

PATRICIA GUTIÉRREZ MORENO

Evasión e informalidad en México

Estudio comparativo con otros países de América Latina



EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Centro Universitario
de Ciencias Económico
Administrativas

Universidad
de Guadalajara



Evasión e informalidad en México

**Estudio comparativo con otros
países de América Latina**

PATRICIA GUTIÉRREZ MORENO

Evación e informalidad en México

Estudio comparativo con otros países de América Latina



**Centro Universitario
de Ciencias Económico
Administrativas**

**Universidad
de Guadalajara**



Marco Antonio Cortés Guardado
Rectoría General

Miguel Ángel Navarro Navarro
Vicerrectoría Ejecutiva

José Alfredo Peña Ramos
Secretaría General

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Rectoría del Centro Universitario
de Ciencias Económico Administrativas

José Antonio Ibarra Cervantes
Corporativo de Empresas Universitarias

Javier Espinoza de los Monteros Cárdenas
Dirección de la Editorial Universitaria

Primera edición, 2012

Textos

© Patricia Gutiérrez Moreno

Subdirección

Edgardo Flavio López Martínez

Coordinación editorial

Sayri Karp Mitastein

Producción

Jorge Orendáin Caldera

Diseño de interiores, portada
y formación

López. Diseño y Comunicación Visual

Corrección

Sofía Rodríguez Benítez

Gutiérrez Moreno, Patricia

Evasión e informalidad en México.
Estudio comparativo con otros países de
América Latina. / Patricia Gutiérrez Moreno.
-- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco: Editorial
Universitaria : Universidad de Guadalajara,
Centro Universitario de Ciencias Económico
Administrativas, 2012.
104 p. : il. ; 21 cm.
Bibliografía: p. 96-100.

ISBN 978 607 450 607 5

1. Evasión de impuestos 2. Sector informal
(Economía) 3. Impuestos-México 4. Impuestos-
América Latina I. t.
320.972 .G98 CDD
HJ2348.5 .G98 LC

Este libro fue sometido a un proceso de
dictaminación a doble ciego de acuerdo
con las normas establecidas por el Comité
Editorial del Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas de la
Universidad de Guadalajara, y se financió
con recursos del PIFI 2011.

Se agradecen los comentarios del cuerpo
académico CA-535. Estudios tributarios y
auditoria.

D.R. © 2012, Universidad de Guadalajara



EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Editorial Universitaria

José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276

www.editorial.udg.mx

ISBN 978 607 450 607 5

Octubre de 2012

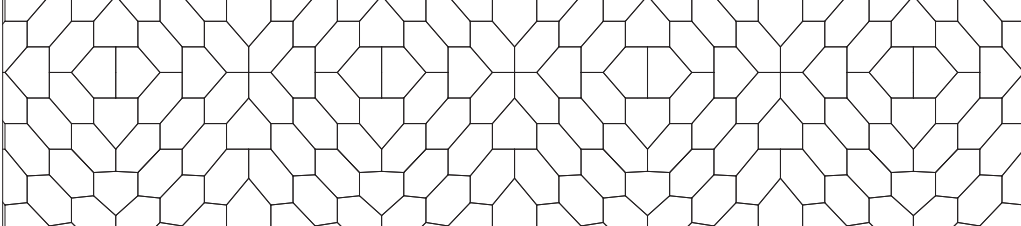
Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Índice

7	Introducción
11	Capítulo 1. Análisis del concepto de informalidad
46	Capítulo 2. La informalidad en América Latina y otros países desarrollados, y las acciones implementadas para combatirla
71	Capítulo 3. Impacto de las políticas fiscales implementadas para disminuir la evasión mediante la informalidad
87	Capítulo 4. Consideraciones finales
96	Bibliografía



Introducción

El tema de la informalidad y los motivos que influyen para que los individuos decidan pagar o no sus impuestos ha cobrado gran importancia en los últimos años. Del estudio de Ibarra (2008) y de otros tantos que se han realizado al respecto, se concluye que es un problema arraigado, difícil de combatir y que representa una barrera para el crecimiento económico.

De acuerdo con Martínez (2005), la informalidad no es una actividad aislada sino que aparece al margen de toda actividad formal, originada por el surgimiento de pequeñas y medianas empresas que no cumplen con las regulaciones para su establecimiento y, por ende, no se encuentran registradas. La violación, por parte de estos individuos, de la obligación formal, establecida en nuestra Constitución, de contribuir con el gasto público en forma proporcional y como lo dictan las leyes, es un problema serio que atañe a todos los órdenes de gobierno, pues esta práctica ha aumentado aun con los esfuerzos del gobierno federal para combatirla. Si se reducen los impuestos no se observa el mismo fenómeno de disminución de la informalidad, pero en sentido contrario, si se incrementa la carga fiscal se registra un incremento considerable en la informalidad. Por lo tanto, existe una relación directa entre

estos dos fenómenos, ya que un aumento en la carga tributaria o en las obligaciones fiscales provoca un aumento en los niveles de informalidad, derivado quizá de las opciones que existen para evadir toda reglamentación.

En el trabajo de Perry *et al.* (2007) se exponen tres aspectos fundamentales de la informalidad:

- La larga tradición de empleo en que se ven envueltos los trabajadores y que les impide dejar el estado de inercia de la informalidad y pasar a la formalidad, caso en que tendrían acceso a los servicios que ofrece el Estado.
- Las excesivas reglamentaciones por parte del Estado impide que las empresas pequeñas crucen la barrera de la informalidad y alcancen mayores beneficios.
- Las excesivas cargas fiscales que tienen que soportar las empresas provocan que diversifiquen sus actividades y operen parcialmente en la informalidad.

Asimismo los trabajadores informales que se emplean libremente escapan de toda reglamentación y por ello se ven excluidos de todo servicio público que puedan obtener del Estado, como la seguridad social, un régimen de pensión, acceso a vivienda, entre otros.

Estos hechos comprueban que existe una clara evidencia de que nuestro sistema tributario necesita una reforma integral para que todos y cada uno de los mexicanos aportemos según nuestra capacidad contributiva y podamos contar, como contraprestación, con servicios públicos, infraestructura, programas sociales, generación de empleos, oportunidades de inversión, etcétera. Además de considerar los cambios necesarios para contar con un sistema tributario sencillo y fácil de entender.

La informalidad como problema social, político y económico debe ser atendida en todas sus vertientes, buscando primero su origen y las razones que permiten a las personas que la ejercen seguir en esa situación. Para ello, es necesario contar con un sistema fiscal eficiente que se encuentre a la altura de las exigencias de la globalización y de las necesidades de un pueblo pujante y en vías de desarrollo como lo es México. Ese sistema fiscal eficiente deberá tener la capacidad de identificar a aquellos contribuyentes que realizan cualquier tipo de transacción en la economía y mueven cantidades considerables de dinero sin que éstas se registren o sin que se paguen impuestos por ellas.

Un estudio reciente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Sistema de Administración Tributaria, sobre la evasión por transacciones en efectivo, muestra que a pesar de la disminución gradual de las tasas impositivas, derivada de la reforma fiscal de 2002, el uso de efectivo presentó un incremento considerable, y concluyó que los contribuyentes utilizan el efectivo como medio de pago para no dejar rastro y no registrar las operaciones que realizan. Por lo tanto, los individuos que se encuentran en la informalidad se ven motivados a usar efectivo en sus transacciones, y con ello se origina la acción ilegal de no pagar impuestos.

La existencia de un sector que no paga impuestos provoca descontento entre los individuos establecidos conforme a la ley, pues al darse cuenta de que aquéllos obtienen iguales o mayores utilidades por las mismas transacciones porque no pagan impuestos, encuentran en esto una motivación para no declarar la totalidad de sus ingresos o simplemente no declararlos.

Aunada a esa situación se encuentra la percepción que tienen los individuos de la pobre actuación de las autoridades

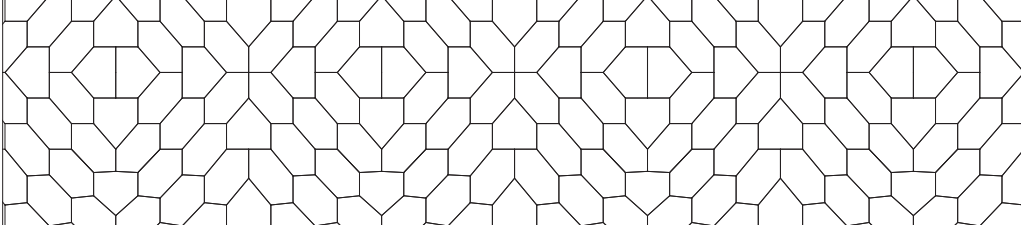
fiscales en ese sentido, ya que al no tener un sistema eficiente para detectar a quienes no pagan correctamente sus impuestos o para “cachar” a los individuos evasores, encuentran motivaciones para no registrar ciertas operaciones, además de que algunos contribuyentes perciban una probabilidad baja de ser detectados incumpliendo las normas fiscales. Todo esto refleja un problema de percepción diferente de la evasión.

Entonces, ¿qué se requiere para lograr que todos los contribuyentes aporten al gasto público con el pago de sus impuestos de forma responsable y dentro de un marco de justicia fiscal?

Realizar un análisis sobre este tema es de trascendental importancia, pues la informalidad en nuestro país representa un enorme sector que no está contribuyendo al gasto público, escapa de toda regulación y evade el pago de impuestos.

Derivado de lo ya expuesto, la evasión puede explicarse desde muchas perspectivas, en las que en adelante profundizaré: como un problema de finanzas públicas, de aplicación de la ley, del diseño de la organización fiscalizadora, del relacionado con el mercado laboral, como un problema de ética, o una combinación de todos estos factores.

Este libro pretende dar un acercamiento a las razones que motivan a las personas para establecer su negocio y no cumplir con las obligaciones que tal acción requiere. Asimismo pretende establecer propuestas sólidas de solución con base en medidas que otros países han adoptado en torno a este problema, con las que han disminuido sus tasas de informalidad, por lo que se consideran experiencias exitosas.



CAPÍTULO 1

Análisis del concepto de informalidad

Antecedentes

Una forma de realizar un análisis de los antecedentes de la informalidad y su evolución es mediante el estudio de la recaudación en nuestro país en distintos periodos de tiempo y de las diferentes reformas fiscales que se han llevado a cabo, pues es cierto que éstas han contribuido en gran medida al incremento de la informalidad y, por lo tanto, de la evasión de impuestos que va ligada a ésta, ya que al contar con sistemas de detección poco eficientes los individuos ven mayores beneficios en dejar de pagar impuestos y no les importa ser detectados como evasores. O en su defecto, al verse gravados con más impuestos, deciden no registrar parte de sus ingresos o la totalidad de ellos para no ver afectadas sus utilidades.

Estas reformas fiscales han traído como consecuencia cambios sustanciales en el sistema tributario, en la estructura de la ley y en la funcionalidad del procedimiento. A manera de ejemplo, el Impuesto sobre la Renta (ISR), que inició en 1921 con la Ley del Centenario y que desde entonces ha estado vigente hasta nuestros días gravando los ingresos brutos de

los contribuyentes. A esta ley se le han agregado y eliminado regímenes fiscales con el propósito de crear un sistema tributario competitivo a escala internacional que responda a la modernización y evolución de nuestro país y de sus necesidades de ingreso, para no depender únicamente de los ingresos petroleros.

La finalidad del ISR es gravar los ingresos de las personas físicas y morales, cumpliendo así con los principios que marca el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución, de contribuir a los gastos públicos dentro de un marco de legalidad, de forma equitativa y proporcional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis jurisprudencial 24/2000, en la que se manifiesta que los contribuyentes de un impuesto guardan una misma situación frente a éste, que es la de pagar el tributo.

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, *deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa*, implicando, además, que para poder cumplir con este principio

el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.¹

Con este fin las autoridades hacendarias han realizado esfuerzos enormes para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales y paguen sus impuestos correctamente, evitando con esto la evasión y la elusión fiscales. Adicionalmente, se realizan esfuerzos para llevar a la formalidad a aquellos pequeños negocios que no están registrados y que por ende no pagan impuestos, con el propósito de incrementar la base de contribuyentes inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y que cumplan con esa responsabilidad social que atañe a todos los mexicanos.

A este efecto, la siguiente tesis enmarca la obligación de todas las personas físicas o morales de cumplir con el mandato constitucional de contribuir al gasto público.

GENERALIDAD TRIBUTARIA. NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCES DE ESE PRINCIPIO.

Entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 de la Constitución Política de los

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, marzo de 2000, p. 35 (El subrayado de esta cita y las posteriores es mío).

Estados Unidos Mexicanos, está la obligación de contribuir establecida en el artículo 31, fracción IV, constitucional, resultando trascendente que cuando el legislador define la forma y términos en que ha de concurrirse al gasto público, considere *a todas las personas —físicas o morales— que demuestren capacidad susceptible de gravamen, sin atender a criterios como la nacionalidad, estado civil, clase social, religión, raza, etcétera; y, en su caso, que las excepciones aplicables obedezcan a objetivos de política general, sociales o culturales considerados de ineludible cumplimiento*. Así, el principio de generalidad tributaria se configura como la condición necesaria para lograr la igualdad en la imposición y como un mandato dirigido al legislador tributario para que al tipificar los hechos imponibles de los distintos tributos agote, en lo posible, todas las manifestaciones de capacidad económica, buscando la riqueza donde ésta se encuentra. Ahora bien, dicho principio se presenta bajo dos ópticas: la primera, en sentido afirmativo, implica que todos deben contribuir, por lo que corresponde al legislador cuidar que los signos demostrativos de capacidad de alguna forma se plasmen en una norma tributaria como supuesto de hecho al que se vincula la obligación de contribuir; de manera que nadie tiene un derecho constitucionalmente tutelado a una exención tributaria, lo cual no implica que no habrá excepciones, considerando que la causa que legitima dicha obligación es la existencia de capacidad idónea para tal fin. La segunda óptica, en sentido negativo, se refiere a la prohibición de privilegios o áreas inmunes al pago de tributos, quedando prohibida la exención no razonable a los dotados de capacidad contributiva; de ahí que las exenciones —y, en general, las formas de liberación de la obligación— deben reducirse a un mínimo, si no abiertamente evitarse y, en todo caso, deben justificarse

razonablemente en el marco constitucional, pues debe reconocerse que este postulado puede ser desplazado o atenuado, como medida excepcional, ante la necesidad de satisfacer otros objetivos constitucionalmente tutelados, adicionalmente al que ordinariamente corresponde a los tributos, es decir, la recaudación de recursos para el sostenimiento de los gastos públicos. Resulta conveniente precisar que lo señalado tiene primordial aplicación tratándose de impuestos directos que gravan la renta obtenida por las personas, dado que las exenciones tributarias pueden obedecer a lógicas completamente diferentes en otras contribuciones.²

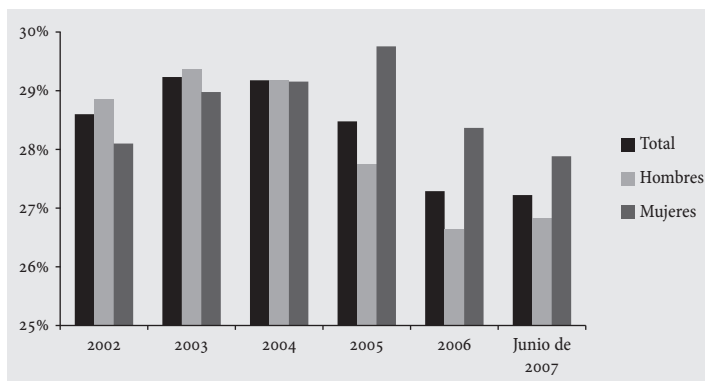
Estadísticamente, según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en 2002, de un padrón de dos millones de empresas, solamente 500 mil contribuyen con el pago de sus impuestos, y el resto no lo hacen sino que realizan diversas acciones de evasión o elusión.

Según el INEGI, durante ese año el sector informal alcanzó 12.2% del Producto Interno Bruto (PIB) total del país, cifra que se equipara a más de tres veces el PIB generado por agricultura y ganadería. En otras palabras, los ingresos que percibieron los negocios informales representaron aproximadamente, en ese mismo año, 16.7% de los generados por la economía total. La obtención de esos ingresos proviene de alrededor de 28% de la población ocupada en México en 2002, mientras que en junio de 2007 la población ocupada en el sector informal era de 27%.

En la gráfica 1 se muestra la distribución de la tasa de ocupación de la población en el sector informal en distintos

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIX, enero de 2009, p. 551.

periodos de tiempo, apreciando que hasta 2004 existía igualdad en cuanto a hombres y mujeres que laboraban en el sector informal, y de ahí en adelante la ocupación de la mujer en este sector ha sido muy importante.



Gráfica 1. Tasa de ocupación en el sector informal (porcentaje de población ocupada)

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Población de 14 años y más.

A pesar de las estadísticas y lo preocupante que resultan, las autoridades fiscales año con año realizan acciones tendientes a disminuir la evasión fiscal mediante reformas a las leyes, dictando nuevas reglas de actuación o adicionando nuevos impuestos con argumentaciones y motivos diversos, como la generación de recursos para solventar los gastos del gobierno y la no dependencia de los recursos provenientes del petróleo, el combate a la evasión tributaria, el contrabando, la informalidad... Pero estas reformas no se ven acompañadas de otras de carácter social o económico que permitan establecer esa reforma integral que necesita el sistema tributario. Ofrecer mejores empleos bien remunerados, inversión productiva,

apoyos para la población con menos recursos y que se localiza en zonas marginadas, aumentar el nivel educativo de la población en general, disminuir la burocracia en todos los procesos de gestión y quizá descentralizar el sistema de recaudación, son puntos clave que se relacionan con la determinación de los individuos de quedarse en el anonimato y no registrar los ingresos que perciben. En resumen, el problema de la informalidad es un problema que atañe no sólo al individuo que se encuentra en ella sino también al sistema de gobierno poco eficiente y desarticulado.

