

EVASION FISCAL EN MEXICO

**Alma Rosa Moreno
Mario Gabriel Budebo**

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL
CEPAL - PNUD**



**NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.789
Noviembre de 1993

Este trabajo fue preparado por la señora Alma Rosa Moreno, Directora General de Política de Ingresos y el señor Mario Gabriel Budebo, Coordinador de Proyectos Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

Los autores agradecen los comentarios de Francisco Gil Díaz, así como de Verónica Baranda Sepúlveda quien revisó cuidadosamente las versiones preliminares.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

Pág.

PREFACIO	5
INTRODUCCION	7
I. MEDIDAS DE POLITICA TRIBUTARIA PARA COMBATIR LA EVASION	9
1. Instrumentación del impuesto al activo	9
2. Reducción de avenidas de elusión fiscal	12
II. MEDIDAS PARA LA REORGANIZACION DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS	17
1. Cambios a la estructura	17
2. Cambios en las funciones	19
3. Integración de las aduanas a la administración tributaria	20
4. Modificación a la estrategia de fiscalización	23
III. LOGROS ALCANZADOS	25
IV. ESTIMACION DE LA BRECHA DE EVASION DE IMPUESTOS FEDERALES ADMINISTRADOS POR LOS ESTADOS	39
V. ULTIMAS CONSIDERACIONES	43
Notas	43
ANEXO MATEMATICO	45
1. Supuestos	45
2. Modelo	45
3. Medición empírica	55

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos Proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Se trata de una contribución al V Seminario Regional de Política Fiscal, efectuado en la sede de CEPAL, en Santiago de Chile, entre el 25-28 de Enero de 1993. Este tipo de Seminario hace parte del plan de trabajo de dicho Proyecto y su realización esta programada para la última semana de Enero de cada año. El tema central del V Seminario Regional fue la evasión fiscal, vista desde la perspectiva de las economías de la región y con un enfoque que busco integrar sus principales componentes, esto es, la evasión tributaria, la evasión aduanera y la evasión en las contribuciones a la seguridad social.

El trabajo, presentado por la Srta. Alma Rosa Moreno Razo y por el Sr. Mario Budebo, trata el tema de la evasión fiscal en México. El documento explica la estrategia legal-administrativa y las medidas adoptadas para mejorar los niveles de cumplimiento tributario. En particular se detalla el proceso de reorganización de la administración tributaria y su integración con la administración aduanera. También se presentan algunos de los resultados alcanzados en el período 1988-1991 y se describe una metodología para estimar la evasión de los impuestos federales que administran los estados. Los detalles técnicos de esta última se presentan en un Anexo Matemático.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulasen, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

INTRODUCCION

Los programas de estabilización que han seguido las economías de algunos países han terminado en serios fracasos. Esas economías no sólo han vuelto a experimentar niveles de inflación similares a los de antes de iniciado el proceso de ajuste, sino que, además, han sufrido costos adicionales que sólo se justifican a la luz de un resultado exitoso. Estas experiencias han sido útiles, pues han demostrado que una condición "sine qua non" para lograr un control adecuado del déficit presupuestal es fortalecer estructuralmente las fuentes permanentes de ingresos públicos.

Si bien se debe reducir el gasto público, dicha reducción normalmente es producto de un proceso arduo de negociaciones y de respuesta no inmediata. Es fundamental, desde la etapa inicial de un programa de estabilización, instrumentar las medidas que generen un importante aumento de los ingresos públicos, tanto tributarios como no tributarios, para evitar recurrir a la fuente "natural" de financiamiento de un alto déficit público sostenido por un largo período: el impuesto inflacionario.

Sin embargo, utilizar un aumento en las tasas impositivas y/o en los precios de bienes y servicios públicos como única vía para aumentar los ingresos, genera, además de una presión innecesaria sobre contribuyentes cumplidos y problemas de competitividad internacional, un rechazo al programa de estabilización.

México optó por seguir una vía diferente. Desarrolló una estrategia tanto legal como administrativa que obligó a aquellos grupos económicos que tradicionalmente habían experimentado privilegios, legales o no, a participar en la recaudación de una forma más acorde con su capacidad contributiva real.

En 1988, México ya contaba con una estructura impositiva moderna, resultado de una estrategia de reestructuración que tomó toda una década instrumentar. Con el sistema impositivo vigente a esa fecha, fue fácil concentrarse en la labor de perfeccionar los medios tendientes a reducir la evasión fiscal. Entre las medidas instrumentadas, destacan las siguientes:

- 1.- Detección de avenidas de elusión fiscal
- 2.- Introducción del impuesto al activo
- 2'.- Eliminación de regímenes de privilegio
- 3.- Reducción de tasas impositivas para estimular el cumplimiento voluntario.
- 3'.- Adición a la administración federal del IVA y de las aduanas

- 4.- Aplicación efectiva de penas por incumplimiento.
- 5.- Modificación de la estrategia de fiscalización con un mayor número de revisiones y con carácter más profundo.
- 6.- Reestructuración de la forma de operar de la administración tributaria

En el primer capítulo de este trabajo se presentan algunas de las medidas de política fiscal que fueron instrumentadas con el objeto de lograr una reducción de la evasión; se destaca la introducción del impuesto al activo, la eliminación de los Regímenes de Bases Especiales de Tributación y el de Contribuyentes Menores, así como el límite a algunas deducciones de empresas e individuos que no se consideran estrictamente indispensables y, finalmente, las modificaciones al Código Fiscal.

En el segundo capítulo se explica el proceso de reorganización administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, distinguiendo entre los cambios de tipo estructural y los de tipo operativo. Dentro de este capítulo se hace especial referencia a la integración de la administración aduanera a la administración tributaria y los cambios ocasionados por este hecho.

En el capítulo III se presentan algunos de los resultados que se han obtenido en los últimos cuatro años para mejorar la recaudación, y, finalmente, en el último capítulo se describe una metodología para estimar la evasión de los impuestos federales que administran los estados.

I. MEDIDAS DE POLITICA TRIBUTARIA PARA COMBATIR LA EVASION

1. Instrumentación del impuesto al activo

A finales de 1988, México fortalece el programa de estabilización iniciado un año antes, quedando como uno de los puntos neurálgicos del mismo el fortalecimiento de los ingresos tributarios. Si bien era fundamental elevar las entradas del gobierno para dar credibilidad al programa y poder financiar sanamente el gasto público, era importante también no instrumentar medidas que desalentaran la inversión y el crecimiento económicos, toda vez que el manejo de las variables macroeconómicas en un programa de estabilización puede generar por sí mismo una desaceleración de la actividad económica.

Ante esta perspectiva, un aumento en las tasas impositivas era incompatible con los objetivos macroeconómicos planteados por el programa de estabilización, no sólo por lo ya mencionado, sino porque existía el objetivo de llevar las tasas impositivas a niveles competitivos internacionalmente. Para ello, se había definido con claridad una estrategia de reducción en las tasas gravables que se había iniciado años atrás.

Existía una avenida mucho más apropiada para elevar los ingresos tributarios logrando, simultáneamente, mejorar la equidad del sistema y promoviendo una mejor asignación de los recursos. Esta consistía en la reducción de la evasión fiscal que, producto de una insuficiente presencia fiscalizadora y de leyes tributarias que dejaban espacio a manipulaciones, se había propagado a lo largo de muchos años, estableciéndose como "cultura" entre las empresas y los profesionistas.

Si bien el combate a la evasión ha sido una estrategia tradicional de todos los gobiernos recientes, fue hasta el actual cuando se decidió enfrentar el costo económico y político de un programa serio y extensivo tanto de promoción al cumplimiento voluntario como de vigilancia del mismo.

Para lograr el objetivo de reducir significativamente la evasión, se requería una serie de medidas, algunas de las cuales se podían realizar de inmediato, pero otras implicaban mayor tiempo para diseñarse y modificar la legislación. Medidas destinadas a cerrar avenidas de elusión y a aumentar la base de contribuyentes requirieron de tiempo y difíciles negociaciones para ser instrumentadas. Sin embargo, se utilizó la fuerza política propia del inicio de un período de gobierno para de inmediato instrumentar el impuesto al activo de las empresas (IA), mismo que es complementario del impuesto sobre la renta y que permite, por su propia naturaleza y estructura, mejorar el comportamiento recaudatorio de este último.

El impuesto al activo está diseñado como un pago mínimo de impuestos en un ejercicio. Aquellos contribuyentes que, a través de la manipulación contable de la base gravable o a través del abuso de precios de transferencia, presentaban utilidades nulas o inclusive pérdidas de manera recurrente para fines del pago del ISR, ahora tienen que pagar un impuesto mínimo. Dicho pago normalmente representará un anticipo respecto del ISR que se pagará en épocas en que la empresa tenga las utilidades que le permitan recuperar sus pérdidas y tener la rentabilidad mínima exigible a una inversión promedio. Además, este impuesto representa un incentivo para tener un mejor comportamiento fiscal por parte de aquellas empresas que incurren en costos importantes por el pago de esquemas de planeación fiscal. Lo mismo sucede con empresas transnacionales para las cuales el IA no es acreditable en el país donde residen.

La base de este impuesto son los activos de las empresas y los de cualquier individuo, nacional o extranjero, que permita, por una vía onerosa o no, que éstas los utilicen. La tasa se fijó en 2%, nivel que responde al impuesto que pagaría una empresa con un rendimiento mínimo sobre sus activos totales para que su operación sea económicamente rentable. Así, se determinó que un rendimiento real de 5.7% promedio sobre el valor actualizado de los activos, es el mínimo que justifica a una empresa a permanecer en el ramo en que se desempeña, aún enfrentando períodos con pérdidas.

Así, el IA no sólo constituye un límite a la evasión, sino que induce la eficiencia económica al obligar a que todos aquellos activos que, de manera permanente, tienen un rendimiento menor al mínimo mencionado, sean reasignados a un mejor uso.

Como se mencionó, el IA es complementario del ISR, de modo que no se paga la suma de ambos impuestos, sino únicamente el que resulte mayor; en otras palabras, el IA únicamente afecta a aquellas empresas que sistemáticamente evaden impuestos o son ineficientes, siendo inexistente para aquellas que, además de cumplir adecuadamente con sus obligaciones fiscales, son rentables.

Si bien este impuesto no erradica la evasión, sí permite ponerle un piso a la misma; además, se constituye en un mecanismo que da información al fisco sobre empresas que, al pagar sistemáticamente este impuesto, necesariamente manipulan la base gravable del ISR. De hecho, empresas con tasas reales de rendimiento sobre sus activos de 7, 8 y 9% por ejemplo, todavía pueden dejar de declarar 19, 29 y 36% de sus utilidades, respectivamente, y no ser afectadas por el IA.

Es importante señalar que la ley del IA contiene disposiciones que minimizan el efecto que el mismo pudiera tener sobre empresas de reciente constitución, o sobre aquellas con un nivel adecuado de cumplimiento fiscal pero que realizan actividades con un riesgo mayor al promedio o sobre inversiones que exigen largos períodos de maduración. Asimismo, contiene disposiciones para que los incentivos fiscales contenidos en la ley del ISR no se vean neutralizados por el IA. Estas disposiciones se describen a continuación:

- 1.- No se paga el IA durante el período preoperativo de una empresa o el de liquidación, y se difiere el de los dos primeros ejercicios de operación. Esto no

se aplica a ejercicios que sean posteriores a una fusión ni a contribuyentes que inicien actividades como resultado de la escisión de una sociedad.

2.- También se difiere el impuesto por dos años cuando una empresa en operación realiza incrementos netos en sus inversiones de cualquier tipo.

