



EL COLEGIO DE MÉXICO

EVASIÓN FISCAL EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS

Estudio elaborado por:

David Cantalá*
Jaime Sempere*
Horacio Sobarzo*

Enero 2005

*Profesores adscritos al Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. La responsabilidad del contenido es exclusiva del equipo y no representa la posición de la institución que representan.

RESUMEN EJECUTIVO	4
CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA: PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y PROFESIONAL	9
1.1 INTRODUCCIÓN	10
1.2 COMPORTAMIENTO DEL ISR	11
1.3 COMENTARIOS A LA LEY	14
1.3.1 Exenciones Generales o Gastos Fiscales	14
1.3.2 Fuentes de Ingreso	16
1.3.3 La escala de gravamen	18
1.4 AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA	19
1.5 REFLEXIONES FINALES	21
CAPÍTULO 2. DEFINICIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LA EVASIÓN DEL ISR PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDADES EMPRESARIALES Y PROFESIONALES	22
2.1 INTRODUCCIÓN	23
2.2 TÉCNICAS PARA MEDIR EL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL	23
2.3 TÉCNICAS PARA MEDIR LA EVASIÓN FISCAL	24
2.4 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL VOLUMEN DE EVASIÓN EN MÉXICO	26
CAPÍTULO 3: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL ISRPF CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y PROFESIONAL	30
3.1 INTRODUCCIÓN	31
3.2 DETERMINACIÓN DEL INGRESO GRAVABLE	32
3.3 CÁLCULO DE LA EVASIÓN	34
3.3.1 Recaudaciones potenciales	35
3.3.2 Evasión fiscal	36
3.4 CONCLUSIONES	39
CAPÍTULO 4. ESTIMACIÓN DE GASTOS FISCALES ASOCIADOS AL ISRPF CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y PROFESIONAL	40
4.1 INTRODUCCIÓN	41
4.2 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE ESTIMACIÓN DE GASTOS FISCALES	41
4.3 RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DE GASTOS FISCALES	42
4.4 CONCLUSIONES	43
CAPÍTULO 5. RECOMENDACIONES PARA EL ABATIMIENTO DE LA EVASIÓN EN ISR PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y PROFESIONAL	45
5.1 INTRODUCCIÓN	46
5.2 EVALUACIÓN DE GASTOS FISCALES	46
5.3 EL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES	47
5.4 AMPLIACIÓN DE LA BASE DE CONTRIBUYENTES	48

5.5 DESINCENTIVAR EL FRAUDE FISCAL	49
5.6 FOMENTAR EL PAGO VOLUNTARIO DE IMPUESTOS	50
BIBLIOGRAFÍA	51
APÉNDICE DE RESULTADOS	54
ANEXOS	60
ANEXO 1.3.3 LA ESCALA DE GRAVAMEN	61
ANEXO 3.2 DETERMINACIÓN DEL INGRESO GRAVABLE	62
ANEXO 3.3 CÁLCULO DE LA EVASIÓN	66

RESUMEN EJECUTIVO

**Estimación de la Evasión Fiscal.
Impuesto Sobre La Renta de Personas Físicas con Actividad
Empresarial y Profesional, 2003.**

OBJETIVO Y METODOLOGIA

El objetivo de este trabajo es estimar la magnitud de la evasión fiscal y los gastos fiscales correspondientes al impuesto a las Personas Físicas; en particular Personas Físicas con Actividad Empresarial y Profesional (ISRPF). El ejercicio correspondió al año de 2003.

La metodología se puede resumir de la siguiente manera:

- Se usa un enfoque basado en cuentas nacionales para aproximar las bases gravables potenciales.
- Se utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) con información de 2002, y se actualiza la información para cálculos del año 2003. La decisión de hacer la estimación para el año de 2003 se fundamentó en que muy probablemente la estructura de ingresos no se modificó sustancialmente entre 2002 y 2003 y, al utilizar la Ley y las tarifas del 2003, se cuenta con un estudio más actualizado.
- A efectos de determinar la base fiscal se identifican las fuentes de ingreso monetario (gravadas y exentas) de trabajadores independientes (no asalariados) y patrones y se ajustan para que los ingresos de la ENIGH correspondan al ingreso privado nacional.

A efectos de determinar la Base del ISRPF se procedió de la siguiente manera. Para estimar evasión y gastos fiscales asociados al ISRPF con actividad empresarial y profesional, se aproximó el valor de tres bases impositivas, que a continuación se describen:

- Base Real: Esta es la base gravable que resultaría de la aplicación de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR). Considera no sólo las fuentes de ingreso que la ley grava, sino también los regímenes especiales, como es el caso del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS)
- Base Real sin tratamiento preferencial a los pequeños contribuyentes: Consistente de todas las fuentes de ingreso que de acuerdo a la Ley del ISRPF son gravadas.

- Base Amplia: Consiste en la anterior más los ingresos considerados exentos por el Art. 109 de la Ley del ISR.

Para estimar la evasión, se calculó el impuesto que cada uno de los perceptores de ingreso de la ENIGH, que obtiene rendimientos empresariales y profesionales, debería pagar según la Ley del ISR conforme a su Base Real. Ello permite estimar la recaudación potencial. La diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación real es la evasión fiscal.

Los Gastos fiscales por su parte se estimaron de la siguiente manera:

- Gastos fiscales asociados al régimen de REPECOS. Estos se calculan como la diferencia en la recaudación que se obtendría con la Base Real sin tratamiento preferencial a pequeños contribuyentes y la que se obtendría con la Base Real.
- Gastos fiscales asociados al régimen de exenciones generales. Estos se calculan como la diferencia entre las recaudaciones derivadas de la Base Amplia y las derivadas de la Base Real sin tratamiento preferencial a pequeños contribuyentes.
- Gastos fiscales asociados al régimen de exención de la agricultura. Estos se estiman como la diferencia entre las recaudaciones de la Base Amplia considerando también a los rendimientos de los empresarios y autónomos agrícolas y la Base Amplia sin considerarlos.

PRINCIPALES RESULTADOS

- La evasión fiscal en México en lo concerniente al ISRPF con actividad empresarial y profesional, correspondiente al año de 2003, se ubica alrededor del 0.76 por ciento del PIB. Calculada como tasa de evasión, ésta es del 77 por ciento.
- Considerando únicamente contribuyentes sujetos al régimen general, el monto de la evasión fiscal representa el 0.62 por ciento del PIB. Calculada como tasa constituye un 75 por ciento.

- El monto de la evasión fiscal atribuible a REPECOS representa aproximadamente el 0.13 por ciento del PIB. Calculada como tasa de evasión constituye un 89 por ciento.
- La suma de gastos fiscales correspondientes a este gravamen, como proporción del PIB, se calcula en un rango alrededor del 0.44 por ciento del PIB.
- Estas estimaciones deben ser interpretadas con reserva, no sólo porque suponen un cumplimiento fiscal del 100 por ciento, sino también porque se calculan suponiendo una base de contribuyentes de más de once millones de perceptores, ya que incluye al sector informal.

RECOMENDACIONES DE POLITICA

- 1) La evaluación de gastos fiscales, derivadas del régimen de exenciones (artículo 109 de la Ley del ISR), ubica a este rubro alrededor del 0.22 por ciento del PIB. Destacan donaciones, transferencias, ventas de casas, herencias y ventas de vehículos como las más importantes. Estas exenciones, en nuestra opinión, deben modificarse y limitarse a aquellos sectores que generen externalidades positivas para el resto de la sociedad. En particular, nos referimos al sector educativo y de generación de tecnología.
- 2) La existencia del Régimen de Pequeños Contribuyentes constituye un gasto fiscal importante, ya que se estima que representa alrededor del 0.22 por ciento del PIB. Se recomienda sustituirlo por un sistema que equipare mejor lo que un contribuyente pagaría por ese régimen, con lo que pagaría si tributara por el régimen general.
- 3) En su conjunto, la suma de gastos fiscales es muy cercana al monto de la evasión. Ello sugiere que, aparte de una mejor y más eficaz actividad recaudatoria y fiscalizadora, se requiere también de una política tributaria que reduzca al mínimo posible tratamientos especiales y exenciones poco justificadas. Estas exenciones y tratamientos especiales no sólo reducen la recaudación potencial, sino que también complican y dificultan la actividad recaudatoria.
- 4) Ampliación de la base de contribuyentes. El presente estudio detecta la existencia de un sector informal de grandes dimensiones, que ni siquiera aparece

en los registros fiscales. Creemos que bien poco se puede hacer al respecto por la gran dimensión del problema y por sus repercusiones sociales. Su aminoración requiere de una colaboración muy estrecha entre la Hacienda pública federal y las administraciones municipales para el registro de actividades y su ubicación en áreas apropiadas para su control.

- 5) Desincentivar el fraude fiscal. Para lograr esto, es necesario que el contribuyente sienta o perciba que el fraude pueda ser detectado con probabilidad alta. Para ello es necesario el que la administración tributaria tenga acceso a bases de datos que permitan evaluar tanto el patrón de consumo de los contribuyentes (registro vehicular, transacciones inmobiliarias), como el de inversión (cuentas bancarias, cuentas de inversión). Ello supone una colaboración estrecha de la administración tributaria con entidades federativas, gobiernos municipales, e instituciones financieras, nacionales e internacionales.
- 6) Fomentar el pago voluntario de los impuestos. Es de gran importancia que el contribuyente reconozca que el gasto público le beneficia directamente. En este sentido, en México la oferta pública en servicios de salud, educación, y seguridad no corresponde a los estándares requeridos por una amplia proporción de la población, la cual prefiere los servicios proporcionados por empresas privadas (cuando se tiene capacidad económica para costearlos). El solventar este problema es un reto para la administración pública.
- 7) La administración del proceso tributario también es relevante. La posibilidad de realizar sus pagos a través de Internet es sin duda un factor positivo para hacer los trámites más amigables.

Capítulo 1

Diagnóstico del Impuesto sobre la Renta: Personas Físicas con Actividad Empresarial y Profesional

1.1 Introducción

En este documento se hace un primer diagnóstico del estado actual del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (ISRPF) en México poniendo énfasis, en particular, en la parte que recae sobre los ingresos por actividades empresariales y profesionales.

Para entender el comportamiento no sólo del ISRPF sino del sistema tributario en México, es importante tener en mente el muy pobre desempeño económico del país en ya casi tres décadas. Ello contribuye a explicar no sólo el estancamiento en la recaudación durante esas décadas sino también es útil para entender las modificaciones legales que se tomaron entonces y algunas características de la legislación actual. Entrelazadas con muchas de las reformas que tendieron a hacer los impuestos más eficientes, encontramos complicaciones innecesarias en las leyes fiscales que se deben a que una práctica frecuente fue modificar la ley para evitar un deterioro aún mayor de los ingresos públicos.

Durante poco más de dos décadas y específicamente después de 1980, año en que se introdujo el impuesto al valor agregado (IVA), varias de las modificaciones al sistema impositivo mexicano han tenido un carácter fundamentalmente resarcitorio, es decir, su objetivo ha sido el de evitar caídas drásticas de la recaudación, producto no sólo de la reducida tasa de crecimiento económico del PIB sino sobre todo de su comportamiento errático. Destacan, por su impacto, la introducción del Impuesto al Activo (IA) y el esquema trimestral (ahora mensual) de pagos, que son provisionales en ISR, pero definitivos en IVA. El primero ha funcionado como un esquema de control y de recaudación mínima frente a la práctica generalizada, particularmente en la década de los ochenta, de reportar cero utilidades fiscales. El segundo fue fundamental para reducir sustancialmente el efecto inflacionario típico de los ochenta en la recaudación real. Desde esta perspectiva, algunas de las reformas de las dos últimas décadas tuvieron, frente a la severidad de las crisis, un impacto favorable, toda vez que evitaron caídas drásticas de la recaudación.

La evolución del sistema impositivo mexicano ha propiciado cambios a las leyes que, si bien han hecho más eficiente la administración tributaria, también han dado

origen a una legislación complicada y crecientemente costosa para el contribuyente. Dos elementos que ilustran las complicaciones y lo costoso del sistema tributario son la obligación de hacer pagos mensuales (aún con la posibilidad de realizarlas vía Internet) así como la existencia del impuesto al activo (que, por otro lado, funciona como elemento de control de la evasión por parte de las empresas). Ambos elementos son sin duda importantes desde el punto de vista recaudatorio, pero ambos son también costos que se les han transferido a los contribuyentes.

Desde otros puntos de vista, el sistema impositivo ha evolucionado hacia un esquema moderno y eficiente. Por ejemplo, el esquema de integración evita la doble tributación; la existencia de impuestos como el IVA, ISR, y el IA funcionan también como instrumentos de control; las tasas del ISRPF en México son competitivas comparadas con los países europeos.