En cuanto al Impuesto al Valor Agregado (IVA), desde su origen en 1980 se ha posicionado como el segundo impuesto más importante respecto de la recaudación total en México, según informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la reforma fiscal de 1980 se realizaron cambios en el esquema de imposición indirecta, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que gravaba las operaciones mercantiles en aquel tiempo, fue eliminado junto con otros impuestos estatales y municipales.

En 1990, la recaudación de este impuesto se trasladó a la Federación, pues aunque eran enormes los esfuerzos de los estados para recaudarlo, no resultaban los montos esperados y programados. Con este cambio se observaron en ese mismo año importantes incrementos en la recaudación.

Con las reformas al IVA, la recaudación en los periodos de 1980 y 2000 aumentó en una tasa media anual de 4.2% en términos reales, pues de representar en 1980 8.% de los ingresos presupuestarios se incrementó a 15% en el año 2000.

Así mismo, el IVA, a pesar de que ha aumentado su recaudación, presenta altos índices de evasión, según estudios realizados por diversas instituciones académicas, como el Centro

de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad de Guadalajara (UdeG). Esto se explica, según los resultados de esas investigaciones, por el gran número de tratamientos especiales y por la lista de bienes y servicios exentos que contempla.

Aun así, la jurisprudencia número 09/2009 establece las justificaciones válidas para considerar los diversos tratamientos en la Ley del IVA.

IMPUESTOS INDIRECTOS AL CONSUMO. EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDE PREVER DISTINTAS TASAS FIJAS.

Debido a que en los impuestos indirectos al consumo el contribuyente no resiente la carga fiscal, sino que la repercute a un tercero, no es posible considerar sus condiciones personales o familiares, pero sí las distintas formas en que se presenta el consumo y las consecuencias que produce —al constituir un fenómeno económico— para prever diferentes tasas fijas, ya que el impuesto indirecto al consumo, por antonomasia, conserva un cierto grado de subjetivización. Luego, si la condición en que se actualiza el consumo, así como los efectos económicos que produce, son objetivamente distintos en el mismo hecho imponible, el legislador ordinario puede prever varias tasas fijas conforme a esos matices, y a la inversa, no se justificaría la variación de tasas si las diferencias no son razonablemente influyentes para concluir que la forma en que se presenta el consumo es sustancialmente desigual.³

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIX, abril de 2009, p. 1118.

Así mismo, el Pleno del Tribunal Mexicano ha diferenciado, para mejor entendimiento de los contribuyentes, entre lo que se considera impuesto al consumo y al gasto, mediante la tesis jurisprudencial número 03/2009.

IMPUESTOS AL GASTO Y AL CONSUMO. DIFERENCIAS.

Los impuestos al gasto o a las erogaciones recaen sobre el empleo general de un bien económico para adquirir otros, o se utilizan para producir bienes o servicios, en donde el contribuyente es el titular del hecho imponible y de la capacidad contributiva que él mismo revela, por lo que no existe la figura de la traslación o repercusión jurídica —como sucede, por ejemplo, con el impuesto sobre nóminas que grava los pagos en dinero o en especie que por concepto de remuneración al trabajo debe erogar el patrón, de ahí que basta que el empleador lleve a cabo la erogación para que se genere el hecho imponible—, siendo que en estos impuestos indirectos, por antonomasia, no se hace referencia a la situación personal del contribuyente, es decir, son objetivos, de devengo instantáneo y monofásicos. Por su parte, los impuestos al consumo se vinculan con la adquisición de bienes y servicios útiles para la subsistencia y desarrollo humanos, que les permite subjetivizarlos al incidir en la determinación de la cuota tributaria la valoración de hechos o circunstancias adherentes al tipo y fin del consumo, sin que por ello se trate de impuestos personales, además de que la persona que tiene la riqueza y soporta la carga fiscal no es el contribuyente, por lo que ese destinatario tiene una categoría legal atípica.⁴

⁴ *Ibid.*, p. 1117.

Como comparación a escala internacional, la tasa del IVA de 16% cobrada en México se encuentra dentro de la media en comparación con otros países; sin embargo, la recaudación de este impuesto como porcentaje del PIB es muy baja.

Aguilera y Velázquez (2005) presentan una comparación muy interesante al respecto con datos del 2001, de las tasas del IVA que otros países tendrían que cobrar si se quisiera recaudar lo mismo que en México.

Cuadro 1. Tasas de IVA	
País	Tasa (%)
Chile	19
España	16
Francia	19.6
Inglaterra	17.5
México	15

Tomado de Aguilera y Velázquez, 2005.

Cuadro 2. Tasas de IVA para recaudar lo mismo que en México		
País	Tasa (%)	Recaudación (% del PIB)
Chile	8.2	3.6
España	9.6	3.6
Francia	9.7	3.6
Inglaterra	9.3	3.6
México	15	3.6

Tomado de Aguilera y Velázquez, 2005.

Con todo este análisis de la evolución de la recaudación, y del otro lado la figura de la informalidad, Fjeldstad (2004) propone que los contribuyentes pueden sentirse insatisfechos con el sistema tributario por tres motivos: (1) la percepción de un tratamiento injusto; (2) la complejidad y la carga del sistema impositivo; (3) la percepción de que el valor de los bienes y servicios públicos son menores que los impuestos pagados. Según Fjeldstad (2004), el supuesto básico es que las personas no quieren pagar sus impuestos por los bienes y servicios públicos que reciben, además de la percepción que tienen del mal uso de esos recursos; es decir, nadie contribuye “voluntariamente” al gobierno a menos que la amenaza de penalización lo sensibilice. Al respecto existe en nuestro país una tesis en la que se establece que los pagos por derechos de servicios deben apegarse a los principios de proporcionalidad y equidad:

DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD DE ÉSTOS
ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de satisfacer en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función de capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionali-

dad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo o sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.⁵

Una de las conclusiones a las que llega Fjeldstad (2004) es que sin confianza en las autoridades fiscales existe poca base para la cooperación social y el cumplimiento voluntario con las leyes y regulaciones que pueden potencialmente beneficiar a todos. Sin cooperación social, el único mecanismo que queda a disposición de las autoridades fiscales para la recaudación de impuestos es la coerción.

La coerción ha sido definitivamente el principio fundamental para la campaña de terrorismo fiscal que han implementado las autoridades hacendarias para hacer cumplir la ley.

A continuación se presenta una comparación de la carga fiscal que existe en México con la de otros países de América Latina y del cumplimiento de ésta como porcentaje del PIB.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, séptima época, tomo 169-17, segunda parte, s.f., p. 62.

Cuadro 3. Carga fiscal total en México (%del PIB)		
	1990	2000
Ingresos tributarios no petroleros del Gobierno Federal	10.0	9.4
ISR (Impuesto Sobre la Renta)	4.5	4.7
IVA (Impuesto al Valor Agregado)	3.6	3.5
IEPS no petrolífero (especiales)	0.8	0.3
Importaciones	0.9	0.6
Otros	0.3	0.4
Ingresos petroleros del Gobierno Federal	4.2	4.8
IEPS petrolífero	0.7	1.2
Derechos por hidrocarburos	3.5	3.6
Derechos no petroleros	0.5	0.3
Aprovechamientos por rendimientos excedentes de Pemex	0.0	0.4
Impuesto estatal a la nómina	0.1	0.2
Impuesto predial	0.3	0.3
Otros impuestos estatales y locales	0.1	0.1
Total	15.2	15.4

Nota: Conforme a la metodología seguida por la OCDE, la carga física 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.

Tomado de Márquez, 2004.

Cuadro 4. Carga fiscal total ¹ en América Latina									
Países latinoamericanos	Recaudación como % del PIB								Otros impuestos
	Recaudación total		Impuestos al ingreso		Impuestos generales ³ al consumo			1992	2000 ²
	1992	2000 ²	1992	2000 ²	1992 ⁴	2000 ⁵			
Argentina	14.0	18.1	0.4	2.4	3.3	4.5		10.3	11.2
Bolivia	10.8	16.2	0.8	1.4	4.7	6.4		5.3	8.4
Brasil	17.6	21.2	3.9	5.0	7.9	9.2		5.8	7.0
Chile	18.6	17.9	4.2	4.1	9.0	8.7		5.4	5.1
Colombia	12.2	10.6	6.0	4.2	4.1	4.4		2.1	2.0
Costa Rica	12.0	12.1	1.6	2.7	4.4	4.5		6.0	4.9
Ecuador	15.6	13.9	9.7	7.8	3.1	3.3		2.8	2.8
El Salvador	9.9	10.9	2.2	3.2	3.9	6.1		3.8	1.6
Guatemala	8.4	10.2	1.9	2.5	2.6	4.7		3.9	3.0
México	15.2	15.4	5.2	4.7	2.7	3.5		7.3	7.2
Nicaragua	22.7	22.7	3.4	3.9	4.7	9.7		14.6	9.1

Panamá	13.1	11.8	4.9	4.9	1.8	1.9	6.4	5.0
Paraguay	10.1	9.9	1.4	1.8	1.9	4.3	6.8	3.8
Perú	12.4	12.3	1.7	3.3	3.8	6.4	6.9	2.6
Uruguay	17.3	16.7	1.8	4.2	6.0	6.2	9.5	6.3
Venezuela	13.2	12.8	9.7	5.5	0.6	4.0	2.9	3.3
Promedio	13.9	14.5	3.7	3.9	4.0	5.5	6.2	5.1

1) Incluye todos los pagos de carácter obligatorio que se realizan al Gobierno General, excluyendo las contribuciones a la seguridad social. 2) Las cifras para Brasil corresponden a 1998, para Colombia a 1999 y para Ecuador a 1994. 3) Incluye impuestos al valor agregado o a las ventas, mientras éstos sean de carácter general. 4) Las cifras para Ecuador y para Panamá corresponden a 1994, y para Venezuela a 1993. 5) Las cifras para Brasil corresponden a 1998, y para Colombia a 1999. **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 en las cifras. **Fuente:** UNITE, con datos de *Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria*, Banxico.

Tomado de Márquez, 2004.

Definición de informalidad

Con el propósito de precisar el concepto de informalidad se puede mencionar lo que Martínez (2005) establece: informalidad es lo mismo que la economía oculta, subterránea y paralela. Otros autores llaman a ésta última “la sombra” pues la economía informal existe y se mueve a la sombra de la economía formal.

Para Rames Osorio y Díaz Oleo (2005), la economía informal no es lo mismo que la economía subterránea, ya que ésta última agrupa las actividades ilegales, como a continuación se muestra:

Cuadro 5. La economía subterránea	
Actividades ilegales	Actividades legales (economía informal)
Contrabando de mercancías	Trabajos o empleos no registrados (“off de books” o “moonlighting”) remunerados en efectivo que evaden el pago de impuestos y/o las contribuciones a la seguridad social.
Juegos ilegales	Operaciones de trueque de bienes y servicios.
Tráfico de drogas, tabaco y alcohol	Préstamos por fuera del mercado financiero (usualmente a tasas usurarias y no registradas).
Prostitución ilegal (en algunos países o ciudades la prostitución no es ilegal)	Transacciones de bienes y servicios no reportadas o subreportadas a la autoridad fiscal (automóviles usados, terrenos, casas, trabajos domésticos).
Piratería	Sub- o sobrefacturación de exportaciones e importaciones.
Contrabando de mercancías	Trabajadores por cuenta propia no registrados.

Tomado de Rames Osorio y Díaz Oleo, 2005.

El concepto de sector informal se introdujo en 1972, cuando lo usó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y fue definido en siete aspectos:

- Es fácil de operar.
- En su mayoría la fuente es el desconocimiento de las normas.
- Aparece como una empresa familiar.
- Opera a pequeña escala.
- Se adapta con tecnología básica y trabajo sencillo.
- Las habilidades del negocio se obtuvieron del sector formal.
- Negocios no regulados pero competitivos.⁶

En 1999, en el Simposium Internacional sobre el Sector Informal se propuso la categorización del sector en tres grandes grupos:

- Empresarios independientes o micronegocios que emplean pocos trabajadores.
- Socios empresarios familiares.
- Trabajadores dependientes que pueden o no recibir un sueldo, como miembros de familia, practicantes, empleados domésticos, trabajadores en casa, entre otros.

Ochoa (2002) realizó una investigación a fondo sobre las definiciones de sector informal en diversos países. Éstas se pueden ver en el siguiente cuadro.

⁶ Informe del Banco Mundial.

Cuadro 6. Definiciones nacionales del sector informal

África del Sur	2001	El sector informal se define como las actividades de negocios no registradas, en donde el registro se refiere a impuestos y actas regulatorias de los grupos profesionales.
Benín	1999	Incluye todas las unidades económicas que son móviles o que tienen una ubicación semifija, más aquellas unidades con una ubicación fija con una o más de las siguientes características: falta de cuentas formales, no inclusión en el registro de comercio o no registro en la oficina de seguridad social.
Brasil	1997	Empresas no incorporadas con cinco empleados o menos y que producen para la venta.
Ghana	1997	Personas que se definían a sí mismas como parte del sector informal a la hora de la encuesta.
India	2000	Todas las empresas no incorporadas, de un propietario o en sociedad, que producen todo o una parte de los bienes para la venta (empresas del sector informal).
Lituania	2000	Empresas privadas pequeñas no registradas que tienen empleados trabajando sin contratos legales, no pagan contribuciones a los fondos de seguridad social y venden bienes y servicios misceláneos en el mercado.
México	2000	Empleados, trabajadores por su cuenta, empleadores y trabajadores familiares no remunerados trabajando en empresas no incorporadas de tamaño pequeño.
Nigeria	1995	Empresas que pertenecen y son operadas por hogares o miembros del hogar que no llevan registros contables o que no reportan estos registros a ninguna administración o institución (estadísticas, impuestos, etcétera).

Nota: La definición de México cambia a través de los años según la encuesta que se considere. La definición del 2000 corresponde a la Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

Fuente: *orr, Informal Sector (National Definition)*, Key Indicators of the Labour Market.

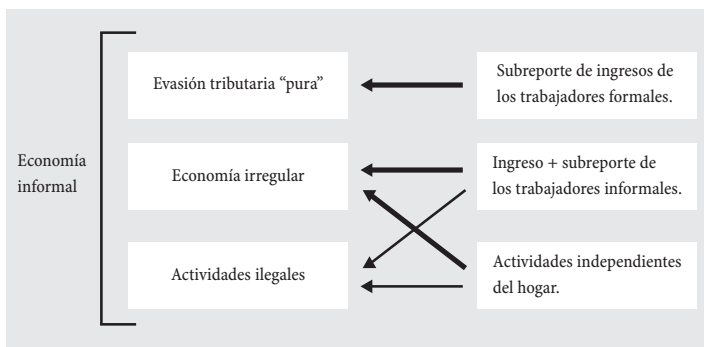
Tomado de Ochoa, 2002.

Trejo (2003) llama al sector informal “sector no estructurado” pues analizando la ocupación del sector informal con base en las encuestas de empleo elaboradas por el INEGI y por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el periodo 1995-2003, concluye que en éstas sólo se utiliza la información de los hogares y no de las unidades económicas, por lo que los resultados son estimaciones de la ocupación de la población en un marco no estructurado de negocio.

De la Roca y Hernández (2003) definen el sector informal como el conjunto de unidades económicas que no cumplen con todas las regulaciones e impuestos. Y resumen las actividades informales como sigue:

Cuadro 7. Una taxonomía de las actividades informales				
	Transacciones monetarias		Transacciones no monetarias	
Actividades ilegales	Comercio de bienes robados, narcotráfico, prostitución, contrabando, estafa, apuestas.		Trueque o intercambio de artículos robados, sustancias prohibidas, contrabando. Producción de drogas y hurtos para uso propio.	
	Evaden impuestos	Eluden impuestos	Evaden impuestos	Eluden impuestos
Actividades legales	Ingreso subdeclarado.	Descuentos de los empleados, incentivos.	Intercambio de servicios y productos legales.	Trabajo por cuenta propia y trabajo familiar.
	Salarios y bienes de trabajos no reportados relacionados con servicios y productos legales.			

Tomado de De la Roca y Hernández, 2003.



Esquema 1. Estructura del sector informal

Tomado de De la Roca y Hernández, 2003.

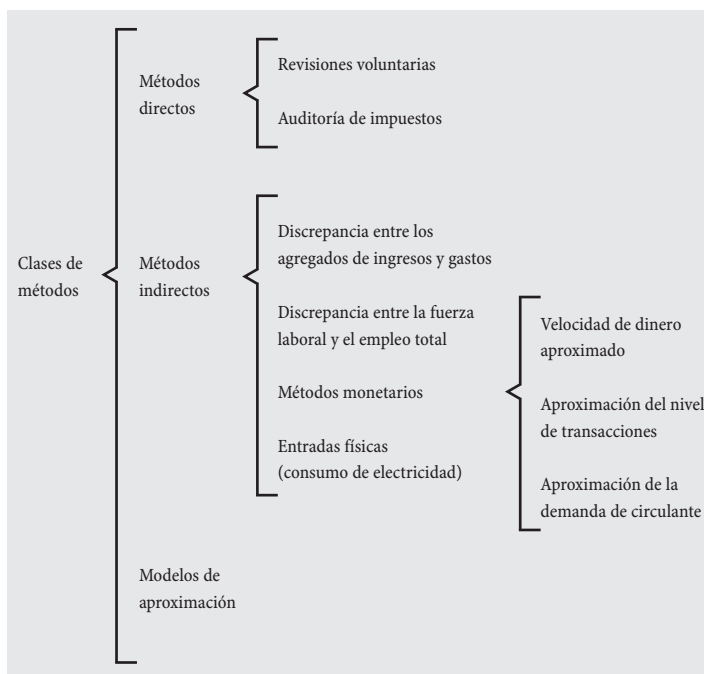
Medición de la informalidad

El porcentaje que representa el sector informal respecto del PIB se ha medido a través de los años por diferentes métodos, que incluso han sido utilizados por investigadores de varios países para medir el tamaño de este sector y los efectos que produce en los ingresos del país.

En el siguiente esquema se muestran los diferentes métodos para medir el sector informal.

