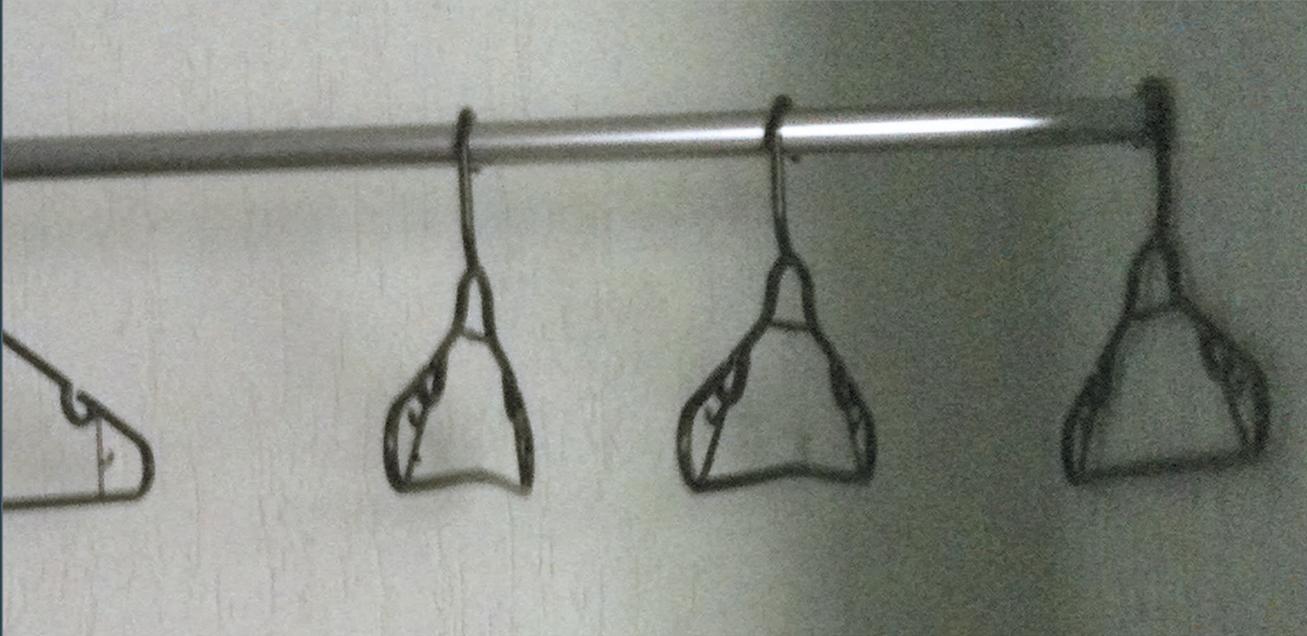


La difícil fiscalidad de los pequeños Contribuyentes Mexicanos:



**Un estudio sobre la elusión y evasión
fiscal en los tiempos del REPECO**

**Juan Antonio Taguenca Belmonte
Ma. Del Rocío Vega Budar**

La difícil fiscalidad de los pequeños
contribuyentes mexicanos:
Un estudio sobre la elusión
y evasión fiscal en los tiempos
del REPECO

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública



CONSEJO
EDITORIAL

La difícil fiscalidad de los pequeños
contribuyentes mexicanos:
Un estudio sobre la elusión
y evasión fiscal en los tiempos
del REPECO

JUAN ANTONIO TAGUENCA BELMONTE

MA. DEL ROCÍO VEGA BUDAR

Coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Pachuca de Soto, Hidalgo, México

2023

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Octavio Castillo Acosta
Rector

Julio César Leines Medécigo
Secretario General

Marco Antonio Alfaro Morales
Coordinador de la División de Extensión de la Cultura

Ivonne Juárez Ramírez
Directora del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Fondo Editorial

Asael Ortiz Lazcano
Director de Ediciones y Publicaciones

Joselito Medina Marín
Subdirector de Ediciones y Publicaciones

Primera edición electrónica: 2023

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000
Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx

El contenido y el tratamiento de los trabajos que componen este libro son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

ISBN: 978-607-482-809-2

Esta obra está autorizada bajo la licencia internacional Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd) No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para ver una copia de la licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.



Hecho en México/*Printed in México*

Índice

Prólogo	9
Capítulo 1	
El sector informal: enfoques económicos y fiscales	15
Introducción	15
1.1 ¿Qué es el sector informal de la economía?	18
1.1.1 Nominaciones de la economía informal	19
1.1.2 Características de la economía informal	20
1.2 Enfoques económicos de la economía informal	22
1.2.1 Enfoque económico clásico y de la economía del bienestar	24
1.2.2 Enfoque keynesiano	25
1.2.3 Enfoque neoclásico monetarista	26
1.2.4 Centro de estudios para América Latina (<i>cepal</i>)	28
1.3 Enfoques fiscales	33
1.3.1 El estado social	34
1.3.2 El activismo fiscal	35
1.3.3 Del tributo al impuesto	38
1.3.4 Conciencia cívica	40
1.3.5 Ética fiscal	41
1.4 El paradigma económico-fiscal del sector informal	47
Capítulo 2	
La administración tributaria: evasión y elusión fiscales de los pequeños contribuyentes	49
Introducción	49
2.1 ¿Quiénes son los pequeños contribuyentes?	50

