169.16	28.79	6.35	116.66	967.93
1994	1167.34	188.61	194.08	30.27	7.35	134.16	1004.78
1995	1051.89	226.60	351.76	28.25	13.39	57.51	854.36
1996	1109.61	237.43	373.79	29.51	12.92	95.84	860.83

Fuente: cálculos elaborados por Del Campo Flores, Erik con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI, 1997.

5.2 Metodología para obtener el costo total de las exenciones, zona fronteriza y evasión fiscal

Para obtener la *recaudación potencial* se multiplicó la base del impuesto por la tasa general vigente de cada año. A la recaudación potencial se le restó la *recaudación observada* para obtener el costo total de las exenciones, de las reducciones impositivas en la zona fronteriza¹⁸ y de la evasión fiscal. Estos cálculos se muestran en el cuadro 2.

Con el fin de separar los costos de las exenciones de los costos de las reducciones impositivas en la zona fronteriza y de la evasión fiscal, es decir, la desagregación de la columna E del cuadro 2, se realizaron los siguientes cálculos. Primero se obtuvo el valor agregado de los bienes exentos (información que se encuentra en el SCN-INEGI) y después se sustrajo de la base del IVA dicho valor agregado para obtener la *base del IVA sin*

¹⁸ Se considera como zona o región fronteriza, la franja de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de Baja California Norte, Baja California Sur y Quintana Roo, el municipio de Cañanea, Sonora, así como la región de Sonora comprendida entre la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros de oeste del municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo el cruce de ese Río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.

exenciones (columna C del cuadro 3). A ésta última se le aplicó la tasa general vigente de cada año para obtener la *recaudación potencial considerando exenciones* (columna E del cuadro 3). Finalmente, se obtuvo la diferencia de la recaudación potencial considerando exenciones y la recaudación observada con el fin de obtener el costo de la evasión y de la zona fronteriza, que se muestra en la columna G del cuadro 3.

TESIS CON
FALLA DE CUBIEN

Cuadro 2
Costo de las exenciones, zona fronteriza y evasión fiscal, 1980-1996
(cifras en miles de millones de pesos de 1993)

AÑO	Base del IVA (A)	Tasa general (B)	Recaudación potencial (C=A*B)	Recaudación observada (D)	Costo de la evasión, exenciones y zona fronteriza (E=C-D)	F = E / D	G = E / C
1980	639.95	10%	64.0	24.45	39.54	162%	62%
1981	672.44	10%	67.24	27.60	39.64	144%	59%
1982	637.15	10%	63.71	21.29	42.43	199%	67%
1983	605.18	15%	90.78	28.14	62.64	223%	69%
1984	646.96	15%	97.04	29.40	67.64	230%	70%
1985	695.80	15%	104.37	28.29	76.08	269%	73%
1986	674.31	15%	101.15	27.35	73.79	270%	73%
1987	681.69	15%	102.25	30.72	71.53	233%	70%
1988	801.89	15%	120.28	26.58	93.70	352%	78%
1989	867.20	15%	130.08	28.46	101.62	357%	78%
1990	905.24	15%	135.79	35.50	100.29	283%	74%
1991	913.06	15%	136.96	35.50	101.46	286%	74%
1992	965.37	10%	96.54	29.19	67.35	231%	70%
1993	967.93	10%	96.79	28.79	68.00	236%	70%
1994	1004.78	10%	100.48	30.27	70.21	232%	70%
1995	854.36	15%	128.15	28.25	99.90	354%	78%
1996	860.83	15%	129.12	29.51	99.62	338%	77%

Fuente: cálculos elaborados por Del Campo Flores, Erik con información del SCNM del INEGI, 1997.

Cuadro 3
Costo de las reducciones impositivas en la zona fronteriza y de la evasión fiscal, 1988-1995
(cifras en miles de millones de pesos de 1993)

AÑO	Base del IVA (A)	Total exentos (B)	Base menos exentos (C=A-B)	Tasa general (D)	Recaudación potencial (E=C*D)	Recaudación observada (F)	Costo de la evasión y de la zona fronteriza (G=E-F)	H=G/F	I=G/E
1988	801.89	320.87	481.02	15%	72.15	26.58	45.57	171%	63%
1989	867.20	292.37	574.83	15%	86.22	28.46	57.76	203%	67%
1990	905.24	281.35	623.89	15%	93.58	35.50	58.09	164%	62%
1991	913.06	250.64	662.42	15%	99.36	35.50	63.86	180%	64%
1992	965.37	244.08	721.29	10%	72.13	29.19	42.94	147%	59%
1993	967.93	241.27	726.65	10%	72.67	28.79	43.87	152%	60%
1994	1004.78	242.86	761.92	10%	76.19	30.27	45.92	152%	60%
1995	854.36	258.64	595.72	15%	89.36	28.25	61.11	216%	68%

Fuente: cálculos elaborados por Del Campo Flores, Erik con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, 1997.

A continuación se presentan los cálculos que fueron necesarios para obtener la base impositiva de la zona fronteriza. Para ello se asumió que la base del IVA en dicha zona es equivalente al 10% de la base nacional restadas las exenciones debido a que este supuesto

fue utilizado en estudios previos de Aguirre y Shome.¹⁹ Resulta importante obtener la base de la zona fronteriza y después su recaudación potencial debido a que la tasa del IVA en dicha zona es menor, por ello la recaudación potencial mostrada en la columna H del cuadro 4 será menor a la recaudación potencial mostrada en la columna E del cuadro 3, porque en esta última columna se aplico la misma tasa del IVA a la zona fronteriza que la aplicada al resto del país. Es por ello, que la recaudación potencial en el cuadro 4 es menor que en la del cuadro 3 debido a las distintas tasas que se aplican en el país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 4
Costo de la evasión fiscal, 1988-1995
(cifras en miles de millones de pesos de 1993)

AÑO	Base menos exentos (A)	Base de la zona fronteriza (B=A*0.10)	Tasa del IVA en la zona fronteriza (C)	Recaudación potencial en la zona fronteriza (D=B*C)	Base menos exentos y zona fronteriza (E=A-B)	Tasa del IVA en la zona no fronteriza (F)	Recaudación potencial en la zona no fronteriza (G=E*F)
1988	481.02	48.10	6%	2.89	432.92	15%	64.94
1989	574.83	57.48	6%	3.45	517.35	15%	77.60
1990	623.89	62.39	6%	3.74	561.50	15%	84.23
1991	662.42	66.24	6%	3.97	596.18	15%	89.43
1992	721.29	72.13	10%	7.21	649.16	10%	64.92
1993	726.65	72.67	10%	7.27	653.99	10%	65.40
1994	761.92	76.19	10%	7.62	685.72	10%	68.57
1995	595.72	59.57	10%	5.96	536.14	15%	80.42

Fuente: cálculos elaborados por Del Campo Flores, Erik con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, 1997.

Cuadro 4 (continuación)
Costo de la evasión fiscal, 1988-1995
(cifras en miles de millones de pesos de 1993)

AÑO	Recaudación potencial total (H=D+C)	Recaudación observada (I)	Costo de la evasión (J=H-I)	Evasión como % de la recaudación observada (K=J / I)	Evasión como % de la recaudación potencial* (L=J / H)	Coefficiente de cumplimiento (M=100% - L)
1988	67.82	26.58	41.24	155%	60.81%	39.19%
1989	81.05	28.46	52.59	185%	64.88%	35.12%
1990	87.97	35.50	52.47	148%	59.65%	40.35%
1991	93.40	35.50	57.90	163%	61.99%	38.01%
1992	72.13	29.19	42.94	147%	59.53%	40.47%
1993	72.67	28.79	43.87	152%	60.38%	39.62%
1994	76.19	30.27	45.92	152%	60.27%	39.73%
1995	86.38	28.25	58.13	206%	67.29%	32.71%

Fuente: cálculos elaborados por Del Campo Flores, Erik con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, 1997.

* La tasa de evasión o de incumplimiento se define como el cociente entre el monto evadido y la recaudación potencial.

Para encontrar el monto de la evasión del IVA (es decir, la desagregación de la columna G del cuadro 3) se obtuvo por separado la base de la zona fronteriza y la base de la zona no fronteriza utilizando la base del IVA menos exenciones calculados en la columna C del cuadro 3. Para el cálculo de la recaudación potencial de la zona fronteriza multiplicamos la

¹⁹ Aguirre, Carlos y Shome, Parthasarathi (1989), *The mexican value added tax (VAT): methodology for calculating the base*. National Tax Journal, Vol. XLI.

base del IVA de esta zona por su tasa correspondiente. De la misma forma, para encontrar la recaudación potencial de la zona no fronteriza multiplicamos la base del IVA menos exenciones y zona fronteriza (columna E del cuadro 4) por la tasa correspondiente a esta zona. Así, sumamos las recaudaciones potenciales de ambas zonas para obtener la recaudación potencial total considerando exenciones y tasas menores en la zona fronteriza. Finalmente se le resta a ésta última la recaudación observada para obtener el costo de la evasión fiscal. Estos cálculos se muestran en el cuadro 4.

Estas cifras de evasión están sobreestimadas debido a que en la base del IVA menos exenciones (columna A del cuadro 4) no se introdujeron todos los conceptos que están exentos o sujetos a tasa cero. No obstante, si se considera que las exenciones no han cambiado en estos años, este método brinda una buena descripción del comportamiento de la evasión en México.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro 5
Costo de las exenciones, zona fronteriza y evasión fiscal, 1988-1995
(Cifras como porcentajes de la recaudación observada)

AÑO	Costo de la evasión (A)	Costo de la zona fronteriza ¹ (B)	Costo de las exenciones ² (C)	Total (D=A+B+C)
1988	155	16	181	352
1989	185	18	154	357
1990	148	16	119	283
1991	163	17	106	286
1992	147	0	84	231
1993	152	0	84	236
1994	152	0	80	232
1995	206	11	137	354

Fuente: cálculos elaborados por Del Campo Flores, Erik con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI, 1997.

¹ Cociente de los datos de la columna G del cuadro 3 y los datos de la columna D del cuadro 2 menos los datos de la columna A del cuadro 5.

² Datos de la columna F del cuadro 2 menos los datos de las columnas A y B del cuadro 5.

El cuadro 5 nos muestra en cuanto aumentaría, en porcentajes, la recaudación si se eliminará por completo la evasión, si se aplicarán las mismas tasas en las zonas fronterizas que en el resto del país y si se eliminarán las exenciones.²⁰ Por ejemplo, si en 1991 se hubiese eliminado la evasión, la recaudación hubiera aumentado en 163%, y si se aplicará la misma tasa en las zonas fronterizas que en el resto del país y no hubiese exenciones, en ese año, la recaudación hubiese aumentado en 17% y 106% respectivamente.

