



Evasión Fiscal del Impuesto Sobre la Renta de Personas

Morales*

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS**

EQUIPO:

Marcelo Bergman

Víctor Carreón Rodríguez

Fausto Hernández Trillo

* Se agradece la valiosa ayuda en la elaboración en la parte legal a Eduardo Revilla. Asimismo, a Malena Svarch, Brenda Jarillo y Efrén Sámano por su diligente colaboración.

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
I. COMPARATIVO INTERNACIONAL DE LA RECAUDACIÓN DEL ISRPM	10
II. DIAGNÓSTICO LEGAL: EVASIÓN FISCAL EN PERSONAS MORALES	25
III. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE EVASIÓN DE ISR VÍA CUENTAS NACIONALES	37
IV. ESTIMACIÓN EMPÍRICA DE LA EVASIÓN DEL ISRPM VÍA CUENTAS NACIONALES PARA EL CASO DE MÉXICO	43
V. RESULTADOS OBTENIDOS VÍA AUDITORIAS	58
VI. RECOMENDACIONES EN MATERIA JURÍDICA	63
VII. LECCIONES DE POLÍTICA	75

Introducción

Introducción

El Impuesto Sobre la Renta de las personas morales ha recibido escasa atención en la literatura económica, como lo documenta Slemrod (2004). Los estudios de incidencia, por ejemplo, recaen sobre impuestos cobrados a las personas físicas sea en consumo o en ingreso. Por su parte, los de evasión se concentran en impuestos indirectos y sobre ingreso personal, con algunas excepciones recientes.

A manera de ilustración, en México la SHCP reportaba en los reportes trimestrales de finanzas públicas, hasta hace un par de años, las estadísticas de la recaudación de ISR sobre las personas morales incluyendo aquél de las personas físicas que laboran en las corporaciones o empresas, es decir, las retenciones a las remuneraciones salariales, lo que muestra una reducida importancia que la sociedad le asigna al impuesto a las utilidades de las empresas, llegándolas incluso a confundir con las retenciones de los trabajadores.

Asimismo, en muchos estudios internacionales se asume que quien trata de evadir impuestos es más la persona física que la corporación ya que se considera que la última tiene menos posibilidad de movimiento en comparación con la primera y que se ve forzada a registrarse ante la autoridad fiscal para poder operar y así recibir los tratamientos fiscales que le benefician. En parte, por este motivo la corporación juega un papel muy importante, vía retención en la recolección del impuesto de las personas físicas (sin actividad empresarial o profesional). Es decir, como las personas morales presentan menor movilidad y están registradas ante la autoridad fiscal, es más fácil fiscalizarlas y, por ende, presumiblemente evaden menos.

Por esa razón existe un número reducido de estudios en el mundo que hayan intentado determinar el nivel de evasión de las corporaciones o empresas y la mayoría de ellos se ha destinado a impuestos sobre los ingresos y consumo de las personas. Ello sugeriría que países con estructura similar de impuestos sobre la renta de las personas morales (ISRPM) y con niveles comparables de desarrollo económico debieran recaudar niveles de ISRPM similares, medidos como porcentaje del PIB. Sin embargo, ese no es el caso. Como se verá en la sección 1 de este trabajo, mientras que Suiza para el año 2000 recaudaba 2.1 por ciento del PIB por este concepto, Holanda recaudaba 3.2 por ciento. Asimismo, en los

países nórdicos, Suecia para ese mismo año recaudaba 1.7 por ciento del PIB y Noruega 3.8 con estructuras de tasas relativamente similares. A pesar de esto, existe escasez de literatura que estudie por qué en países con similitudes (en desarrollo y estructura de tasas) existen porcentajes de recaudación muy distintos de impuestos corporativos.

Recientemente se le ha atribuido a esta diferencia la causal del precio de transferencia, práctica considerada como típica de evasión fiscal (en muchos de los casos estos esquemas realizan un fraude, es decir, más que aprovecharse de las lagunas legales, se trata de prácticas fraudulentas de compra-venta de mercancías). De aquí que existan diferencias en los niveles de recaudación entre países con similar desarrollo económico (ver Bartelsman y Beetsma, 2003). Es decir, -pequeñas- diferencias en tasas no necesariamente inducen movimientos en la actividad real, sino solamente desplazamientos puramente contables entre los países.

Como ya se anotó, existe también la impresión de que la evasión se presenta más, incluso por naturaleza, en las personas físicas que en las empresas. Sin embargo, evidencia para EEUU sugiere que ello no es así. De acuerdo al Programa de Medición de Cumplimiento de Impuestos llevado a cabo en ese país en 2001 Reseñado en Slemrod, 2004), el subreporte¹ de ISR en corporaciones encontrado en una muestra aleatoria de declaraciones ascendió a 17.4 por ciento, de los cuales el 83 por ciento provino de empresas grandes con activos mayores a 10 millones de dólares. En contraste, el subreporte en las declaraciones de las personas físicas fue de 13.8 por ciento. Como se observa, en términos porcentuales existe una fuerte razón para auditar a las empresas en mayor medida que a las personas, y dentro de las empresas, a las grandes. Sin embargo, ello no ocurre así debido a que la recaudación total en ISR-PM ascendió a 142.4 miles de millones de dólares (mmd) mientras que el ISR-PF ascendió a 930.1 mmd., es decir, el subreporte de las personas morales fue de 29.9 mmd y el de las físicas 148.8 mmd, aunque en términos relativos el de las morales (y dentro de estas las grandes) es mayor que el de las físicas.

Slemrod (2004) argumenta que la agencia recaudadora de los EEUU (el *Internal Revenue Service*) ha basado su estrategia en dirigirse hacia las personas físicas debido a que, en un

¹ En adición habría que calcular las otras dos formas de evasión: la falta de declaración y la falta de pago parcial o total.

análisis de costo-beneficio, es más rentable para ellos en términos absolutos. Este autor sostiene que esta es la razón por la que virtualmente no existe literatura que estudie el incumplimiento de las personas morales. Este fenómeno resulta paradójico, es decir, no se estudia al sujeto que presenta una proporción mayor de subreporte en las declaraciones en dicho país.

Lo anterior nos sugiere que es importante estudiar y examinar el fenómeno de la evasión en personas morales, que si bien representan una menor recaudación comparada con las personas físicas, podrían en principio subreportar en mayor medida, en especial las de tamaño considerable. En este caso, al igual que con las personas físicas, la evasión se da como (i) subreporte o subfacturación, (ii) falta de declaración y, (iii) falta de pago total o parcial que por no registro.

El objetivo de este estudio es estimar la evasión del ISR-PM en México, un país en vías de desarrollo que presenta características y problemas distintos a los países industrializados, a pesar de pertenecer a la OCDE. Una característica de México es su amplio sector informal, lo que le añade complejidad al fenómeno. En este sentido, las metodologías para la estimación se han desarrollado más para países desarrollados donde el sector informal es muy reducido. Por ello, si bien éstas son de mucha utilidad, otros caminos deben tomarse para intentar cuantificar ese fenómeno.

En este estudio se utiliza la metodología de excedente de explotación de cuentas nacionales para, con base en éste, estimar la base gravable de las personas morales y en consecuencia la evasión.

El nivel de evasión de ISRPM con esta metodología de cuentas nacionales se encuentra para los años 2002 y 2003 en un rango de entre 32.6 y 39.5 por ciento del potencial del impuesto. Esta cifra representa un rango entre 1.64 y 1.9 por ciento del PIB.

Como lo sugiere el análisis de la parte legal de la segunda sección del trabajo, uno de los fenómenos que ha ocasionado que estas cifras sean relativamente altas en varias partes del mundo y de la región, lo constituye el conocido “precio de transferencia”. Pak y Zdanowicz

(2001)² encuentran que los tres países que en el año 2000 realizaron más elusión por medio de precios de transferencia son Canadá, Japón y México (en ese orden) en relación al comercio con los EEUU, no en magnitud absoluta. Además, vale un comentario, éstos son los socios comerciales más importantes de los EEUU en el año de estudio. Esto en parte explica por qué países con características similares en desarrollo económico y estructuras tributarias, presentan marcadas diferencias en recaudación de ISR PM. Por esto, a las cifras de evasión debiera añadirse el nivel de elusión, aunque ello es una tarea difícil y que requeriría de otro estudio independiente a éste.

Otras implicaciones que se desprenden del estudio incluyen:

- a) Las deducciones establecidas por la LISR le costaron al país 4.1 y 4.2 por ciento del PIB para los años 2002 y 2003, respectivamente. Si bien en ocasiones algunas de ellas son necesarias para mantener la competitividad de la industria, es necesario que se evalúen seriamente para determinar cuáles están fuera de estándares internacionales.
- b) Las exenciones le cuestan al país alrededor de 2.1 por ciento del PIB. Nuevamente, si bien las actividades educativas y de cultura debieran fomentarse, el sector agrícola, ganadero y pesquero podría estudiarse con más profundidad de manera que el subsidio llegue verdaderamente a quien más lo necesite. El análisis sugiere que este tratamiento beneficia a personas morales de gran magnitud, que lo utilizan para eludir.
- c) El tratamiento especial para el transporte terrestre de empresas constituidas como personas morales (es decir, sin incluir las personas físicas con actividad empresarial) le cuesta al país 0.4 por ciento del PIB para los años bajo estudio, o equivalentemente más de 24 mil millones de pesos. Habría que evaluar este tipo de tratamientos.

² Pak y Zdanowicz (2001) Executive Summary of US trade with the World: An Estimate of 2000 Lost US Federal Income Tax Revenues due to Over-Invoiced Imports and Under-Invoiced Exports. Miami, Florida International University. Citado en Bartelsman E y Beetsma, Roel (2003). "Why Pay More? Corporate Avoidance through transfer pricing in OECD countries" *Journal of Public Economics* 87.

d) Los gastos fiscales equivalen a 0.2 y 0.8 por ciento para los años 2002 y 2003, respectivamente. Nuevamente, un estudio a nivel internacional sería recomendable para poder determinar la pertinencia de estos esquemas. Observe también la diferencia de magnitudes de un año para otro.

e) Adicional a las pérdidas fiscales, la evasión se encuentra entre 1.64 y 2 por ciento del PIB, cifra alta para un país con necesidades sociales y de infraestructura.

Por último, una de las principales implicaciones del estudio es que existe demasiado tratamiento especial que facilita la evasión y elusión, además de representar grandes pérdidas fiscales al erario, en un país con grandes necesidades sociales y de infraestructura. **Como ejercicio**, y con el sólo afán ilustrativo sujeto a debate, se calculó la recaudación potencial de un impuesto único sin deducciones, y sólo considerando como actividades exentas la educación y la cultura y la posibilidad de amortizar pérdidas de ejercicios anteriores. Esta cifra de impuesto único de 25 por ciento ascendería para 2003 a **5 puntos porcentuales del PIB**. Hoy día se recauda 1.97 del PIB por ISRPM. Es decir, que una tasa única de impuesto aumentaría la recaudación en 3 puntos porcentuales del PIB sin tratamientos especiales, que serían compensados parcialmente con la baja en tasa impositiva y con la simplificación en la administración del impuesto. Sin duda esto incrementa competitividad al país y reduce la evasión.

Es importante señalar que del estudio se desprende la necesidad de contar con auditorías aleatorias y no únicamente dirigidas. Si bien éstas son importantes es necesario complementarlas. La sección 5 aborda el problema y discute la necesidad de dotar a la agencia recaudadora de los instrumentos legales para cumplir con esta tarea.

El estudio se encuentra estructurado de la siguiente manera.

La primera sección presenta un análisis comparativo internacional de la recaudación de ISR que tiene por objeto motivar el estudio desde la perspectiva del nivel recaudatorio en términos relativos. La segunda sección elabora sobre un diagnóstico del marco legal del ISRPM. La tercera sección discute la metodología basada en cuentas nacionales para la estimación de la evasión y con base en esto la calcula en la sección cuarta. La sección 5

discute la necesidad de contar con auditorías aleatorias. Finalmente, las secciones 6 y 7 arrojan una serie de recomendaciones de política legales y técnica, respectivamente.

**I. COMPARATIVO INTERNACIONAL DE LA RECAUDACIÓN DEL
ISRPM**

I. COMPARATIVO INTERNACIONAL DE LA RECAUDACIÓN DEL ISRPM

Para entender la dimensión de la evasión potencial del ISRPM, es siempre conveniente contar con parangones adecuados. Por ello, esta sección presenta una serie de indicadores a nivel internacional que ubican a México en este contexto. Debe aclararse que este tipo de análisis, a pesar de su gran utilidad, es muy estándar³. Por la naturaleza del presente, este trabajo se enfoca en el impuesto sobre la renta de las personas morales.

Evolución de la Carga Tributaria No-Petrolera

Como se puede apreciar de los Cuadros 1 y 2, donde se muestran las cargas fiscales de los países de la OCDE y América Latina, respectivamente, México presenta una de las cifras más bajas de recaudación tributaria en el mundo, incluso comparada con países de la región, los que tienen un nivel de desarrollo similar a nuestro país. La carga fiscal total de México para 2000⁴ se estructura como se presenta en el cuadro 3. Esta asciende a 15.4 por ciento del PIB, y de 16.99 para 2003. Sin embargo, conviene presentar esta cifra sin la recaudación de los gobiernos estatales y locales, y sin los ingresos petroleros (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios –IEPS- petrolero y derechos por hidrocarburos) debido a que nos sugiere nuestro desempeño tributario en ausencia de un ingreso considerado en la literatura como no recurrente (el petróleo). Cuando esto se realiza, la recaudación tributaria es solamente de 9.7 por ciento del PIB para el año 2000 y 10.45 para el año 2003, como se muestra en el cuadro 3. En este sentido, Costa Rica y El Salvador, países no productores de petróleo recaudan más que nuestro país, si se excluye el IEPS petrolífero y/o derechos sobre hidrocarburos. Debe recordarse que la definición de la OCDE de carga fiscal incluye los ingresos tributarios totales, tanto federales como estatales y locales, los derechos totales (petroleros y no petroleros) y los aprovechamientos por rendimientos excedentes de PEMEX.

³ Este tipo de comparaciones son comunes, e incluso abundantes. Existen análisis en este sentido por parte de la OCDE, del FMI y, más localmente, tanto de la SHCP, como del Banco de México. El más reciente se debe a esta última institución: *Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria*, Mayo, 2003, con información hasta el año 2000.

⁴ Se utiliza este año como referencia para poder comparar entre países.

Sin embargo, como ya se anotó, es conveniente comparar la recaudación tributaria del gobierno federal con países no petroleros, para lo cual se tiene que extraer los ingresos petroleros. En realidad esta comparación presenta una especie de *enfermedad holandesa "fiscal"*. Esto es, los ingresos petroleros han permitido relajar los esfuerzos tanto en tributación como en recaudación de ingresos no petroleros (Arellano y Hernández, 2005; Elizondo, 2004).

De igual manera es menester señalar que las comparaciones internacionales presentan también sus inconvenientes, ya que la legislación y la estructura productiva son distintas. El asunto incluso se complica aún más si se considera que la composición del propio PIB es un resultado (al menos indirecto) de la legislación de un país.

El hecho de que la recaudación es pobre, como se mostró, invita a tratar de separar el desempeño de los distintos impuestos, y con base en ello, determinar de dónde viene el problema, si es que se puede atribuir a uno de los impuestos o al conjunto de ellos.

En el caso de México, algunos estudios han concluido que el impuesto que contribuye en mayor medida a la *baja* recaudación en México es precisamente el impuesto al valor agregado, en los que se ha concluido que la evasión y gasto fiscal es alta. El rango varía de acuerdo a la metodología que se aplique y se ha encontrado niveles que van desde 38 por ciento (Hernández y Zamudio, 2003; Trigueros 2001) hasta 60 por ciento (Martín del Campo, 1998)⁵ de evasión.

Con respecto al ISR existe un debate, como se anotará adelante. Para poder apreciar esto a continuación presentamos comparaciones internacionales de este impuesto.