1.2 Comportamiento del ISR

En línea con el comportamiento de los ingresos tributarios en México en las últimas dos décadas, la recaudación por el Impuesto sobre la Renta (ISR) se ha mantenido constante, como proporción del PIB, entre el 4 y el 5 por ciento (Ver Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1**Ingresos Públicos como porcentaje del PIB**

Concepto	1981-1990	1991-2000	1981-2000	2001-2003
Total Ingresos	15.8	16.0	15.9	16.4
Petroleros	5.7	4.3	5.0	4.6
Der. y Apr.	4.4	3.1	3.7	3.1
IEPS	1.3	1.2	1.3	1.5
No petroleros	10.2	11.7	10.9	11.8
Tributarios	9.0	9.3	9.2	10.0
ISR	4.3	4.6	4.5	5.0
IVA	3.0	3.0	3.0	3.6
IEPS	0.8	0.4	0.6	0.4
Importaciones	0.7	0.8	0.7	0.4
Otros impuestos	0.3	0.5	0.4	0.4
No tributarios	1.1	2.4	1.8	1.8
Derechos	0.4	0.3	0.4	0.3
Productos	0.2	0.3	0.2	0.1
Aprovechamientos	0.4	1.1	0.8	1.4
Otros	0.1	0.6	0.4	0.0
Seguridad Social				3.2

Fuente: elaboración propia con cifras de la SHCP e INEGI.

Estas proporciones son reducidas si se les compara con el promedio de los países de la OCDE y son, en promedio, un poco menores que las proporciones de los países asiáticos. Comparados con los países de la región latinoamericana, la posición relativa de México es muy similar y en algunos casos superior. Claramente tanto la magnitud como la estructura del ISR está muy vinculada al grado de desarrollo de un país (Ver Cuadros 1.2 ,1.3 y 1.4)¹.

¹ A este respecto véase Burgess y Stern (1993).

Cuadro 1.2

RECAUDACIÓN / PIB (2002)
PAÍSES LATINOAMERICANOS

Concepto	Argentina**	Chile	El Salvador*	Guatemala	México*
1. Recaudación / PIB	17.73	18.17	10.88	10.63	15.43
2. ISR / PIB	4.91	4.61	3.21	3.00	5.04
2.1 ISRPF / PIB	3.18		1.18		
2.2 ISR emp. / PIB	1.72		2.02		
3. Contrib. a la Seg. Soc./ PIB	3.15	1.46	2.39	0.26	1.55
4. Imp. a la Propiedad / PIB	2.35	0.70	0.08	0.00	0.26
5. Imp. Dom. Bienes y Servicios / PIB	5.25	11.16	6.48	6.28	9.20
5.1 I.V.A. / PIB	3.26	8.03	6.11	4.74	3.45
5.2 Imp. Especiales s/product. / PIB	1.70	2.27	0.37	1.24	1.57
5.3 Otros / PIB	0.29	0.85	0.00	0.31	4.18
6. Comercio Exterior / PIB	0.59	0.94	1.07	1.24	0.60
7. Otros impuestos / PIB	4.64	0.76	0.04	0.10	0.34

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total. Cada cifra fue calculada según los datos originales Excepto el 5.3 Otros / PIB que se obtuvo por diferencia, ya que no se reportó información en este rubro.

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook, IMF. 2003

International Financial Statistics, June 2004, International Monetary Fund.

* Para el año 2000

** Para el año 2001

Cuadro 1.3

RECAUDACIÓN / PIB (2002)
PAÍSES ASIÁTICOS

Concepto	Filipinas	Indonesia**	Korea**	Tailandia	Singapur
1. Recaudación / PIB	12.34	13.15	15.40	15.79	13.50
2. ISR / PIB	5.63	6.52	5.73	5.14	6.98
2.1 ISRPF / PIB			3.00	1.90	
2.2 ISR emp. / PIB			2.73	3.24	
3. Contrib. a la Seg. Soc./ PIB		0.42	3.39	0.56	
4. Imp. a la Propiedad / PIB	0.01	0.57	0.47	0.32	0.84
5. Imp. Dom. Bienes y Servicios / PIB	3.65	5.40	7.04	8.47	4.18
5.1 I.V.A. / PIB	1.64	3.85	4.15	3.55	1.39
5.2 Imp. Especiales s/product. / PIB	1.42	1.20	2.67	4.30	0.56
5.3 Otros / PIB	0.60	0.34	0.22	0.61	2.22
6. Comercio Exterior / PIB	2.40	0.66	0.95	1.79	0.45
7. Otros impuestos / PIB	0.64	0.01	1.20	0.07	1.06

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total. Cada cifra fue calculada según los datos originales, Excepto el 5.3 Otros / PIB que se obtuvo por diferencia, ya que no se reportó información en este rubro.

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook, IMF. 2003

International Financial Statistics, June 2004, International Monetary Fund.

** Para el año 2001

Cuadro 1.4

**RECAUDACIÓN / PIB (2002)
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS**

Concepto	Canadá	Dinamarca	E.U.**	G.B.	Suecia**	Suiza**
1. Recaudación / PIB	29.02	47.49	21.52	29.38	38.69	22.81
2. ISR / PIB	15.53	29.35	13.93	13.70	21.71	12.94
2.1 ISRPF / PIB		26.45	12.08	10.56	17.99	
2.2 ISR emp. / PIB		2.84	1.50	3.14	3.73	
3. Contrib. a la Seg. Soc./ PIB	5.66	2.70	7.27	7.40	15.49	7.83
4. Imp. a la Propiedad / PIB	3.58	1.74	3.01	1.99	1.44	2.77
5. Imp. Dom. Bienes y Servicios / PIB	8.70	16.15	4.37	13.42	12.65	6.86
5.1 I.V.A. / PIB	2.73	9.74		6.65	8.61	4.12
5.2 Imp. Especiales s/producción / PIB	0.82	5.18	0.50	3.57	3.24	1.73
5.3 Otros / PIB	5.16	1.23	3.87	3.20	0.79	1.01
6. Comercio Exterior / PIB	0.28		0.21			0.25
7. Otros impuestos / PIB		0.01		0.27	0.13	

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total. Cada cifra fue calculada según los datos originales, excepto el 5.3 Otros / PIB que se obtuvo por diferencia, ya que no se reportó información en este rubro.

En los rubros de 6. Comercio Exterior y 7. Otros impuestos, para algunos países no hubo información.

En el caso del IVA, en Estados Unidos no hay.

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook, IMF. 2003

International Financial Statistics, June 2004, International Monetary Fund.

United States In Billions of Dollars/ Year Ending September 30/ Cash Reporter

** Para el año 2001

Las causas principales de la reducida participación del ISR como proporción del PIB son el muy pobre desempeño económico del país y una muy desigual distribución del ingreso. Esta última es, en nuestra opinión, el mayor obstáculo para incrementar significativamente la recaudación de ISR en México. Por otro lado, existen en la ley del ISR muchos tratamientos preferenciales que también contribuyen a una baja recaudación. Estos tratamientos se analizarán en la siguiente sección.

1.3 Comentarios a la Ley

1.3.1 Exenciones Generales o Gastos Fiscales

Éstas son pérdidas en recaudación derivadas de tratamientos diferenciales que la ley dispone. Algunas se entienden con el motivo claro de incentivar la producción en ciertos sectores. Por ejemplo, la exención de tributación por este impuesto de los ingresos de

actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras que no excedan 40 veces el salario mínimo extendido al año (ver Art. 109 Ley ISR) para incentivar la actividad agrícola, o la exención de tributación de los ingresos derivados de la enajenación de la casa habitación del contribuyente, o la exención de las aportaciones de los patrones a la subcuenta de vivienda (Art. 109 Ley ISR) para ayudar al desarrollo de un mercado para viviendas. También existen exenciones encaminadas a desarrollar el sistema de pensiones y dotar de una mayor profundidad al mercado financiero como es la exención de las aportaciones de los patrones a la subcuenta de retiro o a la cuenta individual de ahorro para el retiro (ver Art. 109 Ley ISR). Incluso, con el motivo de incentivar una disminución en el costo de capital (financiamiento mediante la bolsa de valores), encontramos la exención de tributación de los ingresos derivados de la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas en la Bolsa de Valores (ver Art. 109 Ley ISR).

También existen exenciones que tratan favorablemente a ciertos sectores sociales como son el caso de escritores, periodistas, pintores o músicos a través de la exención de ingresos que no excedan de 20 salarios mínimos elevados al año por retribuciones de publicación o reproducción de obra escrita y/o musical (ver Art. 109 Ley ISR).

En nuestra opinión, muchas de estas exenciones deben ser analizadas con cuidado y tal vez eliminarlas o ponerles restricciones aún mayores de las que existen, pues además de ser dudosa su justificación social, pueden crear posibilidades de arbitraje fiscal o incluso evasión. Por citar un ejemplo, considérese la exención de tributación de los ingresos derivados de la enajenación de la casa habitación del contribuyente. En un contexto de especulación inmobiliaria, podemos pensar en un contribuyente que le compra una vivienda a otro escriturando la transacción a un precio, justifica que la usa como vivienda habitual (él o alguien cercanamente vinculado al que se la puede donar sin costo fiscal), para posteriormente venderla a un precio más alto y sin costo fiscal. El resultado es una actividad que puede ser muy lucrativa y que no tributa a hacienda. Creemos que para evitar este tipo de comportamientos se deben introducir restricciones tales como obligar a que el dinero procedente de la enajenación de la vivienda se reinvierta en otra vivienda habitual.

Otro gasto fiscal importante, por los montos involucrados, es el crédito al salario contemplado en el Art. 115 de la ley del ISR. Éste es un subsidio que favorece a los trabajadores por cuenta ajena con respecto a otros tipos de ingreso.

Uno de los objetivos de este trabajo es evaluar el impacto fiscal de las exenciones mencionadas. Como comentamos anteriormente, éstas deben ser analizadas con cuidado pues su justificación social puede ser dudosa.

1.3.2 Fuentes de Ingreso

En este epígrafe nos centraremos fundamentalmente en rentas profesionales y empresariales (que son el objeto de nuestro estudio).

Ingresos Profesionales y Empresariales

Estos ingresos son los que aparecen contemplados en el Título IV, Capítulo II de la ley del ISR. Los ingresos empresariales son aquéllos que se obtienen por la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas. Los ingresos profesionales son los obtenidos por la prestación de servicios profesionales y también incluyen las remuneraciones que deriven de la prestación de un servicio personal independiente (Art. 120 de la Ley del ISR). Están obligados al pago por estos ingresos aquéllos que los obtengan.

La ley dispone tres regímenes de tributación bajo este concepto: el régimen general, régimen intermedio y el régimen de los pequeños contribuyentes. Los contribuyentes que tributan bajo el régimen general calculan sus bases gravables restando a sus ingresos los gastos que son necesarios para su obtención. Sin embargo, aquéllos que optaron por el régimen intermedio para personas físicas con actividades empresariales (pueden tener esta opción aquéllos que obtienen este tipo de ingresos siempre que éstos no superen los 4 millones de pesos en el ejercicio anterior, Art. 134 de la Ley del ISR), calculan el impuesto como en el régimen general pero tienen menores obligaciones contables y de registro. Éstos ingresan mensualmente un 5 por ciento de los pagos provisionales a las Entidades Federativas (acreditable con los mismos pagos provisionales, Art. 136-Bis de la Ley del ISR). Por otro lado, aquéllos

que optan por tributar según el régimen de los pequeños contribuyentes o REPECOS (aquellos empresarios que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general con ingresos en el ejercicio anterior menores que 1.75 millones de pesos) calculan el impuesto aplicando la escala del Art. 138 de la Ley del ISR al total de los ingresos brutos que reciban en el ejercicio menos cuatro veces el salario mínimo elevado al año.

La existencia de estos regímenes especiales se justifica para el cumplimiento de las obligaciones fiscales a las que ciertos contribuyentes están sujetos. En un principio, la escala del Art. 138 se calculó para que la cantidad pagada como impuesto fuera equivalente a la cantidad que se pagaría por el régimen general (al menos en promedio para todos los contribuyentes en este régimen). Ello presupone que la autoridad tributaria consideró en su momento un estimado de la relación entre ventas y utilidades que serían gravables en el régimen general.

Para tener una idea de cual fue la relación ventas-utilidades gravables que la autoridad consideró podemos realizar su cálculo en varios ejemplos. En particular, si nos vamos a la escala del Art. 138 de la Ley del ISR para 2003, asumiendo que un empresario vende 1,500,000 pesos al año, la cantidad que debiera pagar es 28,726.11 pesos. Para que un empresario pagara esta misma cantidad en el régimen general en ese mismo ejercicio, su utilidad gravable debe de ser 206,952. Es decir, el 14 por ciento de sus ventas. Si un empresario vende 1,000,000 de pesos al año, en el régimen de pequeños contribuyentes pagaría 18,726. Para que un empresario pague la misma cantidad en el régimen general, su utilidad gravable debe ser 156,447. Es decir, el 15.6 por ciento de sus ventas. Repitiendo este mismo ejercicio para un empresario que vendiera 400,000 pesos al año, su tributación como pequeño contribuyente es equivalente a aquélla que resultaría en el régimen general si la utilidad gravable es el 15 por ciento de sus ventas. Para cualquier otro nivel de ventas, las conclusiones serían parecidas: si la utilidad gravable es alrededor del 15 por ciento de las ventas, tributar en el régimen de pequeños contribuyentes equivale aproximadamente a tributar en el régimen general. Sin embargo, si la utilidad gravable es mayor, existen pérdidas recaudatorias derivadas que deben ser analizadas con detenimiento. Existe una presunción de que existen estas pérdidas. Uno de los objetivos de este trabajo es evaluarlas.