La utilización de diversos métodos para medir la informalidad genera resultados también diversos, y por lo tanto se tienen mediciones del tamaño de la informalidad en México muy elevadas y otras que no lo son.

Recientemente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrató la realización del estudio “Evasión a través de transacciones en efectivo” para México, utilizando el método directo de la estimación del incremento en el uso de efectivo no explicado por razones económicas y con propósitos de evasión.

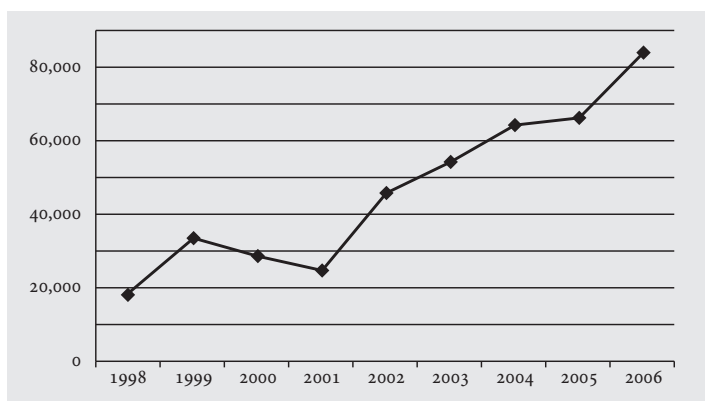


Esquema 2. Métodos para medir el sector informal

Tomado de Perry *et al.*, 2007.

Las conclusiones a las que llegó esta estimación fueron que el incremento de billetes y monedas genera una evasión creciente, que en 2002 llegó a alrededor de 50,000 millones de pesos debido a la preferencia de los individuos por el uso de efectivo con propósitos de evasión.

Estos resultados aseveran que se requiere un adecuado control del uso de efectivo por parte de las autoridades fiscales, que ayude a disminuir la utilización de este medio de pago.



Gráfica 2. Evasión por transacciones en efectivo como proporción del PIB

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI. Tomada de Arroyo *et al.*, 2007.

A pesar de la disminución gradual de las tasas impositivas en México, se observó un incremento en la demanda del uso de efectivo, lo cual se ve asociado con la actividad informal, la actividad ilícita, el uso de otros medios de pago relacionados con el efectivo para hacer sus operaciones y no pagar impuestos, como el uso de tarjetas de crédito para disponer de efectivo, por ejemplo.

Entre las recomendaciones generales de política realizadas en este estudio está la de reforzar la actividad bancaria para que la autoridad fiscal pueda rastrear las operaciones realizadas por los individuos que no pagan impuestos.

Etapas del surgimiento del concepto de informalidad

Para De la Roca y Hernández (2006) existen cuatro categorías de las actividades que no cumplen con las regulaciones establecidas: las ilegales, las no declaradas, las no registradas y las informales.

Otra visión legalista analizada por los autores señala que entre los componentes de las actividades informales se pueden identificar tres: la evasión tributaria pura, la economía irregular y las actividades ilegales. La evasión tributaria pura es la que no reporta los ingresos generados por la actividad realizada por los individuos formales. La economía irregular es aquella que se desarrolla a pequeña o mediana escala, en la que la producción de bienes o servicios legales no son registrados. Las actividades ilegales son aquellas que se desarrollan fuera de todo marco legal, como el narcotráfico, la prostitución, la distribución ilegal de bienes y servicios, entre otras.

Por lo tanto, la economía informal es un tema bastante amplio, pues no solamente implica evasión de impuestos a escala federal, sino que genera una larga cadena de informalidad en todos los ámbitos, pues al establecer un negocio informal no se cumple con las normas municipales para su establecimiento, no se pagan los derechos e impuestos de esta índole, no se expiden comprobantes y por lo tanto se buscan negocios que operen de la misma forma para abastecerse de insumos para seguir operando.

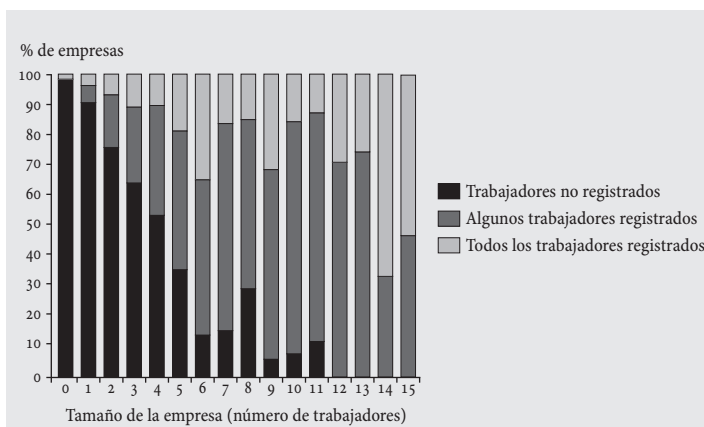
Así como las leyes fiscales han tenido cambios, adiciones y reformas sustanciales, el sector informal también experimenta situaciones en las que emerge su concepto, cambia y

se transforma. Se presume que la informalidad está relacionada a través del tiempo con la situación económica, política y fiscal del país.

Martínez (2005), en su estudio de la informalidad, analiza tres etapas importantes de la informalidad en el mundo. La primera es en las décadas de los sesenta y setenta, en las cuales surge el concepto de informalidad, en la reunión del Programa Mundial del Empleo. La segunda etapa abarca la década de los ochenta, en la cual el concepto de informalidad se conoce ampliamente y se incorpora a las estadísticas de varios países. La tercera etapa inicia en los años noventa, cuando el concepto alcanza tal importancia internacional que es incorporado a los sistemas de contabilidad nacionales. De esta manera, se pueden analizar los datos históricos de este fenómeno que en principio tiene efectos positivos al emplear trabajadores que no encuentran un trabajo o que por su situación de vida (mujeres casadas con hijos, personas sin estudios suficientes, personas con alguna discapacidad, etcétera) no tienen las mismas oportunidades.

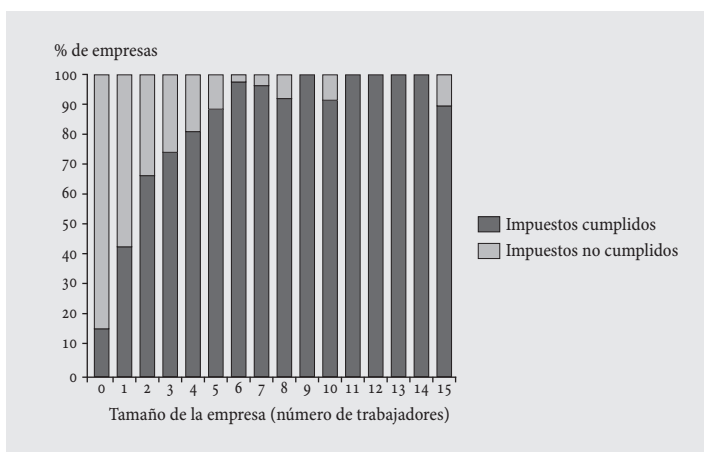
Desde la perspectiva y opinión del autor, el sector informal es generador de empleos e ingresos para quienes participan en él, aun cuando no gozan de seguridad social ni condiciones laborales que los protejan.

En las gráficas 3 y 4, basadas en la Encuesta Nacional de Micronegocios 1998-2002, mostradas en Perry *et al.* (2007), se puede observar el cumplimiento de las empresas del sector de manufactura respecto de sus trabajadores: entre más pequeñas, menos cumplen las normas de registro de los trabajadores y, por lo tanto, el pago de impuestos.



Gráficas 3. Distribución de empresas manufactureras según el registro de trabajadores en México.

Fuente: Encuesta Nacional de Micronegocios 1992-2002. Tomada de Perry *et al.*, 2007.

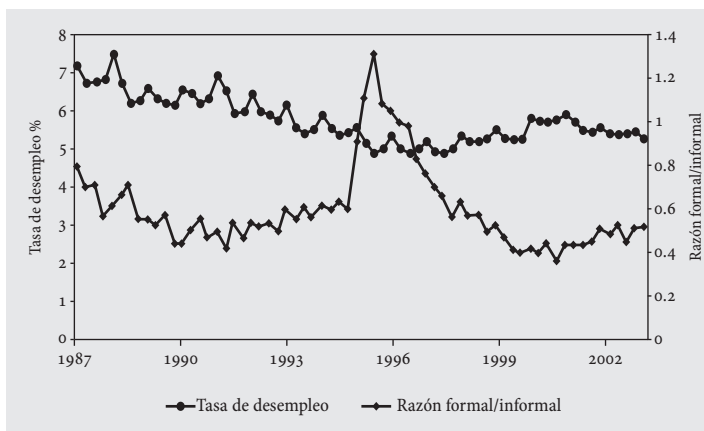


Gráfica 4. Distribución de empresas manufactureras según su cumplimiento del pago de impuestos en México

Fuente: Encuesta Nacional de Micronegocios 1992-2002. Tomada de Perry *et al.*, 2007.

Tokman (2001) destaca que entre los años 1950 y 1980 el sector informal contribuyó a la generación de empleos en 40%. El importante papel que juega este sector se ubica en las razones de supervivencia y crecimiento, pues al crecer de forma desproporcionada en relación con la creación de empleos formales y de oportunidades de inversión se convierte en la única alternativa de supervivencia.

Martínez (2005), en su estudio sobre el tema, concluye que en 1995 la informalidad en México ascendía a 8.6 millones y se incrementó a 10.8 millones en 2003. La ocupación total en este sector entre 1995 y 2003 aumentó de 25.7% a 26.7%. Tal crecimiento del sector se puede explicar por el incremento de la población en edades productivas, sin un crecimiento igual del sector productivo que emplea estas masas. En la gráfica siguiente se muestra la relación desempleo e informalidad en el periodo 1987-2002.



Gráfica 5. Desempleo e informalidad en México

Tomada de Rodríguez, 2007.

Considerando la fuerte relación que existe entre el desempleo y la informalidad, se puede llegar a la conclusión de que este problema de tipo económico afecta a todos los sectores productivos. La falta de inversión para generar empleos, aunada a la falta de políticas laborales eficaces con ese fin, y en general el lento crecimiento económico, provocan que los individuos busquen formas fáciles de obtener ingresos, como un trabajo informal.

La informalidad en América Latina y el Caribe

Perry *et al.* (2007), al estudiar la informalidad en América Latina y el Caribe, argumentan que las excesivas reglamentaciones, sean de tipo fiscal o legal, obstaculizan que las empresas pequeñas o medianas que se desarrollan en la informalidad conviertan su estatus hacia la formalidad, ya que después de analizar el costo/beneficio de formalizar su estatus, deciden no hacerlo. Este análisis del costo/beneficio de pertenecer al sector formal puede estar motivado en la opinión negativa que se tiene de nuestros gobernantes y de las autoridades fiscales, pues al percibir una mala distribución del ingreso, corrupción, falta de servicios públicos, deshonestidad y el bajo riesgo de ser detectados, además de las ganancias por la evasión de impuestos, todos éstos son los elementos detonantes de la decisión de no declarar sus ingresos o declararlos parcialmente.

Loayza (2008) identifica también que el costo/beneficio de pertenecer a la formalidad está directamente relacionado con el nivel de desarrollo de un país en lo que se refiere a

educación, estructura productiva y características demográficas. En su análisis econométrico, Loayza concluye que “el nivel de informalidad disminuye cuando la ley, el orden, la libertad económica y el nivel educativo aumentan; al igual que disminuye el nivel de informalidad cuando la estructura productiva se aleja de la agricultura y se reduce la población rural” (Loayza, 2008: p. 54).

Esta conclusión definitivamente impacta en la percepción de la informalidad, pues no solamente depende de la decisión de pagar impuestos o no, sino también de factores como la educación y la costumbre. Por ejemplo, los hijos de una familia que vende tacos en la esquina aprenderán el oficio y los pormenores del negocio y a su tiempo abrirán otro puesto similar en otra esquina, pues han visto las ventajas de trabajar de esa forma y que no se necesita gran estudio o preparación académica para realizar ese trabajo.

Pero entonces ¿dónde queda la función de las autoridades de evitar que se propaguen estas costumbres y formas no controladas de hacer negocio?

Consideramos que la función del gobierno es aplicar la ley, evitar que se aperturen negocios sin reglamentación y hacer que las calles de la ciudad no sean zonas de negocio sin orden y forma.

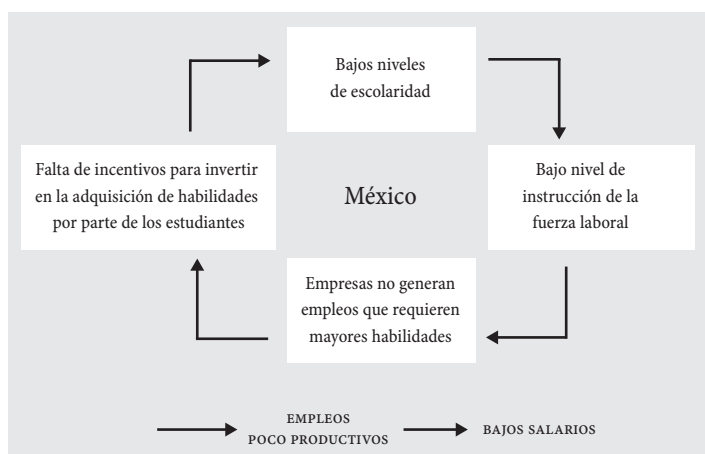
Sin apoyo a la educación y a los valores cívicos y sociales el problema seguirá y se acrecentará en la medida en que no sea debidamente atendido desde su origen.

El acceso limitado a la seguridad social y a los beneficios asociados a ésta puede ser una limitante para que estos contribuyentes permanezcan en esas condiciones.

Las empresas, por su parte, deberán cumplir con sus obligaciones formales desde su creación, fomentar la honestidad,

generar empleos dignos y bien remunerados, producir con calidad y a precios accesibles.

En el siguiente esquema se pueden observar los principales factores que influyen en el nivel de productividad de las empresas asociadas directamente con la informalidad en nuestro país.



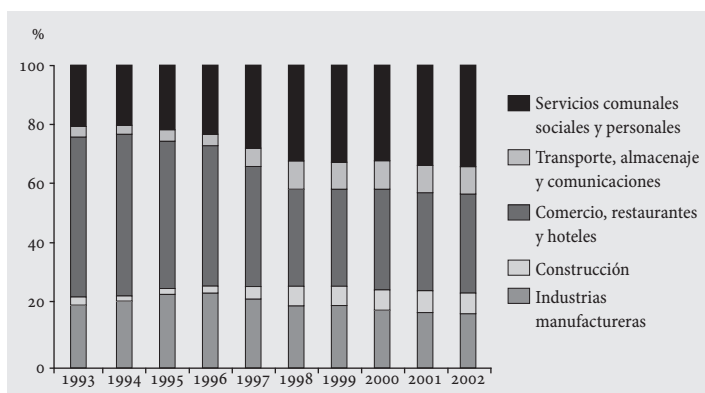
Esquema 3. Productividad vs informalidad
Tomada de Vélez Fernández-Varela, 2007.

Las encuestas aplicadas por el INEGI a microempresas revelan que la razón principal para no registrarse ante las autoridades fiscales es que son demasiado pequeñas como para soportar la carga fiscal impuesta y los costos que eso conlleva.

Ejemplo claro de esta situación se puede observar en las personas físicas que tributan en el régimen de actividades empresariales y profesionales. Las opciones de pertenecer al sector formal son, en la mayoría de los casos, las mismas del sector informal. De acuerdo con esta idea, se puede men-

cionar a los médicos, los arquitectos y los contadores, por citar algunos, quienes pueden laborar en la informalidad y permanecer allí en las mismas circunstancias que un profesionalista formal.

En la siguiente gráfica se ve la distribución del subsector por actividad económica en el periodo 1993-2002.



Gráfica 6. Distribución porcentual del subsector informal por actividad económica, 1993-2002

Fuente: INEGI. Tomada de Ochoa, 2002.

Continuando con el análisis de Perry *et al.* (2007), en él se menciona que existe clara evidencia de que las fallas en el diseño y funcionamiento de la seguridad social por parte de los gobiernos en América Latina y el Caribe son fundamentales para que la informalidad no disminuya. La reciente inclusión de sistemas de seguridad social subsidiados o con poca cobertura hace que el sistema de protección social se convierta en una carga excesiva para los patrones que tienen que cubrirla.

La disminución en los costos de operación de las empresas y el incremento de beneficios para tributar en el sec-

tor formal pueden ser los factores que marquen la diferencia para los pequeños negocios de acceder a la formalidad y a los mercados globales, produciéndose así el crecimiento y la productividad que la región necesita.

Existen además argumentos de que el nivel de educación de un país determina tanto factores sociales como económicos, pues una sociedad más capacitada exige mayor compromiso de sus gobernantes, tiene más oportunidades de acceder a un nivel de vida mejor y puede elevar el nivel de desarrollo de su país. De esta forma, las universidades en México tienen el compromiso social de preparar profesionistas de acuerdo con las exigencias del mercado.

Perry *et al.* concluyen que “la informalidad refleja sub-desarrollo”, pues al no percibir una acción contundente por parte de sus gobernantes tanto en el aspecto de las barreras de entrada a la formalidad y en su actuación fragilista para hacer cumplir sus ordenamientos, deterioran las posibilidades de crecimiento y desarrollo.

Si bien existen factores importantes que motivan a los informales a no cruzar la barrera y ser formales, surge la pregunta: ¿el sector formal realmente lo es? La respuesta nos la da Tokman (2001): “Ni el sector informal opera totalmente en negro, ni su opuesto el sector formal lo hace con un irrestricto apego a la legalidad” (Tokman, 2001: 16).

El autor señala que ese sector formal que cumple parcialmente con los requisitos legales o fiscales es llamado el área gris, porque se encuentra entre la informalidad o economía subterránea y el sector legal o formal. Es decir que cumple pero no lo hace totalmente; registra sus operaciones pero no todas; paga a sus empleados pero en partes, una legal y la otra por fuera de la ley; cumple con sus pagos de seguridad social,

pero sobre una nómina basada en salarios mínimos, no en salarios reales; etcétera.

