



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

Centro de Educación Continua y Vinculación
Seminario de Titulación en Economía Pública

“Eficiencia Tributaria, una alternativa de desarrollo económico en México
Periodo 2006 -2011”

ENSAYO

Que para obtener el título de:

Licenciado en Economía

Presenta

HECTOR RAUL SALAZAR PALOMO

Director de Ensayo: Sergio Javier Meráz Martínez

Ciudad Universitaria, Febrero de 2012



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.

<u>Objetivo</u>	5
<u>Introducción.</u>	7
<u>Capítulo 1. Teoría de los impuestos.</u>	10
<i>1.1 Tipo de impuestos</i>	11
<i>1.1.2.- Características deseables de un sistema tributario</i>	12
<i>1.2. Eficiencia Económica.</i>	13
<i>1.2.1 Efectos Económicos de los impuestos</i>	15
<i>1.2.2 Influencia en el equilibrio general</i>	16
<i>1.3 Cobertura del sector público</i>	16
<i>1.3.1. Impuestos distorsionadores y no distorsionadores.</i>	17
<i>1.3.2. Impuestos correctores.</i>	17
<i>1.4. Costos Administrativos.</i>	18
<i>1.4.1. Responsabilidad política de los Impuestos</i>	18
<u>Capítulo 2 Situación al Principio de la Administración.</u>	24
<i>2.1. El Plan Nacional de Desarrollo.</i>	25
<i>2.1.2. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012</i>	26
<i>2.1.3. Objetivos de la administración tributaria en el PRONAFIDE</i>	26
<i>2.2.1. Definición de eficacia y eficiencia tributaria</i>	27

Capítulo 3. Recaudación Fiscal En América Latina VS México. 31

3.1. Comparaciones del costo de la recaudación de administraciones tributarias de la OCDE. 32

3.1.2. Un uso de recursos efectivo, eficiente y transparente. 38

3.2. La eficiencia Tributaria. 41

Capítulo 4. Evasión Fiscal en México. 45

4.1. La facturación apócrifa a los beneficios legales. 45

4.1.2. Diagnóstico del Marco Legal en México. 47

4.2. Definiciones generales. 47

4.2.1. Evasión fiscal y delito de defraudación fiscal. 48

4.2.2. Facultades de comprobación. 51

4.3. La Triangulación Fiscal. 53

4.3.1. Ejemplo de Triangulación Fiscal. 54

<u>Capítulo 5. El Desempleo en México, en correlación con la Ineficiencia Tributaria</u>	56
<i>5.1. La Economía Informal.</i>	57
<u>Capítulo 6. Una Propuesta de Mejora Recaudatoria para México.</u>	61
<i>6.1. Ampliación de la Base Impositiva y la Simplificación Fiscal.</i>	61
<i>6.1.2 Recomendaciones de la OCDE.</i>	62
<i>6.2. Competencia.</i>	63
<i>6.2.1 Altos Niveles de Desigualdad de Ingresos .</i>	65
<i>Conclusiones.</i>	67
<i>Bibliografía.</i>	70

Objetivo

El presente trabajo muestra los principales aspectos que afectan de manera general la eficiencia tributaria y fiscal en México, para lo cual toma en cuenta los agudos contrastes de desigualdad en el ingreso nacional que se presenta continuamente en el país y que hace entender que el financiamiento económico (entendido como el cobro o recaudación) debe sustentarse en los estratos económicos de mayores recursos, considerando que ello traducirá de acuerdo a la experiencia reciente y de acuerdo a la teoría económica un mayor y más equilibrado crecimiento sostenido. Para entender este tema es necesario comprender el papel que juega el estado en la economía y el grado de control que ejerce, dado que es el Estado y sólo el Estado el que tiene la función y el derecho a cobrar impuestos y mediante esta práctica es como sustenta también la capacidad a través de la política tributaria de redistribuir los recursos financieros de que dispone una sociedad y los individuos que la conforman.

Esto ha sido motivo de debates y discusiones políticas durante muchos siglos, y esencialmente es la participación del estado la que más allá de debate es la que nos interesa para el presente trabajo. Es pues, la distribución del ingreso, o bien como los economistas suelen llamar; redistribución de la renta lo que hace que una economía tenga o carezca de menores rezagos sociales y que tenga un alcance o grado de eficiencia económica, social, y si se es posible también cultural, que se traduzca en desarrollo económico.

Por tanto, nos vemos en la necesidad de ir más allá del debate partidista o populista y analizar las funciones del estado, la repercusión de la política fiscal, la necesidad de modificar (no si bien, cambiar) la política fiscal.

De forma general la recaudación de impuestos es el resultado de la interacción de al menos tres factores: la economía, la normatividad fiscal vigente y la administración tributaria. Y es sobre esos tres temas donde descansa el presente ensayo.

El crecimiento económico genera mayores ventas y utilidades de las empresas, aumenta el número de trabajadores empleados y sus salarios, e incrementa el consumo y la inversión, entre otros efectos, lo que conduce a una expansión de la base gravable, lo

que a su vez tiende a generar una mayor recaudación. La normatividad fiscal representa las reglas y criterios con los que los agentes económicos deben de contribuir con sus impuestos y está contenida en una serie de disposiciones dentro de leyes, reglamentos, códigos, misceláneas y reglas, entre otras disposiciones.

De esta manera se define al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de cada impuesto contenido en la *Ley de Ingresos de la Federación* de cada ejercicio, así como de las demás cuestiones relacionadas, como son: periodicidad de pago, método y forma de pago y obligaciones administrativas. La correcta aplicación del marco legal a las condiciones económicas genera una recaudación potencial de ingresos tributarios, es decir el monto de impuestos que deberían ser pagados si todos los contribuyentes cumplieran cabalmente con sus obligaciones y si el gobierno federal aplica correctamente dicho impuesto. En la medida en que el México cumpla mejor su misión, es decir, que su eficiencia recaudatoria mejore, la recaudación de impuestos federales se aproximará a la recaudación potencial. Con ello el Estado mexicano contará con los recursos necesarios para el gasto público en áreas como la educación, la salud, la seguridad y la inversión en infraestructura pública indispensables para el desarrollo. Por lo anterior, resulta altamente deseable contar con un estudio sobre la eficiencia tributaria en México que integre su definición, su estimación, y su impacto o relación con los niveles de evasión en México.

Se espera que los resultados presentados en esta investigación sean útiles para que la sociedad mexicana cuente con un instrumento para evaluar el impacto en términos de recaudación adicional que generan las acciones de administración tributaria.

Eficiencia Tributaria, una alternativa de desarrollo económico en México

Periodo 2006 -2011

Introducción

Es así que en el presente ensayo mostramos la definición de eficiencia recaudatoria que se utiliza en su estimación. Y Para llegar a la definición se tomó en cuenta la revisión de las experiencias internacional y nacional, se revisó la evaluación actual del desempeño de México, y se tomaron en cuenta los elementos y observaciones aportados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (conocido como OCDE o por sus siglas en inglés como OECD, *Organization for Economic Cooperation and Development*), y el Sistema de Administración Tributaria (SAT), para llegar a una definición útil, funcional y comparativa de “eficiencia tributaria”.

Por tal motivo, en el capítulo 1 tomamos como marco teórico de referencia la teoría de los impuestos en donde se describe y se definen según la teoría económica los tipos de impuesto, las características deseables en un sistema tributario, y de eficiencia económica, donde posteriormente el lector podrá establecer una comparación de estos temas con la forma de como se lleva a la práctica en México, que a su vez nos conduce a explicar las consecuencias o bien los efectos económicos y la influencia que tienen en el equilibrio general. Se explica también la forma en que los impuestos son distorsionadores, no distorsionadores y correctores. La voluntad política se demuestra claramente dentro de los aspectos teóricos, es decir, su repercusión al momento de tomar acciones o de no tomarlas.

En el capítulo 2 “Situación al principio de la administración”, se describe como se encontraba nuestro sistema tributario, escenarios como elevados costos cumplimiento para los contribuyentes, un marco legal complejo, información no integrada y sistemas de fiscalización aún en desarrollo. El reconocimiento del cambio no solamente en

materia tributaria, sino en materia jurídica que facilite el cumplimiento y las reglas de tributación, y combate a la evasión fiscal.

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el rol que tiene en la generación de empleos visto desde el punto de vista de una mejor recaudación y con esto una mejora de distribución en el gasto social y con esto una mejora en el nivel de empleo de la nación.

Lo anterior debido a que tiene estrecha relación Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE) 2008-2012.

En el capítulo 3 titulado Recaudación fiscal en América Latina vs México, evidentemente sugiere una comparación de nuestro país con algunos países de América latina y mediante el uso de cuadros comparativos se exponen y se muestra información de temas como: Comparaciones del Costo de la Recaudación de Administraciones Tributarias de la OCDE, Un uso de recursos efectivo, eficiente y transparente, La eficiencia tributaria. Si bien no es el capítulo más importante, es el capítulo que más vislumbra y expone la situación de México en comparación con los países de la OCDE, tanto de Europa como de América Latina.

En el capítulo 4 Evasión Fiscal en México, se exponen situaciones que ponen en evidencia los rubros que más impactan y que contribuyen para que en México, la evasión fiscal sea uno de los huecos legales que propician y que no contribuyen al desarrollo económico. De esta forma, se dividió el capítulo en: La facturación apócrifa a los beneficios legales, diagnóstico del marco legal en México, definiciones generales, evasión fiscal y delito de defraudación fiscal, facultades de comprobación, la triangulación fiscal y ejemplo de triangulación fiscal.

De esta forma llegamos al capítulo 5 El desempleo en México que más que un fenómeno que afecta a nuestro país, se muestra como una consecuencia derivada de la “eficiencia tributaria” y se muestran los cuadros comparativos con los países de la

OCDE y se observa claramente el lugar que ocupa nuestro país en rubros como tasa de desocupación e índices de desempleo.

Llegamos al capítulo 6 y es en esta parte del presente ensayo en donde se pretende realizar una propuesta, por este motivo el capítulo se titula: “Una propuesta de mejora recaudatoria” y se divide en los subtemas como; Ampliación de la base Impositiva y la simplificación fiscal, recomendaciones de la OCDE, competencia, altos niveles de desigualdad de ingresos.

Y por último, las conclusiones en dónde se puede observar que la propuesta de eficiencia tributaria, como una alternativa de desarrollo económico en México período 2006 2012 tiene sus orígenes en un cambio integral, y no en un esquema de incremento del porcentaje de impuestos pagados a la base tributaria cautiva.

Capítulo 1. Teoría de los impuestos.

Los impuestos a diferencia de cualquier transacción económica, en la que el conjunto de los factores que intervienen deben estar de acuerdo. En el caso de los impuestos, estos son obligatorios, o bien en un sentido más profundo los impuestos son coercitivos y se traducen en aportaciones directas o indirectas (como se verá más adelante). Y estas contribuciones sirven para sufragar y financiar los servicios y bienes públicos mejorando el bienestar de la sociedad obligando a esta a la contribución vía impuestos.

“De tal manera, que así como el estado tiene la capacidad de obligar a financiar los bienes públicos también puede permitirle obligar a apoyar un grupo social de intereses especiales”. Para entender los impuestos desde un punto de vista conceptual es necesario hacer uso de lo que significan en México y como se entienden.

Los impuestos en México comprenden a los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal ya que son estos los que tienen facultades para cobrar dichos impuestos y el marco normativo se basa en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Ingresos de la Federación y esto último es el tema que nos confiere, es decir, la recaudación fiscal, ya que de esto y otros factores depende el desarrollo económico y es el principal motivo de controversia, ya sea por su aplicación y muchas veces también por su origen. Debido a que en la sociedad son cada vez más los grupos que exigen al Estado que cobre menos impuesto. Y es allí donde se presente nuestro primer debate dado que es la burocracia la que principalmente se ve beneficiada con el cobro de impuestos porque buscará aumentar los ingresos del Estado, así como la controversia que presentan los partidos políticos al prometer para llegar al poder una disminución de los impuestos, cosa que no sucede debido a la dinámica de desarrollo social y económico que exige un país para ejercer sus funciones básicas.

1.1. Tipo de impuestos

Los impuestos los podemos dividir en dos grandes categorías: Los impuestos directos, sobre las personas físicas y sobre las sociedades y los impuestos indirectos que son aplicables sobre una amplia gama de bienes y servicios.

“En la mayoría de los países industrializados, los tres principales impuestos directos recaudados son el impuesto sobre la renta de las personas físicas; las cotizaciones a la seguridad social (un porcentaje fijo de los salarios hasta un determinado límite), que se utilizan para financiar la seguridad social; y el impuesto sobre la renta de las sociedades. Otro impuesto directo importante es el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, que es principalmente un impuesto sobre las herencias de una generación a otra. Como el impuesto sobre la renta de las personas se grava sobre los salarios y sobre la renta de capital, afecta a las decisiones relacionadas con la oferta de trabajo, con la jubilación, con la educación, etc. Así como las decisiones relacionadas con el ahorro y con la inversión. Otro importante impuesto directo es el impuesto sobre el patrimonio, que para el caso de México tiene que ver con los impuestos generados por tener o poseer bienes inmuebles, o bienes muebles.

Ejemplos de los principales impuestos indirectos de la administración federal son los aranceles aduaneros sobre las importaciones de bienes, y los impuestos sobre productos específicos, que se gravan sobre bienes como el servicio telefónico, los viajes en avión y los bienes de lujo. Muchos estados y jurisdicciones locales de los estados también establecen impuestos sobre las ventas, que es un porcentaje fijo sobre las ventas al por menor de una amplia variedad de bienes ¹ “.

De esta forma podemos añadir más conceptos que nos ayuden a entender el alcance y los tipos de impuestos según su aplicación:

¹ Stiglitz, Joseph. La Economía del Sector Público , Ed. Antoni Bosch, 3ª .ed, Barcelona, año 2000 P. 476 .

I.- Los impuestos sobre la renta y sobre los bienes y servicios. Estos reducen la renta privada (ingreso) y, por lo tanto, el gasto privado (en automóviles o restaurantes) y proporcionan recursos para gasto público (tanques o almuerzos escolares).

II.- Los gastos en ciertos bienes o servicios (como armamento, educación o seguridad pública), junto con las transferencias (como la seguridad social y las subvenciones sanitarias) que al final si proporcionan recursos a los individuos.

III.- La regulación o control que lleva a los individuos a realizar determinadas actividades económicas o a abstenerse de realizarlas. Como por ejemplo, las normas que limitan la cantidad de contaminación permitida a las empresas o que dividen el espectro radiofónico o que obligan a comprobar la seguridad de los nuevos fármacos.

Esto es así, porque a través de los impuestos el gobierno puede favorecer o desalentar el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva, financiera etc.