El cuadro 6 nos muestra el costo de la evasión fiscal, el costo de las reducciones en tasas en las zonas fronterizas y el costo de las exenciones, todos ellos como porcentaje de la recaudación potencial original. En todos los años, salvo 1988, la evasión generó grandes cantidades de recursos no recaudados, amén de que la suma de estos tres componentes resulta excesivamente elevado. Si bien es cierto que la evasión oscilo en este periodo de estudio entre el 34% y 45% de la recaudación potencial, las situación de las exenciones no es menos favorable, pues este rubro arrojó una disminución de la recaudación potencial de

²⁰ Sin tomar en cuenta que disminuiría el consumo al aumentar el impuesto en las zonas fronterizas y al eliminar las exenciones.

entre 25% y 40%. (véase la gráfica 1). De aquí la importancia de combatir más a fondo el problema de la evasión, de su cuantificación y de la homogeneización de tasas, para incrementar la recaudación y hacer más eficiente y menos onerosa la administración tributaria, que generaría una reducción de la carga fiscal de los contribuyentes y un ambiente más sano de competencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 6
Costo de las exenciones, zona fronteriza y evasión fiscal, 1988-1995
(Cifras como porcentajes de la recaudación potencial original)

AÑO	Costo de la evasión (A)	Costo de la evasión* (B)	Costo de la zona fronteriza* (C)	Costo de la zona fronteriza* (D)	Costo de las exenciones* (E)	Costo de las exenciones* (F)	Total (D=A+B+C)	Costo total*
1988	34.3%	41.24	3.6%	4.33	40.0%	48.13	78%	93.70
1989	40.4%	52.59	4.0%	5.17	33.7%	43.86	78%	101.62
1990	38.6%	52.47	4.1%	5.62	31.1%	42.20	74%	100.29
1991	42.3%	57.90	4.4%	5.96	27.5%	37.60	74%	101.46
1992	44.5%	42.94	0.0%	0.00	25.3%	24.41	70%	67.35
1993	45.3%	43.87	0.0%	0.00	24.9%	24.13	70%	68.00
1994	45.7%	45.92	0.0%	0.00	24.2%	24.29	70%	70.21
1995	45.4%	58.13	2.3%	2.98	30.3%	38.79	78%	99.90

Fuente: Datos tomados de los cuadros 2, 3 y 4.

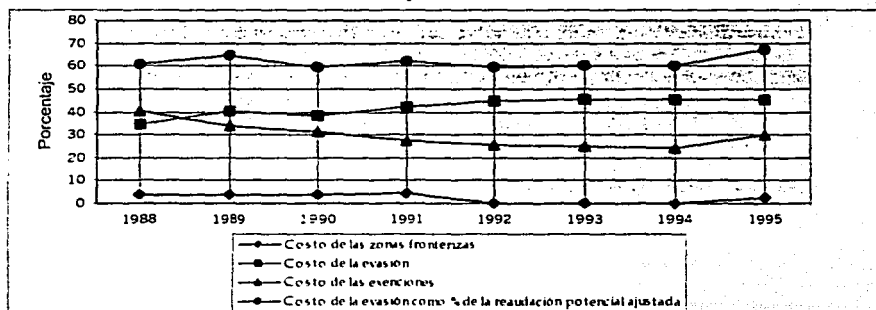
* Cifras en miles de millones de pesos de 1993.

¹ Cociente de los datos de la columna J del cuadro 4 y los datos de la columna C del cuadro 2.

² Cociente de los datos de la columna G del cuadro 3 y los datos de la columna C del cuadro 2 menos los datos de la columna A del cuadro 6.

³ Datos de la columna G del cuadro 2 menos los datos de las columnas A y B del cuadro 6.

Gráfica 1
Costo de menores tasas en la zona fronteriza, evasión y exenciones del IVA como porcentaje de la recaudación potencial, 1988-1995



Fuente: elaboración propia con datos de los cuadros 6 y 4.

El cuadro 7 nos muestra una comparación entre México, Chile y Colombia de las dimensiones de la evasión del IVA en México. Como podemos ver, las proporciones más grandes de este fenómeno las tiene México e incluso en 1990 tuvo el doble de evasión que en Colombia.

Cuadro 7
Evasión fiscal en México, Chile y Colombia. 1988-1995
 (Cifras como porcentajes de la recaudación potencial original)

AÑO	México	Chile	Colombia
1988	60.81%	50%	32%
1989	64.88%	53%	29%
1990	59.65%	55%	29%
1991	61.99%	48%	38%
1992	59.53%	n. d.	n. d.
1993	60.38%	n. d.	n. d.
1994	60.27%	n. d.	n. d.
1995	67.29%	n. d.	n. d.

Fuente: cálculos elaborados por Del Campo Flores, Erik con información del SCNM - INEGI, 1997 y Silvani, Carlos (1993).
 n. d. No disponible

TESIS CON
 FALTA DE ORIGEN

5.3 Base y evasión del IVA como porcentajes del PIB

La base del IVA ha oscilado entre el 46% y el 58% como porcentaje del PIB en los años comprendidos entre 1988 y 1995. No obstante, el porcentaje del PIB gravado apenas fluctuó entre un 15 y 23%. Por otra parte, se registró en promedio una evasión del IVA como proporción del PIB del 4.2%. Esta cifra resulta escandalosa, si vemos que para el mismo período de estudio la recaudación observada como porcentaje del PIB fue de apenas 2.6%, es decir, si se eliminará por completo la evasión del IVA, la recaudación de este impuesto podría alcanzar casi un 7% como proporción del PIB.

Cuadro 8
Base del IVA, evasión y consumo como porcentaje del PIB. 1988-1995

AÑO	PIB* (A)	Base menos exenciones* (B)	Base como % del PIB (C=B/A)	Costo de la evasión* (D)	Evasión como % del PIB (E=D/A)	Recaudación observada* (F)	Tasa general (G)	H* = F/G	% del PIB gravado (I = H/A)
1988	1042.07	481.02	46.2%	41.24	4.0%	26.58	15%	177.22	17.0%
1989	1085.82	574.83	52.9%	52.59	4.8%	28.46	15%	189.75	17.5%
1990	1140.85	623.89	54.7%	52.47	4.6%	35.50	15%	236.65	20.7%
1991	1189.02	662.42	55.7%	57.90	4.9%	35.50	15%	236.69	19.9%
1992	1232.16	721.29	58.5%	42.94	3.5%	29.19	10%	291.90	23.7%
1993	1256.20	726.65	57.8%	43.87	3.5%	28.79	10%	287.93	22.9%
1994	1311.66	761.92	58.1%	45.92	3.5%	30.27	10%	302.73	23.1%
1995	1230.99	595.72	48.4%	58.13	4.7%	28.25	15%	188.35	15.3%

Fuente: cálculos elaborados por Del Campo Flores, Erik con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI. 1997.

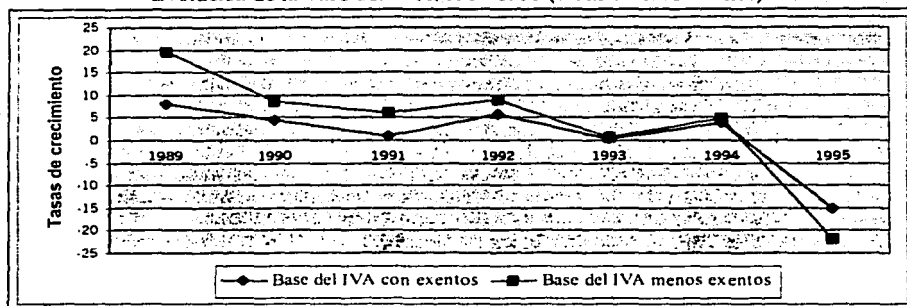
* Cifras en miles de millones de pesos de 1993

De los datos vertidos en el cuadro 8 podemos deducir que a mayor recaudación observada mayor será el porcentaje del PIB que se grave. Para incrementar la recaudación observada es importante reducir la evasión fiscal y eliminar las tasas preferenciales en las zonas fronterizas y las exenciones. Con ello se logrará reducir la extensa brecha que existe entre la recaudación observada y la potencial, con lo que se logrará un trato fiscal más justo y menor carga fiscal para los contribuyentes cautivos, amén de que la competencia entre los agentes económicos se vuelve más justa. Esta forma de incrementar la recaudación es más preferible que el aumento de la tasa general, ya que si ésta es muy elevada puede causar serias distorsiones en el sistema fiscal y económico, como la reducción del consumo o

incluso alentar el empleo informal y la evasión fiscal, creando un círculo vicioso difícil de eliminar.

Otro aspecto fundamental que repercute negativamente en el logro del objetivo de la equidad (vertical y horizontal) es la estrecha base tributaria, que con el paso de los años ha crecido muy lentamente e incluso ha decrecido, por lo que resulta fundamental el papel que juegue la fiscalización y el registro de contribuyentes (véase la gráfica 2).

Gráfica 2
Evolución de la base del IVA, 1989-1995 (tasas de crecimiento)

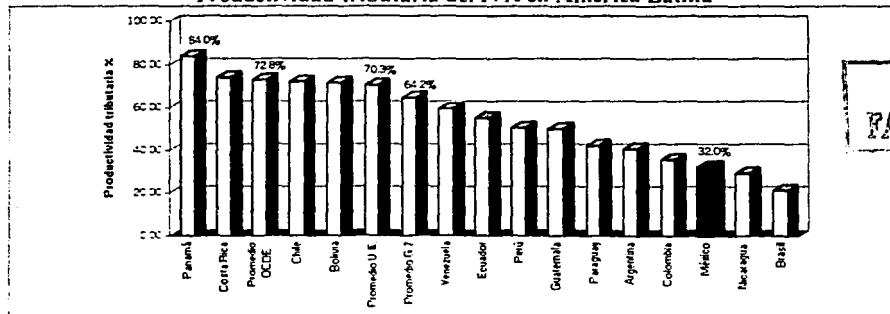


Fuente: Elaboración propia en base a cálculos propios con datos del cuadro 3

5.4 Productividad tributaria, tasa preferencial y exenciones del IVA en México

Una manera muy utilizada para medir el impacto de los tratos preferentes en México es estimar la recaudación del IVA por cada punto porcentual de su tasa general. Esto se obtiene calculando el cociente de la tasa efectiva del impuesto (recaudación como proporción de su base, el consumo) y la tasa general. El cuadro 9 nos muestra este cálculo para México en el período 1988-1995 y la gráfica 3 nos muestra una comparación de la productividad tributaria para un año específico en América Latina. Como podemos observar en esta gráfica, México tiene una de las productividades tributarias más pobres de América Latina.