3.- El IA pagado en exceso del ISR puede acreditarse, en forma actualizada por inflación, hasta en los siguientes cinco períodos contra el ISR que resulte en los mismos.

4.- Únicamente se permite deducir del valor del activo para determinar la base del impuesto, las deudas contratadas con empresas residentes en el país o con establecimientos permanentes ubicados en México de residentes en el extranjero, pero no las contraídas con el sistema financiero del país, al no ser éste sujeto del impuesto. Dicha deducción tiene el sentido de no gravar doblemente con este impuesto los mismos activos que forman parte del balance de dos empresas.

5.- Para determinar el impuesto, además, a las personas físicas se les permite deducir de la base un monto equivalente a 15 veces el salario mínimo elevado al año.

Es importante señalar que el IA logró que se redujera desde el inicio la evasión, sin que fuera necesario esperar a que otras medidas instrumentadas mostraran resultados.

Medidas tales como la ampliación de la base de contribuyentes y la reducción de avenidas de elusión fiscal, que en muchas ocasiones toman tiempo sólo para ser detectadas, requieren mayor tiempo para surtir efecto. El IA permitió que la recaudación se incrementara sensiblemente desde el inicio de su vigencia, sin haber tenido que esperar a que se elevara la presencia fiscal.

El mayor cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes, inducido por una serie de medidas que se dirigieron a aumentar la presencia fiscal y el número de contribuyentes, han hecho que el IA empiece a perder importancia. Esto es obvio, toda vez que al pagarse el ISR en forma más adecuada, la recaudación resultante de la aplicación del IA se ha reducido. Para ilustrar lo anterior baste decir que mientras que en 1990 la recaudación por IA representaba el 7% del total integrado por renta y activo, para 1991 el IA ya sólo representó el 6.5% y para 1992 únicamente el 6.2%.

La recaudación del IA, como se esperaba, va perdiendo importancia en los ingresos fiscales que se derivan de las empresas, en la medida en que se mejora el control del ISR. Desde esta perspectiva, el IA es un impuesto "automático" ya que se pone en funcionamiento cuando se eleva la evasión y se desactiva cuando ésta se reduce significativamente. Su permanencia es, pues, importante ya que constituye, por sí mismo, un mecanismo de control necesario de forma continua.

2. Reducción de avenidas de elusión fiscal

a) *Eliminación de las bases especiales de tributación y del régimen de contribuyentes menores*

Estos esquemas fiscales especiales fueron originalmente creados para ser aplicados a contribuyentes difíciles de gravar, a empresas pequeñas o a aquéllos que, por la naturaleza de su actividad, no llevaban registros contables adecuados.

Si bien se justificaban en el momento en que fueron instrumentados, los beneficiarios los llegaron a considerar un derecho adquirido que peleaban por mantener año tras año, aún cuando había dejado ya de existir su justificación, ni prevalecían las condiciones que les dieron lugar.

La existencia de estos regímenes hacía que se rompiera la cadena de comprobación fiscal, favoreciendo el incumplimiento por parte de otros contribuyentes. No sólo esto, además estos regímenes desincentivaban a las empresas a crecer, pues al hacerlo, podían evidenciarse como grandes contribuyentes, verse obligadas a tributar bajo el régimen general y, desde luego, a perder los beneficios, no sólo administrativos, que representaba tributar bajo estos regímenes. Los esquemas de Bases Especiales de Tributación y de Contribuyentes Menores eran, a su vez, una cubierta legal a la economía informal (subterránea).

Dentro de estas categorías se concentraban sectores tales como la agricultura, la ganadería y la pesca, los transportistas de carga y de pasajeros, la industria editorial y un número importante de contribuyentes pequeños y medianos, que en conjunto producían el 18% del Producto Interno Bruto y contribuían únicamente con menos del 1% del impuesto sobre la renta, 0.01% del PIB.

A pesar de la fuerte oposición al cambio de régimen generada por estos sectores, se lograron eliminar estos dos esquemas de privilegio fiscal.

Con el fin de que estos grupos tributaran en una forma más equitativa, pero minimizando los costos del cambio, se diseñó un régimen fiscal simplificado del tipo de flujo de efectivo. Este nuevo régimen tiene dos importantes ventajas, a saber:

- 1.- Permite la deducción de las adquisiciones de bienes de inversión en el ejercicio en que se hacen, sin tener que calcular depreciaciones ni ajustes por inflación.
- 2.- En el caso de contribuyentes menores, permite una transición gradual al régimen general de ley, ya que sólo podrán permanecer en él mientras se encuentren dentro de los límites de ingreso establecidos. Asimismo, ahora están obligados a cumplir con ciertos requisitos formales.

La eliminación de estos paraísos fiscales no sólo permite reducir la evasión de estos grupos, sino que mejora la cadena de comprobación fiscal, permitiendo ejercer un mayor control sobre otros contribuyentes. Adicionalmente, los sectores favorecidos atraían una importante cantidad de recursos económicos hacia esas áreas, generando un grave problema de asignación y de precios relativos que se traducían en una pérdida en el bienestar social, misma que es recuperada al eliminarlos.

Asimismo, con la desaparición de estos regímenes la sociedad se ahorra una gran cantidad de recursos que eran desperdiciados en la consecución de rentas económicas y que ahora pueden canalizarse a actividades productivas.

b) *Limitación de deducciones y eliminación de exenciones*

Dentro de las medidas para cerrar canales que permitan a los contribuyentes evadir el impuesto sobre la renta, ya sea a nivel de persona física o moral, se establecieron, a lo largo de los últimos cuatro años, algunas disposiciones, las más importantes de las cuales se mencionan a continuación:

1.- Se limitó la deducibilidad de los automóviles que, al no contemplar la ley restricciones específicas para hacerla, se prestaba a un sinnúmero de abusos tanto de empresas como de personas físicas. Actualmente, se limita la deducibilidad a 20.000 USD, pero sólo en el caso en que el automóvil se destine a transporte o prestación de servicios relacionados con la actividad del contribuyente, que tenga el logotipo de la empresa visible y que pernocte en la misma.

2.- Asimismo, se limitó la deducción de gastos de viaje (hospedaje, alimentos, etc.). Por alimentación, el límite son 45 USD diarios, siempre que se realicen fuera de la ciudad en que se ubica la empresa y 95 USD por hospedaje en el extranjero. Por hospedaje, el límite de la deducción es de 300 USD diarios cuando se erogan en el extranjero, así como 70 USD por uso de automóvil.

3.- Se limitó la deducibilidad de los gastos en los comedores que proporcionan las empresas a sus empleados a un salario mínimo diario por trabajador, y sólo en el caso en que el servicio sea proporcionado a todo el personal.

4.- No son deducibles para las personas físicas los intereses devengados por préstamos.

5.- Tratándose de personas físicas dedicadas al arrendamiento de inmuebles, la deducción permitida se redujo del 50% de los ingresos al 30% en el caso de arrendamiento de inmuebles que no son para uso habitacional.

6.- Se limitó la deducción de las empresas por arrendamiento de aviones a 130 salarios mínimos por día.

7.- En el caso de los préstamos que las empresas hacen a sus empleados a tasas de interés preferenciales, los beneficiarios están obligados a acumular, como ingresos, la diferencia entre la tasa de interés de mercado y la pagada por el préstamo.

8.- Las deducciones por pérdida de capital en enajenación de acciones o títulos valor, sólo podrán llevarse contra ganancias del mismo tipo en el período en que ocurren o en los tres siguientes.

9.- Las empresas que reciban donativos, no podrán destinar a gastos administrativos más allá del 5% del monto de los mismos.

10.- Se eliminó la exención fiscal que se daba a los derechos de autor, y como compensación en la negociación, se les dio un crédito fiscal por los impuestos que pagan por los ocho primeros salarios mínimos.

c) *Modificaciones al código fiscal*

A continuación se describen una serie de medidas que han sido instrumentadas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, así como las medidas que dan mayor seguridad jurídica al contribuyente y que, como tal, lo motivan a un mejor cumplimiento.

1.- Se deben actualizar por inflación:

- a) Las contribuciones que no se cubrieron oportunamente.
- b) Las multas.
- c) Las devoluciones a cargo del fisco federal.

2.- Los contribuyentes que lleven su contabilidad utilizando registros electrónicos deberán proporcionar a las autoridades fiscales, si lo solicitan, la información sobre sus clientes y proveedores, así como la relacionada con su contabilidad, en estos medios.

3.- Se adicionaron como infracciones, entre otros, los siguientes hechos:

- a) No efectuar los pagos provisionales de una contribución.
- b) Presentar declaraciones con devoluciones a las que no se tiene derecho.
- c) No presentar aviso de cambio de domicilio.
- d) Expedir comprobantes fiscales asentando nombre, denominación, razón social o domicilio de persona distinta a la que adquiriera el bien o use el servicio correspondiente.
- e) No proporcionar datos sobre clientes y proveedores que soliciten legalmente las autoridades fiscales.

4.- Se consideran infracciones relacionadas con la contabilidad el que las personas físicas con actividad empresarial y las personas morales que hayan obtenido en el ejercicio fiscal ingresos acumulables superiores a 1.9 millones de dólares, o que el valor de su activo sea

superior a 3.8 millones de dólares, o que tengan más de 300 trabajadores, no dictaminen sus estados financieros por contador público autorizado.

5.- También es infracción no citar la clave del registro o no utilizar el código de barras que la contenga cuando éste sea obligatorio en documentos que se presenten ante autoridades fiscales.

6.- Será sancionado por delito de defraudación quien realice dos o más actos relacionados entre ellos con el único propósito de obtener un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal.

7.- Es delito no presentar declaración por más de seis meses.

8.- Se impondrá sanción de tres meses a tres años de prisión a quien determine pérdidas fiscales con falsedad.

9.- Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión a los servidores públicos que realicen la revisión física de mercancías en transporte en lugar distinto a los recintos fiscales.

10.- Los comprobantes fiscales deberán ser impresos en los establecimientos que autorice la SHCP. Estos comprobantes deben reunir los siguientes requisitos:

a) Contener impreso el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del registro federal de contribuyentes de quien los expida. Si los contribuyentes tienen más de un establecimiento, deberán señalar en los comprobantes el domicilio del establecimiento en el que se expidan.

b) Contener impreso el número de folio.

c) Lugar y fecha de expedición.

d) Clave del registro federal de contribuyentes de la persona a favor de quien se expide.

e) Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparan.

f) Valor unitario en número e importe total en número y letra, así como el monto de los impuestos que deban trasladarse.

g) Cuando se trata de ventas de primera mano de mercancías de importación, el número y la fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación.

11.- Para poder deducir o acreditar fiscalmente con base en los comprobantes, quien los utilice deberá cerciorarse que el nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes que aparecen son los correctos. Asimismo, el que los expide debe cerciorarse que los datos del adquirente que deberá poner en el comprobante, correspondan a la persona que lo solicita.