Por tanto, si el alcance del gobierno es tan grande, tendríamos que tener cuidado de que una política fiscal o un cambio fiscal sólo beneficie a un sector. Por ejemplo el financiero que durante tanto tiempo ha estado cobijado y que al final no tiene un sustento de reactivación económica, ya que no desemboca o beneficia a los factores de la producción. Entonces un cambio propuesto en la política fiscal deberá estar encaminado hacia los sectores y las variables que puede tener ingerencia sobre el gobierno o que son facultativos del mismo para poder incentivar el desarrollo económico de México y no sólo beneficiar a un sector en específico. Forzosamente deberán formalizarse más agentes económicos y no incrementar los impuestos en una base gravable pequeña y ya existente, porque de lo contrario sólo estaríamos “inventando” o incorporando más y nuevos impuestos que tendrán que ser pagados por la sociedad sin que esta tenga de regreso un beneficio (Social, económico o cultural).

1.1.2. Características Deseables de un Sistema Tributario

“De tal manera para que una economía sea cual fuere observamos que los impuestos son obligatorios, necesarios y dolorosos. Y todo depende del destino o los destinos que

cada economía quiera dar al gasto por concepto de impuestos. Es por eso la causa de donde se desprende los debates o la controversia. Tomando en cuenta que a la gente (sociedad) le gustaría pagar menos y los argumentos en dirección al porqué se debería pagar más también son diversos y de toda índole. Y por este motivo y para el presente trabajo, intentamos no dar línea a ningún argumento oficial ni tampoco descalificar. Por el contrario, desde el punto de visto económico, dar una perspectiva de eficiencia con equidad, y es por eso que nos parece muy importante la clasificación en cinco categorías que hace el profesor Stiglitz y que son deseables en un sistema tributario:

- 1.-Eficiencia Económica: No debe intervenir en la asignación eficiente de los recursos.
- 2.- Sencillez administrativa: debe ser fácil y relativamente barato administrar.
- 3.- Flexibilidad: debe ser capaz de responder fácilmente (en algunos casos automáticamente) a los cambios de las circunstancias económicas.
- 4.- Responsabilidad política: debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar qué está pagando y saber en qué medida el sistema refleja sus preferencias.
- 5.- Justicia debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos²”.

No debemos de dejar de lado los principios de la tributación.

Eficiencia: El sistema tributario no debe ser distorsionador, si es posible, debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica.

Sencillez administrativa: los costos de administración y de cumplimiento del sistema tributario deben ser bajos.

Flexibilidad: el sistema tributario debe poder adaptarse fácilmente a los cambios de las circunstancias.

Responsabilidad política: el sistema tributario debe ser transparente.

² Stiglitz, Joseph. La Economía del Sector Público , Ed. Antoni Bosch, 3ª .ed, Barcelona, año 2000 , Pp. 483

Justicia: debe ser o debe considerarse que es justo que trata de de forma similar a los que en circunstancias similares y que obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria.

1.2. Eficiencia Económica.

En el sentido de que no debe ser distorsionador ya que en todo caso debe aumentar la eficiencia económica. Aunque por su característica intrínseca. Los impuestos alteran los precios relativos, por lo que distorsionan las señales de los precios y, en consecuencia, alteran la asignación de los recursos y esta cuestión persiste al grado que el sistema tributario reduce los incentivos para ahorrar y trabajar y distorsiona otras decisiones relacionadas con el consumo y la producción. Esto que en principio de cuentas parece una contradicción, ya que, por un lado decimos que los impuestos deben tener la característica de “Eficiencia económica³” y por otro que tiene la característica de alterar los precios relativos, lo que altera el consumo y la producción.

Esto que parece simple, tiene implicaciones en la conducta de los individuos o de la sociedad. Los impuestos sobre la renta pueden influir en los años que una persona pasa trabajando e inclusive en la elección de la ocupación a la que el individuo pueda dedicarse, en la decisión de buscar trabajo o “permanecer en casa realizando labores domésticas” (aunque en la práctica se debe considerar el costo de oportunidad de obtener ingresos a costa de pagar impuestos), en el número de horas que trabaja un contribuyente (cuando es posible decidirlo), en la posibilidad de aceptar un segundo trabajo, en la cantidad y la forma en que se torna el ahorro (es decir, entre cuentas de

³ Logro de los objetivos económicos de una empresa, una organización, una rama o sector económico o un país, con el mínimo de recursos. Es decir, significa la maximización de beneficios o la minimización de pérdidas. Algunas formas en que se manifiesta la eficiencia económica son: aumento de la productividad, disminución de costo, incremento de la calidad en la producción, avances científicos y tecnológicos, etc.

Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José “Diccionario de Economía” Ed. Limusa S.a. de C.V. Grupo Noriega editores, México 1999, P. 295.

ahorro y bolsas de valores), en la elección del momento de jubilarse . Es así, como los impuestos en las decisiones relacionadas con el trabajo, el ahorro la educación y el consumo. Los impuestos influyen en la asignación de recursos para la investigación y el desarrollo, en la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía. Afectan no sólo el nivel de inversión (a la durabilidad de las máquinas), influyen en la proporción del ahorro nacional que se asigna a vivienda y a equipamiento. Afecta el ritmo en el que se consume los recursos naturales. No existe en sí ninguna asignación de recursos en la que no influyan de una u otra forma los impuestos⁴.

Así pues, con las formas impositivas vigentes, a una sociedad o individuo (que es preocupante , pero lógico) le puede resultar más fácil y hasta atractivo idear las forma de cómo pagar menos impuestos que producir más o mejorar sus servicios, que implementar mejores proyectos.

Por estos motivos podemos deducir la influencia de lo impuestos en la conformación de una economía, ya que, muchos de sus efectos tienen consecuencias palpables en la manera en que se asignan los recursos, o bien por los riesgos que implica. Resumiendo estos efectos tenemos el análisis que hace el profesor Stiglitz a este respecto.

1.2.1 Efectos Económicos de los Impuestos.

“Influencia en la Conducta

Trabajo, educación, jubilación.

Ahorro, inversión, asunción de riesgos.

Energía dedicada a evitar los impuestos en lugar de dedicarse a crear riqueza.

Matrimonio y divorcio

Efectos financieros

Prestaciones en especie.

⁴ Idem, Pp. 476 - 485.

Estructura financiera de las empresas.

Efectos Organizativos

Sociedades anónimas frente a empresas no constituidas en sociedades anónimas.

Entrelazados con los efectos financieros (bancos frente a seguro, frente a otros tipos de financiación).

1.2.2 Influencia en el Equilibrio General.

A menudo importantes efectos indirectos, especialmente con los impuestos cuya base tributaria es amplia, como los salarios o los intereses.

Efectos del anuncio y capitalización

Los futuros impuestos sobre un activo reflejados (“capitalizados”) en el precio del activo en el momento en el que se anuncia el impuesto”⁵.

1.3. Cobertura del Sector Público.

Los componentes del sector fiscal son el gobierno central, los niveles subnacionales de gobierno, los fondos de la seguridad social y las empresas publicas.

Por *gobierno central* se entienden las actividades de la autoridad central de un país. Las transacciones a este nivel deben reflejar el presupuesto del gobierno central prescrito por la ley así como las medidas fiscales de los fondos extrapresupuestarios u organismos autónomos relevantes para las políticas del gobierno central o sujetos al control efectivo de las autoridades centrales. Los *niveles subnacionales de gobierno* comprenden las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias de los gobiernos descentralizados que operan únicamente en partes del país, como gobiernos regionales, estatales y locales. El gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno constituyen, en conjunto, el *gobierno general*.

⁵ Op.cit. Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José P. 488

1.3.1. Impuestos Distorsionadores y no Distorsionadores.

“Todo sistema tributario influye en la conducta de la gente. Después de todo, el Estado detrae dinero del individuo, por lo que cabe esperar que éste responda de alguna manera a esta reducción de su renta. Cuando decimos que queremos que el sistema tributario no produzca efectos distorsionadores, es evidente que no pretendemos decir que queremos que el individuo no reaccione en absoluto.

Un impuesto es distorsionador si y sólo si el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales. Los economistas llaman a los impuestos de este tipo *impuestos de cuantía fija*. Existen distorsiones cuando el individuo intenta alterar sus obligaciones fiscales. Casi todos los impuestos que existen en los países occidentales son distorsionadores en este sentido. Un impuesto que hay que pagar, independientemente de la renta o de la riqueza es un impuesto de cuantía fija. Un impuesto que depende de características que no pueden alterarse (edad, sexo) también lo es. Dado que los individuos y las empresas no pueden evitar los impuestos de cuantía fija, éstos no alteran la conducta o la reasignación de los recursos; lo único que ocurre es que la disminución de la renta después de deducir los impuestos produce un efecto-renta.

Todo impuesto sobre las mercancías es distorsionador: una persona puede alterar sus obligaciones fiscales trabajando menos o ahorrando menos⁶”.

1.3.2. Impuestos Correctores.

“Hasta ahora se ha puesto énfasis en los aspectos negativos de los impuestos, en el hecho de que debemos intentar diseñar un sistema tributario que no interfiera en la eficiencia económica. Pero recuérdese que en presencia de fallos de mercado, la asignación de los recursos no será, en general, eficiente. Los impuestos pueden utilizarse a veces de una manera positiva, para corregir algún fallo del mercado. Los

⁶ Op. Cit. Pp. Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José “Diccionario de Economía”, Pp. 488-489

impuestos correctores (que así se llaman estos impuestos) recaudan ingresos y mejoran al mismo tiempo la eficiencia de la asignación de los recursos⁷”.

1.4. Costos Administrativos.

“La administración del sistema fiscal tiene elevados costos. Tiene costos - los costos de gestionar la oficina de recaudación de impuestos – e indirectos, que deben ser pagados por los contribuyentes⁸”.

1.4.1. Responsabilidad Política de los Impuestos.

El valor político defendido por muchos, es que el estado no debe tratar de aprovecharse de los ciudadanos desinformados. En el caso de la Tributación, esta postura recomienda que se establezcan impuestos que se sepa claramente quien los paga. Esos impuestos se conocen con el nombre *de impuestos transparentes*; cada vez son más los que consideran que la **transparencia** es una característica importante de un buen impuesto. Se dice que las medidas son transparentes cuando está claro quién se beneficia y quien paga. Desde este punto de vista, el impuesto sobre la renta de las personas físicas es un buen impuesto. Una estructura fiscal políticamente responsable también es aquella en la que los impuestos varían como consecuencia de la legislación y en la que el gobierno debe de recurrir repetidamente a los ciudadanos para que valoren si está gastando demasiado o excesivamente poco. Cuando los tipos impositivos son muy poco progresivos (suben cuando aumenta la renta), los ingresos fiscales del Estado aumentan

⁷ Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José “Diccionario de Economía”, P. 489

⁸ Idem Pag. 489

en términos reales (por ejemplo, cómo proporción de la renta nacional) en las épocas inflacionistas⁹”.

Por último la utilidad práctica de la teoría de los impuestos consiste en evaluar las ventajas y desventajas de los distintos tipos de impuestos para determinar cuál es la mezcla óptima que debe ser establecida en cualquier país para que se eleve al máximo la recaudación tributaria cuidando que se afecte los menos posible el bienestar de los contribuyentes, se reduzcan las distorsiones que dichos impuestos provocan en el proceso de asignación de recursos del sistema económico en perjuicio de la estabilidad y el crecimiento, y se garantice la plena vigencia de los principios de equidad y de justicia.

Por lo que para el marco de la teoría económica, no existe una respuesta única al respecto, todo depende del tipo de competencia que se suponga predomina en el mercado y de las características de la oferta y la demanda de las mercancías y servicios. En condiciones competitivas, es decir, en una situación en la que los precios son determinados por la oferta y la demanda del producto y ninguno de los participantes en el mercado ofrece en lo individual influencia sobre dichos precios, la elasticidad precio de la oferta y la demanda determina quién paga el impuesto. Se entiende por elasticidad precio de la demanda o de la oferta, la respuesta de la cantidad ofrecida o demandante ante cambios del producto.

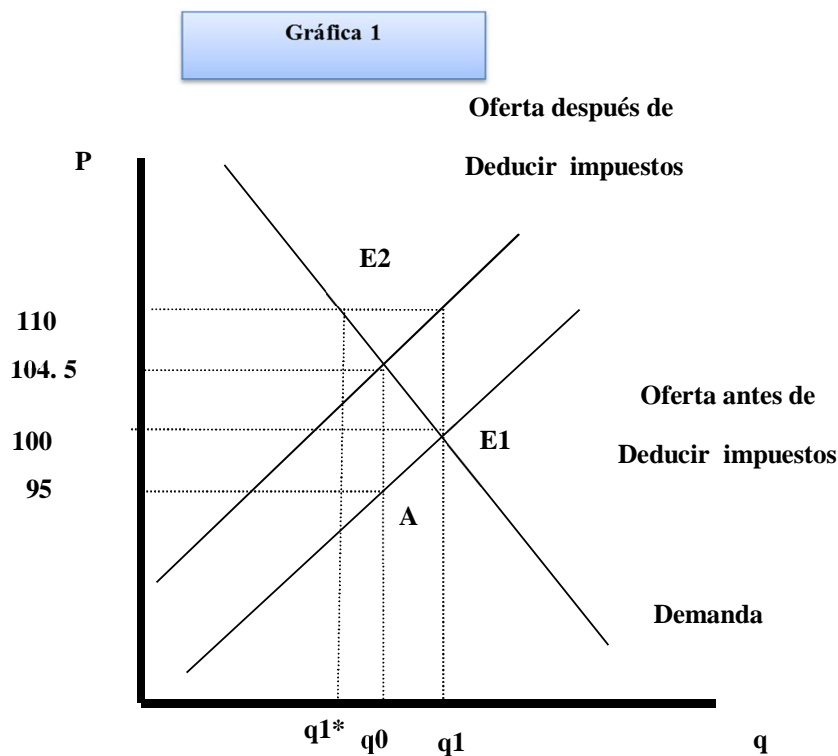
⁹ Op. Cit. Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José “Diccionario de Economía”, P. 494

Ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en la gráfica 1, en la cual el precio y la cantidad de equilibrio en la industria de un determinado producto están dados inicialmente en E1, en dónde el precio de 100 pesos, se demanda y se ofrece exactamente la misma cantidad, q_1 .

Supongamos que el gobierno establece un impuesto al consumo de 10%, en esas circunstancias los vendedores del producto tendrían que recibir 110 pesos por unidad para estar en la misma situación que antes, por lo que la curva de oferta se desplaza completamente hacia arriba en el momento exacto del impuesto indicando que la cantidad q_1 se ofrece ahora a 110 pesos por unidad.

Sin embargo, a ese precio la cantidad demandada se reduce a q_1^* , menor a la que se ofrece por lo que habrá una tendencia a reducir el precio hasta que nuevamente coincidan oferta y demanda, ello determina una nueva situación de equilibrio en el punto E2, con un precio de 104.4 pesos la unidad y una cantidad q_0 .

De esta manera, el impuesto de 10% por unidad de producto, representado por la distancia AE2, es pagado en partes iguales por los vendedores y los consumidores, los primeros se quedan con sólo 95 pesos al fisco, y los consumidores ven incrementado el precio del producto a 104.5 pesos.

