

La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El Tema Previo a la Reforma Fiscal?

Marcelo Bergman

***Programa de Presupuesto
y Gasto Público ¹***



CIDE

1. El Programa busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 10 investigadores de tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión, y análisis de políticas. Cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. El director del Programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

Recaudación y Evasión Impositiva

México tiene un serio problema de administración tributaria. Por cada 2 pesos que debieran ingresar a las arcas públicas, el Servicio de Administración Tributaria (SAT –la agencia encargada de cobrar los impuestos-) sólo recauda poco más de un peso. Es decir, casi el 50% del potencial recaudatorio de México se pierde en evasión, elusión, fraudes, y otros tipos de incumplimientos tributarios.

Entre otras omisiones, la propuesta de reforma hacendaria presentada en marzo del 2001 por el presidente Vicente Fox, contempla muy pocos aspectos para asegurar que se recaudará efectivamente lo que se pretende con los nuevos impuestos. Cuando se suben tasas, cuando se expanden las bases de tributación, o cuando se crean nuevos impuestos, rara vez se logran los resultados esperados, si no se acompañan de ajustes que permitan fortalecer el brazo ejecutor. Como a nadie le gusta pagar impuestos, quienes antes de una reforma evadían lo seguirán haciendo si no perciben que se volvió más riesgoso, es decir, si no perciben que evadir puede ser más costoso.

Con una carga tributaria de alrededor de 11% del PIB, México tiene una estructura tributaria similar a la de países que recaudan el doble. Las tasas del ISR y del IVA son equivalentes a las de países con grados de desarrollo similares. El esquema tributario actual permitiría recaudar 17% o 18% del PIB si el SAT tuviera una efectividad similar a la del brazo recolector de impuestos de España o de Chile. Es decir que sin reforma fiscal alguna, México podría tener los recursos necesarios para el gasto social urgente si los mexicanos evadieran impuestos en los niveles que lo hacen los contribuyentes españoles o chilenos¹.

El éxito de una reforma fiscal depende más de la capacidad de aplicación que de la racionalidad legal, económica o política que la guía. Una reforma tributaria que no esté basada especialmente en sus aspectos de implementación y ejecución tiene pocas probabilidades de generar los resultados recaudatorios y de eficiencia económica que se propone. Como ejemplo podemos decir que para bajar los índices de criminalidad, no basta con una reforma al código penal: hay que realizar también cambios en los aparatos de seguridad pública.

¹ Al utilizar distintas estimaciones, Jorrot (1997) calcula que si México tuviera sólo 10% de evasión en IVA, la recaudación de este impuesto sería entre un 44% y 68% mayor a la actual.

La Presión Tributaria y el Cumplimiento

Para comprender la magnitud del problema que enfrenta México, nos proponemos comparar su capacidad de recaudar impuestos con dos países latinoamericanos de similar nivel de desarrollo: Chile y Argentina.

Uno de los indicadores más efectivo para medir la capacidad extractiva es la presión tributaria.² La siguiente tabla compara la presión tributaria de los tres países.

Cuadro 1. Presión Tributaria (a)

| TIPO | ARGENTINA (1996) | CHILE (1997) | MÉXICO (1998) |
|---------------------------------|------------------|--------------|---------------|
| Neta | 14.6% | 18.5% | 10.5% |
| Incluye Seguridad Social | 18.0% | 19.9% | 12.8% |

(a) Se Analiza la Recaudación de los Gobiernos Centrales y Provinciales o Estadales
Fuente Argentina: FIEL (1998), Chile: SII (A), México:SHCP "Sistema de Finanzas publicas y deuda publica, Banco de datos de la DGPH", 2001.

Es importante señalar que cuando se analiza presión tributaria no siempre se comparan "manzanas" con "manzanas". Cada país tiene un esquema tributario propio. Algunos tienen recursos no tributarios importantes (como el petróleo en México y el cobre en Chile). También importa el esquema de ahorros para retiros y pensiones (algunos son privados, en otros casos públicos).³

En el caso de México los ingresos no tributarios representan cerca de un tercio de los ingresos totales del gobierno federal. Es decir, a pesar de que la presión tributaria Mexicana es baja, los recursos del gobierno son más significativos de lo que parece. Por ejemplo, en el año 2000, los ingresos no tributarios por derechos sobre hidrocarburos sumaron casi 4% del PIB.

² Es decir, se estima la suma total o parcial de la recaudación de tributos como proporción de un indicador macro (generalmente el PIB, o PIB per capita)

³ En algunos casos la PT incluye impuestos al trabajo y a la seguridad social que en otros países se encuentran bajo la categoría de ahorro. Por ejemplo Chile privatizó en los 80's las contribuciones a los fondos de pensiones, mientras que Argentina realizó una reforma parcial en 1993. Por lo tanto, 18.0% de PT en Argentina incluye recursos que Chile no contiene en su 19.9%. Si bien la comparación de la PT indica la capacidad de extracción de los gobiernos, nada nos dice acerca de su naturaleza ni de su verdadero alcance.

Cuadro 2. Estructura de los Ingresos en México

(Miles de Pesos y % del PIB)

| Concepto | 2000 | % del PIB | 2001 | % del PIB | 2002 | % del PIB |
|--------------------------------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
| Ingresos del Gobierno Federal | 866,231.40 | 15.95 | 952,356.20 | 15.53 | 966,986.10 | 15.64 |
| Tributarios | 578,990.70 | 10.66 | 665,997.90 | 10.86 | 733,190.80 | 11.86 |
| ISR | 254,132.80 | 4.68 | 272,967.70 | 4.45 | 309,187.20 | 5.00 |
| IVA | 190,730.40 | 3.51 | 207,236.50 | 3.38 | 223,738.10 | 3.62 |
| IEPS | 82,041.50 | 1.51 | 119,999.30 | 1.96 | 138,499.30 | 2.24 |
| Tenencia | 8,152.90 | 0.15 | 9,082.10 | 0.15 | 9,838.90 | 0.16 |
| Comercio Exterior | 33,345.10 | 0.61 | 34,600.50 | 0.56 | 28,899.80 | 0.47 |
| Otros1/ | 10,588.00 | 0.19 | 22,111.80 | 0.36 | 23,027.50 | 0.37 |
| No Tributarios 2/ | 287,240.70 | 5.29 | 286,358.30 | 4.67 | 233,795.30 | 3.78 |
| Derechos 3/ | 211,631.80 | 3.9 | 206,037.20 | 3.36 | 164,349.20 | 2.66 |
| Hidrocarburos | 196,423.20 | 3.62 | 190,086.80 | 3.10 | 150,790.50 | 2.44 |
| Otros | 15,208.60 | 0.28 | 15,950.40 | 0.26 | 13,558.70 | 0.22 |
| Productos | 7,474.60 | 0.14 | 7,214.40 | 0.12 | 5,978.80 | 0.10 |
| Aprovechamientos | 68,109.80 | 1.25 | 73,096.70 | 1.19 | 63,457.30 | 1.03 |
| Contribución de Mejoras | 24.5 | N.S. | 10.00 | N.S. | 10.00 | N.S. |