Gráfica 3
Productividad tributaria del IVA en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 9
Productividad tributaria del IVA en México. 1988-1995

AÑO	Recaudación del IVA (% del PIB)	Recaudación Del IVA* (A)	Base menos exentos* (B)	Tasa efectiva (C=A / B)	Tasa general (D)	Productividad tributaria (E=C / D)
1988	2.6	26.58	481.02	5.5%	15%	36.8%
1989	2.6	28.46	574.83	5.0%	15%	33.0%
1990	3.1	35.50	623.89	5.7%	15%	37.9%
1991	3.0	35.50	662.42	5.4%	15%	35.7%
1992	2.4	29.19	721.29	4.0%	10%	40.5%
1993	2.3	28.79	726.65	4.0%	10%	39.6%
1994	2.3	30.27	761.92	4.0%	10%	39.7%
1995	2.3	28.25	595.72	4.7%	15%	31.6%
1999**	3.3	n. d.	n. d.	4.8%	15%	32.0%

Fuente: Cálculos propios con datos del cuadro 8.

Nota: la productividad del IVA se define como el cociente entre la tasa efectiva del IVA y la tasa general; y la tasa efectiva del IVA se define como la recaudación del IVA como porcentaje de su base, el consumo.

n. d. No disponible

* miles de millones de pesos de 1993.

** Datos obtenidos del cuadro 10.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro 10
Productividad tributaria del IVA en América Latina (años seleccionados)

Brasil (1997)	1.9	15.0	3.2	0.213
Nicaragua (1997)	3.9	15.0	4.4	0.295
México (1999) ³	3.3	15.0	4.8	0.320
Colombia (1997)	3.7	16.0	5.7	0.356
Argentina (1997)	6.1	21.0	8.5	0.405
Paraguay (1993)	3.4	10.0	4.2	0.421
Guatemala (1998)	4.4	10.0	5.0	0.504
Perú (1998)	6.5	18.0	9.1	0.508
Ecuador (1997)	3.8	10.0	5.5	0.553
Venezuela (1998)	5.3	12.5	7.4	0.592
Bolivia (1998)	7.0	13.0	9.3	0.714
Chile (1998)	8.5	18.0	12.9	0.717
Costa Rica (1997)	6.6	15.0	11.1	0.737
Panamá (1997)	2.3	5.0	4.2	0.847
Promedio OCDE (1996) ⁴	6.7	16.9	12.3	0.716
Promedio G-7 (1996) ⁴	5.2	13.7	8.8	0.677
Promedio U. E. (1996) ⁴	7.5	19.5	13.7	0.688

Notas: La productividad tributaria del IVA se define como el cociente entre la tasa efectiva del IVA y la tasa general.

1. La recaudación del IVA corresponde al nivel del Gobierno Central.

2. La tasa efectiva del IVA se define como la recaudación por concepto del IVA como porcentaje de su base, el consumo.

3. La cifra de tasa efectiva corresponde al año 1997.

4. Promedio simple entre los países disponibles.

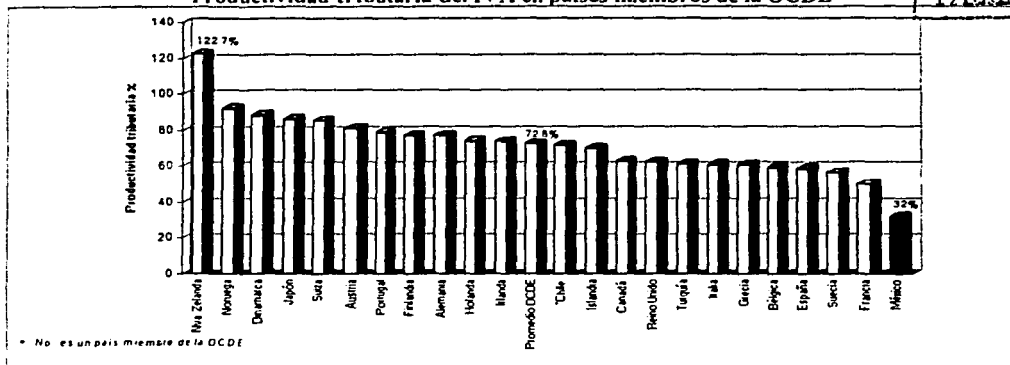
Fuente: Kalifa. S. (coordinador), *Una propuesta de reforma tributaria para México*, documento de trabajo (versión preliminar). Centro de Análisis y Difusión Económica, diciembre de 2000. Monterrey, N. L., p. 66.

Como podemos observar en el cuadro 10 una de las peores productividades de América Latina (sólo Brasil y Nicaragua están peor en este rubro) y del mundo, pues ocupa el último

lugar entre los países miembros de la OCDE (véase la gráfica 4). Mientras en México este rubro ha estado en promedio alrededor del 35%, en países que tienen similar tasa general del IVA ha sido mucho más alta, como es el caso de Chile y Argentina con 40% y 71% respectivamente (véase cuadro 10). Resulta más alarmante si vemos que el promedio de los países miembros de la unión europea es de 69%, del grupo de los siete (G-7) de 68% y de la OCDE de 71%. Esta baja productividad tributaria se ve reflejada en los pobres niveles de recaudación del IVA, donde México, por consecuencia, es de los países a nivel mundial que menos ingresos reporta por concepto de IVA como proporción del PIB y en general, los impuestos al consumo recaudados en México distan mucho de la potencialidad que deberían de tener.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfica 4
Productividad tributaria del IVA en países miembros de la OCDE



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 11.

Las menores tasas en las zonas fronterizas, la tasa cero, las exenciones y la evasión explican en gran medida la baja productividad del IVA en México, aunque ello también es un problema de eficiencia administrativa. No obstante, el impuesto al consumo más importante en México es el IVA y actualmente representa una proporción importante de los ingresos tributarios superando incluso el promedio de los países miembros de la OCDE (este fenómeno se debe principalmente a la estrecha base tributaria del impuesto sobre la renta, impuesto que reporta los mayores ingresos a las arcas fiscales). De hecho, los impuestos al consumo en México están muy distantes de su potencial en comparación con otros países. El siguiente cuadro nos muestra el nivel de productividad en los países miembros de la OCDE y los productos que cuentan con tratos preferentes en el IVA.

Es importante mencionar que generalmente se considera como una productividad tributaria baja a un rango inferior al 40%. En este mismo sentido, un intervalo de entre 40 y 70% se considera como una productividad tributaria media y niveles superiores al 70% se consideran como productividades tributarias altas.

Cuadro 11

Productividad tributaria y trato preferente por tipo de producto en el IVA en países miembros de la OCDE

Pais	Productividad tributaria ¹	Bienes y servicios con tasa cero	Bienes y servicios con tasa menor a la general
Nueva Zelanda	122.7	Metales preciosos de la refinación al distribuir	Adquisición de largo plazo en edificios comerciales
Noruega	92.1	Libros y periódicos, vehículos de segunda mano	Ninguno
Dinamarca	88.4	Periódicos	Ninguno
Japón	86.1	Ninguno	Ninguno
Suiza	85.2	Ninguno	Agua, alimentos, medicina, libros y periódicos
Austria	80.9	Ninguno	Agricultura, alimentos, libros, hospitales, vino, periódicos, arte y cultura
Portugal	79.1	Ninguno	Alimentos, libros, medicinas, transporte, electricidad
Finlandia	77.2	Suscripciones a periódicos y revistas, servicios de impresión, transportación internacional	Alimentos y bebidas no alcohólicas, alimentos para animales, medicina, libros, admisión a eventos culturales y deportivos
Alemania	77.0	Ninguno	Libros, alimentos, periódicos y transporte
Holanda	74.2	Ninguno	Alojamiento, agricultura, alimentos, periódicos, libros, equipo para discapacitados, libros, entretenimiento, museos, transporte, agua
Irlanda	73.8	Libros, ropa y calzado para niños, medicina oral, equipo médico selecto	Ninguno
Chile *	71.7	Ninguno	Alimentos, periódicos, libros, hoteles, electricidad y combustibles usados para calefacción residencial y de albercas
Islandia	70.0	Alimentos, transporte internacional, equipo y combustible para tráfico internacional	Ninguno
Canadá	62.9	Medicina, alimentos básicos, algunos servicios financieros, transporte internacional	Ninguno
Reino Unido	62.3	Alimentos, ropa para niños, transporte de pasajeros, libros, periódicos, servicios de agua y drenaje doméstico, medicinas por prescripción	Ninguno
Turquía	61.3	Ninguno	Alimentos básicos, agricultura, arrendamiento, vehículos de segunda mano, periódicos, libros y revistas, gas natural
Italia	60.9	Libros y periódicos, papel reciclado, hierro	Alimentos, medicinas, alojamiento, publicaciones semanales
Grecia	60.8	Ninguno	Alimentos, libros, cultura, medicinas, periódicos
Bélgica	59.4	Equipo para discapacitados, periódico	Agricultura, alimentos, vestido, carbón, oro
España	58.8	Ninguno	Alimentos, hoteles, restaurantes, equipo para discapacitados, medicinas, periódicos, servicios funerarios, transporte doméstico de pasajeros
Suecia	56.2	Medicina por prescripción, impresión de ciertas publicaciones	Alimentos, transporte de pasajeros, periódicos, hospedaje
Francia	50.4	Ninguno	Alimentos, medicinas, equipo para discapacitados, libros, hoteles, entretenimiento, museos, transporte, agua, periódicos
México	32.0	Alimentos, medicinas, maquinaria, equipo, insumos y electricidad para uso agrícola, agua, hielo	Compras a lo largo de las fronteras norte y sur

Notas: La productividad tributaria del IVA se define como el cociente entre la tasa efectiva del IVA y la tasa general; y la tasa efectiva de IVA se define como la recaudación por concepto del IVA como porcentaje de su base, el consumo.

* No es un país miembro de la OCDE.

Las cifras se refieren a un año entre 1993 y 1999 para cada país en particular

Fuente: Kalifa, S. (coordinador), *Una propuesta de reforma tributaria para México*, documento de trabajo (versión preliminar), Centro de Análisis y Difusión Económica, diciembre de 2000, Monterrey, N. L., p. 69.