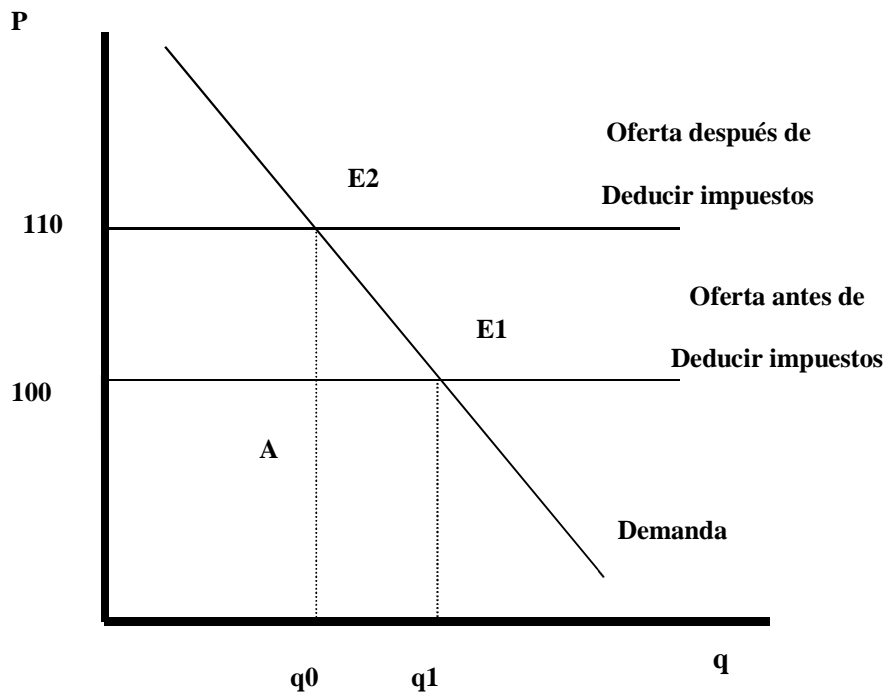


Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Emilio Caballero Urdiales, "Los ingresos tributarios del sector público en México", Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía Cap. 1 P.32.

Ahora bien. El resultado anterior cambia radicalmente si se supone otro tipo de elasticidad de la oferta y demanda. Cuando la oferta es completamente elástica, es decir, que al cambiar el precio el producto está dispuesto a ofrecer cualquier cantidad de producto y se presenta por una línea horizontal, cómo la que se muestra en el gráfico 2. El consumidor paga íntegro el impuesto al consumo.

Es decir, si se parte de una situación inicial de equilibrio E1, en la que coinciden oferta y demanda, al establecerse el impuesto al consumo de 10%, la oferta se desplaza completamente hacia arriba hasta el nivel de 110 pesos por unidad de producto, el cual paga el consumidor; a su vez el productor retiene sólo 100 pesos por unidad y paga como impuesto 10 pesos, monto que está representado por la distancia AE2 de la gráfica y la cantidad de equilibrio se reduce a $q1$ a $q0$.

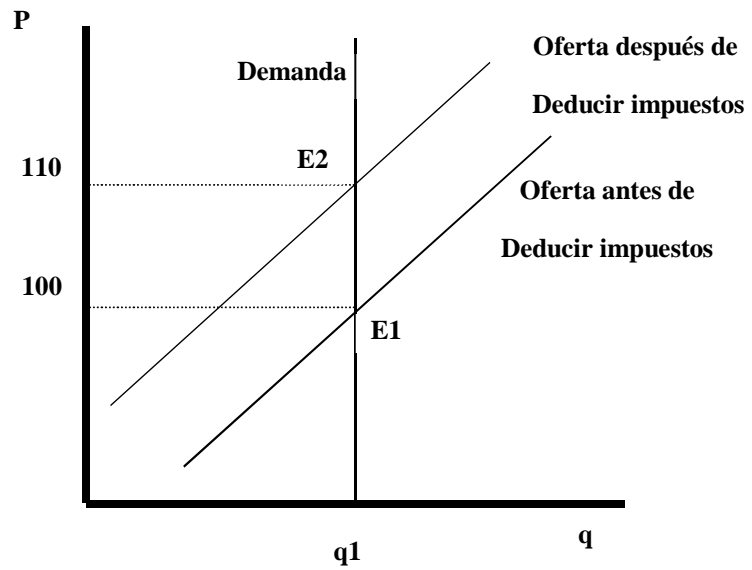
Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Emilio Caballero Urdiales, "Los ingresos tributarios del sector público en México", Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía Cap. 1 P.32.

El otro caso en el que el impuesto al consumo es pagado íntegro por el consumidor está dado por la situación en la cual la demanda del producto es completamente rígida, es decir, los cambios en los precios no se traducen en cambios en la cantidad demandada, la demanda se representa por una línea vertical como se muestra en la gráfica 3. En este caso la oferta se desplaza hacia arriba en el monto exacto del impuesto, hasta el precio de 110 pesos, el cual es pagado por el consumidor sin que se reduzca la cantidad demandada del producto. El productor retiene 100 pesos y paga al gobierno el impuesto de 10 pesos por unidad representado por la distancia E1E2.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Emilio Caballero Urdiales, "Los ingresos tributarios del sector público en México, Ed. Universidad Nacional autónoma de México, Facultad de Economía Cap. 1 P.34

Capítulo 2. Situación al Principio de la Administración

La recaudación tributaria se veía dificultada por un padrón de contribuyentes incompleto e insuficientemente actualizado.

Esta situación era causada por:

1. Elevados costos de cumplimiento para el contribuyente, tanto en tiempo como en dinero;
2. Un marco legal complejo, que dificultaba tanto el cumplimiento del contribuyente como el control de la autoridad;
3. Información no integrada y esquemas de fiscalización aún en desarrollo; y
4. Un comercio exterior muy dinámico en que la globalización, la innovación tecnológica y la creciente diversidad de productos representaban mayor complejidad para el control aduanero.

Para facilitar el cumplimiento voluntario, reducir la evasión a niveles similares a los de países desarrollados, así como para limitar el contrabando y la informalidad, las líneas de política que planteó la presente administración fueron las siguientes: - Continuar con las mejoras en la operación tributaria en todos sus ámbitos, incluyendo en infraestructura, en procesos y en el personal.

- Impulsar modificaciones en el marco jurídico que facilitaran el cumplimiento mediante reglas claras y permanentes que contribuyeran al combate a la evasión, el contrabando y la informalidad eliminando canales de elusión y racionalizando los gastos fiscales.

- Estrechar los lazos de colaboración con los gobiernos locales, a fin de presentar un frente común a la informalidad, compartiendo información de registros y bases de datos, mejorando los esquemas de colaboración administrativa en todos los aspectos, y construyendo una cultura contributiva entre los ciudadanos que potencie el efecto de las diversas iniciativas de las autoridades fiscales.

2.1. El Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 define en su capítulo de “Economía competitiva y generadora de empleos” el rol que la política hacendaria habrá de jugar durante esta administración para mejorar la competitividad. El documento considera que una política fiscal responsable y eficiente, y el manejo adecuado de la deuda son componentes medulares de la estrategia de desarrollo. Sólo así puede mantenerse la estabilidad y asegurarse que los recursos públicos se obtengan de la manera más justa y eficiente posible, y que se asignen de manera correcta para maximizar su impacto social.

El PND reconoce que, por décadas, México ha registrado una baja recaudación fiscal como proporción del producto interno bruto (PIB) en comparación con países con un grado de desarrollo similar, a pesar de que en algunos periodos se han observado elevadas tasas impositivas.

El objetivo estratégico de una política fiscal responsable y eficiente es contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica. Para lograrlo el PND establece “mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal”. Para los fines de este estudio, esta estrategia es el eje programático para medir la “eficiencia recaudatoria”. Por ello es conveniente analizar el diagnóstico de la situación actual y las principales características de la estrategia.

2.1.2. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE) propuso dos vertientes estratégicas. En primer lugar, fortalecer las finanzas públicas, de forma tal que el sector público contara, a partir de fuentes estables y saludables, con los recursos necesarios para cumplir las funciones que le señalan la Constitución, las leyes del país y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En segundo lugar, establecer las condiciones propicias, incluyendo el marco jurídico y de regulación, que permitieran a un mayor número de mexicanos acceder en términos más favorables a los servicios de un sistema financiero competitivo, sólido y dinámico. Ambas vertientes se complementan y fortalecen entre sí: “Sólo con estabilidad macroeconómica, el país podrá consolidar un sistema financiero como el descrito; sistema que, a su vez, al propiciar mayor ahorro e inversión a plazos más largos, contribuye decisivamente a consolidar la estabilidad y el crecimiento económico”.

2.1.3. Objetivos de la Administración Tributaria en el PRONAFIDE

Los objetivos de la administración tributaria de acuerdo con el PRONAFIDE son: 1) profundizar la simplificación tributaria, 2) buscar mecanismos adicionales para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y 3) combatir la evasión y elusión fiscales para fortalecer la recaudación.

Según el PRONAFIDE, la administración tributaria debería actuar para que la recaudación crezca por encima de las tasas de crecimiento económico del país, lo que significa que su eficacia y eficiencia deberán mejorar continuamente. La tarea se consideraba compleja, en virtud de que el SAT tendría que equilibrar el ofrecer servicios sencillos y eficientes con un control y fiscalización más efectivos, de manera tal que se redujera la evasión, el contrabando y la corrupción.

2.2.1. Definición de Eficacia y Eficiencia Tributaria.

En el ámbito de la administración tributaria, la eficacia de la administración tributaria se refiere a la capacidad de gestión de la administración tributaria en los diferentes ámbitos de su accionar (por ejemplo: la identificación y el registro de contribuyentes; el control del cumplimiento con las obligaciones básicas de los contribuyentes de declarar y pagar sus impuestos debidamente, la fiscalización, el cobro de los impuestos adeudados, los asuntos jurídicos y el servicio al contribuyente). Las administraciones tributarias miden la eficacia a través de indicadores de gestión definidos para cada uno de estos ámbitos. Muchas administraciones también usan la tasa de evasión, o la brecha de incumplimiento, como un indicador principal de su eficacia. Esto se debe a que la tasa de evasión de los principales impuestos está directamente relacionado con la capacidad de la administración tributaria de proveer información y servicios de buena calidad a los contribuyentes para que puedan cumplir con sus obligaciones tributarias, por un lado, y la capacidad de la misma de controlar eficazmente (fiscalizar, cobrar los impuestos morosos) el cumplimiento de los contribuyentes, por el otro lado.

“La eficiencia tributaria normalmente se refiere al uso de los recursos por parte de la administración tributaria y al costo de la administración. Mientras mejor uso se hace de los recursos financieros disponibles en términos de la relación del costo de operaciones e inversión con la recaudación tributaria obtenida (costo/beneficio) mayor es la eficiencia de la administración¹⁰”. No obstante las definiciones anteriores, tradicionalmente el SAT de México viene utilizando el término “eficiencia recaudatoria” para referirse a los niveles de recaudación provenientes de una serie de acciones que realiza el SAT para promover el cumplimiento de los contribuyentes con las leyes tributarias, entre ellas: las labores de servicio al contribuyente, el registro en el padrón de contribuyentes, asistencia en el llenado de los formularios de impuestos, los actos de fiscalización, cobranza y la defensa del interés fiscal.

¹⁰ El costo de administración se calcula de la siguiente manera: el presupuesto de la administración tributaria (gasto de operaciones y gasto de inversión) en un cierto período/la recaudación tributaria obtenida en ese mismo período. FUENTE: SAT; www.sat.gob.mx

En 2007 el SAT adoptó un modelo de eficiencia recaudatoria mediante una metodología basada en criterios amplios que incluye no sólo la recaudación secundaria (generada por acciones directas), sino también el efecto global de todas las acciones de servicio y control de la administración tributaria.

Para dicho año se consideró una descomposición del incremento anual de los ingresos tributarios en tres grandes componentes: 1) factores económicos, 2) factores de política tributaria, y 3) un componente que se obtenía como la diferencia entre el incremento anual de los ingresos tributarios netos administrados por el SAT menos el efecto económico y menos el efecto de política tributaria. Esta diferencia se denominó “eficiencia recaudatoria”.

En 2008 se replanteó la metodología para dimensionar la contribución que realiza cada una de las áreas de negocio a la eficiencia global de la administración tributaria. Esta diferencia se denominó “eficiencia recaudatoria”. La principal limitante de esta metodología es que los efectos de las variaciones de la política tributaria no se captan adecuadamente.

A continuación se juzgó conveniente no desestimar las acciones realizadas por el SAT, en materia de avance en la “eficiencia recaudatoria” pero si dejar evidencia de que el alcance en la misma es poco e insuficiente en comparación con los demás países de Latinoamérica y el conjunto de los países de la OCDE, por tal motivo se describen los principales resultados del cumplimiento de los objetivos estratégicos evaluados del SAT hacia 2012.

“Objetivo 1. Obtener un crecimiento por eficiencia recaudatoria de los ingresos tributarios administrados por el SAT de 0.2% por año con relación al PIB durante 2008-2012 (1% total para los cinco años).

Resultado 1. La eficiencia recaudatoria según el SAT fue 0.295% del PIB en 2008 y 0.286% en 2009 (3).

Objetivo 2. Acelerar la tendencia en la reducción de la evasión, con el objetivo de llegar al año 2012 al nivel de 15% del potencial recaudatorio.

Resultado 2. La evidencia disponible muestra que en 2008 la evasión se redujo 13.21 puntos porcentuales con respecto a su nivel estimado de 2004.

Objetivo 3. Alcanzar un costo de recaudación no mayor de 0.0090 pesos por peso recaudado en 2012; al cierre de 2006, el costo fue de 0.0106 pesos.

Resultado 3. El costo de recaudación neto en 2008 fue de 0.0088 pesos y en el primer semestre de 2009 de 0.0095 pesos promedio por lo que la evolución del indicador es satisfactoria.

Objetivo 4. Mantener la tendencia a la baja en la percepción del contribuyente sobre el nivel de corrupción en el SAT, y lograr que el índice general de percepción de la corrupción pasara de 30% -obtenido en 2006- a 20% al cierre de 2012.

Resultado 4. El índice general de percepción de la corrupción fue de 27.5% en promedio en 2008 y de 26.4% en promedio durante el primer semestre de 2009. Ha caído 12.6% anual desde un máximo de 53.3% en 2003.

Objetivo 5. Lograr dar continuidad a los resultados positivos en la percepción de la imagen general de la administración tributaria y colocarla en 85%; al cierre de 2006 fue cercana a 80%.

Resultado 5. El índice de la percepción general de la administración tributaria fue de 84% en promedio en 2008 y de 84.4% en promedio en el primer semestre de 2009 ¹¹”.

¹¹ Fuente: SAT, www.sat.gob.mx e, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Medición de la Evasión Fiscal en México, 2009.

“La eficiencia recaudatoria estimada mediante representó en términos reales montos que van de los 22 mil 525 millones de pesos en 2001 a los 35 mil 715 millones en 2008. Durante el primer semestre de 2009 la eficiencia recaudatoria sumó 16 mil 429 millones de pesos reales. Como porcentaje del PIB, la eficiencia recaudatoria representó 0.28 y 0.29% en 2007 y 2008, respectivamente. En el primer semestre de 2009 la eficiencia recaudatoria del SAT representó 0.14% del PIB anual.