2.2 La micro, pequeña y mediana empresa (mipymes) en México	53
2.3 La administración tributaria: evasión y elusión fiscal	61
2.4 Los pequeños contribuyentes: los que evaden y los que eluden	75
Capítulo 3	
El régimen fiscal de pequeños contribuyentes: historia de un fracaso	85
Introducción	85
3.1 Evolución del REPECO (1998-2014)	88
3.1.1 REPECO (1998-2005). La recaudación y administración bajo la responsabilidad del sat	90
3.1.2 REPECO (2006-2007). La recaudación y administración bajo la responsabilidad de las entidades federativas	92
3.1.3 REPECO (2008-2014). Nueva carga fiscal	
3.2 Casos prácticos de evasión y elusión fiscal del REPECO	105
3.3 El REPECO: privilegio para evadir y eludir fiscalmente	124
3.4 El proceso de fiscalización de la economía informal por parte de la Entidad Federativa o el sat no genera conciencia de riesgo	128
Bibliografía	130

Índice de figuras

Figura 1. Nominaciones de la economía informal. Relación no exhaustiva de términos empleados para designar la actividad que escapa a las normas legales y estadísticas	19
Figura 2. Teorías económicas: criterios distributivos de acuerdo con distintas funciones de bienestar en sus extremos	25
Figura 3. Centro y periferia: la visión, el sistema y las políticas	31
Figura 4. Programa Nacional para el Financiamiento. Número de créditos otorgados y monto asignado 2001-2006	55
Figura 5. Programa Nacional para el Financiamiento. Número de créditos otorgados por año 2001-2006	56
Figura 6. Evaluación organizacional de las MIPYMES	60
Figura 7. Definiciones de Evasión Fiscal	72
Figura 8. Definiciones de Elusión Fiscal	73
Figura 9. Formas de evadir de los agentes de la economía informal estrategias para evitarlas y sus ventajas	80
Figura 10. Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas. Anexo 3 (REPECOS, IVA, ISR y IETU) Vigentes 2008	105
Figura 11. Cuota fija bimestral del D.F. para REPECO	108

Prólogo

La Administración Tributaria tiene como misión la recaudación de impuestos y de aportaciones a la Seguridad Social, así como el cobro de contribuciones y de derechos. Siendo estas sus funciones, su legitimidad parte de otro lado: la aplicación estricta de los principios de generalidad, proporcionalidad y equidad en el cobro. Por tanto, la visión que rige la actividad fiscal debe ser el cumplimiento correcto y oportuno en el entero de los impuestos por parte de los contribuyentes.

La Administración Tributaria es el pilar fundamental de las finanzas públicas en materia de ingresos; debe estar sustentada en la política económica, de lo contrario se corre el riesgo de que no tenga correspondencia con la verdadera capacidad contributiva de los agentes económicos, lo que originaría que no se obtuvieran los ingresos suficientes para llevar a cabo las políticas públicas necesarias.

El Estado tiene como uno de sus objetivos primordiales diseñar e implementar una política fiscal eficiente y eficaz que genere ingresos para implementar las políticas públicas económicas y sociales que necesita el país. Por ejemplo: las políticas de crecimiento, empleo, salud, educación, culturales, etc.

La recaudación tributaria ha sido durante largo tiempo interpretada como la habilidad para manejar la voluntad del contribuyente (en el sentido de que este colabore voluntariamente en su deber de pago de los impuestos), y como el logro de promover la participación de la ciudadanía en un modo pro-activo, más que de manera coercitiva.

La Administración Tributaria genera los ingresos públicos y el Estado es quien los utiliza, convirtiéndolos en egresos que los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) usan para satisfacer las necesidades sociales de la población.

En México la Administración Tributaria en los últimos años presenta debilidades en cuanto a su eficiencia y eficacia, que se traducen, por un lado, en una deficiente recaudación tributaria y, por otro lado, en una percepción de la ciudadanía de inequidad impositiva, lo que origina que muchos contribuyentes dispuestos a cumplir correcta y oportunamente sus obligaciones fiscales, o no lo hagan o se muestren remisos a hacerlo.

Si en la economía formal se presentan dificultades para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales, y ello a pesar de que están plenamente identificados y registrados en la Agencia Tributaria, en la economía informal las dificultades son mucho mayores, puesto que en muchas ocasiones no están identificados o no están registrados o resulta extremadamente complejo para la autoridad conocer cuáles son los ingresos por los cuales el contribuyente realmente debería tributar.

Por lo dicho en el párrafo anterior tenemos que un sector de la economía se beneficia de los tributos que el otro sector paga. De esta forma existen individuos que se benefician del gasto público que otros costean, o sea, existen “gorriones” que no contribuyen al bien común, pero que se benefician de él, y ello no tiene que ver, como el lector verá en el presente libro, con la obtención de menos o más ingresos, pues existen miembros de la economía informal que ganan mucho dinero.

El Régimen de Pequeños Contribuyentes, a veces no tan pequeños, intentó mientras estuvo en vigor visibilizar las actividades económicas, sobre todo insertas en la economía informal, abriendo así un área de oportunidad atractiva para que muchos de sus miembros se incorporaran al pago de impuestos y de esta forma formalizar su actividad.