Por otro lado, las obligaciones de información que este régimen impone son muy laxas (únicamente un registro de ventas). Ello implica una mayor dificultad para los auditores para aproximar las bases gravables y probar el fraude fiscal (ya que sin conocer las compras y los inventarios, resulta difícil aproximar las ventas). Ello, junto con el presunto tratamiento favorable para los ingresos, mencionado anteriormente, implica que los contribuyentes tienen incentivos fiscales muy fuertes para tributar por este régimen fiscal e incluso en falsear información para poder tributar en ese régimen.

Los ingresos profesionales y empresariales son los de más difícil control por parte de la hacienda pública y requieren de un mayor esfuerzo de acopio y proceso de información. Creemos necesario que la autoridad tributaria pueda contar con esta información de una forma automática y se deben dar los cambios legales necesarios para ello.

La ley del ISR trata por un lado los ingresos de las personas morales y por otro los ingresos de las personas físicas que obtienen rendimientos empresariales y profesionales. Creemos que se podrían evitar muchas reiteraciones innecesarias refiriendo la parte del Título IV de las Personas Físicas, correspondiente a ingresos de actividades empresariales (Título IV, Capítulo II) a lo dispuesto en el Título II de las Personas Morales, estableciendo las mismas reglas para el cálculo de las bases gravables, relacionando las mismas obligaciones contables y registrales para las personas físicas y morales, y sólo estableciendo los distintos regímenes especiales. Proponemos este cambio en la ley del ISR.

1.3.3 La escala de gravamen

La escala del ISRPF de México es menos progresiva que las que encontramos en la mayor parte de los países de Europa occidental. Por ejemplo, en Francia un empresario persona física que obtenga un beneficio de 10,000 euros (netos de gastos deducibles) en un año (unos 140,000 pesos mexicanos aproximadamente) paga en promedio un 6.32

por ciento de su ingreso². Sin embargo, si ese empresario obtuviera unos 100,000 euros en un año (alrededor de 1,400,000 pesos) pagaría en promedio un 39.94 por ciento de su ingreso. En Mexico, un empresario obteniendo esos mismos ingresos pagaría un 11.04 por ciento y un 29.96 por ciento respectivamente (el cálculo aplica la tarifa general del ISR para ingresos obtenidos en 2003 del Art. 177 y el subsidio del Art.178 de la Ley del ISR). El hecho de que las tasas promedio sean bajas para niveles altos de ingreso se puede ver como una ventaja en términos de competitividad para atraer inversiones.

Debemos, sin embargo, constatar que la escala de gravamen mexicana sí es comparable con las de otros países latinoamericanos. Por ejemplo, en Chile un empresario que obtenga un beneficio de 10,000 euros paga en promedio un 1.7 por ciento, mientras que si obtiene 100,000 paga el 26.35 por ciento³. Es decir, en Chile se gravan los niveles altos de ingresos de una forma muy parecida a como se hace en México. Lo remarcable es que la escala de la Ley chilena grava menos que la mexicana a los ingresos más bajos.

Por otro lado, se observa en México un rápido crecimiento de la tasa marginal con el nivel de ingreso a niveles bajos de ingreso. Lo que subyace detrás es, por un lado, una gran masa de contribuyentes de muy reducidos ingresos y, por el otro lado, unos pocos contribuyentes de muy altos ingresos. Es decir, el rápido crecimiento de la tasa marginal se explica porque finalmente una parte muy importante de la recaudación proviene de un grupo de contribuyentes relativamente pequeño.

1.4 Ampliación de la base tributaria

La forma más común de controlar muchos de los ingresos es mediante el análisis de los signos externos de riqueza de aquéllos que los obtienen. Es decir, a través del conocimiento de sus inversiones y de sus consumos. En este sentido, se ha avanzado mucho con la sujeción a tributación de los intereses. Aunque desde un punto de vista de eficiencia económica no se considere correcto (pues se distorsionan las decisiones de los

² El cálculo se hizo aplicando la escala de gravamen del Ar. 2 de la Loi de Finances para 2003 y considerando que solo había una persona en esa familia. (Véase Anexo 1.3.3.1 Cuadro A-1)

³ El cálculo se hizo tomando en cuenta la escala de gravamen del Art. 52 de la Ley sobre Impuesto a la Renta de Chile y aplicando el cambio de peso chileno/ euro de 744.95 (vigente en 31/12/2003). Véase Anexo 1.3.3 Cuadro A1.3.3-2.

agentes económicos respecto al ahorro), desde el punto de vista de la administración fiscal consideramos un acierto el gravamen de los intereses y la obligación de retener sobre los intereses nominales. Ello sin duda permite ampliar la base de los contribuyentes al tener un control sobre sus inversiones financieras.

Es importante la obtención de información de las transacciones inmobiliarias y de la propiedad de vehículos a través de las declaraciones de pagos de tenencias, por ejemplo. Para esto último es necesario que haya una colaboración cercana entre las haciendas locales y la hacienda federal.

También creemos que significaría un avance en el control de rentas la sujeción a tributación de una renta imputada por la propiedad de una segunda vivienda (como dispone, por ejemplo el Art. 87 de la ley española del IRPF que contempla que en los casos de bienes inmuebles urbanos, no afectos a actividades económicas, ni generadores de rendimientos del capital inmobiliario y que no son vivienda habitual se imputa una renta del 2 por ciento del valor catastral). Ello funcionaría como un pago mínimo por concepto de rentas procedentes del arrendamiento de inmuebles. Por ello proponemos que se reforme la Ley del ISR incluyendo una disposición en este sentido.

Por otro lado, consideramos relevante que el contribuyente tenga la información de que sus ingresos son controlados a través del conocimiento de sus gastos e inversiones por la administración tributaria para que, por sí mismo, realice de una forma más correcta sus declaraciones (o, incluso, realice por vez primera sus declaraciones).

1.5 Reflexiones finales

El análisis de la legislación existente en materia de ISRPF arroja algunos puntos interesantes. En varios aspectos, la ley del ISRPF tiene las características de un sistema moderno y avanzado. Destacan esquemas como el de la integración, tasas competitivas en el ámbito internacional, y algunos esquemas especiales que han facilitado y simplificado el proceso de tributación. Al mismo tiempo, se destacan aspectos negativos que hacen el proceso costoso para el contribuyente.

La inestabilidad económica, la recurrencia de crisis severas y, en general, el reducido ritmo de crecimiento de la actividad económica ha resultado en la erosión de la base de contribuyentes en las últimas dos décadas. Muchas de las modificaciones legales que se dieron en ese período fueron intentos, más que de lograr una reforma fiscal integral, de buscar evitar o aminorar el deterioro de las finanzas públicas.

El impuesto sobre la renta contiene una buena cantidad de exenciones y tratamientos especiales (gastos fiscales) que deben ser analizadas con cuidado en cuanto a su impacto en recaudación y en cuanto a su justificación social. Creemos que varias de estas exenciones pueden y deben ser eliminadas.

La ley dispone tres regímenes de tributación por el concepto de rentas empresariales y profesionales: el régimen general, régimen intermedio y el régimen de los pequeños contribuyentes. Si bien la existencia de regímenes especiales se justifica para simplificar las obligaciones fiscales a que ciertos contribuyentes están sujetos, no cabe duda que este tratamiento diferencial puede llevar a pérdidas recaudatorias que deben ser analizadas con detenimiento.

Para finalizar debemos comentar que, con el objetivo de ampliar la base tributaria, se ha avanzado mucho con la sujeción a tributación y a retención de los intereses financieros. Creemos que para completar esa misión se debe profundizar aún más en la acumulación y proceso de la información de los signos externos de riqueza del contribuyente.

Capítulo 2

Definición de la Metodología para la medición de la evasión del ISR Personas Físicas con actividades empresariales y profesionales

2.1 Introducción

Medir la evasión fiscal presenta un grado de dificultad elevada toda vez que, por su misma naturaleza no es fácil cuantificarla. Lo usual, sin embargo, es tratar de aproximarse a una idea de su magnitud estimando recaudaciones potenciales con base en diversos indicadores y compararlos con la recaudación observada.

Un problema en todas las estimaciones de evasión fiscal existentes es que, en la práctica, es imposible distinguir entre evasión y elusión fiscales⁴ por lo que, en lugar de utilizar el término evasión, suele ser más adecuado referirse a incumplimiento fiscal o, como se le conoce en inglés, *tax avoidance*.

A continuación se hace una descripción somera de las técnicas existentes en la literatura económica para estimar la evasión y se hace referencia, también, a los principales problemas de cada una de ellas. Esta literatura distingue entre técnicas para evaluar el tamaño del sector informal (considerado como un índice evasión) y técnicas para evaluar evasión fiscal. La última sección comenta con mayor grado de detalle la técnica seleccionada para la elaboración del presente trabajo, así como las fuentes a utilizar para el caso específico de México.

2.2 Técnicas para medir el tamaño de la economía informal

La primera que encontramos es el llamado *enfoque monetario* (que usa, por ejemplo, Tanzi, 1980). Empieza suponiendo que en el pasado la economía informal no era muy importante y que sin la economía informal la relación de dinero en efectivo relativo a depósitos sería muy distinta (dado que la economía informal funciona mayormente con dinero en efectivo). Por lo tanto la evolución de la razón dinero en efectivo- depósitos es una aproximación de la evolución de la economía informal.

Este procedimiento enfrenta el problema de hacer supuestos muy fuertes acerca de la estimación de la velocidad de circulación del dinero. Descansa en el supuesto no

⁴ La diferencia entre evasión y elusión es que la evasión es una forma ilegal de reducir el pago de impuestos, mientras que, la elusión consiste en usar la ley fiscal para reducir el pago de impuestos.

muy realista de que la razón de circulante es fija en períodos largos, lo cual no es necesariamente cierto. Por otro lado, es muy dependiente de cuál es el período que se elige como inicial y supone que la velocidad de circulación del dinero es la misma en la economía informal que en la formal. Por otro lado este procedimiento permite evaluar la economía informal en agregado y no la evasión exclusivamente en ISRPF.

Un segundo enfoque se conoce como de insumo físico y, básicamente, consiste en suponer una relación estable entre el PIB y algún insumo físico de uso generalizado en la producción, como por ejemplo la electricidad. La idea es que las diferencias de comportamiento obedecen a la economía subterránea o no contabilizada. Es decir, si bien el comportamiento del PIB no contabiliza la actividad informal, el consumo de energía eléctrica sí. Claramente, un problema con este enfoque es la justificación del supuesto de que el consumo de energía y la producción tienen una relación fija, especialmente en un contexto de cambio tecnológico acelerado. Más aún, el consumo de energía eléctrica puede también obedecer a cambios en el consumo final de energía, y no necesariamente a modificaciones en la producción, sea ésta formal o informal.

Una tercera técnica para tratar el tema de la economía informal y en consecuencia la evasión fiscal es observando el comportamiento del mercado laboral. En Italia, por ejemplo, se utilizó como índice de la evasión la reducción en la participación en el mercado de trabajo (ver, por ejemplo, Bordignon y Zanardi, 1997). Se supone que esta reducción ocurre porque los trabajadores están trabajando informalmente. Los problemas de este enfoque son que sólo considera ingresos provenientes del trabajo y que supone que la productividad evoluciona igual en el sector formal que en el informal.

2.3 Técnicas para medir la evasión fiscal.

Existen dos enfoques que se pueden aplicar para medir la evasión fiscal en el ISR. Los dos se han utilizado para medir la evasión del ISR, concepto más amplio que el del impuesto sobre la renta de personas físicas con actividad empresarial, que es el caso particular que aquí nos ocupa. Como se comentará más adelante, el método

seleccionado aquí permite enfocar este último impuesto en particular y existen bases de datos en México para su uso.

Una posibilidad es usar cuentas nacionales y calcular medidas de incumplimiento basadas en las discrepancias entre ingresos que resultan del análisis de las cuentas nacionales e ingresos provenientes de reportes a las autoridades fiscales. La idea es estimar las bases gravables de los impuestos (por ejemplo, siguiendo la metodología de Mendoza, Razin y Tesar, 1999) calculando los impuestos que se debieran haber pagado de acuerdo con esas bases y compararlos con los efectivamente pagados. Ello permite calcular la recaudación potencial en cada uno de los impuestos que sean de nuestro interés.

Este enfoque es criticado porque: 1) muchos de los estimados de las cuentas nacionales se basan en retornos fiscales; y 2) suele haber inconsistencias en la forma como se agregan los datos para cuestiones fiscales y cómo se agregan para cuentas nacionales.

