

LA EVASIÓN DE IMPUESTOS EN MÉXICO

Rafael González Hernández *

RESUMEN

La evasión de impuestos surge debido a una decisión del contribuyente de no declarar, total o parcialmente, determinadas operaciones o ingresos que debería acumular para los respectivos efectos fiscales. La evasión fiscal se vuelve injusta por el hecho de que sólo una parte de la población paga por la provisión de los servicios públicos que todos disfrutan y, por lo tanto, constituye una causa importante de iniquidad horizontal y vertical, puesto que conlleva una carga efectiva mucho más elevada para quienes si cumplen con sus obligaciones fiscales. En este trabajo se presenta un comparativo de la recaudación de ISR e IVA de nuestro país y algunos miembros de la OCDE, así como de algunos países de América Latina. Igualmente se señalan las cifras de evasión y los desafíos que enfrenta el Sistema de Administración Tributaria en este ámbito. Finalmente, se propone una serie de medidas para solucionar el grave problema de la evasión de impuestos en nuestro país.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más complejos y persistentes de nuestro país es la crónica precariedad de la Hacienda Pública, lo que ha condicionado de manera importante las funciones del Estado. Los expertos o estudiosos de las finanzas públicas señalan que un sistema tributario eficiente debe favorecer el crecimiento económico y proveer al gobierno de los ingresos suficientes para cumplir su objetivo de financiar el gasto público, considerando un orden jurídico determinado y sin destruir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir. Dicho gasto comprende el financiamiento de bienes públicos, el subsidio de actividades que generan externalidades positivas y el gasto social. En este contexto, no hay que perder de vista que los impuestos permiten mejorar la asignación de recursos e inciden directamente sobre la estructura y el nivel de gasto público.

Los impuestos pueden tener objetivos de política económica al condicionar el comportamiento de los agentes económicos, por ejemplo, con tasas progresivas se busca lograr una mejor redistribución del ingreso y la riqueza, mientras que con tasas uniformes se promueve la simplicidad, la neutralidad y la facilidad en el caso del IVA y la eficiencia de la recaudación tributaria. Una estructura tributaria involucra decisiones acerca de qué tipo de impuesto aplicar, la determinación de la base gravable y la tasa impositiva correspondiente. Estas decisiones dependen de los ingresos que necesite recaudar el gobierno y de los objetivos de distribución del ingreso, considerando los principios de eficiencia y equidad del sistema tributario.

Nuestro país refleja una relación natural y simbiótica de las finanzas públicas, la economía y la sociedad. Pero en la medida en que se tenga una pobre comprensión de las finanzas públicas se debilita o fractura el fundamento esencial

* Investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana. E_mail: ragonzalez@uv.mx

de la política social, de la economía y administración pública y de otras ciencias sociales aplicadas. Una sociedad pobre, con una economía atrasada y con unas finanzas públicas débiles normalmente contribuye poco al crecimiento y al desarrollo nacional.

Así, la insuficiente comprensión de la naturaleza extremadamente amplia de las finanzas públicas, hace aparecer como verdad aquella versión de que nunca parece haber suficiente dinero para atender los servicios públicos. Los expertos en provisión de servicios y los clientes de los servicios piensan con frecuencia que obteniendo más dinero a través de impuestos federales o locales necesariamente conducirá a elevar la provisión de los mismos y a mejorar el bienestar social.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La evasión de impuestos surge debido a una decisión del contribuyente de no declarar, total o parcialmente, determinadas operaciones o ingresos que debería acumular para los respectivos efectos fiscales. La evasión fiscal se vuelve injusta por el hecho de que sólo una parte de la población paga por la provisión de los servicios públicos que todos disfrutan y, por lo tanto, constituye una causa importante de iniquidad horizontal y vertical, puesto que conlleva una carga efectiva mucho más elevada para quienes si cumplen con sus obligaciones fiscales.

Jan Tinbergen ha expresado como un principio general de política que, al perseguir objetivos económicos, el número de instrumentos debe ser igual al número de objetivos. Estos instrumentos en verdad incluyen decisiones privadas sobre comprar, vender y fijar precios, pero también incluyen los instrumentos en manos del gobierno: tasas de impuestos, egresos, la estructura legal dentro de la cual se toman las decisiones económicas privadas, y la regulación de toda índole (Citado en Nuñez M. 1998: 15-18).