Al respecto de lo anterior se presentaron varios problemas que terminaron por finiquitar este Régimen Tributario en 2013. Lo que consideramos más importante es que permitieron tanto la elusión como la evasión fiscal con un mínimo de costo para el contribuyente elusor y evasor. Ello era así porque la autoridad fiscal era incapaz de ejercer sus prerrogativas con la coacción suficiente para evitar los comportamientos descritos.

En el sentido descrito, la baja percepción de los contribuyentes amén del bajo costo de cumplir sin cabalidad con el entero a pagar, daban a los inscritos en el REPECO amplias oportunidades de no ser detectados en comportamientos ilícitos en el pago de sus impuestos. Durante el texto veremos ejemplos que clarifican de manera suficiente lo que aquí decimos.

En cuanto al contenido del libro, en el capítulo primero presentamos los enfoques económicos y fiscales más conocidos sobre el sector informal, presentando lo que ocurre con él en la economía mexicana, en la que ha crecido de manera exponencial en las últimas décadas, al expulsar el mercado formal de bienes y servicios mano de obra en abundancia, y al darse políticas monetarias favorecedoras de dicha economía informal, al fin de evitar estallidos sociales motivados por la falta de un empleo que permite la subsistencia y la reproducción de las clases obreras.

En el sentido apuntado: “El Sector de la economía informal es en gran medida el reflejo de la falta de desarrollo económico. En este sentido, en tiempos de recesión con inflación es una bolsa de marginalidad que agrupa a los excluidos (no necesariamente desempleados y pobres) y a la mano de obra secundaria y es, inclusive, una alternativa para ciertas categorías de la población activa de ingresos bajos o altos”.

Desde la fiscalidad lo importante es la generación de una conciencia cívica que favorezca el pago exacto y oportuno de los impuestos por parte de una ciudadanía comprometida con el bien común. Esto es, la constitución de una conciencia cívico-fiscal, que se adquiere a través de una educación formal e informal, pero en todo caso dependiente de la institucionalización de conductas apropiadas a la contribución de los agentes económicos al mantenimiento de la esfera pública común.

En el capítulo segundo, sobre la evasión y elusión fiscal de los pequeños contribuyentes, analizamos la Administración Tributaria con relación a los pequeños contribuyentes que eluden y evaden el pago de sus impuestos. Al respecto, nos preguntamos por qué eluden y por qué evaden, y por qué un porcentaje de los administrados y controlados por el SAT tampoco cumplen a cabalidad con sus obligaciones fiscales.

Nos centramos, en este capítulo segundo, en el sector informal de la economía, cuestionándonos por quiénes son, dónde se localizan y en por qué evaden y eluden, y cómo lo hacen. Después de dar cuenta a las respuestas de estas preguntas, pasamos a describir los tres grandes apartados en que se divide el control del cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes: 1) inscripción, 2) presentación de declaración y 3) veracidad y pago del impuesto. De estos tres grandes apartados surgen cuatro brechas de incumplimiento: a) contribuyentes que teniendo la obligación de inscribirse no lo hacen, b) inscritos que debiendo presentar declaración no lo hacen, 3) contribuyentes que declaran incorrectamente y 4) inscritos que han declarado con corrección pero que no pagan.

El tercer y último capítulo de este libro lo dedicamos a describir y ejemplificar el extinto Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECO), que fue un intento importante por conseguir adherir a los pequeños contribuyentes, sobre todo aquellos insertos en la economía informal, al pago oportuno y completo de sus impuestos. Para ello se les dio la oportunidad de inscribirse en este ventajoso Régimen Fiscal, así como numerosas ventajas a la hora de hacer frente con sus obligaciones fiscales. Sin embargo, no se consiguieron los objetivos previstos en su creación y el REPECO desapareció en 2013. Parte de los motivos de su extinción los encontramos en la facilidad que tenía el contribuyente adherido a este Régimen para eludir y evadir. Dichas facilidades las encontrará el lector en los ejemplos que contiene el libro en este capítulo.

La Hacienda Pública mexicana tiene dos grandes cuellos de botella que hacen que las administraciones públicas tengan dificultades de hacer frente a sus obligaciones frente a la ciudadanía, dependiendo en buena medida de los ingresos petroleros. Ahora que estos van a dejar de ser monopolio del Estado, se hace necesario más que nunca una Administración Tributaria eficiente y eficaz, que genere conciencia de riesgo en el contribuyente, al tiempo que haga de este un ciudadano ético y comprometido con el bien común.

Lo anterior es extremadamente difícil y complejo, sobre todo en la economía informal, cada vez mayor en México, sobre todo, en el sector de los pequeños contribuyentes. El REPECO fue un intento, finalmente fracasado, de conseguir formalizar a través de ventajas a buena parte del sector informal.

No se consiguió, pero esto no quiere decir que no podamos extraer consecuencias de lo sucedido con este Régimen Fiscal. La primera es que debemos analizar pormenorizadamente cuál fue su funcionamiento real; la segunda es que debemos contestar a los porqués de su permisibilidad en torno a la elusión y evasión fiscal y la tercera, última y no menos importante, es la de responder el porqué fracasó a la hora de generar una conciencia fiscal cívico-ética, o al menos de riesgo, entre los pequeños contribuyentes. El libro que presentamos intenta ahondar en estas cuestiones, dando algunas respuestas a las mismas.