1/ Para 2001 y 2002 incluye los impuestos al Activo, accesorios y automoviles nuevos.

2/ No contempla las aportaciones a la Seguridad Social

3/ Se consideran los derechos sobre la extracción de petróleo, los derechos extraordinarios sobre extracción y derecho adicional sobre extracción.

Nota: Para el año de 2000 los datos se obtuvieron de la Dirección General de Planeación Hacendaria, "Sistema de Finanzas Públicas y Deuda Pública, Banco de Datos de la DGPH", México, 2001. Y los datos para los años de 2001 y 2002 fueron tomados de las respectivas Leyes de Ingresos.

N.S.: No significativo

Una comparación más adecuada se obtiene a través de la comparación de la capacidad extractiva *por cada impuesto*. La siguiente tabla detalla los principales impuestos y su recaudación como porcentaje del PIB.

Cuadro 3. Presión Tributaria por Tipo de Impuesto (% del PIB)

| CONCEPTO | MEXICO (1998) | CHILE (1997) | AGENTINA (1996) |
|-----------------------------------|---------------|--------------|-----------------|
| Impuesto al Valor Agregado | 3.12% | 7.7% | 6.2% |
| Rentas o Ganancias | 4.41% | 4.7% | 2.3% |
| Comercio Internacional | 0.56% | 2.1% | 0.8% |
| Impuestos internos(*) | 1.99% | 2.6% | 1.7% |

(*) Incluye ventas y fundamentalmente impuestos a los hidrocarburos. Para México se incluye IEPS, pero no abarca los ingresos No tributarios sobre el aprovechamiento del petróleo.

Fuente Argentina: FIEL (1998), Chile: SII (A), México: Dirección de Política de Ingresos por Impuestos y de Coordinación Fiscal SHCP (1999)

Se observa claramente en los cuadros 2 y 3 lo que es ya sabido en México. *Los ingresos más importantes provienen del petróleo* (no tributarios- casi 4%) y del ISR. En cambio, los resultados en el IVA son muy pobres. Es por ello que la propuesta de reforma del gobierno del presidente Fox busca corregir tal distorsión. Sin embargo, tal expectativa corre peligro de no materializarse debido a los altos incumplimientos en materia tributaria.

La estructura recaudatoria está determinada en gran medida por los niveles de cumplimiento voluntario. Cuanto mayor es la evasión, mayor es el rol de los impuestos internos y los no tributarios (que son más fáciles de recaudar). Si gran parte de los ingresos en México provienen del petróleo, esto obedece en parte a que la administración tributaria ha sido ineficaz para recaudar otros impuestos (IVA e ISR). La otra cara de la moneda nos muestra que si el SAT fuera muy efectivo, México podría estar ahorrando sus recursos petroleros para las próximas generaciones.

En el ámbito de los países latinoamericanos, México tiene muy bajo nivel de cumplimiento tributario. Las comparaciones más efectivas se deben realizar sobre un mismo impuesto con la misma metodología obviamente. Para ello usaremos como ejemplo el IVA.

La Productividad del IVA

Una forma de medir indirectamente el nivel de cumplimiento es a través de la productividad que arroja cada punto porcentual de la tasa de IVA, es decir, cuánto recauda cada punto de IVA con respecto al PIB⁴. Este índice de 0 a 1 sugiere que *a menor coeficiente mayor es el grado de incumplimiento*.

México tenía en 1992 una productividad similar a la de Argentina, pero claramente menor en 1996.

Cuadro 4. Productividad del IVA (1992- 1996)

| PAÍS | 1992 PRODUC. IVA | 1992 BASE (1)(TASA(2)) | 1996 PRODUC. IVA | 1996 TASA |
|-----------|---------------------|---------------------------|---------------------|--------------|
| Argentina | 0.33 | 0.49 (18%) | 0.30 | 21% |
| Chile | 0.49 | 0.58 (16%) | 0.51 | 18% |
| México | 0.30 | 0.40 (10%) | 0.19 | 15% |

1 Estimación de base gravable del IVA como porcentaje del PIB

2 Tasa de IVA en el año de la estimación (1992)

Nota: No se dispone de datos acerca de la base gravable para 1996, pero se presume que es mayor a la de 1992