⁵ Martín del Campo Erik(1998). Estimación de la Base y la evasión fiscal del IVA en México. Gaceta de Economía, ITAM

Cuadro 1: Carga Fiscal Total^{a/}

Países de la OCDE^{b/}	1990	2000	2003
Alemania ^{d/}	35.7	37.8	36.2
Australia	29.3	31.8	ND
Austria	40.4	43.4	43
Bélgica	43.2	45.7	45.8
Canadá	35.9	35.6	33.9
Corea	18.1	23.6	25.5
Dinamarca	47.1	49.6	49
España	33.2	35.2	35.8
Estados Unidos	27.3	29.9	25.4
Finlandia	44.3	48	44.9
Francia ^{c/}	43	45.2	44.2
Grecia	29.3	38.2	ND
Holanda	42.9	41.2	38.8
Hungría ^{e/}	ND	39	ND
Irlanda	33.5	32.2	30
Islandia	31.5	39.4	40.3
Italia	38.9	43.2	43.4
Japón	30.2	27.1	ND
Luxemburgo	40.8	40.2	41.6
México	17.3	18.5	19.5
Noruega	41.5	43.2	43.9
Nueva Zelanda	37.7	33.4	34.8
Polonia	ND	32.5	ND
Portugal ^{e/}	29.2	36.4	ND
Reino Unido	36.5	37.4	35.3
Rep. Checa	ND	39	39.9
Rep. Eslovaca ^{e/}	ND	34	ND
Suecia	53.2	53.8	50.8
Suiza	26	30.5	29.8
Turquía	20	32.3	32.9
Promedio OCDE	34.8	37.2	ND
Desv. Estándar	8.93	7.65	7.97

a/ Incluye todos los pagos de carácter obligatorio que se realizan al Gobierno General, excluyendo contribuciones a la Seguridad Social.

b/ Dólares de 1996, ajustados por dólares de compra.

c/ A partir de 1992 la carga fiscal total ha sido reducida según la cantidad de capital transferido que representa impuestos no recaudados.

d/ La Alemania Unificada comienza en 1991. A partir de 2001 Alemania ha cambiado la definición de non-wastable tax credits en sus reportes de ingresos acorde a los lineamientos de la OCDE. 2003

e/ Para el año 2002 se utilizaron datos provisionales publicados en el *Revenue Statistics* Edición 2003.

ND: No Disponible.

Cuadro 2
Carga Fiscal Total en América Latina

Países Latinoamericanos	Carga Fiscal Total ^{a/} (% del PIB)	
	1992	2000 ^{b/}
Argentina	14.0	18.1
Bolivia	10.8	16.2
Brasil	17.6	21.2
Chile	18.6	17.9
Colombia	12.2	10.6
Costa Rica	12.0	12.1
Ecuador	15.6	13.9
El Salvador	9.9	10.9
Guatemala	8.4	10.2
México	15.2	15.4
Nicaragua	22.7	22.7
Panamá	13.1	11.8
Paraguay	10.1	9.9
Perú	12.4	12.3
Uruguay	17.3	16.7
Venezuela	13.2	12.8
Promedio	13.9	14.5
Desv. Estándar	3.7	3.9

a/ Incluye todos los pagos de carácter obligatorio que se realizan al Gobierno General, excluyendo las contribuciones a la Seguridad Social

b/ Las cifras para Brasil corresponden a 1998, para Colombia a 1999 y para Ecuador a 1994.

Fuentes: Las cifras de los Ingresos Tributarios Totales provienen de “Government Financial Statistics Yearbook”, FMI (2002) y se obtienen de agregar los valores del Cuadro A, Serie IV. Tax Revenue, a los valores del Cuadro St., Serie IV. State Tax Revenue, y del Cuadro L, Serie IV. Local Tax Revenue, substrayendo aquéllos del Cuadro A, Serie 2. Social Security Contributions. Las cifras del Producto Interno Bruto provienen de “International Financial Statistics”, FMI (2002), Serie ###99B..ZF., (donde ### es el código de cada país; por ejemplo, para Brasil, ### es igual a 223) que contiene el PIB a precios corrientes. Los datos de México provienen de “Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública” de la SHCP (www.shcp.gob.mx) y el PIB corresponde al publicado por el INEGI en www.inegi.gob.mx.

Nota: Los valores reportados pueden diferir de los de otros cuadros debido a las distintas coberturas y metodologías de las fuentes utilizadas, así como por redondeo de las cifras.

Cuadro 3

**Carga Fiscal Total:
Desglose para México**

Concepto	% del PIB		
	1990	2000	2003
Ingresos Tributarios No Petroleros del Gobierno Federal	10	9.4	10.15
ISR	4.5	4.7	5.4
IVA	3.6	3.5	3.5
IEPS No Petrolífero	0.8	0.3	0.35
Importaciones	0.9	0.6	0.4
Otros	0.3	0.4	0.5
Ingresos Petroleros del Gobierno Federal	4.2	4.8	5.54
IEPS Petrolífero	0.7	1.2	1.54
Derechos por Hidrocarburos	3.5	3.6	4
Derechos No Petroleros	0.5	0.3	0.3
Aprov. Por Rendimientos Excedentes de Pemex	0	0.4	0.4
Impuesto Estatal a la Nómina	0.1	0.2	0.2
Impuesto Predial	0.3	0.3	0.3
Otros impuestos estatales y locales	0.1	0.1	0.1
TOTAL	15.2	15.4	16.99

Fuentes: "Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública", SHCP, y "Revenue Statistics 1965-2001", OCDE (2002).

Nota: Conforme a la metodología seguida por la OCDE, la Carga Fiscal Total de México se integra por los Ingresos Tributarios Totales, tanto Federales como Estatales y Locales, los Derechos Totales (tanto Petroleros como No Petroleros) y el Aprovechamiento por Rendimientos Excedentes de Pemex. La suma de los componentes puede variar del total debido al redondeo de las cifras. Por lo mismo y debido a las distintas coberturas y metodologías de las fuentes utilizadas, los valores reportados pueden diferir de los de otros cuadros.

ISR

Con respecto al ISR, en México se recauda en promedio para el periodo de 1988 a 2003 el 4.72 por ciento del PIB. Si se considera solamente el periodo de la actual administración (2001-2003) esta cifra se ubica en 5.15 por ciento, que sugiere una mejora recaudatoria proveniente de modificaciones a la legislación y por un esfuerzo fiscalizador. No obstante, esta cifra sigue siendo muy baja si se compara con el promedio en este renglón en países de la OCDE, el cual asciende a 13.6 por ciento del PIB para el año 2000 y 16.7 para el 2002, como se observa en el cuadro 5.

Si, por el contrario, se compara con países de América Latina, aquella cifra es superior al promedio de 3.9 en la región. Con base en esta discusión algunos analistas consideran que la recaudación de ISR en nuestro país no es tan baja comparada con naciones similares en términos de nivel de desarrollo. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser considerada con cautela, ya que por citar un ejemplo, Chile posee tasas muy inferiores a las nuestras en este

impuesto (de 17 por ciento). Esto aplica en los dos tipos de ISR, es decir, sobre personas morales y personas físicas, las cuales convendría separar.

Cuadro 4
Impuesto Sobre la Renta en América Latina

Países Latinoamericanos	Recaudación por Impuestos al Ingreso (% del PIB)	
	1992	2000 ^{a/}
Argentina	0.4	2.4
Bolivia	0.8	1.4
Brasil	3.9	5.0
Chile	4.2	4.1
Colombia	6.0	4.2
Costa Rica	1.6	2.7
Ecuador	9.7	7.8
El Salvador	2.2	3.2
Guatemala	1.9	2.5
México	5.2	4.7
Nicaragua	3.4	3.9
Panamá	4.9	4.9
Paraguay	1.4	1.8
Perú	1.7	3.3
Uruguay	1.8	4.2
Venezuela	9.7	5.5
Promedio	3.7	3.9
Desv. Estándar	2.9	1.6

a/ Las cifras para Brasil corresponden a 1998, para Colombia a 1999 y para Ecuador a 1994.

Fuentes: Las cifras de recaudación provienen de “Government Financial Statistics Yearbook”, FMI (2002), Cuadro A, Serie 1. Tax on Inc., Profits, Cap. Gains. Las cifras del Producto Interno Bruto provienen de “International Financial Statistics”, FMI (2002), Serie ###99B..ZF., (donde ### es el código de cada país) que contiene el PIB a precios corrientes, excepto para México donde el PIB corresponde al publicado por el INEGI (www.inegi.gob.mx). Los datos de México provienen de “Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública” de la SHCP (www.shcp.gob.mx).

Nota: Se eligió reportar 1992 para poder maximizar la cobertura de países con información disponible. Los valores reportados pueden diferir de los de otras Cuadros debido a las distintas coberturas y metodologías de las fuentes utilizadas, así como por redondeo en las cifras.

Es difícil realizar un análisis separando el ISR en sus dos componentes, particularmente en América Latina, ya que estos países, México incluido hasta el año 2003, reportan los impuestos al ingreso tanto a las personas como a las corporaciones de manera agregada. Esto sí es posible en países de la OCDE con algunas excepciones. El cuadro 5 presenta el ISR tanto para personas físicas como personas morales. Como ahí se observa del total de la recaudación de ISR para 2002, 16.7 por ciento del PIB, el 3.4 por ciento del PIB (20.35 por

ciento del total de la recaudación de ISR) proviene de las empresas, mientras que el 12.9 por ciento (79.65 por ciento del total del ISR) se debe a las personas físicas.

Si bien en las estadísticas de la OCDE la separación entre los dos componentes del ISR no se reporta para el caso mexicano, en los informes de Finanzas Públicas de la SHCP es posible dividirlos. Para el año 2003 el ISRPM equivalió a 1.97 por ciento del PIB mientras que el de personas físicas ascendió a 3.23 por ciento. Como se observa México se encuentra muy debajo del promedio de los países de la OCDE.

Cuadro 5: Impuesto Sobre la Renta en la OCDE. Porcentaje del PIB

Países de la OCDE	2000			2002		
	ISR PM	ISR PF	ISR-TOTAL ^{a/}	ISR PM	ISR PF	ISR-TOTAL ^{a/}
Alemania	1.8	9.6	11.4	1	10.1	11.1
Australia	6.5	11.6	18	5.3	17.4	22.7
Austria	2.1	9.6	12.4	2.3	13	15.3
Bélgica	3.7	14.1	17.9	3.5	18.3	21.8
Canadá	4	13.2	17.5	3.4	15.7	19.1
Corea	3.7	3.8	7.5	3.1	6.2	9.3
Dinamarca	2.4	25.7	28.7	2.9	28.9	31.8
España	3	6.6	9.8	3.2	10.4	13.6
Estados Unidos	2.5	12.6	15.1	1.8	11.8	13.6
Finlandia	5.5	14.4	20	4.3	18.6	22.9
Francia	3.2	8.2	11.3	2.9	10.5	13.4
Grecia	4.4	5.1	10.5	3.8	8.9	12.7
Holanda	4.2	6.2	10.4	3.5	10.6	14.1
Hungría	2.2	7.3	9.5	2.4	10.1	12.5
Irlanda	3.8	9.6	13.3	3.7	11.1	14.8
Islandia	1.2	12.8	14.9	1.1	16.7	17.8
Italia	3.2	10.8	13.9	3.2	13.8	17
Japón	3.6	5.6	9.2	3.1	7.9	11
Luxemburgo	7.4	7.6	15	8.6	15.3	23.9
México	2.0	2.7	4.7	1.97	3.23	5.2
Noruega	6.1	10.3	16.4	8.2	19	27.2
Nueva Zelanda	4.1	15	20.8	4.2	20.6	24.8
Polonia	2.4	7.9	10.2	2	9.5	11.5
Portugal	4.2	6	10.3	ND	9.4	
Reino Unido	3.7	10.9	14.6	2.9	13.5	16.4
Rep. Checa	3.9	5	8.9	4.6	9.7	14.3
Rep. Eslovaca	3	3.6	7.6	2.7	7	9.7
Suecia	4.1	19.3	23.4	2.4	17.7	20.1
Suiza	2.8	10.9	13.8	2.7	13.1	15.8
Turquía	2.3	7.2	9.5	2.2	7.7	9.9
Promedio OCDE	3.6	10	13.6	3.4	12.9	16.7
Desv. Estándar	1.4	4.8	5.2	1.7	5.1	5.8

a/ En la columna del total se incluyen otros rubros que no se asignan a los componentes. Estos rubros varían de país a país: impuestos por intereses en Austria y Nueva Zelanda, impuestos a los dividendos en Hungría y Nueva Zelanda, a no residentes en Canadá, devoluciones en Italia, impuestos especiales y/o extraordinarios en Grecia y Corea, multas en Portugal, impuestos locales en España, etc.

ND: No disponible.

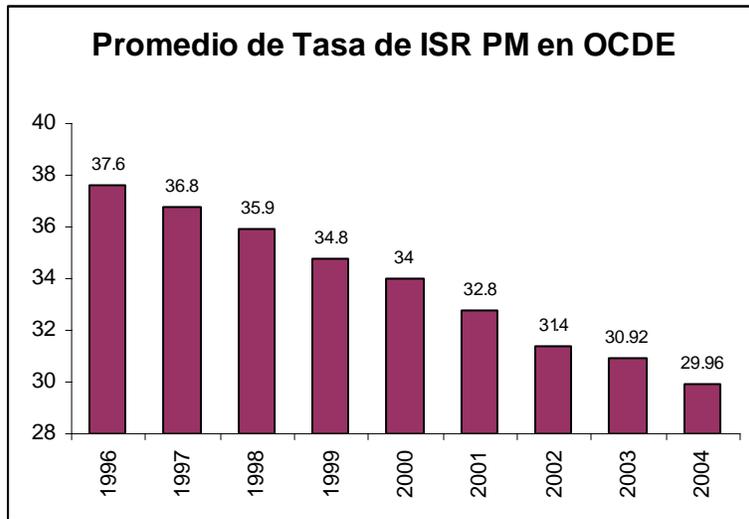
Fuentes: Las cifras de Recaudación como porcentaje del PIB provienen de “Revenue Statistics 1965-2001”, OCDE (2002), Cuadro 8, Serie 1000 (Pág. 77), Cuadro 10, Serie 1100 (Pág. 78) y Cuadro 12, Serie 1200 (Pág.79). Los datos de México provienen de “Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública” de la SHCP (www.shcp.gob.mx).

Nota: Los valores reportados pueden diferir de otros cuadros debido a las distintas coberturas y metodologías de las fuentes utilizadas, así como por redondeo en las cifras.

Estas estadísticas deben matizarse debido a que los países cuentan con distintas tasas de ISR PM. El Cuadro 6 presenta las tasas de ISR PM en el mundo. Como ahí se observa México se encuentra para 2005 dentro del promedio de tasa para este conjunto de países que asciende para 2004 a 29.96. Note de la Gráfica 1 que la tendencia en la mayor parte de los países es a reducir la tasa de ISR PM. Esta gráfica presenta el promedio de esta tasa para los países de la OCDE. Observe que en un lapso de 8 años, la tasa promedio pasó de 37.6 a 29.96.

Se espera que este proceso de reducción de tasa continúe en el corto plazo. De hecho, para 2005 Finlandia redujo su ISRPM de 29 a 26 por ciento; Austria de 34 por ciento a 25 por ciento y la República Checa de 28 a 26 por ciento. Para 2007, Holanda está contemplando reducir su tasa de 34.5 a 29 por ciento. Por último, Alemania está planeando reducir su tasa actual de 25 por ciento a 19 por ciento aunque no se sabe cuándo todavía.

Gráfica 1



Fuente: KPMG

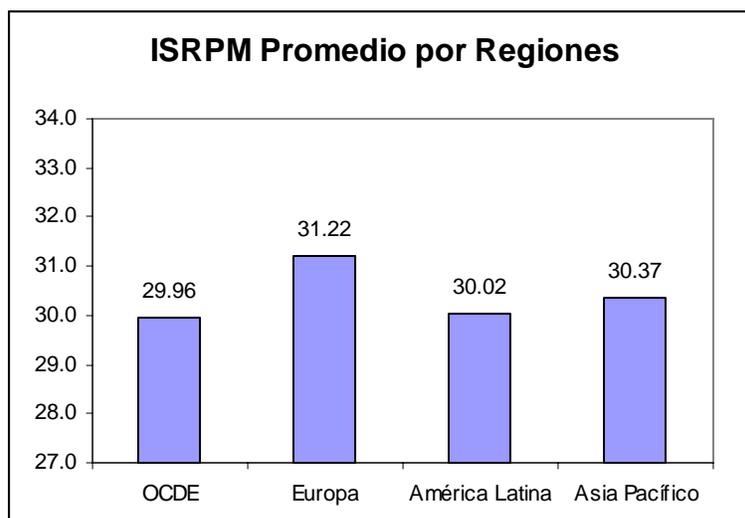
Cuadro 6

Tasas de ISR PM en el Mundo

<i>País</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>País</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Alemania	39.58	38.29	Indonesia	30	30
Argentina	35	35	Irlanda	12.5	12.5
Australia	30	30	Islandia	18	18
Austria	34	34	Israel	36	36
Bangladesh	30	30	Italia	38.25	37.25
Bélgica	33.99	33.99	Japón	42	42
Belice	25	25	Luxemburgo	30.38	30.38
Bolivia	25	25	Malasia	28	28
Brasil	34	34	México	34	33
Canadá	36.6	36.1	Noruega	28	28
Chile	16.5	17	Nueva Guinea	30	30
China	33	33	Nueva Zeland	33	33
Chipre	10 & 15	10 & 15	Pakistán	35	35
Colombia	35	35	Panamá	30	30
Corea del S	29.7	29.7	Paraguay	30	30
Costa Rica	36	30	Perú	27	30
Croacia	20.32	20.32	Polonia	27	19
Dinamarca	30	30	Portugal	33	27.5
Ecuador	36.25	36.25	R Checa	31	28
El Salvador	25	25	R. Dominicana	25	25
España	35	35	Reino Unido	30	30
Estados Unidos	40	40	Rumanía	25	25
Fiji	32	31	Rusia	24	24
Filipinas	32	32	Singapore	22	22
Finlandia	29	29	Slovaquia	25	19
Francia	34.33	34.33	Sri Lanka	35	35
Grecia	25 & 35	25 & 35	Sudáfrica	37.8	37.8
Guatemala	31	31	Suecia	28	28
Holanda	29 & 34.5	29 & 34.5	Suiza	24.1	24.1
Honduras	25	25	Tailandia	30	30
Hong Kong	16	17.5	Taiwán	25	25
Hungría	18	16	Turquía	33	33
India	36.75	35.875	Ucrania	30	25
			Uruguay	35	35
			Venezuela	34	34
			Vietnam	25 & 32	28
Promedio	29.75			29.22	

En términos de región observe en la gráfica 2 que la variación es baja. Europa que presenta el promedio más alto presenta una tendencia a la baja como se vio en la gráfica anterior pero con una base gravable en expansión (OCDE, 2003). México se encuentra muy cercano al promedio mundial y al de la región. Desde el punto de vista de estructura de tasas, el ISR PM es competitivo.