Durante 2001-2008 se observa una clara tendencia decreciente (con excepción de 2004 y 2005) en la evasión fiscal del ISR, el IVA y el IEPS no petrolero, medida como un porcentaje de la recaudación potencial. Esa disminución se vio acompañada de una creciente eficiencia recaudatoria (medida en miles de millones de pesos a precios constantes del segundo semestre de 2009) de la administración tributaria de esos impuestos durante dicho periodo. El monto en recursos que significó la eficiencia recaudatoria pasó de 22 mil 500 millones en 2001 a 35 mil 700 millones de pesos en términos reales en 2008. Ese aumento fue de 58.7%.

El incremento de la eficiencia recaudatoria del SAT, aunado a un desempeño generalmente positivo de la entidad recaudatoria (valorado con base en los principales indicadores que se analizan en el presente ensayo) ha resultado en una disminución de la evasión fiscal. Entre 2001 y 2008 la evasión se redujo 13.7 puntos porcentuales, con lo cual la tasa de evasión global disminuyó de 37.1% de la recaudación potencial a un nivel de 23.4% ¹²”.

¹² Fuente: SAT, www.sat.gob.mx

Capítulo 3. Recaudación Fiscal en América Latina vs México.

Los impuestos contribuyen poco a la reducción de los elevados niveles de desigualdad de la renta en América Latina. En comparación con los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (conocido como OCDE o por sus siglas en inglés como OECD, *Organization for Economic Cooperation and Development*). Elabora periódicamente compilados de *Series Comparativas de Información*, tanto de países afiliados a la OCDE como de algunos países no afiliados.

Incluso con los ingresos del petróleo incluidos, México tiene los más bajos ingresos fiscales como porcentaje del PIB de los países de la OCDE y gran parte de América Latina. Ampliar la base tributaria retirando algunos de los regímenes especiales y más distorsionantes exenciones sería aumentar los ingresos y hacer el sistema más fácil de administrar.

Cuadro 1
Países Miembros
De la OCDE

Alemania		Irlanda
Australia		Islandia
Austria		Italia
Bélgica		Japón
Canadá		Luxemburgo
Corea		México
Dinamarca		Noruega
España		Nva. Zelanda
Estados Unidos		Polonia
Finlandia		Portugal
Francia		Rep. Checa
Gran Bretaña		Rep. Eslovaca
Grecia		Suecia
Holanda		Suiza
Hungría		Turquía

Fuente: Elaboración propia con información de Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008).
http://www.oecd.org/document/62/0,3746,es_36288966_36287974_42775230_1_1_1_1,00.html

3.1. Comparaciones del Costo de la Recaudación de Administraciones Tributarias de la OCDE.

En México el costo de la recaudación puede medirse 1) como proporción de la recaudación tributaria o 2) como proporción del PIB. (Ver la Cuadro 2). Con base en el indicador de los costos de recaudación por peso de recaudación tributaria, en 2007 (último año con información disponible para los países de la OCDE) México estuvo en los rangos más bajos (0.81- 1.00) y en medio de la distribución de 25 países de la OCDE que no recaudan las contribuciones de seguridad social. México está en el mismo rango que Francia y Turquía. México también muestra una tasa decreciente de este indicador durante 2001-2007. Aunque la mayoría de los países analizados muestra un costo decreciente también, hay excepciones, como Noruega, que muestra un costo creciente, o como el Reino Unido y Turquía donde la tendencia de costos es constante, o como Bélgica, Canadá, Hungría, Japón, República Checa y República Eslovaca, en los que la tendencia no es clara.

Con base en el indicador de los costos de recaudación como proporción del PIB, México en 2007 tuvo el costo de recaudación más bajo comparado con los otros 29 países de la OCDE. El promedio del costo para los países con información disponible es 0.223% del PIB, mientras que para México es 0.085% (62% menor).

Menor “costo de recaudación” puede ser evidencia de menores costos relativos (mayor eficiencia) y/o de mejoras en el cumplimiento fiscal (mayor eficacia). Sin embargo, una gran variedad de factores no relacionados (como cambios en las tasas impositivas, eventos macroeconómicos, gastos extraordinarios o cambios en la metodología de medición, entre otros) con la eficiencia o con la eficacia pueden influir sobre estos costos. Por ello, estos indicadores y sus comparaciones internacionales deben utilizarse e interpretarse con cuidado.

Cuadro 2
Indicadores de Eficiencia Recaudatoria
Miembros de la OCDE
2009

País	Participación de ingresos derivados de acciones de fiscalización en la recaudación. %	Participación de las devoluciones de impuestos en la recaudación bruta. %
Bélgica	1.3	4.1
Austria	6.1	3.4
Canadá	4.5	22.1
Corea del Sur	6.8	18.9
EE.UU	2.5	11
España	2.9	18.1
Finlandia	5.4	21.7
Hungría	3.3	17
Italia	1.6	4.6
México	3.1	17.6
Noruega	0.9	n.a.
Nva. Zelanda	3.8	16.7
Portugal	4.9	17.1
Rep. Checa	2	29.4
Promedio	3.5	15.5

Fuente: Elaboración propia con información de Tax Administration Elaboración propia con información de Tax Administration in OECD and Selected-OECD Countries: Coparatives Information Series (2009).
http://www.oecd.org/document/62/0,3746,es_36288966_36287974_42775230_series2009,00.html

Los países latinoamericanos recaudan poco mediante los impuestos sobre la renta personal; el bajo nivel de la renta media y su desigual distribución explican gran parte

de esta brecha tributaria. Para responder a los grandes desafíos del desarrollo, los estados de América Latina necesitan recursos fiscales. “Notablemente, los ingresos fiscales se han incrementado en cerca de un 1.8 por ciento anual entre 1990 y 2006, reflejando un reforzamiento paulatino de los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital y los impuestos generales sobre bienes y servicios. Pese a que la tendencia general es positiva, la media latinoamericana enmascara diferencias considerables entre países. Según *Perspectivas Económicas de América Latina 2009* de la OCDE, mientras algunas economías de la región han recorrido un largo camino para poner en orden sus finanzas, otros países se enfrentan todavía a niveles elevados de déficit presupuestario y deuda pública, y siguen trabajando para mejorar su recaudación¹³”.

Aunque el nivel de ingresos observado en los países de la OCDE no supone necesariamente un objetivo a alcanzar en América Latina, comparar la región con los estados más industrializados puede ser útil para evaluar la efectividad de las diferentes políticas fiscales. Los datos, por ejemplo, revelan diferencias significativas entre ambos grupos de países: el comparativo impuestos vs PIB en los Miembros de la OCDE era 1.8 veces superior al de América Latina en el año 2005. Además, en términos de la propia composición de los ingresos, México recauda una cantidad menor (como observaremos más adelante) mediante impuestos directos, lo que compensa con unos ingresos más elevados por impuestos indirectos, por lo general más regresivos.

El rendimiento del sistema fiscal es importante porque su potencial efecto redistributivo constituye una de las dimensiones clave en la consolidación de la legitimidad fiscal en América Latina y en particular de México. Unos ingresos bajos determinan un gasto público menor, lo que se traduce a su vez en una inversión insuficiente en áreas fundamentales para el desarrollo humano como la educación, la sanidad y la vivienda, entre otras. Además, la región sigue siendo la primera del mundo en desigualdad de

¹³ Castelletti, Bárbara, “Impuestos *en América Latina*”, *Perspectivas Económicas de América Latina* 2009, OCDE 2009. P. 1 www.oecd.org/dev/publications/leo2009

renta (América Latina). A menudo, los países de la OCDE tienen unos niveles de desigualdad de renta antes de impuestos y transferencias que no difieren tanto con el panorama latinoamericano.

Cuadro 3
Ingresos Totales Fiscales
Como Porcentaje del PIB
México VS Algunos países de la OCDE
(2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
Promedio OCDE	35.7	35.8	35.8	..
Australia	30.8	30.6	30.8	..
Japón	27.4	28	28.3	..
Holanda	38.5	38.9	37.5	..
Dinamarca	50.8	49.6	48.7	48.3
Suecia	49.5	49	48.3	47.1
Bélgica	44.7	44.4	43.9	44.3
Italia	40.8	42.3	43.5	43.2
Francia	43.9	44	43.5	43.1
Alemania	34.8	35.6	36.2	36.4
Islandia	40.6	41.5	40.9	36
Reino Unido	35.8	36.6	36.1	35.7
España	35.7	36.7	37.2	33
Canadá	33.4	33.5	33.3	32.2
Grecia	31.4	31.2	32	31.3
Suiza	29.2	29.3	28.9	29.4
República Eslovaca	31.4	29.4	29.4	29.3
Irlanda	30.4	31.7	30.8	28.3
EE.UU	27.5	28.2	28.3	26.9
Corea	23.9	25	26.5	26.6
Turquia	24.3	24.5	23.7	23.5
México	18.1	18.3	18	21.1

Fuente: Datos de OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics Public finance-Taxes- Total tax revenue.

<http://stats.oecd.org/index.aspx?DataCode=CSP2010> los ingresos fiscales totales han sido reducidos por el importe de la transferencia de capital.

Nota: Elaboración, selección de países y resumen estadístico propio con datos y texto de la OCDE.

Cuadro 4
Costos administrativos de la recaudación tributaria neta y como
proporción del PIB 2007
(Costo por 100 Unidades de ingresos y como proporción del PIB)

	Como Proporción de la recaudación tributaria	Como proporción del PIB
Promedio OCDE	0.98	0.223
Alemania	0.78	0.281
Australia	0.93	0.204
Austria	0.64	n.d.
Bélgica	1.4	0.346
Canadá	1.22	0.212
Corea	0.71	0.12
Dinamarca	0.62	0.293
España	0.45	n.d.
Estados Unidos	0.45	0.078
Finlandia	0.77	0.214
Francia	0.97	0.238
Gran Bretaña	1.2	n.d.
Grecia	n.d.	n.d.
Holanda	1.11	0.399
Hungría	1.15	0.39
Irlanda	0.79	n.d.
Islandia	n.d.	n.d.
Italia	1.16	0.258
Japón	1.53	1.4
Luxemburgo	1.18	2.24
México	0.95	0.85
Noruega	0.67	0.171
Suiza	0.28	0.191
Turquía	0.83	0.149

Fuente: Elaboración propia países seleccionados con datos de TAX Administration in OECD and Select Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008).
<http://stats.oecd.org/lindeindex.aspx?DataCode=csp2010>.

Pero las distribuciones de la misma después de impuestos y transferencias es mucho mayor y tiene un carácter más igualitario.

Entonces surge una pregunta ¿Por qué tienen los sistemas fiscales latinoamericanos un impacto redistributivo tan reducido? La diferencia en la recaudación de impuestos entre América Latina y los países de la OCDE no tiene una sola causa, pero la reducida base del impuesto sobre la renta de las personas físicas constituye un factor importante. “En 2005, los ingresos derivados del impuesto sobre la renta eran 8 puntos porcentuales del PIB más bajos en América Latina que en la OCDE. La diferencia en el nivel de recaudación del impuesto sobre la renta explica, por sí sola, cerca de un 50 por ciento de la diferencia de ingresos públicos existente entre ambos grupos de países.

Unos niveles bajos de ingresos personales limitan el alcance de los impuestos sobre la renta en América Latina: mientras que en los países de la OCDE representan un 27 por ciento del total de ingresos fiscales, en la región solo contribuyen en un 4 por ciento. En muchos países latinoamericanos incluido el nuestro, la gran mayoría de trabajadores, tienen unas ganancias inferiores al umbral mínimo a partir del cual deben pagarse impuestos. También es importante la concentrada distribución de la renta en América Latina, que implica que para una renta media determinada, menos trabajadores se encuentren en los niveles de ingresos sujetos a imposición.

La evasión fiscal, por su parte, es otro factor que tiene un efecto poco significativo si no tomamos en cuenta los demás factores que contribuyen en los bajos niveles de recaudación observables en América Latina¹⁴”, como son el empleo informal y la evasión que de allí se desprende. La evidencia no es del todo concluyente, pero cabe pensar que si se eliminara la evasión en su conjunto, el impacto en las cantidades absolutas recaudadas por los gobiernos seguiría siendo limitado como consecuencia del reducido tamaño de la propia base fiscal, de aquí la importancia de incorporar a la economía informal a la base recaudatoria y si a esto le sumamos los índices de

¹⁴Castelletti, Bárbara, “Impuestos *en América Latina*”, Perspectivas Económicas de América Latina 2009, OCDE 2009. P. 2 www.oecd.org/dev/publications/leo2009desigualdad.

corrupción y desvío de fondos podremos darnos cuenta de la magnitud del impacto impositivo o de recaudación que no se tiene. No obstante, las medidas para combatir la evasión – además de la limitación de mecanismos totalmente legales que permiten evitar impuestos – podrían tener un impacto político y social muy importante en la legitimidad del propio sistema fiscal y el reforzamiento institucional, más allá de su efecto inmediato en la recaudación.

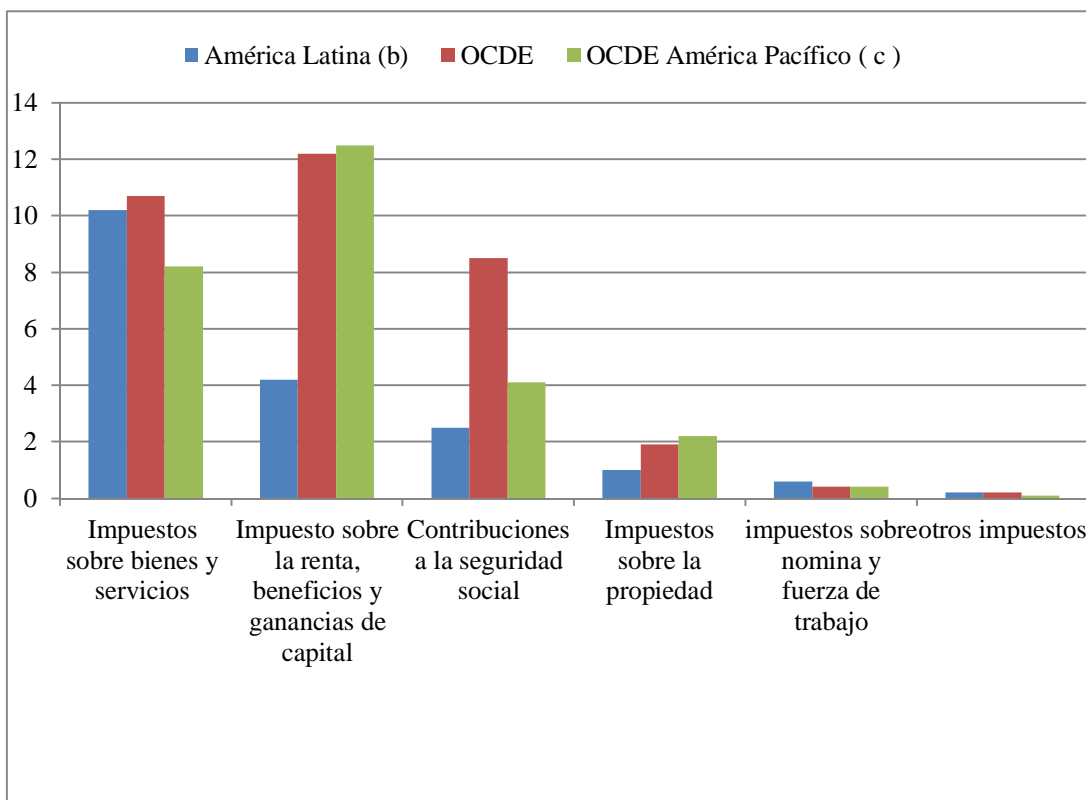
Esto explica las diferencias significativas en la efectividad para reducir la desigualdad con lo observado en los países de la OCDE. La diferencia en la efectividad de las transferencias en especie (educación y salud) en reducir la desigualdad no es tan significativa como en el caso de las transferencias monetarias. Para revertir esta situación, se han de fortalecer los programas de transferencias de ingresos para los ciudadanos de menores recursos, y los pilares solidarios en los sistemas de protección social, en particular en materia de pensiones (teniendo especial atención en dirigir los incentivos para que tales políticas no aumenten la informalidad o incentiven a la renuncia a participar en la fuerza laboral).