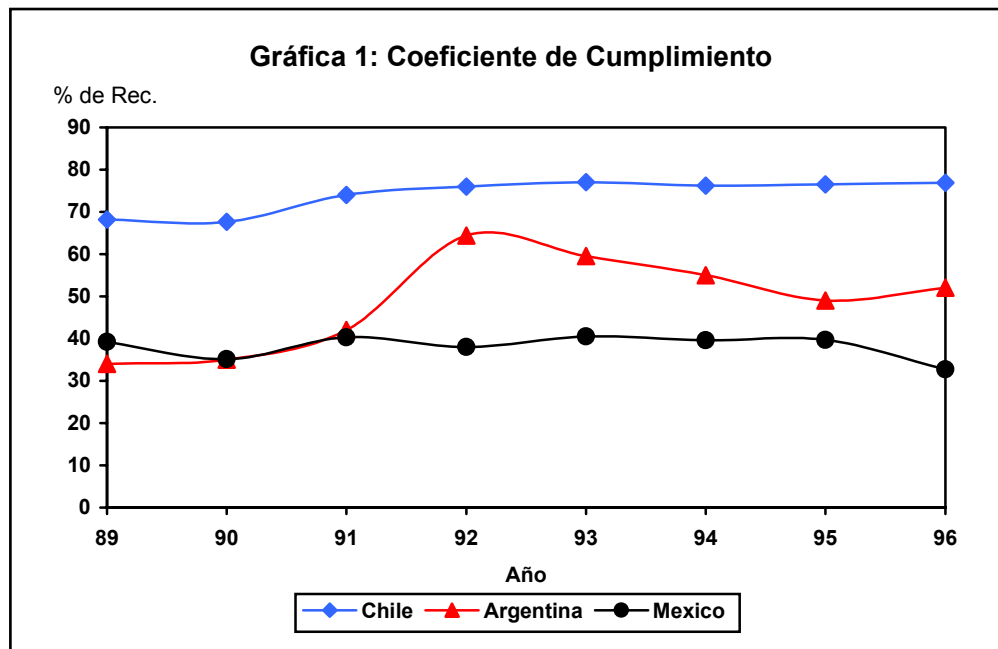
Fuente: 1992: Silvani & Brondolo 1993; 1996: OCDE 1999

⁴ Para una explicación completa de la metodología ver Silvani y Brondolo (1993). La fórmula sencilla es (Recaudación Real/Tasa)/PIB. Para utilizar tal método de comparación se deben respetar dos premisas: 1) que la base de tributación sea similar para cada caso; y 2) que las tasas sean del mismo orden. La comparación entre Chile y Argentina cumple con tales requisitos ya que para el primer país su base gravable es de 58% del PIB y su tasa es de 16%, mientras que para el periodo en comparación, Argentina grava un 49% del PIB con una tasa 18%. Sin embargo, en 1992 México tuvo una tasa de 10% y una base gravable menor que la Argentina (debido a la tasa 0).

Como se observa, el rendimiento recaudatorio de cada punto de la tasa es mayor en Chile que en los otros dos países. Por cada punto del IVA en 1992 Chile recaudaba 50% más que Argentina y 60% más que México. Chile además tiene un coeficiente aceptable en términos internacionales. Por ejemplo, España, Israel y Sudáfrica, que tienen bases y tasas del mismo orden y muy buen cumplimiento, poseen coeficientes de productividad del orden de 0.52, 0.54 y 0.52, respectivamente. México y Argentina se aproximan a la categoría de mediano y bajo rendimiento como las de Colombia, Ecuador, Hungría y Filipinas. Con bases gravables similares, Argentina y México denotan claramente un bajo rendimiento que acarrea altos costos de administración, asignaciones distorsionadas y una búsqueda constante de compensaciones frente a tan bajos resultados.

Más evidencia: el Coeficiente de Cumplimiento

El método más difundido para la medición de los niveles de evasión tributaria es el coeficiente de cumplimiento que compara la estimación del potencial recaudatorio de un impuesto con su recaudación real. El IVA es útil nuevamente en la comparación entre países.⁵ La siguiente gráfica permite una comparación de la magnitud del incumplimiento.⁶



Fuente: Argentina y Chile: Bergman 2000 (elaboración propia en base a información provista por SII y AFIP) para México Martín del Campo (1998)

⁵ Se estima la base gravable del IVA como porcentaje de PIB, se aplica la tasa (en caso de múltiples tasas se subdividen las bases gravables) y se obtiene la recaudación potencial o teórica.

⁶ A pesar que las metodologías son similares, existen ciertas imperfecciones en la estimación de las bases gravables. Primero, los sistemas de cuentas nacionales son con frecuencia obsoletos. Segundo, los PIB en algunas ocasiones están sobredimensionados (Argentina 1990's). Tercero, la legislación tiene variaciones inter e intra-anales que rara vez se toman en cuenta y que afecta las bases gravables. Por estas y otras causas (ver Bergman 2000), estas estimaciones deben verse como tendencias, más que como indicadores finales.

Se observa claramente que Chile ha tenido buenos niveles de cumplimiento frente a México y Argentina. Algunos comentarios iniciales conviene resaltar:

- 1) Chile ha mejorado el resultado de cumplimiento con la transición a la democracia (el gráfico 1 refuerza aún más esta tendencia). En los años 80 el promedio de cumplimiento era del orden del 70% (Serra 1990).
- 2) Argentina muestra cambios más abruptos. Sin embargo, si se descuenta el efecto inflacionario inverso Olivera-Tanzi⁷, que explica el incremento de los años 91-92 y la consecuente reducción los dos años siguientes, la tendencia es de un moderado incremento en el cumplimiento.
- 3) México presenta una evidencia particular. En el año 92 se redujo la tasa del IVA de 15% al 10%. Sin embargo no se observa ninguna mejora en los niveles de cumplimiento: la evidencia rechaza la tesis que sostiene que la baja de tasas incrementa la recaudación y el cumplimiento.
- 4) Por el contrario, Chile incrementó su tasa de 16% a 18% y no experimentó un aumento en la evasión. Es decir, no hay evidencia que en estos niveles de tributación la fluctuación en las tasas modifique los niveles de cumplimiento. Este ejemplo es importante para México ya que, como se verá, el aumento del 10% al 15% en 1995 no obtuvo resultados similares a los de Chile. Este dato refuerza la tesis que sin una buena administración tributaria (como la que tiene Chile) la evasión crece con el aumento de impuestos.

En resumen, los niveles de cumplimiento no han tenido cambios permanentes ni significativos en cada país. Más bien parecen seguir una tendencia de inercia y cambios moderados, que responden a diseños de política tributaria más que a temas de administración. En cambio, las diferencias entre los tres países parecieran responder a distintos niveles de capacidad de aplicación y sanción de sus agencias recolectoras de impuestos.