Capítulo 1

El sector informal: enfoques económicos y fiscales

Introducción

México en el umbral del siglo XXI, dentro del marco de la globalización, presenta dos rostros en su economía: el formal y el informal, los cuales se manifiestan tanto a nivel micro como macroeconómico.

La economía mexicana es un sistema económico en el que los individuos privados y las empresas de negocios llevan a cabo la producción y el intercambio de bienes y servicios mediante complejas transacciones en las que intervienen precios y mercados. Sin embargo, la intervención del sector público la convierte en una economía mixta.

México presenta en la actualidad un crecimiento económico desigual, en el que el sector informal se ha desarrollado desmesuradamente. Su influencia en la economía es muy grande, pero su participación en la contribución al gasto público es mínima. Son muy pocos los estudios que se han realizado al respecto de esto.

El Sector de la economía informal es en gran medida el reflejo de la falta de desarrollo económico. En este sentido, en tiempos de recesión con inflación es una bolsa de marginalidad que agrupa a los excluidos (no necesariamente desempleados y pobres) y a la mano de obra secundaria y es, inclusive, una alternativa para ciertas categorías de la población activa de ingresos bajos o altos.

Existen grandes dificultades para llevar a cabo un cálculo real de la economía informal. Acerca, por ejemplo, de su producción, empleo y capital. Ello es debido a que no existe un registro formal de sus actividades económicas y fiscales.

No es fácil cuantificar sus costos, horas trabajadas, ingresos, cumplimiento de obligaciones fiscales; ni si están insertos en la Seguridad Social, o cuáles son sus costumbres, tradiciones, valores, etc. Ello ha obligado a estudiarlos desde estimaciones, no desde su realidad empírica.

Roubaud (1995) plantea que es necesario determinar su inserción en la economía mexicana. Sin embargo, añade, esto resulta difícil dada la combinación entre las unidades domésticas y las productivas, que se hallan estrechamente mezcladas. Tampoco existen límites que delimiten claramente el sector formal y el informal, lo que resulta en un agente económico híbrido.

En el marco del ingreso nacional es importante determinar si este tipo de economía representa un ingreso complementario para satisfacer las necesidades de los individuos o es su recurso principal. También es importante determinar si este se encuentra gravado y en qué medida lo está.

Desde hace ya algún tiempo en México el empleo informal crece más que el empleo formal, lo que ha supuesto que aumente su peso dentro de la economía. La insuficiencia de creación de empleo por parte de la economía formal proviene del acelerado crecimiento demográfico, de las migraciones de la población rural al área urbana, así como del incremento de la participación del sector femenino en la economía. Estos factores explican en buena parte la expansión de la economía informal.

El retroceso de los salarios reales y la incapacidad de absorción de la mano de obra por parte del sector formal de la economía ponen, por decirlo de alguna manera, al sector informal al frente del escenario económico. Las transacciones económicas informales son la estrategia de supervivencia de muchas familias mexicanas frente a las crisis económicas, y la falta de crecimiento del empleo formal. La falta de seguro de desempleo y de indemnizaciones por despido que sean suficientes, por un lado, y la debilidad del sistema de protección social, por el otro, hacen que los individuos opten por el sector informal de la economía como forma que les permita ganarse la vida. Asimismo, el descenso del poder adquisitivo conduce a la población inactiva (sobre todo: viejos, mujeres y jóvenes)

a integrarse al mercado de trabajo informal. En una palabra, en muchas ocasiones, la economía informal es más un medio de supervivencia que un negocio. Aunque esto no siempre es así, ya que los volúmenes económicos y los grados de ganancia son muy distintos en este sector, llegando a ser en algunos casos altas.

En la actualidad se observa, como nos indica (Roubaud, 1995), que aquellos de quienes se pensaba constituían una población de “marginados”, autoempleada en el sector de subsistencia, son en realidad verdaderos empresarios. Se destacan por su espíritu de empresa, por su ingenio y su capacidad de resistencia y de adaptación a las condiciones adversas.

El Sector informal de la economía mexicana se presenta como un Mercado que se caracteriza por un conjunto de transacciones o acuerdos de negocios entre compradores y vendedores que se enmarcan en el comercio irregular. En este existe cierta competencia económica entre los participantes e intervienen factores fiscales. Son precisamente éstos, en su incumplimiento, los que sirven para distinguirla de la economía formal.

Los agentes económicos del sector informal de la economía toman con libertad sus decisiones sobre: su empleo, la utilización de su capital y el destino de sus recursos. Por ejemplo: cómo distribuyen sus ingresos entre ahorro y consumo, cómo distribuyen su consumo entre los distintos bienes disponibles, cuál será el precio de sus productos, su margen de ganancia, sus costos y hasta cuál será el grado de su evasión y elusión fiscal.

1.1 ¿Qué es el sector informal de la economía?

El sector informal de la economía ha sido analizado desde multiplicidad de ángulos. Cada vez nos encontramos, y nos encontraremos, con mayores dificultades para dar cuenta de una economía informal que ya no es una “anomalía persistente”, sino una realidad generalizada y complementaria a la otra economía, la formal.