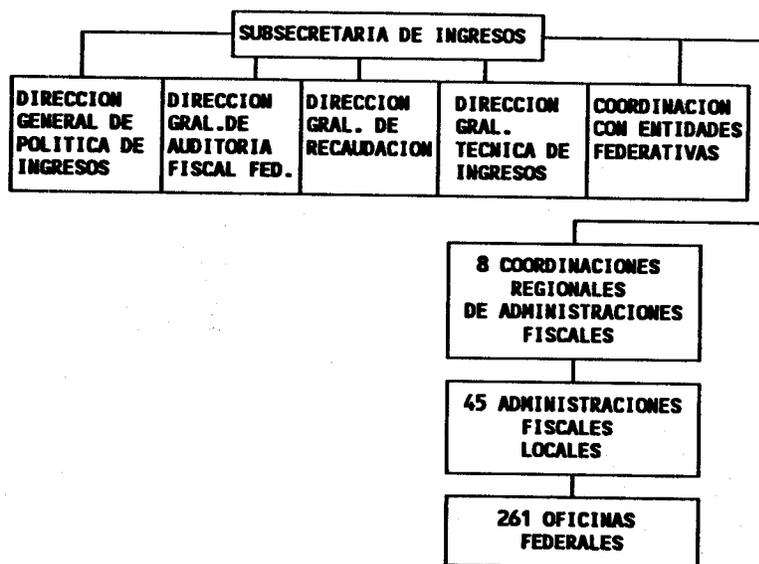
12.-Las instituciones de crédito tendrán la obligación de anotar en los esqueletos de los cheques de cuentas empresariales, el nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes del primer titular de la cuenta.

II. MEDIDAS PARA LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS

Con la intención de tener un aparato recaudatorio más efectivo y eficiente, la Subsecretaría de Ingresos ha sido objeto de una profunda reestructuración que, paralela a los cambios señalados en el capítulo anterior, ha permitido resultados alentadores en la recaudación. Los cambios pueden distinguirse entre aquéllos relacionados con la estructura y aquéllos relativos a las funciones.

1. Cambios a la estructura

La estructura de la Subsecretaría de Ingresos, a inicios de 1989, estaba organizada de la manera siguiente:



Las direcciones generales eran áreas exclusivamente normativas, mientras que las 8 coordinaciones, las 45 administraciones fiscales y las oficinas federales eran únicamente operativas.

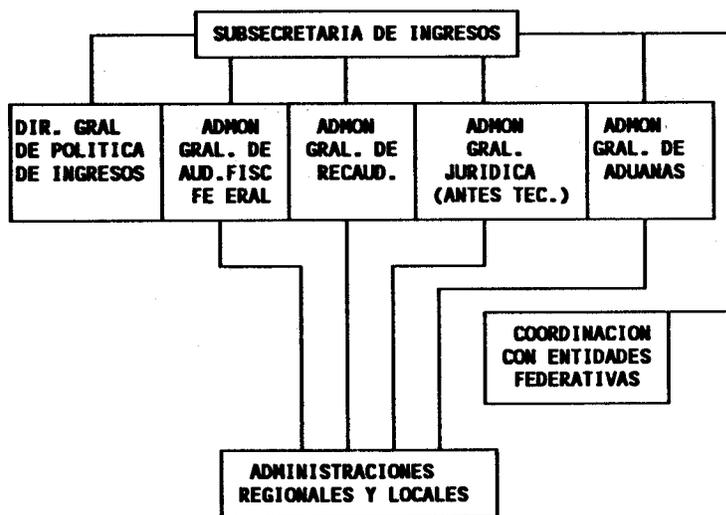
Sin embargo, la adscripción de la administración aduanera motivó el primer proceso de reestructuración de la misma, originando la reorganización de las Direcciones

Generales de Auditoría Fiscal Federal, Técnica de Ingresos y Recaudación, con el objeto de integrar a cada una de las tres últimas la parte de la función de su competencia en materia aduanera, mientras que se limitaba el rol de la primera a la administración de la operación de las aduanas.

En una segunda etapa, que entrará en vigor a finales de enero de 1993, las cuatro direcciones generales mencionadas, así como la administración tributaria regional, modifican su forma integral de operar y se transforman de la siguiente manera:

- Se crean cuatro administraciones generales de las que depende ahora directamente, no sólo la normatividad, sino también la operación regional.
- Los antiguos coordinadores de la operación regional pasan a ser supervisores de la misma y se limita el espectro de su función a una única área, es decir, se especializan. Como consecuencia de ello, se crean los puestos necesarios de este nivel para que en cada región exista un coordinador de auditoría, uno de recaudación, otro jurídico y otro aduanero.
- La operación directa de administración de los contribuyentes se llevará a cabo a nivel de las administraciones federales que crecen en número de 45 a 62, y en cada una de ellas, una vez más, habrá un responsable directo de cada función, que será supervisado por el coordinador regional que le corresponda, así como del administrador general.

De esta forma, la Subsecretaría quedará organizada como se muestra a continuación:



Los cambios anteriormente descritos permitirán además dar una mejor atención al público y ejercer una más adecuado labor de control de los contribuyentes.

El cambio de estructura, además, conlleva paralelamente la reasignación de algunas funciones entre las diversas Administraciones Generales que, al combinar las funciones de normatividad y de operación, generará una mejor administración y vigilancia del cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

2. Cambios en las funciones

Al inicio de la presente administración, se amplió el espectro de operación de la Subsecretaría de Ingresos (SSI); se le adicionó a la administración tributaria: a) la política y administración de los estímulos fiscales; b) la política y administración aduanera; c) la administración del Impuesto al Valor Agregado y d) la administración de los contribuyentes menores y los de bases especiales de tributación, anteriormente administrados por los estados.

Para poder llevar a cabo una administración más eficiente de las nuevas responsabilidades, se diseñó como estrategia la delegación a terceros de labores auxiliares de la administración; entre ellas, destacan las siguientes:

- a) la recepción de los pagos de todos los impuestos federales y la captura de los datos de las declaraciones por los bancos;
- b) el trámite de las importaciones temporales de autos por el Banco del Ejército;
- c) la captura de información de comercio exterior por los agentes aduanales;
- d) la labor auxiliar de auditoría a través de los dictámenes de contador público;
- e) la concesión a particulares de los almacenes de las aduanas;
- f) la impresión y venta de las declaraciones de impuestos por el sector privado;
- g) la operación del sistema de cómputo y de todas las funciones del área de informática por una empresa privada;
- h) la concesión del mantenimiento y la operación de los equipos de vigilancia de las aduanas, y
- i) la nueva función del segundo despacho aduanal.

Por otro lado, para poder lograr un mejor control de los contribuyentes y la unificación del pago de sus contribuciones en los bancos, se efectuó una simplificación radical en las formas de declaración y en los trámites, que reducen el contacto entre el personal y el público.

Con el objeto de mejorar la función recaudatoria y fiscalizadora, se logró aumentar las remuneraciones al personal por la vía de la creación de un fondo con las multas de carácter fiscal. Por otro lado, también se logró mejorar su calidad mediante la capacitación masiva a través de medios de difusión, como son los paquetes de videoenseñanza, los maratones fiscales, etc.

En lo que se refiere al manejo de información, en lugar del modelo anterior consistente en llevar el registro de todos los contribuyentes del país, se llevó la cuenta del contribuyente a las oficinas regionales y se dio a dichas oficinas la responsabilidad de recolectar, archivar y manejar la información. Para ello, se modernizó sustancialmente el equipo de cómputo.

3. Integración de las aduanas a la administración tributaria

Al inicio de la presente administración, México ya se había adherido al GATT adoptando los diversos códigos que dicha organización recomienda. No obstante, estos códigos y las normas que señalaba la nueva Ley de Comercio Exterior Mexicana expedida en 1986, no se habían instrumentado hasta ese momento las modificaciones al aparato aduanero que las llevara a efecto. La inminencia de la entrada en vigor de los compromisos adquiridos en el GATT (1993), dieron lugar a la necesidad de efectuar de inmediato un importante cambio en la estructura y operación de las aduanas.

Vale la pena señalar a continuación algunos de los problemas que caracterizaban la operación aduanera hasta antes de su reestructuración:

- 1.- Un elevado nivel de discrecionalidad por parte del empleado aduanal, dada la complejidad de las disposiciones en la materia y las de la tarifa arancelaria.
- 2.- Un nivel nulo de riesgo en la subdeclaración de valor de mercancías en su importación, ya que sólo se procedía a: a) revisar documentos, b) inspeccionar carga sin gran detalle y c) pagar el impuesto dentro del recinto aduanal. De ser descubierta una diferencia en contra, simplemente se liquidaba.
- 3.- Gran diversidad y complejidad de los procedimientos de despacho de mercancías.
- 4.- Misma problemática en relación con el manejo en la aduana del equipaje de pasajeros.
- 5.- Un número muy reducido de vistas aduanales tenía la obligación de reconocer toda la mercancía en todas las operaciones, lo que conducía a largos periodos de almacenamiento de la misma.
- 6.- Horarios de trabajo reducidos del personal, obligándose los importadores y exportadores a solicitar "servicios extraordinarios" que les significaban pagos adicionales.

7.- Revisiones vehiculares en fronteras y carreteras efectuadas por empleados de escasa capacitación.

8.- Abuso del régimen de importaciones temporales.

9.- Importantes barreras de entrada para poder desarrollar la función de agente aduanal.

10.- Recopilación estadística rudimentaria.

Así, al incorporar la administración aduanera a la tributaria y aprovechando la organización funcional y regional de la Subsecretaría, se estableció la supervisión y evaluación sistemáticas de la operación de las aduanas, encomendándolas a las coordinaciones regionales.

Se racionalizó la red de aduanas, suprimiendo nueve y creando una nueva; se adecuaron los horarios de trabajo de forma tal que se suprimieron los pagos por "servicios extraordinarios".

Se emitió un manual de procedimientos en la operación, con el propósito de unificar las actuaciones del personal, reduciendo con ello la desinformación e incertidumbre de importadores y exportadores.

Por otro lado, se mejoraron los salarios del personal, se le capacitó y se crearon incentivos para elevar la productividad.

Con el objeto de mejorar procedimientos, coordinar estrategias e intercambiar información, se mejoraron las relaciones aduaneras, especialmente con los países vecinos y se dio inicio a una serie de acciones para vincular al Sistema Aduanero y comunicarlo eficazmente, no sólo con otros órganos de la propia Secretaría de Hacienda, sino de la administración pública en general, así como con organismos públicos y privados vinculados al comercio exterior.

Paralelo a la reestructuración administrativa descrita, se hizo necesaria una revisión minuciosa y eventual modificación de la legislación aduanera, disposiciones que tenían su origen en la forma de operar de un país con una estructura económica cerrada y con un comercio exterior limitado. Las modificaciones en la legislación tuvieron como consecuencia inmediata una reestructuración de la forma de operar de las aduanas. A continuación se describen algunos de los cambios más importantes en la legislación y operación aduanera:

A.- Se adoptó el Principio de Autodeclaración por parte del contribuyente.

B.- Se invirtió el procedimiento de desaduanamiento: primero se pagan los impuestos; segundo, se inspeccionan los documentos y, finalmente, cuando procede, la mercancía.

C.- Lo anterior se complementó con la instauración de un sistema de revisión aleatoria (semáforo fiscal), que establece la frecuencia de las revisiones por computadora conforme al flujo de tráfico, el tipo de aduana, (terrestre, marítima, aérea), etc.

D.- Aplicación de penas muy severas para aquéllos que falsifiquen sus declaraciones.

E.- La supresión de toda disposición que permita tratamientos diferenciales fuera de ley o excepciones.

F.- Para que en todas las operaciones hubiera un responsable solidario de las obligaciones con respecto de la materia, así como para promover la recepción de la información a través de medios magnéticos ahorrando al sistema aduanero su captura, se decretó la obligación de que todas las operaciones, excepto las de pasajeros y las pequeñas, fueran realizadas con la intervención de un agente aduanal.

G.- Se revisó el estatuto de los agentes aduanales para aumentar sensiblemente su número, eliminar la regulación de sus honorarios, fomentándose así la libre competencia y la reducción gradual del costo de sus servicios.

H.- Se transformó el régimen de operaciones temporales de importación para introducir en él no sólo la autoaplicación, sino también el autocontrol; se creó una institución llamada "Cuentas Aduaneras" mediante la cual el interesado en importar, deposita en valores gubernamentales el importe de los impuestos, que recupera al sacar del país la mercancía, mientras que el régimen de operaciones temporales para maquiladoras se mantuvo intacto.