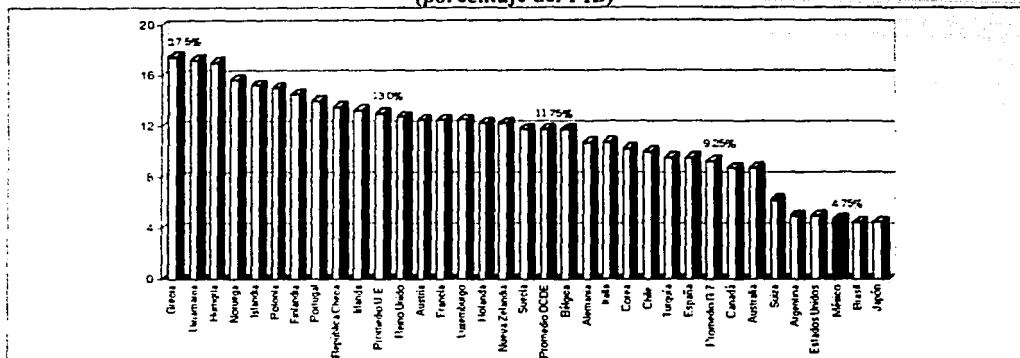
Por otra parte, y siguiendo con el tratamiento del IVA, vemos que la gráfica 5 nos muestra que en 1999 la recaudación por concepto de impuestos al consumo como proporción del PIB en los países miembros de la OCDE -al cual pertenece México- representaron el 11.7%, mientras que aquí solo se recaudaba por ese concepto menos del 5%, incluso en países en desarrollo tales como Chile, Turquía y Corea, se recaudó entre el 9 y 10% de su PIB.²¹ En la gráfica también vemos que el promedio de los países miembros de la Unión Europea es de alrededor del 13% como proporción del PIB, esta cifra va muy acorde con los datos presentados en el cuadro 3 del capítulo 3, el cual nos muestra que países europeos tales como Suecia o Italia recaudaron como porcentaje del PIB el 48.4% y el 31.3%,

²¹ Kalifa Assad, S. (coordinador), *Una propuesta de reforma tributaria para México*, documento de trabajo (versión preliminar), Centro de Análisis y Difusión Económica, diciembre de 2000, Monterrey, N. L., p. 63.

TESIS CON
PALA DE ORIGEN

respectivamente, sin incluir los ingresos por concepto de seguridad social.. Además, resalta que Chile, el país latinoamericano con mayor recaudación fiscal, obtuvo por este concepto el 18.6% como proporción del PIB en 1999.

Gráfica 5
Recaudación de impuestos al consumo en América Latina y en países miembros de la OCDE
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en Kalifa, S. (coordinador), *Una propuesta de reforma tributaria para México*, documento de trabajo (versión preliminar), Centro de Análisis y Difusión Económica, diciembre de 2000, Monterrey, N. L., p. 66

Como hemos visto en el cuadro 11, México es un país que cuenta con una gran cantidad de productos exentos o gravados a tasa cero, además de que en la frontera y algunas otras zonas del país se grava con una tasa del 10%, todo esto ocasiona que la base del IVA se reduzca drásticamente (véase cuadros 3 y 4).

Cuadro 12
Impacto distributivo del tratamiento preferente del IVA en México, 1995

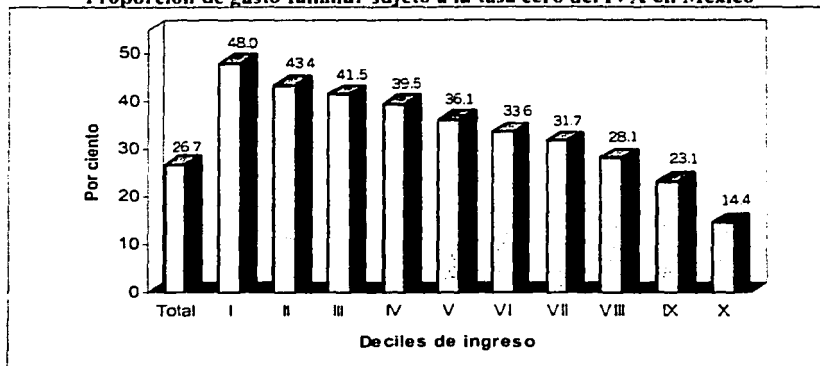
Grupo de ingreso	Bienes gravados a tasa cero		Bienes exentos	
	% del presupuesto de cada grupo	Gasto total en estos bienes (%)	% del presupuesto de cada grupo	Gasto total en estos bienes (%)
Total	26.7	100.0	18.4	100.0
I	48.0	3.9	10.2	1.2
II	43.4	6.0	12.0	2.4
III	41.5	7.3	15.3	3.9
IV	39.5	8.6	15.6	4.9
V	36.1	9.4	16.6	6.3
VI	33.6	10.3	17.0	7.6
VII	31.7	11.4	18.5	9.7
VIII	28.1	12.5	19.1	12.3
IX	23.1	13.8	19.3	16.7
X	14.4	16.8	20.7	35.1

Fuente: Kalifa, S. (coordinador), *Una propuesta de reforma tributaria para México*, documento de trabajo (versión preliminar), Centro de Análisis y Difusión Económica, diciembre de 2000, Monterrey, N. L., p. 71

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1998 (ENIGH-98) del INEGI el 45.1% del gasto promedio de las familias no paga IVA (bienes sujetos a

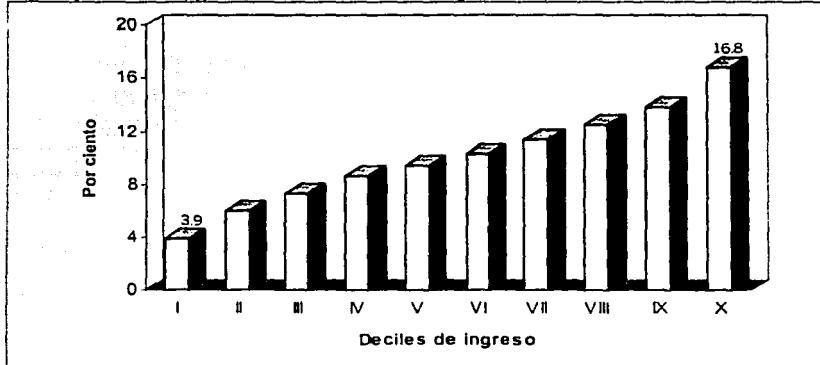
tasa cero y exentos). El 26.7% del gasto promedio de las familias está exento del IVA (gráfica 6a) y el 18.4% del gasto familiar promedio está sujeto a tasa cero (gráfica 7a). Es importante mencionar que aunque estas estimaciones toman exclusivamente a las familias, es una estimación bastante aceptable que refuerza la idea de que tasas preferenciales y exenciones reducen la base gravable y afectan seriamente el monto de la recaudación.

Gráfica 6a
Proporción de gasto familiar sujeto a la tasa cero del IVA en México



Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 12.

Gráfica 6b
Participación en el gasto nacional de bienes sujetos a la tasa cero del IVA en México

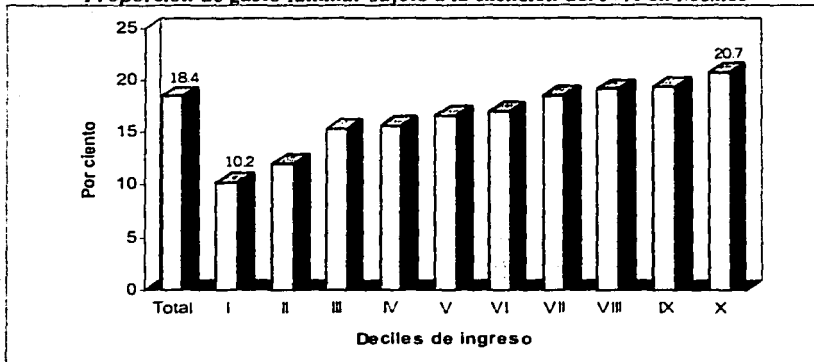


Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 12.

La gráfica 6a nos muestra que las familias más pobres asignan el 48% de su gasto a la compra de bienes con tasa cero, mientras que las familias con ingresos medios asignan el 36% (quinto decil) y las familias más ricas asignan el 14% de su gasto en bienes con tasa cero. Así, la tasa cero beneficia relativamente a quien menos tiene, es decir, nos encontramos ante una estructura regresiva. No obstante, en términos del monto total del beneficio recibido, las familias de menores ingresos recibieron únicamente el 3.9% de ese

beneficio, es decir, las familias más pobres solo participaron con 3.9% en el gasto en bienes sujetos a tasa cero, mientras que las familias más ricas tuvieron una participación en el gasto de bienes sujetos a tasa cero del 17%. Es decir que de la recaudación que se deja de percibir por tener una tasa cero, casi una quinta parte la recibe el decil con más altos ingresos, por lo que nos encontramos ante una estructura progresiva (gráfica 6b).

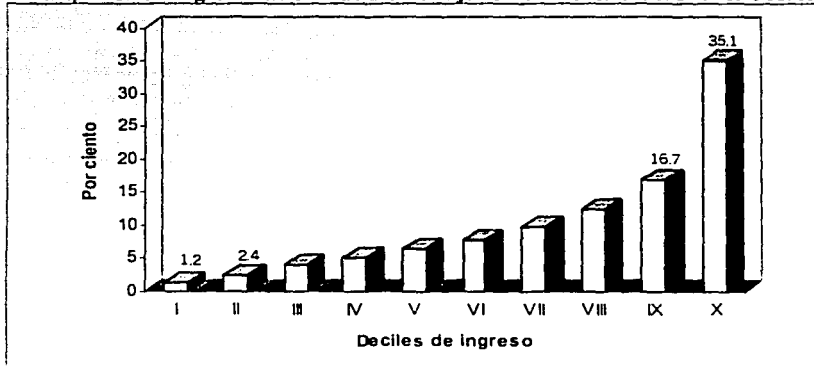
Gráfica 7a
Proporción de gasto familiar sujeto a la exención del IVA en México



Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 12.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Gráfica 7b
Participación en el gasto nacional de bienes sujetos a la exención del IVA en México



Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 12.

La gráfica 7a nos muestra que el 10% del gasto de las familias más pobres se asigna a la compra de bienes exentos, mientras que las familias más ricas asignan el 21% de su gasto a este tipo de bienes. Estas cifras nos muestran que en términos relativos, las exenciones benefician más a quienes más ingresos tienen. Aunado a ello, vemos que el beneficio total derivado de la existencia de bienes exentos es muy pobre en el caso de las familias con más bajos ingresos, pues representan sólo el 1.2% del gasto total en este tipo de bienes,

mientras que el decil con mayores ingresos representa el 35 del gasto total, por lo que nos encontramos frente a una estructura regresiva (gráfica 7b).