Es evidente que la economía informal analizada, en tanto que economía subterránea o ilegal, no se agota en un ámbito que sólo recoja las actividades terciarias. Basta, al respecto, considerar las innumerables actividades industriales auxiliares –talleres, microempresas– que cumplen un papel relevante en la configuración de muchos sistemas industriales locales. Sin embargo, cabe matizar que la economía informal industrial es la más formalizada. Ello es debido al papel que juega en la cadena productiva en la cual se halla inmersa.

El carácter ilegal –fuera del control de las normas jurídicas, fiscales, legislativas, sociales, políticas y culturales– define a esta economía como informal. Es un mar de actividades económicas que se desarrollan en forma amorfa y engloban agentes económicos de distintos niveles de ingresos –altos, medios y bajos–. Pero nosotros no vamos hacernos eco de esta diversidad compleja e inabarcable, antes bien nuestro interés se centra en un objeto de estudio claramente delimitado: la evasión y elusión fiscal en este colectivo. Al respecto señalar con Castell y Portes (1986) que la economía informal no es una condición individual, sino un proceso de actividad generadora de ingreso caracterizado por un rasgo central: no está regulada por las instituciones de la sociedad, y ello en un medio social y legal en el que actividades similares sí están reguladas.

Es la diferencia en la forma en cómo se realiza la actividad la que proporciona ventajas competitivas a las organizaciones informales sobre las formales. De Soto et al. (1987) es una buena referencia sobre este tema; señala que la informalidad no es un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden sus beneficios. Sólo en contados casos, la informalidad implica no cumplir con todas las leyes; en la mayoría de ellos sólo se desobedecen disposiciones legales precisas.

1.1.1 Nominaciones de la economía informal

Roubaud (1995) señala la existencia de múltiples nominaciones conceptuales cotidianas sobre la economía informal. Las presentamos en la siguiente figura.

Figura 1.

**Nominaciones de la economía informal.
Relación no exhaustiva de términos empleados para designar la actividad que escapa a las normas legales y estadísticas**

1,2	Economía no oficial	1	Economía no registrada
1	Economía no registrada	1	Economía no observada
1,2	Economía no declarada	2	Economía escondida
2	Economía disimulada	2	Economía submarina
2	Economía sumergida	2	Economía subterránea
2	Economía clandestina	3	Economía secundaria
2,3	Economía paralela	3	Economía dual
3	Economía alternativa	2	Economía oculta
3	Economía autónoma	2	Economía negra
2	Economía gris	2	Economía irregular
3	Economía marginal	3	Economía periférica
3	Contra economía	2,3	Economía informal
1,2	Economía invisible	2	Economía de la sombra
2	Economía ilegal		

Fuente: Roubaud (1995: 484).

La tabla anterior presenta los términos codificados de 1 a 3, según el autor citado. Debemos aclarar que una denominación puede pertenecer conjuntamente a varios grupos. Pero pasemos a describir los mismos.

- La primera familia (1) adopta el punto de vista supuestamente neutro de la estadística. Se habla de economía no registrada, no medida, no observada. No se emite ningún juicio de valor en cuanto a la propia actividad, como tampoco se especifica la motivación de los agentes comprometidos en ese tipo de actividad.

- La segunda familia (2) trata de identificar un conjunto de prácticas ocultadas deliberadamente por quienes se entregan a ellas. Se está en los límites de la legalidad, e incluso más allá, del lado de las actividades delictivas. Los adjetivos empleados tienen una fuerte connotación negativa.
- La tercera familia también destaca el comportamiento de los agentes. Pero ya no favorece el lado “ilegal” de las actividades en cuestión. Opta por la lógica económica, buscando definir un espacio alternativo, se podría decir que es un modo de producción específico. En realidad, el punto de vista adoptado rebasa el campo exclusivo de la actividad económica para englobar otros aspectos: organización social, redes de solidaridad, originalidades culturales, etc.

La economía informal presenta, en cuanto a su definición se refiere, una gran ambivalencia. No tiene un componente específico que nos sirva para identificarla plenamente. Todos y cada uno de ellos nos dan cuenta de una situación híbrida y confusa, donde los aspectos económicos, fiscales y culturales se mezclan estrechamente.

No obstante, es importante destacar que nuestro libro no va a tener en cuenta al sector informal delictivo (el que se encuentra en la delincuencia organizada que comete delitos de orden penal: contrabando, trata de blancas, narcotráfico, tráfico de órganos vitales, venta de autos robados, venta de armas, etc.). Nos proponemos abordar a la economía informal como si de la formal se tratara, con la única diferencia de las relaciones diferenciadas que ambas mantienen con el fisco.