I.- Se eliminaron las revisiones sistemáticas de vehículos en carreteras, excepto en las franjas fronterizas y zonas libres.

J.- A semejanza de lo que hizo la Comisión Económica para Europa, se creó en cada aduana del país un "Comité de Facilitación Aduanera", donde tienen asiento todos los involucrados en una operación de comercio exterior.

K.- Toda vez que el cuerpo armado que apoyaba la operación (resguardo aduanal) presentaba ineficiencias difíciles de corregir, se le sustituyó por una corporación más pequeña, mejor preparada, joven y flexible, denominada policía fiscal.

Como consecuencia de las medidas anteriores, se han obtenido importantes resultados que se describen a continuación:

A.- Incremento de la recaudación de 40%.

B.- Reducción sustantiva en el tiempo para pasar la aduana.

C.- Mejora sensible de la vialidad en ciudades fronterizas.

- D.- Se hicieron innecesarios los almacenes fiscales en aduanas fronterizas y se está en proceso de privatizar los de los puertos marítimos y aeropuertos.
- E.- Menores costos y mayor honestidad y profesionalismo en agentes aduanales y empleados.
- F.- Menores costos de operación en general, por menores tiempos de despacho y mínima intervención de empleados.
- G.- Freno a la necesidad permanente de aumentar la plantilla de empleados.
- H.- Salarios más competitivos y personal más capaz.
- I.- Menores requerimientos de espacios físicos en las aduanas.
- J.- Menor tiempo para la liberación de los equipajes de pasajeros internacionales.
- K.- Descongestión de oficinas centrales debido a la autoaplicación de exenciones, autorizaciones, plazos y prórrogas.
- L.- Supervisión más frecuente y estrecha en las oficinas de campo.
- M.- Abatimiento de costos y tiempos de captura de las estadísticas de comercio exterior.
- N.- Simplificación que ha permitido la introducción de un sistema automatizado de despacho.
- O.- Relaciones más cordiales y provechosas con los servicios aduaneros de otros países, especialmente con los de Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Belice, Costa Rica y Chile.

Lo anterior es una prueba fiel de que existe un importante margen para mejorar los servicios aduanales introduciendo cambios legales sencillos y disposiciones coherentes. Instrumentando un cambio global se puede minimizar en forma importante la oposición de los pequeños grupos afectados.

4. Modificaciones a la estrategia de fiscalización

Otro instrumento estratégico en el combate a la evasión fiscal, lo ha constituido la nueva concepción en la estrategia de fiscalización. Se han establecido medidas operativas concretas en este ámbito que fortalecen la presencia fiscal, promueven el cumplimiento voluntario y como consecuencia, han logrado un aumento permanente en la recaudación. Las medidas más relevantes dentro de esta estrategia se señalan a continuación:

- 1.- Se participa a los auditores de las multas que cubren los contribuyentes producto de las liquidaciones efectuadas por ellos.

- 2.- Se aplican permanentemente exámenes de oposición para calificar su nivel de conocimiento y establecer su remuneración.
- 3.- Se cambia al grupo de auditores cuando no detectan irregularidades a los 15 días de haberse iniciado una auditoría. Esto con objeto de minimizar la corrupción, por un lado, y reducir la posibilidad de que una irregularidad pase inadvertida.
- 4.- Se realizan acciones continuas de capacitación para el mejoramiento técnico del personal.
- 5.- Se busca especializar a los auditores en la revisión de sectores económicos específicos.
- 6.- Se evalúan permanentemente, a través de visitas, las funciones de las administraciones fiscales.
- 7.- Se estableció el requerimiento de someterse a un dictamen fiscal anual elaborado por un contador público externo, para aquellas empresas (o grupo de empresas bajo el mismo control) que registren ventas superiores a 1.9 mdd, o tengan activos por un valor superior a 3.8 mdd, o empleen a más de 300 trabajadores. Dicho dictamen debe ser proporcionado en medios magnéticos, siendo el auditor corresponsable en caso de irregularidades, con la consecuente suspensión de su licencia.
- 8.- Se han introducido avanzados equipos de cómputo con alta capacidad de procesamiento que, operados por una empresa privada, están permitiendo ya cruzar enormes volúmenes de información fiscal.
- 9.- Se elaboran sofisticados programas computacionales que permiten canalizar en forma más eficiente las auditorías que se practican.
- 10.- Se vigila cuidadosamente a los contribuyentes que transitan del régimen de Bases Especiales al Régimen General de Ley.
- 11.- Se han incrementado medidas para hacer cumplir la obligación de establecer cajas registradoras de control fiscal en establecimientos comerciales, aplicando multas para aquéllos que, llegada su fecha límite, incumplen con la disposición. No obstante, se ha exceptuado a establecimientos cuyas cajas registradoras forman parte de una red computacional de control de inventarios.
- 12.- Se fomenta la cooperación en materia de fiscalización entre federación y estados, uniformando criterios de actuación a través de la celebración de convenios.
- 13.- Se firman tratados internacionales de intercambio de información.

III. LOGROS ALCANZADOS

En esta sección se presentan los resultados más importantes que se han observado como consecuencia de la aplicación de las medidas descritas en los capítulos anteriores.

En primer lugar, es conveniente destacar el aumento significativo en el número de contribuyentes que se ha alcanzado como consecuencia de una presencia fiscal más activa. Mientras que en 1988 existía un total de 13 millones de contribuyentes, para 1991 el número se había incrementado a 17.2 millones, destacando un aumento de 106% en el renglón de personas físicas con actividades empresariales que en ese lapso aumentaron de 1.51 millones a 3.11 millones.

A pesar de la importante reducción en tasas impositivas de diversos impuestos y la eliminación de algunos gravámenes, las medidas adoptadas para reducir la evasión de los contribuyentes ya existentes, así como las tendencias a aumentar el padrón fiscal, permitieron elevar significativamente la recaudación en el período 1988-1991.

La ampliación del número de contribuyentes, la eliminación de regímenes de privilegio, el aumento de la presencia fiscal y la eliminación de avenidas de elusión, permitieron que en el período 1988-1991 la recaudación por concepto del IVA creciera del 3.26 al 3.81% como proporción del PIB, mientras que la recaudación por ISR pasara de representar 4.93% del PIB a 5.18%.

Si bien a finales de 1991 se redujo la tasa del IVA en un 30%, la recaudación por este concepto cayó en menos del 20%, lo cual sólo puede ser explicado por el hecho de que se ejerció un control más estricto sobre los contribuyentes.

Las diversas medidas adoptadas, pero en particular la introducción del impuesto al activo permitieron lograr que se redujera significativamente el número de declaraciones que los contribuyentes presentaban en ceros.

En lo que se refiere a los aranceles aplicables a las importaciones, las medidas de reestructuración de la administración aduanera se reflejaron en un incremento impresionante en la recaudación por este concepto; entre 1988 y 1991, los ingresos por aranceles pasaron de representar 0.43% del PIB a 1.16%, significando un aumento real de 199% en la recaudación por este renglón, aún cuando las importaciones en este mismo período se elevaron en menos del 100%.

La aplicación más estricta de las leyes, la eliminación de lagunas que daban lugar a evasión y la constante necesidad de ampliar la base de contribuyentes no ha, sin

embargo, impedido que el Sistema Fiscal Mexicano se sitúe a un nivel altamente competitivo. Las tasas gravables en México son similares a las de nuestros socios comerciales y en varios casos, incluso menores. No sólo esto, el esquema mexicano es uno de los pocos que evita la doble tributación de las utilidades de las empresas ya que cuando los accionistas las reciben, éstas no se sujetan de nuevo a un impuesto, salvo que la empresa hubiera subdeclarado sus utilidades.

Para terminar esta sección, se consideró prudente agregar algunos indicadores de los logros en materia administrativa en el período referido.

Se ha logrado una significativa mejora en la capacitación del personal tanto administrativo como de atención al público, que se refleja en una mayor eficiencia en el funcionamiento del aparato recaudatorio, un mejor control de los contribuyentes y una más adecuada atención a los mismos.

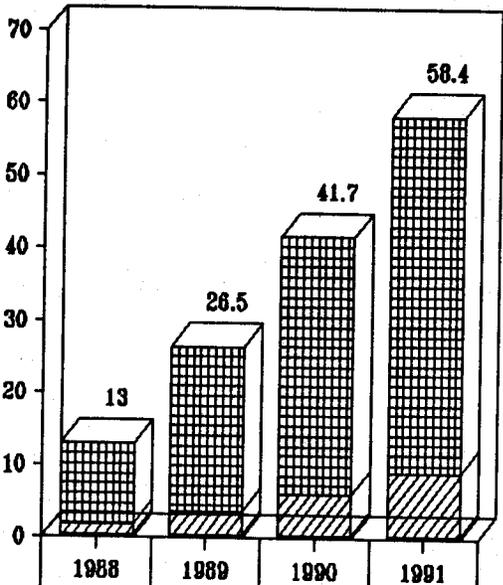
La presencia fiscal, definida como el porcentaje del total de contribuyentes que es sometido a algún tipo de revisión, se elevó entre 1988 y 1989 de 3.12% a 5.67%. Distinguiendo entre métodos ágiles y métodos profundos de revisión, entre 1990 y 1992 se han incrementado primeros en 112%, mientras que los segundos han aumentado en 151%.

Por otro lado, el porcentaje de efectividad en las revisiones se elevó de 38% en 1988 a un 90% en 1990.

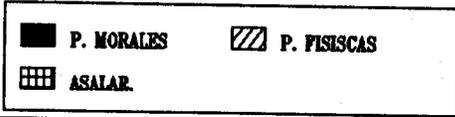
Como resultado de la reestructuración administrativa, fue posible reducir el personal de las administraciones fiscales en forma significativa. De contar con 9 213 empleados operativos en diciembre de 1987, se pasó a tener únicamente 7 425 en septiembre de 1989, lo que significó una reducción del 20%.

Finalmente, resulta conveniente señalar que el conjunto de disposiciones y medidas aplicados en los últimos cuatro años ha permitido recuperar el respeto y seriedad con que se debe ver al fisco.

