

IMPUESTOS Y EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO

HILARIO BARCELATA CHÁVEZ¹

Xalapa, Ver. 2007

¹ Doctor en Finanzas Públicas. Profesor de tiempo completo de en la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. Titular de los cursos de Finanzas Públicas I y II
hbarcel@hotmail.com

Introducción.

El profundo atraso económico y social que priva en el país está directamente relacionado con la situación que guardan las finanzas públicas, respecto al cual, hay una perspectiva errónea que, al prevalecer, ha conducido a la elaboración e implementación de políticas públicas equivocadas.

Para un enfoque adecuado sobre esta problemática hay que considerar, en primer lugar, que no es el exceso de gasto público el problema a resolver. A final de cuentas, eso es fácil y los gobiernos liberales (de De la Madrid a Fox) simplemente lo redujeron dramáticamente, pero dejaron sin solucionar el problema del Desarrollo, el cual requiere encarar la enorme precariedad de los ingresos públicos, que limita la capacidad de los gobiernos para implementar una estrategia que acelere el crecimiento económico y mejore el bienestar social.

Este trabajo aborda la problemática desde esta perspectiva para identificar el conjunto de causas fundamentales de la baja recaudación fiscal y establece algunas líneas sobre las que deberían construirse políticas públicas para resolver de manera la s insuficiencias del sistema tributario en México

Crisis económica y reforma fiscal

La gran crisis de principios de los ochenta (que en lo inmediato se manifestó, en una gigantesca deuda pública acumulada durante los setentas) es resultado de los enormes déficits presupuestales generados por una escasa recaudación, producto de la fragilidad endémica de un atrofiado sistema tributario, que permitía enormes privilegios fiscales, los cuales no sólo limitaban el tamaño de la base tributaria, si no que, además, propiciaban una enorme regresividad en la tributación directa. Privilegios tales como el anonimato en las acciones, partes sociales, títulos de crédito y depósitos bancarios generadores de intereses y dividendos que impedían la globalización de los ingresos y la tributación progresiva.

Pero esa crisis, también fue resultado de la imposibilidad para implementar una reforma tributaria profunda como la propuesta en 1973 por Hugo Margáin (Secretario de Hacienda en esa época) a la cual, se opusieron, de manera frontal y agresiva, las organizaciones empresariales. Igual suerte corrió el fallido intento de Julio Rodolfo Moctezuma en 1977. Sólo hasta 1979 con David Ibarra, se pudieron implementar cambios trascendentales al crearse el Impuesto al Valor Agregado (que sustituyó al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles)

Esta Reforma Fiscal, amplió la base gravable y simplificó el pago de impuestos, pero no acabó con los privilegios, ni con la regresividad del sistema tributario, sin embargo, es notable que represente el cambio más importante en materia fiscal en los últimos 25 años. Esto significa que ningún gobierno neoliberal (de De la Madrid hasta Fox) hizo algo realmente relevante en materia fiscal que permitiera resolver el grave problema de la escasez de ingresos públicos. Por el contrario la recaudación se ha concentrado en los grupos de ingresos medios en un esquema de regresividad debido a lo rápido que aumenta la tasa impositiva del Impuesto Sobre la Renta (ISR) conforme se incrementa el ingreso, para luego detenerse en un nivel máximo, lo cual deja con la misma tasa a los grupos de alto ingreso que a los de ingreso medio. Además la tasa de este impuesto se ha venido reduciendo para los grupos de ingreso más alto, pasando de un 40% hasta el actual 28%. Para colmo el Presidente Fox propuso una reforma impositiva que pretendía fortalecer la recaudación cobrando el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a alimentos y medicinas, lo cual habría aumentado la regresividad del sistema tributario y hubiera deprimido aún más el crecimiento económico del país, pues las mayores tasas impositivas inhiben el consumo y la inversión. Si hay algo que resolver para fortalecer las finanzas públicas nacionales es reducir la evasión fiscal que se calcula entre un 4% y un 6% del PIB (algo así como 500 mil millones de pesos).