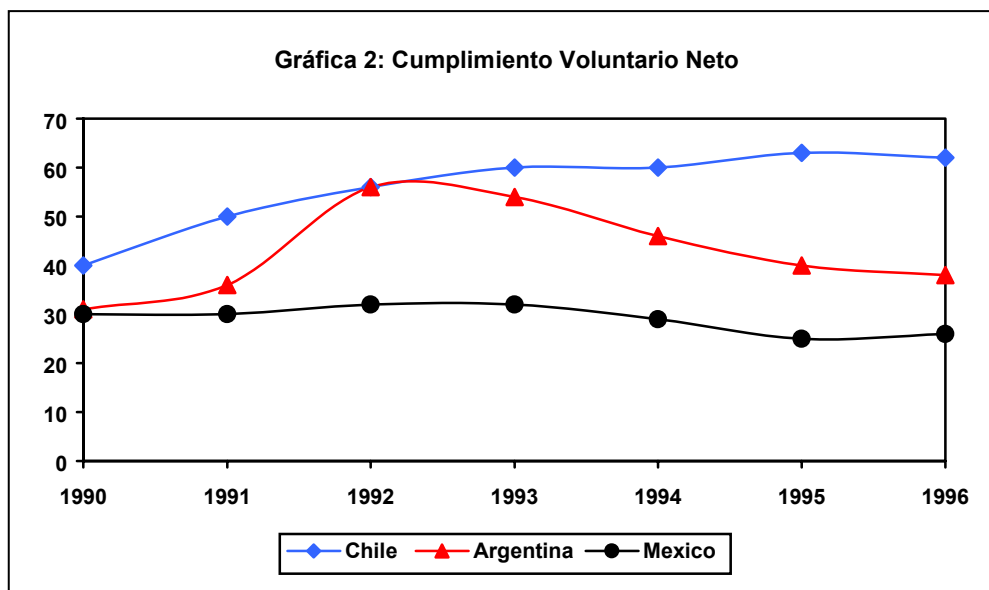
Esta conclusión es muy importante en vísperas de cualquier reforma fiscal. Con la experiencia actual en México, es de esperar que los niveles de cumplimiento no mejoren con la eliminación de la tasa 0 y que por cada 2 pesos de recaudación esperada con la reforma apenas 1 peso ingrese a la hacienda si no se aplican medidas que corrijan la incapacidad de recaudar.

La capacidad del SAT cuestionada

Una medida de la capacidad de coacción tributaria se obtiene a través de la observación del cumplimiento voluntario real. Cuando existen retenciones en nómina o causantes cautivos no se puede hablar de cumplimiento voluntario real ya que el contribuyente no decide pagar con base en su estimación de riesgo.

⁷ El aumento de la recaudación debido a la reducción de la inflación

Una alternativa es mirar los coeficientes de cumplimiento depurado de las transacciones de comercio exterior⁸. La gráfica 2 demuestra que los niveles de cumplimiento voluntario son realmente bajos para México y Argentina y moderados para Chile. Asimismo representan una evidencia adicional acerca del efecto positivo de las retenciones en el cumplimiento.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de: Argentina Secretaria de Hacienda 1997, Chile SII 1998, México SHCP 1999⁹

Puede observarse que si se descuenta el IVA vinculado al comercio exterior, el SAT recauda sólo 3 de cada 10 pesos posibles. El problema es mayor aún si se descuenta el IVA aportado por PEMEX que oscila entre un 15% y un 18% del total (ver cuadro 5 sobre PEMEX). Del remanente de IVA potencial cobrable en México, exceptuando el IVA de PEMEX y el de Comercio exterior, **sólo 1 de cada 4 pesos posibles es efectivamente recaudado por el SAT**. Es decir, que la recaudación del IVA en México es muy pobre y es de esperar que su homologación o incrementos no corrija este problema.

⁸ Esto se debe a que el IVA de importación se cobra en las aduanas y hay pocas posibilidades de evadirlo, y las exportaciones están exentas por lo que los exportadores tienen un genuino incentivo de reportar correctamente su IVA acumulado (y a veces sobredimensionarlo). El caso de contrabando (IVA no pagado por bienes importados pero no registrados o subvaluado) no afecta a los índices de cumplimiento pues los mismos se estiman con base en cuentas nacionales que no registran el contrabando, lo cual reduce la base gravable (por lo tanto su efecto en el coeficiente es neutro). Es decir, el contrabando no afecta el índice de cumplimiento

⁹ Por ser estimaciones derivadas de mediciones fragmentadas, es conveniente interpretar los resultados en forma conservadora. Variaciones intrapaíses menores a un 10% no debieran ser asumidas como suficientemente sólidas. Lo importante es observar las tendencias. Asimismo un margen de error de 5% en las diferencias inter-países es también aconsejable

**Cuadro 5. PEMEX en los Ingresos del Gobierno Federal
(% del PIB)**

| AÑO | CONTRIBUCIONES % DEL PIB | IEPS % DEL PIB | IVA NETO % DEL PIB |
|------------|-------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| 1994 | 2.19 | 1.53 | 0.41 |
| 1995 | 3.97 | 0.95 | 0.53 |
| 1996 | 4.48 | 0.81 | 0.56 |
| 1997 | 4.09 | 1.08 | 0.54 |
| 1998 | 2.33 | 1.60 | 0.51 |
| 1999 | 2.14 | 1.89 | 0.53 |

Fuente: Cálculos propios con base en información del Anuario Estadístico de PEMEX 2000.

El Ejemplo de 1995

Para predecir los resultados de una reforma fiscal en la recaudación del IVA, es muy útil analizar los resultados netos del incremento del IVA en 1995, cuando la tasa subió del 10% al 15% sin modificar las bases de tributación. ¿Qué nos puede enseñar aquella experiencia?

El siguiente cuadro muestra la recaudación de IVA en pesos deflactados a 1999, lo cual permite una comparación de la recaudación neta del IVA, así como su valor relativo con respecto al PIB. Vale recordar que el incremento de tasas ocurrió en 1995, año recesivo y por tanto de fuerte impacto negativo en el IVA, que es un impuesto muy sensible a la actividad económica.