Es decir, la cultura y la disciplina fiscales, aunadas a una débil fiscalización por parte de las autoridades, conciben la otra área gris, que en términos concretos se conoce como elusión.

Desde luego, el rompimiento de la norma fiscal a través de la evasión y la elusión trae como consecuencia una afectación en los ingresos tributarios, los que constituyen el presupuesto con el que se sostendrá la actividad del gobierno, que con ellos proveerá de servicios públicos, protección social e infraestructura a los ciudadanos. Si el gobierno carece de estos recursos generadores de bienes y servicios, se afecta la evolución de la actividad económica del Estado y se frenan el desarrollo y las oportunidades para todos. La informalidad, por lo tanto, provoca desigualdad, inequidad e injusticia.

Acciones para disminuir la evasión

A partir de julio de 2008 en nuestro país se aprobó el Impuesto sobre los Depósitos en Efectivo (IDE), que, de acuerdo con la literatura, es heterodoxo y surge para solucionar temporalmente el problema de la evasión y regular las operaciones realizadas en efectivo, por la facilidad que representa su utilización en las transacciones, además de ser el medio de pago por excelencia de las actividades informales con propósito de evasión de impuestos.⁷

⁷ Estudio realizado por la Universidad de Guadalajara para el Servicio de Administración Tributaria, 2007.

Este tributo tiene fines extrafiscales, pues identifica al individuo que realiza la operación gravada y le retiene el impuesto establecido, además controla los acreditamientos, compensaciones y devoluciones que el contribuyente realiza con el fin de reducir el impuesto a su cargo. Los fines extrafiscales no contravienen ninguna norma, tal como lo establece la siguiente tesis.

FINES EXTRAFISCALES Y DE POLÍTICA FISCAL. CUANDO PERSIGUEN UNA FINALIDAD AVALADA POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS APORTAN ELEMENTOS ADICIONALES PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO.

Acorde con la jurisprudencia P./J. 24/2000, de rubro: “IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL,” para cumplir el principio de equidad tributaria el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, sustentadas en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales. En ese sentido, se advierte que las mencionadas finalidades económicas o sociales, o bien, las razones de política fiscal o extrafiscal que sustenten las categorías diferenciadoras establecidas por el legislador, cuando se materializan a través de bases objetivas y bajo parámetros razonables, no son una causa que justifique la violación a la garantía de equidad tributaria, sino que tal concatenación de circunstancias es lo que permite salvaguardar dicha garantía, es decir, cuando los indicados fines persiguen una finalidad

avalada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aportan elementos adicionales para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un determinado precepto. En tal virtud, partiendo de la premisa de que efectivamente existiría un trato diferenciado, la búsqueda de fines extrafiscales o de política tributaria no es la razón que justificaría el establecimiento de un trato discriminatorio, sino que evidenciaría que la diferenciación no vulnera la Constitución y que se cumplen los postulados de la garantía de equidad. Argumentar lo contrario implica un error metodológico, al alterarse el orden de la conclusión en relación con las premisas, pues se partiría de la existencia —no corroborada— de una violación a la garantía de equidad tributaria, para posteriormente oponer a ésta la existencia de fines fiscales o extrafiscales que supuestamente justificarían la afectación a los derechos de los gobernados. Sin embargo, ello no es así, pues no debe inferirse que el trato simplemente desigual en automático implica una diferenciación discriminatoria y violatoria de garantías, sino que debe reconocerse que, en las circunstancias descritas, no se vulnera la mencionada garantía porque se persiguen las finalidades apuntadas, las cuales podrán analizarse desde una óptica constitucional.⁸

En la exposición de motivos de la Ley del IDE se estableció la necesidad de regular y restringir el uso de efectivo para el pago de transacciones, pues finalmente toda actividad, sea formal e informal, llega a alguna cuenta bancaria y a través de este impuesto podrá ser capturada por la administración

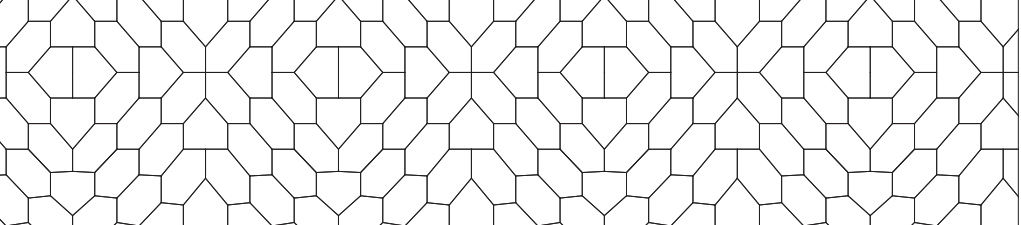
⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIX, enero de 2009, p. 551.

fiscal. Las operaciones realizadas mediante transferencia bancaria o depósito con cheque no serán objeto de este impuesto, dando por hecho que éstas quedarán plasmadas y con registro en las operaciones bancarias sujetas a verificación por parte de las autoridades fiscales.

La retención se cobró inicialmente en 2008 a la tasa de 2% para los depósitos mayores de 25,000 pesos, y a partir de 2010 aumentó a 3% sobre los depósitos en efectivo que excedieran de 15,000 pesos. Los contribuyentes inscritos en el RFC y que sean objeto de la retención de impuesto podrán acreditarla contra el ISR a su cargo, o solicitarla en devolución en caso de no ejercer alguna forma de extinción de la obligación fiscal.

El efecto de este impuesto recaerá sobre los contribuyentes que reciben cantidades de dinero provenientes de actividades no registradas, incluyendo aquellas que se derivan de transacciones ilegales o contrabando. Con esta medida se prevé frenar el uso del circulante y aumentar la utilización de los medios electrónicos para el pago de transacciones.

Cabe mencionar que el IDE como impuesto heterodoxo ha sido implementado en varios países de América Latina con diversos nombres y con resultados también muy variados. De acuerdo con la comparación realizada por Valero (2007), por ejemplo, en Colombia lo llamaron Gravamen a los Movimientos Financieros; en Argentina, Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria; en Venezuela, Impuesto al Débito Bancario; en Perú y Bolivia, Impuesto a las Transacciones Financieras; en Brasil, Contribución Provisional para Transacción de Valores en Crédito y Débito de Naturaleza Financiera, y en Ecuador, Impuesto a la Circulación de Capitales.

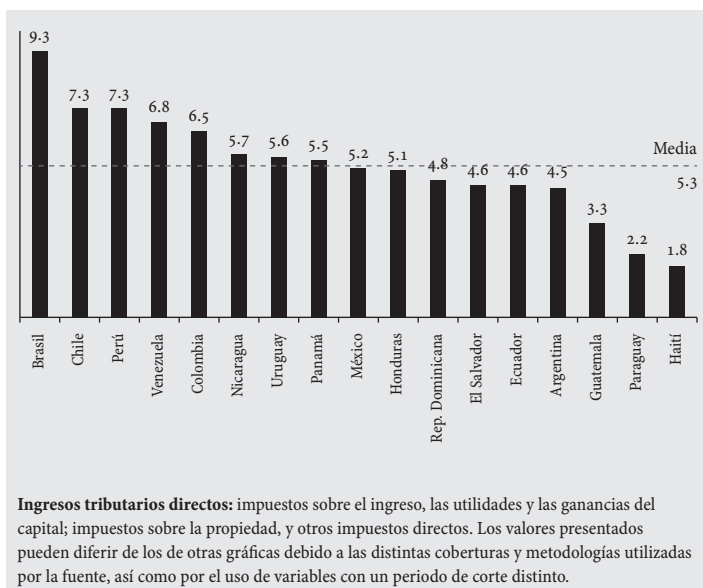


CAPÍTULO 2

La informalidad en América Latina y otros países desarrollados, y las acciones implementadas para combatirla

Estudios sobre el tema en países de Latinoamérica han constituido fuertes argumentos de política económica y de reforma fiscal, por lo que es importante analizar cada caso en particular y tomar las experiencias exitosas que nos permitan estructurar un posible escenario fiscal aplicable a nuestro país.

Como preámbulo al estudio en particular de algunos países en torno al combate de la informalidad y de sus experiencias fiscales, se presenta un comparativo de la recaudación de ingresos tributarios en México y otros países de América Latina, haciendo notar que aunque México tenga un sistema económico similar al de otros países de la región, se queda muy por debajo en cuestión de recaudación.



Gráfica 7. Ingresos tributarios directos, 2008. Porcentaje respecto del PIB
Tomada de SHCP, 2009.

Argentina

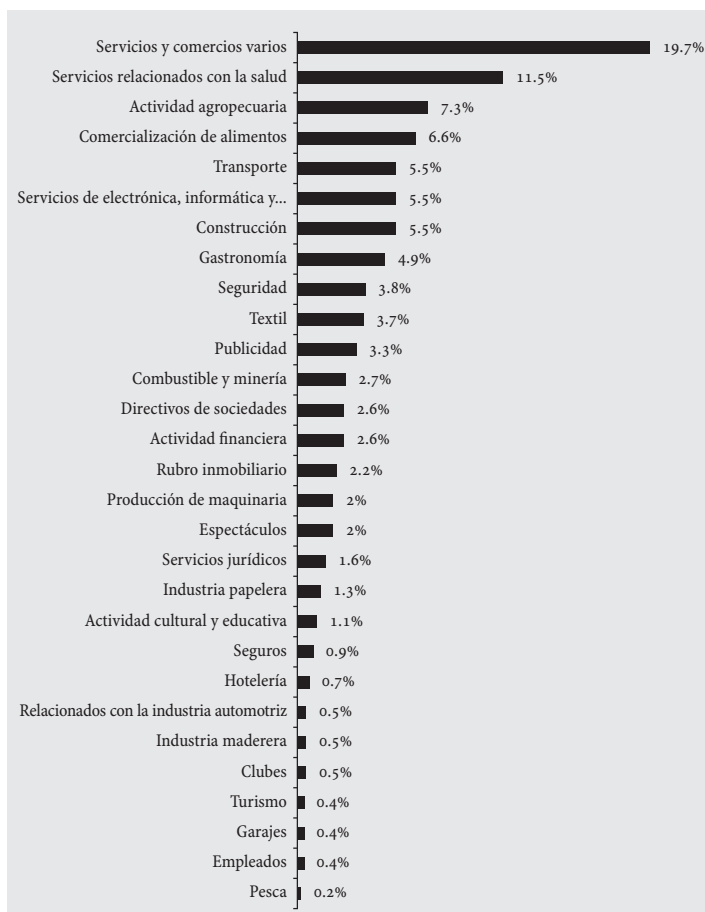
Teijeiro (2006) expone que en Argentina se han superado grandes retos económicos en los últimos años. La clave que permitió su estabilidad fue una política fiscal ortodoxa que transformó déficits fiscales de 5% del PIB en superávits del orden de 2% del PIB.

El problema que enfrentó el gobierno de Argentina en el periodo de 2003 a 2007 fue que se echó de menos la ortodoxia tradicional, la cual ha probado a escala internacional que para gozar de un crecimiento sostenido es necesario contar con estrategias que se centren en ciertos principios:

- El libre comercio con acceso a los mercados desarrollados.
- Impuestos bajos.
- Gasto público austero y eficiente.
- Regulaciones que favorezcan la iniciativa privada y la competencia.
- Respeto por los derechos de propiedad.
- Calidad educativa.

Un estudio realizado por la Asociación Civil “Unidos por la Justicia” de Buenos Aires, Argentina en el periodo 2003-2005 sobre la evasión tributaria, argumenta que las formas en que los contribuyentes evaden sus impuestos son variadas e incluso pueden afectar a más de un impuesto y contribuciones por ejercicios sucesivos. Tal es el caso del subreporte de ingresos, el registro de deducciones inexistentes, deducibilidad de gastos que no cumplen con requisitos fiscales, utilización de facturas apócrifas, simulación de préstamos al contribuyente por parte de los accionistas, acreditamientos indebidos, alteración de los registros contables, solicitud de devoluciones improcedentes, etcétera.

Según datos de los casos tramitados ante el fuero de lo Penal Tributario de Primera Instancia de la Capital Federal de Buenos Aires, las actividades en las que la evasión se presenta en mayor cantidad son en las de servicios y comercios varios, que agrupan las clínicas de belleza, los minisúper, ventas al pormenor de equipos menores de oficina, panaderías, carnicerías. En otra categoría se encuentran los servicios de salud, que agrupan a los médicos generales, pediatras, dentistas, oftalmólogos, etcétera. Gráficamente se pueden observar estos grandes grupos como sigue:



Gráfica 8. Actividades evasoras declaradas por el contribuyente

Fuente: Unidos por la Justicia, A.C., 2007.

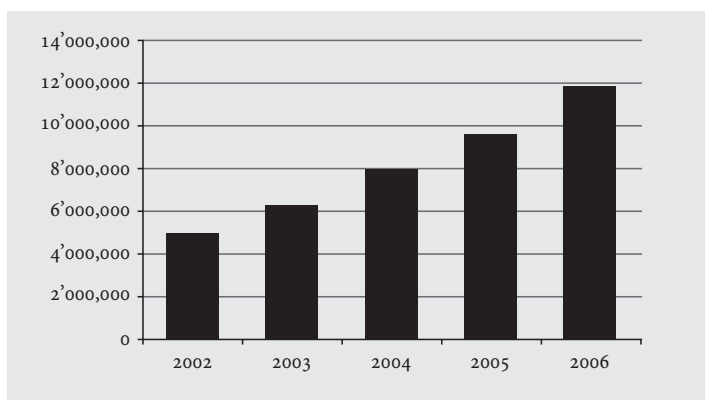
Además de analizar las actividades potencialmente evasoras, se hace un análisis de las razones que motivan el llevarlas a cabo. Algunas de ellas estriban en la pérdida de confianza

en las instituciones que las gobiernan, y en un principio de equivalencia entre acciones que se intercambian, como la de los impuestos con las de los servicios públicos; ante lo cual los ciudadanos que cumplen con la obligación de pago de sus impuestos se percatan de una insuficiente atención en servicios públicos y de una ineficiente utilización del presupuesto público, por lo que con base en este supuesto se ven motivados a evadir sus impuestos.

Para limitar las operaciones de los individuos informales en Argentina, ya identificados en párrafos anteriores, en el año 2000 se aprobó la ley número 25413 con el propósito de restringir el uso de efectivo en las transacciones de los contribuyentes y cobrar un impuesto sobre los depósitos y créditos en cuenta corriente (comúnmente conocido como Impuesto al Cheque).

Esta ley también fue llamada Ley de Competitividad y comenzó su vigencia desde abril de 2001, el impuesto fue de 0.6% para el débito y 0.6% para el crédito. Esta ley consistía en no considerar como deducciones los créditos fiscales y otros efectos tributarios, así como las operaciones que no se hubieren pagado con medios distintos al efectivo por cantidades superiores a los 1,000 pesos. De esta forma se incrementó el uso de los medios electrónicos para realizar transacciones como giros o transferencias, de cheques, tarjetas de crédito o débito, depósitos en cuentas bancarias para el pago de contraprestaciones, etcétera.

A continuación se muestra la evolución de la recaudación de este impuesto en el periodo 2002-2006, mostrando importantes cantidades en la recaudación.



Gráfica 9. Recaudación anual del impuesto a las transacciones financieras
Tomada de Ricciardi, 2007.

De esta forma, el gobierno combatió dos frentes: la disminución de la evasión por prácticas informales y el aumento de los ingresos tributarios dado el déficit fiscal por el que atravesaba el país.

Perú

Al igual que otros países de Latinoamérica y el Caribe, según destaca Reynolds (2000), Perú ha experimentado devaluaciones y crisis económicas severas. En el periodo de 1988 a 1990 su PIB real cayó en más de 25% y la inflación alcanzó 7,500%. Las políticas adoptadas por el gobierno incluyeron la reducción del impuesto a los ingresos en 1992 de 50% a 30%. La tasa del IVA disminuyó de 55% a 18% y los impuestos especiales al consumo se eliminaron en 1993. La recaudación tributaria se elevó de 6.5% del PIB en 1989 al 10.2% en 1992-1993.

En cuanto a la evasión tributaria, De la Roca y Hernández (2006) realizan un estudio sobre el tema en el Perú, en el que adicionan el concepto de informalidad, utilizando un enfoque macroeconómico de discrepancias en el consumo, el cual captura el subreporte de ingresos de diferentes agentes en un tiempo determinado, mediante la aplicación de encuestas de ingreso-gasto de los hogares. De esta forma, las discrepancias que se presentan en el consumo de los individuos sólo pueden ser explicadas por la subdeclaración de los ingresos.

Algunos de los resultados de este estudio muestran una Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en su mayoría en la informalidad, pues 7 de cada 10 trabajadores fueron informales en el Perú en el año 2000. Del análisis de este estudio se obtiene que los trabajadores independientes y asalariados informales perciben menores ingresos en comparación con los que laboran en la formalidad. Por lo que los trabajadores informales, sobre todo los independientes, no tienen motivos para subdeclarar sus ingresos, por sus bajos sueldos. De esta forma, la subdeclaración de los trabajadores formales independientes y asalariados es mayor, pues oscila entre 60.8% y 49.5% de su ingreso respectivamente, lo que quiere decir que entre más ganan, tienen mayores probabilidades de evadir impuestos.