Sin duda, una de las características deseables de los impuestos es que sean justos, además de la deseabilidad ética de la equidad, existe la necesidad práctica de que los impuestos sean aceptables por parte de los contribuyentes o público que ha de pagarlos. Si existe la creencia general de que los tributos no son equitativos, las consecuencias pueden ir desde la amplia evasión hasta la revolución. Existen dos clases de equidad: la equidad horizontal y la equidad vertical.

Otro criterio para evaluar a los impuestos es el de la neutralidad: el grado en que el impuesto evita perturbar el funcionamiento del mercado. En la mayoría de las economías de mercado, las decisiones acerca de qué comprar, cuánto ahorrar, etcétera, se toman comparando los beneficios de tales actos con los costos que implican.

Un tercer criterio empleado para juzgar el valor de diversos impuestos es la certeza con que las autoridades pueden estimar su rendimiento futuro para el fisco. Los rendimientos fiscales casi nunca responden exactamente a las expectativas. Esto tiene graves consecuencias para el éxito de los impuestos ya que se destruye el delicado equilibrio entre la demanda agregada y el rendimiento de pleno empleo en la economía, además de que se deja de alcanzar los diversos objetivos macroeconómicos de la tributación.

En nuestro país existen contradicciones fundamentales como las siguientes: la población cada vez quiere más y mejores servicios pero sin querer pagar por ellos. Lo cual en el fondo puede tener una lógica, elemental si se quiere pero lógica al fin, si casi todos los funcionarios del sector público en unos cuantos años transforman su situación patrimonial, sería lógico pensar que existen suficientes recursos, para atender las necesidades sociales y también las particulares. Esto es, si alcanza para incrementar la riqueza personal de aquéllos, con sólo una mejor distribución y vigilancia del presupuesto se podría atender mayor cantidad de necesidades colectivas. Igualmente, la ciudadanía desea mayor seguridad para su persona, familia y bienes pero cada vez que se presenta la oportunidad trata de eludir o violar la ley.

De otra forma, si sobran recursos y no se atienden las necesidades sociales básicas, pero siguen produciéndose camadas de exfuncionarios ricos, entonces lo que hacen muchos contribuyentes es tratar de evadir o eludir la mayor cantidad de impuestos que es posible, o al menos se vuelven morosos en los pagos de sus obligaciones fiscales, como una forma de protestar ante tantos excesos.

Así, en el año 2004, por evasión fiscal en los dos principales impuestos federales (ISR e IVA) se estaba dejando de recaudar el equivalente a cuatro puntos porcentuales del PIB. Además de lidiar con el problema de elevados índices de morosidad en los pagos de los contribuyentes, de acuerdo con datos del Sistema de Administración Tributaria (SAT).

En cuanto al IVA, la evasión ronda cerca del 40 por ciento de la recaudación potencial; mientras que el promedio de evasión de los países industrializados es de 20 o 22 por ciento.

La pregunta que surge es ¿por qué es tan alta la evasión del Impuesto al Valor Agregado? Una parte del problema se debe al deficiente diseño de la ley, ya que permite tanto la evasión como la elusión, que en buena medida es propiciada por la tasa cero de IVA.

De acuerdo con datos del SAT aproximadamente un 50 por ciento de los contribuyentes es moroso, puesto que llega a enterar o declarar sus impuestos después de las fechas límite de pago, aunque claro, ello no merma los ingresos públicos, dado que dichos retrasos causan recargos que tienen que ser cubiertos por los morosos.

De acuerdo a lo señalado antes, el gran problema viene a ser la evasión, la cual sólo se podrá combatir perfeccionando la ley para cerrar todas las posibles lagunas que pueda tener, legislando para que la SHCP tenga acceso a las cuentas bancarias de los contribuyentes, de forma semejante a la agencia tributaria española que tiene las cuentas bancarias en línea, donde si se tiene que congelar una cuenta en cierto momento, se hace de inmediato, es decir se congela rápidamente. Finalmente, se tiene que simplificar el sistema de congelamiento de cuentas en nuestro país, dado que cuando la autorización se obtiene, la cuenta ya está en ceros. De otra manera, surge la interrogante de ¿qué tanto la demora puede ser deliberada?