Cuadro 6. Comparación de la recaudación real de IVA a precios de 1999

| AÑO | TASA DE IVA | RECAUDACIÓN IVA CONSTANTE 1999 | PIB REAL BASE 1999 | % DEL PIB | VARIACIÓN REAL CON RESPECTO A 1994 (2) |
|------------|--------------------|---------------------------------------|---------------------------|------------------|---|
| 1990 | 15% | 1,251,672.90 | 34,727,151,350 | 3.60 | |
| 1994 | 10% | 1,083,410.20 | 3,992,667,986 | 2.71 | 0 |
| 1995 | 15% (1) | 1,056,192.10 | 3,746,440,385 | 2.82 | 4.06% |
| 1996 | 15% | 1,124,779.30 | 3,939,506,262 | 2.86 | 5.54% |
| 1997 | 15% | 1,295,277.00 | 4,206,288,539 | 3.08 | 13.65% |
| 1998 | 15% | 1,376,881.50 | 4,417,880,686 | 3.12 | 15.13% |
| 1999 | 15% | 1,511,835.00 | 4,583,762,250 | 3.30 | 21.77% |

(1) El aumento de la tasa se sancionó durante el año

(2) Se toma como base que cada punto de la tasa rinde .27 del PIB. Las comparaciones se hacen sobre esta base.

Los datos muestran que aún en 1999 el desempeño del IVA como porcentaje del PIB no llegó a los niveles de 1990. Otro dato: con un PIB casi igual en términos reales en 1994 y 1996, la recaudación del IVA fue muy similar ambos años aunque la tasa de imposición fue 50% más alta en 1996. En resumen, *gran parte del aumento de la tasa se diluyó en evasión*. Si bien la recaudación real del IVA fue en aumento a partir de 1996, también se incrementó la actividad económica

y principalmente el comercio exterior donde, como ya vimos, existen razones estructurales que explican una menor evasión. Asimismo, la recaudación del IVA de PEMEX fue de 14% en 1994 y a 18% en 1999, lo que explica parte de la mejora en la recaudación del IVA (Es de suponer que PEMEX no evade IVA).

Se estima que el impacto en la recaudación del aumento de la tasa en 1995 alcanzó en promedio sólo un 30% de su potencial recaudatorio atribuible al incremento¹⁰. Si en forma conservadora se calcula que el aumento debiera ser del orden del 33% respecto a 1994, vemos claramente que en ninguno de los años subsiguientes se lograron tales objetivos (ver última columna cuadro 6). Más aún, si ajustamos por el crecimiento natural del PIB, los resultados del aumento de la tasa han sido muy pobres. En el mejor de los casos, el aumento neto fue de 17%, aproximadamente la mitad del potencial que en forma conservadora se debiera esperar.

En resumen, no sólo la experiencia internacional, sino también la mexicana de 1995 nos indica que los aumentos en las tasas no llevan necesariamente a incrementos satisfactorios en los ingresos gubernamentales.

Recaudación Esperada con la propuesta de reforma de Vicente Fox

El pilar del aumento de la recaudación de la propuesta de reforma fiscal del gobierno federal es la generalización del IVA. La eliminación de la tasa 0 sobre una gran base tributaria generaría un aumento de la recaudación del IVA en el orden de 2% del PIB. ¿Es esto factible?

Una rápida revisión de las estimaciones nos indica que para lograr tal nivel de incremento, la expansión de la base tributaria debiera ser del orden del 14% del PIB, bajo el supuesto de que el cumplimiento de los contribuyentes sea absoluto. Como sabemos que esto no es así, ajustémonos a la tradición de la recaudación en México: si el congreso desea aumentar 2% de recaudación adicional por IVA, deberá expandir la base tributaria en no menos de 25% del PIB. Es decir, si se mantienen los actuales niveles de evasión e incumplimiento tributario, el IVA sobre alimentos, medicamentos, transporte y educación no alcanzaría para lograr los objetivos previstos.

El problema de la evasión se presenta aún en forma más severa en el área de transportes, y principalmente en alimentos. Como ha sido demostrado por la literatura especializada, debido a características estructurales, el sector agrícola es de los más evasores. Existen sobradas razones para suponer que en México el problema será mayor debido a la baja concentración en la producción (lo que por lo tanto dificulta los controles). Lo mismo podrá decirse del transporte

¹⁰ El aumento de la tasa de 10% a 15% podría significar un potencial aumento bruto del 50% de la recaudación de IVA. Sin embargo, el aumento real es siempre mucho menor ya que existen modificaciones en la base y créditos fiscales que se aplican, por consiguiente la recaudación debiera ser menor. Asimismo, el nivel de los inventarios, y fundamentalmente los niveles de actividad económica condicionan el desempeño de este impuesto.

público. En cambio, para propósitos de recaudación, es acertado el gravamen a los medicamentos ya que el éxito recaudatorio requiere sólo de un control sobre pocos laboratorios. Lo mismo podría decirse del IVA a los libros.

Es correcto el supuesto de que la unificación de tasas y la generalización de la base reducen en parte la evasión en actividades que hoy ya están gravadas. Es decir, puede esperarse un incremento marginal en la recaudación actual como producto del cierre de focos de evasión. Sin embargo, la experiencia internacional nos dice que con administraciones tributarias débiles no puede esperarse mucho. Como vimos, Argentina tiene tasa única y base amplia, y sin embargo la evasión es alta. Por el contrario, Francia tiene múltiples tasas y una evasión relativamente baja. Es decir, si bien es acertado unificar tasas y expandir la base, esto debe acompañarse de medidas que aseguren el cumplimiento.

En resumen, la meta de 2% adicional de recaudación parece poco plausible por 2 razones principales:

- La Administración Tributaria en México no ha demostrado ser capaz de ser efectiva a la hora de convencer a los contribuyentes de cumplir con sus obligaciones.
- La eliminación de la tasa 0 y de las exenciones se sugiere en actividades que son tradicionalmente de difícil control.

Dada la debilidad institucional del SAT, es poco factible que, sin cambios profundos, se logren los objetivos previstos.

El factor administrativo

La evasión impositiva tiene muchas raíces. Sin embargo resulta claro que los contribuyentes cumplen con sus obligaciones en función de la percepción subjetiva de ser detectados y castigados. Es decir, sin la existencia de un órgano capaz de detectar en forma rápida los ilícitos tributarios y de sancionarlos eficazmente, las tentaciones de los contribuyentes para evadir tienden a aumentar.

Esta conclusión es obvia pero de suma importancia. No alcanza con promulgar leyes para aumentar la recaudación. La clave está en su ejecución. Y como veremos, el secreto del éxito de Chile (así como el de Israel, Portugal o España) está en el desarrollo de tales capacidades institucionales.