Gráfica 2



Fuente: KPMG y OCDE. Año 2003

En suma, si las tasas entre países no varían mucho, la pregunta es por qué la recaudación sí lo hace. Esto se puede deber a distintos factores entre los que destacan, la diferencia en marcos legales e institucionales, diferencias en tratamientos especiales para ciertos sectores de la industria o de la población, diferencias en las bases gravables (es decir, países con mayor inversión pueden recaudar más) que incluye existencia de un alto o bajo sector informal; otro factor puede ser la evasión y, por último, la eficiencia administrativa. Es difícil separar y determinar a cuál de ellos se debe una baja recaudación. Sin embargo, es conveniente determinar lo que se conoce como la productividad⁶ del impuesto para cuando menos conocer *en promedio* cuánto se recauda en cada país por punto porcentual de impuesto corporativo, en términos de PIB.

Esto se presenta en el cuadro 7. Como ahí se observa México cuenta con una productividad baja al ubicarse en 0.058. Observe que el promedio es de 0.117 pero con un coeficiente de variación muy alto que se ubica en 0.578. Es decir, existe una alta diferencia en la recaudación de este impuesto entre países. En el cuadro se puede apreciar que México se encuentra en un nivel ligeramente superior que los EEUU, nuestro principal socio

⁶ La productividad se obtiene dividiendo la recaudación del ISR PM en términos de PIB entre la tasa de ISRPM aplicable a cada país.

comercial. Sin embargo, en EEUU la cifra de recaudación de ISRPM no incluye la de los estados federados, por lo que la productividad podría subir ligeramente. En adición este país contiene incentivos fuertes hacia la filantropía y hacia la Investigación y Desarrollo (I & D).

Cuadro 7

ISR PM

Países de la OCDE	Productividad
Alemania	0.045
Australia	0.177
Austria	0.068
Bélgica	0.103
Canadá	0.093
Corea	0.104
Dinamarca	0.097
España	0.091
Estados Unidos	0.045
Finlandia	0.148
Francia	0.084
Grecia	0.127
Holanda	0.109
Hungría	0.133
Irlanda	0.296
Islandia	0.061
Italia	0.084
Japón	0.074
Luxemburgo	0.283
México	0.058
Noruega	0.293
Nueva Zelanda	0.127
Polonia	0.074
Reino Unido	0.097
Rep. Checa	0.148
Rep. Eslovaca	0.108
Suecia	0.086
Suiza	0.112
Turquía	0.067
Promedio OCDE	0.117
Coef. Variación	0.578

Fuente: Cálculo propio con base en OCDE y KPMG. Año 2003

Es difícil, como ya se mencionó establecer las causas de la baja productividad ya que todos los países presentan un marco legal distinto con tratamientos especiales muy particulares

que van desde depreciación acelerada hasta deducciones en Investigación y Desarrollo (I & D) y acciones para favorecer el medio ambiente. Debe enfatizarse que el primer elemento – depreciación- es probablemente el principal determinante en explicar las diferencias en las tasas gravables de acuerdo a un estudio elaborado por la OCDE⁷. Asimismo, el fenómeno de precios de transferencia ha sido identificado como otro factor importante. Sin embargo, para el caso mexicano que presenta un sector informal amplio, éste puede ser uno de los factores, adicionales al de diferencias en depreciación, que puede explicar el fenómeno. Finalmente, el tratamiento de pequeños contribuyentes y personas físicas con actividad empresarial puede diferir entre países.

Por esto es importante estimar el nivel evasión del ISRPM. Debe aclararse que aquí se sigue la metodología de excedente de explotación, basada en cuentas nacionales, que serán descritas en la tercera sección. En suma, para entender de manera más integral el problema de la productividad en la recolección del ISRPM es importante estimar la evasión de este impuesto. La siguiente sección se destina primero a reflexionar sobre el marco legal.

⁷ Para ello se calculan las tasas efectivas de ISR PM.

**II. DIAGNÓSTICO LEGAL: EVASIÓN FISCAL EN PERSONAS
 MORALES**

II. DIAGNÓSTICO LEGAL: EVASIÓN FISCAL EN PERSONAS MORALES

Los impuestos son ingresos públicos que percibe el Estado a fin de financiar la provisión de ciertos bienes y servicios que, por sus características, no pueden ser cobrados –o reflejar sus costos—directamente a cada uno de los usuarios o los que se benefician con los mismos. Este tipo de bienes y servicios han sido denominados en la teoría económica, como bienes públicos. Las características de los bienes públicos son, básicamente, la no rivalidad y la no exclusión. La no rivalidad se refiere al hecho de que el que una persona disfrute de ellos no evita –o no restringe—el que otra lo haga. Un ejemplo de esto es el gasto militar. El que se tenga un ejército que protege un Estado beneficia a muchos sin que el beneficio de determinada persona pueda limitar el beneficio que otra perciba.

La otra característica es la no exclusión. Esto significa que no puede excluirse a los individuos de sus beneficios dependiendo si pagan –o asumen los costos—de tener dichos bienes y servicios o no. Este hecho –la no exclusión—hace que los beneficiados tienda a preferir no pagar por dichos bienes o servicios (pues paguen o no los van a recibir). Por lo tanto, son bienes y servicios que –típicamente—provee el Estado puesto que no hay oferta privada de los mismos (si la gente tiende a no pagar por ellos, difícilmente es negocio el proveerlos). El Estado, entonces, generalmente resuelve el problema de los bienes públicos, recolectando impuestos para cubrir dichos bienes públicos.⁸

Ahora bien, con base en lo anterior, la recolección de impuestos genera problemas. Esto es, la gente tiende a preferir recibir los bienes públicos otorgados por el Estado sin pagar su costo (a través de impuestos). De esta manera, puede partirse de la base que los impuestos deben cobrarse de manera obligatoria (y coactiva) porque no hay, en las personas, una tendencia a realizar “contribuciones voluntarias” a fin de cubrir el gasto público.

Si partimos del supuesto que las personas tienden a reducir su carga fiscal (porque los beneficios que reciben del Estado no están directamente relacionados con el pago –o el monto del pago—de impuestos), tenemos que el Estado enfrenta un problema de políticas públicas: combatir las prácticas que buscan reducir el pago de impuestos.

⁸ *The Strategic Constitution*, Robert D. Cooter, Princeton University Press, p. 103.

Hay dos vías a través de las cuales los particulares buscan reducir su carga fiscal: la evasión y la elusión. Ambos son conceptos relacionados y cumplen con el mismo objetivo, reducir la carga fiscal. Sin embargo, por sus características deben ser combatidos en forma distinta. El primero, la evasión, es un problema de no aplicación de la ley. El contribuyente va en contra del texto legal a fin de reducir su carga fiscal. La elusión, por otro lado, es el cumplimiento preciso de la ley. El contribuyente busca reducir su carga fiscal pero basándose en el texto de la ley. De esta manera, aunque en los dos casos el Estado enfrenta una pérdida recaudatoria, en la evasión hay una desatención al texto legal y en la elusión hay una aplicación estricta del texto legal. Desde un punto de vista técnico, la ley califica a la evasión como defraudación fiscal. Esto es, la omisión del pago de impuestos mediante mecanismos de engaño.⁹

Con base en lo anterior, la estrategia para combatir cada uno de los conceptos antes planteados es distinta. Concentrémonos primero en la evasión que, como ya se dijera, es un problema de no aplicación de la ley. En nuestro análisis partimos de la metodología del análisis económico del derecho.¹⁰ En este sentido, se considera que lo que desincentiva a un individuo en términos de evasión es la probabilidad de que cualquier omisión sea detectada y sujeta a una sanción por encima de la carga fiscal. En este sentido, los contribuyentes realizan un análisis costo-beneficio en el que se comparan los costos de cumplir con los costos de las consecuencias del incumplimiento.

Para esto, consideramos que la carga fiscal se compone de las cantidades que deben cubrirse (base gravable multiplicada por la tasa), así como los costos relacionados con el cumplimiento (por ejemplo, costos administrativos, dificultad de la ley). En este sentido, por ejemplo, a mayor complejidad de las normas fiscales, mayores costos de cumplimiento (por ende, la sanción y la capacidad administrativa del Estado deben aumentarse, también, a fin de que no se prefiera no pagar el impuesto). Por otro lado, los costos del incumplimiento se ven modificados de forma importante en torno a la probabilidad de que la omisión sea detectada y sancionada. De esta manera, los costos del incumplimiento son

⁹ Es el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación el cual la define como sigue: “comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución y obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal”.

¹⁰ Se agradecen los comentarios y observaciones de la licenciada Alil Alvarez Alcalá para la elaboración de este trabajo.

considerablemente menores en un país con un estado de derecho débil, puesto que hay un sentimiento o percepción generalizados de que la ley no se cumple. Si se reúnen elementos de alta complejidad en las normas fiscales junto con limitada capacidad (administrativa) de sanción por parte de las autoridades fiscales y a esto se agrega la percepción de poco o nulo cumplimiento de las normas (en general), el resultado es que se genera un ambiente idóneo para la evasión.

Resumiendo, el comportamiento de los individuos puede analizarse en términos de los costos y beneficios que perciben en cada una de sus actividades (o en cada uno de sus procesos de toma de decisiones). De esta manera, si un individuo percibe que el costo de incumplir con la ley es menor al costo de cumplir con ella, es probable que su tendencia sea al incumplimiento. Estas percepciones se basan en varios elementos, entre ellos, la presencia del Estado en labores de fiscalización y las posibilidades reales de sanción una vez detectado un incumplimiento. Si determinada persona percibe que es muy poco probable que un incumplimiento a las obligaciones fiscales sea detectado y castigado, es probable que decida incumplir.

Ahora bien, por otro lado, hay costos —como ya se decía—relacionados con el cumplimiento. Esto es no sólo la carga fiscal impuesta al contribuyente (el monto de impuestos que debe pagar) sino también los costos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones (ejemplo, costos administrativos).

Se tiene, entonces, que ante una decisión de cumplimiento o no de las normas fiscales, los contribuyentes comparan el costo de cumplir (monto del impuesto y demás gastos relacionados con el cumplimiento) y el costo de incumplir (la sanción y la probabilidad de que la falta sea efectivamente detectada y castigada). De esta manera, el escenario ideal para generar el pago de impuestos es que se reduzcan (lo más posible) los costos de cumplir y se aumenten —también— los costos de incumplir. En este punto, sin embargo, es importante señalar que, generalmente, las medidas aisladas pueden resultar insuficientes. Por ejemplo, la reducción en el monto del impuesto puede propiciar mayor cumplimiento siempre y cuando haya una percepción de que los incumplimientos son detectados y castigados. Por otro lado, el aumento de la sanción no necesariamente resultará en mayor cumplimiento si

no viene acompañado de una presencia real de fiscalización y castigo de las prácticas indebidas.

Contrario a lo señalado con relación a la evasión, la elusión --aunque genera el mismo efecto de evitar o disminuir la carga fiscal-- se lleva a cabo mediante mecanismos de planeación que no se encuentran restringidos por la ley. La evasión fiscal implica una actitud del contribuyente frente a la capacidad del fisco para detectar y sancionar la conducta de omisión, a diferencia de la elusión, que se refiere a una posición del contribuyente frente a la norma fiscal. Por lo tanto, la evasión fiscal no se encuentra --como regla general-- en lagunas o imperfecciones de las normas contenidas en el marco legal (en este caso, la Ley del Impuesto sobre la Renta), sino, en específico, en la capacidad de la administración tributaria para fiscalizar y descubrir la omisión. Es decir, la evasión fiscal no atiende --como principio general-- a un problema de ley, sino a uno de administración tributaria. Por otro lado, la elusión es un problema de técnica legislativa. Se deben generar leyes que no permitan que se reduzcan las cargas fiscales a través de su aplicación. Los problemas de técnica legislativa pueden detectarse a través de la fiscalización. Esta fiscalización, sin embargo, debe tener un mayor grado de complejidad que aquella que se utiliza para combatir la evasión, y adicionalmente se requeriría que una vez detectados los problemas, el poder legislativo realice las modificaciones necesarias en las leyes. En el caso de la evasión, simplemente se trata de encontrar un incumplimiento a la ley y castigarlo. Para la elusión, se trata de estudiar cuidadosamente los esquemas generados por el contribuyente y tener una respuesta legislativa para evitarlos. No es un tema de sanciones legales puesto que se trata de conductas permitidas, es un tema de sofisticación de la fiscalización y respuestas legislativas.

En este sentido, como la elusión es una práctica realizada típicamente por contribuyentes de altos ingresos con negocios internacionales, se considera que ha sido --y es-- eficiente seguir los pasos que se deciden en foros internacionales para combatir la elusión (ejemplo, normativas o lineamientos de la OCDE). Sin embargo, estos lineamientos deben adecuarse a las posibilidades reales de administración de cierto tipo de legislaciones (ejemplo, paraísos fiscales, precios de transferencia). El esfuerzo del Estado mexicano no puede ser --únicamente-- seguir la legislación marcada por los cánones internacionales puesto que,

muchas veces, dichas legislaciones son creadas en países con mayores posibilidades en términos de la administración pública.

En este sentido, las normas fiscales actualmente en vigor, en específico, el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, generan ciertos incentivos o ciertas posibilidades para que los contribuyentes reduzcan –considerablemente—su carga fiscal. A continuación se analizarán las normas que provocan o permiten esta reducción en la carga fiscal de los contribuyentes. El análisis se hará siguiendo el orden numérico del articulado y los conceptos incluidos en dichos artículos.

**a. PTU (Participación a los Trabajadores en las utilidades de la Empresa)-
Artículo 16**

La legislación laboral exige el pago de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas (PTU). Ésta se calcula como un porcentaje de la renta gravable. Se ha discutido y se ha variado, en distintos momentos (tanto por el poder legislativo como por el poder judicial), el tratamiento fiscal que se le da a la PTU (en específico, en términos de la deducibilidad de la misma). Sin embargo, debe tomarse en cuenta que este concepto eleva, en forma importante, la carga fiscal de los contribuyentes.

Entre más elevada sea la carga fiscal –como ya se señaló-- se generan más incentivos tendientes al incumplimiento de las normas fiscales. Esto es, puesto que el costo de cumplir se eleva (sin que se haga lo mismo con el costo del incumplimiento).

De esta forma, algunos contribuyentes modifican su esquema de prestación de servicios laborales, a fin de evitar la generación de utilidades en la empresa en la que se encuentran adscritos los trabajadores y con ello el pago de la PTU. Si bien se prevé legalmente que la PTU pueda resultar deducible en su totalidad a partir de la que se pague en el 2006, los constantes cambios legislativos sobre la deducibilidad de este concepto provocan que las empresas busquen mecanismos que permitan controlar el costo de este concepto.