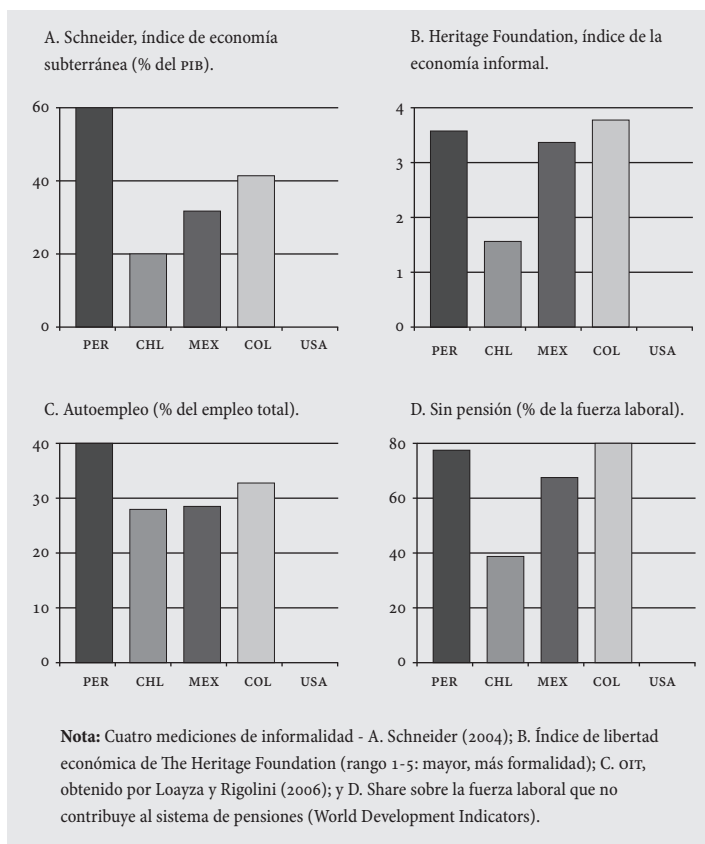
Con la situación así, las acciones realizadas por el gobierno del Perú para disminuir la evasión y la informalidad fueron la creación de un impuesto a las transacciones financieras a una tasa de 0.8% en 2004 y de 0.6% en 2006. El objetivo de este impuesto fue identificar a los contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones tributarias y utilizan el dinero en efectivo para realizar operaciones que no tienen registro contable.

Esta medida provee al sistema fiscal la posibilidad de detectar operaciones que se realizan en efectivo y no están siendo declaradas. Contrario al impacto esperado por la recaudación de este impuesto a la tasa de 0.10%, empresas y contribuyentes calificaron este impuesto como inconstitucional y lucharon fuertemente por su anulación, pues los costos de transacción por realizar operaciones financieras estaban desincentivando la inversión, el ahorro y el uso del sistema financiero. Este impuesto fue eliminado el 31 de diciembre de 2002.

De la Roca y Hernández (2006) concluyen en su análisis que existen medidas antievasión menos dañinas para la economía y el sector empresarial, como el uso de medios electrónicos, reducciones sustanciales en operación por parte del Estado para los procesos de adquisiciones y contrataciones, entre otras.

Por su parte, Loayza (2008) presenta cuatro mediciones de la informalidad con información estadística del Perú, comparándola con la de otros países, como Colombia, México, Chile y Estados Unidos. En la gráfica resultante se observa un alto índice de informalidad del Perú en todos los indicadores.

En resumen, el tamaño del sector informal para el año 2000 en Perú fue de 30.25% del PIB oficial, calculado con el método de discrepancias en el consumo, considerando que no contempla datos de evasión ni actividad ilegal.

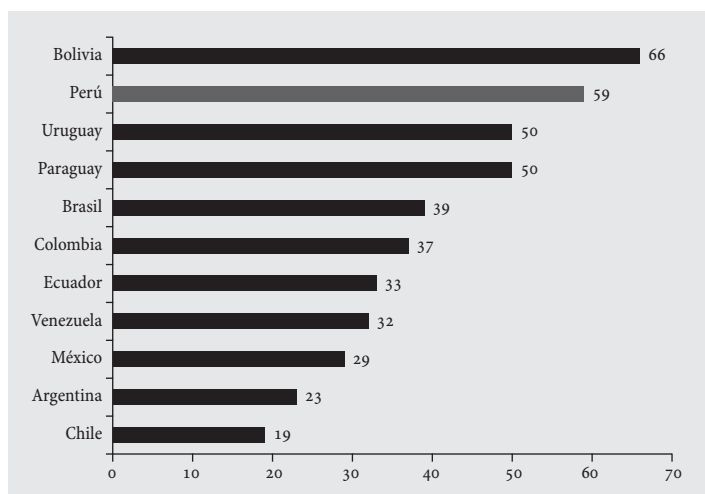


Gráfica 10. Mediciones de la informalidad

Tomada de Loayza, 2008.

Con respecto a la población ocupada en el sector informal, 7 de cada 10 trabajadores se desempeñaron en actividades no registradas en ese mismo año. De la Roca y Hernández (2003) mencionan, en su estudio de la evasión tributaria e informalidad en el Perú, que utilizando el método de Múltiples

Indicadores Múltiples Causas (MIMIC) el tamaño del sector informal para el periodo de 2000 a 2001 se situó en 59.4%, tal como se muestra en la siguiente gráfica.



Gráfica 11. Tamaño del sector informal, 2000-2001 (% PIB oficial)

Tomada de De la Roca y Hernández, 2003.

De la Roca y Hernández (2003) realizaron otro estudio econométrico de discrepancias en el consumo y lograron obtener resultados respecto de la determinación del porcentaje de trabajadores informales por región del Perú, la cual se puede ver en la figura siguiente.

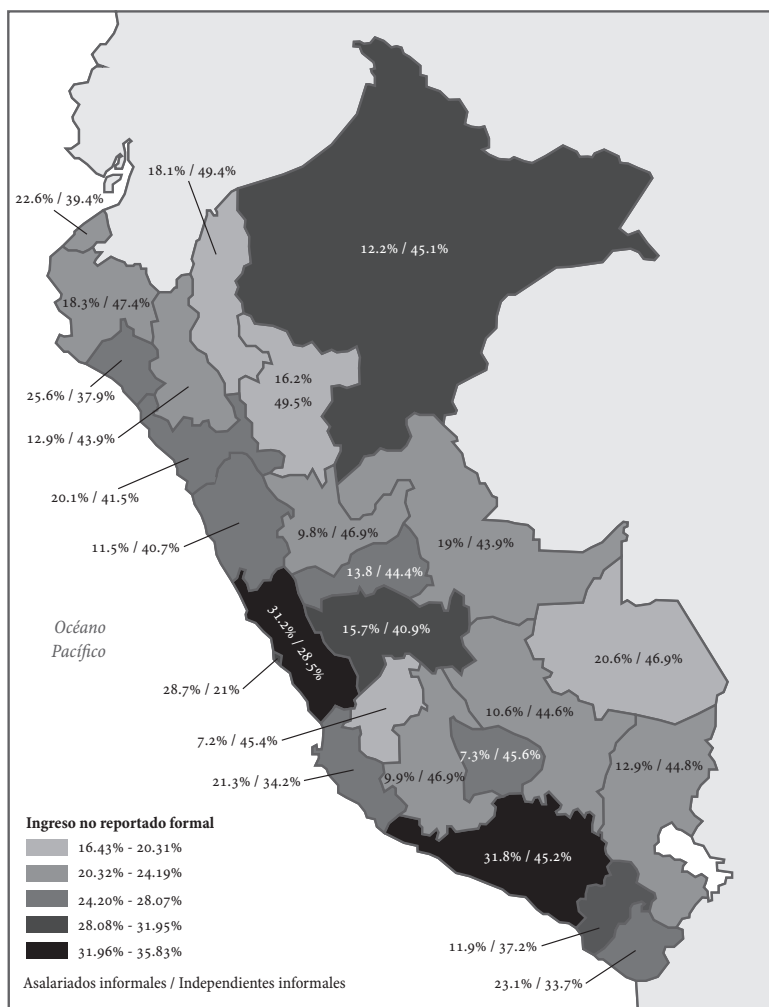


Figura 1. Perú. Porcentaje de trabajadores informales por región

Tomada de De la Roca y Hernández, 2003.

Según los resultados de la encuesta del Monitor Global del Emprendimiento (GEM, siglas por su nombre en inglés) de 2009, el Perú es uno de los países del mundo con mayor espíritu y expectativas de emprendimiento. Esto ha repercutido positivamente en el crecimiento económico de este país, pero no ha tenido el suficiente apoyo para elevar su crecimiento, ni acceso a mayor financiamiento, pues 80% del emprendimiento empresarial en este país corresponde a microempresas. Derivado de esto, se ha clasificado a los emprendedores en dos grupos: emprendedores por oportunidad y emprendedores por necesidad.

De esta forma las acciones instrumentadas en el Perú que ayudan a la disminución de la evasión son, por una parte, los apoyos para el establecimiento de los negocios de una manera formal, y por otra, la implementación de un impuesto que grava los movimientos de efectivo dentro del sistema financiero y cuya tasa ha ido disminuyendo gradualmente de 0.10% en 2004, 0.08% en 2005-2007, 0.07% en 2008, 0.06% en 2009 y a 0.05% en 2010.

Los resultados de su implementación fueron adversos pues se desincentivó la intermediación financiera y se incrementó la informalidad por el uso de dinero en efectivo.

Chile

Chile está considerado actualmente como un milagro económico, de acuerdo con Reynolds (2000), pues en 1973 enfrentó condiciones económicas adversas similares a las de Europa oriental. Chile tuvo una inflación severa y un déficit fiscal de 27% del PIB, además de un sector público con un alto nivel de ineficiencia.

Este país privatizó su sistema de seguridad social, en el que los trabajadores cubrían la cantidad equivalente a 10% de sus salarios para constituir su propio fondo, libre de impuestos. El fondo de pensiones privadas trajo consigo una tasa de ahorro alta, y con el desarrollo de un moderno mercado de capitales se pudo ampliar la expansión de las empresas.

Otras medidas tributarias se realizaron con el objetivo de no afectar al sector productivo con altas tasas de impuesto, con lo el impuesto a las corporaciones se redujo de 47.5% a 32.5%. El IVA se bajó de 30% a 18%. Las recaudaciones por impuestos crecieron de 7.8% a 10.6% de PIB inmediatamente después de la primera oleada de reformas tributarias y tarifarias.

Otra medida implementada fue la inclusión de un impuesto a timbres y estampillas (decreto de ley número 3.475), de monto fijo, que gravó toda transacción bancaria, fuera transferencia electrónica, giros desde cajeros automáticos, cheques y traspasos de fondos de cuenta corriente. Este gravamen fue estudiado ampliamente por Christian Larraín & Asociados (2003); también se le conoce como Impuesto al Cheque chileno. Se aplicaba a todos los giros de una cuenta corriente, ya sea a través de cheques, cajeros automáticos y pagos electrónicos. Se trata de un impuesto que grava un monto determinado (no es proporcional), según el tipo de transacción, tal como a continuación se señala:

- Para cheques girados en el país, la tasa fija fue de 138 pesos. El mismo impuesto se aplicaba a cada giro o pago efectuado con motivo de una orden de pago, como también a cualquier otro giro, cargo o traspaso de fondos, autorizado, ordenado o efectuado por el comitente, de la

cuenta corriente que mantenga en bancos del país o del exterior, siempre que no emita un cheque para este efecto.

- El protesto de cheques por falta de fondos es gravado con un impuesto de 1% del monto del cheque, o un mínimo de 2,299 pesos y un máximo de una unidad tributaria mensual.
- Letras de cambio, libranzas, pagarés, créditos simples o documentarios y cualquier otro documento que contenga una operación de crédito de dinero, estaban gravados con 0.134% de su monto por cada mes o fracción que mediara entre la emisión del documento y la fecha de su vencimiento, no pudiendo exceder de 1,608% la tasa definitiva aplicada.
- Los instrumentos y documentos que contengan operaciones de crédito de dinero a la vista o sin plazo de vencimiento debían enterar la tasa de 0.67% sobre su monto.
- Las actas de protesto de letras de cambio y pagarés a la orden eran gravadas con 1% sobre su monto, con un mínimo de 2,299 pesos y un máximo de una unidad tributaria mensual.

Este impuesto fue eliminado a finales de 2008.

Bolivia

Bolivia es otro país de Latinoamérica que ha experimentado cambios trascendentales en su economía con el fin de enfrentar la crisis fiscal de los años ochenta y el aumento de la inflación en ese periodo. En el estudio realizado por Reynolds (2000) se destacan las acciones tomadas para combatir esta

situación: la reducción de su ISR de 45% a una tasa fija de 10% y la abolición de un impuesto corporativo de 30%, que se reemplazó con un impuesto de 2% sobre el valor neto de las empresas.

La particularidad de la inteligente reforma boliviana fue que si los individuos podían comprobar que pagaron el IVA, ellos podían deducir la cantidad total del ingreso sujeto al ISR. El resultado fue que los bolivianos empezaron a demandar recibos a sus proveedores para reclamar la deducción de impuestos por concepto del IVA. Los recibos de impuestos aumentaron de 3.5% del PIB en 1984 a 14.7% en 1986. De esta forma el ISR se convirtió en un incentivo para estimular a la gente a obtener recibos del IVA, y la economía que se encontraba oculta de repente se vio descubierta y fiscalizable.

A principios del 2004, durante el gobierno de Carlos de Mesa, se instauró el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) por un periodo de dos años, para cubrir el déficit fiscal que estaban viviendo. El ITF tenía la finalidad de reducir el déficit fiscal de 8% a 6.6%, mediante una recaudación potencial de recursos, ya que el sector que económicamente era más fuerte debía contribuir más que aquellos que no gozaban de recursos económicos suficientes, vulnerando el principio fundamental de los tributos descrito por Rimassa (2004): “Que todos deben tributar”.

El porcentaje que se cobró por este impuesto fue de 0.3% durante los doce primeros meses de su aplicación, y de 0.25% durante los siguientes doce meses.

Los sujetos pasivos del ITF fueron las personas naturales o jurídicas titulares o propietarias de las cuentas corrientes y cajas de ahorro (sea en forma individual, mancomunada o solidaria); las que realizaban los pagos o transferencias

de fondos; las que adquirirían los cheques de gerencia, cheques de viajero u otros instrumentos financieros similares existentes o por crearse; las que fueron beneficiarias de la recaudación, cobranza u orden de los pagos o transferencias; las que instruían las transferencias o envíos de dinero y las que operaban el sistema de pagos (sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que tendría quien ordenara la entrega o recibiera los fondos, por las operaciones que hubiere realizado con el operador).

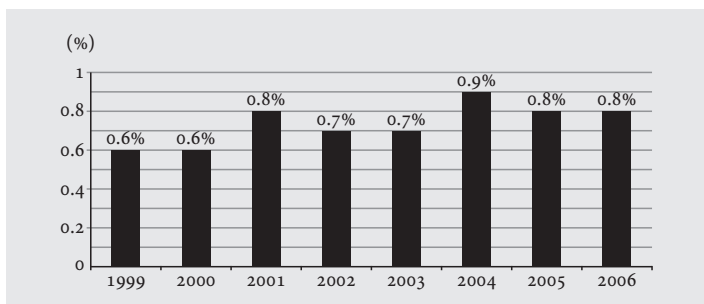
Colombia

Camargo (2005) presentó los resultados de un estudio en el que aplicó el método monetario de Vito Tanzy. En ellos se reflejó un coeficiente que indica que por cada 1% de incremento en la carga tributaria se origina un aumento aproximado de 4% en la preferencia por el efectivo, lo cual incide en las transacciones de carácter informal.

El coeficiente de informalidad determinado permite concluir que la actividad económica informal crece en mayor proporción que la formal y que por consiguiente en años futuros tal comportamiento será similarmente creciente según la proyección efectuada.

De acuerdo con la investigación de Reynolds (2000), la estrategia que implementó este país fue la disminución de las tasas del ISR individual de 56% en 1983 a 30% en 1986. Los impuestos a las empresas también bajaron de 40% a 30%. El IVA máximo se redujo más tarde de 25% a 14%. Las recaudaciones por concepto de todos los impuestos se elevaron de 7.8% a 12-13% del PIB desde finales de 1980.

A finales de 1998, con el fin de evitar una disminución en la recaudación fiscal por la situación económica imperante en ese tiempo, se creó el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). Este impuesto se creó como una solución al problema financiero colombiano, que debido a las inconformidades de varios sectores no se implementó con carácter permanente sino hasta 2001, mediante la ley 633 que se incluyó al estatuto tributario. Este nuevo impuesto estuvo a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman. Las estadísticas de recaudación se pueden ver en la siguiente gráfica.



Gráfica 12. Gravamen a los Movimientos Financieros, 1999-2006 (% PIB).

Tomada de Valero, 2007.

Este impuesto produjo diversas reacciones, pues mientras el gobierno encontraba una rápida solución al problema de la captación de recursos, los contribuyentes encontraban la forma de no pagar este impuesto utilizando el efectivo u otros instrumentos que no fueran objeto del impuesto, por ejemplo, los múltiples endosos.

Ecuador

Reynolds (2000) relata la situación de depresión e inflación que Ecuador ha sufrido desde 1930. El valor real de los ingresos tributarios siempre se contrae bajo estas circunstancias, ya que los ingresos de los contribuyentes se deprimen y los gastos del gobierno por intereses se inflan. Los impuestos progresivos a las ganancias se trastornan en la presencia de una inflación alta, particularmente si no son indexados adecuadamente. Pero, según el autor, *incrementar tasas impositivas durante un periodo de depresión inflacionaria no es la mejor solución*. La tarea apropiada para la política monetaria es prohibir la inflación. La tarea de la política tributaria es incentivar el esfuerzo productivo, la inversión y la actividad empresarial.

A finales de 1999, con una tasa de desempleo cercana a 16%, el Fondo Monetario Internacional (FMI) presionó a Ecuador a incrementar el IVA de 10% a 15%. Con algo de esfuerzo se aprobó un aumento a 12%. Pero la situación en Ecuador no cambió, sino que tuvo un efecto similar al incremento del IVA en 1998 en el Japón: hizo de una situación mala una peor. Pero para aminorar la presión que este país tenía por parte del FMI, incrementó el ISR de las empresas de 15% a 25%. Esta medida no tuvo muy buenos resultados pues en una economía contraída muy pocas empresas tuvieron utilidades reales.