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), reconoció que durante 2005 las finanzas públicas dejaron de recaudar un total de 528 mil 873.5 millo-

nes de pesos, monto que representó 29.4 por ciento del gasto neto aprobado por la Cámara de Diputados, (el 70 por ciento corresponderá al ISR de las empresas y al IVA), debido a las exenciones, tasa diferenciadas en los distintos impuestos y otros tratamientos tributarios especiales. Esta sangría al fisco, fue equivalente al 6.67 por ciento del PIB, se puede explicar por las condonaciones de impuestos, facilidades, los estímulos, las deducciones autorizadas, los tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que se aplican en todo el país.

En el ISR empresarial sobresalen por su importancia relativa las deducciones autorizadas, así como la aplicación del crédito al salario, conceptos que en conjunto significan poco más de 86 por ciento del total de ese impuesto; es decir, 185 mil 359.3 millones de pesos.

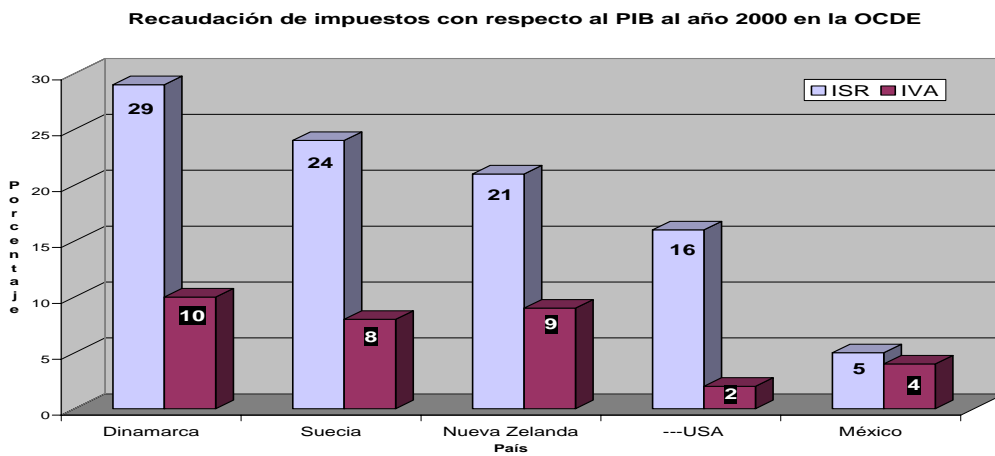
La aplicación de tratamientos especiales y las facilidades administrativas por 29 mil 316.3 millones de pesos, representan el 14 por ciento de los gastos fiscales asociados al ISR empresarial.

En materia de IVA, el gasto fiscal más significativo es el que corresponde a la aplicación de la tasa cero a diversos bienes y servicios, mismo que representa una pérdida al fisco de 115 mil 858.1 millones de pesos, equivalente a 1.46 por ciento del PIB; es decir, 73 por ciento del total de gastos fiscales relativos a ese impuesto.

La aplicación de tratamientos preferenciales en impuestos especiales representa sólo 14 mil 445.2 millones de pesos, 2.7 por ciento del Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF), siendo el gasto de mayor importancia la exención otorgada a los refrescos en materia de IEPS, el cual significa 13 mil 797.6 millones, poco más de 95 por ciento del total de gastos fiscales en estos impuestos.