Las causas de la precaria recaudación fiscal en México

El problema central de las finanzas públicas en México es la bajísima recaudación tributaria: apenas el 18.1% del PIB (incluidas las contribuciones a la seguridad social y los impuestos petroleros) lo cual es menos de la mitad de lo recaudado en promedio por países miembros de la Unión Europea (40.6%) y por los países miembros de la OCDE (36.3%) y menos, también, que lo que recaudan nuestros socios comerciales: Canadá (33.9%) y Unidos Estados Unidos (26.4%) (Incluyendo ingresos federales estatales y locales)².

Esta situación se debe múltiples causas. El documento *A comprehensive development agenda for the new era*, elaborado por el Banco Mundial en 2001³, identifica los siguientes problemas del sistema tributario mexicano:

- a) *la evasión es muy fácil y muy escasamente descubierta y castigada;*
- b) *el proceso de pago, aún para aquellos dispuestos a pagar, es muy difícil;*
- c) *las leyes tributarias son muy complejas;*
- d) *su aplicación por quienes las administran es inconsistente (discriminatoria) entre los contribuyentes y en el tiempo;*
- e) *el sistema recauda información insuficiente y fracasa en usarla bien*

Casi el mismo diagnóstico presenta el documento *Principios, consideraciones y convergencia hacia una política hacendaria de Estado* resultado del coloquio auspiciado por la UNAM en 2002, según el cual las causas principales de la precaria recaudación en México son:

- a) *La existencia de un sistema de pago complicado y confuso para el contribuyente;*
- b) *excesivas exenciones y tratamientos especiales;*
- c) *la inequidad del sistema tributario;*
- d) *el alto costo y las deficiencias de la administración tributaria;*

² José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar, "El rezago tributario de México: su posible superación mediante la homologación fiscal con países del TLCAN" en José Luis Calva, *Finanzas Públicas para el desarrollo*, Porrúa-UNAM, México, 2007. Vol. 5 de *Agenda para el Desarrollo*, Pág. 117.

³ Marcel M. Giugale, Olivier Lafourcade and Vinh H. Nguyen, *A comprehensive development agenda for the new era*, The World Bank,, 2001.

- e) *la existencia de prácticas de corrupción en la supervisión y aplicación de las disposiciones tributarias;*
- f) *los elevados niveles de informalidad y una creciente cultura de incumplimiento de las obligaciones fiscales.*

A estas causas, debe añadirse el hecho poco conocido de que en México se cobran menos impuestos y menores tasas en comparación con los países desarrollados. Así, en Estados Unidos la tasa de ISR federal es del 10% la mínima y 35% la máxima; en Canadá es de 16% y 29% respectivamente; sin considerar que en ambos países se paga, adicionalmente ISR estatal. En nuestro país, en cambio la tasa mínima es del 3% y de 29% la máxima (y en 2007 bajará al 28%) y no hay impuesto estatal de este tipo. Además, en nuestro país no se cobra impuesto a los dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas, ni a las ganancias bursátiles obtenidas por personas físicas, ni a las herencias; en contraste, en otros países como Estados Unidos y Canadá, este tipo de ganancias si están consideradas dentro de los ingresos gravables⁴.

Y es que existe la idea de que una mayor tasa impositiva incrementa los actos de evasión fiscal y disminuye la capacidad recaudatoria del sector público, sin embargo, la experiencia internacional señala que esto no es verdad. La evasión no es resultado de la magnitud de las tasas de impuesto, sino de la percepción que tienen los contribuyentes respecto a la posibilidad de ser detectados y castigados⁵. A mayor abundancia sobre este punto vale decir que cuando en 1992 en México se redujo la tasa del IVA (Impuesto al Valor Agregado) de 15% al 10%, ni mejoró la recaudación, ni se redujo la evasión fiscal.

Por otra parte, hay que considerar también, que existen exenciones y tratamientos especiales aplicados de manera irracional, lo cual genera una enorme pérdida de recursos fiscales, como el caso del “régimen simplificado”

⁴ José Luis Calva, Mildred Espíndola y Cesar Salazar, Op. Cit. Pág 118.

