



**Octavio A. Ochoa Contreras:**  
La concepción de la realidad  
bajo un nuevo paradigma

**Margarita Edith Canal Martínez:**  
Hacia una relación armoniosa  
en el circuito economía-educación-sociedad

**Esther Borja Castañeda y Vitalia López Decuir:**  
La política monetaria y cambiaria en México.  
1995-2005

**Hilario Barcelata Chávez:**  
Impuestos y evasión fiscal en México

**Adolfo García de la Sierra:**  
¿Desarrollo o revolución?

**Benjamín Sigüenza Salcedo:**  
La desobediencia civil.  
Apuntes para una reflexión

**María Cubel:**  
Reformas de los tipos impositivos.  
Efectos sobre la progresividad y la capacidad  
redistributiva del Impuesto Sobre la Renta

# contenido

## ARTÍCULOS

- |  |    |
|--|----|
| <b>Octavio A. Ochoa Contreras</b><br>La concepción de la realidad bajo un nuevo paradigma  | 3  |
| <b>Margarita Edith Canal Martínez</b><br>Hacia una relación armoniosa en el circuito economía-educación-sociedad                                     | 9  |
| <b>Esther Borja Castañeda y Vitalia López Decuir</b><br>La política monetaria y cambiaria en México. 1995-2005                                       | 17 |
| <b>Hilario Barcelata Chávez</b><br>Impuestos y evasión fiscal en México  | 41 |
| <b>Adolfo García de la Sierra</b><br>¿Desarrollo o revolución?   | 49 |
| <b>Benjamín Sigüenza Salcedo</b><br>La desobediencia civil. Apuntes para una reflexión   | 55 |
| <b>María Cubel</b><br>Reformas de los tipos impositivos. Efectos sobre la progresividad<br>y la capacidad redistributiva del Impuesto Sobre la Renta | 63 |

# Impuestos y evasión fiscal en México

Hilario Barcelata Chávez\*

## RESUMEN

El problema del desarrollo en México requiere enfrentar el problema de la reducida carga fiscal 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 los bajos ingresos fiscales, y establece algunas líneas sobre las que deberían construirse políticas públicas para resolver las insuficiencias del sistema tributario mexicano.

## ABSTRACT

*The problem of the development in Mexico requires facing the problem of the reduced fiscal load, which limits the capacity of the governments to implement a strategy that accelerates the economic growth and improves the social welfare. This paper approaches the*

\* Doctor en Finanzas Públicas. Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. Titular de los cursos de Finanzas Públicas I y II. [hbarcel@hotmail.com](mailto:hbarcel@hotmail.com)



Sliber 1

*problematic one from this perspective to identify the set of fundamental causes of the low fiscal income, and establishes some lines on which they would have to be constructed policy public to solve the insufficiencies of the Mexican tributary system.*

## Introducción

El profundo atraso económico y social que priva en el país está directamente relacionado con la situación que guardan las finanzas públicas, respecto a lo cual hay una perspectiva errónea que 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 (desde el presidente De la Madrid hasta 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 las insuficiencias del sistema tributario en México.

### **Crisis económica y reforma fiscal**

La gran crisis de principios de los años ochenta (que en lo inmediato se manifestó en una gigantesca deuda pública acumulada durante los setentas) es resultado de los déficit 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, 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 (IVA) 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 (desde el 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 40% hasta el actual 28%. Asimismo, el presidente Fox propuso una reforma impositiva que pretendía fortalecer la recaudación cobrando el 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 4% y 6% del producto interno bruto (PIB), proporción esta última que significa aproximadamente 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 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 por países miembros de la Unión Europea (40.6%, en promedio) 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%, incluyendo ingresos federales estatales y locales)<sup>1</sup>.

Esta situación se debe a múltiples causas. El documento denominado *A comprehensive development agenda for the new era*, elaborado por el Banco Mundial en 2001<sup>2</sup>, identifica los siguientes problemas del sistema tributario mexicano:

1. La evasión es muy fácil y muy escasamente descubierta y castigada.
2. El proceso de pago, aún para aquellos dispuestos a pagar, es muy difícil.
3. Las leyes tributarias son muy complejas.
4. Su aplicación por quienes las administran es inconsistente (discriminatoria) entre los contribuyentes y en el tiempo.
5. 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:

1. La existencia de un sistema de pago complicado y confuso para el contribuyente.
2. Excesivas exenciones y tratamientos especiales.
3. La inequidad del sistema tributario,

1 Calva, José Luis, Mildred Espíndola y César Salazar (2007). "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", Vol. 5 de *Agenda para el Desarrollo*, Porrúa-UNAM, México, p. 117.

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

4. El alto costo y las deficiencias de la administración tributaria.
5. Prácticas de corrupción en la supervisión y aplicación de las disposiciones tributarias.
6. 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 de 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 de 3% y de 29% la máxima (y en 2007 bajará a 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 sí están consideradas dentro de los ingresos gravables<sup>3</sup>.

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 la tasa de impuestos, sino de la percepción que tienen los contribuyentes respecto a la posibilidad de ser detectados y castigados<sup>4</sup>. A mayor abun-

3 Calva, Espíndola y Salazar (2007). *Op. cit.*, p. 118.

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

dancia sobre este punto vale decir que cuando en 1992 en México se redujo la tasa del IVA 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" 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 que la evasión fiscal no es resultado de la magnitud de la tasa de impuestos, 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, uno de los impuestos de mayor recaudación en el país.

En 1992, la tasa de este impuesto que era de 15% y 20%, se redujo a 10%, sin embargo, la recaudación disminuyó en -10.3% en términos reales con respecto al año anterior, y como proporción del PIB se contrajo de 3.4% a 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 7% menor, en tanto que como porcentaje del PIB fue de 3%, también menor a 1991. En 1994, la caída de la recaudación fue aún más profunda, pues se redujo en -5% con respecto al año anterior y representó 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 darse a 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 a 15% con el fin de aumentar la recaudación. Sin embargo, tampoco esto mejoró su recaudación. En 1995 la recaudación absoluta cayó en -2.5% con respecto al año anterior y como proporción del PIB fue de 2.8%. En 1996, con un PIB 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 3.5% del PIB, proporción 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 a 1% del PIB. Es más, en 2006 se requirieron 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 15% y 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 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 de 10%, este impuesto recaudaba 2.1%. En 1983 se incrementa su tasa a 15% y la recaudación aumenta a 2.9% del PIB (un incremento de 0.8 puntos porcentuales). En 1990, la tasa baja a 10% y la recaudación baja de 3.4% a 2.9% (pierde 0.5 puntos). En 1995, la tasa sube a 15% y la recaudación apenas se incrementa de 2.8% del PIB a 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, de 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 en 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 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 tributaria 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, clausura 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 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 eva-

sión 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 erogarse 1.1 dólares, en tanto que en Chile sólo se gastan 0.4 dólares para el mismo fin y en Estados Unidos 0.5 dólares.

El citado estudio 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, cabe 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 a 0.04% del PIB, en tanto que en Chile es casi el doble (0.07%) y en Estados Unidos 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 forma directa 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 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 dependen 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 funciones está mal aplicado y es insuficiente.

### Conclusiones

El problema central de las finanzas públicas en México es la bajísima recaudación tributaria; ésta es apenas de 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, de 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