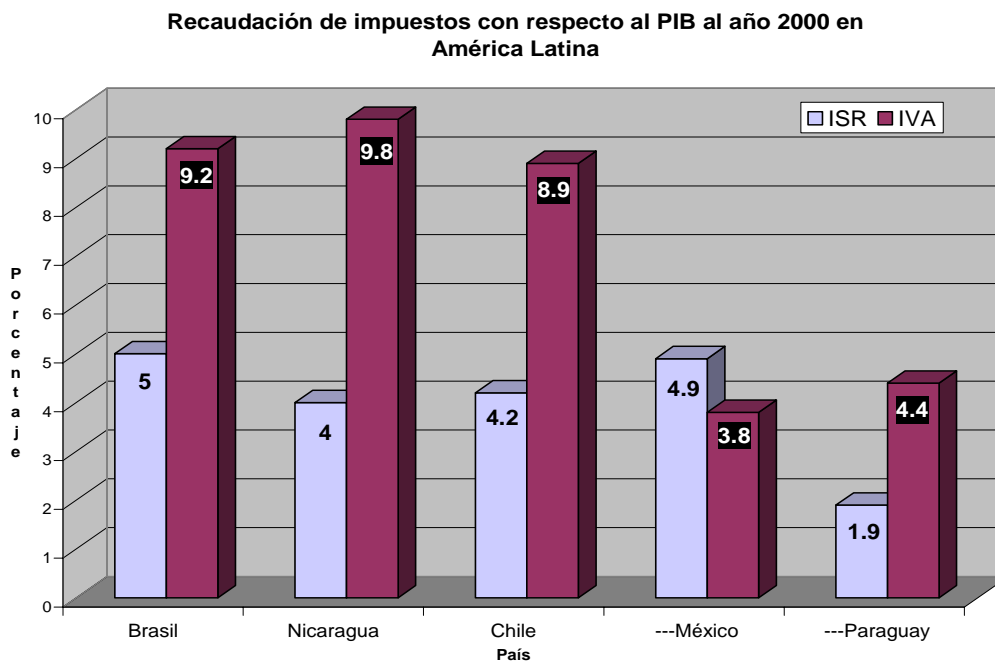
A nivel internacional se puede apreciar la baja recaudación de impuestos que México capta por concepto de los mencionados ISR e IVA. En la gráfica 1 se puede observar que de un grupo de países de la OCDE, México presenta un pobre desempeño en cuanto a recaudación de impuestos con respecto a Dinamarca, Suecia, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Lo mismo ocurre con respecto a países de desarrollo similar tales como Brasil, Nicaragua, Chile y Paraguay (véase gráfica 2). Lo cual significa que o existen demasiadas trabas para pagar impuestos o bien se es muy poco eficiente en la recaudación, lo que se refleja en la pobreza de la recaudación.

Grafica 1



Fuente: OCDE (2000). Estudios Económicos. OCDE. México

Gráfica 2



Fuente: OCDE (2000). Estudios Económicos. OCDE. México

Tabla 1. Recaudación tributaria de México en diversos años

Concepto	2000		2001		2002	
	mdp	%	mdp	%	mdp	%
Total*	581,703.3	100.0	654,870.2	100.0	728,283.7	100.0
ISR	258,754.2	44.5	285,523.1	43.6	318,380.3	43.7
Empresas y resto	153,223.0	26.3	158,787.3	24.2	167,905.1	23.1
Asalariados	105,531.2	18.1	126,735.8	19.4	150,475.2	20.7
IVA	189,605.9	32.6	208,408.1	31.8	218,441.7	30.0
IEPS	81,544.1	14.0	110,688.8	16.9	136,257.2	18.7
Importación	32,861.4	5.6	28,902.0	4.4	27,233.0	3.7
Tenencia	8,437.4	1.5	10,377.9	1.6	11,747.4	1.6
ISAN	4,618.7	0.8	4,609.4	0.7	4,572.4	0.6
Otros	5,881.6	1.0	6,360.9	1.0	11,651.7	1.6

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, 2001 y 2002.

* Debido al redondeo el total puede no sumar el 100%.

En la tabla 1 se puede observar técnicamente un equilibrio en los montos pagados por las empresas y los asalariados en el ISR, lo cual puede estar recargando el pago de impuestos en las personas físicas, lo que explicaría en parte la baja tasa de ahorro de la población y por tanto una desigualdad en cuanto a los principios de eficiencia y equidad en el pago de impuestos.

De acuerdo con estudios realizados por el FMI y el Banco Mundial nuestro país es uno en los que existe mayor desigualdad en el mundo. Dicha desigualdad económica es consecuencia, en buena medida, a la permanencia de esquemas institucionales de prácticas en materia económica y social, los que han dificultado una distribución equitativa de oportunidades en ámbitos que van desde el derecho a servicios básicos como alimentación, vivienda, educación, salud, etc., hasta el ingreso a los mercados laboral y financiero.

Lo anterior obedece a que en un esquema de competencia, donde el papel del gobierno es tratar de corregir algunas imperfecciones del mercado, por ejemplo, la concentración del ingreso, las condiciones iniciales son determinantes en la definición de la reasignación de recursos y oportunidades, tanto en el plano regional como en el de sectores y personas.

Así, podemos observar que la distribución de la carga fiscal recae en poco más del 90 por ciento en tres impuestos: ISR, IVA y el IEPS. Sin embargo, el impuesto más importante en términos recaudatorios es el ISR, que aporta el 30 por ciento del total.

Al desagregar la contribución por tipo de impuesto de los hogares y las personas, en el caso del ISR se presentan dos estimaciones:

1). Suponiendo que todos los perceptores contribuyen a la recaudación –no existe la economía informal- y 2) Sólo aquellos perceptores que reportaron tener seguridad social contribuyeron efectivamente a la recaudación.