Evidentemente, las empresas pueden buscar reducir su utilidad gravable con el objeto de reducir su carga fiscal, sin embargo, el problema con relación a la PTU se compone de dos elementos. El primero es la incertidumbre que causan los continuos cambios en el

tratamiento de la PTU. El segundo es que –si no es deducible—se convierte en un gasto adicional para la empresa. A este gasto, si no se permite la deducción, no se le dan efectos fiscales. Por lo tanto, es evidente que las empresas buscarán evitar incurrir en un gasto no deducible. Lo anterior puesto que eleva su carga fiscal.

b. Deducciones-Artículo 29

Las reglas contenidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta para deducir los gastos e inversiones se sujetan a una serie de requisitos formales sumamente rígidos y complejos. Lo anterior implica un costo muy alto en el cumplimiento de la mecánica del impuesto, lo que conlleva a ciertos contribuyentes que adquieren bienes y servicios de mercados informales o semi-informales (por ejemplo, la industria de la construcción) o inclusive en operaciones con contribuyentes del régimen simplificado. Estas últimas operaciones resultan no deducibles. En este contexto los contribuyentes referidos generan parte de sus ingresos en un mercado, de igual modo, de manera informal.

Desde otra perspectiva, el esquema de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en relación a las obligaciones formales contenidas en el Código Fiscal de la Federación, implica que sólo se mantiene control fiscal en operaciones en las que resulta relevante la expedición de un comprobante que reúna requisitos fiscales, es decir, de aquellas operaciones que, a su vez se deducirán o acreditarán en el ISR y en el IVA, respectivamente. De tal suerte, las operaciones con el público en general (por las que no se expide un comprobante con requisitos), resultan más difíciles de fiscalizar.

Entre las deducciones, cuyo cumplimiento resulta complejo y que en ocasiones dan lugar a la aplicación discrecional por parte de las autoridades fiscales, así como a esquemas de elusión fiscal, destacan las siguientes:

1. Costo de lo vendido. El complejo sistema de control de inventarios y la falta de claridad de las disposiciones sobre esta materia, conllevará –seguramente- en un incumplimiento generalizado en cierto sector de contribuyentes, sistema que resultará, igualmente, muy difícil de fiscalizar.

2. Pagos de salarios. El régimen de cálculo y retención de impuesto sobre la renta por pagos de sueldos y salarios cubiertos por las personas morales (y físicas) representa uno de los regímenes fiscales tradicionalmente más complejos de determinar (no obstante las recientes reformas). La consecuencia de no dar debida observancia a las diferentes obligaciones de este régimen conllevan a la no deducibilidad del salario, lo que aunado a las otras obligaciones y contribuciones que generan los salarios, conlleva a su incumplimiento.

3. Previsión social. La dificultad que ha enfrentado el fisco en restringir la definición de la previsión social, permite que los contribuyentes abusen de estos esquemas.

Ahora bien, no debe confundirse el generar esquemas que propicien el cumplimiento de los contribuyentes con concentrarse en elevar, solamente, los requisitos que deben reunir las deducciones. Cada requisito adicional, genera elevación en los costos del cumplimiento. Si se eleva el costo del cumplimiento para algunos sin generar costo del incumplimiento para otros, es evidente que los contribuyentes van a tender a buscar las actividades o esquemas que les generen menores costos. Esto pasa, por ejemplo, si se sobre-regula al mercado formal y no se atienden los problemas de la informalidad. El mercado formal tiende, en la medida de lo posible, a buscar operaciones que se puedan mantener en la informalidad y al margen del pago de impuestos. Lo anterior, no sólo genera una importante pérdida recaudatoria —lo que es grave— sino que va en contra del principio de neutralidad del impuesto. Esto es así porque los contribuyentes tienden a buscar participar en las actividades menos reguladas o menos supervisadas.

c. Régimen simplificado—Artículos 79 a 85

Este régimen genera complejidad y posibilidades de evasión y elusión. Las empresas que pueden tributar bajo este régimen de excepción son: auto transporte terrestre de carga o de pasajeros (siempre que no presten preponderantemente sus servicios a otra persona moral residente en el país o en el extranjero, que se considere parte relacionada); las de derecho agrario que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas o silvícolas, así como las demás personas morales que se dediquen exclusivamente a dichas actividades; las

que se dediquen exclusivamente a actividades pesqueras; las constituidas como empresas integradoras; las sociedades cooperativas de auto transportistas dedicadas exclusivamente al auto transporte terrestre de carga o de pasajeros.

Este régimen genera una división entre las empresas a las que podría haber interés de darles un régimen especial (para fomentar sus actividades) y otras que, aunque se dedican a las actividades incluidas en el régimen, son empresas altamente lucrativas y no deberían estar sujetas a un régimen de privilegio.

Este tipo de regímenes especiales van en contra de la neutralidad del impuesto según el cual, la carga fiscal no debe generar preferencia por ciertas actividades. Además, eleva los costos de administración y vigilancia de las autoridades fiscales. Una vez más, esta es una de las combinaciones menos deseables puesto que eleva los costos del cumplimiento para el contribuyente, al mismo tiempo que le reduce los costos de incumplir (por la percepción, muchas veces real, de que la autoridad no lo sancionará por las omisiones).

d. Obligaciones diversas—Artículo 86

Existen múltiples obligaciones formales que limitan derechos sustantivos. Esto, también, genera altos costos de cumplimiento. Además, puede generar una carga administrativa superior a las posibilidades de la administración. El generarse estas cargas, es un error de políticas públicas dado que se debe buscar instaurar medidas que sean operativas en términos de la capacidad administrativa del país y de las condiciones de cumplimiento fiscal.¹¹

Por contra, normas que tendían a controlar esquemas de elusión entre partes relacionadas, se ha limitado a operaciones con empresas multinacionales. Desde años recientes, sólo existe la obligación de operar a precios de mercado con partes relacionadas en el extranjero. Esto abre múltiples posibilidades de modificación de utilidades o utilización de pérdidas a través de generar deducciones (en empresas con utilidad), al mismo tiempo que se generan ingresos (en empresas con pérdidas).

¹¹ Walter W. Heller, *Fiscal Policies for Underdeveloped Countries*, READINGS ON TAXATION IN DEVELOPING COUNTRIES 16 (Bird & Oldman, eds., 3d. ed. 1975).

En conclusión, debe revisarse la legislación actual a fin de evitar la rigidez de las obligaciones fiscales (para acercarse al principio de substancia sobre forma, no sólo en las operaciones entre particulares). Además, se debe eliminar la complejidad de algunos regímenes (que afectan tanto el cumplimiento del contribuyente como la capacidad fiscalizadora de la autoridad) y revisar los regímenes preferenciales para evitar que contribuyentes con alta capacidad contributiva se beneficien de esquemas de estímulos o de regímenes de simplificación que no les corresponden.

No obstante lo anterior, debe insistirse que el problema de la evasión fiscal se centra en la capacidad real del órgano recaudador de poder vigilar las obligaciones fiscales de los contribuyentes. Los elevados montos de evasión son resultado de una limitada presencia de la autoridad fiscalizadora, la que en ocasiones es presa de los excesivos formalismos de la ley, lo que conlleva, de igual manera, a que las instancias de defensa por parte de los contribuyentes ante los tribunales le sean desfavorables al fisco. El exceso de requisitos formales –y la cantidad de sanciones (multas) que se imponen ante su incumplimiento– puede generar en ciertos casos, el que la revisión fiscal de las obligaciones se centre en estos aspectos formales (y por lo mismo la recaudación de accesorios), pudiendo dejar a un lado aspectos de fondo. La legislación debe revisarse, pero de la mano de una revisión de la verdadera capacidad fiscalizadora del SAT.

El fenómeno de la elusión

Como recién se señaló la habilidad del contribuyente para eludir (e incluso para evadir) el cumplimiento de la ley depende, en gran medida, de la percepción que dicho contribuyente tenga de ser detectado y efectivamente sancionado por la autoridad fiscal.

Ahora bien, la capacidad administrativa o la suma de instrumentos legales con los cuales se pueda dotar a la autoridad para detectar, determinar y sancionar conductas elusivas, puede resultar de insuficiencias de tipo legal, o bien de insuficiencias de carácter administrativo.

Con el crecimiento de la presencia de las empresas multinacionales en el país desde la segunda mitad del siglo pasado, en un entorno de apertura a las inversiones y el comercio internacional, las empresas mexicanas encontraron esquemas de elusión para disminuir la

base gravable del impuesto sobre la renta o incluso para generar montos considerables de pérdidas fiscales a través de la transferencia de utilidades hacia el extranjero. Esta transferencia se daba a través de esquemas tales como los precios de transferencia, los paraísos fiscales y la llamada capitalización delgada o insuficiente. Como se mencionó en la introducción, hay un documento que México se encuentra dentro de los países que más presentan este fenómeno en relación al comercio con los EEUU..

De esta forma, la relación de empresas controladoras extranjeras y de empresas subsidiarias o filiales nacionales permitía la “legal” estructuración de operaciones que dejaban fuera del alcance del fisco mexicano el gravamen de ganancias. Una primera respuesta –de tipo legislativo- fue la introducción del impuesto al activo, por medio del cual las empresas que no pagaran impuesto sobre la renta por la obtención de pérdidas (artificiales o no) enfrentarían al nuevo gravamen calculado sobre la productividad esperada de sus activos. Los diversos ajustes al impuesto al activo, derivados principalmente de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, mermaron la efectividad del impuesto, por lo que para combatir la práctica conocida como precios de transferencia, resultaba necesario efectuar reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Estas reformas, que fueron ajustándose con los lineamientos de la OCDE, no comenzaron a operar –entre el fisco y los contribuyentes- sino hasta unos años después en los que la administración tributaria contrató y capacitó a personal adecuado para auditar y resolver asuntos de precios de transferencia.

Otra práctica elusiva muy común para diferir o eliminar la carga fiscal, era la de transferir o generar utilidades en empresas o entidades sujetas a regímenes preferenciales o jurisdicciones de baja imposición fiscal –conocidos como paraísos fiscales-, que llevó a México a adoptar lineamientos internacionales para combatir prácticas fiscales nocivas, mediante la introducción a la Ley del Impuesto sobre la Renta de la llamada legislación de compañías controladas extranjeras (CFC, por sus siglas en inglés).

Por último, no fue sino hasta este año, que la ley mexicana incorporó reglas de capitalización delgada para evitar esquemas de retorno de utilidades vía el pago de intereses, en adición a las ya existentes reglas de recaracterización de intereses a dividendos en esquemas de créditos respaldados (*back to back loans*).

Con esta base es posible pasar a estimar la evasión utilizando el sistema de cuentas nacionales (SCN).

III. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE EVASIÓN DE ISR VÍA CUENTAS NACIONALES

III. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE EVASIÓN DE ISR VÍA CUENTAS NACIONALES

El Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales opera sobre la Utilidad Bruta de la empresa, la cual se determina a partir del resultado tributario que ésta obtiene (utilidad del período determinada de acuerdo a las normas de la legislación tributaria). Cuando el resultado tributario del período es negativo, es decir, se produce una pérdida tributaria entonces la base gravable y el impuesto son cero aunque en México se aplica el impuesto al activo en este caso. Aún así, se pueden deducir estas pérdidas de las utilidades tributarias de períodos posteriores, o bien rebajadas en el mismo ejercicio de las utilidades acumuladas.

$$RT = IB - CD - GNPR - AE + GR + CM \quad (1)$$

Como se indica en (1), el Resultado Tributario (RT) del período se obtiene restando de los ingresos brutos (IB), el costo directo de los bienes y/o servicios (CD), los gastos necesarios para producir la renta o administrativos (GNPR) y las rentas o actividades exentas (AE); y adicionando los gastos rechazados (GR) y la corrección monetaria (CM).

Con esta base es posible calcular el monto por empresa del impuesto sobre la renta – corporativo (o personas morales). Si toda empresa estuviera dentro del padrón de contribuyentes de la autoridad fiscal, simplemente se tendría que diseñar un sistema que le diera seguimiento al universo de manera adecuada.

Sin embargo, en la realidad por una serie de problemas, algunos debido a factores institucionales y legales y otros de índole histórico y hasta político, ello no es posible en este momento. Es decir, en México existen un buen número de contribuyentes que no se encuentran dentro del padrón, aunque éstos son más bien personas físicas con actividad empresarial. Además, existen empresas que aún inscritas ante la autoridad fiscal, no reportan todas sus actividades, las que frecuentemente destinan al sector informal, por lo que son de difícil detección.

De aquí que es necesaria una metodología que de alguna manera capture estos elementos. La más común en la literatura es la metodología que se basa en el Sistema de Cuentas

Nacionales. A esta metodología se le conoce como la metodología de “excedente de explotación”, la que a continuación se describe.

Metodología de EXCEDENTE DE EXPLOTACIÓN (EE).-

Es conveniente definir el concepto primero, ya que ello permite apreciar porqué puede en principio representar el punto de partida para obtener la base gravable de las personas morales.

El *excedente de explotación* es la retribución al riesgo empresarial (ganancias y pérdidas empresariales) derivadas de la actividad productiva de la unidad económica. Esta comprende tanto las utilidades de las empresas constituidas en sociedad como los ingresos empresariales de las empresas no constituidas en sociedad. Alternativamente, también se puede definir como: la producción bruta a precios de productor menos la suma del consumo intermedio, la remuneración de los asalariados, el consumo de capital fijo y los impuestos indirectos menos los subsidios.

Una gran ventaja de este método es que, por definición, este excedente solo pueden obtenerlo las industrias o productores de mercado, puesto que para los productores de no mercado su producción bruta equivale a la suma de sus costos explícitos.

Basado en estas definiciones el excedente neto de explotación (**ENE**)¹² se define de la siguiente manera:

$$EE = VBP - CI - RS - CCF - CIS - IISI \quad (2)$$

Donde,

VBP: valor bruto de la producción

CI: consumo intermedio

¹² De acuerdo a Sistema de Cuentas Nacionales, el excedente bruto de operación es un saldo contable que se define como la diferencia entre el valor agregado bruto menos la remuneración de los asalariados, menos los impuestos a la producción, más los subsidios a la producción. Como se aprecia es la misma definición empleada aquí ya que se considera valor agregado como valor bruto de la producción menos el consumo intermedio.

RS: Remuneraciones o salarios a los trabajadores

CCF: consumo capital fijo

CIS: Contribuciones Imputadas Sociales

IISI: impuestos indirectos

Como se puede observar, este concepto se puede obtener fácilmente del Sistema de Cuentas Nacionales y su cálculo responde a estándares internacionales de acuerdo al INEGI. Estas estimaciones públicas se obtienen para los años 2002 y 2003.

Debe destacarse que para un contribuyente particular la depreciación legal puede diferir de la económica, pero en régimen estable no debiera esperarse ningún sesgo por este concepto, supuesto que aquí se toma. Así, (corresponde a una definición internacional del SCN) el excedente neto de explotación (ENE) se obtiene restándole el consumo de capital fijo al excedente bruto de operación y las contribuciones imputadas de seguridad social. Debe enfatizarse que el ENE es una aproximación de las utilidades que generan los distintos agentes como empresas, personas físicas con actividad empresarial, hogares e instituciones sin fines de lucro.

A continuación se relacionan los conceptos tributarios que componen el ingreso líquido gravable de los contribuyentes sujetos a ingreso efectivo con la definición de excedente de explotación en el SCN.

$$RT = ENE - D - PEA - DON - AE \quad (3)$$

Donde PEA corresponde a las pérdidas de ejercicios anteriores, D las deducciones fiscales contenidas en la Ley de Impuesto Sobre la Renta, DON corresponde a las donaciones y AE a actividades e ingresos exentos. Como el ENE calculado en México incluye tanto ganancias positivas como negativas, esta ecuación (3) es la base gravable, aunque se tiene que ajustar para representar sólo la proporción que corresponde a las personas morales. Por ello, se reescribe como:

$$BGPM = ENEPM - D - PEA - DON - AE \quad (4)$$

Donde,

ENEPM: ENE para personas morales

PEA: pérdida del ejercicio anterior

DON: donaciones

D: Deducciones por Ley

AE: sectores o actividades exentas del ISR (ej. agricultura, autotransporte, etc)

Estimación de la Recaudación Teórica

Una vez calculada la BGPM es posible obtener la recaudación teórica potencial (**RP**). Ésta se obtiene aplicando la tasa del impuesto sobre la base gravable del ISR PM, descontando los créditos (o gastos fiscales) aplicados efectivamente por los contribuyentes (CE)¹³, como sigue:

$$RP = BGPM * \tau_t - CE \quad (5)$$

Al restar los créditos efectivos o gastos fiscales, ante la imposibilidad de estimarlos teóricamente, se está excluyendo la posibilidad de evasión por el abultamiento de éstos, lo cual puede generar una subestimación de la evasión.

Estimación de la Evasión

Con la recaudación teórica es posible pasar a estimar el monto de la evasión. El monto de evasión (EVA) se define como la diferencia entre la recaudación efectiva observada (RO) y la recaudación teórica potencial (RP):

$$EVA = RP - RO \quad (6)$$

Para el caso mexicano la recaudación observada incluye la de ISRPM y la de IMPAC (impuesto al activo).