Como hemos visto, las múltiples exenciones y tasa cero, además de que no beneficia, tanto como se quisiera, a los consumidores finales, crean incentivos para la defraudación fiscal y complica la administración de los impuestos. Así, como se ha dicho, los tratos preferenciales reducen la base gravable y por ende la recaudación potencial. Por otra parte, si se elevarán los niveles de eficiencia en la fiscalización se podría aumentar la capacidad recaudatoria.

Eliminar el exceso de bienes exentos y con tasa cero implica un costo político para los instrumentadores de la política pública, pero es importante mencionar que al evaluar estos tratos preferenciales se deben de considerar los ingresos tributarios que se pierden, y compararlos con el beneficio que reciben las familias que realmente lo necesitan. Esto permitirá evaluar la efectividad del IVA como mecanismo de redistribución. Es importante mencionar que en México existen distintos programas de transferencia hacia los grupos más necesitados, como el programa *Progresá* iniciado en 1997 por el gobierno de Ernesto Zedillo y transformado por el gobierno de Vicente Fox en el programa *Contigo*. Además existen programas alimenticios, de desayunos escolares, abasto social de leche y diversos programas de gasto focalizado. Así, es factible pensar que la extensión de estos programas puedan contribuir a atenuar el rezago social de la población más necesitada en sustitución del subsidio que se da a través del IVA.

6. Economía subterránea y evasión fiscal

No existe una definición que sea aceptada mundialmente sobre este concepto, de hecho, éste difiere dependiendo de qué es lo que se quiera medir. Es importante la definición del concepto, ya que de ello depende las actividades que se analicen y que se cuantifiquen.

Las diferencias en las diversas definiciones de economía subterránea se dividen en dos tipos: aquellas que comprenden e conjunto de actividades legales e ilegales que no se registran en las estadísticas oficiales, y que por lo tanto no son gravadas o lo son en una menor medida; y segundo, las que consideran únicamente a las actividades lícitas y que tampoco son registradas o lo son sólo de manera parcial en las cifras de cuentas nacionales y en el sistema fiscal. En síntesis, podemos decir que la característica común de todas las definiciones reside en que la actividad subterránea escapa (en forma total o parcial), a la contabilidad nacional y al sistema fiscal.

Es importante mencionar que la economía subterránea está compuesta por la economía del crimen y del sector o economía informal. La economía del crimen, por definición se considera ilegal, y una vez que se descubre el ilícito, termina la actividad, ejemplo de ello es el tráfico de drogas y la evasión de impuestos. En el primer caso no es posible obtener ingresos tributarios recurrentes, mientras que en el segundo caso, dependiendo de la pena existente, se seguirán recibiendo ingreso tributarios. Por su parte, la economía informal se define de distintas maneras. la definición varía desde quienes la ven como un residuo, es decir, como la actividad que surge por la falta de capacidad de la economía formal para absorber la mano de obra disponible, lo que generalmente se traduce en empleos poco remunerados, y con ello una baja aportación de impuestos. Por otra parte, otros estudiosos

la ven como una actividad de alta rentabilidad, que surge para competir o complementar a la economía formal. lo que generaría en principio, importantes ingresos tributarios.²²

6.1 Determinantes del surgimiento de la economía subterránea

La existencia de las actividades subterráneas obedece, en gran medida, a la presencia de factores que constituyen un *incentivo* para ellas. Dichos incentivos pueden ser de distinta índole, dependiendo de las formas que adopten las actividades subterráneas. Entre estos incentivos se encuentran: proliferación de las regulaciones y reglamentaciones, trabas burocráticas, cargas fiscales elevadas, prohibiciones, etc.

En la literatura existente sobre este tema en los diversos países es casi unánime la identificación de cuatro causas que la generan y son: impuestos, reglamentaciones, prohibiciones y corrupción burocrática.²³

6.1.1 Impuestos

En general, se considera que tanto el nivel como el incremento de la carga fiscal son el factor más importante de estímulo o fomento a las actividades subterráneas. Por ende, los impuestos que tengan una tasa muy elevada serán los que más se evadan.

El desarrollo de la economía subterránea ha estado asociado estrechamente con aumentos significativos en la relación de la carga fiscal a PIB, la cual en algunos casos ha rebasado el 50%. Esto se refuerza con la idea de que aumentos en las tasas generales no necesariamente aumenta la recaudación e incluso pueden reducirla e incentivar la evasión fiscal y la economía informal.

Los diferentes tipos de impuestos propiciarán distintas formas de evasión, adquiriéndose con el tiempo un mayor grado de sofisticación tanto en las prácticas evasoras como en las fiscalizadoras. En el caso del ISR a personas físicas o morales las formas de evadir más comunes son la doble contabilidad y la subdeclaración de ingresos, así como el uso exagerado, y a veces ilegal, de las deducciones y exenciones fiscales.

La evasión al impuesto sobre las ventas o al valor agregado generalmente toma la forma de proliferación de pequeñas empresas no registradas fiscalmente y que venden bienes y servicios netos de impuestos, lo cual resulta conveniente tanto para el vendedor como para el comprador.

Las excesivas tasas impositivas a la importación de bienes y servicios en los países en desarrollo que incentiva al contrabando de productos de menor precio y mayor calidad que los domésticos. En igual forma, si los productos de exportación tienen gravámenes altos o simplemente no se permite su exportación, incentivará a que esta práctica se haga de

²² Tijerina, José Alfredo y Medellín, Antonio. *Tamaño del sector informal y esfuerzo fiscal en nivel internacional*. Centro de Análisis y Difusión Económica, documento de investigación N° 7, N. L., México, marzo de 1999.

²³ Vera Ferrer, Óscar. *La economía subterránea en México*, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Editorial Diana. 5ª reimpresión, septiembre de 1990, pp. 16-23.

manera ilegal. Esto repercutirá en una menor recaudación de impuestos por concepto de comercio exterior.

Por otra parte, cuando los impuestos al empleo y las contribuciones a la seguridad social son excesivas incentivarán a la búsqueda de acuerdos entre patrones y empleados, de tal forma que el patrón se beneficia al evadir el pago de los impuestos a la nómina, mientras que el trabajador recibe ingresos netos de impuestos y de contribuciones. Claro ejemplo de esta forma de evasión es el trabajo a domicilio que caracteriza a las industrias textil y mueblera.

En la medida que la carga fiscal aumenta, los contribuyentes cumplidos (a tasas razonables de impuestos) pasarán a actividades evasoras, ya sea de manera total o parcial. Esto se debe a que se vuelve más caro cumplir con las obligaciones fiscales.

La moralidad fiscal es la actitud ciudadana de un pueblo hacia la evasión de impuestos, es decir, la disponibilidad que tienen los individuos de ingresar a la economía subterránea. La moralidad fiscal está determinada por factores culturales, pero sobre todo por el costo (nivel de carga fiscal y efectividad de la administración tributaria) de cumplir o no con ella; de que la ciudadanía juzgue o perciba un nivel de impuestos justo o injusto; por la confianza o desconfianza a las autoridades y su legitimidad, y por la opinión que tenga la sociedad acerca del buen o mal uso que el gobierno haga de sus impuestos. Así, la actitud que asuma la ciudadanía frente a las actividades subterráneas y de quienes la practican oscilará entre el rechazo total, la tolerancia o la justificación plena de dichas actividades.

6.1.2 Reglamentaciones

La proliferación de reglamentaciones y regulaciones oficiales que se ven traducidas en abundantes leyes, reglamentos y personal burocrático que los crea y que se encarga de hacerlos cumplir, es un factor más para que la economía subterránea se expanda. Cada una de estas disposiciones administrativas tiene un efecto encarecedor (directo o indirecto) sobre las actividades productivas, en la medida que se tienen que destinar recursos para cumplirlas (tiempo, personal, etc.). Cuando el costo por el cumplimiento es elevado, los agentes económicos tendrán un *incentivo económico* para tratar de evadirlas. En este sentido, es importante remarcar el carácter económico de la evasión, ya que no tiene que ver con factores éticos o culturales sino meramente con la racionalidad económica del individuo. Por ejemplo, es preferible (más barato) pagar una "mordida" y obtener un permiso o autorización dada, que no tenerlos o tener que invertir una mayor cantidad de recursos en lograrlos.

6.1.3 Prohibiciones

Por lo general, las prohibiciones de determinadas actividades se debe a que son indeseables o delictuosas, como el tráfico de drogas, el juego ilegal, la prostitución, etc. Pero, independientemente de su justificación no económica, estas prohibiciones aumentan el precio de los bienes y servicios sujetos a éstas y por lo tanto las vuelve más rentables o atractivas y además peligrosas.

6.1.4 Corrupción burocrática

La corrupción burocrática es un fenómeno que se puede encontrar prácticamente en todo el mundo, independientemente de los sistemas de organización económica y política de los países.

Puede establecerse un nexo entre la corrupción burocrática y la proliferación de reglamentaciones y prohibiciones, así, cuando las actividades económicas (legales e ilegales) enfrentan reglas o prohibiciones excesivas, el uso de sobornos, cohechos, y "propinas" sirven como "lubricante" para obtener, de manera ágil y oportuna, licencias, permisos, y en general, el acceso a bienes o servicios cuya oferta es restringida.

En síntesis, los factores antes mencionados son los más relevantes en la determinación de la existencia de actividades económicas subterráneas; las cuáles nos permiten tener un panorama amplio de los incentivos y mecanismos que influyen en la creación o proliferación de dichas actividades clandestinas.

6.2 Implicaciones de la existencia de la economía subterránea

Las actividades económicas subterráneas son muy comunes en la mayoría de los países. Cuando su magnitud es relativamente pequeña, puede pasar inadvertida y no afectar a la economía en su conjunto, pero cuando es grande (en relación a la economía formal), o esta en plena expansión, puede crear serias distorsiones en las políticas públicas, económicas y sociales debido a que dichas políticas se llevan a cabo tomando como base los agregados macroeconómicos que se registran en el sistema de cuantías nacionales; ignorando gran parte de los agentes económicos y procesos productivos. Además, la efectividad de los instrumentos de la política económica será menor en presencia de actividades económicas subterráneas significativas.