El primer escenario nos da la distribución de la carga potencial del ISR, que ubica poco más de 70 por ciento de la contribución total a ese impuesto en los dos últimos deciles de ingreso.

Por su parte, el segundo escenario revela que más de 80 por ciento de la recaudación del ISR proviene de los dos últimos deciles de ingreso, donde además las contribuciones a ese impuesto son positivas a partir del sexto decil de ingresos. Las contribuciones al ISR observadas en la realidad están ubicadas entre estos dos escenarios.

Por la mayor participación al gasto total de la población de más altos ingresos, la mayor recaudación de impuesto al valor agregado IVA se concentra en los últimos deciles de ingresos –poco menos del 75 por ciento de la recaudación. La misma tendencia presenta los impuestos especiales, el pago de Tenencia y el ISAN.

Al considerar la contribución ponderada al pago de impuestos en conjunto, el décimo decil aporta entre el 45 y 52 por ciento de la recaudación total, en tanto que los cinco primeros deciles de ingresos contribuyen entre el 10 y 15 por ciento del total.

El efecto redistributivo total revela que la política fiscal ha tenido un efecto positivo en la distribución del ingreso, pues son los deciles de mayores ingresos los que contribuyen en una mayor proporción a la recaudación y los que se benefician, en términos relativos, en menor proporción del gasto social de acuerdo con el estudio *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas: resultados para el año 2002*, realizado con base en información de la EGIGH de 2000.

En el estudio “Medición de la evasión fiscal en México” elaborado por especialistas en economía, legislación y prácticas contables fiscales y coordinado por Ricardo Samaniego, director del Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM. La tasa de evasión fiscal total se redujo de 35.12 a 27.08% entre 1998 y 2004, y como porcentaje del PIB disminuyó de 3.89 a 3%, considerando el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR) de personas morales, y personas físicas con retenciones por salarios, ingresos por arrendamiento y actividades empresariales y servicios profesionales.

Los siguientes cuadros muestran la tasa de evasión, el monto de la evasión y la evasión como porcentaje del PIB para cada año del periodo 1998 a 2004.

Impuesto	Tasa de evasión (porcentaje de la recaudación potencial)						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL IVA+ ISR	35.12%	34.18%	33.19%	32.02%	27.64%	27.25%	27.08%

Impuesto	Monto de evasión (Millones de pesos a precios de 2003)						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL IVA+ ISR	222,945	234,529	253,406	251,660	213,863	221,659	221,202

Impuesto	Tasa de evasión (porcentaje del PIB)						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL IVA+ ISR	3.89%	3.99%	3.95%	3.94%	3.27%	3.22%	3.00%

Fuente: "Medición de la evasión fiscal en México" y "Evasión fiscal en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)". (2006).

III. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Debemos partir de la realidad de que las reformas legislativas y fiscales en nuestro país son necesarias para poder competir con ciertas ventajas en cuanto a empleo, inversión y bienestar social. Es decir, las reformas son condiciones *sine qua non* la ruta del crecimiento difícilmente se dará. Las reformas que se pueden plantear para pensar en el desarrollo nacional son:

- 1) *Leyes sencillas que todos entiendan y que se puedan llevar a la práctica.* El logro de estas condiciones permitiría a las autoridades fiscales combatir la ilegalidad y la corrupción, en virtud de que cuando el marco legal se vuelve incomprensible, todos buscan evadirlo. Por ejemplo, mientras en México cumplir los innumerables trámites para la apertura de un negocio puede llevar meses, en Canadá y Estados Unidos sólo se necesitan dos días y dos semanas, respectivamente.
- 2) *Reducir los impuestos.* Este punto es básico. Revisando los impuestos de las economías de mercado emergentes como Eslovenia, Hong Kong o Irlanda tienen tasas máximas de 18, 14 y 14 por ciento, respectivamente. En nuestro país son superiores a 34 por ciento. Esta estrategia ha sido probada con éxito en China, Irlanda e India. En otras palabras, crear más impuestos para tener más dinero es una ilusión, porque también se incrementa el costo de cobrarlos. En su lugar, se pueden reducir las tasas e incorporar la informalidad a la formalidad que a mediano y largo plazo rinde mejores frutos.
- 3) *Paridad única.* Una moneda que flota provoca incertidumbre en el valor del dinero y la inversión. Establecer una política fija con instrumentos de moni-

toreo, además de generar seguridad, permite programar mejor el crecimiento.