⁵ Marcelo Bergman, *La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El Tema Previo a la Reforma Fiscal?*, CIDE, México; Fausto Hernández Trillo, Andrés Zamudio Carrillo, *Evasión Fiscal en México. El caso del IVA*, CIDE, México 2004,

para las empresas de transporte terrestre y agropecuarias, que al no discriminar por el tamaño de empresa o el volumen de ingresos, beneficia tanto a pequeños transportistas y pequeños productores rurales, como a grandes compañías de transporte y agropecuarias.

Recaudación del IVA y evasión fiscal

He afirmado antes decía que la evasión fiscal no es resultado de la magnitud de las tasas de impuesto, sino de la percepción que tienen los contribuyentes respecto a la posibilidad de ser detectados y castigados. En este sentido vale la pena observar lo que ha sucedido con la modificación de la tasa del IVA (impuesto al valor agregado) uno de los impuestos de mayor recaudación en el país.

En 1992 tasa de este impuesto que era del 15% y 20%, se redujo al 10%, sin embargo, la recaudación disminuyó un -10.3% en términos reales con respecto al año anterior y como proporción del PIB cayó, de un 3.4% a un 2.9%. En 1993 aunque la recaudación fue mayor a la de 1992, no logró alcanzar el nivel que tenía en 1991, respecto al cual fue un 7% menor, en tanto que como porcentaje del PIB fue del 3%, también menor a 1991. En 1994, la caída de la recaudación fue aún mas profunda, pues se redujo en un -5% con respecto al año anterior y representó un 2.7% del PIB.

Lo anterior, contradice de manera evidente el argumento de que a menor tasa, mayor cumplimiento, pues sucedió exactamente lo contrario: al bajar la tasa, la recaudación no aumentó sino que disminuyó. La única explicación que puede tener este comportamiento, es que no sucedió lo esperado debido a los altos niveles de evasión fiscal.

En 1995 frente a la grave crisis que vivía el país, se decidió incrementar la tasa del IVA al 15%, con el fin de aumentar la recaudación. Sin embargo, tampoco esto mejoró su recaudación. En 1995 la recaudación absoluta cayó un -2.5% con respecto al año anterior y como proporción del PIB fue del 2.8%. En 1996, con un PIB muy similar al de 1993 en términos reales, la recaudación fue casi

del mismo monto en ambos años, sin embargo en 1996 la tasa impositiva era 50% más alta, lo cual implica que la recaudación debió haber sido mucho más alta. Esto demuestra que una mayor tasa tampoco garantiza una mejora en la recaudación.

En ninguno de los casos presentados (ni con una tasa a la baja, ni al alza) se observa una mejora en el cumplimiento del pago de las contribuciones, esto es, en ningún caso la modificación de la tasa es eficiente, porque todo se diluye en evasión. En 2002 la recaudación del IVA representó el 3.5% del PIB, proporción que es exactamente igual a la que se obtuvo en 1990. Esto significa que después de 12 años, la eficiencia en el cobro de este impuesto no ha cambiado en absoluto, pues tanto en el primer año como en el segundo, cada punto porcentual de la tasa del impuesto permite obtener un 0.23% del valor del PIB. Medido de otra manera, esto quiere decir que en ambos años, se requirieron 4.3 puntos de tasa impositiva para obtener una recaudación equivalente al 1% del PIB. Es más, en 2006 se requerirán 3.9 puntos de tasa, lo cual, si bien es una mejora en la eficiencia con respecto a 2002, expresa una mayor ineficiencia comparado con 1993, cuando sólo se requerían 3.3 puntos porcentuales para el mismo fin. Lo anterior significa que se está desperdiciando una gran cantidad de recaudación potencial, lo que exige mejoras administrativas profundas que permitan disminuir la evasión fiscal.

De acuerdo con un estudio realizado por Marcelo Bergman *La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El Tema Previo a la Reforma Fiscal?* el Servicio de Administración Tributaria (SAT) sólo recauda 3 de cada 10 pesos que podría recaudar, sin contar el IVA vinculado al comercio exterior e incluido el que paga PEMEX; pero si se descuenta este último (que equivale a entre un 15% y un 18% del total) resulta que sólo se recauda uno de cada 4 pesos posibles.