6.2.1 Distorsiones en las estadísticas oficiales

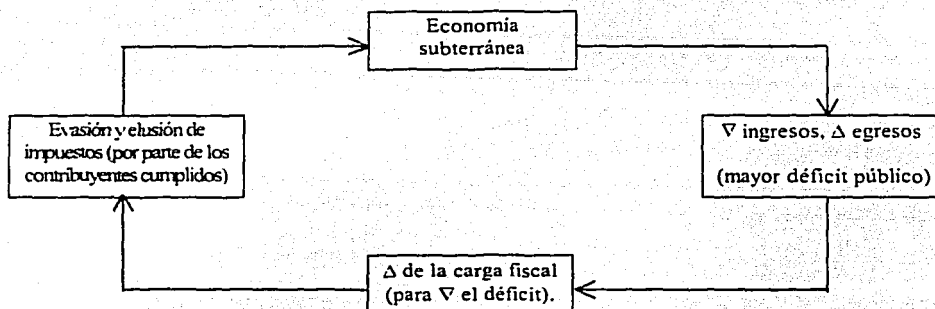
Mientras más grande sea el tamaño de la economía subterránea mayor será el grado en que las estadísticas económicas oficiales estén falseando la realidad económica de un país, por ejemplo, el PIB al no registrar las actividades subterráneas estarán subestimando el tamaño real de la economía y en consecuencia las proporciones que guarden otros indicadores con respecto al PIB estarán describiendo un cuadro falso de la actividad económica del país que se trate.

6.2.2 Mayor carga fiscal y evasión de impuestos

Si damos por hecho de que la mayoría de las actividades económicas informales son por definición evasoras de impuestos, las políticas públicas y de recaudación de ingresos y de distribución de la carga tributaria sufrirán severas distorsiones a medida de que dichas actividades ilícitas aumenten su magnitud. Los ingresos se verán reducidos en comparación con los gastos de la economía, cuya magnitud real es superior a la registrada, pues las actividades informales utilizan irrestrictamente la estructura física y de servicios que el gobierno sufraga. Esto afectará a los contribuyentes cumplidos, ya que las autoridades tendrán que aumentar la carga fiscal para atenuar el déficit fiscal ocasionado por la erosión de ingresos que se crea por la evasión fiscal. Es decir, los causantes cautivos estarán financiando a los evasores de impuestos. Esta situación genera un círculo vicioso ya que la presencia de las actividades subterráneas disminuyen los ingresos del gobierno, por lo que

este se ve en la necesidad de incrementar la carga fiscal a los contribuyentes cautivos lo que a su vez incentiva a que las actividades económicas altamente gravadas ingresen al mercado subterráneo.

Diagrama 1
Evasión de impuestos como consecuencia de la economía subterránea
(Círculo vicioso originado por la economía subterránea)



Fuente: elaboración propia con base en: Vera Ferrer, Óscar, *La economía subterránea en México*, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Editorial Diana, 5ª reimpresión, septiembre de 1990, capítulo 1.

Efectos similares al sistema fiscal pueden ocurrir con las políticas industrial, comercial, financiera, etc., debido a que estarán diseñadas en base a estimaciones macroeconómicas oficiales distorsionadas por la presencia de la economía subterránea.

6.2.3 Efectividad de la políticas económicas

Los resultados de las políticas económicas podrán ser contrarios a los esperados o su efectividad menor, debido a que dichas políticas se fundamentan en estadísticas oficiales subestimadas o sobreestimadas, según sea el tamaño de la economía subterránea. Por ejemplo, si se subestima la tasa de crecimiento de la economía registrada (por no tomar en cuenta que la economía informal está creciendo a tasas, mayores a la economía formal) podrían adoptarse políticas expansivas moderadas, que en realidad se convertirían en expansivas, provocando un sobrecalentamiento de la economía global (economía formal más economía informal).

6.3 Evasión fiscal y economía informal

La existencia del sector informal crea problemas de eficiencia y equidad en el sistema fiscal, por tanto, su regulación puede acarrear beneficios netos para la sociedad. Su existencia puede facilitar la evasión fiscal de los establecimientos formales, por ejemplo, si un agente económico inserto en el sector informal compra bienes en el sector formal y a él le conviene no pedir factura, si ello conlleva una reducción del valor del bien (por no pagar el IVA) optará por no pedirla. A su vez, el vendedor puede beneficiarse al no dar factura porque se ahorra el IVA que tendría que acreditar frente al fisco y declara menos impuestos

sobre la renta, al no registrarse la venta. Esta evasión será importante en la medida que los participantes del sector informal tengan relaciones comerciales sin comprobantes fiscales con el resto de la economía.

La literatura sobre el sector informal muestra que su fiscalización no necesariamente genera ingresos significativos, pero puede ayudar a abatir en parte la evasión del sector formal, y mejorar la recaudación. Así, algunos estudiosos del tema argumentan que la recaudación adicional que puede provenir de la incorporación del sector informal no sería significativa, por ser un sector con bajos ingresos. No obstante, hay que reconocer que se trata de un problema que va más allá de la simple recaudación, porque tiene sus causas en las crisis económicas recurrentes, y obedece a situaciones de falta de aplicación de la ley así como a un proceso que ha crecido a tal magnitud que ha propiciado la formación de poderosos grupos de presión.

Un estudio a nivel internacional²⁴ reveló que el tamaño del sector informal está relacionado inversamente con el resultado fiscal, esto también se verificó para el caso mexicano en el período 1987-1995. Es decir, un sector informal más grande se asocia con menor recaudación de ingresos públicos, así como de ingresos tributarios. Es posible que buena parte de la explicación de esta relación inversa se encuentre en los vínculos que existen entre el sector formal e informal. Esto es, a mayor sector informal menores ingresos públicos y tributarios en la medida en que ello facilite la evasión de impuestos en el sector formal de la economía. En consecuencia, la integración del sector formal mejoraría la equidad y la eficiencia en el sistema tributario, aún y cuando la recaudación sea mínima, el registro y fiscalización de dicho sector podrá incrementar la recaudación de ingresos tributarios al reducir la oportunidad de evasión del sector formal de la economía.

Abba Lerner²⁵ señala que si un bien o servicio no es sujeto de gravamen, sea por su alto costo o su imposibilidad de hacerlo, lo recomendable es gravar los bienes o servicios que ayudan a realizar estas actividades. Es decir, si no es posible gravar el sector informal directamente, entonces es recomendable gravar los insumos que se utilizan en la realización de estas actividades, aunque existen ocasiones en que esto resulta administrativamente costoso.

²⁴ Tijerina y Medellín. Op. cit.

²⁵ Citado por Tijerina y Medellín. Op. cit.

CONCLUSIONES

El nivel de ingresos del sector público es fundamental para que el Estado pueda financiar su gasto. Se habla de suficiencia tributaria un sistema fiscal cuando éste proporciona los ingresos públicos necesarios para financiar el gasto gubernamental. Los ingresos públicos pueden clasificarse de distintas formas, según sea el criterio que se utilice. El criterio más utilizado es el de su periodicidad, en donde los ingresos públicos se dividen en ordinarios y extraordinarios. Éstos últimos generalmente no reportan grandes cantidades al fisco, salvo en algunas "eventualidades", como cuando se dio el proceso de privatización más férrea de las empresas públicas. Los ingresos ordinarios se dividen en dos: de capital y corrientes, éstos últimos se dividen en ingresos no tributarios e ingresos tributarios. A lo largo de esta tesis vimos como sinónimos a los ingresos tributarios e impuestos, aunque el Código Fiscal de la Federación también considera como ingresos tributarios a las aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos, además de los impuestos. Como los impuestos tienen características muy distintas a los otros rubros y las fuentes oficiales manejan la misma clasificación que hemos utilizado, optamos por tomar a los impuestos como el total de los ingresos fiscales.

Al igual que los ingresos tributarios, los ingresos fiscales pueden clasificarse de distintas formas, aunque la más usual es catalogarlos en impuestos directos e indirectos. Así, el impuesto que más reporta ingresos al fisco es el impuesto sobre la renta (ISR), que históricamente ha recaudado alrededor del 5% del PIB. En este mismo sentido, el impuesto al valor agregado (IVA) es el impuesto indirecto que más ingresos reporta al fisco. La importancia de estos dos impuestos radica en que ambos recaudan alrededor de dos tercios del total de los ingresos fiscales, es decir, alrededor del 8% del PIB, de ahí la importancia de analizar el fenómeno de la evasión y de sus determinantes.

Una premisa fundamental que se maneja en el capítulo uno de la tesis es que la carga del impuesto la soportan tanto consumidores como productores, esto porque los impuestos son equivalentes. De ahí que lo importante fue saber sobre quien recae en mayor medida la carga excesiva del impuesto. Así, en un contexto de equilibrio parcial el objetivo consistió en demostrar que todo impuesto, salvo el de cuantía fija, genera distorsiones en el sistema económico, dado que la producción se reduce y los excedentes del productor y consumidor también se ven reducidos. El análisis de quién soporta la carga se le conoce como incidencia fiscal y los instrumentos teóricos sobre los cuales no valimos fueron las elasticidades precio de la demanda y de la oferta. Con ello llegamos a la conclusión de que la parte del mercado que soporta una mayor carga fiscal es aquella que es menos sensible. Por ejemplo, si la oferta de un bien es menos elástica que su demanda, la carga fiscal recaerá en mayor medida sobre los productores. Por otra parte, el nivel de la carga excesiva del impuesto o pérdida irrecuperable de la eficiencia generada por la introducción de un impuesto también depende de las elasticidades precio de la demanda y de la oferta, mientras más sensibles sean éstas mayor será la pérdida irrecuperable de la eficiencia, es decir, mientras más elásticas sean las curvas de oferta y demanda mayor será la pérdida irrecuperable de la eficiencia. Por último, también es importante mencionar que ante montos exagerados del impuesto, la pérdida irrecuperable de la eficiencia es mayor. Por supuesto, este análisis supone competencia perfecta en los mercados y solo se remite al equilibrio parcial.

Como hemos visto, por definición un impuesto genera distorsiones, con excepción del impuesto lump sum o de cuantía fija. Entonces, una estructura tributaria que sea eficiente tratará de generar las menores distorsiones posibles. La situación de México con respecto al nivel de ingresos tributarios, y en general del total de los ingresos públicos, resulta alarmante, pues el pobre nivel de recursos que obtiene el Estado no le permite tener un cierto margen de maniobrabilidad aceptable. Así, entre las causas principales que ocasionan estos niveles de ingresos tan precarios se encuentran: estructura fiscal no acorde a la realidad del país, es decir, bases gravables estrechas, múltiples tasas, exenciones y regímenes preferenciales; administración fiscal ineficaz e ineficiente; leyes fiscales poco claras; y un alto grado de incumplimiento tributario. Dichas variables generalmente se encuentran entrelazadas, por lo cual una genera la otra, formando un círculo vicioso difícil de controlar.