- 4) *Apoyo a emprendedores*, no necesariamente con subsidios, aunque si con legislaciones claras y coherentes al mundo globalizado actual.
- 5) *Simplificación administrativa y fiscal*. Establecer las bases para una efectiva simplificación administrativa y fiscal.
- 6) *Autoridades responsables*. Puesto que en un régimen democrático - supuestamente el nuestro lo es- no se puede aplicar impuestos unilateralmente. Por lo que el Ejecutivo tiene que negociarlos con el Congreso de la Unión. Pero, además, existe la función de cobrar los impuestos, lo cual implica contar con un poder Judicial que trabaje eficientemente. Mucho se pierde cuando sólo se piensa en aplicar un impuesto, pero resulta que a los poderosos que no pagan sus impuestos correspondientes, es imposible castigarlos porque no existe un sistema judicial que logre atrapar a esos grandes evasores.
- 7) *Análisis económico pero también político*. Revisando los pasados intentos de reformas fiscales, la negociación es un factor primordial, dado que el Congreso de la Unión es el representante de la sociedad, éste debe reflejar el sentir de la sociedad, lo que demuestra que el análisis no debe ser económico sino que el contexto político, sobre todo en materia fiscal, es muy importante, tanto como el contexto económico.
- 8) *Precios de transferencia*. Las grandes empresas transnacionales buscan colocar sus flujos de efectivo y utilidades en sus distintas oficinas en el mundo, con dos fines: financiar las operaciones y disminuir sus obligaciones financieras. Por ejemplo, cuando una empresa extranjera ubicada en México, vende productos a su casa matriz en el extranjero a un precio más bajo que al resto de sus clientes. Ello beneficia a la empresa extranjera, pero provoca un perjuicio económico al ingreso de la empresa mexicana por una menor facturación, y a la economía en general por el impacto negativo en los ingresos o recursos públicos. Existen varios precios de transferencia entre subsidiarias que pueden beneficiar a la empresa como un todo, lo cual implica evadir el pago de impuestos, por el simple uso del método de transferencia.

IV. CONCLUSIONES

La *evasión* de impuestos surge debido a una decisión del contribuyente de no declarar, total o parcialmente, determinadas operaciones o ingresos que debería acumular para los respectivos efectos fiscales. La evasión fiscal se vuelve injusta por el hecho de que sólo una parte de la población paga por la provisión de los servicios públicos que todos disfrutan y, por lo tanto, constituye una causa importante de inequidad horizontal y vertical, puesto que conlleva una carga efectiva mucho más elevada para quienes si cumplen con sus obligaciones fiscales. La *elusión* fiscal, por su parte, nace de la capacidad del contribuyente para interpretar el texto de la ley y adaptarlo de la manera más conveniente a sus intereses con el

objeto de minimizar el pago de impuestos. La educación debe ser un instrumento de capilaridad social, un mecanismo que nos permita salir de la desigualdad que se ha vuelto un fenómeno cada vez más preocupante y cada vez más crítico; La educación con principios éticos sería el mecanismo para dejar atrás este proceso social de pobreza e injusticia que puede llegar a tener consecuencias muy serias.

El Sistema de Administración Tributaria tiene que crear conciencia entre los causantes para evitar la aversión al pago de impuestos, además de reforzar la fiscalización de los contribuyentes. Aunado a lo anterior deberá disminuir el costo de cobrar impuestos. En el cobro del ISR, el SAT debe evitar las formas de evasión tales como la doble contabilidad, la subdeclaración de ingresos, así como el uso desmedido de deducciones y exenciones fiscales. Por su parte, en el IVA, dada la elevada proliferación de micro y pequeñas empresas, muchas de ellas no registradas fiscalmente, las cuales venden bienes y servicios netos de impuestos, lo que resulta conveniente tanto para el vendedor como para el comprador.

Finalmente, sería conveniente evaluar el sistema fiscal conforme al entorno político y económico del país, principalmente para combatir las deficiencias existentes y tratar realmente de disminuirlas o eliminarlas. Promover un sistema de educación más completo para lograr una mayor participación ciudadana con el fin de vigilar la correcta asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos.

Bibliografía

- Núñez Miñana H. (1998) *Finanzas Públicas*. Ediciones Macchi. Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph E. (2002) *La economía del sector público*. Antoni Bosh Editor. Madrid.
- SHCP. *Informes varios años*. México.