Con la finalidad de aumentar la recaudación y brindarle un respiro a los recursos tributarios, el gobierno estableció un impuesto de 1% sobre las transacciones financieras, y en enero de 1999 éste reemplazó al ISR. En vista de que no fue muy acertada la medida, el ISR regresó rápidamente en abril, mientras que el impuesto sobre transacciones financieras se redujo ligeramente a 0.8%. Esta tasa relativamente baja con-

tribuyó a subsanar los problemas del sistema bancario, pero incentivó a las personas a retirar su dinero y cambiarse al “colchon bank”, lo que significó el retiro de muchos capitales.

Con la imposición de nuevos impuestos en un sistema tributario en crisis, la fuga de capitales privados fue inminente, éstos llegaron a reducirse en 19% del PIB en 1999, forzando a las importaciones a reducirse a la mitad.

Con estos resultados es procedente hacer lo que dice Reynolds, “cuando una política nueva conduce a resultados tan malos, definitivamente es el momento para considerar descartarla” (Reynolds, 2000: 7).

A pesar de los problemas éticos y prácticos de gravar a las personas con base en si sus operaciones fueran pagadas con cheque o en efectivo, el gobierno dispuso mantener un impuesto de 0.2% en las transacciones financieras hasta el 2000.

Este impuesto y otros utilizados en otros países, sobre el uso de cheques, resultan en un subsidio implícito para la economía informal, para el uso de efectivo, que propicia la mayor parte de la evasión.

Al añadir un incentivo adicional para realizar las transacciones en efectivo en vez de con cheques, el impuesto sobre la circulación de cheques aumenta aún más los incentivos para evadir el IVA y/o los impuestos a la renta y a la nómina de pagos.

Brasil

Brasil no se ha quedado atrás pues, tal como lo mencionan Oliveira *et al.* (2004), después de la aparición de una nueva Constitución en 1989, se reformó y reorganizó el sistema tributario. Desde la inclusión en 1980 del IVA a los bienes y ser-

vicios y de las diversas reformas, éste es el impuesto más importante en razón de su recaudación. Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, aumentaron debido a un incremento en la tasa de impuesto y la inclusión de nuevos impuestos producto de las reformas tributarias. Éstos representaron, en 1990, 25% del PIB nacional; en 1993 fueron de 28.7%; en 1994, 29.7%, y así sucesivamente hasta llegar en 2004 a 36%.

El Instituto Brasileño de Estadística y Geografía realizó dos investigaciones sobre el sector informal urbano conocidas como ECINF 1997 y ECINF 2003. El estudio de 2003 reportó que de 10.5 millones de pequeños negocios, la mitad no tenía un registro oficial. Las actividades que se encontraron con más frecuencia en la informalidad fueron el sector comercio en 33%, la construcción con 17% y la manufactura y extracción con 16%. El estudio reveló que 31% de los trabajadores independientes informales decidieron abrir sus negocios por la imposibilidad de encontrar un trabajo, y 17.6% porque necesitaban incrementar los ingresos familiares.

Otros países

Suecia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia han experimentado cambios sustanciales en su federalismo fiscal y en la forma de recaudar sus impuestos.

En ese federalismo se ha dotado de atribuciones a los estados y municipios para el cobro directo de impuestos y su manejo independiente. Piffano (1999) argumenta que el proceso de descentralización de las potestades fiscales induce a una mayor responsabilidad o imposición fiscales y a una imposición política general dentro de la federación. De

esta manera se llega a una correspondencia fiscal en la que a cada necesidad de gasto corresponde un plan de recaudación consensuado con las mayorías políticas representativas. Una mayor descentralización del poder fiscal permite más eficiencia en el uso de los recursos y garantiza una mayor libertad política de los individuos.

Suecia tiene amplia experiencia en la imposición personal directa a cargo de los gobiernos locales, a diferencia de los otros países nórdicos, los que cobran otra clase de impuestos locales además del Impuesto al Ingreso Personal. Este impuesto es cobrado a escala local sobre una base alícuota a una tasa promedio de 29%. El sistema sueco contempla una doble tributación: la local y la federal. En ésta última sólo se les permite una deducción general sobre el ingreso determinado para pagar el impuesto nacional progresivo.

Situación similar ocurre en Canadá, donde los gobiernos a escala federal, así como los locales, determinan la base alícuota sobre los ingresos a la cual deben pagar. Los impuestos a las ganancias de sociedades, territoriales y provinciales son impuestos como parte alícuota adicional al impuesto federal.

En Canadá se ha estudiado el fenómeno de la economía subterránea (*underground economy*) y se ha encontrado que se presenta en los sectores donde el uso de efectivo es el medio de pago común, como los de la construcción, mantenimiento, talleres mecánicos, entre otros.

La Canadá Revenue Agency (CRA) considera un mito el que quien realiza operaciones en efectivo y no registra el ingreso correspondiente queda inmune de impuestos. De acuerdo con las auditorías que se practican se determina si el estilo de vida del contribuyente es acorde con los ingresos que declara, y si no puede explicar la diferencia, la CRA determina

un impuesto con base en métodos directos o alternativos para calcular el ingreso.

La CRA, con sus 1,250 empleados de tiempo completo, está realizando acciones para combatir la economía subterránea mediante la identificación de los lugares donde se desempeñan los informales, la realización de auditorías a los contribuyentes cuya información de ingresos o egresos tiene alguna discrepancia, y con campañas nacionales sobre conocimiento de los castigos a los que no paguen o evadan impuestos.

El caso particular de Estados Unidos respecto al cobro de impuestos, se centra en autoridades locales, éstas controlan la base y la parte alícuota del impuesto al ingreso ejerciendo atribuciones tributarias completas. Los impuestos a los ingresos son la principal fuente de recaudación y éstos son deducibles al determinar el impuesto federal.

Experiencias exitosas son como la que ha tenido Australia, con la incorporación de un sistema integral de pago de impuestos y de registro de contribuyentes, un moderno procedimiento de tributación y contar con números especiales de registro para realizar la actividad, un número de registro de la compañía y otro número de identidad como contribuyente del impuesto sobre la venta de bienes y servicios. De esta forma, cada actividad que realizan los contribuyentes, independientemente del lugar en que se lleve a cabo, queda registrada y se acumula a su archivo de datos. Las compañías tributan a una tasa de 30% sobre la base que se determina sobre los ingresos, menos las deducciones y las pérdidas de años o periodos anteriores. Los individuos calculan su impuesto sobre un porcentaje que va de 15% a 45%, distribuido en cinco rangos de ingreso gravable, resultante de la diferencia de los ingresos menos las deducciones.

Christian Larraín & Asociados (2003) destacan en su investigación sobre el sistema fiscal en Australia la introducción del llamado BAD Tax (Bank Accounts Debit), que se aplicó a todos los cargos sobre las cuentas corrientes que operaban con cheque.

Varios argumentos fueron considerados a la hora de eliminar el impuesto en 2005, tales como las distorsiones que generaba en la asignación de recursos, los costos que representaba para la eficiencia operacional de los bancos, y la iniquidad tributaria. Sin embargo, el mayor argumento empleado fue su impacto en la competitividad internacional del sistema financiero, y el hecho de que atentaba en contra de la pretensión de transformar a Australia en un centro financiero regional. Así, las instituciones capaces de ofrecer menores costos por servicios de transacción tendrían ventajas comparativas frente a los bancos australianos, en particular en un entorno tecnológico que facilita la posibilidad de hacer los negocios fuera.

Un estudio realizado por el profesor Giles (1995) revela que la economía oculta (*hidden economy*) de Nueva Zelanda en 1994 fue de 11.3% de su PIB. Ese estudio encontró además que a) una disminución en la proporción de los impuestos sobre el PIB, reduce ligeramente la proporción de la economía oculta sobre el PIB; b) un incremento en la proporción de los impuestos indirectos sobre la proporción actual de los impuestos directos reduce la economía oculta; c) la tasa de crecimiento económico, el desempleo, la inflación y las regulaciones del gobierno contribuyen de manera importante al tamaño de la economía oculta.

Las acciones tomadas para reducir la economía oculta se centraron principalmente en la reducción del impuesto sobre los ingresos, la introducción de un impuesto para

bienes y servicios, y la simplificación del sistema tributario. Adicionalmente, las autoridades fiscales introdujeron penas más efectivas para desalentar el incumplimiento de las obligaciones tributarias, así como una eficiente información de la reglamentación del sistema, e implementaron una legislación que asegurara que el dinero evasor sea identificado y, por lo tanto, gravado.

La capacitación del personal que labora en el área de auditoría fue otra de las estrategias para disminuir la economía oculta, pues se considera un trabajo difícil y, muchas veces, peligroso. Ese trabajo requiere de habilidades y técnicas especiales de auditoría que logren identificar el dinero en efectivo que no es reportado y descubrirlo en otras formas de inversión, como en cuentas bancarias en otros países, por ejemplo.

Otras recomendaciones para evitar la evasión fiscal son el desarrollar un programa de información hacia la comunidad para precisar los costos de una economía basada en el efectivo, la obligatoriedad de declarar todos los ingresos que se reciban, una educación sustentada en principios morales, y la publicación de los casos de evasión identificados y las acciones tomadas al respecto.

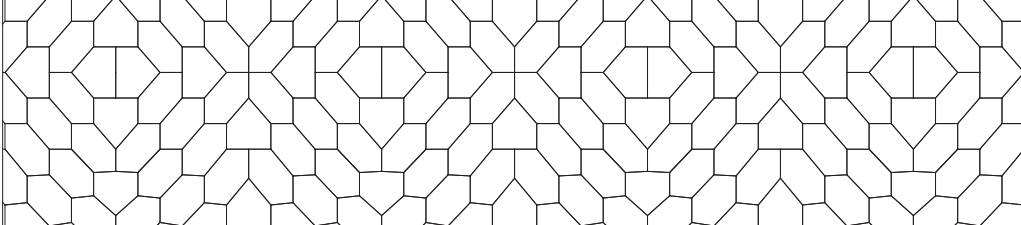
Miriela *et al.* (2007) analizaron la economía informal (*shadow economy*) en las Antillas Holandesas utilizando los métodos directos e indirectos; en ambos casos tuvieron resultados similares de alrededor de 11%.

Las recomendaciones que se proponen como resultado de la medición fueron:

- Bajar las tasas de impuestos.
- Reducir el número de desempleados (con lo que también se disminuye la economía informal).

- Incluir los datos de la economía informal en las cuentas nacionales.

La política y la organización tributarias analizadas de estos países deberían incentivar a México a planear y construir un sistema tributario eficaz y coherente con las necesidades de gasto y políticas de desarrollo que se requieren para que sea un país próspero y justo.



CAPÍTULO 3

Impacto de las políticas fiscales implementadas para disminuir la evasión mediante la informalidad

Realizando un análisis histórico de la dimensión de lo que es y representa la evasión fiscal mediante la informalidad, surge la pregunta ¿cómo es posible que el sector informal prevalezca por encima de toda acción de fiscalización? Pudiera ser fácil responder a esta pregunta, ya que si las actividades informales no se encuentran registradas, los ingresos que generan tampoco se registran y por lo tanto difícilmente serán rastreables. El medio de pago que proporciona facilidad y libertad de realizar operaciones informales y potencialmente evasoras es por excelencia “el efectivo”, que por sus cualidades puede ir y venir sin necesidad de registro.

Las experiencias de países en vías de desarrollo y desarrollados en torno a la implementación de acciones para disminuir el uso de efectivo y aumentar la recaudación por esta vía,

han tenido resultados favorables, pero desafortunadamente temporales, pues con el paso del tiempo se frenó la inversión, se incrementó la evasión y aumentó la actividad informal. En otros países las acciones para evitar la evasión han funcionado e incluso se han extendido a la instrumentación de políticas económicas y sociales que han dado excelentes resultados.

La implementación de nuevos impuestos para frenar la evasión que genera el sector informal

La informalidad, como ya se analizó en capítulos anteriores, no es una característica propia de países en vías de desarrollo, pues aquellos países con un alto grado de desarrollo también presentan índices de informalidad y evasión aunque mínimos, pero que tienen presencia en sus estadísticas. La diferencia en estos índices se centra principalmente en factores como la política fiscal y en la organización pública, la eficiencia del gobierno y la cultura tanto educativa como fiscal.

Por lo tanto, cuando un determinado país carece de estos factores y a ello se suma la pobreza de su población, existe la informalidad y, en consecuencia, la evasión de impuestos.

Pero, ¿qué pasa cuando las acciones que emplea un gobierno para frenar la evasión consisten en cobrar más impuestos? Obviamente, la respuesta inmediata es el descontento de aquellos contribuyentes que después de pagar impuestos sólo les alcanza para mantener costos y gastos de su negocio, sin obtener utilidades que les den la oportunidad de crecer; mientras que la otra mitad, aproximadamente, de la población

económicamente activa genera sus ganancias sin reportar sus ingresos ni pagar impuestos a Hacienda.

La experiencia internacional ha demostrado que ante situaciones fiscales desesperadas —como es el caso de México debido a su dependencia de los ingresos tributarios provenientes del petróleo— el peor camino a seguir es aumentar la carga tributaria o cobrar más impuestos. Por lo tanto, la solución a la evasión no es cobrar más impuestos, sino cobrar bien y con eficiencia los que ya se tienen establecidos, sin dejar lugar a prácticas de elusión o evasión por parte de los contribuyentes.

Desafortunadamente, la situación para México no es muy alentadora, pues existen otros factores que se convierten en barreras para alcanzar un verdadero sistema fiscal; me refiero a la corrupción y al soborno de los gobernantes y de los funcionarios públicos, ya que muchos de ellos ponen sus intereses por encima de los de la nación.

La eficiente fiscalización de las autoridades fiscales

Cada semestre la autoridad fiscal nos muestra su informe tributario y de gestión, en el cual se elogian los logros alcanzados por su institución y el aumento de la recaudación, pero en realidad ¿quiénes son los contribuyentes que encabezan estas estadísticas? Simple: los contribuyentes cautivos y los que están registrados. Lógicamente, el sector informal no figura en estas estadísticas, porque ha encontrado la forma de llevar a cabo sus actividades sin ser objetos de fiscalización.

Justificadamente, los contribuyentes que están registrados y pagan sus impuestos —de manera correcta o recurriendo a ciertas formas de elusión fiscal— podrán inconformarse respecto de las medidas rígidas antievasión, la implementación de nuevos impuestos para reducir la informalidad y la aplicación estricta de las normas fiscales, puesto que mal que bien ellos cumplen con sus obligaciones, pagan y contribuyen al gasto público.

Como muestra de ello podemos mencionar lo establecido en el artículo 59, fracción I, del Código Fiscal de la Federación respecto de la presunción por parte de las autoridades fiscales, de la obtención de ingresos del contribuyente aun cuando la documentación comprobatoria y correspondencia aparezca sin su nombre o a nombre de otra persona. De esta forma, los contribuyentes no sólo deben comprobar lo asentado en contabilidad, sino también sustentar los registros de ésta en medios de convicción idóneos. Así lo establece una tesis aislada del Supremo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

DETERMINACIÓN PRESUNTIVA DE CONTRIBUCIONES. SI EL CAUSANTE NO DEMUESTRA CON LA DOCUMENTACIÓN PERTINENTE CADA OPERACIÓN, ACTO O ACTIVIDAD REALIZADO QUE PUDIERA SER SUSCEPTIBLE DE PAGO DE IMPUESTOS Y SÓLO OBRAN LOS REGISTROS RELATIVOS EN SU CONTABILIDAD, LA AUTORIDAD PUEDE LLEVARLA A CABO, CONFORME AL ARTÍCULO 59 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, INTERPRETADO ARMÓNICAMENTE CON LOS PRECEPTOS 28, FRACCIÓN I, DEL PROPIO ORDENAMIENTO Y 26, FRACCIÓN I, DE SU REGLAMENTO.

De conformidad con el artículo 59, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, para la comprobación de los ingresos, del valor de los actos, actividades o activos por los que deban pagarse impuestos, las autoridades presumirán, salvo prueba en contrario, que la información contenida en la contabilidad, documentación comprobatoria y correspondencia que se encuentren en poder del contribuyente, corresponde a operaciones celebradas por él, aun cuando aparezcan a nombre de persona diversa, siempre que se demuestre que al menos una de las operaciones o actividades contenidas en tales elementos se realizó por el causante. Por otra parte, el precepto 28, fracción I, del propio ordenamiento prevé que las personas que de conformidad con las disposiciones fiscales se encuentren obligadas a llevar contabilidad, deberán utilizar los sistemas y registros contables que señale el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, cuyo numeral 26, fracción I, precisa que serán aquellos que mejor convengan a las características particulares de su actividad, siempre que permitan identificar cada operación, acto o actividad y sus características, relacionándolas con la documentación comprobatoria, de manera que sea factible identificarlos con las diversas contribuciones y tasas, incluso las actividades liberadas de pago por la propia ley, esto es, que el contribuyente se encuentra constreñido no sólo a asentar los datos en su contabilidad, sino también a sustentar los registros de ésta en medios de convicción idóneos. De esa manera, en el supuesto de que el causante no demuestre con la documentación pertinente cada operación, acto o actividad realizado que pudiera ser susceptible de pago de impuestos y sólo obren los registros relativos en su contabilidad, la autoridad se encuentra en condiciones de llevar a cabo la

determinación presuntiva de contribuciones, conforme al indicado artículo 59, fracción I, interpretado armónicamente con los otros dos preceptos citados, atento a que con ello impide prácticas de evasión fiscal.⁹

Entonces, el papel que juega Hacienda es fundamental en la detección de prácticas de evasión, y está en sus manos ejercer acciones para detectar a estos individuos, especialmente los que no se encuentran registrados.

El informe que presentó Hacienda referente a un periodo que abarca hasta diciembre de 2009, indica que se incrementó el padrón de contribuyentes en dos millones 313 mil contribuyentes, para alcanzar un total de 26 millones 390 mil contribuyentes activos que pudo localizar. Lo recaudado por actos de fiscalización presentó un incremento considerable, de 12.2%.