La estructura fiscal en México resulta ser muy inequitativa debido a que la carga fiscal se distribuye en tan sólo la mitad de la población económicamente activa. Aproximadamente, la PEA esta conformada por 39.5 millones de personas, de las cuales 19 millones son las que contribuyen con el pago de impuestos. De lo anterior tenemos que menos de 2, 000 compañías aportan alrededor del 65% de la recaudación total y otros seis millones de contribuyentes cautivos (asalariados) contribuyen con el 10% de los ingresos fiscales. Es por ello que urge incrementar las bases tributarias, sobre todo las concernientes al consumo, pues son las que generan menos distorsiones en el sistema económico, además de que a nivel internacional la tendencia nos muestra que los impuestos al consumo están aportando mayores recursos que los impuestos al ingreso o la riqueza, ya que éstos últimos inhiben el ahorro y la disposición a trabajar. Aunado a esta problemática, el alto grado de evasión en México de los principales impuestos (ISR e IVA) oscila entre el 45 y 50%, es decir, si se eliminará por completo este fenómeno, se obtendrían ingresos fiscales de alrededor del 20% como proporción del PIB y no la actual cantidad que se encuentra cerca del 11%.

Por otra parte, la administración fiscal en México resulta ser ineficiente e ineficaz, que trae como consecuencia un bajo riesgo de detección para los contribuyentes morosos y que se ve reflejado en una baja productividad tributaria. Países con grado de desarrollo y estructuras tributarias similares al de México recaudan poco más del 5% como proporción del PIB que nuestro país, es decir, que sin necesidad de hacer cambios en la estructura, México podría aspirar a mayores niveles de ingresos tributarios, mas no se le ha dado la debida importancia a la función fiscalizadora de la administración fiscal. Esto nos lleva a plantear la alternativa de hacer modificaciones al Servicio de Administración Tributaria que le permitan aumentar los niveles de cumplimiento voluntario y que su efecto disuasivo sea mayor al actual, es decir, que cobre mayor presencia ante la sociedad y los contribuyentes, así como elevar el riesgo de detección de los individuos que infrinjan las leyes fiscales.

Con respecto al Impuesto al Valor Agregado podemos concluir que las excesivas exenciones, tasa cero y tasa menor a la general en las zonas fronterizas reducen la base tributaria y ocasionan serias inequidades fiscales. El objetivo de esta particular estructura obedece a que el Estado intenta redistribuir el ingreso de los sectores más ricos hacia los sectores más desprotegidos. Sin embargo, la evidencia empírica nos muestra que los impuestos fallan en su carácter de redistribuidores del ingreso, por lo cual se sugieren otros

mecanismos tales como gasto focalizado hacia sectores específicos de la población, programas de gasto social como PRONASOL, PROGRESA o CONTIGO, por mencionar algunos. Es decir, se refuerza la tesis de que entre los principales objetivos de los impuestos no está la de redistribuir el ingreso, sino la de financiar el gasto y a través de éste último cumplir con el objetivo de redistribución.

Como hemos mencionado con anterioridad, se habla de suficiencia en el sistema tributario cuando éste proporciona los recursos necesarios para financiar su gasto. En este sentido, debemos avanzar por dos caminos: incrementar la capacidad recaudadora, es decir, ampliar las bases gravables y aplicar un método de sanciones que disuada contribuyente en su intento por no cumplir con sus obligaciones fiscales y, mejorar la eficiencia de la administración tributaria. Pues bien, hemos visto que las bases gravables no son amplias, que las leyes fiscales son poco claras e incentivan la elusión y que la acción fiscalizadora de la administración fiscal es deficiente, por lo cual la recaudación fiscal es bastante limitada, debido principalmente a tres factores: deficiente estructura fiscal, ineficiente administración fiscal y alto grado de evasión fiscal. Por ello, estos tres grandes problemas son los que deben de resolver los hacedores de las políticas públicas y en especial, los hacedores de la política fiscal. Es importante corregir estos tres grandes problemas de manera agrupada, pues si solo se atienden de manera parcial, los resultados pueden no ser los esperados. Por ejemplo, de nada servirá corregir la actual estructura tributaria, sino va acompañada del fortalecimiento del órgano recaudador y fiscalizador, es decir, una reforma a la estructura fiscal debe de ir acompañada de una reforma a la administración y en la medida en que estas reformas se cristalicen, se podrán ver resultados positivos en el combate a la evasión fiscal.

Hemos corroborado a lo largo de la tesis que la evasión de impuestos es un fenómeno que afecta a toda la sociedad en su conjunto, pues los efectos de este problema involucran a todos los agentes económicos del país, ya que la evasión tiene lugar en todas las actividades económicas y profesiones. El primer efecto notorio de este mal es una reducción de los ingresos del Estado deteriorando las finanzas públicas. Este problema hace que los gobiernos tiendan a elevar la carga tributaria, vía aumento de las tasas impositivas o creación de nuevos impuestos, para de ese modo corregir el déficit fiscal. Otro efecto notorio es que se crea una competencia desleal entre los evasores y los agentes económicos que sí cumplen con sus obligaciones fiscales, es decir, se introducen serias distorsiones e inequidades en el sistema impositivo

La cuantificación de la evasión fiscal en México debería de institucionalizarse, ya que si no se tienen datos precisos de la magnitud y seriedad del problema, no pueden tomarse las medidas y políticas pertinentes para su reducción. Hemos hablado ampliamente de dos de sus determinantes: la estructura fiscal y la ineficiencia fiscalizadora. Pero además existen otros dos factores: uno se relaciona con el diseño de las leyes fiscales y el otro con el grado de aceptación del sistema fiscal. El primero se debe esencialmente a que dichas leyes no están bien definidas y generalmente son muy complejas y permiten un alto grado de discrecionalidad en su interpretación. Así, podemos aseverar que en la medida en que las leyes fiscales sean menos discrecionales y menos complejas, el grado de cumplimiento tributario podrá ir en aumento. Por lo que respecta al grado de aceptación del sistema fiscal intervienen variables no solo de carácter económico, sino también de carácter psicológico y

moral, además de que la misma evasión ocasiona que el individuo no acepte el sistema fiscal, es por ello, que no solo la administración fiscal, sino todo el aparato estatal debe de encargarse de crear y expandir la conciencia tributaria entre los ciudadanos, que repercuta en un mayor nivel de cumplimiento voluntario.

Por otra parte, con base en el análisis empírico de la evasión se concluye que para incrementar la recaudación no es necesario aumentar la tasa impositiva general, ya que puede resultar contraproducente y crear un efecto contrario al esperado (este es un claro ejemplo de la curva de Laffer), debido a que mayores tasas pueden provocar mayores distorsiones en la economía, desincentivando el consumo, alentando la evasión e incentivando el trabajo informal. Por ello resulta mejor opción, para incrementar los niveles de recaudación, combatir la evasión y homogeneizar las tasas y eliminar las exenciones. Este último punto es conflictivo, pues conlleva costos políticos por asumir posturas que son impopulares pero necesarias, ya que existe evidencia empírica suficiente que apoya la tesis de que las tasas preferenciales y exenciones benefician en mayor medida a los estratos de la población con mayores ingresos. Así, la base estrecha que tiene el IVA en México y el alto nivel de incumplimiento explican la baja recaudación de este impuesto comparado con otros países de similar desarrollo económico

Por otra parte es importante mencionar que la administración tributaria juega un papel trascendental en la lucha contra este fenómeno, pues en la medida en que actúe con mayor eficiencia y haga que el contribuyente perciba que el riesgo subjetivo de ser detectado evadiendo impuestos sea alto, mayor será el nivel de cumplimiento y menor el de la evasión. Es por ello que la función de fiscalización en la administración fiscal se vuelve un punto medular en la lucha contra la evasión. Así que podemos aseverar que a mayor eficiencia y eficacia de la administración fiscal, mayor será el riesgo de detección del evasor y por ende menores niveles de incumplimiento.

Finalmente si bien es cierto que los determinantes de la evasión son muy variados y de distinta índole (económicos, políticos y culturales), con lo anteriormente dicho vemos que la composición de la estructura fiscal y el proceder de la administración tributaria determinan en gran medida el nivel de evasión fiscal que existe en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aquino, Miguel A, *La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirla*, Monografía, UNNE, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- Ayala, José, *Economía del sector público*, Facultad de Economía, UNAM, 1ª Ed., México, 1999, pp. 219-281.
- -----, *Economía pública: una guía para entender el Estado*, Facultad de Economía, UNAM, 1ª Ed. México, 1998, pp. 156-157.
- Bergman, Marcelo. *La administración tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE. México, D. F. 2000.
- -----, *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿el tema previo a la reforma fiscal?*. Programa de presupuesto y gasto público. CIDE, México, D. F., 2001.
- Bravo, Ernesto, *La política impositiva: aspecto central en el proceso de cambio estructural de la economía mexicana en el periodo 1982-1992*, Tesis, Facultad de Economía, UNAM, México, 1995, pp. 39-49.
- Brosio, Giorgio, *Las finanzas públicas*, Colección: El Mundo Contemporáneo, Ed. Oikos-tau, Barcelona, España, 1990, pp. 38-47.
- Cabezas, Ramiro, *Elementos de administración y política tributaria para gobiernos municipales*, FUNDACOMUN, Departamento de Programas Municipales, Venezuela, Caracas, 1968, pp. 139-175.
- Centro Interamericano de Administradores Tributarios, Instrumentos y procesos para el control de las actividades off-shore y los refugios tributarios en *La función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión*, Servicio de Administración tributaria de México, Santiago de Chile, abril de 2001.
- -----, La legitimación social y política del combate a la evasión tributaria en *La función de la fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión*, Tema 1.2, Secretaría de Ingresos Fiscales de Brasil, Santiago de Chile, abril de 2001.
- -----, La reducción de la evasión tributaria como vía para el financiamiento fiscal en: *la función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión*. Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), Santiago de Chile, abril de 2001.

- -----, Los instrumentos para la medición de la evasión tributaria en: La función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión, SII de Chile, Santiago de Chile, abril de 2001.
- CEPAL-PNUD, Serie Política Fiscal # 17.
- CIAT-IEF, *Administración, política y enfoques cooperativos entre las administraciones tributarias para desestimar la elusión y la evasión*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989, pp.151-175.
- *Código Fiscal de la Federación y Reglamentos Fiscales*, Ediciones Fiscales ISEF, 1ª reimpresión, 1997, pp. 3-5.
- Cowell, Frank, *Engañar al Estado: un análisis económico de la evasión*, Alianza Editorial, 1995, caps. 1-3, 6-9.
- Del Campo Flores, Erik, *Estimación de la base, costo de las exenciones y evasión fiscal del IVA en México*, Gaceta de Economía, ITAM, Año 3, Núm. 6, México, D. F., 1998, pp. 203-217.
- Echeverría Herrera, Alfredo, *El sigilo bancario*, Documento de trabajo, Servicio de Impuestos Internos de Chile, septiembre de 2000.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política*, Revista El Mercado de Valores, Nacional Financiera, S. N. C., Año LIX, México, D. F., Julio de 1999.
- Febres, J. Gomes da Cruz, M y Bès, M, *Indicadores de gestión para el área tributaria*, documento de trabajo, BID, Washington, D. C. 1998.
- Fernández, Arturo (coordinador), *Una agenda para las finanzas públicas de México*, ITAM, Gaceta de Economía, Número especial, Primavera 2001, México, D. F., pp. 297-300, 315-317.
- Giorgetti, Armando, *La evasión tributaria*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1967, pp. 15-22.
- Hernández Trillo, F, Guerrero Amparán, J. P. y Zamudio, A, *Los impuestos en México: ¿quién los paga y cómo?*, Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, México, D.F. 2001.
- Hernández Trillo, F, Scott, J. y Zamudio, A, *La reforma hacendaria integral: algunos retos*, Revista Este País: tendencias y opiniones, N° 119, México, D. F., febrero de 2001, pp. 28-37.
- INEGI, *El ingreso y gasto en México*, Edición 1997, pp. 320-325.