1.1.2 Características de la economía informal

El Sector Informal en nuestro país presenta características similares y diferentes respecto a los agentes económicos de la economía formal. A continuación presentamos algunas de las más importantes:

1. Son personas con conocimientos económicos, saben que es necesaria la estabilidad de precios para que ellos puedan crecer, contratar y no dejarse vencer por los precios que suben; sin embargo prefieren no participar en la economía formal.
2. Tienen una visión global de los mecanismos económicos (inflación, empleo, política económica) o sectorial (la estructura del mercado, sus precios, su competencia).
3. Los productos que venden o elaboran en gran medida son de mala calidad, no tienen etiquetas ni especificaciones; sin embargo ofrecen mejores precios que los de la economía formal.
4. No hay registros administrativos o fiscales, es decir, no pagan impuestos.
5. Ellos saben que para disminuir este tipo de economía es necesario que se mejore el pago de la mano de obra.
6. No hay un control de sus ventas, de sus costos y en general de sus productos.
7. No se respeta la legislación vigente. Su funcionamiento es al margen de las regulaciones públicas, entre las que destaca la administración tributaria.
8. No emplean mano de obra asalariada.
9. No tienen un local público.
10. Evitan cualquier compromiso con el sector formal, prefieren su libertad y autonomía absoluta; sin embargo esa autonomía no se logra totalmente porque tienen relaciones directas o indirectas con proveedores y clientes que pertenecen al sector formal. Tienen una fuerte atracción por su independencia.
11. Tienen un nivel de vida que quieren conservar o mejorar.
12. La educación de sus hijos es una razón de gran peso para seguir en el este sector.

13. No sólo se integra por personas que no tienen estudios, muchos de ellos son personas preparadas y tienen experiencia en el sector formal.
14. Forman parte de la cadena de corrupción.

Todo lo anterior nos permite observar que la economía informal está constituida por unidades económicas y fiscales híbridas que se entrelazan con la economía formal, lo que implica que la frontera entre ambas no se distinga con precisión, es decir, no se conoce donde empiezan y acaban una u otra. En México los agentes económicos en general se encuentran insertos en la mayoría de los casos en ambas economías.

1.2 Enfoques económicos de la economía informal

El sector informal produce, emplea y distribuye ingresos, y en este sentido:

Participa en el ciclo económico general. También desempeña una función dentro de los mecanismos de reproducción y de cohesión de las unidades domésticas. De ahí que resulte ya más difícil hacerlo encajar dentro de los contornos exclusivos de la ciencia económica. Pone en juego modos de sociabilidad específicos, redes de solidaridad, flujos migratorios, sistemas de valor relacionados con el trabajo, el papel de la familia, la visión del “progreso” y de la “modernidad” (Roubaud, 1995: 39).

El problema de los ingresos es de crucial importancia para la economía. Éstos constituyen la variable más importante para el sector económico informal, en torno a la cual se operan los ajustes y se construyen las formalizaciones teóricas.

El sector informal de la economía es en México una realidad compleja, cuyo futuro se vislumbra como un fenómeno en expansión y consolidación que acompañará –y en muchos casos sustituirá cada vez más- a la economía formal.

De hecho, empieza a no distinguirse con claridad las fronteras entre una y otra, y a pesar de ello cada vez se ve con mayor precisión, con contornos menos borrosos, el crecimiento y solidificación de la economía informal en nuestro país, y como sus formas adquieren mayor eficiencia y eficacia, incluso que las de la economía formal. Esto hace de la economía informal un referente de adaptación al entorno de necesidades de bienes y servicios, sobre todo, en el mercado nacional. Hoy México es un referente a nivel mundial de este tipo de economía.

El problema fundamental consiste en saber si el sector informal será capaz de reducir el dualismo tecnológico que caracteriza al aparato productivo mexicano y de engancharse al círculo virtuoso de la modernización, lo que permitiría conseguir aumentos de productividad semejantes a aquellos que el gobierno impulsa para el sector moderno de la economía. Y ello no obstante la existencia de una casi nula sensibilidad de la política gubernamental para considerar variables fiscales que afecten, en un sentido u otro, a estos agentes económicos, es decir, que los incluya e inserte en el sector formal de la economía.

Los enfoques económicos que dan cuenta del fenómeno de la economía informal son muy variados y en ocasiones se contraponen. Las posturas teóricas que sustentan el problema de la informalidad y las distorsiones de la economía nacen con la depresión de 1929 en el mercado mundial, y con variantes permanecen hasta nuestros días. Las respuestas teóricas a esta economía han variado. Nosotros hemos considerado a aquellos enfoques que estudian y analizan este fenómeno desde el punto de vista económico. Cabe aclarar que, como es obvio, no hemos considerado todos los enfoques, sino tan sólo aquellos que nos sirven como marco teórico para nuestro trabajo, es decir, los que permiten analizar de una forma u otra cómo los pequeños contribuyentes, que en muchos casos se encuentran en la economía informal o relacionados con ella, contribuyen al gasto público.

1.2.1 Enfoque económico clásico y de la economía del bienestar¹

En la teoría tradicional se concebía al bienestar de una comunidad como la suma del bienestar individual de todos sus miembros. El problema de maximización del bienestar total implica la compensación recíproca de la pérdida de utilidad y la ganancia de utilidad de individuos diferentes. Ello supone la comparabilidad interpersonal de la utilidad, como se advierte en el principio relativo a la utilidad marginal “de un peso” para el hombre pobre y para el hombre rico.

Este supuesto es epistemológicamente criticable por su falta de significado funcional. Por esta razón, la economía del bienestar reformuló sus supuestos básicos, a fin de superar la comparación interpersonal de la utilidad basada en el egoísmo individual. El cual, según la teoría clásica, garantizaba los mejores resultados para la sociedad. Esto se demostró que no ocurría así en todos los casos. Existen fallas en el mercado que requieren la intervención activa del Estado para corregirlas.