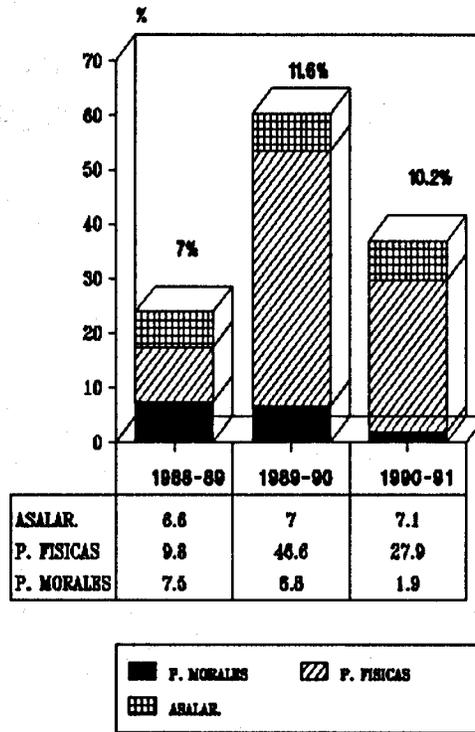
**TOTAL DE CONTRIBUYENTES ACTIVOS
(MILLONES)
CUADRO 1**



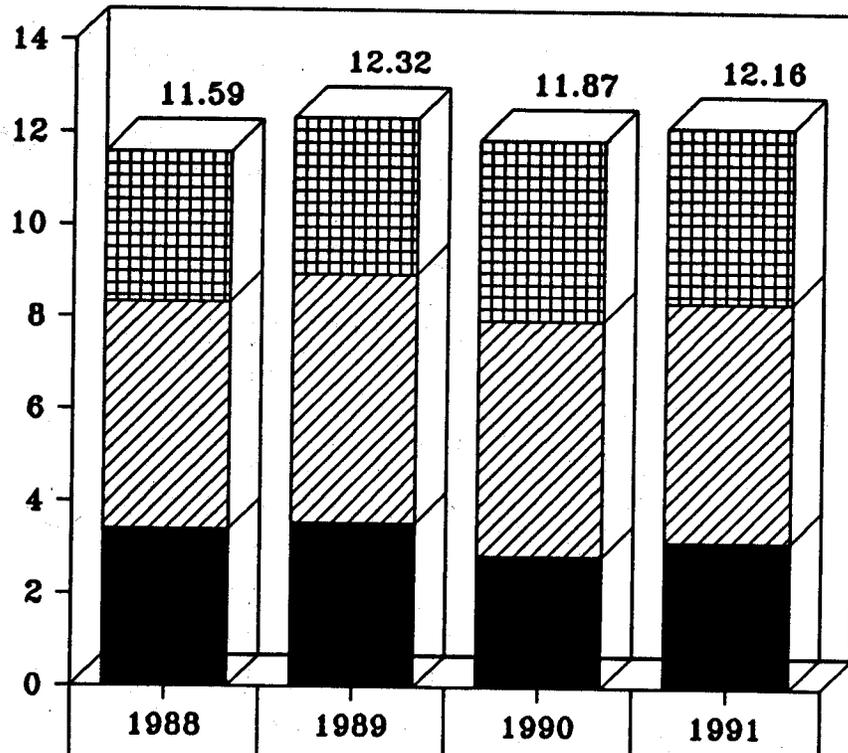
ASALAR.	11.1	11.8	12.7	13.6
P. FISICAS	1.5	1.7	2.5	3.1
P. MORALES	0.4	0.4	0.4	0.4



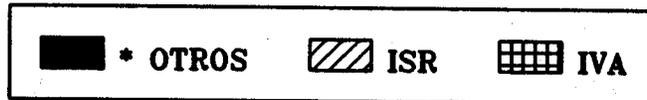
**AUMENTO EN EL NUMERO DE CONTRIBUYENTES
ACTIVOS. (PORCENTAJES)
CUADRO 2**



**RECAUDACION TOTAL COMO PORCENTAJE
DEL PIB. (INGRESOS TRIBUTARIOS)
CUADRO 3**

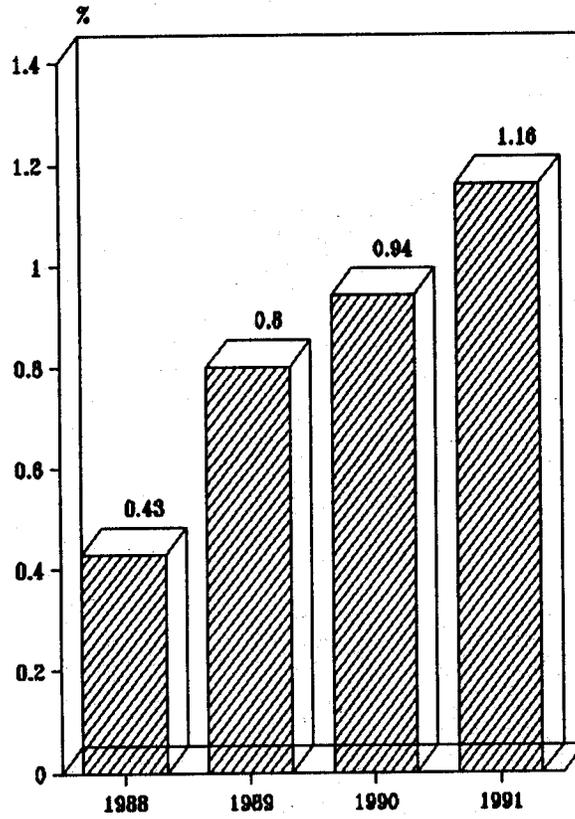


IVA	3.26	3.38	3.92	3.81
ISR	4.93	5.39	5.11	5.18
* OTROS	3.4	3.55	2.84	3.17

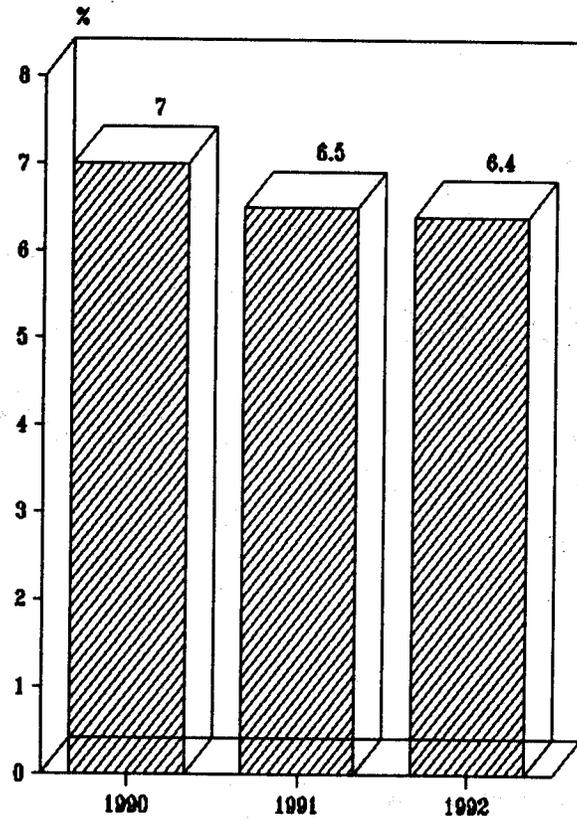


* Especial, importaciones, exportaciones, erogaciones, automóviles nuevos, tenencia, accesorios y varios.

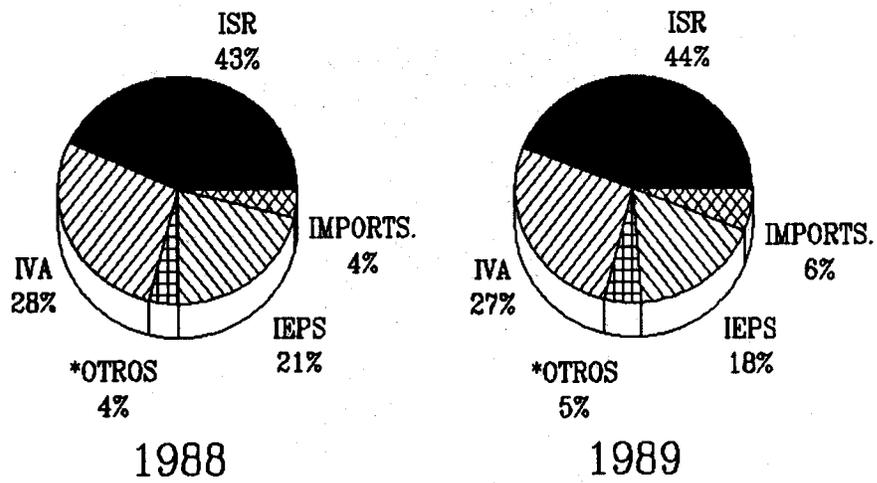
**RECAUDACION POR IMPORTACIONES
COMO PORCENTAJE DEL PIB
CUADRO 4**



**IMPTO. AL ACTIVO COMO PORCENTAJE DE LA
SUMA DEL IMPTO. AL ACTIVO Y DEL ISR.
CUADRO 5**

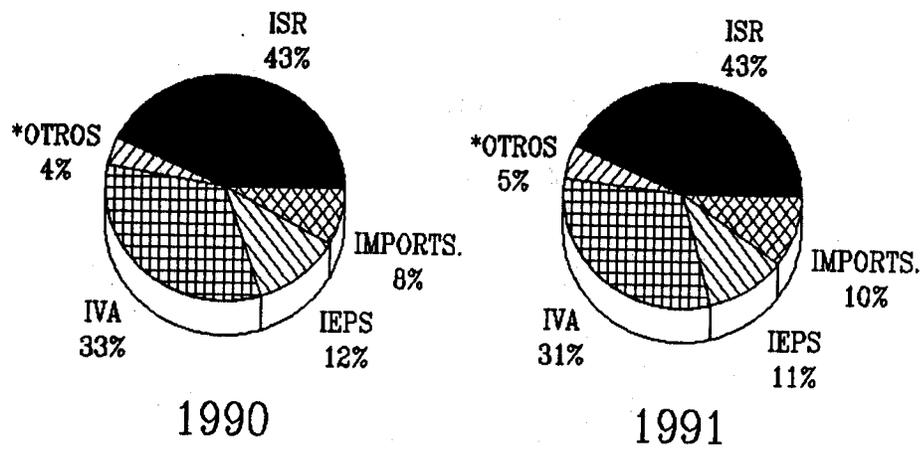


COMPOSICION DE INGRESOS
TRIBUTARIOS.
CUADRO 6A



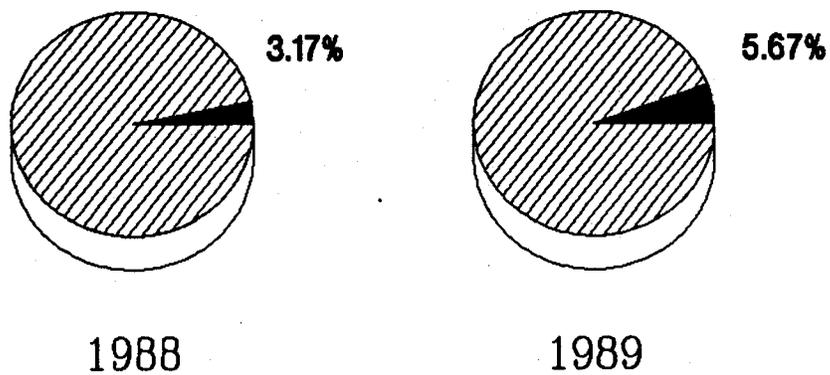
*Erogaciones, exportaciones, autom6vile
nuevos, tenencia, accesorios y varios.

COMPOSICION DE INGRESOS TRIBUTARIOS. CUADRO 6B



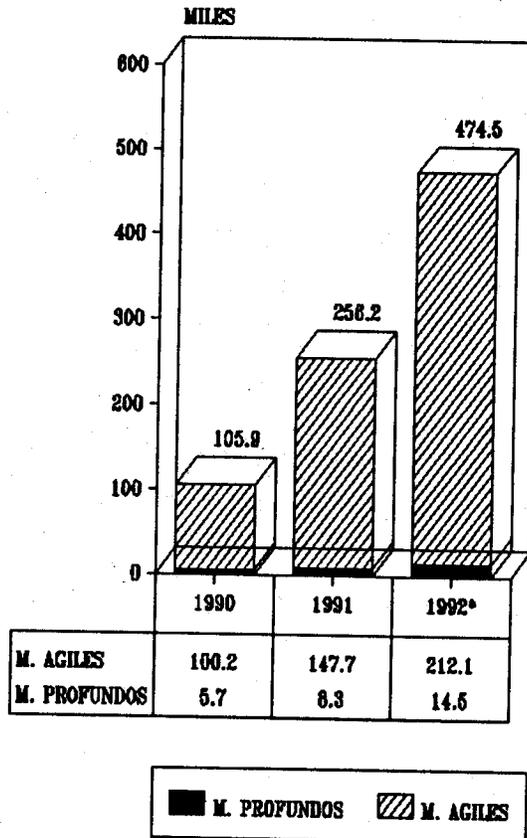
*Erogaciones, exportaciones, automóviles nuevos, tenencia, accesorios y varios.