La imposición de tributos

Las administraciones tributarias tienen típicamente dos funciones primordiales:

- 1) La recaudación de los impuestos.
- 2) Los controles administrativos para la correcta aplicación de las leyes impositivas.

La organización interna responde a una estructura de división funcional. Es decir, las distintas divisiones internas de las administraciones tributarias se centran en dos grandes áreas:

- las divisiones de recaudación y
- las de fiscalización y/o auditoría.

Otras áreas de servicios (capacitación, contralorías internas, estudios, planificación etc.) se adscriben por lo general hacia alguna de estas dos grandes divisiones.

El área de recaudación concentra una gran masa de empleados y recursos y se encarga del cobro efectivo de los tributos. Pero los instrumentos más eficaces en la lucha contra los incumplimientos se desarrollan en las áreas de fiscalización y auditoría. Típicamente, cada administración tributaria le asigna un 30% - 40% de sus recursos en personal, capacitación y desarrollo (ver cuadro 7). Sus instrumentos de uso más frecuentes son las auditorías fiscales. Sin embargo, una serie de medidas adicionales tales como clausuras de establecimientos, fiscalizaciones masivas, chequeos espontáneos de información, etc. tienen por objeto inducir al cumplimiento voluntario.

Cuadro 7. Cantidad de Empleados y Asignación al área de Fiscalización

| PAÍS | NO DE EMPLEADOS (A) | % ASIGNADO A FISCALIZACIÓN (B) |
|---------------|---------------------|--------------------------------|
| Argentina (1) | 18,000 | 25% |
| Chile (2) | 2,800 | 45% |
| México (3) | 31,000 | 22% |

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

(2) Parte de las funciones recaudatorias en Chile las desarrolla la Tesorería, que es independiente de SII

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

(a) Personal Redondeado

(b) Porcentaje aproximado

Fuente: Argentina: Control de gestión 1998, Chile SII (1999 D) México SAT 1999

En México se han realizado más de 700,000 actos de fiscalización en 1999, sobre un total de poco menos de 7,000,000 de contribuyentes. Sin embargo, los datos no develan la profundidad de las acciones. El 90% de éstas son típicamente revisiones documentales ocasionales y muy pocas son auditorías en profundidad. Por lo tanto la gran masa de acciones del SAT apunta a los

aspectos formales de la actividad más que a la detección de evasión y fraude fiscal.¹¹

El sistema político mexicano inhibió el desarrollo de instituciones autónomas con gran capacidad de fiscalización. La completa subordinación de la administración tributaria a la Secretaría de Hacienda, la poca injerencia del poder legislativo, y una estructura política donde los actores no alentaban el desarrollo institucional de largo plazo, tuvieron como consecuencia el planteamiento de soluciones de recaudación rápida por sobre las de fiscalización y equidad impositiva. El resultado fue una estructura tributaria extremadamente débil.

Uno de los problemas en la lucha contra la evasión es que paradójicamente las administraciones tributarias son evaluadas solamente en función de sus resultados recaudatorios. En la gran mayoría de los países latinoamericanos no existen aún criterios para evaluar sus capacidades de disuadir la evasión. Por ejemplo no existe, a excepción de Chile, un seguimiento *permanente* de los niveles de evasión impositiva. Ahora bien, si una administración tributaria es evaluada con base en criterios de recaudación y no de evasión, es lógico que los esquemas de estímulos internos favorezcan las áreas recaudatorias. Es por ello que las modernizaciones de las administraciones tributarias (México, Perú, Argentina, Bolivia, Paraguay etc.) han reformado los sistemas de recaudación (facturación, medios de transacción, registros, legislación para el cobro rápido, y fundamentalmente el equipamiento informático) mientras que las áreas de fiscalización y auditoría se han rezagado considerablemente.

La evaluación por resultados

Como se ha visto, la administración tributaria chilena es más efectiva en la lucha contra la evasión. Esto produce un efecto directo en los niveles de cumplimiento y consecuentemente la recaudación es alta. Lo anterior se refleja en los distintos indicadores de productividad.

¹¹ Si bien las dos grandes áreas de las administraciones tributarias tienen objetivos y atribuciones específicas, existe una tensión interna en la asignación de recursos y prioridades entre ellas. Las áreas de recaudación han sido obviamente favorecidas, ya que sus resultados son determinantes para cumplir con las necesidades fiscales. Por ejemplo, si bien la equidad horizontal en la carga tributaria y la competencia legítima entre agentes económicos son claramente objetivos de las reformas, la solución de los apremios fiscales han resultado ser siempre prioritarios. Por lo tanto, la lucha contra la evasión impositiva fue relegada a un segundo plano, y las energías se concentran en la rápida recaudación para aliviar tales presiones presupuestarias.

El cuadro siguiente detalla el costo de cada administración tributaria para recaudar \$ 100 dólares.

Cuadro 8. Costo de recaudar \$ 100 USD

| ARGENTINA (1997) | CHILE (1994) | MÉXICO (1998) | EEUU (1994) |
|---------------------|-----------------|------------------|----------------|
| \$ 1.9 | \$ 0.4 | \$ 1.1 | \$ 0.5 |

Fuente: Argentina :AFIP (1997), Chile SII (b), México SAT (1998), EEUU: SII (b)

Pueden observarse notorias diferencias. Sin embargo, el costo total de la recaudación no es el mejor indicador para medir la efectividad y racionalidad en el gasto. Por ejemplo, el caso de México es más grave de lo que muestra el costo de la recaudación si se considera el número de empleados o la efectividad recaudatoria del SAT. Los cuadros 9 y 10 demuestran que México tiene muchos empleados, la mayoría mal pagados y con muy baja productividad.

Cuadro 9. Presupuesto de la AT como % del PIB (base 1994)

| ARGENTINA | CHILE | MÉXICO | EEUU |
|-----------|-------|--------|------|
| 0.22% | 0.07% | 0.04% | 0.10 |

Fuente: Jorrat (1998)

Cuadro 10. Productividad de las AT

| PAIS | # DE HABITANTES POR FUNCIONARIO | # FUNCIONARIOS POR PUNTO DEL PIB RECAUDADO | # DECLARACIONES POR CANTIDAD DE FUNCIONARIOS (1) |
|-----------|------------------------------------|--|--|
| Argentina | 1.890 | 876 | 277 |
| Chile | 5.183 | 146 | 899 |
| México | 3.064 | 1.962 | 204 (2) |

(1) Se considera la suma del número de contribuyentes activos en IVA y Ganancias.