Es pertinente recordar que la base de la reforma fiscal promovida por el presidente Fox, consistía en incrementar las tasas de IVA a alimentos y medicinas lo cual, según sus estimaciones permitiría aumentar la recaudación en un 2% del PIB. Es razonable pensar, por la evidencia presentada aquí, que no existía fundamento para considerar posible alcanzar esos resultados. En

ningún caso, en toda la historia del IVA en nuestro país, eso ha sido posible. En 1982, con una tasa del 10%, este impuesto recaudaba el 2.1%. En 1983 se incrementa su tasa a 15% y la recaudación aumenta al 2.9% del PIB (un incremento del 0.8 puntos porcentuales) En 1990, la tasa baja al 10% y la recaudación baja del 3.4% al 2.9% (pierde 0.5 puntos) En 1995, la tasa sube al 15% y la recaudación apenas se incrementa del 2.8% del PIB al 2.9 (0.1 puntos).

Así pues, en ningún caso, los resultados se han acercado siquiera al que esperaba el presidente Fox. De hecho desde 1995, en que su tasa es ya del 15%, su más alta recaudación ha sido la de 2005, del 3.8% del PIB.

La incapacidad para aumentar fuertemente la recaudación mediante el aumento o disminución de tasas, se explica por el hecho de que, en ningún caso dicha modificación ha ido acompañada de una reforma administrativa que permita disminuir los márgenes de evasión fiscal. Las grandes reformas tributarias tienen éxito sólo si se acompañan de un fortalecimiento administrativo y una mayor racionalidad jurídica que permitan reducir la evasión fiscal.

Ineficiencia burocrática y evasión fiscal.

He insistido que el problema central del sistema tributario mexicano es la evasión fiscal. De igual modo, he señalado que ésta, antes de ser resultado de la magnitud de las tasas impositivas, se deriva de la percepción que tienen los contribuyentes respecto a la posibilidad de ser detectados y castigados. Esto significa que el tamaño de la evasión guarda una correlación positiva con la incapacidad de un gobierno para detectar rápidamente los ilícitos tributarios y de sancionarlos eficazmente.

El principal argumento para explicar este fenómeno es la limitada capacidad del Servicio de Administración Tributaria (SAT) para combatir y eliminar la evasión, lo cual está relacionado íntimamente con la baja eficiencia de la burocracia

responsable del cobro y fiscalización, pero también con la falta de una política clara y sostenida orientada a detectar y sancionar estos delitos.

De manera general, las oficinas de administración tributarias cumplen dos funciones primordiales: a) La recaudación de los impuestos, esto es el cobro efectivo de las contribuciones y b) La fiscalización y auditoría, esto es el establecimiento de los instrumentos administrativos para garantizar la correcta aplicación de la legislación fiscal y aduanera (auditorías, fiscales, clausuras de establecimientos, fiscalizaciones masivas, cruce de información, etc., para inducir al cumplimiento voluntario de los contribuyentes). Aunque tradicionalmente el área de recaudación concentra una gran cantidad de recursos humanos y materiales, el principal frente de lucha contra el incumplimiento se ubica en el área de fiscalización y auditoría.

De acuerdo con el estudio de Bergman, en México, sólo el 22% de los empleados de las oficinas de la administración tributaria se ubican en funciones de fiscalización, lo cual es menos de la mitad de lo que destina Chile (45%) país que tiene menores niveles de evasión que el nuestro. Esto significa que hay una proporción muy reducida de personal, en las tareas de mayor incidencia sobre la eficiencia recaudatoria. De igual modo, el costo de la recaudación es en México más del doble que en Chile y que en Estados Unidos. Por cada 100 dólares que nuestro país recauda, tiene que erogar 1.1 dólares, en tanto que en Chile sólo se gastan 0.4 dólares para el mismo fin y en Estados Unidos 0.5.