La capacitación específica de los funcionarios públicas es de suma importancia. Lograr que el personal se capacite en rubros específicos genera especialistas en cada materia y contribuye a una mejor acción de fiscalización de los contribuyentes que evaden impuestos o realizan planeaciones fiscales que les redundan en pagar menos impuestos pero que no se desarrollan con apego a la ley.

En resumen se puede decir, tal como lo menciona Jorratt, que “la evasión tributaria es en cierta forma una medida de la eficiencia de la administración tributaria, y conocer su evolución en el tiempo permite evaluarla” (Jorratt, 1996: 11).

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, septiembre de 2009, tesis: I.7º.A.652ª, p. 3121.

Modernización de los sistemas tributarios

De forma histórica se resume cómo los contribuyentes, en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, han pasado por una serie de cambios y transformaciones en cuanto a formas de presentación y pago de las contribuciones a su cargo. Cabe mencionar que los contribuyentes autodeterminan cuánto pagarán de impuestos, tal como lo establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 6º, lo cual constituye una modalidad para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y no un derecho como tal. Así lo menciona la tesis siguiente:

OBLIGACIONES FISCALES. LA AUTODETERMINACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6º. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO CONSTITUYE UN DERECHO, SINO UNA MODALIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE AQUÉLLAS A CARGO DEL CONTRIBUYENTE:

El citado precepto dispone que corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Consecuentemente, en el causante recae la responsabilidad de determinar en cantidad líquida las contribuciones a enterar, mediante la realización de las operaciones matemáticas encaminadas a fijar su importe exacto a través de la aplicación de las tasas tributarias establecidas en la ley hacendaria. Dicha autodeterminación de las contribuciones parte de un principio de buena fe, el cual le permite declarar voluntariamente el monto de sus obligaciones tributarias. Ahora bien, la correcta interpretación del artículo

6°. del Código Fiscal de la Federación pone de relieve que la referida autodeterminación no constituye un reflejo de algún principio constitucional, esto es, no se trata de un derecho a favor del contribuyente, sino que es una modalidad relativa al cumplimiento de las obligaciones a su cargo, cuya atención se supervisa por la autoridad fiscal, tal como lo acredita la existencia de las facultades de comprobación en materia tributaria.¹⁰

Dicho esto, los contribuyentes que por sí mismos determinan sus impuestos y aprenden a hacerlo estarán en su derecho de inconformarse ante las repetidas y constantes reformas a las leyes y a la mecánica de calcular los impuestos.

A manera de ejemplificar las modificaciones a algunas de las leyes y de las instituciones encargadas de cobrar los impuestos, se menciona la de la Ley del Impuesto al Activo, vigente a partir de enero de 1989, mediante la que se facultaba a las sociedades nacionales de crédito a recaudar este impuesto cuando existiera impuesto a cargo. Éste es el inicio de la recaudación por medio de otras instituciones diferentes de la Secretaría de Hacienda.

Dos años después, en octubre de 1991, se autorizó que las instituciones de crédito de banca múltiple presten los servicios de recepción de declaraciones fiscales, ya fuera con pago o sin él, coadyuvando de esta forma a la tarea de recaudación de las autoridades hacendarias y a la obtención de información fiscal de los contribuyentes.

De 1987 a 1996, el Código Fiscal de la Federación contemplaba solamente como medios de pago de contribuciones los

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xxiii, febrero de 2006, p. 633.

cheques certificados de caja, los giros postales, telegráficos o bancarios, y cheques personales no certificados en los casos previstos por el Reglamento de dicho código. Estos documentos de pago se presentaban en las oficinas de la Secretaría de Hacienda.

A partir de 1996 se incluyó en el Código Fiscal de la Federación la utilización de la banca electrónica —a pesar de que en nuestro país era incipiente esta herramienta—, así como el uso de las tecnologías de la información, como medios para el pago de impuestos.

El sinnúmero de formas y formatos que era obligatorio llenar trimestral y anualmente hacía que fueran un calvario la presentación de la información fiscal y el pago de contribuciones, sin agregar además los continuos cambios en las disposiciones fiscales para la presentación de declaraciones. Todo ello provocaba incertidumbre en la forma de cumplir con dichas obligaciones.

A finales del mes de mayo de 2002 se expidieron reglas de carácter general en resolución miscelánea fiscal para que los contribuyentes comenzaran a presentar sus declaraciones de impuestos por internet; dicha obligación comenzaría a tener vigencia a partir del mes de julio de ese año, mediante un nuevo esquema de pagos electrónicos.

La falta de información y capacitación suficiente por parte de la Secretaría de Hacienda, a través del Sistema de Administración Tributaria (SAT), hacia los contribuyentes, aunada al hecho de que muchos de ellos no tenían acceso a medios electrónicos, fueron el detonante de un descontento generalizado. De esta manera, las autoridades fiscales se vieron en la necesidad de extender el plazo para la presentación de declaraciones vía internet hasta el mes de agosto de 2002.

Contar con un sistema electrónico para el pago de impuestos generó muchas ventajas, que no fueron mostradas en su debida dimensión; en resumen son:

- Para los contribuyentes: permite una simplificación administrativa al dejar de llenar los formatos impresos, además de que les evita errores en la captura de la información. También permite contar con un comprobante de pago infalsificable por su sello digital, y disminuir costos administrativos al pagar o presentar la declaración respectiva desde cualquier computadora conectada a internet, con lo que se evitó también el traslado de dinero.
- Para el SAT: permite la disminución de afluencia de contribuyentes a las oficinas de esta institución, controlar y vigilar el cumplimiento de obligaciones fiscales, reducir el manejo de papel y ahorrar costos de procesamiento de información y procesos. Y se evita la corrupción al no haber trato directo entre funcionarios y contribuyentes.
- Para los bancos: propicia el aumento de usuarios de banca electrónica, disminuye la carga de servicios en las sucursales y reduce el manejo de papel.

El SAT también diseñó un sitio virtual para presentar declaraciones que no requerían realizar pago, corregir datos de las ya presentadas y consultar información sobre el nuevo esquema de pagos electrónicos.

A pesar de todas estas ventajas y simplificaciones, los resultados de la utilización de pagos electrónicos no fueron tan satisfactorios en un principio como se esperaba, esto porque tan sólo menos de 6% de la población en México usaba internet o tenía conocimiento de estas herramientas.

Lo anterior demostró contar con ventajas y desventajas, pues los contribuyentes ahorraron en papel y en tiempo, pero gastaron al contratar la red de servicios bancarios que les permite acceder al pago de impuestos; ahorraron en el pago de secretarías para que llenaran formatos, pero gastaron en la capacitación del personal para la utilización de medios electrónicos; invirtieron menos en seguridad, por disponer de dinero en efectivo al momento de pagar sus impuestos, pero gastaron en proteger sus cuentas bancarias por posibles desfalcos y delitos a través de internet, o simplemente por virus informáticos.

En fin, de esta manera inició México el uso obligado de tecnologías de la información para el pago de impuestos, con el objetivo de estar a la vanguardia tributaria, de acuerdo con las tendencias mundiales. Sin embargo, para contar con un sistema fiscal competitivo de verdad, no sólo se requiere un cambio en la forma de pago de impuestos, sino también una verdadera simplificación de las disposiciones fiscales, que dé seguridad jurídica al contribuyente, que no cambie año con año y que permita al contribuyente planear sus recursos financieros en el corto y el mediano plazo.

De acuerdo con lo anterior, es cierta la aseveración de Zeitouné *et al.* de que “el mejor diseño impositivo se convierte en el peor si no cuenta con el apoyo de una buena administración que sepa recaudar los impuestos de una forma eficiente” (Zeitouné *et al.* 2001: 36); y a la inversa, un mal impuesto puede ocultar sus defectos detrás de una excelente administración. Por lo que en estas situaciones la mejor solución es contar con una eficiente administración, que realice las actividades de fiscalización que permitan recaudar la mayor cantidad de impuestos y aumentar el número de contribuyentes, registrando

a todos aquellos individuos que operan en la informalidad o que realizan operaciones sin el debido registro fiscal.

Para lograr esto, definitivamente se requiere contar con un sistema informático que permita agilizar la recepción de la información que el contribuyente emita, y a la vez le permita a éste acceder a los servicios fiscales sin tantos requisitos. Contar con estos sistemas informáticos vanguardistas hará posible realizar cruces de información de los contribuyentes, con el fin de detectar posibles acciones evasoras y así lograr una mayor presencia de la autoridad fiscal.

Otra acción de modernización del sistema tributario se centra en la compatibilización de los sistemas informáticos con que cuentan la autoridad fiscal y los municipios, con el objetivo de facilitar la detección de los individuos que declaran mal o no declaran la totalidad de sus ingresos, o aquellos que solicitan licencias para operar algún negocio y no se registran ante Hacienda, entre otros que trabajan de manera irregular.

La disminución de la pobreza

Definitivamente la disminución de la pobreza es un problema social muy arraigado y difícil de combatir si el gobierno no implementa políticas sociales efectivas, que ayuden a todos los mexicanos a contar con una vida digna, un trabajo bien remunerado y acceso a la educación.

El papel del gobierno en este aspecto es fundamental, pues, como lo hemos visto en algunas situaciones, su actuación es meramente política y crea programas sociales para ganarse la simpatía de los ciudadanos y lograr que voten por

tal o cual partido. Aunque la finalidad de estos programas es buena, las repercusiones pueden ser muy desalentadoras; por ejemplo, el *seguro popular*: su fin es muy loable porque proporciona atención médica a quien no cuenta con otra manera de tenerla. Pero ¿quiénes son estas personas que no tienen acceso a los servicios formales de seguridad social? Puedo atreverme a aseverar que son los individuos que no tienen un trabajo fijo, los que no reciben un salario formal o aquellos que trabajan por su cuenta. En resumen, nos encontramos con que los individuos que operan en la informalidad también tienen acceso a la seguridad social gratuita, gracias a las acciones de un gobierno que sin quererlo incentiva el empleo informal; a diferencia de los contribuyentes formales, que tienen que pagar altas cuotas de seguridad social por un servicio similar.

En resumen, la acción del gobierno, que es fundamental, debe ser también objetiva, equitativa y planificada, de tal manera que permita a todos los mexicanos gozar de los servicios públicos en un clima de legalidad y equidad.

La importancia de la educación para combatir la informalidad

Tal como lo dice Loayza (2008), la característica esencial del subdesarrollo se encuentra en el nivel educativo. Un mayor nivel de educación reduce la informalidad, pues con ella se incrementa la productividad de las relaciones laborales, dentro de un marco de legalidad y de políticas económicas que apoyen la productividad empresarial.

El estudio econométrico realizado por ese autor para el Perú concluye lo siguiente:

El nivel de informalidad disminuye cuando la ley y el orden, la libertad económica y el nivel educativo aumentan. Del mismo modo, el nivel de informalidad disminuye cuando la estructura productiva se aleja de la agricultura y las presiones demográficas de los jóvenes y la población rural se reducen (Loayza, 2008: 54).

Pero en México no basta con sólo tener un nivel académico relativamente alto, sino que hace falta crear una conciencia de legalidad tanto a nivel de gobierno como empresarial. No basta sólo la educación en conocimientos, sino que es necesaria una cultura de naturaleza fiscal sustentada en principios morales básicos de tributación.

La transparencia fiscal como apoyo a la recaudación

En la medida en que aumente la transparencia de las actividades y funciones del gobierno, y éste administre de manera eficiente el gasto público, entonces, y sólo entonces, los contribuyentes aceptarán las normas fiscales. Esto redundará en el incremento de los ingresos por recaudación de impuestos, es decir, en la medida en que la imagen de la administración tributaria sea más honesta, menos corrupta, sin privilegios, y además proporcione servicios públicos de calidad, los contribuyentes se convencerán de que el pago de impuestos vale la pena y no lo

considerarán una obligación sin sentido, cuyo monto va directamente a los bolsillos de los funcionarios corruptos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en 2002 es una muestra de la necesidad que existe tanto en la sociedad como en el gobierno de administrar eficientemente los recursos públicos, así como de las actividades que se realizan, y de mostrarlas públicamente.

La experiencia de Chile y otros países nos muestra que el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática ha constituido un factor esencial en la lucha contra la corrupción y, en cierta forma, la recuperación de la credibilidad en la administración tributaria y el sistema fiscal empleado.

Como se comentó en líneas anteriores, nuestro país experimenta una incipiente transparencia, pues de nada sirve contar con un instrumento tan valioso y eficaz si éste se encuentra manipulado y condicionado por ciertas manos poderosas. La credibilidad del gobierno tendrá que forjarse poco a poco con la ayuda de varios sectores de la sociedad.

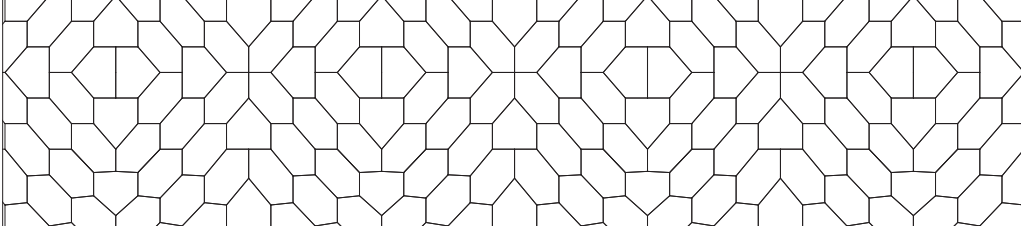
La eficiencia del gasto público como factor de confianza

Ganar la confianza de los contribuyentes en la administración tributaria es una tarea titánica, en principio por la falta de credibilidad que se le tiene.

Recientemente, y gracias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Sistema de Adminis-

tración Tributaria, ha publicado de forma trimestral un informe de los avances tanto en materia de recaudación, como en captación de contribuyentes y algunas cifras sobre la eficiencia administrativa. Definitivamente lo que la autoridad invierte en recaudar mil pesos es un tanto alto si lo comparamos con otros sistemas de fiscalización de otros países, pero considero que es un esfuerzo alentador el que se estén recuperando cada vez más impuestos en comparación con otros años.

Garantizar la imparcialidad e integridad de la administración fiscal es fundamental para crear en el contribuyente que paga sus impuestos un ambiente de confianza y seguridad de que sus tributos serán utilizados de forma responsable y eficiente, lo que seguramente redundará en la obtención de servicios públicos de calidad si dichos recursos se canalizan de la forma correcta y honesta.



CAPÍTULO 4

Consideraciones finales

Todos los países, sean desarrollados o subdesarrollados, han tenido que enfrentar el problema de la informalidad y adecuar sus sistemas tributarios para disminuir el efecto que este fenómeno produce en la economía: la evasión de impuestos.

La evasión genera que los recursos tributarios sean insuficientes tanto para atender el gasto público como para promover el desarrollo económico. Una premisa importante es que si el gasto público no se reduce, los ingresos tributarios serán siempre insuficientes.

Jorratt ha expresado algo muy cierto y digno de ser repetido: “la evasión tributaria es en cierta forma una medida de la eficiencia de la administración tributaria y analizar su evolución en el tiempo permite evaluarla” (Jorratt, 1996: 11).

Con el uso racional de los recursos tributarios y un moderado gasto burocrático se generaría un ambiente de legalidad, sobre todo por la impresión en los contribuyentes de que su dinero está siendo usado para los fines apropiados, y de esta manera sería inminente el incremento de la recaudación. Asimismo se tendría la posibilidad de generar empleos bien

remunerados, oportunidades de inversión para las empresas, y ofrecer servicios públicos de calidad.

Pero en realidad el problema medular es que a través de los años se ha perdido la oportunidad de instaurar una real y eficiente reforma tributaria. La creación de nuevos impuestos para generar mayor recaudación no es la mejor decisión en tiempos de crisis. El sector informal, por lo tanto, es consecuencia de un mal diseño institucional y de la falta de políticas públicas eficientes para que todos los que tengan que pagar impuestos lo hagan, y lo hagan de una forma justa y equitativa, tal cual lo marca nuestra Constitución.

El sector informal es clasificado por varios autores de acuerdo con el grado en que afecta a la economía y los bajos ingresos que genera a quienes se encuentran en él. De estas concepciones, una de ellas es conocida como de las relaciones benignas, pues observa en la economía informal una fuente importante de crecimiento económico, cuya base teórica es la generación de un ingreso que sirve para la subsistencia del individuo, el que de lo contrario no percibiría, por la falta de un empleo bien remunerado.

En sí, el problema es medular; como se mencionaba, es de política pública, ya que a falta de regulaciones expresas para solucionar el problema de fondo, se crean medidas provisionales que afectan más la economía y provocan el aumento del sector informal.

Tal es el caso, como lo expone González (2008), de los impuestos heterodoxos, que son utilizados por economías con problemas de recursos tributarios, de evasión fiscal y de elevado gasto fiscal. Estos impuestos son principalmente los que se aplican a las transacciones financieras, a las exportaciones, los regímenes especiales a los pequeños

contribuyentes, el impuesto empresarial de tasa única y la renta presunta.

La evidencia internacional muestra que el impuesto al débito es muy poco utilizado, y cuando ha sido aplicado, se ha hecho así por periodos limitados de tiempo. Según lo analizado en el capítulo 2, los gobiernos que enfrentan situaciones fiscales desesperadas han recurrido a implementarlo con el objetivo de recuperar sus ingresos y estabilizar su economía.

Los distintos impuestos a las transacciones financieras implementados en algunos países de América Latina se relacionan con el recientemente instituido en nuestro país a partir de julio de 2008, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, (IDE) por una tasa de 2% sobre la diferencia de los depósitos mayores a 25 mil pesos y que para 2010 aumentó a 3%, con un ingreso exento de 15 mil pesos (véase el cuadro 8).

Con la imposición de este impuesto la autoridad fiscal busca allegarse recursos tributarios e identificar sobre todo aquellos contribuyentes que al utilizar el efectivo como medio de pago en sus transacciones no puedan comprobar su procedencia, y de esta manera sean objeto de fiscalización por parte de esta autoridad.