Sin embargo, en un estudio para Estados Unidos, Engel y Hines (1999) analizan una medida de evasión basada en cuentas nacionales para Estados Unidos para el período de 1947 a 1993 y encuentran que esta medida evalúa razonablemente la evasión. Uno de sus resultados es que las multas y sanciones anuales impuestas por el *Internal Revenue Service* (IRS), provenientes de auditorías, están correlacionadas con la evasión fiscal calculada con cuentas nacionales. Este resultado, así como la existencia de suficientes datos para evaluar este tipo de medidas en México, son la justificación fundamental para que nuestra evaluación de la evasión en IRPF en México se base en una metodología relacionada.

La forma alternativa de medir evasión que encontramos en la literatura es la basada en el *IRS's Taxpayer Compliance Measurement Program*. Bajo este programa, aproximadamente cada tres años el IRS realiza un programa de auditorías para una muestra aleatoria de ingresos lo suficientemente grande. Los datos que se reportan son las cifras reportadas por el contribuyente en su declaración y los que hubieran sido correctos según el IRS. Los datos forman la base para lo que se conoce como el “*tax gap*” y proporciona información acerca de los tipos de incumplimiento y su relación con

niveles de ingreso, educación, ocupación, región, etc. Lamentablemente no podemos usar esta metodología pues no existe una base de datos semejante para México. Uno de los mayores problemas de este enfoque para medir la evasión consiste en que sólo se presentan datos de aquéllos que realizan declaraciones.

2.4 Metodología de evaluación del volumen de evasión en México.

La metodología que planteamos para realizar la evaluación de la evasión en ISRPF con actividad empresarial en México consiste de varias etapas:

a) Se tendrá que aproximar el valor de las bases fiscales de interés. Si bien un primer indicador es el PIB, se requiere información más detallada para tener una idea del valor real de las bases fiscales. En este punto, deberá incorporarse al análisis la distribución del ingreso, ya que ésta define o limita el rendimiento tributario del PIB. Será entonces importante recurrir a las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos para tener una mejor idea de la capacidad tributaria real en materia de ISRPF. Es decir, se requiere desagregar el ingreso nacional por grupos de ingreso y régimen fiscal.

En particular, se hará uso de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del año 2002 (ENIGH, 2003) para desagregar el ingreso nacional por grupos y fuentes de ingreso. Esto último permitirá aproximar las fuentes de ingreso objeto o base del ISRPF con actividad empresarial. Se agrupará a los individuos atendiendo al componente de ingreso monetario (se excluye el ingreso no monetario) proveniente de ganancias y beneficios (utilidades), ingresos por alquiler e intereses y transferencias. Nótese que este tratamiento implica trabajar sólo con el grupo de la encuesta correspondiente a patrones y trabajadores por su cuenta, excluyendo así a los empleados normales y, consecuentemente, excluyendo también a los ingresos por remuneraciones. Es importante señalar que el grupo de patrones y trabajadores por su cuenta no tiene una correspondencia exacta con la base gravable del ISRPF con actividad empresarial definida en la Ley del ISR. Sin embargo, puede considerarse una buena aproximación.

- b) Determinación de la base fiscal. Para estimar la evasión y gastos fiscales asociados al ISRPF con actividad empresarial y profesional, se aproximó el valor de tres bases impositivas, que a continuación se describen.

Base Real: Es la base gravable que resultaría de la aplicación de la Ley del ISR. Considera no sólo las fuentes de ingreso que la Ley grava, sino también los regímenes especiales, como es el caso de los REPECOS.

Base Real, sin tratamiento preferencial a los pequeños contribuyentes: Consistente de todas las fuentes de ingreso que de acuerdo a la Ley del ISRPF con actividad empresarial y profesional son gravadas.

Base Amplia: Consiste en la agregación de todas las fuentes de ingreso, gravadas y exentas, conforme a la Ley del ISRPF con actividad empresarial y profesional.

- c) Estimación de la evasión. Para estimar la evasión se calculó el impuesto que cada uno de los perceptores de ingreso de la ENIGH que obtiene rendimientos empresariales y profesionales, debería pagar según la Ley del ISR, conforme a su base real. Ello permite estimar la recaudación potencial. La diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación observada es la evasión fiscal.
- d) Estimación de los gastos fiscales. Gastos fiscales asociados al régimen de REPECOS. Éstos se calculan como la diferencia entre la recaudación que se obtendría con la Base Real, sin tratamiento preferencial a los pequeños contribuyentes, y la que se obtendría con la Base Real. Gastos fiscales asociados al régimen de exenciones generales. Éstos se calculan como la diferencia entre las recaudaciones derivadas de la Base Amplia y las derivadas de la Base Real, sin tratamiento preferencial a los pequeños contribuyentes. Gastos fiscales asociados al régimen de exención en la agricultura. Éstos se calculan como la diferencia entre las recaudaciones de la Base Real, considerando también a los rendimientos de los empresarios y autónomos agrícolas, y la Base Real sin considerarlos.

La selección de esta metodología obedece a dos razones importantes. Primero, a diferencia de las técnicas que se comentaron en la sección anterior, el enfoque aquí adoptado permite distinguir o al menos aproximar de manera satisfactoria regímenes fiscales, en particular el del ISRPF con actividad empresarial. Segundo, al introducir de manera explícita la distribución del ingreso, se logran cálculos más realistas, sobretodo con miras a hacer recomendaciones de política tributaria.

Es importante señalar que la metodología considerada tiene también problemas. A continuación se mencionan algunos de ellos. Primero, por ser una encuesta, está inevitablemente sujeta a sesgos y posibles errores de estimación. Segundo, el año de referencia de la encuesta es el 2002. Aquí será necesario ajustar los datos de la encuesta por el crecimiento real del PIB entre 2003 y 2002 y la correspondiente tasa de inflación, ya que el ejercicio se hará tomando como base la Ley del ISR del año 2003. Tercero, por ser sólo un año el de observación, siempre se corre el riesgo de que éste no sea el más representativo en términos fiscales. Cuarto, la información contenida en la encuesta captura ingresos netos, es decir el ingreso disponible para el encuestado, no ingresos brutos, por lo que se tiene que recalcular ingresos brutos (ver Anexo 3.3, Cuadro A3.3-1). Para el cálculo de la recaudación de los sujetos al régimen de pequeños contribuyentes se necesita el dato de las ventas, que también se tienen que aproximar a partir de los ingresos brutos (ver Anexo 3.3, Cuadro A3.3-2). Quinto, es bien sabido que en este tipo de encuestas siempre se presenta un sub-reporte de ingresos, por lo que será necesario corregir este sesgo para que los ingresos totales correspondan al ingreso nacional disponible. En principio, los datos de la ENIGH se tendrán que ajustar por el factor que resulte de comparar el total de ingresos de la encuesta con el ingreso nacional privado disponible.

Un último aspecto a señalar es que el ejercicio que se propone aquí exige de un supuesto fundamental para que los cálculos tengan validez. Este es básicamente un supuesto de incidencia, a saber, que los individuos sujetos del impuesto soportan la totalidad de la carga tributaria, es decir, no son capaces de trasladar el impuesto. En otras palabras, es necesario suponer que los ingresos personales no se modifican cuando pasamos del escenario de recaudación potencial al escenario de recaudación real. Esto es así porque analíticamente uno pensaría que las decisiones que llevan a la obtención del ingreso (oferta de trabajo, inversiones, etc.) son distintas cuando el individuo

percibe que puede evadir o eludir el impuesto y cuando percibe que esto no es posible. Es pues necesario suponer que en ambos escenarios estas decisiones no se modifican, pues sólo así los resultados pueden ser comparables.

Capítulo 3

Estimación de la Evasión del ISRPF con Actividad Empresarial y Profesional

3.1 Introducción

En este capítulo se presentan los resultados de las estimaciones de evasión fiscal del ISRPF con actividad empresarial y profesional correspondientes al año 2003, y se describe el procedimiento de estimación, en base a la metodología presentada en el capítulo anterior. La estimación se basó en las cuentas nacionales del año 2003 y utiliza la estructura de ingresos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares correspondiente al año 2002 (ENIGH, 2003).

Debe mencionarse que fue necesario hacer algunos ajustes a los datos obtenidos de la encuesta, a fin de hacerla compatible con las cifras de cuentas nacionales y las cifras correspondientes al año 2003. Estos ajustes se explican con detalle en este capítulo.

Por último, como se comenta más adelante, la estimación a la que se llega debe ser interpretada con cuidado, ya que es el resultado de calcular la diferencia entre la recaudación potencial (misma que considera las exenciones de ley y los regímenes especiales) y la recaudación observada, proveniente de las personas físicas con actividad empresarial y profesional. Sin embargo, la recaudación potencial se calcula no sólo suponiendo que todos los contribuyentes registrados, personas físicas con actividades empresariales y profesionales, tributan conforme a la Ley, sino también los no registrados. Es decir, la estimación de evasión fiscal que aquí se presenta es con referencia a un mundo ideal en el que “todo mundo” que está obligado a tributar por ley, lo hace. Esto naturalmente no sucede en ningún país, ya que implicaría una tasa de cumplimiento fiscal del 100 por ciento. No obstante ello, la estimación es de gran utilidad pues permite tener una idea del potencial recaudatorio. Asimismo, es importante mencionar que la estimación de potencial recaudatorio normalmente se ve disminuida por la existencia de gastos fiscales. La estimación de estos últimos se presenta en el capítulo siguiente.

3.2 Determinación del Ingreso Gravable

A fin de delimitar la base fiscal objeto de interés en la ENIGH fue necesario seleccionar tanto a los individuos como las fuentes de ingreso sujetas a impuesto de acuerdo a la Ley del ISR en su capítulo correspondiente a personas físicas con actividades empresariales y profesionales. Así, la primera selección consistió en eliminar los ingresos no monetarios reportados en la encuesta, de forma que se trabajó sólo con los ingresos corrientes monetarios.

La segunda selección consistió en delimitar la población sujeta a este impuesto. Para ello se utilizó lo que en la ENIGH se denomina posición en el empleo. En su forma original, la ENIGH distingue las siguientes ocho posiciones:

- 1.- Obrero o empleado no agropecuario
- 2.- Jornalero rural o peón de campo
- 3.- Trabajador sin retribución de un negocio o empresa que no es propiedad del hogar
- 4.- Miembro de una cooperativa
- 5.- Trabajador por cuenta propia
- 6.- Patrón, empleador o propietario de un negocio (de 1 a 5 trabajadores)
- 7.- Patrón, empleador o propietario de un negocio (de 6 y más trabajadores)
- 8.- Trabajador sin pago en un negocio del hogar

Para propósitos de este trabajo, se eligieron las siguientes posiciones en el empleo

- 1.- Trabajador por cuenta propia**
- 2.- Patrón, empleador o propietario de un negocio (de 1 a 5 trabajadores)**
- 3.- Patrón, empleador o propietario de un negocio (de 6 y más trabajadores)**

Es decir, se excluyeron del análisis los asalariados, trabajadores del campo y trabajadores sin retribución.

La tercera decisión consistió en encontrar la correspondencia entre individuos clasificados por su posición en el empleo, como se describió arriba, y sus correspondientes fuentes de ingreso monetario. La ENIGH define una larga lista de

fuentes de ingreso, mismas que se detallan en el Anexo 3.2 (Cuadro A3.2-1) de este documento. Para propósitos de este trabajo, se consideraron como ingresos gravables los siguientes grandes apartados:

1.- Ingresos por negocios propios

2.- Ganancias o utilidades

4.- Otros ingresos⁵

En consecuencia, se excluyeron las remuneraciones al trabajo (asalariados), ingresos por cooperativas, ingresos de sociedades, transferencias e ingresos de empresas que funcionan como sociedades. Asimismo, fue también necesario excluir de la base gravable las ventas de acciones, bonos y cédulas, las ventas de marcas, patentes y derechos de autor y los conceptos de herencia, dotes y legados. (Ver Artículo 109 de la Ley del ISR 2003).⁶ Adicionalmente, fue necesario realizar algunos ajustes a la información que se tomó de la base de datos de la ENIGH.

El primer ajuste consistió en expandir la información de la encuesta de forma tal que el ingreso total reportado en ella coincidiera con la cifra de ingreso nacional privado de las cuentas nacionales. Como se comentó ya en la parte metodológica, esto sucede por el problema típico de este tipo de encuestas de sub-reportar ingresos. Así pues, el ejercicio implicó multiplicar las cifras de la encuesta por un factor de 1.4436, que resulta de restar del PIB los impuestos, la depreciación, el excedente bruto de operación del sector público y el saldo neto de las utilidades retenidas y distribuidas en el ejercicio. (Ver en el Anexo 3.2, el Cuadro A3.2-4)

El segundo ajuste consistió en aplicar un factor (1.079) para que los datos de la encuesta, que contiene información del 2002, se modificaran de acuerdo al cambio del PIB y la inflación entre 2003 y 2002, ya que el ejercicio de estimación se basó en la tarifa del impuesto de la Ley de ISR del año 2003. Finalmente, fue necesario también anualizar los datos de la encuesta. El Cuadro 3.2 resume los resultados en términos de

⁵ Incluye percepciones en efectivo y/o en especie generadas en negocios de especies vegetales, percepciones en efectivo provenientes de la venta de artículos no clasificados anteriormente.