La política fiscal tienen un impacto redistributivo poco significativo en México, debido a los bajos niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a su insuficiente focalización.

3.1.2. Un Uso de Recursos Efectivo, Eficiente y Transparente.

En este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental. **El éxito de las reformas fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos.**

Gráfico 4.
Ingresos fiscales en América Latina y en los países de la
OCDE(a)
 (Porcentaje del PIB, 2005)



Fuente: Perspectivas Económicas de América Latina 2009, OCDE 2008. Centro de Desarrollo de la OCDE <http://www.oecd.org/dev/persepcionesNo.19> Octubre 2008 Documento en PDF. P. 1

a) Cuando es posible, la cobertura se corresponde con el gobierno general; si no, las estadísticas se limitan al gobierno central.

b) Los países de América Latina cubiertos por los datos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

c) La OCDE América-Pacífico comprende Australia, Canadá, Japón, Corea, México, Nueva Zelanda y los Estados Unidos.

“Las reformas tributarias progresan cuando: (1) sus cimientos están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones transparentes y con un enfoque global; (2) se han adaptado al país en especial en lo relativo a los periodos de transición que requiere su puesta en marcha; (3) cuentan con un claro liderazgo y soporte por amplios

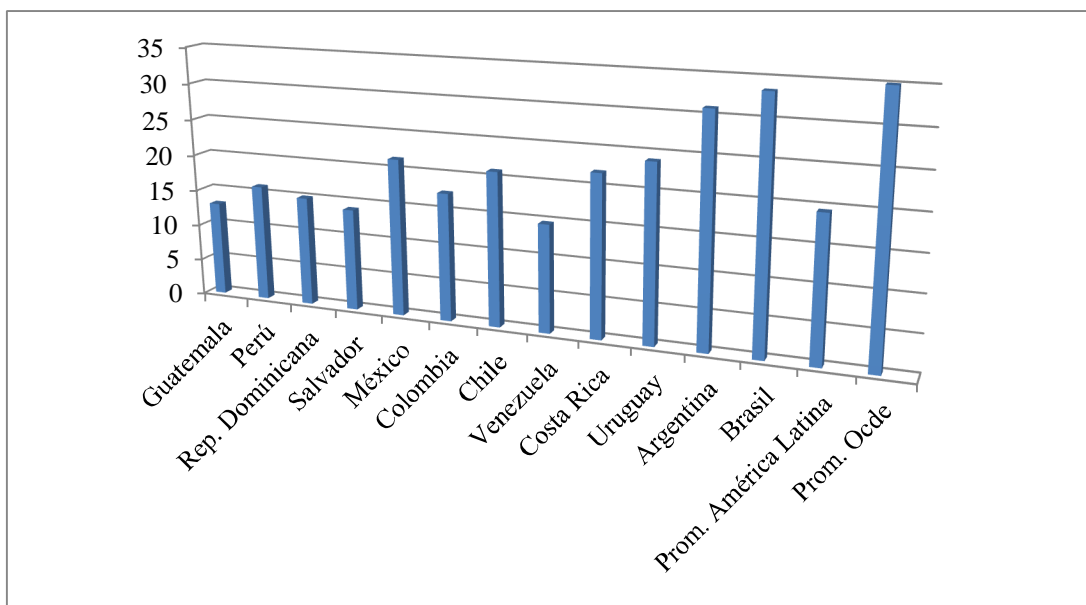
sectores de la población. Los pactos fiscales – acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos relevantes – pueden ser generales, o centrarse en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurarse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. El poder legislativo tiene un papel clave en la construcción de este pacto, y su articulación con el presupuesto, y la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos¹⁵”.

Más allá de mayores recursos financieros, el Estado también debe transformarse para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz. El Estado es un actor fundamental de las sociedades modernas – y la economía mexicana no es una excepción. La consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo de sistemas de bienestar, la urbanización y la globalización impulsaron una constante expansión de las funciones del Estado y los recursos que las sustentan. Si bien el gasto público como porcentaje del PIB – un indicador del tamaño del Estado – ha aumentado - en los últimos años, es aún significativamente menor en comparación con la OCDE.

Por ello, se deben incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus recursos humanos: la profesionalización del servicio civil es así uno de los principales desafíos de la reforma de la gestión pública en México. A su vez, el Estado requiere herramientas eficaces de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos para cumplir un rol transformador. Se debe reforzar la institucionalidad con base en reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente, y contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública.

¹⁵Castelletti, Bárbara, “Impuestos *en América Latina*”, *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, OCDE 2009. P. 15-17 www.oecd.org/dev/publications/leo2009.

Gráfico 5.
La recaudación impositiva en México VS América Latina.
(Ingresos públicos tributarios como porcentaje del PIB,
(2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE y CEPALSTAT y de Revenue Statistics in Latin America, CEPAL-CLAT-OCDE. <http://www.oecd.org/dev/persepcionesNo.19> Documento en PDF. P. 13

Notas: a) Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (Rep. Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) la recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

3.2. La Eficiencia Tributaria.

La eficiencia es crucial para enfrentar los desafíos del desarrollo. Entregar y producir más con los mismos recursos, o hacer lo mismo con menos, liberaría recursos que se podrían canalizar hacia otras prioridades. Las mejoras de eficiencia también ayudarían a ganar el apoyo de los ciudadanos para realizar las reformas necesarias: si ven que el Estado usa los recursos de manera eficiente y son beneficiados por los servicios o actividades que brinda, le reconocerán más legitimidad y estarán dispuestos a pagar más impuestos. Una mayor eficacia de las acciones del sector público requiere

que los responsables de la formulación e implementación de políticas definan instrumentos de planeamiento y una eficaz coordinación entre las diferentes políticas, programas y proyectos.

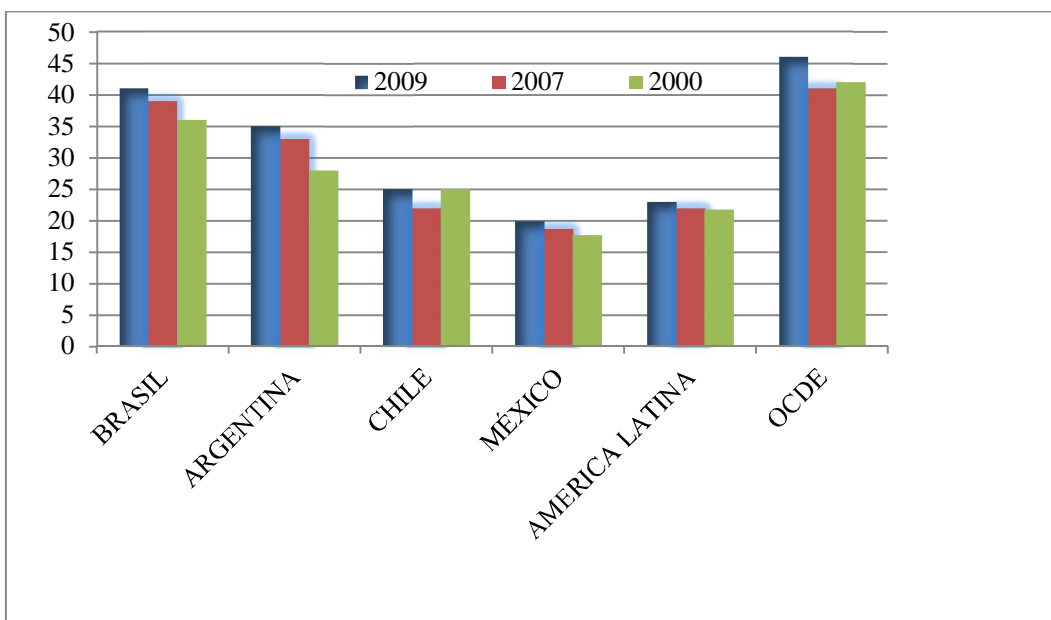
La mayor eficiencia en la recaudación tendría como resultado, una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto y que a su vez conlleve un crecimiento sostenido. Se tiene que identificar nuevas estrategias para definir y alcanzar objetivos prioritarios y en el presente ensayo sólo se muestran algunas ideas para el contexto y situación actual.

Hay tres áreas claves que identificamos como básicas para apoyar la idea de que una mejor recaudación fiscal atrae consigo un crecimiento y desarrollo económico a largo plazo sostenible, y por lo menos es lo que nos muestran los cuadros y estudios de la OCDE al comparar el ejercicio recaudatorio, el gasto público y por ende su aplicación. Sectores como el de la educación, infraestructura, y desarrollo productivo e innovación.

La identificación de estrategias es clave para superar las barreras estructurales al desarrollo que afectan a México y alcanzar el objetivo de desarrollo con equidad, que es una de las finalidades de una recaudación fiscal más eficiente.

Por ello, más allá de mayores recursos, eficacia y transparencia en la gestión de la administración pública, y eficiencia en la implementación de las políticas, es necesario identificar áreas prioritarias de acción y generar estructuras para articular los diferentes programas. Ampliar la cobertura del sistema educativo e incrementar la calidad de la educación, incrementar la densidad y el acceso a las infraestructuras, y aumentar la inversión en desarrollo productivo e innovación son factores cruciales para transformar y diversificar la estructura productiva de las economías latinoamericanas, incrementar el contenido tecnológico de sus exportaciones y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. Estos elementos son claves para dinamizar la productividad, generar empleos de calidad y desarrollar sistemas económicos más equitativos.

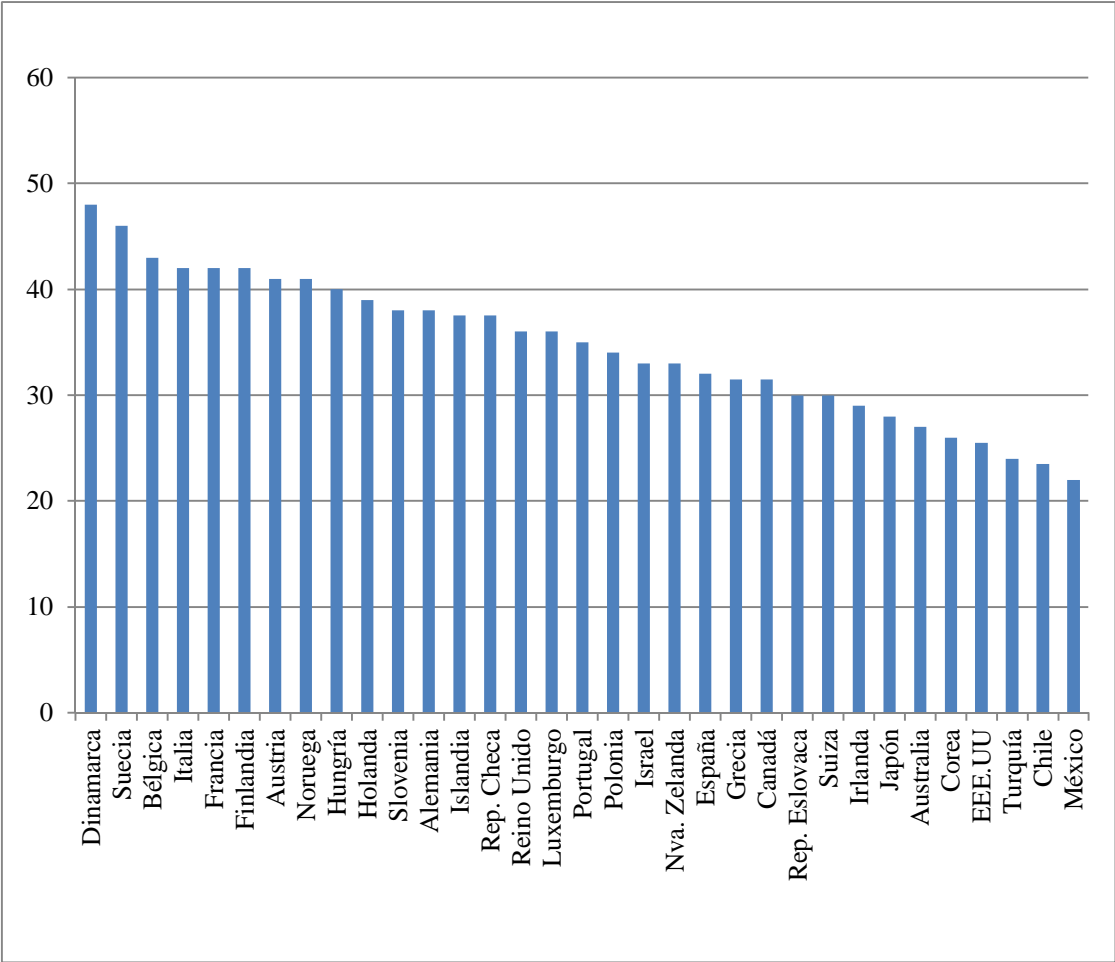
Gráfico 6
El gasto público en México vs América Latina y la OCDE.
(Porcentaje del PIB)
Años
2009 - 2007 - 2000



Fuente: Países seleccionados, Elaboración propia con de datos de CEPALSTAT y de OCDE Government at a Glance (OCDE, 2011) Y tomado de Perspectivas Económicas de América Latina 2012 Transformación del Estado para el Desarrollo. Documento PDF, P 16.

México, con un impuesto del 17,5% con relación al PIB, y Chile, con el 18,2%, tiene el impuesto más bajo con respecto al PIB entre los países de la OCDE, seguido por los EE.UU. 24,0% y Turquía con 24,6%. Entre 2008 y 2009, el impuesto en proporcione del PIB ha disminuido en más de 3 puntos porcentuales del PIB en Chile (4.3 puntos), México (3,5 puntos).