Con este procedimiento, la autoridad hacendaria busca registrar a aquellos contribuyentes que operan en la informalidad, y aumentar así el padrón de contribuyentes al ejercer sus facultades de fiscalización.

Cuadro 8. Impuesto a las transacciones financieras en países latinoamericanos				
País	Denominación	Tasa aplicable	Observaciones	Fuente
Argentina	Impuesto sobre los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria (conocido como Impuesto al Cheque).	1.20%	0.6% al débito y 0.6% al crédito. Descontable 34% del impuesto pagado por el crédito para otros impuestos.	Decreto 534 de 2004.
Ecuador	Impuesto a la circulación de capitales.	0.80%	Derogado a partir de 2001.	Ley Trole II por el CONAM, publicada en el registro oficial número 144 de agosto 18 de 2000.
Perú	Impuesto a las transacciones financieras.	0.80%	A partir del 1 de enero de 2005 la tasa aplicable es de 0.6%.	Ley 28194, publicada el 26 de marzo de 2004 y vigente a partir del día siguiente.
Venezuela	Impuesto al débito bancario.	0.50%	Aplicable hasta el 31 de diciembre de 2005.	Ley de reforma parcial de la ley que establece el Impuesto al Débito Bancario, sancionada el 23 de noviembre de 2004. (Gaceta oficial núm. 38.038, 16 de diciembre de 2004).

Bolivia	Impuesto a las transacciones financieras.	0.25%	Instituido por dos años. El primer año a 0.3% y el segundo a 0.25% (a partir de julio de 2005).	Ley núm. 246, del 1 de abril de 2004, con carácter temporal.
Brasil	Contribución provisional para transacción de valores crédito y débito de naturaleza financiera.	0.38%	Hasta el 31 de diciembre de 2007.	Creada con la Ley 9311, 23 de octubre de 1996, y modificada por la instrucción normativa SFR núm. 450, del 21 de septiembre de 2004.

Elaboró: División de Mediciones Fiscales, Oficina de Estudios Económicos, DIAN.
Tomado de Valero, 2007.

Entre los países desarrollados, Australia es el único que operó este impuesto por un periodo largo, desde 2001 hasta 2005. El llamado BAD Tax (Bank Accounts Debit) se aplicó a todos los cargos sobre las cuentas corrientes que operaron con cheque. Varios argumentos fueron considerados a la hora de eliminar el impuesto, tales como las distorsiones que genera en la asignación de recursos, los costos que representa para la eficiencia operacional de los bancos y la falta de equidad. Sin embargo, el mayor argumento empleado ha sido el impacto que representa para la competitividad internacional del sistema financiero, y el hecho de que atenta contra la pretensión de transformar a Australia en un centro financiero regional. Así, las instituciones que fueron capaces de ofrecer menores costos por servicios de transacción tuvieron ventajas comparativas frente a los bancos australianos, en particular en un entorno tecnológico que facilitó la posibilidad de hacer los negocios fuera.

A pesar de la sorpresa y el descontento por la introducción del IDE en nuestro país, éste generó, de julio a diciembre de 2008, recursos por la cantidad de 14,849.80 millones de pesos, cantidad superior a la estimada de 2,906.30 millones de pesos, representando alrededor de 200% más sobre lo estimado.

El combate a la informalidad ha sido, y sigue siendo, un trabajo arduo para las autoridades hacendarias, pues el nivel de evasión asociado a este fenómeno es elevado pese a cualquier esfuerzo de fiscalización realizado.

Las experiencias internacionales demuestran que ante situaciones económicas complicadas y recursos tributarios insuficientes, lo menos recomendable es la imposición de nuevos impuestos y el aumento de la carga administrativa para el

contribuyente. Y muy cierto es que lo que da resultado en un país puede no darlo en otro. Así como ciertamente lo dicen Zeitoune *et al.*: “proponer que la reducción de la evasión fiscal puede solucionar el problema de obtener recursos inmediatos (a corto plazo) de ingresos públicos es, en sí, una seria evasión de responsabilidad” (Zeitoune *et al.*, 2001: 37).

Nuestras autoridades son las responsables directas de la fiscalización de los individuos que operan en la informalidad, y también del uso adecuado de esos recursos, pues mientras no se reduzca el gasto público o se utilice de una forma congruente, los ingresos tributarios seguirán siendo insuficientes.

Por lo tanto, con la introducción de nuevos impuestos se soluciona temporalmente el problema de la recaudación, pero se deteriora la relación Hacienda-contribuyente, pues cuando éste último observa un mal uso de los recursos fiscales, falta de transparencia y pobre fiscalización por parte de las autoridades fiscales, se genera una imagen de corrupción y falta de legalidad y justicia administrativa.

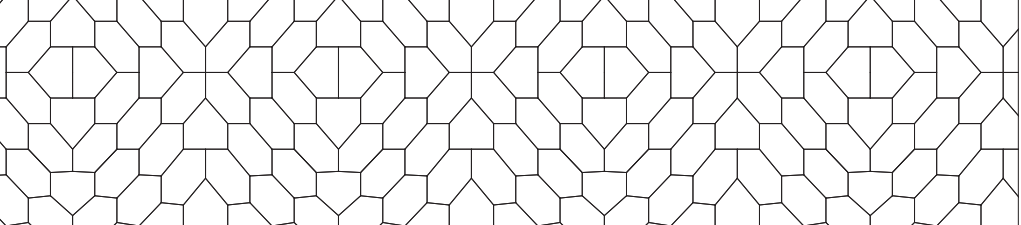
Se considera, pues, que la introducción de nuevos impuestos es buena, lo que hace falta es una real y efectiva reforma al sistema tributario, en la que la simplificación sea una prioridad y que la facilidad en el pago de impuestos sea palpable y asequible para todos, sin tantos regímenes especiales que generan confusión y falta de equidad.

A manera de conclusión enseguida presento algunas propuestas que, con base en las experiencias de otros países, pueden dar buenos resultados en nuestro país, mejorando nuestro sistema tributario en general; y también permitiendo solucionar los problemas de carácter social que son inherentes a éste.

- *Armonización entre los sistemas municipales y federales.* La comunicación digital de los permisos municipales para operar cierto negocio a la base de datos de Hacienda sería de gran apoyo para controlar el alta de contribuyentes y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- *Simplificación administrativa.* La reducción en trámites para obtener un registro tanto municipal como federal deberá constituir un procedimiento eficiente y con la rapidez necesaria para que los pequeños o grandes empresarios realicen sus negocios sin traba alguna.
- *Revisión a fondo de la legislación laboral.* Cambios en la legislación laboral solucionarán el problema de los trabajadores informales; el otorgar un mayor salario e incrementar beneficios y prestaciones sociales hace más atractivo laborar en el sector formal que en el informal. Para beneficiar a las empresas se puede eliminar el Impuesto a la Nómina, el cual resulta perjudicial para los empresarios y desincentiva la contratación de personal y/o el pago real que por concepto de sueldos se le paga al trabajador (subdeclaración de sueldos).
- *Educación fiscal.* La introducción en las escuelas de una materia que aborde el cumplimiento de las obligaciones fiscales y los beneficios que implica, incrementaría la moral fiscal en nuestro país.
- *Políticas sociales para la disminución de la pobreza.* Esta propuesta ha sido tema de muchas reformas económicas en nuestro país, incluso es un tema que ha estado de moda durante varias décadas, pero aún sigue sin solución. La desigualdad económica se ha preservado por encima de toda política social que ha intentado disminuirla. El problema quizá sea todo el entorno social, que, más que

ayudar, intensifica aún más las diferencias; esto, aunado a las bajas o nulas oportunidades para obtener un sueldo o trabajo digno, las que no se están dando como se sugiere que ocurran. Además, las ayudas sociales no llegan a su destino, como se ha estipulado que deben llegar. Es decir, los intereses de los más fuertes predominan sobre los de los débiles, y es esto lo que marca la desigualdad. Falta entonces una administración benévola y sin corrupción que rompa con toda esta maraña de intereses particulares por sobre los de la generalidad.

- *Sistema fiscal simple y entendible para todos.* Un sistema fiscal fácil de entender, con pocos impuestos pero suficientes para que todos contribuyan de manera equitativa, es la base para tener también una administración eficiente, pues con reglas claras habrá menos confusión y menos interpretaciones erróneas.
- *Una fuerte campaña de fiscalización.* Un sistema fiscal eficiente y una buena campaña de fiscalización podrían generar en el contribuyente una percepción de respeto hacia la autoridad fiscal, esto haría que el contribuyente se la piense un poco más en subdeclarar sus ingresos o en evadir el pago de sus impuestos. No existen malos tributos, sino administraciones que no saben cómo cobrarlos.



Bibliografía

- AGUILERA, NELLY Y CÉSAR VELÁZQUEZ (2005). “Efectos de la informalidad”, *Seguridad Social*, núm. 254, mayo-junio. Disponible en <http://www.ciss.org.mx>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2010.
- ARROYO A., J. DE JESÚS ET AL. (2007). “Evasión fiscal a través de transacciones en efectivo”, estudio realizado para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_11070.html,. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2009.
- CAMARGO HERNÁNDEZ, DAVID F. (2005). *Evasión fiscal: un problema a resolver*. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2005/dfch-eva/C7.htm>. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2008.
- FJELDSTAD, ODD-HELGE (2004). “To pay or not to pay? Citizens’ views on taxation in local authorities in Tanzania”, CMI Working Paper No. 2004:8, Chr. Michelsen Institute.
- GILES, DAVID E.A. (1995). “The hidden economy and tax-evasion. Prosecutions in New Zealand”, documento publicado por el Departamento de Economía de la Universidad Victoria de Canadá.
- GONZÁLEZ, DARÍO (2008). *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Centro Virtual de Conocimiento

- Hacendario (Cevcoh), Ministerio de Hacienda de Costa Rica.
- IBARRA, M. DAVID (2008). "Reflexiones sobre la Reforma Fiscal", comentario derivado del foro del mismo nombre organizado por la Fundación Colosio, A.C., en julio de 2007, México, D. F., pp. 29-31. Disponible en: www.fundacioncolosio.org.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), (2004). "Cuenta satélite del subsector informal de los hogares, 1997-2002." Disponible en: www.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/detalle.aspx?c=17200&upc=7928255169695&S=est&tg=59&f=2&pf=Cue&cl=O.
- JORRATT DE LUIS, MICHAEL (1996). "Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria", estudio realizado para el Servicio de Impuestos Internos de Chile. Disponible en: http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/ciat96.htm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2008.
- LARRAÍN, CHRISTIAN & ASOCIADOS (2003). "Evaluación del Impuesto al Cheque: una propuesta alternativa", informe elaborado para Transbank.
- LOAYZA, NORMAN (2008). "Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú". *Estudios económicos del World Bank.*, núm. 15, pp. 43-64.
- MÁRQUEZ AYALA, DAVID (2004). "Comparativo fiscal internacional", reporte económico para Vector Económico, 11 de agosto. Disponible en: <http://www.vectoreconomico.com.mx/files/pdfs/11082003.pdf>. Fecha de consulta: 2 de julio de 2008.
- MARTÍNEZ PÉREZ, JUAN FROILÁN (2005). "El sector informal en México", *El cotidiano*, vol. 20, núm. 130, marzo-abril, pp. 31-45. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, D.F.

- MIRIELA G.L., CAROLINA ET AL. (2007). "The shadow economy in the Netherlands Antilles". Central Bank of the Netherlands Antilles. Disponible en: <http://www.centralbank.an/index.php?eid=345>. Fecha de consulta: 21 de agosto de 2008.
- OCHOA LEÓN, SARA(2002). *Economía informal: evolución reciente y perspectivas*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados de México. Ciudad de México.
- OLIVEIRA, JOSÉ T. ET AL. (2004). "Tax structure and tax burden in Brazil: 1980-2004". Secretaría de Estado de Hacienda del Espíritu Santo, Brasil. Disponible en: www.sefaz.es.gov.br/publicacoes/inicio.asp.
- PERRY, GUILLERMO E. ET AL. (2007). "Informalidad: escape y exclusión", resumen ejecutivo de Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, D.C. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/SP_lacf_Overview.pdf.
- PIFFANO, HORACIO L.P. (1999). "Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina", documento 27, elaborado para el Consejo Empresario Argentino.
- RAMALES OSORIO, M. C. Y M. DÍAZ OLEDO (2005). "La economía informal en México. Insuficiencias del modelo de desarrollo y exceso de trámites", *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 48, septiembre.
- REYNOLDS, ALAN (2000). *Política tributaria y reformas de mercado*. Instituto Ecuatoriano de Economía Política, Guayaquil.
- RICCIARDI, MARIANO A. (2007). "Análisis de eficiencia en el IVA y una propuesta para eliminar los impuestos distorsivos". Disponible en: <http://www.econlink.com.ar/impuestos-distorsivos-iva>.
- RIMASSA M., LUIS ALFREDO (2004). "Impuesto a las Transacciones Financieras. Su posible impacto en la banca y la economía nacional". Investigación y Desarrollo CHIC., Bolivia.

- Disponible en: www.monografias.com/trabajos537/impuesto-transacciones/impuestotransacciones2.html.
- ROCA, JORGE DE LA Y MANUEL HERNÁNDEZ (2003). “La evasión tributaria e informalidad en el Perú: una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo”, proyecto de investigación para el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- RODRÍGUEZ O., EDUARDO (2007). “La dinámica comparativa del sector informal en México”. Universidad Iberoamericana, A.C. México, D.F.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (2009). Informe Tributario y de Gestión, 2009. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t4/.
- SUPREMA Corte de Justicia de la nación (SCJN) (s.f.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, séptima época, tomo 169-17, segunda parte; (2000), novena época, tomo XI, marzo; (2006), novena época, tomo XXIII, febrero; (2009), novena época, tomo XI, marzo; tomo XXIX, enero y abril; tesis I.7: A652^a, septiembre.
- TEIJEIRO, MARIO (2006). “Una reactivación sorprendente”. Centro de Estudios Públicos de Argentina. Disponible en: <http://www.cep.org.ar>. Fecha de consulta: 30 octubre de 2008.
- TOKMAN, VICTOR (2001). “De la informalidad a la modernidad”, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, segunda época, núm. 155, pp. 9-34. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile. Disponible en: <http://temp.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/155/index.htm>. Fecha de consulta: 1 de abril de 2008.
- TREJO, JUAN (2003). *La ocupación del sector informal en México. 1995-2003*. INEGI, México D.F.

- UNIDOS POR LA JUSTICIA, A.C. (2007). *Evasión tributaria y previsional. Estado actual de las investigaciones*. Buenos Aires, septiembre.
- VALERO V., HÉCTOR JULIO (2007). *Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia*. Oficina de Estudios Económicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (Cuaderno de Trabajo 020).
- VÉLEZ FERNÁNDEZ-VARELA, FÉLIX (2007). “Calidad del empleo e informalidad: La experiencia de México”, conferencia en la ciudad de Washington, D.C., 13 de septiembre.
- ZEITOUNE, J. ET AL. (2001) “Evasión impositiva en la Argentina”, Tesina para obtener el grado de maestros, Universidad del CEMA.

Otras fuentes

- CONCEPT OF INFORMAL SECTOR. DISPONIBLE EN: [HTTP://INWEB18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Sectors/ECSPE/2E4EDE543787AoCo85256A940073F4E4?OpenDocument](http://inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Sectors/ECSPE/2E4EDE543787AoCo85256A940073F4E4?OpenDocument).
- [HTTP://WWW.CRA-ARC.GC.CA/AGENCY/ALERT/UNDERGROUND-E.HTML](http://www.cra-arc.gc.ca/agency/alert/underground-e.html). FECHA DE CONSULTA: 27 de noviembre de 2007.
- [HTTP://TAXPOLICY.IRD.GOVT.NZ/PUBLICATIONS/FILES/HTML/COE/CHAPTER7_1.htm](http://taxpolicy.ird.govt.nz/publications/files/html/coe/chapter7_1.htm). Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2007.
- GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR 2009. Disponible en: <http://www.gemconsortium.org/download/1274454498066/GEM%202009%20Global%20Report%20Rev%20140410.pdf>. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2010.
- [HTTP://WWW.AUSA.COM.PE/UPLOADS/DLEG%20%20975.pdf](http://www.ausa.com.pe/uploads/DLEG%20%20975.pdf). Fecha de consulta: 21 de mayo de 2010.
- LEY NO. 28194 para el Perú. Disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/itf/l28194.htm>. Fecha de consulta: 21 de mayo de 2010.

PATRICIA GUTIÉRREZ MORENO

Egresada de la Licenciatura en Contaduría Pública y de la Maestría en Análisis Tributario de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Profesora Investigadora Asistente “C” del Departamento de Impuestos del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la UdeG; forma parte del comité editorial de la revista *Diagnóstico FACIL empresarial: finanzas, auditoría, contabilidad, impuestos y legal* de este departamento, así como del Comité de Gestión para la Calidad de los Posgrados CUCEA.

Se ha desarrollado en el campo profesional en las áreas de auditoría, contabilidad empresarial e impuestos. Ha colaborado en proyectos de investigación financiados por instituciones externas como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en este caso con el estudio “Evasión fiscal a través de transacciones en efectivo”. Ha participado en asociaciones civiles como el Consejo Nacional para la Acreditación de la Ciencia Económica, A.C., adecuando la normatividad, funcionamiento y organización de los procesos de acreditación, y en la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C., en la administración de ésta.

Ha sido conferencista en el Tercer Ciclo de Conferencias organizado por el Sector Gasolinero, así como en el Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara, abordando temas relacionados con el Impuesto sobre la Renta en los ingresos de los jubilados. También ha publicado artículos en diversas revistas técnicas.

Evasión e informalidad en México.

Estudio comparativo con otros

países de América Latina

se terminó de imprimir en octubre de 2012

en los talleres de Offset Studio

Miguel Blanco 1399, Col.Americana

44100 Guadalajara, Jalisco

En la formación de este libro se utilizaron las familias
tipográficas Minion Pro, diseñada por Robert Slimbach, y
Ronnica, diseñada por Veronika Burian y José Scaglione.