El mismo estudio mencionado, señala que México tiene en promedio 1,962 funcionarios de la administración tributaria por cada punto porcentual del PIB recaudado, lo cual es catorce veces más de lo que utiliza Chile para el mismo fin. En el mismo sentido hay que destacar que en nuestro país, hay en promedio, 3,064 habitantes por cada funcionario, en tanto que en Chile la proporción es de 5,183 a uno. Otro aspecto relevante lo constituye el bajo presupuesto de la administración tributaria. En México, equivale al 0.04% del PIB, en tanto que en Chile es casi el doble (0.07) y E. U es casi el triple (0.10)

Los datos anteriores revelan una preocupante realidad: los recursos destinados a la recaudación no son suficientes y no se están utilizando racional y eficientemente, lo cual incide, de manera fundamental, en los volúmenes de recaudación alcanzados.

Otro aspecto esencial que incide negativamente en la capacidad del sistema tributario para recaudar eficientemente, es la ausencia de una administración tributaria profesional y apta y un escaso gasto en profesionalización y moralización de la función pública institucional. En el país ha prevalecido el uso de la función pública como el medio de recompensa a los actores políticos y ha propiciado la inexistencia de una función pública fundada en la honestidad, el mérito, la aptitud y el profesionalismo. El reclutamiento, admisión, promoción, remuneración y exclusión del servicio público, depende de la discrecionalidad de la superioridad jerárquica. Es decir, ser servidor público depende de una determinación política y no de criterios que permitan darle estabilidad, mediante bases y estímulos institucionales que permitan consolidar carreras profesionales.

Lo anterior significa que el aparato burocrático destinado al cobro de impuestos se conforma sin las habilidades y requerimientos adecuados que garanticen la mayor eficiencia en la recaudación. Y para colmo, los recursos para su sostenimiento y desarrollo de sus funciones está mal aplicado y es insuficiente.

Conclusiones

El problema central de las finanzas públicas en México es la bajísima recaudación tributaria: apenas el 18.1% del PIB, menos de la mitad de lo recaudado por la Unión Europea (40.6%) y por los países miembros de la OCDE (36.3%) y menos, también, que lo que recaudan nuestros socios comerciales: Canadá (33.9%) y Estados Unidos (26.4%).

El problema es multifactorial. Primordialmente se explica por una profunda evasión fiscal que es muy fácil de llevar a cabo y muy escasamente descubierta y castigada. Es decir, no es la magnitud de las tasas impositivas lo

que propicia que el contribuyente no pague, porque de hecho en México se cobran menos impuestos y menores tasas en comparación con los países desarrollados. Esto es más bien, resultado de la existencia de amplias deficiencias en la administración tributaria y prácticas de corrupción en la supervisión y aplicación de las disposiciones tributarias.

Los contribuyentes tienen la percepción de que no serán detectados ni castigados, lo cual expresa una baja eficiencia de la burocracia responsable del cobro y fiscalización, pero también la falta de una política clara y sostenida orientada a detectar y sancionar estos delitos. Esto significa que el tamaño de la evasión guarda una correlación positiva con la incapacidad de un gobierno para detectar rápidamente los ilícitos tributarios y de sancionarlos eficazmente.

A lo anterior hay que agregar como factores causales de la evasión la existencia de un sistema de pago complicado y confuso para el contribuyente y las excesivas exenciones y tratamientos especiales que incentivan las prácticas de evasión y elusión fiscal y la enorme economía informal.

Evidentemente, todo esto crea un marco propicio para el desarrollo de una cultura de incumplimiento de las obligaciones fiscales que se arraiga en la sociedad y que exige un esfuerzo mayor para mejorar los niveles de recaudación.

Bibliografía.

José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar, "El rezago tributario de México: su posible superación mediante la homologación fiscal con países del TLCAN" en José Luis Calva, *Finanzas Públicas para el desarrollo*, Porrúa-UNAM, México, 2007. Vol. 5 de *Agenda para el Desarrollo*.

Marcelo Bergman, *La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El Tema Previo a la Reforma Fiscal?*, CIDE, México, 2004.

Fausto Hernández Trillo, Andrés Zamudio Carrillo, *Evasión Fiscal en México. El caso del IVA*, CIDE, México 2004

Marcel M. Giugale, Olivier Lafourcade and Vinh H. Nguyen, *A comprehensive development agenda for the new era*, *The World Bank*, 2001.

Principios, consideraciones y convergencia hacia una política hacendaria de Estado,
Conclusiones del Coloquio, UNAM, México, 2002.