Gráfica 7.
Comparativo México Países de la OCDE
Carga tributaria total
(Porcentaje del PIB, 2008)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE. "Total Tax ratio as percentage of GDP, 2008". Documento en PDF P. 32 <http://www.oecd.org/dataoecd/39/15/48966240.pdf>
 (Carga tributaria total como porcentaje del PIB, 2008). Tendencias recientes en la carga tributaria.

Capítulo 4. Evasión Fiscal en México.

4.1. La Facturación Apócrifa a los Beneficios Legales.

La evasión por prácticas de facturación es un fenómeno complicado de enfrentar debido a las distintas modalidades en que se presenta. En México, las modificaciones legales de los últimos años han intentado contener su crecimiento con resultados de avances parciales, pero la magnitud de la evasión no ha dejado de crecer. Las reformas más recientes en relación con los comprobantes fiscales vigentes a partir de 2011 constituyen un avance significativo para enfrentar el problema, además de que se esperan algunos beneficios para los propios contribuyentes y, en general, para la autoridad fiscal. La expectativa es que estos beneficios crezcan conforme se vaya generalizando el uso de los comprobantes fiscales digitales (CFD) en los distintos segmentos del universo de contribuyentes. En el plazo inmediato, se prevé que estas modificaciones reduzcan de manera sustancial la evasión por este concepto.

La evasión por la utilización de comprobantes apócrifos representó alrededor de 16 mil millones de pesos anuales en el periodo del estudio: 11 mil millones corresponden a ISR y 5 mil millones al IVA.

La evasión tributaria por prácticas de facturación es un problema que hoy en día se registra en todos los países, con intensidades y modalidades distintas, dependiendo del contexto particular. Las diferencias obedecen a factores tan diversos como grado de desarrollo económico, aspectos sociales y culturales y características propias de la legislación de los países, entre otros.

Es importante mencionar que los resultados deben ser interpretados con cautela y, en todo caso, deberían ser vistos como estimación de rangos posibles. La razón de ello es que la práctica de facturación apócrifa se entremezcla con prácticas que rebasan lo tributario y, en ocasiones, se ubican en actividades ilícitas más amplias, cuyo objetivo último no necesariamente es la evasión fiscal.

Más aún, en el aspecto tributario con frecuencia coexisten prácticas de facturación apócrifa de otras dimensiones de evasión, como puede ser simplemente el no declarar o el no respaldar con documentos ciertas obligaciones tributarias.

Entonces, no es sorprendente que de la revisión de los trabajos de investigación sobre evasión por este concepto, existan muy pocas estimaciones de la magnitud de este fenómeno, si bien se tiene la certeza de que el problema es importante y creciente.

Entre las metodologías utilizadas para estimar la magnitud de este fenómeno, destacan los métodos directos y los métodos indirectos. Los indirectos son cálculos de evasión global que sólo estiman los montos de evasión por tipo de impuesto, en el entendido de que la facturación apócrifa es sólo uno de los varios componentes o tipos de los que se integran. Por su parte, los métodos directos se sustentan en información proveniente de auditorías efectuadas por el Sistema Administración Tributaria (SAT) o por el Sistema de y encuestas a contribuyentes, cuya información se encuentra en el portal del miso SAT (www.sat.gob.mx) como es el caso de las estimaciones en Estados Unidos o mediante el empleo de bases de datos específicas, como transacciones bancarias.

En este trabajo se utilizaron únicamente datos provenientes de auditorías efectuadas por el Sistema de Administración Tributaria (SAT). En virtud de que no hay más información disponible que ésta, los resultados deben ser interpretados con cautela y verse como estimaciones que proporcionan una idea de la magnitud aproximada de esta práctica.

“Se llevaron a cabo estimaciones por parte del SAT para los años 2007, 2008 y 2009, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera. La evasión del impuesto al valor agregado (IVA) por uso de comprobantes apócrifos representó poco más de 4 por ciento de la evasión total del IVA. En cuanto al Impuesto Sobre la Renta (ISR), su importancia depende de si se trata de personas morales o personas físicas. Para personas morales se encontró que la evasión de ISR por medio de comprobantes apócrifos fue superior al 21 por ciento de la evasión total de ISR. Para personas físicas este porcentaje fue de poco más de 4 por ciento.

Finalmente, debe mencionarse que aunque en el documento se habla del término *facturación* o, más generalmente de *prácticas de facturación*, ésta debe entenderse en su sentido más amplio, es decir, evasión por el uso de comprobantes fiscales, entre los cuales la factura sólo es uno de los diversos documentos¹⁶.

4.1.2. Diagnóstico del Marco Legal en México.

“Durante los últimos años, la evasión por prácticas de facturación se ha vuelto cada vez más sofisticada y, por ende, más difícil de detectar, en gran medida por los acelerados cambios tecnológicos en el área de la informática. Como es de esperarse, tanto en México como en diversas partes del mundo, se han realizado cambios específicos en las legislaciones fiscales para contener el fenómeno de la evasión originada en las prácticas de facturación, tal es el caso de las recientes reformas a la legislación aprobadas en México en 2010¹⁷”. En este contexto, el presente capítulo ofrece una revisión del marco legal que rige las diversas prácticas de facturación, y evalúa las modificaciones a la legislación en los últimos años, incluida la más reciente, resaltando los avances, rezagos y beneficios esperados. Como se verá, las reformas recientes referidas a las diversas modalidades de comprobación fiscal constituyen un avance significativo en la contención de la evasión por prácticas de facturación.

4.2. Definiciones Generales

Antes de tratar la parte medular del Marco Fiscal, es necesario definir algunos conceptos que enfatizan la importancia del cumplimiento y las consecuencias de no llevarlo a cabo.

¹⁶ Barajas, Sara, Campos Raymundo, Sobarzo, Horacio y Zamudio, Andrés, “*Evasión Fiscal Derivada de los Distintos Esquemas de Facturación*” Centro de Estudios Económicos del Colegio de México, Documentos en PDF. Enero 2011. P. 15-17

¹⁷ Barajas, Sara, Campos Raymundo, Sobarzo, Horacio y Zamudio Andrés, “*Evasión Fiscal Derivada de los Distintos Esquemas de Facturación*” Centro de Estudios Económicos del Colegio de México, Documentos en PDF. Enero 2011. pp. 30-31

4.2.1. Evasión Fiscal y Delito de Defraudación Fiscal.

En el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha quedado establecida la obligación de los mexicanos de contribuir con los gastos públicos, de la Federación, del Distrito Federal o Estado o Municipio en el cual residan, de una manera proporcional y equitativa conforme dispongan las leyes. Las disposiciones específicas en las cuales se determinan al sujeto, objeto, base y tasa, son las leyes fiscales, por lo que cada persona moral o física tiene la obligación de sujetarse a las mismas. Por consiguiente, al mostrar una conducta contraria, escurridiza y no cumplir intencionalmente con las obligaciones que en materia fiscal le corresponden, se observaría una evasión en el pago de las contribuciones.

Por lo tanto, podemos entender que, existe evasión fiscal cuando una persona infringiendo la ley, deja de pagar todo o una parte de un impuesto al que está obligada. Derivado de lo anterior, al incumplir de manera intencional con el pago de las contribuciones que le corresponden como contribuyente y ciudadano, estará cometiendo un delito. Este incumplimiento causa un deterioro económico en las Finanzas Públicas y el contribuyente obtiene un beneficio que no le correspondería, razón por la cual incurre en el delito de defraudación fiscal.

El delito de defraudación fiscal se encuentra establecido en el Código Fiscal de la Federación (CFF), artículo 108, primer párrafo: “Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita ya sea total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio con perjuicio del Fisco Federal”.

En el citado artículo, 4º párrafo, fracciones I, II y III, se establecen las sanciones por el delito de defraudación fiscal; dependiendo del monto defraudado, se castigará al evasor fiscal con prisión por un período de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda \$1 221 950; con prisión de dos a cinco años cuando el monto de

lo defraudado exceda \$1 221 950 pero sea menor que \$1 832 920, y con prisión tres y hasta nueve años cuando el monto de lo defraudado fuera mayor de \$1 832 920¹⁸”.

Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión. Si el monto de lo defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición, la pena aplicable podrá atenuarse hasta en un cincuenta por ciento.

En el párrafo 7º de este mismo artículo, se señalan las distintas causas por las que se origina y es calificado el delito de defraudación fiscal. Con la intención de destacar sólo las relacionadas con comprobantes fiscales, se citan las siguientes:

- a) Usar documentos falsos.
- b) Omitir reiteradamente la expedición de comprobantes por las actividades que se realicen, siempre que las disposiciones fiscales establezcan la obligación de expedirlos. Se entiende que existe una conducta reiterada cuando durante un período de cinco años el contribuyente haya sido sancionado por esa conducta la segunda o posteriores veces.
- c) Manifestar datos falsos para obtener de la autoridad fiscal la devolución de contribuciones que no le correspondan.
- d) Presentar en las declaraciones deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos.

“El artículo 109, fracción I del CFF establece que será sancionado con las mismas penas de delito de defraudación fiscal quien:

Consigne en las declaraciones que presente para los efectos fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a las leyes. En la misma forma será sancionada aquella persona física que perciba dividendos, honorarios o en general preste un servicio personal independiente o esté

¹⁸ Código Fiscal de la Federación. www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf18.pdf Primer párrafo. Documento en PDF, Art. 108 Pp. 112-113

dedicada a actividades empresariales, cuando realice en un ejercicio fiscal erogaciones superiores a los ingresos declarados en el propio ejercicio y no compruebe a la autoridad fiscal el origen de la discrepancia en los plazos y conforme al procedimiento establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta¹⁹ ”

La conducta evasiva de los contribuyentes al no expedir comprobantes por las operaciones propias de sus actividades, manifestar o usar datos falsos, así como usar comprobantes apócrifos, es castigada por las autoridades. Para las causas señaladas anteriormente, en algunas es evidente el uso de los comprobantes fiscales falsos; en otras, va implícita la manipulación de la base gravable a capricho del contribuyente. El término *apócrifo*, es decir falso, fingido, supuesto, no auténtico, se aplica a los comprobantes fiscales que son utilizados por los contribuyentes principalmente para disminuir la base gravable y el impuesto correspondiente, o para simular la existencia de transacciones no realizadas.

Podrían suponerse diversas situaciones para un comprobante apócrifo, a manera de ejemplo tenemos:

1. Comprobantes con datos fiscales verídicos, impresos por establecimientos no autorizados por las autoridades fiscales.
2. Comprobantes con datos fiscales verídicos, de contribuyentes que se han manifestado no activos o con suspensión de actividades.
3. Comprobantes con datos fiscales verídicos, con información parcial o totalmente falsa acerca de la transacción realizada.
4. Comprobantes con datos fiscales inexistentes.

¹⁹ Código Fiscal de la Federación. www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf18.pdf Primer párrafo. Documento en PDF, Art. 109 Pp. 114 -115

4.2.2. Facultades de Comprobación.

Las autoridades fiscales, a través de diversos mecanismos como son visitas domiciliarias, visitas de gabinete, revisión de dictámenes emitidos por contadores públicos registrados, podrán revisar las transacciones realizadas por el contribuyente y asegurarse de que éste cuenta con los comprobantes fiscales correspondientes, y verificar su autenticidad así como que éstos cumplan con los requisitos fiscales exigidos (aunque cabe hacer notar que estas revisiones son realizadas por personas lo cual puede dar pie a malas prácticas o corrupción de lo cual tendríamos que hacer otro tipo de análisis que para fines del presente ensayo nos llevaría a otros tema digno de análisis).

No obstante que vivimos una ola de avances tecnológicos, todavía en 2010 el porcentaje de contribuyentes que utilizan los comprobantes impresos es mayor que el número de contribuyentes que, de manera opcional, utilizan los comprobantes digitales.

Se espera que a partir de 2011 esta situación se vaya invirtiendo paulatinamente, pues con las reformas al artículo 29 del CFF que han entrado en vigor a partir del 1° de enero de 2011, se establece la obligatoriedad del uso de los comprobantes digitales y de manera opcional se podrá hacer uso de los comprobantes impresos.

La evasión, sin embargo, del IVA o la del ISR, en general, se puede deber a diversos factores, entre ellos los comprobantes apócrifos, pero hay otros factores como la informalidad, la no declaración de ventas de empresas formales, la utilización indebida de ciertos regímenes o tratamientos especiales, entre otros y que analizaremos más adelante.

Cuadro 5 Monto de operaciones dudosas Y Evasión de ISR. (Millones de Pesos Corrientes)				Cuadro 6 Monto de operaciones dudosas Y Evasión de IVA. (Millones de Pesos Corrientes)			
Personas Morales	2007	2008	2009	Personas Morales	2007	2008	2009
Monto de Operaciones Dudosas	33,416	30,133	31,096	Monto de Operaciones Dudosas	33,416	30,133	31,096
Tasa Efectiva del ISR	28.00%	28.00%	28.00%	Tasa Efectiva del IVA	13.40%	12.30%	12.30%
Evasión de ISR	9,357	8,437	8,707	Evasión de IVA	4,481	3,706	3,825
Personas Físicas	2007	2008	2009	Personas Físicas	2007	2008	2009
Monto de Operaciones Dudosas*	186	9,438	9,189	Monto de Operaciones Dudosas	ND*	9,310	9,111
Tasa Efectiva del ISR	28%	28%	28%	Tasa Efectiva del IVA	10.50%	11.30%	11.30%
Evasión de ISR	52	2,643	2,573	Evasión de IVA	ND*	1,047	1,025
Evasión Total de ISR	9,409	11,080	11,280	Evasión Total de IVA	4,481	4,754	4,850
Fuente: SAT con cálculos propios Nota: *Incluye Operaciones con deducciones personales.				Fuente: SAT con cálculos propios Nota: *ND.- No disponible.			

En cuanto a la evasión fiscal de ISR e IVA se puede ver que tiene un comportamiento un tanto estable en el período de estudio, aunque existe una ligera tendencia a disminuir para el caso de las personas morales, tanto para el ISR como el IVA. En términos del monto se observa que existe una marcada diferencia de la evasión entre personas físicas y personas morales. Por ejemplo, de la evasión de ISR para el año 2009 aproximadamente el 77.19 por ciento correspondió a personas morales y el 22.81 por ciento a personas físicas; de la evasión del IVA para el 2009 aproximadamente el 78.87 por ciento correspondió a personas morales y el 21.13 por ciento a personas físicas. Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), la evasión tributaria fue ligeramente superior al 0.1 por ciento.

Cuadro 7
Evasión Fiscal por utilización
De Facturas Apócrifas
(Millones de Pesos Corrientes)

	PIB	ISR	IVA	IVA + ISR	ISR	IVA	ISR+ IVA
2007	11,290,752.00	9,409.00	4,481.00	13,890.00	0.083	0.04	0.123
2008	12,172,312.00	11,080.00	4,754.00	15,833.00	0.091	0.039	0.13
2009	11,888,054.00	11,280.00	4,850.00	16,129.00	0.095	0.041	0.136

Fuente: SAT con cálculos propios

4.3. La Triangulación Fiscal.

Una de las estrategias más socorridas para la evasión de impuestos en México, por parte de las empresas internacionales, es la triangulación de pagos, que le permite a las empresas llevar a cabo una planeación financiera de largo plazo aunque genera inestabilidad dentro de las propias compañías.