⁶ Los detalles específicos de las fuentes de ingreso tanto de la base amplia como la real, se presentan en el Anexo 3.2, Cuadros A3.2-2 y A3.2-3.

contribuyentes e ingresos anuales, resultante de la ENIGH, así como de los factores de expansión.

Cuadro 3.2
Contribuyentes expandidos a Cuentas Nacionales y simulado a 2003

Posición en empleo	Número de perceptores de ingreso en la ENIGH	Número de perceptores de ingreso (expandido)	Ingreso anual (miles de pesos)	Ingreso promedio anual (miles de pesos)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Cuenta propia	6,903	9,557,242	591,904,226.9	62.5
Patrones ≤ 5	906	1,383,147	318,114,334.0	231.2
Patrones > 5	148	270,293	187,527,717.3	709.5
Total	7,957	11,210,682	1,097,546,278.3	98.8

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de la ENIGH 2003

En síntesis, el ingreso gravable por concepto de ISRPF con actividad empresarial y profesional engloba a los patrones y trabajadores por cuenta propia y sus correspondientes ingresos. Esta definición excluye a los asalariados pero incluye a las actividades empresariales y profesionales y excluye también los rubros de ingreso que la Ley exenta.

3.3 Cálculo de la Evasión

A continuación se describe la forma en que se calculó la evasión, considerando el ingreso gravable, como se describió en la sección anterior.

El primer punto a mencionar es que como se comentó en el documento metodológico, la información de ingresos en la ENIGH se reporta en ingresos netos, es decir, después de impuestos. En consecuencia, es necesario que, al momento de estimar la evasión fiscal, los ingresos netos deben recalcularse “hacia atrás”, a fin de poder estimar los ingresos brutos, ya que estos últimos son la base del impuesto. El procedimiento se describe en el Anexo 3.3, utilizando las tarifas del impuesto y subsidio correspondientes a los artículos 177 y 178 de la Ley del ISR del 2003 y haciendo la

distinción entre contribuyentes sujetos al régimen general y los sujetos al régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS). (Véase Cuadros A3.3-1 y A3.3-2)

Contando ya con la equivalencia entre ingresos netos e ingresos brutos descrita, la estimación de la evasión es relativamente sencilla, ya que el cálculo del impuesto a pagar es sencillamente el que resulta de aplicar la tarifa del impuesto que, como se mencionó, proviene de los artículos 177 y 178 de la Ley del ISR. Esto permite calcular la recaudación potencial, es decir, la recaudación que se obtendría suponiendo que todos los contribuyentes cumplen conforme a la Ley del ISR. Es importante subrayar que el cálculo se realizó para todos y cada uno de los individuos de la encuesta que caen en el concepto de base gravable, es decir 7,957 personas que, expandidos conforme a los factores de la propia ENIGH, corresponden a 11,210,682 perceptores de ingreso. Esto fue posible utilizando la versión (7.0) de *Stata* para trabajar con la base de datos de la encuesta⁷.

3.3.1 Recaudaciones potenciales

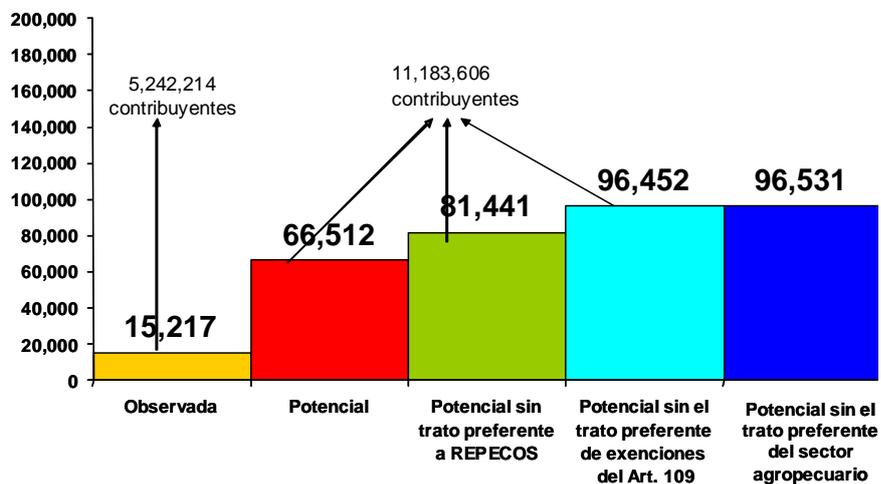
Como ya se explicó en el documento metodológico, se estimaron varias bases, por lo que se tienen también varias estimaciones de recaudación potencial, con el propósito de poder estimar también la magnitud de los gastos fiscales. A continuación se presentan los resultados de las estimaciones de estas recaudaciones potenciales. Debe aclararse que una inspección visual de la encuesta sugiere que en la ENIGH se reporta una buena cantidad de empresas con un número muy alto de empleados (hasta 120), mismos que muy probablemente tributan bajo el régimen de personas morales. En consecuencia, en los resultados que a continuación se presentan se excluyeron empresas de once o más trabajadores, lo que implicó que 9.26 por ciento de los perceptores se excluyeron de las estimaciones. En el Apéndice de Resultados, al final del trabajo, se presenta la totalidad de las estimaciones en los diferentes escenarios, incluyendo a la totalidad de empresas reportadas en la ENIGH. La siguiente (Gráfica 3.3.1) muestra la magnitud de las recaudaciones potenciales estimadas y la compara con la base observada.

⁷ El detalle de la distribución de REPECOS (personas) por volumen de ventas se muestra en el Cuadro A3.3-3 del Anexo 3.3

Gráfica 3.3.1

Recaudación con las distintas Bases en ISRPF, 2003.

(Millones de Pesos)

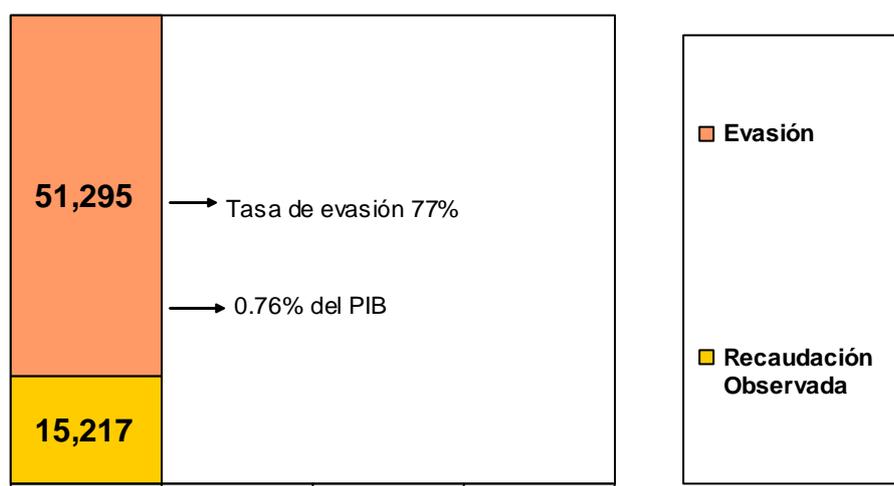


3.3.2 Evasión fiscal

Los resultados de evasión fiscal se presentan a continuación (Gráficas 3.3.2-1, hasta la 3.3.2-3). Como se recordará, la evasión fiscal se calcula como la diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación real. (La información que soporta las gráficas se muestra en el Apéndice de Resultados)

Gráfica 3.3.2-1

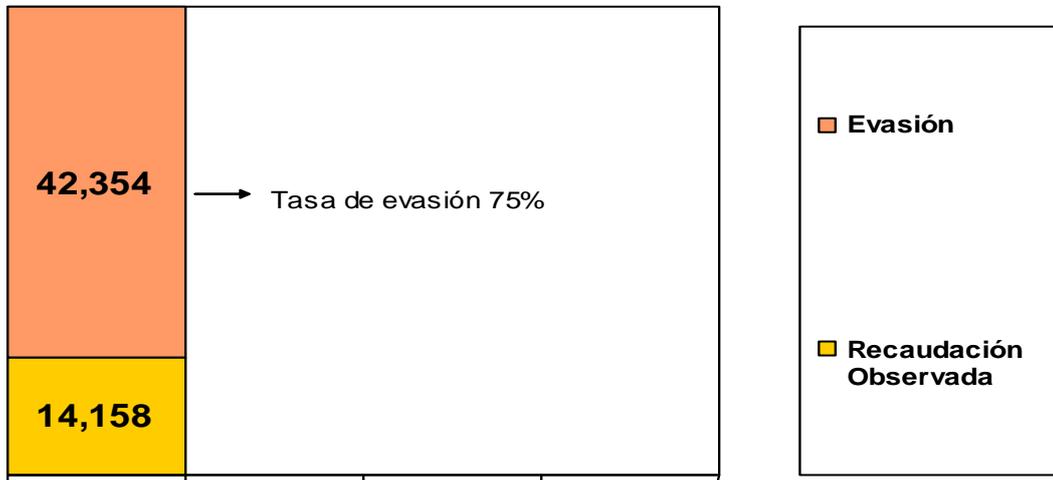
Evasión Fiscal en ISRPF, 2003.
(Millones de pesos).



Por último, las dos siguientes gráficas muestran los resultados de la evasión por régimen: general y REPECOs. Como se verá en el capítulo de conclusiones, esta estimación es útil desde el punto de vista de las recomendaciones de política.

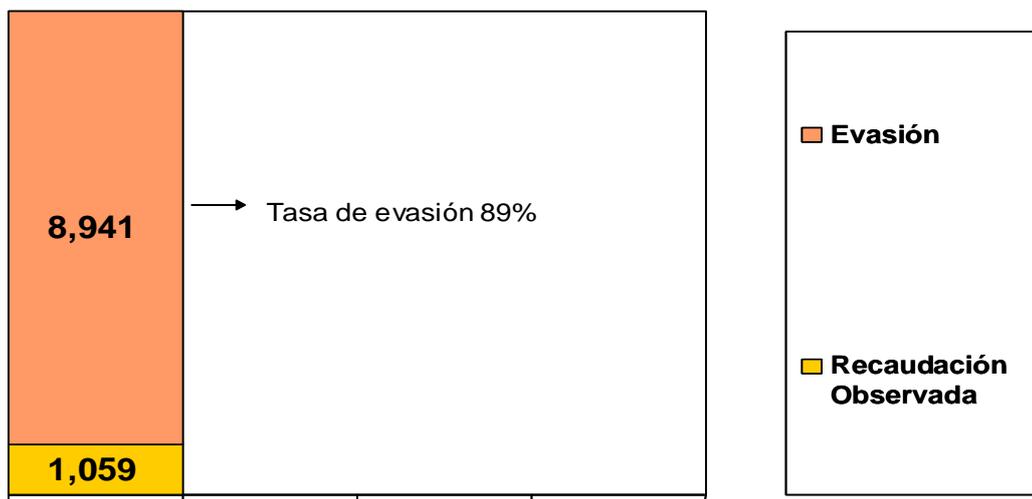
Gráfica 3.3.2-2

**Evasión Fiscal en ISRPF, 2003, Atribuible a Contribuyentes Sujetos al Régimen General.
(Millones de Pesos)**



Gráfica 3.3.2-3

**Evasión Fiscal en ISRPF, 2003, Atribuible a REPECOS.
(Millones de Pesos)**



3.4 Conclusiones

Las estimaciones de evasión fiscal en lo concerniente al ISRPF con actividad empresarial y profesional, sugieren una tasa de evasión del 77 por ciento y, como proporción del PIB, la evasión representa el 0.76 por ciento. Considerando únicamente contribuyentes sujetos al régimen general, es decir, sin considerar a los REPECOS, la evasión representa el 0.62 por ciento del PIB y la correspondiente tasa de evasión es del 75 por ciento. En cuanto a REPECOS, el monto de la evasión representa el 0.13 por ciento del PIB, equivalente a una tasa de 89 por ciento.

Ahora bien, es importante recordar que las estimaciones que aquí se muestran se basaron en lo que se puede llamar la base de contribuyentes que resulta de la encuesta, misma que supera los once millones, en tanto que la base de contribuyentes registradas en el padrón se encuentra por encima de los cinco millones.⁸ Así, los contribuyentes registrados representan el 46 por ciento del total. En otras palabras, se estima que 54 por ciento de lo que serían contribuyentes potenciales, fundamentalmente sector informal, no están registrados ante las autoridades hacendarias.

⁸ En total, bajo este régimen, se tienen registrados 5,242,214 contribuyentes. (Ver SHCP, 2005).

Capítulo 4

Estimación de Gastos Fiscales Asociados al ISRPF con Actividad Empresarial y Profesional

4.1 Introducción

A continuación se presenta la estimación de los gastos fiscales asociados al ISRPF con actividad empresarial y profesional y se describe el proceso o método de estimación. La estimación de gastos fiscales es sin duda importante pues permite delimitar qué porción de la brecha entre recaudación potencial y real se debe a la actividad fiscalizadora propiamente dicha y cuál obedece a la política tributaria.