(2) Debido a que no se dispone del número de Declaraciones procesadas, para México se utiliza el número de contribuyentes activos por funcionario.

Fuente: elaboración propia en base a Argentina: AFIP (control de Gestión), Chile SII (b), México SAT (1998)

El SAT es una organización débil que ha mostrado poca capacidad para combatir la evasión y el fraude. Parte de sus penurias obedece al legado institucional de la política mexicana. Pero parte también a la falta de una política clara y sostenida que apunte a la detección y sanción de fraudes.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, desde una perspectiva jurídica y administrativa, aún no se han logrado establecer dicho elementos que le permitan funcionar de manera más eficiente y eficaz. La experiencia internacional enseña que las grandes reformas tributarias son exitosas sólo si van acompañadas de un fortalecimiento administrativo.

Las reformas deben pensarse desde el aspecto de ejecución, de lo contrario fracasan.

Estructura normativa del Servicio de Administración Tributaria

| Concepto | Elemento de importancia |
|---|---|
| Aspectos legales constitutivos | <ul style="list-style-type: none"> • Órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Tiene carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales • Goza de autonomía de gestión y presupuestal, así como técnica para dictar sus resoluciones. |
| Aspectos organizacionales y administrativos | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con los siguientes órganos: <ul style="list-style-type: none"> • Junta de Gobierno <ul style="list-style-type: none"> ○ Es el órgano de control, supervisión y, en su caso de aprobación de todas las funciones y facultades conferidas en los distintos ordenamientos legales que rigen al SAT. También nombra a los titulares de las unidades administrativas. Se conforma por: <ol style="list-style-type: none"> I. El Secretario de Hacienda y Crédito Público quién la preside II. Dos representantes de la SHCP, designados por el titular de la dependencia III. El presidente del SAT IV. Dos titulares de Unidades administrativas del SAT de nivel inmediato del presidente, designados por este. • La junta de Gobierno celebra sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces al año, y extraordinarias cuando así lo proponga el Secretario de la SHCP o el Presidente del SAT. Para que la sesión sea valida se requiere de la asistencia de más de la mitad de sus integrantes. Las resoluciones se toman por mayoría de votos de los integrante presentes y la Secretaría de Hacienda tiene voto de calidad en caso de empate. • Presidente <ul style="list-style-type: none"> ○ Es nombrado o removido por el Presidente de la República ○ Es el administrador y representante legal del SAT, supervisa a las unidades administrativas, esta obligado a presentar programas y anteproyectos presupuestales, proyectos de reglamentos, modificaciones, manuales a la Junta de Gobierno. Y puede nombrar y remover a los funcionarios de libre designación. • Unidades Administrativas <ul style="list-style-type: none"> ○ Cuenta con 78 Unidades Administrativas Centrales ○ En lo referente a las Unidades Administrativas Regionales, cuenta con Administraciones Locales y Aduanas y Administraciones Regionales de Evaluación • También cuenta con una Contraloría Interna. <ul style="list-style-type: none"> ○ Es un órgano interno de control, que se auxilia de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados al igual que el contralor en los términos de la Ley de Orgánica de la Administración Pública Federal. ○ El órgano desconcentrado proporciona al Contralor Interno los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo. • El SAT cuenta con un Servicio Fiscal de Carrera <ul style="list-style-type: none"> ○ El Servicio Fiscal de Carrera busca dotar al SAT de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, sujeto permanentemente a capacitación y desarrollo integral, con base a |

| Concepto | Elemento de importancia |
|----------|--|
| | <p>un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento de sus objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Los principios del Servicio Fiscal de Carrera son: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Igualdad en oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, para ello se realizan concursos de oposición y la evaluación de la experiencia, el desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades. Esto se lleva a cabo a través de convocatorias abiertas. ▪ Especialización y profesionalización de acuerdo al catálogo de puestos específicos. ▪ Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad y acordes con el mercado de trabajo para la contratación y permanencia de los mejores funcionarios fiscales. ▪ Cabe señalar que las plazas vacantes o de nueva creación solo pueden ser ocupadas a través del proceso de selección del Estatuto, con excepción de aquellas que sean ocupadas por el proceso de promoción o que se determinen que sean ocupadas por un Funcionario de Libre designación. ○ El SAT cuenta con tres categorías de empleados: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Funcionarios fiscales de carrera: directivos, especialistas y técnicos sujetos al Servicio Fiscal de Carrera (Estos deben ser como mínimo el 80% del personal de confianza, y se conserva en cada nivel ocupacional un mínimo de 60% de Funcionarios Fiscales de Carrera). ▪ Funcionarios Fiscales de Libre Designación: Directivos, especialistas y técnicos que ingresan al SAT sin formar parte del Servicio Fiscal de Carrera, no pueden exceder un determinado porcentaje del personal, de acuerdo con el estatuto del Servicio Fiscal de Carrera. ▪ Empleados de base: personas que desempeñan tareas de apoyo a las funciones directivas de especialización y técnicas, así como de mantenimiento y servicio. Estos pueden acceder al Servicio Fiscal de Carrera cuando cubran los requisitos de formación profesional, capacitación técnica, perfil de puesto. |

Fuente: Ley del Servicio de Administración Tributaria (texto vigente, última reforma aplicada 04/01/1999), el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (03/2001), y Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera (en revisión para ser aprobado).