“En México, de acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria en 2007 se evadieron casi 240 mil millones de pesos, pero el combate a ese tipo de prácticas permitirá recuperar en 2010 al menos 100 mil millones.

Debe destacarse que el SAT no tiene definidas las formas en que las compañías evaden el pago de sus obligaciones fiscales, pero muchas de sus estrategias están enfocadas en terminar con la planeación fiscal.

El sistema de triangulación de pagos para evadir impuestos funciona de la siguiente manera: se hace una contratación directa con una empresa establecida en México, la cual realiza el trabajo, pero los honorarios son pagados a otra compañía establecida en el extranjero.

Esta complicada triangulación de productos, servicios y facturas entre empresas permite que muchas compañías con labores en México evadan impuestos²⁰.

4.3.1. Ejemplo de Triangulación Fiscal.

“Una de las compañías que explota esa estrategia es la empresa consultora de mercados farmacéuticos IMS Health que, de acuerdo con ex directivos de la compañía, desde 2000 ha llevado a cabo una continua evasión fiscal que, en precios constantes, debe ser por un monto cercano a 52 millones de dólares.

IMS Health funciona en México por medio de una empresa establecida llamada Información Promocional Publicitaria (IPP), que vende servicios de investigación de mercado a empresas farmacéuticas.

IPP es una empresa filial de IMS Health México, compañía que ofrece el servicio y hace las órdenes de compra; sin embargo, el pago se hace por medios electrónicos internacionales a una cuenta en Suiza.

Al final del trabajo, la empresa farmacéutica para quien se haga el estudio paga a una cuenta del Bank of America, la número 00011886018, y recibe factura de una tercera empresa, ubicada en Suiza, que es conocida como IMS AG.

En la orden de compra que expide IPP se define claramente que son una subsidiaria de la empresa suiza IMS AG, aunque el proceso de negociación lo lleve a cabo IMS Health México, que cumple con todas las características que se requieren en un establecimiento permanente.

²⁰ Carriles, Luis en <http://impreso.milenio.com/node/8100003>.

En ese sentido, la empresa local IPP, en combinación con otros elementos de infraestructura locales dependientes de IMS AG, lleva a cabo más de 80 por ciento de las actividades necesarias para la integración de los servicios que comercializan y cobran desde Suiza por medio de IMS AG a sus clientes en México.

Explicaron que la triangulación entre IPP, IMS Health e IMS AG provoca que toda la facturación se haga en Suiza, además se les solicita a los clientes mexicanos que firmen el documento IMS AG Purchase Order a favor de IMS AG, lo que equivale a cancelar la orden inicial a favor de IPP. Estas nuevas órdenes son enviadas a Suiza para su firma y posterior facturación a los clientes en México²¹ ”.

²¹ Carriles, Luis en <http://impreso.milenio.com/node/8100003>.

Capítulo 5. El Desempleo en México, en correlación con la Ineficiencia Tributaria.

Y esta es otra implicación que tiene como consecuencia la falta de eficiencia recaudatoria, porque atenta directamente contra las medidas para mitigar el elevado fenómeno de desempleo y de empleo informal que enfrenta el país, y no permite acelerar el crecimiento económico, por lo tanto, reformar la Ley Federal del Trabajo, simplificar el sistema tributario actual, así como mejorar la calidad y la cantidad de la educación son sólo algunas consecuencias de mejorar dicha eficiencia.

“El desempleo en México presenta una "alarmante" situación de "precariedad", toda vez que 64 de cada 100 personas ocupadas (el equivalente a 28.4 millones de mexicanos), labora sin acceso a servicios formales de salud, según el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP)²²”.

“Así mismo podemos deducir que la informalidad en el empleo registra dimensiones superiores a lo que revelan datos oficiales. Por ejemplo, si comparamos lo que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) señaló en el tercer trimestre del 2010, el 28% (12.4 millones de personas) de la población ocupada, trabaja en la informalidad vs las cifras que según el CEESP muestra, encontramos que 64.01% de la población ocupada (28.4 millones) labora en la informalidad y bajo esta definición, el empleo informal en México tomaría proporciones alarmantes²³”. Evidentemente debemos tomar en cuenta los parámetros de medición o lo que se entiende según el concepto de informalidad.

El porcentaje de trabajadores informales en México es elevado, lo cual se vuelve más alarmante si consideramos que el que un trabajador no cuente con acceso a instituciones de salud también implica que sus familiares y dependientes económicos tampoco lo

²² Fuente : <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2011/02/02/empleo-informal-mexico-seguro-social-cnn>

²³ Fuente :Ibidem

tendrán y esta carencia social, naturalmente afecta el desarrollo de capital humano en nuestro país.

De acuerdo con esta idea, las actividades laborales no formales son un fenómeno multifacético que aqueja desde hace ya algunos años a la economía mexicana y que se ha vuelto un problema estructural.

5.1 La Economía Informal.

Entonces podemos pensar que debido a una gran economía informal afecta el crecimiento económico, ya que los establecimientos no formales así como los trabajadores informales se caracterizan por no pagar impuestos, por lo menos los impuestos a la renta (por no hablar de los servicios que no se pagan como luz y agua), que de otra manera tendrían que ser deducidos de su actividad, siendo así una carga para la sociedad “cautiva” (la que está en una actividad formal). Lo que hace pensar a nuestro gobierno que es esto el origen de un problema recaudatorio, aunque desde nuestro particular punto de vista, esto es más una consecuencia de la ineficiencia tributaria nacional, ya que todo apunta a que es esto el origen del problema, es decir, desde el punto de vista de la redistribución del ingreso por ejemplo.

Por estas razones es muy importante no perder de vista que una reforma tributaria, si es muy necesaria y hasta urgente, aunque debemos entender donde se encuentra el origen de esta necesidad de cambio.

Por tanto, la razón del presente ensayo es mostrar los elementos que a nuestro juicio y análisis muestran el origen del problema, para una vez entendido esto se creen las bases de una reforma tributaria más integral y eficiente. Y que no sólo (como veremos más adelante) plantee cobrar más impuestos a la economía cautiva.

Cuadro 8
Tasa de Desocupación
Países seleccionados
(Porcentaje)
2009

Período 2009	Alemania /a	Canadá	EE.UU /b	Francia	Japón	Reino Unido	México
Enero	7.5	7.4	7.8	8.7	4.2	6.8	4.75
Febrero	7.6	8	8.2	9	4.4	7.1	5.10
Marzo	7.7	8.1	8.6	9.2	4.8	7.2	5.05
Abril	7.7	8.2	8.9	9.4	5	7.5	5.37
Mayo	7.8	8.5	9.4	9.5	5.1	7.7	5.71
Junio	7.8	8.6	9.5	9.5	5.3	7.9	5.55
Julio	7.9	8.6	9.5	9.5	5.5	7.8	5.69
Agosto	7.9	8.7	9.7	9.6	5.4	7.8	5.85
Septiembre	7.8	8.2	9.8	9.7	5.3	7.8	5.97
Octubre	7.8	8.3	10.1	10	5.2	7.7	5.63
Noviembre	7.7	8.4	9.9	10	5.3	7.7	5.51
Diciembre	7.7	8.5	9.9	10	5.2	7.7	5.28

Nota Aclaratoria: Para facilitar el manejo de la información, el cuadro 8 se divide en tres años 2009, 2010 y 2011 respectivamente.

Cuadro 8
Tasa de Desocupación
Países seleccionados
(Porcentaje)
2010

Período 2010	Alemania /a	Canadá	EE.UU /b	Francia	Japón	Reino Unido	México
Enero	7.6	8.3	9.7	10	5.1	7.9	5.60
Febrero	7.5	8.2	9.7	9.9	5	8	5.25
Marzo	7.4	8.2	9.7	9.8	5.1	7.9	5.21
Abril	7.3	8.1	9.8	9.8	5.1	7.8	5.53
Mayo	7.2	8.1	9.6	9.8	5.1	7.7	5.44
Junio	7.1	7.9	9.5	9.8	5.2	7.7	5.40
Julio	7	8	9.5	9.8	5.1	7.7	5.33
Agosto	6.9	8.1	9.6	9.8	5	7.7	5.06
Septiembre	6.8	8	9.6	9.8	5	7.8	5.29
Octubre	6.7	7.8	9.7	9.7	5.1	7.8	5.41
Noviembre	6.6	7.6	9.8	9.7	5.1	7.7	5.51
Diciembre	6.5	7.6	9.4	9.7	4.9	7.8	5.46

Nota Aclaratoria: Para facilitar el manejo de la información, el cuadro 8 se divide en tres años 2009, 2010 y 2011 respectivamente.

Cuadro 8
Tasa de Desocupación
Países seleccionados
(Porcentaje)
2011

Periodo 2011	Alemania /a	Canadá	EE.UU /b	Francia	Japón	Reino Unido	México
Enero	6.4	7.8	9	9.7	4.9	7.8	5.17
Febrero	6.3	7.8	8.9	9.7	4.6	7.7	5.22
Marzo	6.2	7.7	8.8	9.7	4.6	7.7	5.05
Abril	6.2	7.6	9	9.7	4.7	7.8	5.19
Mayo	6.1	7.4	9.1	9.7	4.5	7.9	5.47
Junio	6.1	7.4	9.2	9.8	4.6	8	5.77
Julio	6	7.2	9.1	9.8	4.7	ND	5.27
Agosto	6	7.3	9.1	9.9	4.3	ND	5.39
Septiembre	ND	7.1	9.1	ND	ND	ND	5.26

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Banco de Datos Para México: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Fecha de Actualización; Viernes, 21 de Octubre de 2011

Nota: Porcentaje total de la población económicamente activa. “Cifras desestacionalizadas.

a/ La tasa nacional se refiere al desempleo registrado como un porcentaje de la fuerza de trabajo, excluyendo a los empleados por cuenta propia.

/b La tasa nacional es calculada como un porcentaje de la fuerza de trabajo civil.

/ND No disponible.

Capítulo 6. Una Propuesta de Mejora Recaudatoria para México.

La recaudación de impuestos/PIB de México está muy por debajo de la de los otros países de la OCDE como ya lo hemos expuesto, si bien las tasas impositivas nominales no distan mucho de las de otras economías. Esto indica que la base impositiva de México es considerablemente menor, ya sea porque la definición legal de dicha base es más estrecha o bien debido a la existencia de puntos débiles en la administración y recaudación de impuestos. El país obtiene una alta proporción de sus ingresos totales de impuestos relacionados con el petróleo. No obstante, estos impuestos no pueden ser considerados como una fuente estable de ingresos a largo plazo.

6.1. Ampliación de la Base Impositiva y la Simplificación Fiscal

A pesar de algunas reformas llevadas a cabo en los últimos años, persisten las exenciones fiscales, las deducciones y los regímenes preferenciales. Estos elementos dañan y distorsionan los incentivos y complican la administración fiscal. La base del impuesto al valor agregado (IVA) sigue siendo muy limitada. Como resultado, tan sólo una pequeña parte de la base potencial está siendo realmente gravada. En México existe una alta percepción de que la tasa cero del IVA y las exenciones son formas de reducir la desigualdad; realmente las familias más acomodadas son las que más ganan con esto, ya que en general compran más bienes.

El impuesto predial representa la mayor parte de los ingresos de los municipios mexicanos (59%). Sin embargo, su aplicación es dispareja y sus recaudaciones son mucho más modestas que en la mayoría de los países de la OCDE. Sus anticuados registros de la propiedad han supuesto una importante limitación, a la que se suman las capacidades de administración local poco sólidas y valores catastrales obsoletos. La administración tributaria local y el cobro por vía administrativa deberían ser reforzados.

México se encuentra en una región donde abundan los paraísos fiscales. Esto ofrece la posibilidad a los contribuyentes mexicanos de evadir impuestos. Las recientes iniciativas de la OCDE y el G20 pretenden contrarrestar dicho incumplimiento mediante el combate a la falta de transparencia en los paraísos fiscales.

Para incrementar el impacto de estos esfuerzos sobre el cumplimiento, México debería:

1.- Empezar una campaña sobre el cumplimiento voluntario para animar a los contribuyentes a declarar los bienes e ingresos que no habían declarado previamente, en la línea de lo ya realizado por el Reino Unido, Estados Unidos y otros países de la OCDE;

2.- Aumentar los recursos de las autoridades competentes en el SAT (Servicio de Administración Tributaria) para la persecución de los casos de evasión internacional de impuestos y desarrollar programas de formación para auditores a fin de que aprovechen estas nuevas herramientas y;

3.- Reforzar su participación en los esfuerzos multilaterales para tratar de resolver la evasión y la elusión fiscales a nivel internacional (la ratificación de México del Convenio entre la OCDE y el Consejo de Europa sobre Asistencia Mutua Administrativa en Materia Tributaria será de gran ayuda a este respecto).

6.1.2 Recomendaciones de la OCDE

“México debería considerar una reforma fundamental de su sistema tributario en vista de la necesidad de un aumento en el gasto para combatir la pobreza, invertir en infraestructura, aliviar los déficits presupuestarios y reducir la dependencia de los ingresos relacionados con el petróleo.

La reforma fiscal debería incrementar los ingresos mediante la ampliación de la base gravable y un fortalecimiento de la administración tributaria.

Los ingresos también deberían aumentar por la inclusión de más contribuyentes en el sistema tributario y limitando el uso de los paraísos fiscales por parte de los contribuyentes mexicanos. Se necesita una reforma tributaria global que debería abordar temas de federalismo fiscal, así como estrategias para una implementación efectiva²⁴”.

6.2. Competencia

“Por muchos años, la economía mexicana se ha visto debilitada por una práctica y una regulación anticompetitivas. Como lo afirma un análisis conjunto de México y la OCDE, el 30% del gasto familiar en México se lleva a cabo en mercados con problemas de competencia. En estos mercados, los consumidores gastan alrededor de un 40% más que si existiese competencia. Esta situación es peor para el decil más pobre de la población, que gasta alrededor de un 42% de sus ingresos en mercados altamente concentrados²⁵”.

En pocas palabras, los monopolios y duopolios generan precios excesivos de productos y servicios y reducen el consumo y la capacidad de ahorro de las familias, especialmente las que tienen menos recursos. En el mediano plazo, tienen una influencia negativa en la eficiencia del conjunto de la economía y lastran el crecimiento económico. La falta de una competencia robusta en los mercados nacionales inhibe la eficiencia y la competitividad de la economía de México, contribuye a ampliar las disparidades en los ingresos e inhibe la innovación.