4.2 Descripción del proceso de estimación de gastos fiscales.

Como ya se comentó en el capítulo metodológico, el método que se siguió para estimar los gastos fiscales fue el de comparar la diferencia en recaudaciones potenciales entre las distintas bases. Específicamente se calcularon los gastos fiscales asociados al régimen de REPECOs, los gastos fiscales asociados al régimen de exenciones generales y los gastos fiscales asociados al régimen de exención de la agricultura. A continuación se describe más detalladamente el proceso que se siguió en cada una de estas estimaciones.

Estimación de los Gastos Fiscales

- Gastos fiscales asociados al régimen de REPECOS. Estos se calculan como la diferencia en la recaudación que se obtendría con la Base Real sin tratamiento preferencial a pequeños contribuyentes y la que se obtendría con la Base Real.
- Gastos fiscales asociados al régimen de exenciones generales. Estos se calculan como la diferencia entre las recaudaciones derivadas de la Base Amplia y las derivadas de la Base Real sin tratamiento preferencial a pequeños contribuyentes.
- Gastos fiscales asociados al régimen de exención de la agricultura. Estos se estiman como la diferencia entre las recaudaciones de la Base Real considerando también a los rendimientos de los empresarios y autónomos agrícolas y la Base Real sin considerarlos.

Los resultados se presentan en la siguiente sección. Conviene antes recordar que los valores de las recaudaciones potenciales correspondientes a las distintas bases se presentaron en el Capítulo anterior. Los detalles de la composición por fuentes de ingreso de cada una de las bases se detallan en el Anexo 3.2.

4.3 Resultados de la estimación de gastos fiscales

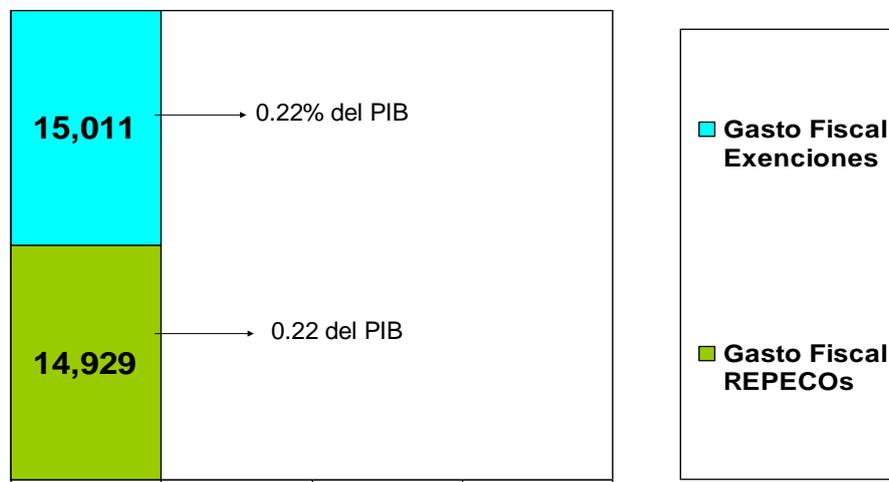
A continuación se muestran los resultados de la estimación de gastos fiscales. Conviene recordar que éstos se estimaron como las diferencias entre recaudaciones potenciales, tal y como se describió en la sección anterior, y los números que soportan las gráficas se presentan en el Apéndice de Resultados. La gráfica 4.3 presenta la magnitud de los dos gastos fiscales más importantes en términos de su monto, es decir, los gastos asociados al régimen de exenciones y los asociados al régimen de pequeños contribuyentes.

Los gastos fiscales asociados a exenciones del Artículo 109 de la Ley del ISR suman 15,011 millones de pesos, es decir, 0.22 por ciento del PIB. Por su parte, los gastos fiscales asociados a REPECOS suman 14,979 millones de pesos, aproximadamente 0.22 por ciento del PIB.

Por lo que respecta a los gastos fiscales asociados al régimen de exención de los trabajadores agrícolas, su monto es insignificante, ya que el grueso de ellos corresponde a asalariados, que queda fuera de la presente estimación. Sin embargo en el Apéndice de Resultados se reporta su valor.

Gráfica 4.3

Estructura de Gastos Fiscales en ISRPF, 2003.
(Millones de Pesos)



Un aspecto interesante que será útil para efectos de recomendaciones de política es el hecho de que, de los gastos fiscales que benefician a empresarios y profesionistas, los más importantes en cuanto a montos se refiere son los derivados de la exención de donativos y transferencias entre hogares (que vienen a representar aproximadamente el 32 por ciento de los gastos fiscales), siguen los derivados de ventas de casas (el 15 por ciento), la venta de vehículos usados (el 10 por ciento) y las herencias (9 por ciento).

4.4 Conclusiones

La suma de los gastos fiscales correspondientes al gravamen del ISRPF con actividad empresarial y profesional, como proporción del PIB, se calcula en un monto que representa el 0.44 por ciento del PIB. En ambos escenarios los gastos fiscales asociados al régimen de exenciones y los asociados al régimen de pequeños contribuyentes tienen el mismo peso (0.22 por ciento del PIB cada uno).

Otro aspecto interesante que se retoma en el siguiente capítulo, y que es importante para la formulación de recomendaciones de política, es el hecho de que en el régimen de exenciones generales destacan, por su importancia, rubros como donaciones y herencias, así como también ventas de casas y vehículos.

Capítulo 5

Recomendaciones para el abatimiento de la evasión en ISRPF con Actividad Empresarial y Profesional

5.1 Introducción

En capítulos anteriores se presentaron estimaciones de la evasión en el ISRPF de ingresos de actividades empresariales y profesionales. La evasión calculada alcanza aproximadamente el 0.77 por ciento del PIB.

Por otro lado, nuestra estimación del efecto de las exenciones (contempladas en el Art. 109 de la Ley del ISR) sobre la recaudación (gastos fiscales) es de un 0.22 por ciento del PIB (incluyendo las exenciones al sector agrícola) y el efecto de la existencia del Régimen de Pequeños Contribuyentes sobre la recaudación es de un 0.22 por ciento del PIB.

En este capítulo daremos recomendaciones para reducir la evasión. El estudio realizado indica que hay cuatro tipos de medidas que deben emprenderse para aumentar la recaudación fiscal en el ISR Personas Físicas con actividades empresariales y profesionales. La primera es reducir los tratamientos fiscales diferenciales únicamente a aquéllos que son justificables. La segunda consiste en eliminar la existencia del régimen de los pequeños contribuyentes o, al menos, cambiar su tratamiento en la ley. La tercera es, dentro de los contribuyentes registrados, reducir las posibilidades de ocultar ingresos. La cuarta es ampliar la base de contribuyentes.

5.2 Evaluación de Gastos Fiscales

Siguiendo un criterio de eficiencia económica, únicamente los sectores que generen importantes externalidades positivas para el resto de la sociedad, que no están ya tomadas en cuenta por los mercados, debieran beneficiarse de exenciones fiscales discriminatorias. Ejemplos de sectores que entrarían dentro de esta clasificación son el sector educativo y otras actividades generadoras de capital humano, tales como las actividades de Investigación y Desarrollo, o bien las realizadas por empresas de alta tecnología. Sin embargo, la práctica habitual es usar estas exenciones para promover determinados sectores económicos considerados de interés en ciertos momentos.

De los gastos fiscales que benefician a empresarios y profesionistas, los más importantes en cuanto a montos se refiere son los derivados de la exención de donativos y transferencias entre hogares (que vienen a representar aproximadamente el 32 por ciento de los gastos fiscales), siguen los derivados de ventas de casas (el 15 por ciento), la venta de vehículos usados (el 10 por ciento) y las herencias (9 por ciento).

En lo que se refiere a ingresos derivados de donativos, transferencias y herencias, su gravamen suele tener el problema de que se trata de ingresos que muchas veces ya fueron gravados.

La exención de tributación de los ingresos derivados de la enajenación de la casa habitación del contribuyente puede entenderse como parte de una política para el desarrollo de un mercado para viviendas. Para evitar comportamientos oportunistas, se deben introducir restricciones tales como obligar a que el dinero procedente de la enajenación de la vivienda se reinvierta en otra vivienda habitual.

5.3 El régimen de pequeños contribuyentes

Como ya se comentó en la sección 3.2 del capítulo de diagnóstico, la existencia del régimen de los pequeños contribuyentes se justifica porque simplifica las obligaciones fiscales a que están sujetos ciertos contribuyentes. La escala del Art. 138 fue calculada con el objetivo de que la cantidad pagada como impuesto fuera equivalente a la cantidad que se pagaría por el régimen general (al menos en promedio para todos los contribuyentes en este régimen). Según se vio por medio de ejemplos, se presupone que la autoridad tributaria consideró en su momento un estimado de la relación entre ventas y utilidades que serían gravables en el régimen general de alrededor del 15 por ciento. Es decir, si la utilidad gravable de un pequeño contribuyente es alrededor del 15 por ciento de las ventas, tributar en el régimen de pequeños contribuyentes equivale aproximadamente a tributar en el régimen general. Sin embargo, si la utilidad gravable es mayor, existen pérdidas recaudatorias.

En las estimaciones presentadas en los capítulos anteriores, se supuso una relación entre ventas y utilidades del 20 por ciento (que es la que el Art. 90 de la Ley del

ISR establece como presunta). En base a esta relación, el cálculo de pérdidas recaudatorias, derivadas de la existencia del régimen de pequeños contribuyentes, se estimó en un 0.22 por ciento del PIB.

El tratamiento favorable para los ingresos mencionado anteriormente, implica que los contribuyentes tienen incentivos fiscales muy fuertes para tributar por este régimen fiscal e incluso en falsificar información para poder tributar bajo ese régimen.

De esta discusión surgen dos posibles recomendaciones para evitar estas pérdidas recaudatorias (recomendaciones que son substitutivas). Una es aplicar a estos contribuyentes tasas más elevadas. Otra es cambiar radicalmente el régimen y hacerlo relacionando las cantidades pagadas con parámetros que reflejen una mejor y más estable relación con las utilidades gravables (una combinación de: sector de que se trate, localización, número de empleados, etc.).

5.4 Ampliación de la base de contribuyentes.

La cifra de contribuyentes personas físicas que declararon ISR por concepto de rendimientos empresariales y profesionales fue de 5,242,214 en 2003. Los contribuyentes que deberían presentar declaración por estos conceptos en la ENIGH son más de 11 millones (muy cercana a las estimaciones de la Encuesta Nacional de Empleo). Una parte muy significativa de la evasión fiscal en el ISR personas físicas en ingresos de empresarios y profesionales se explica por la ausencia de estos contribuyentes.

En nuestra opinión, ese hecho se explica por la existencia de un sector informal de grandes dimensiones, que ni siquiera aparece en los registros tributarios. Creemos que poco se puede hacer al respecto por la gran dimensión del problema y por sus repercusiones sociales. Su disminución requiere de una colaboración muy estrecha entre la Hacienda pública federal y las administraciones municipales para el registro de actividades y su ubicación en áreas apropiadas para su control. Por otro lado, se requiere de la provisión de incentivos (que tendrían un alto costo político) para regularizar estas

actividades. Por último, se requiere de un crecimiento económico que permita generar empleos en el sector formal que estén lo suficientemente bien remunerados.

5.5 Desincentivar el fraude fiscal

La decisión de evasión fiscal es muy semejante a la decisión de una inversión arriesgada (ver Slemrod y Yitzhaki, 2002). Cuando el fraude no es detectado por el fisco, las ganancias del defraudador corresponden al monto de impuestos que se dejan de pagar. Cuando el fraude es detectado, las pérdidas del defraudador son el castigo impuesto por la ley. Es importante destacar que el costo de un mismo castigo varía de un individuo a otro, según la naturaleza de este castigo. Algunos contribuyentes van a ser sensibles al aspecto pecuniario del castigo, otros son más adversos a incurrir en penas de prisión.

Creemos que las penas incurridas por evasión fiscal son ya altas en México, ya que un defraudador puede llegar a ser sentenciado hasta a cuatro años de cárcel. Por lo tanto, la elevación de las penas no es una solución al problema de evasión fiscal.

Otro aspecto primordial de la toma de decisión del defraudador es su evaluación de qué tan probable es el hecho de que el fisco descubra su fraude, si lo comete. Esto es, la evaluación del riesgo de su decisión. En nuestra opinión, más importante que establecer una pena elevada es, en el caso de México, que el contribuyente sienta que su defraudación fiscal puede ser descubierta con alta probabilidad. Esta percepción, para que sea duradera, debe descansar sobre hechos. Por lo tanto, todo esfuerzo de acopio de información es una herramienta crucial para cualquier administración fiscal. Nuevamente queremos destacar la importancia para la administración fiscal de tener acceso a bases de datos que permitan evaluar tanto el patrón de consumo de los contribuyentes (registro vehicular, transacciones inmobiliarias, información obtenida a través de medios informales) como de inversión financiera (acceso a cuentas de inversión, cuentas bancarias, acuerdos internacionales para compartir información...). En este sentido, la reciente sujeción a tributación (y, sobretodo, a retención en la fuente) de los intereses generados por inversiones financieras nos parece una medida muy acertada.