¹³ Estos son aquéllos estipulados en el artículo 219 de la LISR. En la estimación se detallan cada uno de ellos.

Finalmente, la tasa de evasión (TEVA) expresa el monto de evasión como porcentaje de la recaudación teórica.

$$\text{TEVA} = (\text{EVA} / \text{RP}) * 100 \quad (7)$$

Con base en esta metodología, el siguiente paso es proceder a la estimación de TEVA, que implica el cálculo de las ecuaciones 2 a 7.

**IV. ESTIMACIÓN EMPÍRICA DE LA EVASIÓN DEL ISRPM VÍA
CUENTAS NACIONALES PARA EL CASO DE MÉXICO**

IV. ESTIMACIÓN EMPÍRICA DE LA EVASIÓN DEL ISRPM VÍA CUENTAS NACIONALES PARA EL CASO DE MÉXICO

Esta sección presenta la estimación de la base gravable del ISRPM y su tasa de evasión. Conviene destacar que existe una relación entre la evasión del IVA y el ISRPM, ya que cualquier subreporte en ventas para reducir el pago del primero, reduce la utilidad fiscal y, por ende, la recaudación del segundo. En esta sección se estima primero el ENE; posteriormente, se detallan y realizan los ajustes necesarios a este ENE. Finalmente, se sustraen los elementos de la ecuación (4) para obtener la tasa de evasión.

Estimación general de la Evasión

El Sistema de Cuentas Nacionales de México calcula el excedente bruto de operación, al que aquí se llama, excedente de explotación. Si a este componente se le sustrae el Consumo de Capital Fijo y las Contribuciones Sociales Imputadas se obtiene el Excedente Neto de Explotación (**ENE**). Esta información se presenta en el cuadro 8. Toda la información que se presentará de cuentas nacionales será reportada en miles de pesos corrientes y la de otras fuentes se adaptará a esta escala.

Cuadro 8

Cálculo Excedente Neto Personas Morales ENE-PM
(Miles de Pesos Corrientes)

PERIODO	A EE bruto	B Consumo K	C Contr. Soc. Imputadas	D=A-B-C EE neto (ENE)	E ENE Soc. Fin.	F ENE Soc No Fin	G=(E+F)*0.85 ENE-PM*
2002	3,660,761,888	614,186,091	22,802,911	3,023,772,886	119,907,662	1,395,098,990	1,287,755,654
2003	4,022,515,866	692,336,411	37,176,133	3,293,003,322	128,445,664	1,492,692,321	1,377,967,287

* El ENE de la suma de sociedades financieras y no financieras se multiplica por 0.85 para ajustar por "cuasisociedades" con base en Participación estimada de censos económicos, Cuentas por Sectores Institucionales, SCN, y Censos Economicos, 1999, INEGI

Fuente: SCN, Cuentas por Sectores Institucionales, INEGI y Censos Económicos

Asimismo, observe que el excedente neto de explotación puede dividirse en el SCN por sectores institucionales, clasificación que incluye sociedades financieras, no-financieras, hogares e ingreso mixto de los hogares, e instituciones sin fines de lucro. Aquí se consideran como personas morales a las sociedades no-financieras (SNF) y financieras (SF), a las que se les sustrae las cuasisociedades que vienen incluidas en el total de las SNF (ver definición en el SCN).

Este último dato no se encuentra desagregado en el SCN del INEGI. Para obtener una proporción de las cuasisociedades en el total del ENE para SNF y SF se utilizó el censo económico del INEGI (1999) para determinar de proporción de personas físicas en el total del ENE. Esta se presenta en el cuadro 9 siguiente.

Cuadro 9

Distribución por Tipo de Sociedad del ENE (miles)			
Tipo de Sociedad	EE	Deprec.	ENE
Asociacion civil	4,377,244	1,531,509	2,845,735
Empresa paraestatal	134,163,585	23,469,429	110,694,156
Organismo descentralizado	21,064,814	10,379,700	10,685,114
Organo centralizado	-1,377,869	713,389	-2,091,258
Organo desconcentrado	92,599	22,661	69,938
Otra sociedad mercantil privada	-64,659	656,063	-720,722
Otra sociedad social	2,094,105	801,018	1,293,087
Persona fisica	147,111,151	15,424,666	131,686,485
Sociedad anonima	713,296,724	107,384,645	605,912,079
Sociedad civil	8,452,874	854,202	7,598,672
Sociedad cooperativa	4,330,492	1,323,957	3,006,535
Sociedad de resp. limitada	26,057,596	2,690,768	23,366,828
Total general	1,059,598,656	165,252,007	894,346,649

Fuente: Censos Económicos 1999, INEGI

Como se puede inferir del cuadro anterior, las personas físicas representan el 14.728 por ciento, por lo que se asume aquí que ésta es la proporción de cuasisociedades, misma que se resta de la suma de ENE para SNF y SF (por facilidad se redondea a 15 por ciento). Así, la última columna del cuadro 9 de arriba representa el excedente neto de explotación para personas morales (**ENEPM**), que se obtiene de restar la depreciación al excedente bruto.

Este concepto es la base para el cálculo de la evasión. Sin embargo, como se anota en la sección anterior, es necesario sustraer las deducciones que por ley pueden realizar las personas morales, analizadas en la parte legal de este documento (Art. 29 de la LISR). Estas son observables en el SCN y se presentan en el cuadro 10.

Cuadro 10

Deducciones (miles)	2002	2003
Variación de inventarios	87,471,931	109,935,892
Saldo de intereses	119,907,662	128,445,664
Renta de la tierra	32,802,686	35,440,493
Prestaciones extra legales	9,492,684	7,773,697
Primas netas	14,474,046	11,744,753
Transferencias	14,714,507	18,497,976
Total	278,863,516	311,838,475
Total sin cuasisociedades*	237,033,989	265,062,704
ENEPM -Deducciones	1,050,721,666	1,112,904,584

* Con 15 por ciento de cuasisociedades

Fuente: Sistema de Cuentas nacionales por sector institucional

Observe que en este cuadro se obtiene el ENEPM con el descuento de las deducciones. Éstas incluyen variación de inventarios, saldo de intereses, renta de la tierra, prestaciones extralegales, primas netas y otras transferencias. A la suma se le ajusta por cuasisociedades de la misma manera, es decir, se le sustrae el 15 por ciento proveniente de dicho concepto. Es decir, al ENEPM del cuadro 8, se le sustrae el total de deducciones presentadas en el cuadro 10.

Con esta información es posible calcular la base gravable que se define en la ecuación (4). Para ello, es necesario sustraerle al excedente de explotación neto de personas morales neto de deducciones (ENE-PMDED) las actividades exentas, los donativos y la pérdida del ejercicio anterior. Sin embargo, algunas de estas variables necesitan aproximarse a partir del propio SCN del INEGI. A continuación se presentan las estimaciones.

Exenciones

En este caso, se obtienen las principales actividades exentas que marca la ley, contenidas en el artículo 81 de la LISR, así como las correspondientes a personas morales con fines no lucrativos (artículo 95 LISR).

Basados en los artículos referidos de la ley, es necesario sustraer del ENEPM los rubros exentos. Cada una de las actividades se ajusta para obtener el dato exclusivamente para personas morales. Como se verá, en algunas ocasiones será necesario recurrir a fuentes alternas para realizarlo.

Actividad Exenta 1: Agricultura, Ganadería y Pesca

El SCN presenta un excedente bruto de operación para esta gran división. Sin embargo, éste debe ajustarse para obtener el neto y restarle otros agentes económicos diferentes a personas morales. Para obtener el ENE de esta división se utilizó el promedio nacional debido a que el SCN no desglosa el consumo de capital fijo por actividad y el censo económico no incluye el rubro. Asimismo, se considera que la misma proporción aplica para personas morales calculadas en el agregado de arriba, dada la carencia de información al respecto. El cuadro 11 presenta la estimación para los años bajo estudio. Debe aclararse que aquí se supuso que todas las personas morales utilizan la Ley que establece que para estar exento se necesita contar con un ingreso no superior a los 2 mdp anuales. Es decir, esta legislación es eludida para quedar exentos.

Cuadro 11

Agricultura Ganadería y Pesca		
(miles de pesos)	2002	2003
EE Total división 01	178,674,370	193,205,422
Consumo K fijo*	29,481,271	31,878,895
ENE Agricultura	149,193,099	161,326,527
ENE Agricultura Personas Morales**	59,677,240	63,239,999

*Se aplica depreciación 16 y 17 por ciento promedio de la economía en 2002 y 2003 resp.

**49 y 50 por ciento personas morales en total del ENE de la economía para 2002 y 2003 resp. Descont:

Fuente: SCN y Sectores Institucionales

Actividad Exenta 2: Servicios Educativos

Esta cifra está registrada de manera agregada en el SCN. Este sector se ajustó primero, con el promedio nacional, por el consumo de capital fijo para obtener el excedente neto de explotación del mismo. Posteriormente, se calculó el porcentaje de personas físicas en el sector. Para ello se asumió que la educación básica, media superior y superior se ofrece por

sociedades constituidas sin fines de lucro –llamadas personas morales sin fines de lucro. Este supuesto es muy razonable ya que para ofrecer este tipo de servicio con validez oficial y con el tratamiento fiscal especial es necesario registrarse ante la SEP (para lo primero) y ante la SHCP (para lo segundo). Así, solamente una proporción de jardines de niños y de escuelas de arte, baile, actividades deportivas, etc son personas físicas con actividad empresarial.

Con las cifras básicas de educación que publica el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se estimó que el 10 por ciento del total del estudiantado nacional se encuentra en jardines de niños, que para esos años les era permitido actuar sin registro ante SEP por lo que es plausible que la gran mayoría estuvieran registrados como personas físicas con actividad empresarial¹⁴. El rubro de “otros” representa el 8 por ciento, que asumiremos que no están constituidas como personas morales sin fines de lucro ya que el propio documento indica que este porcentaje no se encuentra con validez oficial ante SEP. Por ello, se asume que el 82 por ciento del ENE de servicios educativos son personas morales sin fines de lucro y es la parte que se le deduce para obtener la cifra definitiva. Los resultados se presentan en el cuadro 12.

Cuadro 12

Educación		
(miles de pesos)	2002	2003
Excedente Bruto Operación	59,957,221	68,588,670
Excedente Neto Operación*	50,364,066	56,928,596
Excedente Neto Operación PM**	41,270,330	46,801,717

*Se aplica depreciación 16 y 17 por ciento promedio de la economía en 2002 y 2003 resp.

** La participación de PM morales en el sector se considera 82 por ciento (ver nota)

Fuente: SCN, Cuentas por Sectores Institucionales, INEGI.

Actividad Exenta 3: Cultura

Este dato se presenta de manera conjunta entre esparcimiento y cultura y su desagregación es difícil. Piedras (2004) calculó el tamaño del sector cultura en términos del PIB. Con esta

¹⁴ Se reconoce que hay una proporción, pequeña, de jardines de niños que sí estaban registrados ante SEP y SHCP para esos años y con la figura jurídica descrita. Sin embargo, como supuesto, y debido a la imposibilidad de encontrar una fuente confiable de ello, omitimos esta cifra.

cifra fue posible obtener la proporción de la cultura en el rubro. Así, la cifra de sectores institucionales del SCN del INEGI se ajustó con una tercera parte, que es la participación de la misma en el total de la rama. Asimismo, se le sustrajo el consumo de capital fijo como se hizo con las otras ramas. El cuadro 13 presenta estos resultados.

Cuadro 13

Servicios de Cultura		
(miles de pesos)	2002	2003
Excedente Bruto Operación Esparcimiento y Cultura	52,098,910	58,381,422
Excedente Neto Operación Esparcimiento y Cultura*	43,763,084	48,456,580
Exc. Neto Cultura**	14,441,818	15,990,671

*Se aplica depreciación 16 y 17 por ciento promedio de la economía en 2002 y 2003 resp.

Fuente: Sectores Institucionales, SCN, INEGI

Fondos de Pensiones (aportaciones para incremento de reservas)

Las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, y de primas de antigüedad constituidas en los términos de esta Ley. Esta información está demasiado agregada en el SCN, por lo que se tiene que recurrir necesariamente a fuentes externas. Se toma el excedente neto de explotación para los servicios financieros y para personas morales. A este rubro tiene que aplicársele el porcentaje que representen los Sistemas de Ahorro para el retiro. Nuevamente este dato no es observable. Para aproximarlos, de las estadísticas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se obtienen los activos totales del sector financiero y aquellos de las Afores. El porcentaje que se obtuvo fue de 1 por ciento. Por ello, del excedente neto de explotación para personas morales en el sector financiero se obtiene la participación de los fondos para el retiro multiplicándolo por dicha proporción. De esta manera este rubro se presenta en el siguiente cuadro 14.

Cuadro 14

Excedente del Productor para la gran división: 08 Servicios Financieros (miles de		
	2002	2003
8 Servicios Financieros, Seguros y Fianzas	687,842,375	744,506,601
ENE Serv. Financieros*	577,787,595	625,385,545
Afores**	5,777,876	6,253,855

*Se aplica depreciación 16 y 17 por ciento promedio de la economía en 2002 y 2003 resp.

** 1 por ciento del total

Fuente: Cuentas Nacionales y CONSAR

Total de Actividades Exentas

El total de exenciones se presenta a continuación en el cuadro 15 y constituye la suma de las tres actividades exentas descritas y estimadas anteriormente.

Cuadro 15

Total de Actividades Exentas (miles)					
	Agricultura	Serv. Educativos	Serv. Cultura	Fondos de Pensión	Total
2002	59,677,240	41,270,330	14,441,818	5,777,876	121,167,263
2003	63,239,999	46,801,717	15,990,671	6,253,855	132,286,243

Fuente: Cálculos propios, con base en SCN y Estadísticas Financieras de la CNBV

Donaciones

En cuanto a las donaciones, la ley establece en el Diario Oficial de la Federación a las instituciones consideradas con fines no lucrativos que pueden recibir donativos no onerosos ni remunerativos como aquéllas que se dedican a los servicios educativos, de investigación, médicos, de asistencia social, organizaciones civiles, y servicios recreativos y artísticos, etc.

En México desafortunadamente no existe una “cultura” de donaciones para este tipo de actividades. Países como los EEUU e Israel se encuentran entre los más altos donadores del mundo con cifras superiores al 1 por ciento del PIB, tal y como se observa en el cuadro 16 de abajo. Como se aprecia ahí, para México el promedio estimado en el periodo 1995-2000 es de tan sólo 0.04 por ciento del PIB sólo igualado por Filipinas.

Cuadro 16

Filantropía
(Prom. 1995-2000)

<i>País</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>
Israel	1.29
EEUU	1.01
Uganda	0.98
España	0.87
GB	0.62
Tanzania	0.60
Hungría	0.60
Irlanda	0.55
Kenya	0.54
Bélgica	0.44
Sudáfrica	0.43
Suecia	0.40
Argentina	0.38
Holanda	0.37
Eslovaquia	0.36
Australia	0.34
Colombia	0.32
Polonia	0.28
Francia	0.28
Finlandia	0.28
Perú	0.26
Noruega	0.26
Rep Checa	0.23
Pakistán	0.22
Corea del Sur	0.18
Brazil	0.17
Austria	0.17
Japón	0.14
Alemania	0.13
Rumanía	0.10
Italia	0.09
India	0.09
México	0.04
Filipinas	0.04

Fuente: Salamon & Sokolowski (2004)

Las donaciones se obtienen entonces obteniendo el 0.04 por ciento del PIB. Este cálculo se presenta en el cuadro 17.

Cuadro 17

Cálculo de Donativos		
Año	PIB A PRECIOS CORRIENTES (miles)	Donativos (0.04 por ciento cra PIB)
1998	3,517,781,860.00	1,407,112.74
1999	4,206,742,894.00	1,682,697.16
2000	4,983,517,681.00	1,993,407.07
2001	5,269,653,640.00	2,107,861.46
2002	5,734,645,816.00	2,293,858.33
2003	6,244,985,439.00	2,497,994.18

Fuente: Cuentas Nacionales, INEGI y Salamon & Sokolowski (2004)

Pérdida del Ejercicio Anterior

Por último es preciso obtener la pérdida del ejercicio anterior para obtener la base gravable (BGPM). En los términos del primer párrafo del artículo 61 de la LISR, la pérdida fiscal se define como:

“ARTÍCULO 61.- La pérdida fiscal será la diferencia entre los ingresos acumulables del ejercicio y las deducciones autorizadas por esta Ley, cuando el monto de estas últimas sea mayor que los ingresos”.

Afortunadamente el cálculo de la pérdida del ejercicio anterior (PEA) para el año en curso¹⁵ es un indicador que el SAT calcula de manera regular. Con base en su información la PEA se presenta en el siguiente cuadro 18. Debe destacarse que este es un dato que no es público y que se obtuvo del Servicio de Administración Tributaria como lo marca la fuente al pie del mismo cuadro. Llama la atención la diferencia de esta cifra para los dos años bajo estudio. Sin duda, es un aspecto que pudiera someterse a revisión en un futuro ya que pudiera darse el caso de un error de cálculo.