Además de sus actividades redistributivas explícitas, los gobiernos influyen en la distribución del ingreso y del bienestar en otras formas, en particular a través de actividades reguladoras (protección a los consumidores, legislación antimonopolio y leyes de seguridad y regulación fiscal impositiva), muchas de las cuales están justificadas por: problemas asociados con la recolección, diseminación e interpretación de la información, dificultades en la organización de actividades colectivas y los costos del establecimiento y mantenimiento de patrones mínimos, como en el caso de las políticas especialmente dirigidas a mejorar la asignación de recursos, con un costo eficiente. Por lo tanto, existe una disyuntiva o trade off entre la eficiencia y la equidad que limita el monto de la redistribución.

A continuación se presenta una figura que resume distintas teorías económicas en cuanto a los criterios distributivos relacionados con las funciones de bienestar en sus extremos.

¹ Ayala (1996) nos da buena cuenta de ambos enfoques.

Figura 2.

Teorías económicas: criterios distributivos de acuerdo a distintas funciones de bienestar en sus extremos

Mercado	Utilitarista	Igualitario	Mixto	Justicia distributiva de Rawls:
Recibir lo que el individuo gana en el mercado	Maximizar el bienestar social	Igualar el bienestar	Establecer un mínimo de bienestar	Mejorar la situación de los peor situados en la sociedad
Recibir sólo el ingreso ganado sin ninguna ayuda social o estatal	Maximizar el bienestar medio	Igualar el bienestar de los más pobres	Distribuir el ingreso para maximizar el bienestar de acuerdo al nivel definido por la sociedad	

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2 Enfoque keynesiano

Debemos recordar que la teoría keynesiana, comúnmente conocida como “teoría general”, surgió del análisis de un caso histórico concreto, en un momento en que predominaba una concepción teórica sustentada en un mercado muy distinto al existente en el orden económico actual, regido por grandes potencias, organismos internacionales y empresas transnacionales dominantes, frecuentemente oligopolizadas.

En países menos desarrollados, como México, por ejemplo, con elevadas tasas de desempleo no es posible aplicar las soluciones keynesianas para crear empleo. Ello es así porque: no partimos de un presupuesto fiscal equilibrado ni tampoco tenemos ahorro ocioso, no exhibimos condiciones suficientes de seguridad jurídica ni rentabilidades atractivas a los empresarios e inversionistas, arrastramos una inflación crónica aún muy elevada (a pesar del decrecimiento logrado, las tasas de interés son todavía altas para promover inversiones privadas sostenidas e

importantes); y estamos condicionados, finalmente, por mercados internacionales, regionales y organismos mundiales que limitan el ámbito de las políticas monetaria, fiscal, laboral y de comercio exterior que podemos adoptar. Además, si el Estado financiara la creación de empleo a través de políticas públicas, no sólo incumpliríamos con acuerdos firmados por México, sino que incluso elevaríamos la cotización del dólar y de los precios, con las consiguientes consecuencias negativas de conflictividad social y deterioro del nivel de vida de la población.

La teoría general constituye un hito importante en la evolución del pensamiento económico, tanto por los ajustes que exigió a la teoría explicativa entonces vigente como por la metodología macroeconómica que empleó. Su influencia en la formulación de las cuentas nacionales y en el surgimiento de los modelos econométricos, las aportaciones que introdujo en el tratamiento de la incertidumbre y las expectativas, en las conexiones entre la tasa de interés y el beneficio empresarial, en la problemática de la inversión y el consumo y en la formulación de una nueva teoría monetaria fueron muy importantes para el desarrollo de la ciencia económica.

Las transformaciones ocurridas en el orden mundial, en general, y en los mercados, en particular, desde su publicación han relativizado su importancia. Hoy ya no representa el valor paradigmático que se le pretendió otorgar por los economistas interesados en el equilibrio económico.

1.2.3 Enfoque neoclásico monetarista

El cambio de paradigma llevó a la preeminencia de las ideas económicas neoclásicas monetaristas que reemplazaron los esquemas keynesianos que predominaban en la etapa anterior. Por ende, desde este enfoque ya no se admite, como antes, desde el keynesianismo, que el Estado intervenga en el Mercado de trabajo a través de políticas sociales “garantistas”. Así, por ejemplo, en muchos países, en los cuales aumentó la productividad del trabajo y decayó relativamente el salario, hace años no se “ajusta” el salario mínimo. La política de empleo en esta concepción se deja fundamentalmente a las leyes del mercado.

La intervención estatal es, en todo caso, indirecta, como sucede en México.

En 1958 A.W. Phillips teorizó sobre las relaciones entre las tasas de desempleo y de variación salarial en una obra titulada: “The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957”. En este libro Phillips introduce la noción de inflación en el razonamiento sobre el nivel de empleo, surge así la muy conocida curva de Phillips.

Sobre esa base, Milton Friedman, verdadero promotor de las políticas monetaristas, estableció que el desempleo no puede ser absorbido por el aumento de la demanda agregada sin acelerar el crecimiento del nivel de los precios. Esto nos lo dice un artículo de 1975 que lleva por título: “Unemployment versus inflation: an analysis of the Phillips curve”.