Adicionalmente, para que el contribuyente sienta que una decisión de defraudación es altamente riesgosa, también nos parece necesario que estos avances administrativos estén todavía más publicitados. Aquí, no nos referimos solo a campañas publicitarias a través de los distintos medios de comunicación. Pensamos que los nuevos mecanismos de control fiscal, para ser creíbles en el corto plazo, deben de ser lo suficientemente enfocados para que los agentes de un sector sepan de estos controles a través de otros participantes del mismo sector.

5.6 Fomentar el pago voluntario de impuestos

El pago de impuesto, cualquiera que sea, no responde a esquemas de incentivos directos. Aun cuando el contribuyente reciba un beneficio (en forma de gasto público) mayor a su contribución tributaria, este beneficio no depende estrictamente de su aportación, por lo tanto el pago de impuesto es una decisión sujeta al fenómeno de polizón (*“free riding”*). Una manera para las autoridades públicas de matizar este fenómeno es responsabilizar al contribuyente y fomentar en la población una actitud cívica.

Sin embargo, no se puede esperar que un contribuyente más responsable no pida reciprocidad de parte de las autoridades. En este sentido, toda mejora en transparencia del sistema de gasto público nos parece un aspecto muy favorable también para la institución hacendaria. Aún de mayor importancia es que el contribuyente reconozca que el gasto público le beneficia directamente. En este sentido, en México la oferta pública en servicios de salud, educación, y seguridad no corresponde a los estándares requeridos por una amplia proporción de la población, la cual prefiere los servicios proporcionados por empresas privadas (cuando se tiene capacidad económica para costearlos). Este punto es obviamente muy difícil de solucionar, pues, mejorar servicios públicos, requeriría justamente de mayores recursos.

La administración del proceso tributario también es relevante. La posibilidad de realizar pagos a través de internet es sin duda un factor positivo para hacer los trámites más amigables. Por lo contrario, la periodicidad mensual del pago provisional de IRPF no puede ser vista por el contribuyente de otra forma que como un costo adicional.

Bibliografía

Bibliografía

Allingham M. y A. Sandmo (1972), "Income Tax Evasión: a Theoretical Approach", *Journal of Public Economics* 1, 323-338.

Beron, K. H. Tauchen y A. Witte (1992), "The Effects of Audits and Socioeconomic Variables on Compliance" en Slemrod, ed. *Why People Pay Taxes*, University of Michigan press.

Bordignon, M. y A. Zanardi (1997), "Tax Evasion in Italy", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. 56, No. 34, pp. 169-210.

Burgess, R. y N. Stern (1993). "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI, pp. 762-830.

Cowell, F. (1990), *Cheating the Government: The Economics of Evasion*, MIT Press.
ENE (2003) "Encuesta Nacional de Empleo, 2003", INEGI y STyPS, Aguascalientes, México.

Engel E. y J. Hines (1999), "Understanding Tax Evasion Dynamics", NBER WP. No.6903.

ENIGH (2003) "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2003, INEGI, Aguascalientes, México.

Feinstein, J. (1991), "An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection", *Rand Journal of Economics* 22, 14-35.

Fernández, A. y I. Trigueros (2001). "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria", en *Una Agenda para las Finanzas Públicas en México*, editado por Arturo Fernández, GEA, ITAM, CIPP.

Kesselman, J. (1989), "Income Tax Evasion: An Intersectoral Analysis", *Journal of Public Economics* 38, 137-182.

[Ley sobre impuesto a la renta Chile. Ver http://www.sii.cl/pagina/renta/renta2004.htm](http://www.sii.cl/pagina/renta/renta2004.htm)

Loi de Finances (Francia) Ver <http://www.fiscalonline.com/lf2003.htm#2>

Mendoza E., A. Razin y L. Tesar (1994), "Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross Country Estimates of Tax rates on Factor Incomes and Consumption", *Journal of Monetary Economics* 34, 297-323.

SHCP (2005) "Indicadores sobre la Situación Económica de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública: Anexos" Anexo XI, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

Slemrod J. y S. Yitzhaki (2002), "Tax Avoidance, Evasión, and Administration", en Auerbach y Feldstein, eds. *Handbook of Public Economics* vol 3, North Holland.

Sobarzo, H (2003), “México: Estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales en México”, en *Enfoques Alternativos del federalismo Fiscal en México*, INDETEC.

Tanzi, V. (1980), “The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications”, *Banco Nazionale del lavoro Quarterly Review* 135, 427-453.

Apéndice de Resultados

Apéndice de Resultados

Las tres bases se calculan en dos escenarios:

- **Escenario A.** Se supone que son sujetos al impuesto como personas físicas todos los empresarios independientemente del número de trabajadores a su cargo.
- **Escenario B.** Se supone que únicamente aquellos empresarios con diez o menos trabajadores a su cargo están sujetos al impuesto como personas físicas.

Magnitud de la Evasión Escenario A
ISRPF, 2003
Millones de Pesos

A) Recaudación Observada	15,217
B) Recaudación Potencial	82,383
C) (B – A)	67,166
D) PIB Nominal, 2003	6,754,773
E) Evasión fiscal/PIB (%)	0.99%
F) Tasa de evasión	81%

Magnitud de la Evasión Escenario B
ISRPF, 2003
Millones de Pesos

A) Recaudación Observada	15,217
B) Recaudación Potencial	66,512
C) (B – A)	51,295
D) PIB Nominal, 2003	6,754,773
E) Evasión fiscal/PIB (%)	0.76%
F) Tasa de evasión	77%

Magnitud de la Evasión excluyendo pequeños contribuyentes
(excluyendo 9,255,614 contribuyentes de la muestra)
Escenario A
ISRPF, 2003 (Millones de Pesos)

A) Recaudación Observada (excluyendo pequeños contribuyentes)	14,158
B) Recaudación Potencial (excluyendo pequeños contribuyentes)	68,193
C) (B – A)	54,035
D) PIB Nominal, 2003	6,754,773
E) Evasión fiscal/PIB (%)	0.80%
F) Tasa de evasión	79%

Magnitud de la Evasión excluyendo pequeños contribuyentes
(excluyendo 9,255,614 contribuyentes de la muestra)
Escenario B.
ISRPF, 2003 (Millones de Pesos)

A) Recaudación Observada (excluyendo pequeños contribuyentes)	14,158
B) Recaudación Potencial (excluyendo pequeños contribuyentes)	56,512
C) (B – A)	42,354
D) PIB Nominal, 2003	6,754,773
E) Evasión fiscal/PIB (%)	0.62%
F) Tasa de evasión	75%

Gastos Fiscales Asociados al Régimen de REPECOS
Escenario A
ISRPF, 2003
Millones de Pesos

A) Recaudación potencial sin trato preferencial a pequeños contribuyentes	102,925
B) Recaudación potencial con trato preferencial a pequeños contribuyentes	82,383
C) Gastos fiscales asociados al régimen de REPECOS (A –B)	20,542
D) PIB Nominal, 2003	6,754,733
E) Gastos fiscales/PIB (%)	0.3%

Gastos Fiscales Asociados al Régimen de REPECOS
Escenario B
ISRPF, 2003
Millones de Pesos

A) Recaudación potencial sin trato preferencial a pequeños contribuyentes	81,441
B) Recaudación potencial con trato preferencial a pequeños contribuyentes	66,512
C) Gastos fiscales asociados al régimen de REPECOS (A –B)	14,929
D) PIB Nominal, 2003	6,754,733
E) Gastos fiscales/PIB (%)	0.22%

Gastos Fiscales Asociados a las Exenciones
Generales de la Ley del ISRPF, Escenario A, 2003
Millones de Pesos

A) Recaudación potencial sin el trato preferente de exenciones del Art. 109	120,694
B) Recaudación potencial sin tratamiento preferencial a pequeños contribuyentes	102,925
C) Gastos fiscales asociados a las exenciones fiscales (A –B)	17,769
D) PIB Nominal, 2003	6,754,773
E) Gastos fiscales/PIB (%)	0.26%

Gastos Fiscales Asociados a las Exenciones
Generales de la Ley del ISRPF, Escenario B, 2003
Millones de Pesos

A) Recaudación potencial sin el trato preferente de exenciones del Art. 109	96,452
B) Recaudación potencial sin tratamiento preferencial a pequeños contribuyentes	81,441
C) Gastos fiscales asociados a las exenciones fiscales (A –B)	15,011
D) PIB Nominal, 2003	6,754,773
E) Gastos fiscales/PIB (%)	0.22%

Gastos Fiscales Asociados al Régimen de Exención
en las Actividades Agrícolas, ISRPF, 2003
Millones de Pesos

A) Recaudación potencial sin trato preferente al sector agropecuario	96,531
B) Recaudación potencial con trato preferente al sector agropecuario	96,452
C) Gastos fiscales asociados al régimen de exención agrícola	79
D) PIB Nominal, 2003	6,754,773
E) Gastos fiscales/PIB (%)	0.001%

Anexos

Anexo 1.3.3 La escala de gravamen

Cuadro A1.3.3-1

**Escala de gravamen del Impuesto sobre la Renta de Francia (2003),
régimen general**

Ingreso por parte (Euros)	Tasa impositiva (por ciento)
Menor a 4191	0
entre 4191 y 8242	7.05
entre 8242 y 14506	19.74
entre 14506 y 23489	29.14
entre 23489 y 34218	38.54
entre 38218 y 47131	43.94
mayor a 47131	49.58

Cuadro A1.3.3-2

**Escala Impuesto sobre la Renta de Chile (2003) régimen general
(en pesos chilenos, la tasa de cambio peso chileno/ euro es de 744.95)**

RENDA NETA GLOBAL		FACTOR	CANTIDAD A REBAJAR (NO INCLUYE CREDITO 10 por ciento DE 1 U.T.A. DEROGADO POR N° 3 ART. UNICO LEY N° 19.753, D.O. 28.09.2001)
DESDE	HASTA		
DE \$ 0,00	\$ 4.817.718,00	EXENTO	\$ 0,00
4.817.718,01	10.706.040,00	0,05	240.885,90
10.706.040,01	17.843.400,00	0,10	776.187,90
17.843.400,01	24.980.760,00	0,15	1.666.357,90
24.980.760,01	32.118.120,00	0,25	4.166.433,90
32.118.120,01	42.824.160,00	0,32	6.414.702,30
42.824.160,01	53.530.200,00	0,37	8.555.910,00
53.530.200,01	Y MAS	0,40	10.161.816,30

Anexo 3.2 Determinación del Ingreso Gravable

Cuadro A 3.2-1
Componentes del Ingreso Anual por Posición en el Empleo
(millones pesos del 2002)

Clave	Fuente de Ingreso	Posición en el empleo			
		2	5	6	7
		Jornalero rural o peón de campo	Trabajador por cuenta propia	Patrón, empleador o propietario de un negocio (de 1 a 5 trabajadores)	Patrón, empleador o propietario de un negocio (de 6 y más trabajadores)
yP1	Sueldos, Salarios o Jornal	40,828	7,879	5,192	218
yP2	Destajo	2,819	162	95	0
yP3	Comisiones y Propinas	563	292	222	0
yP4	Horas Extras	108	44	29	0
yP5	Aguinaldo	4	0	0	0
yP6	Incentivos, Gratificaciones o Premios	38	10	0	3
yP7	Bono, Percepción Adicional o Sobresueldo	28	17	3	0
yP8	Primas Vacacionales y Otras Prestaciones en Efectivo	19	62	2	2
yP9	Reparto de Utilidades	36	17	57	0
yP10	Negocios Industriales	31	26,103	6,163	93
yP11	Negocios Comerciales	37	57,831	10,694	2
yP12	Prestación de Servicios	100	47,758	17,559	573
yP13	Producción Agrícola	1,041	10,594	4,174	1,886
yP14	Cría explotación y productos derivados de animales	130	8,349	4,517	185
yP15	Reproducción, corte y tala de árboles	13	137	27	0
yP16	Recolección de Flora, Productos Forestales				
yP16	Caza captura de animales	51	477	9	0
yP17	Cría y explotación de plantas y animales acuáticos y pesca	12	1,122	62	0
yP18	Sueldos o Salarios	0	0	0	0
yP19	Ganancias o Utilidades	0	56	0	0
yP20	Sueldos, salarios o jornal	0	343	0	5,336
yP21	Ganancias o utilidades	0	891	1,409	11,575
yP22	sueldos, salarios o jornal	0	3,580	1,241	2,510
yP23	Ganancias o utilidades	61	94,106	77,763	45,075
yP24	Alquiler de tierras terrenos que están dentro del país	185	216	28	0
yP25	Alquiler de tierras y terrenos que están fuera del país	0	0	0	0
yP26	Alquiler de tierras de donde se extraen minerales, agua, arena, piedra, etc.	0	0	0	0
yP27	Alquiler de casas, edificios, locales y otros inmuebles que están dentro del país	6	1,389	1,518	714
yP28	Alquiler de casas, edificios, locales y otros inmuebles que están fuera del país	0	298	18	89
yP29	Intereses provenientes de inversiones a plazo fijo	0	32	2	1
yP30	Intereses provenientes de eventos de ahorro	3	21	138	0
yP31	Intereses provenientes de prestamos a terceros	0	77	0	16
yP32	Rendimientos provenientes de acciones o dividendos	0	0	0	135
yP33	Rendimientos provenientes de bonos	0	0	0	4
yP34	Rendimiento provenientes de cédulas	0	0	0	0
yP35	Alquiler de marcas, patentes y derechos de autor	0	0	0	0
yP36	Otros Ingresos por renta de la propiedad no considerados en los anteriores (especifique).	0	332	5	0
yP37	Jubilaciones y/o pensiones originados dentro del país	198	7,545	2,001	628
yP38	Jubilaciones y/o pensiones provenientes de otros países	24	141	235	0