¹⁵ Recuerde que es posible amortizarla los siguientes 10 años.

Cuadro 18

Pérdidas fiscales de ejercicios anteriores aplicados

Miles de pesos		
Ejercicio	Pérdidas fiscales de ejercicios anteriores aplicados	Pérdida fiscal de ejercicio
2002	129,625,913	305,046,199
2003	54,158,740	208,128,336

Fuente: SAT

El Transporte Terrestre

Este sector presenta un tratamiento fiscal especial (art. 77 LISR), que consiste en un pago del 50 por ciento de la tasa de ISR vigente para personas morales. Por este motivo es necesario disminuir este concepto de la base gravable neta. El EE de este sector se encuentra disponible en Cuentas Nacionales. Para obtener el neto, se utiliza el promedio nacional, como se ha venido haciendo a lo largo del estudio. Para ajustar por personas morales, se consideró adecuado utilizar el promedio nacional de personas morales (50 por ciento para 2002 y 49 por ciento para 2003). En adición se sustrajo el transporte proveniente de entidades públicas como el Sistema Colectivo de Transporte, etc. El resultado se presenta en el siguiente cuadro 19.

Cuadro 19

Pérdida de Recaudación Régimen Especial en Transporte Terrestre

(miles de pesos corrientes)	2002	2003
Excedente Bruto Operación Transporte	362,030,703	379,195,452
Excedente neto Operación Transporte*	304,105,791	314,732,225
ENE Transporte Sociedades**	152,052,895	154,218,790
ENE Transporte S. Privado***	139,888,664	141,881,287

*Se aplica depreciación 16 y 17 por ciento promedio de la economía en 2002 y 2003 resp.

**SE ajusta para personas morales

***SE ajusta para transporte privado con 92 por ciento

Recaudación Potencial

Se cuenta ahora con los elementos para calcular la base gravable. Esta es la base para calcular la recaudación potencial. Como se aprecia de la ecuación 4, el cálculo se puede obtener con los datos obtenidos hasta ahora. El cuadro 20 presenta esta estimación.

Cuadro 20

La Base Gravable

	2002	2003
ENEPMDDED	1,050,721,666	1,112,904,584
Act. Exentas (AE)	121,167,263	132,286,243
ENEPM-AE	929,554,402	980,618,340
Donativos*	2,293,858	2,497,994
PEA	129,625,913	54,158,740
Base Gravable (BG)	797,634,631	923,961,607

Fuente: Cálculos propios. Ver texto.

Con esta estimación es posible obtener la recaudación potencial, ya que solo es necesario multiplicar por la tasa vigente de los años 2002 y 2003, las cuales ascendían a 35 y 34 por ciento, respectivamente.

Cuadro21**Recaudación Potencial**

Año	BGN	Recaudación Potencial (RP)
2002	797,634,631	279,172,121
2003	923,961,607	314,146,946

t: Tasa ISRPM: 35 por ciento y 34 por ciento para 2002 y 2003,

A esta cantidad es necesario disminuirle los créditos fiscales, conocidos en nuestro país como gastos fiscales y la pérdida fiscal por concepto de régimen especial para transporte terrestre.

Créditos fiscales

Los Créditos Fiscales (CE en la ecuación 5 de arriba) se sustraen a la recaudación potencial. El siguiente cuadro 22 presenta las estimaciones de estos créditos provenientes de la SHCP.

Cuadro 22**Gastos Fiscales**

Miles de pesos

Concepto	2002	2003
Estímulos por proyectos en investigación y desarrollo tecnológico realizados en el ejercicio	500000	500000
Impuestos a la venta de bienes y servicios suntuarios acreditable 1/	1,852,900	264,800
Uso de infraestructura carretera de cuota	nd	1,453,000
Crédito IEPS diesel sector primario y minero	nd	8,970,000
Diesel automotriz para transporte público	404,000	5,428,000
Crédito al salario	10,071,000	33,646,000
Total	12,424,000	50,262,000

Fuente: SHCP. Presupuesto de Gastos fiscales, varios años.

Como ahí se puede apreciar el principal rubro de crédito fiscal lo constituye el crédito al salario. Observe que la estimación final de la tasa de evasión tendrá una variación importante debido al cambio abrupto de este rubro del año 2002 al 2003. Las principales

fuentes de esta variación es un cambio en el crédito al salario, y para 2003 se incluye el crédito IEPS diesel sector primario y minero.

Nuevamente, como en el caso de las PEAs, la información se obtuvo del Servicio de Administración Tributaria como lo marca la fuente al pie del mismo cuadro. Este dato, a pesar de ser público es de difícil verificación, ya que no se encuentra fácilmente en las fuentes usuales¹⁶. Asimismo, llama la atención la diferencia de esta cifra para los dos años bajo estudio. Sin duda, es un aspecto que también pudiera someterse a revisión en un futuro, ya que pudiera darse el caso de un error de cálculo.

4. Estimación de la tasa de evasión

Con base en lo anterior es posible entonces obtener la tasa de evasión. Esta se presenta en el cuadro 23. Como se puede observar la tasa de evasión asciende a 39.5 por ciento y 32.6 por ciento del potencial para la economía en su conjunto para los años 2002 y 2003, respectivamente. La diferencia entre estas dos tasas para estos años no parece deberse a una mejora en los sistemas de recaudación, o a un cambio importante en la legislación, como para poder atribuir a dichos factores el cambio abrupto. Los autores pensamos que provienen de las diferencias en las cifras de PEAs y de Gastos Fiscales. Sería recomendable que se revisaran estas cifras para poder determinar con más exactitud la tasa de evasión.

¹⁶ Existe el Presupuesto de Gastos Fiscales que se entrega a la Cámara de Diputados, pero esta es una cifra esperada y no observada.

Cuadro 23

Cálculo Tasa de Evasión		
Año	2002	2003
BGN	797,634,631	923,961,607
Recaudación Potencial (RP)	279,172,121	314,146,946
Pérdida Fiscal por Transporte (PFT)	24,480,516	24,829,225
Crédito Fiscal*	12,423,900	50,262,100
Rec. Observada (ROISRPM)*	121,282,100	122,422,900
Rec. Obs. IMPAC (ROIMPAC)*	10,708,000	14,124,000
Evasión	110,277,605	102,508,721
Tasa Evasión	0.3950	0.3263
Evasión/PIB	1.90%	1.64%

Observe también que como proporción del PIB, la evasión asciende a 1.90 y 1.64 por ciento para el 2002 y 2003, respectivamente. Estas cifras dadas las grandes variaciones en las pérdidas de ejercicios anteriores y gastos fiscales entre un año y otro bajo estudio tiene que ser vista como un rango de evasión, ya que la baja en la tasa de un año a otro no se puede atribuir a ningún cambio legal o una mejora sustantiva en la actividad de la agencia recaudadora.

V. RESULTADOS OBTENIDOS VÍA AUDITORIAS

V. RESULTADOS OBTENIDOS VÍA AUDITORIAS

La metodología internacionalmente reconocida como la más eficaz para estimar la evasión se basa en el análisis de los resultados de auditorias que se realizan con estrictos criterios de examen para tal propósito sobre una **muestra aleatoria y representativa** del universo de contribuyentes. En rigor, esta metodología capta genuinamente la evasión fiscal, pudiendo discernir fielmente la pérdida de recaudación que se origina por elusión o por evasión, misma que es de difícil identificación a partir de la metodología de cuentas nacionales.

Este enfoque propone una metodología inductiva para calcular la evasión del ISRPM utilizando el resultado de esas auditorias fiscales. Para esto, se requiere expandir los resultados obtenidos de la muestra aleatoria al conjunto del universo bajo estudio a partir de los resultados de las fiscalizaciones realizadas por la administración tributaria en un período determinado. A pesar de que se pretendía realizar una estimación con base en esta metodología, la base de datos del SAT no es representativa desde el punto de vista estadístico. Aún así, de las auditorías podemos anotar elementos interesantes que se relatan a continuación.

En materia de fiscalización, El SAT inicia cada año más de 100,000 revisiones de las declaraciones de impuestos presentadas por los contribuyentes. De ellas, para 2004 se terminaron cerca de 70,000 en todos los tipos de revisión. Sin embargo, como es de esperar, la mayoría de estas revisiones son de escritorio, siendo las auditorias integrales un número sustancialmente menor.

El personal adscrito a las tareas de auditoria y revisión (AGAFF) es de más de 6,500 personas de las cuales 50% son considerados operativos es decir personal que actúa directamente en el desahogo de las auditorias. El resto es personal de dirección y apoyo, incluido el área de Procedimientos Legales, el Área de Programación y el personal de Mando. Estos últimos, también participan directamente en el desarrollo de las auditorías. Es importante notar que esto no incluye el área de grandes contribuyentes, la cual se maneja de manera independiente.

En los cuadros 24 y 25 se presentan algunos indicadores que dan cuenta del accionar del SAT en perspectiva comparada.

Cuadro 24 Indicadores de fiscalización

País	Auditorias Anuales (1)	Casos por Auditor	# habitantes por funcionario tributario	# funcionarios por punto del PIB (%) recaudado	# de declaraciones por funcionario tributario (2)
Argentina	19.000	11.2	1.890	1.000	277
Chile	9.152 (3)	50	4.051	146	899
Mexico	46,800	13	3,054	2,976	

Notas:

(1) Incluye sólo auditorias profundas

(2) Incluye sólo el número de contribuyentes activos que declararon IVA y/o ISRPM.

(3) Incluye auditorias de firmas y controles de franquicias exportadoras y otros permisos especiales.

Fuente: Cálculos propios basados en: Argentina: Control de Gestión (1998), Chile: SII (1999C), México: Das Gupta (1997)

Cuadro 25. Comparación de Indicadores de Costos y Número de Oficiales

País	Costo AT* /PIB	Habitantes por funcionario Tributario
Argentina	0.37	1.890
Chile	0.12	4.051
U.S.	0.10	2,657
España	0.14	650
Mexico	0.16	3.054

* A: Administración Tributaria

Fuente. Cálculos propios basados en: Argentina: Control de Gestión (1998), Chile: SII (1999C)

Como ya se anotó, con el fin de realizar una estimación de la evasión a través de auditorias, el SAT proporcionó dos muestras. Una aleatoria y otra dirigida, las cuales son de diferentes tamaños y fueron diseñadas con distintas metodologías, objetivos y alcances. A continuación se presentan algunos resultados.

Muestra Aleatoria

En 2003 se decidió, por iniciativa de la AGAFF, realizar una selección aleatoria de casos para auditorías integrales¹⁷ y analizar los resultados de los mismos.¹⁸ Originalmente se estableció un número que superaba los 4,000 casos en todo el país. Sin embargo, a la fecha sólo se cuenta con 978 auditorías terminadas. El resto se divide en dos grupos: las que están en proceso y las que se encuentran pendientes de iniciar. Esto implica que esta submuestra de 978 observaciones no es representativa del universo de Persona Morales. Una comparación con programas similares refleja perfectamente las limitaciones de esta muestra como lo hemos referido desde la introducción de este documento. El *Tax Compliance Measurement Program* (TCMP), Programa de Medición de Cumplimiento Tributario utilizando el método de auditorías en EEUU se basa en más de 50,000 casos para poder segmentar el universo y hacer estimaciones sectoriales y por niveles de tributación con buena confiabilidad. De acuerdo con este programa, en 2001, el sub-reporte (no incluye la falta de declaración y la falta de pago parcial o total) de ISR en corporaciones encontrado ascendió a 17.4 por ciento, de los cuales el 83 por ciento provino de empresas grandes con activos mayores a 10 millones de dólares.

A pesar de estas limitaciones, consideramos que este estudio aporta algunos resultados preliminares acerca del comportamiento de los contribuyentes que están bajo el control o supervisión directa del SAT, los cuales no se deben omitir. Más importante aún, permite una aproximación empírica a los retos que se plantean a la política de fiscalización. Alguno de los hallazgos son:

Primero, de estas 978 observaciones sólo el 12.5% no muestra ninguna irregularidad. Es decir, en el 87.5% de las auditorías se encontró algún tipo de incumplimiento. Este porcentaje tan alto de incumplimiento se puede deber a un sesgo en la muestra. Por ejemplo, al momento de realizar estas auditorías se eligieron aquellas empresas donde se tenía una probabilidad alta de encontrar evasión. Sin embargo, el porcentaje es lo suficientemente alto para enviar una señal de alerta al SAT.

¹⁷ En teoría, para este tipo de programas, estas auditorías deberían ser exhaustivas, incluyendo inventarios. No se trata de una auditoría normal donde se indaguen ciertas sospechas de evasión sino de una auditoría que investiga integralmente todos los aspectos de la empresa para estimar lo más fielmente posible los niveles de tributación potencial del contribuyente.

¹⁸ Esta muestra fue originalmente aleatoria luego de un proceso previo de estratificación, particularmente por niveles de tributación, excluyendo a los Grandes Contribuyentes. Así esta muestra solo es representativa de los Pequeños y Medianos Contribuyentes

Segundo, de las empresas a las que se les encontró alguna irregularidad, el 86.3% aceptó la falta, mientras que el 13.67% restante está dentro en un proceso de disputa contra lo encontrado por el auditor. Pero, más importante, es notar que solo muy pocos son los que están en desacuerdo con el dictamen.

Tercero, estas empresas están repartidas por todo el territorio nacional y muestran los mismos porcentajes de incumplimiento, por lo que podemos afirmar que es un fenómeno a nivel nacional y no concentrado en alguna región en particular.

Finalmente, se recomienda que se haga el esfuerzo por terminar del programa de auditorias para tener la información completa para tener un dato duro de la evasión en Personas Morales. Además, se debe incluir una muestra aleatoria de Grandes Contribuyentes para tener la representatividad total del universo.

Algunas conclusiones parciales de las auditorias

1. En primera medida debemos recalcar que debido a que las revisiones terminadas a la fecha corresponden a una porción pequeña de la muestra y no son representativas de la misma, las conclusiones no pueden ser generalizadas.
2. El 87% de las empresas auditadas de esta muestra tenían algún nivel de incumplimiento.
3. En un programa de carta-invitación a contribuyentes para rectificar algún aspecto de la declaración de impuesto arrojó para este grupo de contribuyentes que un 16 por ciento del total se auto corrigieron.

VII. RECOMENDACIONES EN MATERIA JURÍDICA

VII. RECOMENDACIONES EN MATERIA JURÍDICA

Esta sección presenta propuestas tendientes a combatir la evasión y elusión fiscal en materia de impuesto sobre la renta aplicable a personas morales.

Asimismo, estas propuestas son tendientes a fomentar una ampliación en el padrón de contribuyentes, misma que se refleje en una mayor recaudación de impuesto sobre la renta.

Promover operaciones a través de sistema financiero

Con objeto de efficientar la fiscalización de las operaciones realizadas por personas morales, se propone un mecanismo mediante el cual se buscaría fomentar que la mayor parte o, en su caso, la totalidad de las operaciones que realicen personas morales se efectúen a través de operaciones registrables en el sistema financiero.

Tanto la Ley del Impuesto sobre la Renta como el Código Fiscal de la Federación prevén diversos requisitos para que los contribuyentes puedan deducir las erogaciones que realizan en el curso normal de sus operaciones. El gran número de requisitos que deben cumplir los particulares dificulta la fiscalización de dichas operaciones por parte de las propias autoridades fiscales en el uso de sus facultades de comprobación.

Asimismo, los diversos requisitos que deben reunir los comprobantes fiscales, han sido pretexto para que algunos contribuyentes busquen mecanismos de elusión a través de la adquisición de comprobantes falsos o apócrifos.

Por lo anterior, se sugiere que se modifiquen las disposiciones fiscales para permitir que quienes realicen operaciones a través del sistema financiero puedan efectuar la deducción de las erogaciones que realicen, amparando estas operaciones con un comprobante simplificado que se emita a través del sistema financiero; o bien, con el propio soporte documental de las operaciones realizadas a través de la banca (ejemplo, el propio estado de cuenta).

En este caso, las personas morales quedarían relevadas de cumplir los diversos requisitos formales previstos hasta la fecha.

Para estos efectos, pudiera preverse la facultad para las autoridades fiscales de establecer los medios válidos para comprobar estas erogaciones.

La medida está encaminada a fomentar que las personas morales realicen la mayoría de sus operaciones a través del sistema financiero, lo que facilitaría la fiscalización de las operaciones realizadas por los contribuyentes, además de que otorgaría a las propias autoridades herramientas más eficientes para el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Por una parte, la fiscalización de las operaciones realizadas a través del sistema financiero serían tendientes a fomentar que la información se automatice, obteniendo resultados más ágiles y oportunos, al tiempo que la autoridad identificaría a las personas que no utilicen dichos medios, en las cuales pudiera concentrar revisiones de mayor detalle.