**PRESENCIA FISCAL /1
UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES
CUADRO 7**

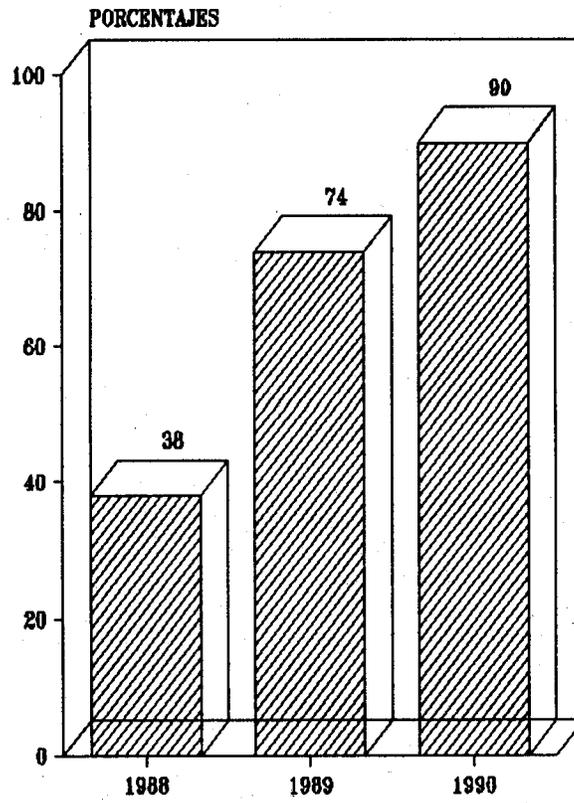


/1 Se refiere a revisiones en general y no a auditorías profundas.

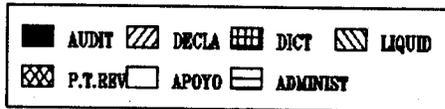
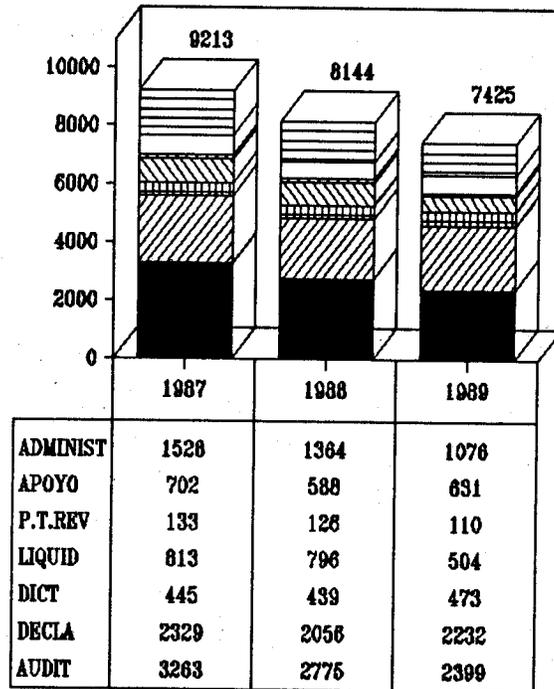
**TOTAL DE REVISIONES A NIVEL NACIONAL
METODOS PROFUNDOS Y AGILES
CUADRO 8**



**EFFECTIVIDAD DE REVISIONES
AUDITORIAS DIRECTAS E INTEREDIAS
CUADRO 9**



**TOTAL DE PERSONAL A NIVEL NACIONAL
EN LAS ADMINISTRACIONES FISCALES.
CUADRO 10**



IV. ESTIMACION DE LA BRECHA DE EVASION DE IMPUESTOS FEDERALES ADMINISTRADOS POR LOS ESTADOS¹

La creciente reducción en la recaudación por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) entre los años de 1980 y 1985 condujo a analizar cuáles eran los incentivos que tenían las entidades federativas, como administradoras del impuesto, a destinar recursos a la fiscalización.

El esquema de distribución de estos ingresos entre los estados dio la respuesta. En efecto, el mecanismo de distribución contemplaba la formación de un fondo general constituido por un porcentaje del total de la recaudación del IVA, así como de otros impuestos. Cada estado recibía una fracción de este fondo, determinada con una fórmula que en principio, permitía a un estado incrementar su participación de un año a otro siempre que su recaudación aumentara en un porcentaje mayor al promedio nacional.²

La pregunta era entonces, qué tan fuerte era dicho premio en el margen. En la respuesta a esta pregunta podría estar la explicación a una recaudación de IVA muy reducida y en constante deterioro.

Sobra decir que un esquema de distribución de ingresos como el descrito otorga al estado sólo una pequeña fracción de la recaudación que genera con un esfuerzo marginal, yéndose el resto a los otros estados participantes en el fondo.

Como consecuencia, un estado que actúa racionalmente, en beneficio de sus habitantes, incurre en un gasto en fiscalización considerablemente menor al que efectuaría si los otros beneficiados le compensaran por dicho esfuerzo.³

Esta situación da una pauta para medir la evasión del impuesto que resulta de una presencia fiscal muy reducida por parte de las autoridades estatales, es decir, de una muy baja probabilidad de detección.

Así, la brecha de evasión se puede calcular como la diferencia entre la recaudación resultante bajo el esquema de incentivos que otorga este sistema de distribución, y la que resulta bajo un esquema de incentivos óptimo,⁴ es decir, permitiendo al estado recuperar en el margen la totalidad de los ingresos que genera. Para determinar la brecha es necesario:

- 1.- Verificar que las entidades federativas se comportan "racionalmente", es decir, que destinan recursos a fiscalización hasta que el último peso gastado le reditúa, en ingresos, exactamente un peso.

2.- Construir un escenario artificial en el que se otorgue a los estados la totalidad del impuesto recaudado, y determinar el gasto en fiscalización resultante.

3.- Estimar una "función de producción de recaudación" para traducir el gasto en fiscalización, a recaudación.

4.- Determinar la brecha de evasión comparando la recaudación observada con la que se obtendría del escenario artificial.

En cuanto al inciso 1), se construye un modelo de dos estados en el que cada uno maximiza, tomando como dada la conducta del otro, la utilidad de sus habitantes sujeto a las restricciones presupuestales relevantes. La función de utilidad de un individuo representativo depende del consumo de bienes privados y públicos.

La condición de primer orden que resulta de resolver el modelo simplemente indica que para optimizar, un estado debe igualar el costo marginal de recaudar al beneficio marginal. El costo de recaudar un peso adicional está dado no sólo por el gasto en fiscalización implicado, sino, adicionalmente, por el propio impuesto, que constituye una reducción en el ingreso disponible de las personas. Por su parte, el beneficio viene dado en términos de bienes y servicios públicos estatales y federales. Nótese cómo con una "función de producción de recaudación" neoclásica, que implica que la tasa de rendimiento de recaudación a gasto fiscal es positiva pero decreciente, la recaudación óptima siempre será menor a la potencial. Aplicando estática comparativa, se derivan una serie de implicaciones susceptibles de ser probadas empíricamente; entre otras, que:

1.- Los estados más ricos destinan mayores recursos a fiscalizar.

2.- Los estados con un porcentaje mayor de participación en el fondo común (denominado coeficiente de participación), destinan mayores recursos a fiscalizar.

3.- Los estados que reciben una mayor proporción de la recaudación federal total, a través de gasto federal directo, incurren en mayor gasto fiscal.

Empleando la técnica de combinar series de tiempo y datos de corte transversal (pooling) se logran verificar estas tres predicciones del modelo (y otras menos relevantes).

Se puede concluir entonces, que el modelo aproxima adecuadamente la forma en como se comportan los estados.

La hipótesis alternativa sería que los estados actúan en forma cooperativa, es decir, que al tomar la decisión de cuánto ejercer de gasto en fiscalización consideran su propio beneficio así como el de los restantes estados (inciso B). Dicha hipótesis tiene como implicación que los estados al hacer esta decisión no toman en cuenta su coeficiente de

participaciones; sin embargo, esta implicación es rechazada empíricamente. Esto es el típico caso de una externalidad en el que el beneficio nacional de recaudar un peso adicional es superior al beneficio estatal.

El segundo paso, como ya se mencionó, es resolver el mismo modelo pero procediendo como si los estados actuaran en forma cooperativa (o lo que es equivalente, como si se tratara del gobierno federal, que considera los costos y beneficios de sus acciones a nivel nacional y no sólo a nivel de un estado), y determinar así cual es el gasto fiscal óptimo para cada uno de los estados.

El tercer paso es estimar una función de producción de recaudación que permita darle una forma concreta a las condiciones de primer orden que arroja el modelo y convertir el gasto fiscal resultante a niveles de recaudación.

Se utiliza una función del tipo Cobb-Douglas que hace depender la recaudación del ingreso y del gasto en fiscalización. Empleando la técnica de combinar series de tiempo y datos de corte transversal, se estima la función obteniéndose un ajuste (R^2) de más del 70%.

Finalmente con el cúmulo de resultados anteriores en el cuarto paso se procede a calcular la diferencia que existe entre la recaudación observada en cada estado y la que maximiza el bienestar nacional.

Es interesante contrastar la metodología descrita aquí con la que empleó el FMI para determinar la brecha de evasión del IVA en el caso de México, para los años 1980 a 1983, así como la diferencia en los resultados entre ambos estudios.

En forma muy escueta, la metodología empleada por el FMI para calcular la brecha de evasión, consiste en medir el ingreso teórico, es decir, el que resulta de un nivel de evasión nulo, y compararlo con el ingreso obtenido.

Como primer paso se mide la oferta por sector (producción total menos compras de insumos intermedios); luego se determina la oferta que está sujeta al impuesto. El ingreso tributario teórico por sector se obtiene aplicando a la base, la tasa que le corresponde.

Ventajas de la metodología planteada en este documento:

1.- Toma como recaudación potencial no aquella que se logra para un nivel de evasión igual a cero, sino para el nivel de evasión que maximiza el bienestar social. Esto implica que aún cuando fuera posible llegar a un nivel de recaudación con cero evasión, esto no es necesariamente deseable, ya que deben contrapesarse los costos atribuibles a la recaudación de un peso más (gasto en fiscalización más reducción en el consumo de bienes privados) con los beneficios (la provisión de mayores bienes y servicios públicos estatales y federales).

2.- Hace posible entender los mecanismos a través de los cuales se genera la evasión de este impuesto (en este período).

3.- Permite diferenciar los niveles de evasión del IVA por cada uno de los estados.

Desventajas:

1.- No permite medir el grado de evasión fiscal por sectores de la economía.

2.- Tiene un cierto grado de imprecisión ya que se tiene que emplear una estimación de una función de producción de recaudación.

Los resultados indican que la brecha de evasión con la metodología que aquí se presenta es 30% inferior a la estimada por el FMI; esto se puede deber a una de las dos siguientes explicaciones, o a las dos (que parece ser lo más razonable):

a) que el 70% de la brecha de evasión es explicada por la deficiencia en la estructura administrativa que seguía el gobierno en el período de estimación, mientras que el 30% restante responde a otros motivos.

b) que la brecha de evasión que obtiene el FMI está sobreestimando la verdadera, al usar como referencia la recaudación máxima y no la deseada.