Comentarios sobre la iniciativa de reformas al SAT

Quienes dirigen el SAT no deben formular una política tributaria. Esta es una atribución del poder legislativo, previa negociación con el ejecutivo. En cambio, es atribución específica del SAT desarrollar los mecanismos más modernos y adecuados para garantizar el cumplimiento de la ley. Por lo tanto, una profesionalización de la recaudación de tributos requiere su despolitización. **A continuación se presentan una serie de modificaciones sugeridas hacia el interior del SAT.**

Hacia un Rediseño Administrativo:

- 1) El presidente del SAT debe ser *propuesto* por el ejecutivo y *aprobado* por el poder legislativo a través de un mecanismo que asegure la elección de un profesional altamente calificado.
- 2) La Junta de Gobierno del SAT debe tener representación de Hacienda pero su peso no debe ser mayoritario. Debe ser un genuino "Consejo de directores" en donde además estén representantes del sector privado, del poder judicial y del poder legislativo. Su composición debe ser *aprobada por el legislativo* y sus integrantes deben reunir requisitos mínimos.
- 3) El período del presidente y los directores será a determinar, pero debe ser mayor a 4 años y menor a 6 años con posibilidad de ser renombrado para períodos consecutivos. Es aconsejable que las ratificaciones del legislativo se produzcan en períodos lejanos a elecciones o tomas de posesión de legisladores o en el ejecutivo. La remoción de los directores es competencia del legislativo y pueden ser sólo promovidas a través de criterios similares a los existentes para jueces.
- 4) Para garantizar la autonomía institucional, el presupuesto del SAT debe ser sancionado por el legislativo. Es aconsejable que sólo una porción de este presupuesto, y luego de un estudio exhaustivo, sea un porcentaje de la recaudación alcanzada.
- 5) La organización interna del SAT debe responder a tres subdivisiones altamente profesionalizadas. Estas son: Aduana, Fiscalización y Tesorería. La primera entenderá en materia de tributación y control del comercio exterior. Fiscalización se abocará exclusivamente a controlar el estricto cumplimiento por parte de los contribuyentes de su correcta tributación. Tesorería será la división encargada propiamente de la recaudación y por ende de la cuenta corriente en el SAT de cada causante.
- 6) Para cada una de estas divisiones se debe desarrollar *un plan estratégico* aprobado por el legislativo. Los *objetivos* de cada división son distintos, y por lo tanto su rendimiento será *medido en forma diferenciada*. Los directores de estas tres divisiones serían miembros de la junta de gobierno. Su nombramiento debe ser propuesto por el presidente del SAT pero deben ser ratificados también por el congreso.
- 7) Estas tres divisiones serán asistidas por otras unidades de apoyo y servicio (recursos humanos, planificación y administración general, estudios, contraloría interna, etc.)
- 8) Otras unidades claves podrán estar bajo la órbita de una de estas grandes divisiones. Por ejemplo informática y cobros judiciales deben ser parte de la división tesorería/recaudación.
- 9) Tanto el SAT en general, como las tres divisiones en particular deben presentar periódicamente indicadores de rendimientos. Sus metas deben ser propuestas por la Dirección General y acordadas por Hacienda y el Legislativo en el marco de las metas generales del presupuesto de ingresos de la federación.

¿Cuales son las lecciones para México?

Primero, el SAT debe ser un organismo con cierta autonomía administrativa que responda a criterios de administración profesional.

Segundo, el SAT debe tener por lo menos tres unidades semi-autónomas que sean evaluadas independientemente: Aduana, Recaudación y Fiscalización / auditorías. Cada área debe tener un plan de negocios que sea sometido a revisión ejecutiva y/o parlamentaria con objetivos y responsabilidades específicas.

Tercero, se deben profundizar los sistemas de información de tercera fuente donde la gran mayoría de las transacciones queden registradas y sean rápidamente accesibles para los auditores.

Cuarto, se debe desarrollar la tecnología informática y la capacitación humana para la utilización óptima de la información cruzada. Los controles deben ser primordialmente electrónicos.

Quinto, se deben desarrollar instrumentos de seguimiento individualizado del nivel de tributación. Cada contribuyente debe ser monitoreado con base en parámetros fijos que revelen presunciones de evasión.

Sexto, se debe generar un esquema de incentivos hacia adentro del SAT que aliente y premie la detección de evasores.

Séptimo, se debe reducir el número de contribuyentes activos y explorar las privatizaciones o concesiones de ciertas funciones (cobros de cartera morosa, juicios ejecutivos mercantiles, controles de facturación e imprenta, etc.)

Octavo, como en cualquier empresa moderna, se deben desarrollar las áreas de estudios, investigación, desarrollo y contraloría que apunten a fortalecer los puntos anteriores.

Noveno, se debe alentar la profesionalización meritocrática del SAT a través del fortalecimiento de la transparencia institucional, la rendición de cuentas del personal y de las áreas de ejecución, y un claro plan de evaluación por objetivos.

Conclusión

Ninguna de estas medidas asegura por sí misma el éxito recaudatorio, pero al juzgar por la experiencia chilena, española, portuguesa y muchas otras, podemos esperar que se pueda revertir el círculo vicioso de más evasión y más impuestos. Dicho círculo no sólo es injusto sino que también resulta improductivo. Países con problemas similares a México lo han logrado a través de reformas en sus instituciones encargadas de cobrar impuestos.

Habrá que dar hincapié en generar nuevos instrumentos de ejecución para asegurar que las reformas sean realizables. Es decir, hay que pensar las reformas desde la perspectiva de su exitosa aplicación y no solamente desde la lógica racional de política tributaria.

Modalidades de Incumplimientos:

Incumplimiento tributario: Se refiere al monto de impuestos que un contribuyente debiera pagar de acuerdo a la interpretación de las leyes impositivas y que no lo hace.

Evasión Impositiva: La trasgresión de las normas tributarias por parte de un causante con el objeto de incumplir con la obligación del pago de impuestos.

Elusión Impositiva: Los subterfugios, artimañas, e interpretaciones forzadas de la ley por parte de un causante para reducir su carga Impositiva. Esta modalidad es típica de los grandes contribuyentes que a través de interpretaciones dudosas de la ley eluden el pago de lo que hacienda considera como carga imponible.

Fraude Fiscal: Una evasión Impositiva que es organizada, deliberada y con dolo. Por ser fraude y no evasión simple, el fraude es un delito penal.



CIDE

Programa de Presupuesto y Gasto Público

Juan Pablo Guerrero Amparán, juanpablo.guerrero@cide.edu

Laura Carrillo Anaya, laura.carrillo@cide.edu

Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega, rodolfo.madrid@cide.edu

www.transparencia.org.mx