Por otra parte, esta medida también pudiera fomentar la ampliación del padrón fiscal ya que para acceder a los medios bancarios, las personas están obligadas a contar con su Registro federal de Contribuyentes.

Mecanismos de retención

Como se ha venido comentando a lo largo del presente documento, uno de los problemas que inciden en la recaudación es que las personas morales declaren una base menor a la que efectivamente les corresponde o que no declaren cantidad alguna, por lo que se propone modificar la Ley del Impuesto sobre la Renta incorporando dos mecanismos de retención tendientes a atenuar esta situación:

a) Retención entre personas morales

Se propone implementar un mecanismo mediante el cual se establezca la obligación para las personas morales de efectuar la retención de cierto porcentaje de las contraprestaciones que paguen al recibir servicios, arrendar bienes o adquirir bienes de otras personas morales (cerca al 10%).

Actualmente, la Ley del Impuesto sobre la Renta prevé que las personas morales deben retener el 10% de las contraprestaciones pagadas a las personas físicas, cuando estas últimas les presten servicios profesionales o les den en arrendamiento inmuebles de su propiedad, situación que lleva a optimizar la recaudación en este tipo de contribuyentes y a facilitar su fiscalización.

De este modo, se señala que establecer un mecanismo mediante el cual se imponga la obligación de retener cierto porcentaje sobre las contraprestaciones que se paguen entre personas morales por las actividades antes señaladas, mejoraría la recaudación al impedir que las personas morales puedan declarar una base fiscal menor.

Asimismo, mediante el mecanismo de retención propuesto se facilitaría la fiscalización de las operaciones celebradas entre personas morales.

Con objeto de implementar esta propuesta, y a fin de obtener resultados de forma inmediata sin generar un perjuicio a las personas morales que paguen adecuadamente sus impuestos, se propone que este mecanismo contemple la posibilidad de realizar un acreditamiento universal respecto de las retenciones efectuadas a las personas morales que se ubiquen en dicho supuesto.

De esta forma, los contribuyentes podrían acreditar las cantidades que les sean retenidas, contra las que tengan que pagar por adeudo propio o por retención a terceros, incluyendo sus accesorios, por cualquier impuesto federal distinto a los que se causan con motivo de la importación.

Este acreditamiento evitaría causar problemas de flujo de efectivo para aquellas personas morales que cumplen adecuada y oportunamente con sus obligaciones fiscales.

La medida en su conjunto, permitiría recaudar un porcentaje de las contribuciones a cargo de quienes pudieran regularmente estar declarando una base menor de impuesto sobre la renta o incluso no estar cumpliendo con las obligaciones a su cargo.

Entendemos que la retención entre personas morales es un mecanismo utilizado por otros países como son la República de Chile y el Reino de España.

No se deja de advertir que implementar este mecanismo de retención, puede originar que, en la práctica, algunos contribuyentes omitan el entero del impuesto correspondiente, no obstante la responsabilidad solidaria que les es aplicable, con el consiguiente efecto en la recaudación total.

b) Retención máxima sin comprobante

Las personas morales se encuentran obligadas a obtener comprobantes que reúnan requisitos fiscales por las operaciones que realicen. Esto sin lugar a dudas es una medida adecuada; no obstante, perjudica a quien por razones estrictamente de negocios deben adquirir bienes y servicios, o arrendar bienes, de personas que expiden comprobantes que no reúnen todos los requisitos previstos en las disposiciones fiscales.

Con objeto de que a través de las personas morales pudieran establecerse mayores controles para evitar la evasión fiscal, se propone implementar un mecanismo mediante el cual se permita la deducción de las erogaciones efectuadas por parte de las personas morales por la adquisición de bienes o servicios, así como por el arrendamiento de bienes, en favor de personas físicas o morales sin que éstas últimas les proporcionen comprobantes que reúnan requisitos fiscales.

Para implementar lo anterior se propone establecer que la citada deducción procedería siempre que se obtenga un comprobante simplificado, y que las personas morales que efectúan el pago de la contraprestación correspondiente retengan un porcentaje prácticamente equivalente a la tasa máxima de impuestos (pudiera ser el caso de una retención de un 25%).

Se considera que esta medida tendría un doble propósito, por una parte buscaría incrementar la recaudación de impuestos y por otra, fomentar el cumplimiento en el pago de los mismos a aquellas personas que sustentan el incumplimiento de sus obligaciones fiscales por la dificultad que les representa tener los medios para hacerlo.

Al igual que en el caso anterior, debiera permitirse un acreditamiento universal de dicha retención ya sea contra adeudos propios o por retención a terceros por impuestos de

cualquier clase distintos de los de importación, para no afectar a quienes si cumplen con sus obligaciones fiscales.

Para hacer eficaz esta medida tendría que establecerse la responsabilidad solidaria para quien deba efectuar la retención, hasta por el importe de la misma.

Servicios prestados por personas morales acreditables para personas físicas

Actualmente, las personas morales que prestan servicios a personas físicas pudieran declarar bases de impuestos menores, respecto de los servicios que presten a dichas personas.

Lo anterior, ya que no existe razón alguna para que las personas físicas soliciten un comprobante, respecto de los servicios que les fueron prestados.

Al respecto, se propone que las personas físicas se encuentren facultadas para considerar como acreditable, contra el impuesto anual que les resulte a su cargo, un porcentaje menor por las contraprestaciones que hubieren pagado durante el ejercicio a personas morales que pertenezcan a determinados sectores que tradicionalmente permanecen en la economía informal. Dicho porcentaje podría fluctuar entre un 2% y 5%.

Esta medida fomentaría que las personas físicas estén interesadas en solicitar un comprobante fiscal, respecto de dichas operaciones por el monto auténtico de las mismas.

Asimismo, esta medida pudiera dirigirse a la contratación de cierto tipo de servicios o de sectores en particular, en los que exista mayor incidencia de defraudación. Tal pudiera ser el caso de los servicios de construcción y remodelación en inmuebles destinados a casa habitación, talleres mecánicos, entre otros.

Sustitución del Impuesto al Activo

Con objeto de eficientar la recaudación en México entre contribuyentes personas morales se considera necesaria la eliminación del impuesto al activo como un impuesto complementario al Impuesto Sobre la Renta, y en sustitución se propone la incorporación

de un impuesto sobre la renta sobre ingresos ordinarios como un impuesto mínimo a cargo de los contribuyentes.

El Impuesto al Activo se estableció en el ejercicio de 1989 como un impuesto mínimo, complementario del Impuesto Sobre la Renta, el cual deben pagar las personas morales respecto de sus activos y deudas, en los ejercicios en los que el impuesto al activo causado es mayor al impuesto sobre la renta, o en su caso, cuando este último gravamen no se cause por haber incurrido en pérdidas o haberse utilizado pérdidas pendientes de amortizar de ejercicios anteriores contra la utilidad del ejercicio.

Durante los ejercicios en que ha estado vigente la Ley del Impuesto al Activo, ha resultado cuestionable la forma en que se determina la base de dicho impuesto, ya que en vez de gravar los activos netos de los contribuyentes, entendidos éstos como la diferencia de los activos menos sus pasivos, el impuesto se calcula sobre una cantidad que sólo contempla la disminución de ciertos pasivos y no de todos los existentes, lo cual necesariamente provocaba una distorsión en la base del impuesto.

Por otro lado, la propia estructura del impuesto que permite la disminución de ciertos pasivos, lejos de fomentar una estructura sana de los negocios en el país, llega a provocar la contratación de pasivos lo que en ocasiones se traduce en posiciones financieras débiles.

Además, en épocas de crisis económicas en donde los contribuyentes registran pérdidas operativas y fiscales, el impuesto al activo viene a complicar aún más su situación, puesto que en lugar de utilizar todos sus recursos para el saneamiento de la empresa, cantidades significativas deben destinarse al pago de este impuesto, que si bien es factible recuperarlas en el futuro y bajo ciertas circunstancias, sin duda provoca un incremento en la carga financiera de los negocios, pudiendo en ocasiones llegar a representar un gasto en definitiva si no logra recuperarse.

Por su parte, la propia Ley del Impuesto al Activo presenta dificultades técnicas inherentes al objeto del impuesto, dado que por situaciones de carácter extrafiscal la mayoría de las disposiciones contenidas en la misma no han sido reformadas desde su entrada en vigor.

Por lo anterior, se considera necesaria la eliminación del impuesto al activo, -tributo que pudiera desalentar la inversión y fomentar indirectamente la evasión del pago del impuesto-, para crear un nuevo impuesto mínimo.

Para hacer operante el que exista un impuesto mínimo que efectivamente resulta indispensable dentro del sistema tributario mexicano, se propone que se establezca en sustitución al impuesto al activo, un impuesto sobre la renta sobre ingresos ordinarios como un impuesto mínimo a cargo de las personas morales.

Dicho impuesto se calcularía determinando una base fiscal sobre operaciones ordinarias o recurrentes, y sobre dicha base se aplicaría una tasa de impuesto mínima (por ejemplo del 1.7%).

La base fiscal estaría determinada considerando únicamente los ingresos atribuibles a la actividad ordinaria del contribuyente, afectados con las deducciones que estén identificadas con dichos ingresos.

Para tales efectos, las deducciones aplicables en el régimen general, tendrían que ser susceptibles de ajustes para eliminar las deducciones de aquellos conceptos o situaciones extraordinarias, o que difieran impuesto sobre la renta. Ejemplos de partidas que tendrían que ajustarse son la deducción inmediata de inversiones, enajenación de ciertos bienes, entre otros.

Una vez determinado el impuesto por operaciones ordinarias, éste sería acreditable contra el impuesto sobre la renta regular que determinen en el ejercicio los contribuyentes, de tal forma que al igual que ocurre actualmente con el impuesto al activo, solamente se pagaría la mayor entre ambas cantidades.

En cualquier caso, los contribuyentes estarían pagando impuesto sobre la renta, ya sea sobre su base tradicional, o bien, sobre la base de operaciones ordinarias.

Este impuesto mínimo tendría la característica de ser pagado sobre la base de la obtención de ingresos en el ejercicio, lo que estaría más apegado a la capacidad contributiva de las personas morales.

Asimismo, este impuesto mínimo pudiera prever una exención para empresas con ingresos menores, de tal forma que como actualmente ocurre a través de las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación (y antes mediante Decretos presidenciales), los contribuyentes con una capacidad contributiva mínima, estarían exentos del pago de dicho impuesto, hasta que su crecimiento a nivel de ingresos les permita contribuir al gasto público. Evidentemente, esta exención resultaría aplicable dependiendo de un cierto nivel de ingresos.

Adicionalmente, pudiera establecerse como parte de esta mecánica, el que el impuesto mínimo pagado por los contribuyentes, pudiera ser susceptible de acreditamiento contra el Impuesto Sobre la Renta causado en ejercicios futuros.

Con esta modificación se conseguiría mantener un impuesto mínimo que puedan recaudar las autoridades fiscales, con el beneficio de que el mismo se determinaría sobre la propia base del Impuesto Sobre la Renta, ajustando partidas y eventos extraordinarios que pudieran reconocerse a lo largo de un periodo de tiempo razonable y no reconocerse en un sólo ejercicio.

Se considera que este impuesto facilitaría la aceptación por parte de los contribuyentes, bajo el argumento de que no existe una carga administrativa adicional para ellos, pues el control y administración de este impuesto sería sobre las mismas bases que el impuesto sobre la renta, debiendo efectuar únicamente ajustes a partidas y eventos extraordinarios.

Entendemos que este tipo de gravamen se encuentra previsto actualmente en el sistema tributario de otros países.

Impuestos al consumo sustitutos de impuesto sobre la renta

Con objeto de reducir la evasión fiscal por parte de algunas personas morales, se propone reducir la tasa aplicable al impuesto sobre la renta y a cambio aumentar las tasas aplicables en los impuestos federales que gravan el consumo.

Esta medida, evidentemente, pretende disminuir la posibilidad de que los contribuyentes personas morales paguen el impuesto sobre la renta a su cargo sobre una base que autodeterminen y que pudieran manipular para lograr una reducción del impuesto.

En sustitución, el incremento en las tasas de los impuestos al consumo por una parte involucra a un recaudador del impuesto, quien es responsable solidario del entero del mismo y por otra, pudiera facilitar la fiscalización de las operaciones que realicen dichos contribuyentes.

Por otro lado, un sistema fiscal basado en la causación del impuesto a cargo de las personas morales respecto del consumo de las mismas, permitiría un sistema más equitativo, ya que las personas morales pagarían en relación a su consumo y éste seguramente se daría en función a su nivel de ingresos.

Adicionalmente, la recaudación a través del mencionado sistema fiscal pudiera disminuir los costos administrativos y de vigilancia de las autoridades fiscales.

Deducción del costo de lo vendido

Una de las modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta para el ejercicio de 2005 fue la relativa a considerar como deducible el costo de lo vendido, en sustitución de la deducción con motivo de la adquisición de mercancías, materias primas, productos semiterminados o terminados.

Como es sabido, dicho sistema de deducción del costo de lo vendido ya fue utilizado anteriormente en el sistema fiscal mexicano, y una de las razones que originaron la sustitución en 1987 de ese sistema fue la imposibilidad práctica para que las autoridades fiscales pudieran fiscalizar adecuada y oportunamente este rubro en el uso de sus facultades de comprobación. Esto, según lo señalado por el propio Legislativo en la Exposición de Motivos.

Desafortunadamente, es claro que la dificultad en la fiscalización de este sistema se agudizará con el transcurso de los ejercicios en que los contribuyentes lo apliquen. Incluso, ya en el cierre del ejercicio de 2005 se han presentado múltiples interpretaciones en cuanto

a la aplicación del régimen de referencia, pero lo más grave es que todas ellas pudieran tener sustento en la práctica contable que establece los diversos criterios aplicables para la determinación del costo de lo vendido.

De hecho, la propia práctica contable reconoce que la aplicación de los sistemas de valuación del rubro de inventarios y de todo el mecanismo inherente a la determinación del costo de lo vendido resulta extremadamente complejo, más aún, dado que el costo de ventas es un tema con un alto grado de especialización, éste ha sido objeto de diversos análisis por parte de diversas comisiones de profesionales expertos en la materia contable, así como objeto de diversas publicaciones y bibliografía con el fin de analizar las implicaciones inherentes a este tema.

De lo anterior se desprende que, el sistema implica un alto grado de especialización técnica. Además, el sistema puede involucrar la revisión de varios ejercicios previos para poder determinar el costo de lo vendido del ejercicio y como ya se dijo, puede llegar a distintas interpretaciones validamente sustentadas en la técnica contable, sin que exista una conclusión única.

Es evidente que esto representa un problema de fiscalización muy importante, ya que se requerirá que las personas que lleven a cabo la revisión de estos rubros tengan un alto grado de capacitación técnica, y aun así, esta situación no garantiza la correcta fiscalización de los contribuyentes, ya que pueden adoptarse múltiples conclusiones acerca de la determinación del costo de lo vendido.

En el largo plazo, es previsible que esta situación se traduzca en mayores cargas de trabajo para las propias autoridades, pues además de que la fiscalización será considerablemente más compleja, seguramente se incrementarán los asuntos que se tendrán que dirimir ante los tribunales con los particulares, toda vez que el sistema puede derivar en conclusiones validamente distintas.

Asimismo, se puede advertir que los problemas de fiscalización se irán acrecentando con el transcurso del tiempo y en la medida en que el sistema se vaya implementando por parte de los particulares.

Derivado de todo lo anterior, se propone evaluar la posibilidad de regresar al sistema de deducción anterior, consistente en la deducción de la adquisición de mercancías, materias primas, productos semiterminados o terminados.

Al respecto, se considera que si bien el sistema de deducción con base en la adquisición de las mercancías, materias primas, productos semiterminados o terminados, adolece de que no coincidan los momentos de acumulación del ingreso y de la deducción de la erogación correspondiente, este régimen resulta considerablemente más práctico y seguro para que las autoridades fiscales puedan ejercer sus facultades de comprobación.

Lo anterior, ya que la fiscalización de los contribuyentes es mucho más sencilla de efectuar y especialmente porque no existe la posibilidad de llegar a múltiples conclusiones o interpretaciones.

Aun cuando se puede advertir que el mecanismo de deducción de mercancías al momento de su adquisición presenta efectos negativos en la recaudación, dado que ciertos contribuyentes, con objeto de reducir su base fiscal, puedan sobre inventariarse al cierre del ejercicio, se considera que la reinstalación de este sistema puede complementarse con reglas en la propia Ley del Impuesto sobre la Renta que limiten este tipo de prácticas.