V. ULTIMAS CONSIDERACIONES

Este trabajo ha tenido como objetivo familiarizar al lector con los cambios que ha realizado México en materia fiscal. En él se ha hecho énfasis en las medidas tendientes a reducir la evasión fiscal. Sin embargo, debe tenerse en mente que lo presentado en este documento es sólo parte de una estrategia global de largo plazo que ha perseguido modernizar el sistema impositivo mexicano, y que fue iniciada más de 10 años atrás.

En la actualidad es posible afirmar que los cambios de fondo han sido ya efectuados y que nuestro esquema tributario entra en una etapa crucial que es la de consolidarlos.

El Sistema Fiscal Mexicano pudo haber tomado diversos derroteros. Se optó por llevar a cabo una estrategia que tuviera como fundamentos lograr un esquema más equitativo, más eficiente y que, fundamentalmente, interfiriera lo menos posible en las decisiones que realizan los agentes económicos.

Los resultados indican que los instrumentos empleados han sido en general los apropiados y confiamos en que la experiencia mexicana pueda ser de utilidad a otras naciones.

Notas

¹ Ver anexo matemático.

² El esquema de distribución de ingresos aquí descrito ha sido profundamente replanteado, eliminándose en buena medida los problemas que más adelante se señalan. No obstante, se presenta la metodología que se empleó entonces para el cálculo de la brecha de evasión, ya que en otros países existen esquemas similares al que operaba en México hasta 1988 y como tal, pueden encontrarla de gran utilidad. La metodología que aquí se presenta no sólo constituye una forma para determinar la brecha de evasión, sino que, adicionalmente, explica su origen, la conveniencia de reducirla, así como las medidas que permiten hacerlo.

³ La justificación que normalmente se da para el sostenimiento de esquemas de distribución de este tipo, es que favorecen un desarrollo balanceado entre distintas regiones de un país, al generarse una distribución de recursos de estados ricos a pobres.

Así, el beneficio de un desarrollo regional más balanceado tiene como costo una menor eficiencia en la recaudación de los impuestos.

Este argumento es totalmente falaz porque, en primer lugar, el deterioro en los ingresos puede conducir a que se reduzca significativamente el monto de recursos a distribuir y, en segundo, a que se pueda lograr la redistribución "deseada" sin necesidad de incurrir en el costo que implica un alto nivel de evasión fiscal. Para ello, una alternativa, entre varias, es trasladar la administración del impuesto a la federación y distribuir, conforme a los criterios deseados, una fracción de lo recaudado a las entidades federativas.

⁴ Nótese cómo se habla aquí del concepto convencional de recaudación potencial. A grandes rasgos, la recaudación potencial se determina aplicando la tasa impositiva promedio al valor agregado de la economía (en el caso del IVA). En este caso, se habla de recaudación óptima, que es la compatible con un sistema de incentivos que permiten maximizar el bienestar nacional. Dado que existen costos de recaudar, así como ineficiencia en la aplicación del gasto público, la recaudación óptima es sensiblemente inferior a la potencial.

ANEXO MATEMATICO

Comprobación empírica del comportamiento no cooperativo de los estados en sus decisiones de fiscalización y metodología para medir la brecha de evasión

1. Supuestos

Los supuestos del modelo son los siguientes:

i. Por simplicidad, se considera una economía compuesta por tres agentes: dos gobiernos estatales y un gobierno central.

ii. Existe un solo impuesto al consumo, administrado por los estados, pero con una tasa fijada por la federación. Por lo tanto, los estados no pueden cambiar la tasa legal del impuesto que administran, pero sí pueden modificar la tasa efectiva vía reducción o aumento de la recaudación. Dentro de este contexto, se supone que los impuestos presentan una brecha de evasión que los estados pueden ajustar de acuerdo con las preferencias de sus habitantes: esta brecha puede reducirse a través de un mayor gasto fiscal, o vice-versa, de manera tal que se maximice la utilidad de los individuos.

iii. Los individuos residen en aquél estado que satisface sus preferencias por bienes y servicios públicos y como los estados siguen un comportamiento maximizador, no existen incentivos para la migración.

2. Modelo

Cada estado tiene influencia únicamente sobre su propia recaudación, mientras que la otra parte de sus ingresos la determinan los otros estados y la federación.

Los impuestos asignables a un estado se determinan como sigue:

$$A^i = \sum_{j=1}^2 (w^{i,j} R^j) + F^i = w^{i,i} R^i + w^{i,j} R^j + F^i \quad (1)$$

donde:

- A^i = impuestos asignables al estado i.
- $w^{i,j}$ = porcentaje de la recaudación del estado j que asigna al estado i.
- R^i = recaudación del impuesto en el estado i.
- F^i = impuestos federales participables que recauda la federación en la entidad i.

a) *Determinación del gasto fiscal óptimo¹ no cooperativo*

Se determina el nivel de gasto fiscal en que debe incurrir un estado para maximizar la utilidad de sus residentes únicamente, sin considerar el impacto sobre el otro estado o la reacción del otro estado.

Las preferencias de los consumidores se representan por una función de utilidad que depende del consumo total de bienes públicos (estatales y nacionales) y privados de un residente representativo del estado, que es maximizada por un "gobernador benevolente".

$$U^i = U^i(C^i) \quad (2)$$

donde:

- U^i = utilidad del individuo representativo del estado i (se asumen los supuestos clásicos).
- C^i = consumo total (por bienes públicos y privados) de los residentes del estado i.

A su vez, el consumo total de bienes depende del consumo de bienes privados en ese estado, del gasto público del estado destinado a consumo, del gasto federal ejercido directamente en las entidades y destinado a consumo, del gasto federal en bienes públicos nacionales, del grado de sustitución entre bienes privados y bienes públicos estatales, del grado de sustitución entre bienes privados y bienes públicos federales y de la proporción del gasto federal directo que se destina a consumo en ese estado.

$$C^i = CP^i + \delta^i g^i + \tau \beta^i f^d + \tau f^n \quad (3)$$

donde:

- CP^i = consumo de los bienes privados en el estado i (neto de impuesto).
 g^i = gasto público del estado i destinado a consumo.
 f^i = gasto público federal ejercido directamente en las entidades y destinado a consumo.
 f^m = gasto federal en bienes públicos nacionales.
 δ^i = grado de sustitución entre bienes privados y bienes públicos estatales.
 τ = grado de sustitución entre bienes privados y bienes públicos federales.
 β^i = proporción del gasto federal directo que se destina a consumo en el estado i .

La restricción presupuestal de los individuos es como sigue:

$$CP^i = Y^i - A^i = Y^i - \left(\sum_{j=1}^2 w^j R^j \right) \quad (4)$$

donde:

- Y^i = ingreso del estado i .

En este modelo, el nivel de recaudación puede elevarse sin necesidad de aumentar la tasa del impuesto, sino únicamente mejorando la actividad fiscalizadora del gobierno estatal, lo que se logra destinando más recursos a la administración fiscal.

En la medida en que se incremente la recaudación, disminuye el consumo de bienes privados (al disminuir el ingreso disponible) en favor del consumo de bienes públicos estatales.

Por otro lado, la restricción presupuestal del gobierno estatal está representada por las participaciones que reciba el estado menos el gasto fiscal ejercido por él.

$$g^i + Ig^i = \alpha^i \phi (R^i + R^j) - c^i \quad (5)$$

donde:

- Ig^i = gasto del gobierno estatal en bienes de inversión (insumos a la producción de bienes privados).
 α^i = coeficiente de participaciones.
 ϕ = porcentaje de la recaudación nacional que se distribuye entre los estados.
 c^i = gasto fiscal ejercido en el estado i .

La recaudación del impuesto está en función, fundamentalmente, de dos variables: por un lado del ingreso y por el otro, del gasto fiscal.

$$R^t = R^t(Y^t, c^t) \quad (6)$$

Definidas así las ecuaciones, el problema se reduce a:

$$\text{Max } U^t(C^t)$$

$$C^t, c^t$$

s.a.

$$C^t = CP^t + \delta^t g^t + \tau \beta^t f^d + \tau f^n$$

$$CP^t = Y^t - \sum_{j=1}^2 w^j R^j$$

$$g^t = z_1 (\alpha^t \phi(R^t + R^j) - c^t)$$

$$I g^t = z_2 (\alpha^t \phi(R^t + R^j) - c^t)$$

$$Y^t = F(\bar{k}^t, \bar{l}^t) + n^t I g^t + m \beta^t I f^d + m I f^n$$

$$f^d = x_1 (1 - \phi)(R^t + R^j)$$

$$f^n = x_2 (1 - \phi)(R^t + R^j)$$

$$I^d = x_3(1-\phi)(R^i + R^j)$$

$$I^a = x_4(1-\phi)(R^i + R^j)$$

$$R^i = R^i(Y^i, c^i)$$

$$z_1 + z_2 = 1$$

$$x_1 + x_2 + x_3 + x_4 = 1$$

Sustituyendo entre sí las restricciones, se obtiene una única:

$$C^i = F(\bar{k}^i, \bar{L}^i) + (R^i(Y^i, c^i) + R^j)(\delta^i z_1 \alpha^i \phi + n^i z_1 \alpha^i z_2 \alpha^i \phi + \tau \beta^i x_1 (1-\phi))$$

$$+ \tau x_2 (1-\phi) + m \beta^i x_3 (1-\phi) - c^i (\delta^i z_1 + n^i z_2) - \sum_{j=1}^2 (w^{ij} R^j(Y^i, c^i)) \quad (7)$$

donde:

z_1 = porcentaje del gasto público estatal que se destina a bienes de consumo

z_2 = porcentaje del gasto público estatal que se destina a bienes de inversión

k^i = dotación de capital en la economía del estado i

l^i = dotación de trabajo en la economía del estado i

n^i = productividad marginal de los bienes públicos

m = productividad marginal de los bienes públicos federales

x_1 = porcentaje de los ingresos del gobierno federal que se destina a gasto en bienes de consumo en forma directa en los estados

x_2 = porcentaje de los ingresos del gobierno federal que se destina a gasto en bienes públicos nacionales de consumo

x_3 = porcentaje de los ingresos del gobierno federal que se destina a gasto directo en bienes de inversión

x_4 = porcentaje de los ingresos del gobierno federal que se destina a gasto en bienes públicos nacionales de inversión

Resolviendo el problema de maximización por el método de Lagrange, se obtienen las siguientes dos condiciones de primer orden:

$$L^i = U^i \quad (8)$$

donde:

U^i = utilidad marginal del consumo total (por bienes públicos y privados).

L^i = multiplicador de Lagrange.

y

$$L^i [\delta^i z_1 \alpha^i \phi \hat{R}_c^i + n^i z_2 \alpha^i \phi \hat{R}_c^i + \tau \beta^i x_1 (1-\phi) \hat{R}_c^i + \tau x_2 (1-\phi) \hat{R}_c^i + m \beta^i x_3$$

$$+ m x_4 (1-\phi) \hat{R}_c^i - \delta^i z_1 - n^i z_2 - w^i \hat{R}_c^i = 0 \quad (9)$$

donde:

\hat{R}_c^i = respuesta marginal de la recaudación a un cambio en el gasto fiscal.

De estas condiciones se obtiene el nivel de gasto fiscal que maximiza la utilidad. Este nivel de gasto fiscal óptimo se obtiene cuando el costo de recaudar un peso adicional es igual al beneficio que corresponde a este esfuerzo fiscal.

$$\hat{R}_c^i [\alpha^i \phi (\delta^i z_1 + n^i z_2) + (1-\phi)(\gamma \beta^i x_1 + \gamma x_2 + m \beta^i x_3 + m x_4)] = \delta^i z_1 + n^i z_2 + w^i \hat{R}_c^i \quad (10)$$

Con el nivel de gasto fiscal óptimo y estimando una "función de producción de recaudación" se determina el nivel de recaudación que corresponde a dicho esfuerzo.