yP39	Indemnizaciones recibidas de seguros contra riesgos a terceros	0	0	0	0
yP40	Indemnizaciones por accidentes de trabajo	0	30	0	0
yP41	Indemnizaciones por despido y retiro voluntario	1	752	38	0
yP42	Becas y donativos provenientes de organizaciones no gubernamentales	0	2	18	0
yP43	Becas y donativos provenientes del gobierno	14	388	406	2
yP44	Regalos o donativos en dinero provenientes de otros hogares	214	7,402	574	56
yP45	Ingresos provenientes de otros hogares	85	6,534	1,008	165
yP46	Beneficios de progreso u oportunidades	169	1,590	16	0
yP47	Beneficio de PROCAMPO	610	5,339	1,888	400
yP48	Otros ingresos corrientes no considerados en los anteriores (especifique)	22	1,630	223	2
yP49	Retiro de Inversiones, Ahorros, Tandas y Cajas de Ahorro, etc.	635	9,431	11,259	3,656
yP50	Pagos recibidos de prestamos que usted hizo a otras personas no miembros del hogar.	61	602	18	17
yP51	Prestamos recibidos de personas no miembros del hogar o instituciones	704	3,087	5,773	12,170
yP52	Venta de Monedas, Metales Preciosos, Joyas y Obras de Arte	6	19	6	0
yP53	Venta de acciones	0	0	0	0
yP54	Venta de Bonos	0	0	0	0
yP55	Venta de cedulas	0	0	0	0
yP56	Venta de marcas, patentes y derechos de autor	0	0	0	0
yP57	Herencia, dotes y legados	0	3,877	88	0
yP58	Lotería y juegos de azar	0	0	37	0
yP59	Ventas de casas, terrenos, condominios, etc, que están dentro del país propiedad de algún miembro del hogar	0	1,989	32	4,525
yP60	Venta de casas, terrenos, condominios, etc. Que están fuera del país propiedad de algún miembro del hogar	0	0	0	0
yP61	Venta de maquinaria equipos, animales de producción, vehículos, etc utilizados en el negocio propiedad del hogar	46	341	62	6
yP62	Venta de vehículos, aparatos eléctricos d segunda mano, etc.	55	1,245	2,559	113
yP63	Prestamos hipotecarios por bienes inmuebles: casas, terrenos, edificios y locales	0	138	0	0
yP64	Seguros de vida	0	2	0	0
yP65	Otras percepciones financieras y de capital no consideradas en las anteriores (especifique)	10	58	7	0
TOTAL		48,964	314,336	157,173	90,157

Fuente: ENIGH 2002.

Cuadro A3.2- 2
Componentes del Ingreso Anual que se incluyen en la Base Amplia

Clave	Fuente de Ingreso (Base Amplia)
yP10	Negocios Industriales
yP11	Negocios Comerciales
yP12	Prestación de Servicios
yP13	Producción Agrícola
yP14	Cría explotación y productos derivados de animales
yP15	Reproducción, corte y tala de árboles
yP16	Recolección de Flora, Productos Forestales Caza captura de animales
yP17	Cría y explotación de plantas y animales acuáticos y pesca
yP21	Ganancias o utilidades
yP23	Ganancias o utilidades
yP37	Jubilaciones y/o pensiones originados dentro del país
yP38	Jubilaciones y/o pensiones provenientes de otros países
yP39	Indemnizaciones recibidas de seguros contra riesgos a terceros
yP42	Becas y donativos provenientes de organizaciones no gubernamentales
yP43	Becas y donativos provenientes del gobierno
yP44	Regalos o donativos en dinero provenientes de otros hogares
yP45	Ingresos provenientes de otros hogares
yP46	Beneficios de progreso u oportunidades
yP47	Beneficio de PROCAMPO
yP48	Otros ingresos corrientes no considerados en los anteriores (especifique)
yP49	Retiro de Inversiones, Ahorros, Tandas y Cajas de Ahorro, etc.
yP52	Venta de Monedas, Metales Preciosos, Joyas y Obras de Arte
yP53	Venta de acciones
yP54	Venta de Bonos
yP55	Venta de cedulas
yP56	Venta de marcas, patentes y derechos de autor
yP57	Herencia, dotes y legados
yP58	Lotería y juegos de azar
yP59	Ventas de casas, terrenos, condominios, etc, que están dentro del país propiedad de algún miembro del hogar
yP60	Venta de casas, terrenos, condominios, etc. Que están fuera del país propiedad de algún miembro del hogar
yP61	Venta de maquinaria equipos, animales de producción, vehículos, etc utilizados en el negocio propiedad del hogar
yP62	Venta de vehículos, aparatos eléctricos d segunda mano, etc.
yP64	Seguros de vida
yP65	Otras percepciones financieras y de capital no consideradas en las anteriores (especifique)

Fuente: ENIGH 2002.

Cuadro A3.2- 3
Componentes del Ingreso Anual que se incluyen en la Base Real

Clave	Fuente de Ingreso (Base Real)
yP10	Negocios Industriales
yP11	Negocios Comerciales
yP12	Prestación de Servicios
yP23	Ganancias o utilidades
yP48	Otros ingresos corrientes no considerados en los anteriores (especifique)

Fuente: ENIGH 2002.

Cuadro A3.2-4
Determinación del Factor de Expansión
a Cuentas Nacionales

Miles de Pesos, 2002

PIB	6,256,381,624
(-) Impuestos Indirectos	583,235,745
Subtotal	5,673,145,879
(-) Subsidios	-20,270,951
Subtotal	5,693,416,830
(-) Consumo a K Fijo	617,368,504
Subtotal	5,076,048,326
(-) ISR	370,634,281
(-) Dividendos Retenidos	814,825,673
(+) Dividendos Distribuidos	964,355,134
(-)PEMEX y CFE	102,673,035
A. Ingreso Gravable	3,787,915,337
B. Ingreso Anual ENIGH	2,623,886,520
Factor (A/B)	1.4436

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos del Anuario Estadístico 2003 y la ENIGH 2003, INEGI.

Anexo 3.3 Cálculo de la Evasión

Cálculo de Ingresos Brutos a partir de los ingresos netos.

Relación de Ingresos Brutos a Ingresos Netos en la Ley del ISRPF del 2003.

Como ya se comentó, la información de ingresos en la ENIGH se reporta en netos, es decir, después de impuestos. En consecuencia, es necesario que, al momento de estimar la evasión fiscal, los ingresos netos deben recalcularse “hacia atrás”, a fin de poder estimar los ingresos brutos, ya que estos últimos son la base del impuesto. El procedimiento se describe a continuación (ver Cuadro A3.3-1), utilizando las tarifas del impuesto y subsidio correspondientes a los artículos 177 y 178 de la Ley del ISR del 2003.

La columna 7 se obtiene restándole a la 1 el impuesto fijo (columna 3) y sumándole el subsidio fijo (columna 5). Esta columna nos permite segmentar los ingresos netos, conocer la tasa marginal del impuesto que se le aplica, y, por lo tanto, calcular el ingreso bruto. Por ejemplo, considere una persona que reporta un ingreso de 90,000 pesos al año. Este ingreso neto se encuentra entre 84,855 y 99,998. Por lo tanto, el ingreso bruto es mayor que 91,384 (que sería el ingreso bruto correspondiente a 84,855) y la tasa marginal a que está sujeto es 32 por ciento con un subsidio de 50 por ciento sobre la tasa marginal. Ello implica que el ingreso bruto es $91,384 + (90,000 - 84,855) / (1 - 0.32 \times 0.50) = 97,509$. Este cálculo se realizó para todos los ingresos netos derivados de actividades empresariales y profesionales de la ENIGH.

Cuadro A3.3-1
Tarifas del impuesto y subsidio, según la Ley del ISRPF 2003
Régimen General

Límites del Ingreso Bruto anual (pesos)		Impuesto: cuota fija (pesos)	Tasa impositiva sobre el excedente del límite inferior	Subsidio: cuota fija (pesos)	Tasa de subsidio sobre el impuesto marginal	Límites del Ingreso Neto anual (pesos)	
Límite Inferior	Límite Superior					Límite Inferior	Límite Superior
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
0	5,270	-	3 por ciento	-	50 por ciento	0	5,191
5,270	44,732	158	10 por ciento	79	50 por ciento	5,191	42,680
44,732	78,613	4,104	17 por ciento	2,052	50 por ciento	42,680	73,681
78,613	91,384	9,864	25 por ciento	4,932	50 por ciento	73,680	84,855
91,384	109,411	13,057	32 por ciento	6,528	50 por ciento	84,855	99,998
109,411	220,667	18,826	33 por ciento	9,413	40 por ciento	99,998	189,225
220,667	347,802	55,540	34 por ciento	24,099	30 por ciento	189,226	286,102
347,802	...	98,766	34 por ciento	37,066	0 por ciento	286,102	

Fuente: Artículo 177 y 178 de la Ley de ISR 2003.

Relación de Ventas sujetas al Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) a Ingresos Netos en la Ley del ISR del 2003.

Dado que la información de la ENIGH consiste en ingresos netos de impuestos (o utilidades netas) y para el cálculo de los impuestos en el régimen de REPECOS se requiere conocer las ventas, también fue necesario reconstruir las ventas de ciertos contribuyentes a partir de sus ingresos netos. El supuesto que se hizo fue que la utilidad por venta fue del 20 por ciento (que es el coeficiente general que la Ley del ISR presupone en su Art. 90). Con este supuesto se calcula la tabla que llamamos REPECOS NETOS (véase Cuadro A3.3-2). En ésta, la columna tercera es el impuesto que tendría que pagar un contribuyente que vende la cantidad que aparece en la columna 1 (la tasa que aparece en la misma fila por las ventas menos cuatro salarios mínimos elevados al año). La columna 4 es la utilidad neta de un contribuyente que vende las cantidades correspondientes. La forma de calcular esta columna parte del hecho que el ingreso neto es la utilidad bruta (el 20 por ciento de las ventas) menos el impuesto que se paga. La última fila nos deriva el ingreso neto que equivale a unas ventas de 1,750,000 pesos que son las máximas que permiten calificar como REPECO.

Para explicar como se hizo el ejercicio es mejor usar un ejemplo. Considérese un empresario que reportó una utilidad neta de 200,000 pesos. Ya que ese número es menor que 316,274, sabemos que sus ventas son menores a 1,750,000 y, por lo tanto, podemos calificarlo como REPECO. Como sabemos que ese número es mayor que 82,345, la tasa a la que gravaremos sus ventas es el 2 por ciento. Entonces conocemos que 200,000 es igual a la suma de la utilidad bruta (ventas x 0.2) más el impuesto ((ventas- 63,694.08) x 0.02). Es decir,

$$200,000 = \text{ventas} \times 0.2 - (\text{ventas} - 63,694.08) \times 0.02$$

De esta relación sabemos que las ventas son 1,104,034. A partir de este número, podemos calcular el impuesto que pagaría.

El otro supuesto que se hace es que todos aquellos empresarios que venden menos que 1,750,000 tributan como REPECOS. De hecho, si un empresario realmente obtiene como utilidad el 20 por ciento de sus ventas, éste es el régimen que más le conviene.

Cuadro A3.3- 2
Tarifas del impuesto, según la Ley del ISRPF 2003
Régimen de Repecos

Límite inferior del ingreso bruto anual (pesos)	Límite superior del ingreso bruto anual (pesos)	Impuesto: cuota fija (pesos)	Tasa impositiva sobre el excedente del límite inferior	Límite inferior del ingreso neto (pesos)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
0	138,463	-	1 por ciento	0
138,463	321,709	561	1 por ciento	27,132
321,709	450,393	2,580	1 por ciento	61,762
450,393	...	7,734	2 por ciento	82,345
1,750,000		33,726	2 por ciento	316,274

Fuente: Artículo 90, de la Ley de ISRPF 2003.

Cuadro A3.3-3
Distribución de personas (REPECOs)
por volumen de Ventas

Volumen de ventas (pesos)		Por ciento de personas
Rangos		
0	138,462	69 por ciento
138,463	321,709	22 por ciento
321,710	450,392	1 por ciento
450,392.1	1,750,000	8 por ciento

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la ENIGH 2003