VI. LECCIONES DE POLÍTICA

VII. LECCIONES DE POLÍTICA

Las implicaciones que las estimaciones presentadas se facilitan con el uso de un cuadro que contiene los principales rubros estimados como porcentaje del PIB, para darse una idea de la magnitud de los fenómenos. Para ello se presenta el siguiente cuadro 27.

Cuadro 27

Principales Rubros (porcentaje PIB)		
	2002	2003
Deducciones	4.1%	4.2%
Act. Exentas	2.1%	2.1%
Recaudación Potencial	4.9%	5.0%
Rég. Esp. Transporte t	0.4%	0.4%
Gastos Fiscales	0.2%	0.8%
Recaudación Observada	2.3%	2.2%
Evasión	1.90%	1.64%

Fuente: Cálculos Propios

De este cuadro se desprende lo siguiente:

- a) Las deducciones establecidas por la LISR le costaron al país 4.1 y 4.2 por ciento del PIB para los años 2002 y 2003, respectivamente. Si bien en ocasiones algunas de ellas son necesarias para mantener la competitividad de la industria, es necesario que se evalúen seriamente para determinar cuáles están fuera de estándares internacionales.
- b) Las exenciones le cuestan al país alrededor de 2.1 por ciento del PIB. Si bien las actividades educativas y de cultura debieran fomentarse, el sector agrícola, ganadero y pesquero podría estudiarse con más profundidad de manera que el subsidio llegue verdaderamente a quien más lo necesite. Este estudio sugiere que las grandes empresas agroindustriales utilizan los vacíos de la LISR para eludir el impuesto.
- c) El tratamiento especial para el transporte terrestre de empresas constituidas (es decir, sin incluir las personas físicas con actividad empresarial) le cuesta al país 0.4

por ciento del PIB para los años bajo estudio, o más de 24 mil millones de pesos. Habría que evaluar este tipo de tratamientos, cuya historia parece obedecer a motivos políticos.

d) Los gastos fiscales equivalen a 0.2 y 0.8 por ciento para los años 2002 y 2003, respectivamente. Nuevamente, un estudio a nivel internacional sería recomendable para poder determinar la pertinencia de estos esquemas. Recuerde que estas cifras hay que verlas con cautela dada su variación de un año a otro.

e) Adicional a las pérdidas fiscales, la evasión de las personas morales se encuentra entre 1.64 y 2 por ciento del PIB, cifra alta para un país con necesidades sociales y de infraestructura.

Una de las principales implicaciones es que existe demasiado tratamiento especial que facilita la evasión y elusión, además de representar grandes pérdidas fiscales al erario. **Como ejercicio**, se calculó la recaudación potencial de un impuesto único sin deducciones, y sólo considerando como actividades exentas la educación y la cultura y la posibilidad de amortizar pérdidas de ejercicios anteriores. Esta cifra de impuesto único de 25 por ciento haría que la recaudación potencial ascendiera para 2003 a poco más de **5 puntos porcentuales del PIB** para personas morales. Hoy día se recauda 1.97 del PIB por ISRPM (sin considerar el IMPAC). Es decir, que una tasa única de impuesto aumentaría la recaudación en 3 puntos porcentuales del PIB sin tratamientos especiales ni evasión, que serían compensados parcialmente con la baja en tasa impositiva y con la simplificación en la administración del impuesto. Sin duda esto incrementa competitividad al país y reduce la evasión¹⁹. Este ejercicio se basa en no restar las deducciones que se hicieron aquí, aunque no son todas las deducciones permitidas por la ley y que los contribuyentes realizan, sólo las que no están incluidas en el SCN. Por lo tanto, esto debe tomarse con las reservas del caso.

Por otro lado, el análisis y las estimaciones aquí realizadas pueden arrojar ciertas lecciones de política, hacia donde debiera dirigirse el esfuerzo para disminuir la evasión. Sin embargo, se reconoce que se requiere de una mayor profundización, dada la naturaleza de las mismas. El

¹⁹ Debe enfatizarse que habría que añadir la recaudación de una tasa única a toda persona física.

mayor hallazgo del estudio es la estimación de la evasión del ISRPM, que se ha realizado por vez primera en nuestro país de forma pública.

Para entender el impacto y la propia eficiencia de un sistema tributario no sólo se debe analizar su estructura, la base gravable y las distintas tasas, sino también –y quizá igualmente importante- se debe analizar cómo se administra el sistema tributario y cómo se aplica la propia ley. Es decir, es importante estudiar cómo se recaudan los impuestos, quién realiza esta actividad, cómo se programan las auditorías, así como los determinantes de las mismas. Además, existen otros factores, que se explican más adelante, que también pueden explicar el comportamiento de los contribuyentes. Entre ellos, es posible incluso encontrar factores de civismo y de psicología social.

Este último punto es tan importante al grado que una estructura tributaria aparentemente progresiva puede de hecho ser proporcional o aún regresiva si los estratos de altos ingresos no cumplen con sus obligaciones o bien son los beneficiarios de una mayor elusión debido a que pueden realizar ingeniería tributaria, actividad que las pequeña y medianas empresas difícilmente pueden llevar a cabo. Así lo que aparentemente puede ser una base gravable diseñada para reflejar las diferencias en la habilidad de pago, podría de hecho producir una distribución inequitativa de obligaciones tributarias. En adición, en ocasiones la ley se aplica selectivamente, aunque este aspecto es de difícil comprobación y requeriría de un estudio al respecto.

Enfatizar la importancia del cumplimiento fiscal y su aplicación no es sólo un aspecto meramente técnico –es en realidad un aspecto cuantitativo importante. La evasión fiscal es un fenómeno perverso existente en todas las sociedades, aunque es de muy difícil medición, por lo que se requieren de aproximaciones de la misma, como se aprecia a lo largo de este documento. Reconocer la importancia de la recaudación de impuestos y la aplicación de la ley conlleva la consideración de algunos puntos importantes.

Primero, quizá el más importante, el referente a la cantidad y calidad de recursos que se deben gastar en recaudar los impuestos, así como en la aplicación de la ley tributaria. Segundo, qué castigos y/o penalizaciones se contemplan en la ley cuando se detecta la evasión. En otras palabras, es necesario calcular el beneficio marginal de un peso gastado

en recaudación y detección de evasión fiscal. Tercero, y relacionado con el anterior, la eficacia y eficiencia en la Administración Tributaria. Finalmente, la coercibilidad una vez que se haya detectado a un defraudador, es decir, qué tan eficiente es la aplicación misma de la ley.

Responder a las interrogantes recién planteadas requiere de información confiable sobre los **determinantes** de la evasión fiscal. Desgraciadamente en México hay muy poca información acerca de ello, aspecto que se evidenció durante la elaboración de este estudio. Por lo mismo, tampoco existen estudios acerca de la caracterización del cumplimiento fiscal por parte de los contribuyentes. Los economistas tradicionalmente han analizado el problema como una decisión “racional” tomada en condiciones de incertidumbre. Así, evadir impuestos es un juego que resulta en menores impuestos o en una sanción, ambas con ciertas probabilidades de ocurrencia. Si la probabilidad de ser sancionado es alta (porque existe un buen sistema de recaudación y detección de evasión), entonces la recaudación es alta; y, viceversa. Desde esta perspectiva uno podría esperar que la conducta de no cumplir con el pago de impuestos cambiará en la medida que la probabilidad de ser detectado y sancionado aumente.

Otros investigadores sociales han criticado esta visión y han sugerido que otros factores tienen importancia, como por ejemplo, la presión social, la responsabilidad civil, la eficiencia como los contribuyentes perciben que se gastan sus impuestos, entre otros.

De cualquier manera, la probabilidad de ser detectado como defraudador fiscal es relevante. En este sentido el papel de las auditorías cobran una especial relevancia, ya que ellas determinan en buena parte esta probabilidad. Un punto de cautela cabe aquí. Esta recomendación, si bien probada para otros países, debe sustentarse en un estudio detallado sobre el mismo, que no se hizo aquí. Solamente se incluye debido a que niveles relativamente altos de evasión podrían sugerir el papel de las auditorías es importante en explicarla. En este sentido es fundamental la definición de las metodologías de las auditorías. Así, una recomendación, sobre todo para grandes contribuyentes, es la **aleatoriedad** de las mismas. El SAT está empezando a realizar esto pero de manera muy

incipiente, de aquí que los resultados con la medición de la evasión por medio de auditorías tengan que ser vistos con cautela.

En el mismo tenor, un resultado que resalta aquí es que con tan solo una carta de invitación al cumplimiento, se auto corrigieron 16 por ciento del total de cartas. Esto demuestra que el elemento aleatorio en la auditoría es importante.

Para facilitar el uso de auditorías como un mecanismo efectivo en el incremento de la recaudación es necesario dotar a la autoridad fiscal con los instrumentos legales para ello. Hoy día, la legislación limita en ocasiones la realización de las auditorías. El Congreso tiene una corresponsabilidad en este sentido.

No obstante, para estudiar el incumplimiento de los impuestos primeramente hay que reconocer que éste puede tomar diversas formas. La causa bien puede ser accidental o deliberada.

El incumplimiento puede pasar bien porque el contribuyente es ignorante, descuidado, o porque sigue consejos –malos o buenos- de familiares y amigos, interpretando mal la ley, protestando simbólicamente contra el sistema tributario o la mala calidad en el gasto o reaccionando a una percepción personal de injusticia. Por último, puede estar siguiendo el consejo de un profesional que le indica cómo pagar menos impuestos haciendo elusión fiscal (que a veces resulta en evasión, por ser un mal profesional).

Sin embargo, todos estos motivos deben estar sujetos a corroboración empírica. El problema nuevamente es, por un lado, la metodología que se use, ya que mucha de la información que se requeriría no es observable. Por otro lado, cuando la información es observable, ésta no necesariamente se encuentra disponible y sistematizada, incluso al interior de la propia agencia recaudadora.

Esto sugiere fuertemente que el SAT, debe continuar intensamente con la sistematización de la información, no sólo para fiscalización sino para análisis que pueda redundar en un mejor diseño del sistema fiscal así como en mecanismos recaudatorios y de fiscalización. Los sistemas actuales no son amigables entre sí, por lo que una buena sistematización debiera permitir a las distintas áreas del SAT acceder a información que se genera en otras

instancias pero que resulta importante para el buen desempeño de sus respectivas funciones.

Por otra parte, uno de los aspectos más identificados en el incumplimiento de impuestos, reiteramos, lo constituye el impacto de las auditorías. Aunque los resultados empíricos en otros países (principalmente industrializados), sugieren distintos resultados, la mayoría de ellos destacan la importancia de las auditorías en el cumplimiento de pago de impuestos.²⁰

Es importante conocer el impacto que tienen las auditorías sobre la disposición de pago de impuestos. De acuerdo a diversos analistas y agencias recaudadoras como el *Internal Revenue Service (IRS)* consideran que las auditorías son el instrumento más importante para estimular reportes de impuestos correctos, es decir, son el instrumento que ayuda a reducir tanto la sub-estimación del ingreso como la sobre-estimación de las deducciones.

Por ello, es importante identificar los impactos que tienen las auditorías sobre la disposición de pago de los contribuyentes. De igual manera, se puede estimar cuál es la probabilidad actual de que una persona –física o moral- sea auditada.

Es importante que la Administración Tributaria revise de manera rigurosa la manera como se audita. En la literatura económica existe el consenso de que la auditoría no sólo debe focalizarse sino que debe acompañarse de auditorías aleatorias después de cierto número de años con el fin de apoyar la focalización de las auditorías, ya que impactan de manera importante la probabilidad de ser detectado. Sin embargo, esta es sólo una recomendación que emana del estudio como posible causa. Un estudio al respecto es necesario para ello.

Finalmente, en la misma línea es deseable revisar la legislación referente a auditoría y adecuarla a la política en la materia, de tal manera que impacten como se espera de ellas.

Debe reconocerse que, además de las auditorías, existen otros factores que han sido detectados en la literatura como explicativos en los niveles de cumplimiento fiscal. Primero, un factor importante que ha sido estudiado para otros países es que la evasión es

²⁰ Para una reseña ver: John Carrol. How Taxpayers Think about Their Taxes. En *Why People Pay Taxes?*. Joel Slemrod, editor. The University of Michigan Press, 1992.

más alta en aquéllos donde la percepción de la gente sobre la eficiencia del gasto público es negativa (Kent Smith, 1992).

Segundo, se ha comprobado que cuando la ciudadanía siente que la carga fiscal no es equitativa, entonces la evasión aumenta (Spicer y Becker, 1980). Tercero, desde el punto de vista psicológico se ha encontrado que el sentimiento de culpa y la presión social pueden ayudar a explicar el nivel de evasión fiscal. Pero ello sucede en países con alto contenido de presión social, como los EUA (Erard y Feinstein, 1994).

Desde el punto de vista legal e institucional, aquí se concluye que la ley presenta algunos vacíos. El análisis arroja las siguientes recomendaciones.

- Se deben redactar las leyes de manera que sean más claras y se diferencien distintos conceptos, como el de error y defraudación fiscal del Código Fiscal de la Federación. Sería conveniente analizar la pertinencia jurídica de que las penalizaciones fueran más específicas.
- Es de vital importancia planear y focalizar las auditorías pero complementarlas con aquéllas de carácter aleatorio sobre todo en grandes contribuyentes, tal y como lo sugiere el estudio para los EEUU aquí referido. En adición, es necesario una planeación más adecuada para cualquier tipo de modificación que se le quiera hacer al impuesto.
- Debe haber un esfuerzo por mantener una CONTABILIDAD DE LA RECAUDACION acorde a las necesidades de planeación, fiscalización y auditoría.
- Insistir en la mejora en la aplicación de la ley una vez detectado el fraude fiscal.
- Otro aspecto que emana del análisis legal de la sección 2, es la frecuencia con la que se modifica la normatividad en la materia. Esta puede generar, por un lado, un costo de ajuste en la agencia recaudadora para modificar de manera acorde con los cambios sus sistemas, así como capacitar al personal en este sentido. Cuando la agencia está terminando esta actividad, sobrevienen más cambios en el siguiente año fiscal. Esto, si bien sujeto a corroboración, puede ser captado por los agentes,

quienes lo utilizarían a su favor, con lo que la evasión aumenta. Por otro lado, los contribuyentes, también tienen un costo con las modificaciones, aspecto que puede incrementar la evasión. En Chile se determinó, para enfrentar este problema, adoptar una LEY DE INGRESO PERMANENTE, en la que no está permitidos las misceláneas fiscales.

- Fortalecer el área de precios de transferencia al interior de la agencia tributaria, ya que se considera que una mayor evasión se da por esta vía.

Finalmente, debe insistirse que el excesivo tratamiento preferencial en este impuesto impone costos muy altos para la sociedad y facilita tanto la evasión como la elusión fiscal. Se reconoce que su eliminación, o al menos reducción es difícil, pero debe insistirse en ello.

Referencias

- Barra Patricio y M. Jorratt. (1999) Estimación de la Evasión en Chile. Servicios de Impuestos Internos, Chile.
- Bartelsman E y Beetsma, Roel (2003). "Why Pay More? Corporate Avoidance through transfer pricing in OECD countries" *Journal of Public Economics* 87.
- Bird, Richard (1992) *Tax Policy and Economic Development*. Johns Hopkins University Press, Baltimore Maryland
- Crocker Keith y J Slemrod (2004) Corporate Tax Evasion with Agency Costs. NBER No. 10690, Boston Mass, USA.
- Elizondo, Carlos (2004) Cuando el Destino nos alcance. En México Crónicas de un país posible. José A. Aguilar, Ed. FCE-Conaculta, En prensa.
- Erard, Brian y Feinstein Jonathan (1994) "The role of moral sentiments and audit. Perceptions in Tax compliance". *Public Finances* No. 49
- KPMG (2005) KPMG's Corporate Tax Rates Survey 2004. Mimeo.
- Pak y Znadowicz (2001) Executive Summary of US trade with the World: An Estimate of 2000 Lost US Federal Income Tax Revenues due to Over-Invoiced Imports and Under-Invoiced Exports. Mimeo, Florida International University.
- Piedras Ernesto (2004). "Estimación Económica de la Cultura en México" CIDE, México DF.
- Slemrod, Joel (2004) "The Economics of Corporate Tax Selfishness" NBER working Paper series ·No. 10858, Boston Mass. USA.
- Smith Kent (1992) Reciprocity and fairness: positive incentives for tax compliance. En Slemrod Joel Why People pay taxes: Tax Compliance and enforcement. U. Michigan Press.
- Spicer M. y Lee Becker (1980). "Fiscal Inequity and Tax Evasion: an experimental approach" *National Tax Journal*.

Teera Joweira (2004). Tax Performance: A comparative Study. University of Bath, No. 7996.