Despejando \hat{R}_c^i de (10), se obtiene el punto de la función de recaudación sobre el que ha de situarse el estado para maximizar su bienestar, que, a su vez, supone un

cierto nivel de gasto fiscal:

Se supone una función de recaudación tipo Cobb-Douglas:

$$R^i = HY^{i^a} c^{i^b}$$

donde:

H = parámetro tecnológico.

a = elasticidad ingreso de la recaudación.

b = elasticidad gasto de la recaudación.

Sustituyendo esta ecuación en la número (11), se obtiene el nivel de gasto fiscal que maximiza la utilidad:

$$c^{i^*} = \left[(\alpha^i \phi + \frac{(1-\phi)(\gamma \beta^i x_1 + \gamma x_2 + m \beta^i x_3 + m x_4) - w^{i^*}}{\delta^i z_1 + n^i z_2} B Y^{i^*} \right]^{\frac{1}{1-b}} \quad (12)$$

donde:

B = bH

Este es el gasto fiscal óptimo no cooperativo. Cuando un estado incrementa su recaudación considera únicamente sus costos y sus beneficios, sin importar si ha generado costos o transferido beneficios al otro estado. Sin embargo, el que un estado determine cuál es el nivel óptimo de gasto fiscal no significa necesariamente que dicho nivel sea el mismo que la economía en su conjunto desea que se erogue. Para determinar este nivel, es necesario determinar los niveles de gasto fiscal que resultan óptimos desde una perspectiva nacional. Para esto se utiliza un artificio que consiste en determinar el nivel de gasto fiscal como si cada estado tomara en cuenta todos los costos y beneficios que generan sus acciones.

b) *Determinación del nivel de gasto fiscal óptimo en un escenario cooperativo*

Para establecer el nivel de recaudación óptimo que resultaría de un sistema libre de transferencias de recursos fiscales de un estado a otro, se toma la utilidad de los dos estados y se maximiza conjuntamente. Así, el problema se reduce a maximizar una función de utilidad conjunta, sujeta a la suma de cada una de las restricciones de los estados y a la restricción del gobierno federal.

$$\text{Max } v^i[U^i(C^i)] + v^j[U^j(C^j)] \quad (12)$$

$$C^i, C^j, c^i, c^j$$

s.a.

$$C^i + C^j = CP^i + CP^j + \delta^i g^i + \delta^j g^j + \tau f^d + \gamma f^n$$

$$CP^i + CP^j = Y^i + Y^j - R^i - R^j$$

$$g^i + g^j = z_1 [\phi(R^i + R^j) - c^i - c^j]$$

$$I g^i + I g^j = z_2 [\phi(R^i + R^j) - c^i - c^j]$$

$$Y^i + Y^j = F^i(\bar{k}^i, \bar{l}^i) + F^j(\bar{k}^j, \bar{l}^j) + n^i I g^i + n^j I g^j + m I f^d + m I f^n$$

$$f^d = x_1 (1 - \phi)(R^i + R^j)$$

$$f^n = x_2 (1 - \phi)(R^i + R^j)$$

$$I f^d = x_3 (1 - \phi)(R^i + R^j)$$

$$I f^n = x_4 (1 - \phi)(R^i + R^j)$$

$$R^i + R^j = R^i(Y^i, c^i) + R^j(Y^j, c^j)$$

donde v^i y v^j son las ponderaciones que se asignan a cada una de las funciones de utilidad.

Las 10 restricciones pueden reducirse en una única:

$$C^i + C^j = F^i(\bar{k}^i, \bar{l}^i) + f^j(\bar{k}^j, \bar{l}^j) + [R^i(Y^i, c^i) + R^j(Y^j, c^j)]$$

$$[\phi(\delta^i z_1 + n^i z_2) + (1-\phi)(\tau x_1 + \tau x_2 + mx_3 + mx_4) - 1] - (c^i + c^j)(\delta^i z_1 + n^i z_2)$$

$$+ (n^j - n^i)lg^j + (\delta^j - \delta^i)g^j \quad (14)$$

Resolviendo por el método de Lagrange para C^i , C^j , c^i , c^j y reordenando las condiciones de primer orden, se obtiene:

$$\bar{R}_c^i = \frac{\delta^i z_1 + n^i z_2}{\phi(\delta^i z_1 + n^i z_2) + (1-\phi)(\tau x_1 + \tau x_2 + mx_3 + mx_4) - 1} \quad (15)$$

$$\bar{R}_c^j = \frac{\delta^j z_1 + n^j z_2}{\phi(\delta^j z_1 + n^j z_2) + (1-\phi)(\tau x_1 + \tau x_2 + mx_3 + mx_4) - 1} \quad (16)$$

que representan, respectivamente, los niveles de rendimiento fiscal marginal para cada estado, como resultado de la maximización conjunta.

Sustituyendo la función de recaudación Cobb-Douglas, se obtienen los niveles de gasto fiscal conjunto para cada estado:

$$\bar{c}^i = \left[\left(\phi + \frac{(1-\phi)(\tau x_1 + \tau x_2 + mx_3 + mx_4) - 1}{\delta^i z_1 + n^i z_2} \right) BY^i \right]^{\frac{1}{1-\beta}} \quad (17)$$

$$c^j = \left[\left(\phi + \frac{(1-\phi)(\tau x_1 + \tau x_2 + m x_3 + m x_4) - 1}{\delta^j z_1 + n^j z_2} B Y^j \right)^{\frac{1}{1-\beta}} \right] \quad (18)$$

Se concluye que, al actuar en forma conjunta, los estados no distinguen cómo se distribuyen los recursos generados para determinar su estrategia recaudatoria, sino que consideran el monto total de recursos con que se genera un beneficio a toda la economía.

Asimismo, el nivel de gasto fiscal cooperativo tampoco depende del porcentaje de la recaudación que un estado asigna al otro. Esto se debe a que un estado ya no cuida únicamente los intereses de sus residentes, como cuando actúa individualmente, sino que ahora integra la utilidad de los residentes de los dos estados.

Al estimar económicamente la hipótesis de que el gasto fiscal depende del coeficiente de participaciones (α^i), del gasto federal directo en bienes de consumo y bienes de inversión (β^i), de la recaudación autoasignable ($w^{i,i}$), del grado de sustitución entre bienes públicos estatales de consumo y bienes privados (δ^i), de la productividad marginal del gasto público estatal en bienes de inversión (n^i) y del PIB estatal (Y^i), se demuestra que los estados, en efecto, se comportan en forma no cooperativa, desechándose la hipótesis de que pudieran actuar en forma cooperativa. Este resultado lleva al siguiente paso, es decir, a estimar la brecha entre el gasto fiscal bajo el escenario actual (no cooperativo) y el óptimo (cooperativo). Dicha brecha es una aproximación de la evasión del impuesto al valor agregado que se da como consecuencia de una insuficiente presencia fiscal.

c) *Comparación entre gasto fiscal estatal (no cooperativo) y gasto fiscal conjunto (cooperativo)*

Los niveles de gasto fiscal que se obtienen bajo uno y otro método se comparan, dando lugar a un nivel de evasión que es resultado de una falta de presencia fiscal de los gobiernos estatales. Restando el gasto fiscal estatal y del gasto fiscal conjunto (ecuaciones (12) y (17)), y multiplicando por R_c^i , se obtiene

$$R^i [\phi (\delta^i z_1 + n^i z_2) (1 - \alpha^i) + (1 - \phi) (\tau x_1 + m x_2) (1 - \beta^i)] = R_c^i (1 - w^{i,i})$$

El lado izquierdo de la ecuación muestra la diferencia entre los beneficios generados en el margen por un aumento en la recaudación y los percibidos por el estado, de manera que refiere al beneficio transferido al otro estado en el margen. Del lado derecho se tiene la diferencia entre costo marginal privado generado y el percibido por los residentes del estado, es decir, la transferencia marginal de costos. Si la transferencia de beneficios es igual a la transferencia de costos, el gasto fiscal en que incurre

un estado al actuar individualmente es igual al gasto fiscal conjunto.

Mientras que la existencia de beneficios transferidos induce a un estado a reducir su gasto fiscal, la transferencia de parte del costo privado de recaudar induce al estado a elevarla.

Cuando los beneficios transferidos en el margen son mayores a los costos, el gasto fiscal estatal es menor al conjunto y viceversa.

3. Medición empírica

Para medir empíricamente la brecha de evasión, es necesario estimar los niveles de gasto fiscal estatal y conjunto.

Como primer paso, hay que estimar los parámetros de la función de recaudación Cobb-Douglas:

$$R^i = HY^{i^a} c^{i^b} \quad (47)$$

Haciendo una transformación logarítmica, el modelo queda como sigue:

$$\ln R^i = (\ln H)^i + a^i \ln Y^i + b^i \ln c^i + x^i \quad (19)$$

donde:

x^i = error, que cumple con los siguientes supuestos:

$$E(x^i) = 0$$

$$E(x^i)^2 = \sigma^2$$

$$E(x^i, x^j) = 0 \quad (i=j)$$

Para estimar la ecuación (14) para cada año, se utiliza el método de mínimos cuadrados ordinarios.

Como el número de observaciones es reducido, es conveniente utilizar datos panel (series de tiempo y corte transversal) para obtener un mejor ajuste. Para ello, se plantea el siguiente modelo teórico:

$$\ln R_t^i = \ln H + a \ln Y_t^i + b \ln c_t^i + x_t^i \quad (20)$$

Suponiendo que se mantienen los supuestos clásicos, se estima la ecuación.

Con los parámetros obtenidos de la estimación de la función de recaudación, se pueden estimar los niveles de gasto fiscal estatal y conjunto para distintos supuestos sobre la eficiencia en la provisión de bienes y servicios de los gobiernos estatales.

Las ecuaciones a estimar son la (12) y la (17), que aquí se repiten:

Gasto fiscal estatal:

$$\varepsilon_t^i = \left[(\alpha^i \phi + \frac{(1-\phi)(\tau \beta^i x_1 + \tau x_2 + m \beta^i x_3 + m x_4) - w^{ij}}{\delta^i z_1 + n^i z_2}) B Y^i \right]^{\frac{1}{1-b}}$$

Gasto fiscal conjunto:

$$\varepsilon^i = \left[(\phi + \frac{(1-\phi)(\tau x_1 + \tau x_2 + m x_3 + m x_4) - 1}{\delta^i z_1 + n^i z_2}) B Y^i \right]^{\frac{1}{1-b}}$$

El gasto fiscal estatal así estimado es compatible con el observado sólo para ciertos valores de los parámetros; así, asignando valores de 1, 2 y 3 para m , τ , n^i y δ^i , y efectuando todas las combinaciones factibles (21) que cumplen con los supuestos $n^i \geq m$ y $\delta^i \geq \tau$, se puede comparar al gasto fiscal estatal con el que resulta del gasto fiscal conjunto, obteniendo de esta manera la brecha de gasto fiscal.

La pérdida recaudatoria, derivada de un nivel de gasto fiscal inferior al deseado, se puede calcular utilizando la elasticidad gasto de la recaudación obtenida en la estimación de la función recaudación.

Nota

¹ Se entiende por gasto fiscal los recursos que destina el estado a la actividad de fiscalización.

SERIE POLITICA FISCAL*

- Nº Título:**
- 1 "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
 - 2 "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
 - 3 "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
 - 4 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
 - 5 "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
 - 6 "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
 - 7 "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
 - 8 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
 - 9 "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
 - 10 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
 - 11 "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
 - 12 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
 - 13 "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
 - 14 "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 15 "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
- 19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)

- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)