En nuestro país, las cargas administrativas impuestas a las empresas de nueva creación siguen siendo relativamente altas, si las comparamos con la media de los países de la OCDE. Estas cargas administrativas a las empresas se han incrementado entre 2003 y 2008, en contraste con la reducción experimentada en otros países de la OCDE. Tal

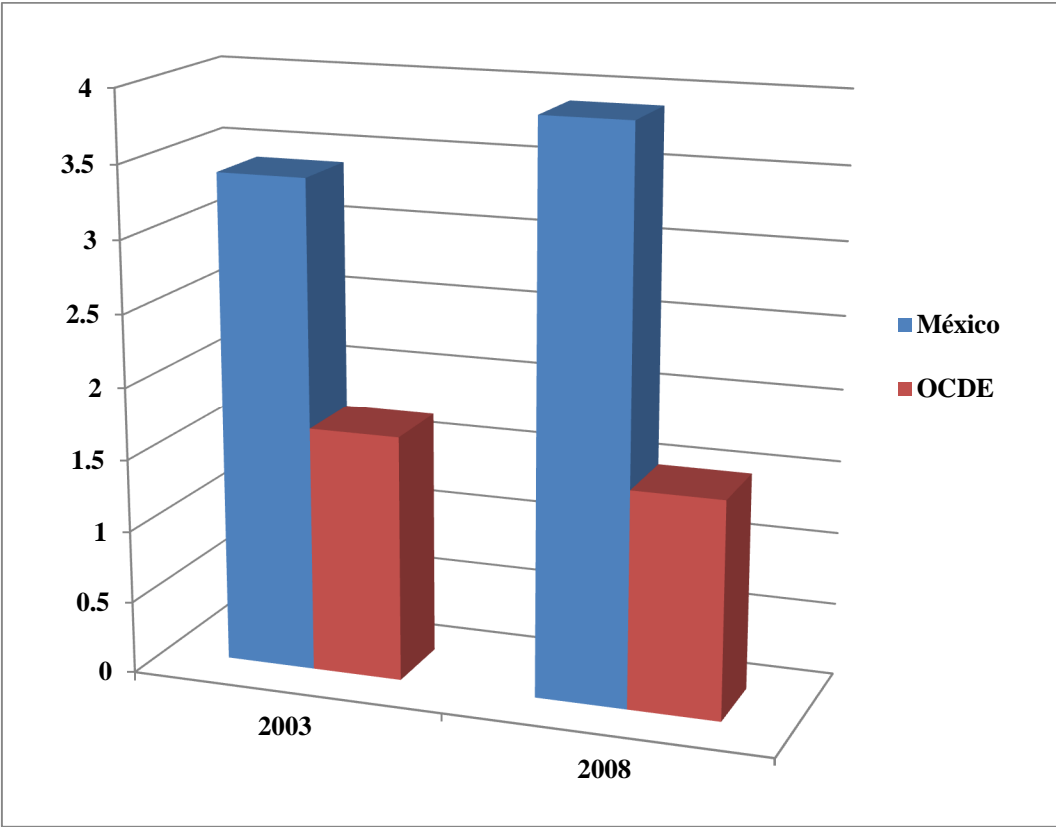
²⁴ Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible, OCDE Octubre 2010 P. 17, <http://www.oecd.org/dataoecd/22/2/45391108.pdf>

²⁵ Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible, OCDE Octubre 2010 P. 18, <http://www.oecd.org/dataoecd/22/2/45391108.pdf>

situación ejerce presión sobre la economía, ya que la mayor parte de los empleos y de la actividad económica se fundamenta en la estructura de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

Las cargas administrativas también afectan a la innovación y a la transferencia de conocimientos de manera indirecta, al ser las empresas de nueva creación la principal fuente de innovación y crecimiento.

Gráfico 8
Cargas administrativas de las empresas de nueva creación
Escala indicativa de 0-6, de la menor a la mayor restricción.
2003 - 2008



Fuente: OCDE, base de datos de Product Market Regulation. OECD 2010, SMEs Innovation and Entrepreneurship. Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible, OCDE Octubre 2010 P. 21, <http://www.oecd.org/dataoecd/22/2/45391108.pdf>

6.2.1 Altos Niveles de Desigualdad de Ingresos.

“A pesar de un descenso entre 1996 y 2006, los niveles de desigualdad en México siguen siendo los segundos más altos de la OCDE, sólo por debajo de Chile. Estos niveles son una y media veces más altos que el promedio de la OCDE y dos veces más altos que en los países de baja desigualdad, como Dinamarca o Suecia. En los países miembros de la OCDE, los ingresos del decil más rico son, en promedio, casi nueve veces superiores a los del decil más pobre; en México la diferencia es 27 veces superior. Según el estudio de la OCDE *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (“¿Crecimiento desigual? Distribución del Ingreso y la Pobreza en los Países de la OCDE”, 2008), el 10% más pobre en México acumula cerca del 1.3% del total del ingreso disponible, mientras que el 10% más rico acumula cerca de un 36%.

A pesar del progreso realizado durante las últimas décadas, la pobreza está creciendo de nuevo. Entre 2006 y 2008, la proporción de personas que recibían menos del 50% del ingreso medio aumentó de 19% a 21%. La pobreza extrema se duplicó, pasando del 2% al 4% de la población mexicana (es decir, personas que viven con menos de 1.25 dólares diarios), y del 4.8% al 8.2% entre aquellos que viven con menos de 2 dólares diarios. Asimismo, las cifras oficiales sobre la pobreza absoluta, que reflejan el acceso a la alimentación, la sanidad, la educación o la vivienda, además de otras dimensiones, aumentaron considerablemente. El alto índice de pobreza absoluta también se ve reflejado en otros indicadores de las condiciones de vida, como la tasa de mortalidad infantil (que triplica la tasa promedio de la OCDE) y un índice de analfabetismo superior al de la media de la OCDE²⁶”.

Nuestro país se distancia de otros países de la OCDE en lo que respecta a la forma general de distribución del ingreso familiar disponible: la mayoría de la gente de clase media tiene un salario mucho más cercano a los trabajadores de la base que a los de la cima. Mientras que la tendencia de la década pasada hasta 2006 (los ingresos ganan en

²⁶ Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible, OCDE Octubre 2010 P. 23, <http://www.oecd.org/dataoecd/22/2/45391108.pdf>

el quintil inferior y pierden en el quintil superior) ha disminuido las desigualdades, el reto es acelerar las percepciones de los grupos de menores ingresos en un contexto de recuperación del ingreso real per cápita.

Conclusiones.

Hasta ahora pensamos y según lo muestran los indicadores que México necesita una reforma fiscal. Y Prácticamente todos los actores políticos, empezando por el Presidente de la República, insisten sobre esta necesidad. Las agrupaciones patronales y de profesionistas, proponen todos los días un cambio en la política tributaria. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los inversionistas extranjeros presionan para generar una mayor certeza en las finanzas públicas del gobierno mexicano, que hasta el día de hoy se han sostenido gracias a los rendimientos petroleros.

La reciente volatilidad en el precio del petróleo, así como la ineficiencia de Petróleos Mexicanos (Pemex), que ha impedido el descubrimiento y explotación de nuevos yacimientos petroleros, han dejado ver que el petróleo no es eterno, y que las finanzas públicas mexicanas necesitan otra fuente de sustento; por supuesto, que no sea el endeudamiento excesivo, que tan malas experiencias nos ha dado en el pasado.

Si comparamos los ingresos tributarios que percibe el gobierno mexicano, ya no con los países de la OCDE, sino con el resto de Latinoamérica, nos podemos dar cuenta del serio problema que enfrentamos. Mientras México recauda el 9% de su producto interno bruto, a través de impuestos directos o indirectos, (sin considerar contribuciones de seguridad social), la media en el resto de los países de Latinoamérica es del 14.2%. Nuestros principales referentes recaudan el doble: Chile 18.9% y Brasil 17.3%.

Aún más alarmante resulta el hecho de que México dista mucho de estar entre los países de la media latinoamericana, y más bien está en los últimos lugares de recaudación, superado incluso por países como Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua o Perú, que sin menospreciarlos, en apariencia tienen un sistema económico y político más débil que el mexicano.

El multicitado argumento de los políticos mexicanos de que van a mejorar la recaudación y, de esta manera, ampliar la base tributaria a través del Servicio de

Administración Tributaria (SAT), se ha convertido en un mito. El SAT únicamente es “medianamente eficiente” fiscalizando a las grandes empresas y a la economía formalmente establecida (Sino antes estas acuden a algún beneficio fiscal); sin embargo, tiene grandes problemas fiscalizando a los pequeños contribuyentes, a los profesionistas y al resto de las personas físicas, incluyendo recientemente el ingreso de los trabajadores asalariados, donde se han creado esquemas masivos para evadir el pago del impuesto sobre la renta y de las contribuciones de seguridad social.

Además, es importante apuntar la falta de corresponsabilidad asumida por las Entidades Federativas y los municipios del país, que poco aporta en la recaudación de impuestos. Tal parece que varios de ellos se limitan a cobrar sus participaciones federales, sin coadyuvar de manera real en dicha recaudación.

Ante la falta de recursos, es indiscutible la ineficiencia de los servicios públicos que presta el Estado, en todos sus niveles de gobierno. La inseguridad pública es palpable para toda la sociedad, el sistema de salud y de seguridad social cada vez enfrentan retos muy importantes ante una demanda de estos servicios crecientes, la educación pública y privada en México es poco efectiva, las calles están llenas de baches, existen inundaciones por falta de obras hidráulicas, el agua se está agotando, la basura se recolecta ineficientemente, y la lista podría continuar, pero el espacio de este ensayo es limitado.

Es triste ver que la mayoría de los países desarrollados, ante la crisis financiera que nos aqueja, se dedicaron a crear estímulos para que sus empresas pudieran recuperarse económicamente y, en México, lo único que hicimos fue subir la tasa del **ISR** al 30%.

Los encargados de la política económica de nuestro país están perdiendo de vista que la única manera de tener un nivel de recaudación aceptable en relación con los impuestos que gravan los ingresos de los contribuyentes, es fomentando que la economía crezca. A mayores ganancias, corresponde mayor derrama económica y más impuestos para el gobierno, no sólo directamente de parte de las empresas, sino de sus trabajadores y proveedores.

Para terminar, sólo basta decir que una reforma fiscal integral como la que necesitamos, forzosamente tiene que ir acompañada de una reforma que eficiente y transparente la utilización de los recursos públicos, puesto que es inaceptable seguir viendo los derroches de dinero de todos los funcionarios públicos, especialmente de las autoridades estatales y municipales donde el control del gasto es nulo. Urge darle el control del gasto público a los ciudadanos, con castigos severos a quien haga mal uso o desvíe recursos públicos, para que los recursos que se obtengan de una reforma fiscal, no se vayan únicamente a enriquecer a nuestros políticos y líderes sindicales.

Composición, eficiencia, eficacia y transparencia del gasto público. Dado que los recursos son escasos, una parte fundamental de unas finanzas públicas de calidad es que el gasto público sea ejercido de manera eficiente y efectiva. Es importante contar con una composición del gasto adecuada que funcione como un motor de crecimiento sostenido. El ejercicio del gasto debe ser transparente, de manera que los ciudadanos sepamos cuánto, en qué y cómo se gastan los recursos. Más que indicadores de gestión, buscamos que el Gobierno entregue indicadores del resultado de la aplicación del presupuesto público en sus diferentes Dependencias.

Se recomienda que el modelo se siga enriqueciendo con otras variables cuantificables que afecten la eficiencia recaudatoria del SAT, por ejemplo: el costo de cumplimiento de los contribuyentes con sus obligaciones fiscales, la productividad del personal del SAT, y acciones administrativas y de control que fomenten una percepción de riesgo, entre otras.

Bibliografía

Stiglitz, Josep. La Economía del Sector Público , Ed. Antoni Bosch, 3ª .ed, Barcelona, año 2000 P. 476

Mandujano, Ramos, Nicolas. Federalismo Fiscal en México, “Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal” Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas 2010.

Talvi, Ernesto y Vegh, Carlos. Compiladores, “¿Cómo Armar el Rompecabezas Fiscal?”, Nuevos Indicadores de Sostenibilidad, Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. 2010 Pp. 423

Huerta González, Arturo. La Crisis de Estados Unidos y México: “La dificultad de su Salida” Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía y Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, Ciudad Universitaria, México, 1ra. Ed. Octubre 2010, Pp. 308

Caballero Urdiales, Emilio, “Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México”, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2006. Pp. 379

Caballero Urdiales, Emilio, “Los Ingresos Tributarios de México”, Ed. Trillas, 2009. México, Pp. 223.

Barajas, Sara, Campos Raymundo, Sobarzo, Horacio y Zamudio, Andrés, “*Evasión Fiscal Derivada de los Distintos Esquemas de Facturación*” Centro de Estudios Económicos del Colegio de México, México, Documentos en PDF. Enero 2011. P. 31

Kaldor, Nicholas, “Impuestos: ¿Un mal necesario?”, Ed. Plaza & Janes, México 2005 Pp. 475

Samuelson, Paul A. Nordhaus, William D, “Economía” Decimo sexta edición, Ed. Mc Graw Hill 1999. Madrid, Pp.747

Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José “Diccionario de Economía” Ed. Limusa S.a. de C.V. Grupo Noriega editores, México 1999, P 295.

Kreimerman, Norma “Métodos de Investigación para tesis y trabajos semestrales” Ed. Trillas 3ª , ed. México 1990, Pp. 127

Castelletti, Bárbara, “ *Impuestos en América Latina*”, Perspectivas Económicas de América Latina 2009, OCDE 2009. www.oecd.org/dev/publications/leo2009 , Pp. 41

James Daniel, Jeffrey Davis, Manual Fouad y Caroline Van Rijckeghem Serie de folletos No. 55-S “*Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento*”, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Washington 2006 Documento en PDF. PP. -87

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012

<http://www.bansefi.gob.mx/bansefi/Marcojuridico/MJI/PROGRAMAS/Programa%20Nacional%20de%20Financiamiento%20para%20el%20Desarrollo%202008-.pdf>

http://www.oecd.org/home/0,3675,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

<http://www.oecd.org/dev/publications/leo2009>

<http://www.oecd.org/dataoecd/35/8/49363879.pdf>

http://www.oecd.org/document/62/0,3746,es_36288966_36287974_42775230_1_1_1_1_00.html

http://www.oecd.org/document/62/0,3746,es_36288966_36287974_42775230_series2009,00.html

<http://stats.oecd.org/index.aspx?DataCode=CSP2010>

<http://stats.oecd.org/index.aspx?DataCode=csp2010>

[http://www.oecd.org/dev/persepcionesNo.19 Octubre 2008 Documento en PDF. P. 1](http://www.oecd.org/dev/persepcionesNo.19%20Octubre%202008%20Documento%20en%20PDF.P.1)

[http://www.oecd.org/dev/persepcionesNo.19 Documento en PDF. P. 13](http://www.oecd.org/dev/persepcionesNo.19%20Documento%20en%20PDF.P.13)

<http://www.oecd.org/dataoecd/39/15/48966240.pdf>

<http://www.oecd.org/dataoecd/39/15/48966240.pdf>

www.sat.gob.mx

ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/ITDWeb/I2_2009_eva_glob_imp_isr_iva_ieps.pdf

<http://www.ceesp.org.mx/>

<http://www.ceesp.org.mx/analisis-e-investigacion/finanzas-publicas/>

<http://www.inegi.org.mx/>

<http://www.eclac.cl/>

<http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/ESPADA.pdf>

<http://www.inegi.org.mx/>

<http://impreso.milenio.com/node/8100003>