- Jorrat de Luis, Michel, *Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria*, documento de trabajo, Jefe de estudios, Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile, Santiago de Chile, octubre de 1996. www.sii.cl/pagina/infgeneral/estudios/TRIBUTARIOS.htm.
- Kalifa Assad, Salvador (coordinador), *Una propuesta de reforma tributaria para México*, documento de trabajo (versión preliminar), Centro de Análisis y Difusión Económica, diciembre de 2000, Monterrey, N. L., www.cade.org.mx
- Mankiw, Gregory, *Principios de economía*, Mac Graw Hill, 1ª Edición, Madrid, España, 1998, pp. 107-123, 149-162, 223-243.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, 5ª edición, Mc. Graw Hill, 1992.
- Nicholson, Walter, *Teoría microeconómica Principios básicos y aplicaciones*, Sexta edición, Mc Graw Hill, 1997, cap. 7.
- Pérez, Alicia y Vidales Erika, *La evolución de los ingresos públicos en México, 1988-1994 y el análisis de la reforma fiscal*, Tesis, Facultad de Economía, UNAM, México, 1995, pp. 14-68.
- Pita, Claudino, Las atribuciones legales de la administración tributaria en La función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión. CIAT (secretaría ejecutiva), Tema 3.1., Santiago de Chile, 2-5 de abril de 2001.
- Rains, Luisa, Febres, Jorge y Bés, Martín, *La asistencia a los contribuyentes en el marco de la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias*, documento de trabajo, BID, Washington, D. C., 1997.
- Revilla. Eduardo y Zamudio, Andrés, *Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México*, Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, México, D.F., 2001.
- Rosen, Harvey S, *Public Finance*, Editorial Irwin, tercera edición, Boston, MA. USA, 1991, pp.314-328.
- Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, 1ª Edición, Barcelona, España, 1988, pp. 425-493.
- Stiglitz, Joseph E, *La economía del sector público*, 2ª edición, España. Antony Bosch, 1995, caps. 4, 16,17, 20, 24, 25.

- Tijerina, Alfredo, *Propuesta de reforma en el Impuesto al Valor Agregado*, documento de investigación N°2, Centro de Análisis y Difusión Económica, Nuevo León, México, 1998, pp. 1-30.
- Tijerina Guajardo, José Alfredo, *Carga fiscal en un entorno de globalización*, Ponencia presentada en la mesa "México ante la perspectiva económica y financiera del nuevo milenio" dentro del evento Agenda del PRI en el México del siglo XXI, México, D. F., 1° de julio de 1999.
- Tijerina, J. Alfredo y Medellin, Antonio. *Análisis conceptual de eficiencia y equidad en la estructura tributaria*, Documento de investigación N° 11, Centro de Análisis y Difusión Económica, Nuevo León, México, 1999.
- Tijerina, José Alfredo y Medellin, Antonio, *Tamaño del sector informal y esfuerzo fiscal en nivel internacional*, Centro de Análisis y Difusión Económica, documento de investigación N° 7, Nuevo León, México, marzo de 1999.
- Trujillo Puentes, Jorge, *La experiencia chilena en el combate a la evasión*, documento de trabajo preparado para el curso seminario "Políticas públicas: transparencia en su gestión", SII de Chile, Santiago de Chile, mayo de 1998.
- Urbina Nandayapa, Arturo, *Los delitos fiscales en el Derecho Positivo Mexicano*, Tomo II, 1ª edición, SICCO, México, D.F., 1997, pp. 3-18.
- Varian, Hal, *Intermediate microeconomics A modern approach*, Tercera edición, University of Michigan, 1993, cap. 2.
- Vera Ferrer, Óscar, *La economía subterránea en México*, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Editorial Diana, 5ª reimpresión, septiembre de 1990, pp. 9-42.
- Zamudio, Andrés, *La distribución de la carga impositiva en México*, Reportes de Investigación Económica, CIDE, División de Economía, México, D. F., noviembre de 2001, pp. 3-4.

HEMEROGRAFÍA

Periódico *El Financiero*, 3 de marzo de 2002, p. 58.

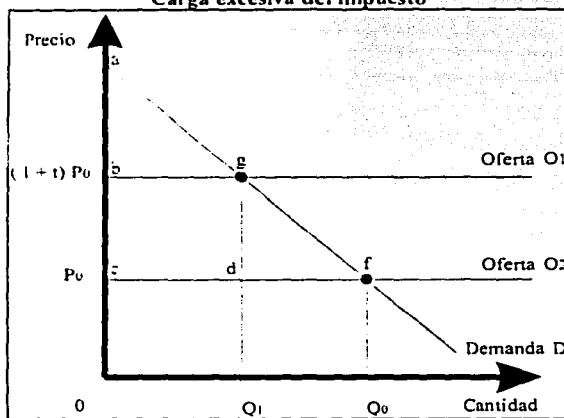
Periódico *El Financiero*, 4 de marzo de 1999.

APÉNDICE

Medición de la carga excesiva del impuesto

El concepto de carga excesiva del impuesto puede reinterpretarse usando curvas de demanda (compensadas). Esta interpretación hace hincapié en el excedente del consumidor (diferencia entre lo que la gente está dispuesta a pagar por un bien y lo que realmente paga).

Gráfica 11
Carga excesiva del impuesto



Como podemos observar en la gráfica 11, la curva de demanda está representada por la línea D y asumimos que la curva de oferta inicial está dada por O₁ y que es completamente horizontal (infinitamente elástica). En equilibrio se consume la cantidad Q₁ al precio P y el excedente del consumidor está representado por el área acf.

Al introducir un impuesto con una tasa t, el nuevo precio será (1 + t)P que está asociado a la curva de oferta O₂. Ahora las curvas de demanda y oferta se intersectarán en el punto g. Con el nuevo equilibrio el excedente del productor se reduce al área abg, los ingresos fiscales estarán representados por el área bgcd y el área del triángulo gdf será la carga excesiva del impuesto (pérdida irrecuperable de la eficiencia ocasionada por la introducción del impuesto).

a) *Fórmula aproximada para calcular la carga excesiva del impuesto*

El área del triángulo gdf está dada por la fórmula:

$$CE = \frac{1}{2} * \text{base} * \text{altura}$$

$$1) CE = \frac{1}{2} * (df) * (dg)$$

Sabemos que la base (df) del triángulo es igual al cambio en la cantidad ofrecida del bien ocasionado por la introducción del impuesto (ΔQ) y que la altura de dicho triángulo es igual al impuesto por unidad de cada bien ($t * P$).

$$2) df = \Delta Q$$

$$3) dg = \Delta P = (1 + t)P - P = t * P$$

Si sabemos que la elasticidad precio de la demanda, η , es:

$$4) \eta \equiv \frac{\Delta Q}{\Delta P} * \frac{P}{Q}$$

Despejando la anterior identidad tenemos:

$$\frac{\Delta Q}{\Delta P} = \eta \left(\frac{Q}{P} \right)$$

Si sabemos, por la ecuación 3, que $\Delta P = t * P$ y que $df = \Delta Q$, tenemos:

$$5) df = \Delta Q = \eta \left(\frac{Q}{P} \right) (t * P) = \eta * Q * t$$

Finalmente sustituimos las ecuaciones 5 y 3 en la ecuación 1 y obtenemos:

$$CE = 1/2 (df)(dg)$$

$$CE = 1/2 (\eta * Q * t)(t * P)$$

$$6) CE = 1/2 \eta PQ t^2$$

Un alto valor absoluto de η nos muestra que la demanda es muy sensible a cambios en el precio, por lo que la carga excesiva será mayor mientras más sensible sea η .

Sabemos que PQ es el ingreso total gastado inicialmente y que con la introducción del impuesto este ingreso se ve reducido, afectando las decisiones de consumo.

Finalmente, t^2 nos indica que cuando la tasa impositiva aumenta, la carga excesiva lo hace al cuadrado. Entonces, si los impuestos aumentan al doble, la carga excesiva se cuadruplicará, y así sucesivamente.

De manera análoga, cuando se introduce un impuesto al trabajo en lugar de a un bien, la fórmula sigue siendo, en esencia, la misma sólo que en lugar de utilizar η se utilizará la elasticidad compensada precio de la oferta de trabajo con respecto al salario (ϵ_L), el precio del bien que en este caso es el salario (w) y la cantidad de trabajo ofrecido (L), quedando expresada la carga excesiva así:

$$CE = 1/2 = \epsilon_L w L t^2$$

Lógicamente este análisis se verá desde la óptica del excedente del productor y la curva de demanda tendrá una elasticidad precio infinita, es decir, estará representada por una línea horizontal.

b) Cálculo de la carga excesiva del impuesto utilizando elasticidades precio de la demanda y de la oferta

La fórmula 6, en la cual se calcula la carga excesiva del impuesto resulta ser tan solo una aproximación de dicha carga, debido a que dicha carga no solo depende de la elasticidad precio de la demanda sino también de la elasticidad precio de la oferta. Es decir, si tenemos una curva de oferta que no es totalmente horizontal, además del excedente del consumidor se tendrá un excedente del productor, por lo que el área del triángulo que representa la carga se ampliará. Entonces, la fórmula utilizada por Robert Bishop en 1968 tomó en cuenta las elasticidades precio de la oferta y de la demanda quedando expresada así:

$$CE = 1/2 \frac{P * Q}{\frac{1}{\eta} + \frac{1}{\epsilon}}$$

Donde ϵ es la elasticidad precio de la oferta.

Si ϵ es completamente elástica (infinita), la curva de oferta será totalmente plana y si ésta no es totalmente horizontal, la ecuación 6 no será válida para calcular la carga excesiva, por lo que tendremos que utilizar esta última ecuación.