A pesar de que esta teoría carece de evidencia empírica suficiente en las economías tercermundistas, los teóricos económicos y dirigentes políticos y empresariales de estos países se proponen como meta fundamental abatir la inflación, aun a través de instrumentos tan rígidos como la “caja de conversión”. Es evidente que seguir el catecismo monetarista supone sacrificar el empleo para eliminar la inflación. El impacto del desempleo sobre los salarios y la disciplina laboral también contribuyen a alcanzar la competitividad necesaria para participar en los mercados abiertos por la globalización y darle sustento a la reestructuración productiva. Dentro de este enfoque es evidente que no hay lugar para una política de pleno empleo, lo que origina una distorsión en la economía que se traduce en un crecimiento del sector informal.

En México desde hace ya algunas décadas –en mayor medida desde 1985– la política de empleo ha tenido objetivos y mecanismos subordinados a las políticas monetarias, al ajuste y a la apertura de mercados, siendo en la actualidad todavía éstos los pilares de la política económica gubernamental.

La política laboral y social no es sino una dimensión, y no, por cierto, la más importante, de la política económica mexicana. Esto debería cambiar, pues el limitar las políticas económicas a sus aspectos de coyuntura fiscal y monetaria limita y entorpece las soluciones creativas que permitan el crecimiento del empleo formal.

En junio de 1996 la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), con participación de todos los gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores, adoptó una serie de conclusiones que ponen como meta fundamental de las políticas económicas y sociales al pleno empleo productivo y libremente elegido mediante un crecimiento económico más alto y sostenido. Esto nos indica que los propios organismos financieros internacionales están alarmados frente a la creciente fractura social provocada por los retrocesos en el mercado de trabajo.²

Sin embargo es preciso reconocer que en muchos países en vías de desarrollo³ existe convencimiento, en sectores importantes de la sociedad civil y de la política, sobre la necesidad de construir nuevos modelos que den prioridad a un esquema de crecimiento en el cual el empleo tenga el papel central. A pesar de ello, predominan en la práctica y dentro de ciertos círculos económicos de gran influencia, las concepciones ortodoxas en las cuales el empleo y el salario son las variables de ajuste para la estabilización y el aumento de la competitividad.

Uno de los retos de la teoría económica de los próximos años debe ser el desarrollo de formulaciones que tengan en cuenta al empleo como motor del desarrollo de los países. Esto supone tener presente que las políticas económicas que se establezcan deben buscar el acuerdo entre las fuerzas políticas y sociales. La globalización económica debe direccionarse hacia la consecución del pleno empleo, objetivo en torno del cual existe un amplio consenso a nivel mundial.

1.2.4 Centro de estudios para América Latina (*cepal*)

El punto central que define la repartición del progreso técnico y de sus frutos entre centros y periferias es la capacidad de crecimiento de unos y otras, así como el poder generador de empleo que tenga este crecimiento. En este sentido, los circuitos globalizados de la inversión directa extranjera efectúan una contribución creciente, pero muy insuficiente con respecto a la acumulación

² OCDE (1996) nos da buena cuenta de ello.

³ Usamos en vías de desarrollo y subdesarrollados de forma equivalente y mutuamente intercambiable.

de capital global de las periferias. El empleo directo e indirecto creado por el eslabonamiento de empresas que utilizan nuevas tecnologías –que tienen como base una fuerte inversión nacional y/o extranjera– hasta el momento ha sido escaso. No obstante, lo anterior hay que matizarlo en el sentido de que se requieren investigaciones mejor documentadas y más abundantes, de las que hoy existen, a fin de determinar con mayor precisión la capacidad generadora de empleo de las actividades productivas que se transnacionalizan, y establecer con claridad cuál es su contribución real y potencial al crecimiento de largo plazo.⁴

Respecto de la capacidad generadora de empleo de las actividades productivas transnacionales que se localizan en las periferias, los esfuerzos principales de investigación deben centrarse en la manera en cómo la propagación mundial del cambio tecnológico está afectando a los sectores de servicios y a su capacidad para generar empleos. Desde el punto de vista de su movilidad, hay que distinguir tres grandes tipos de servicios: a) aquellos cuya prestación implica trasponer las fronteras nacionales (transporte, telecomunicaciones, etc.), b) aquellos en que el demandante se traslada al país del proveedor (turismo, servicios médicos especializados, estudios de especialización, etc.) y c) aquellos en que el proveedor es una empresa (generalmente subsidiaria de una casa matriz ubicada en un «centro») que se traslada al país del demandante o consumidor (hotelería, televisión por cable, cinematografía, banca, comida rápida, seguros, empresas de seguridad, fondos de pensiones, supermercados, representaciones comerciales de productos de marca). En este último grupo se incluyen aquellos servicios en que el proveedor es una persona física que se traslada temporalmente a otro país para prestarlos (asesoría, asistencia técnica, capacitación, etc.).

La contribución de los servicios del tipo “c” prestados, a través de transferencias de capital o tecnología –franquicias, o inversión directa– por las empresas transnacionales es un tema de investigación recurrente respecto a la futura participación del empleo periférico en las actividades de alta y creciente productividad provenientes de los centros.

⁴ Aquí hay que tener muy presente las repercusiones que para México tiene el NAFTA.

Por último, el tema central de largo plazo es el de la capacidad de las regiones periféricas para salvar la brecha de niveles de vida que las separa de los centros. Esta capacidad dependerá del crecimiento medio de su productividad interna y de la cuota de esos incrementos que pueda ser orientada hacia la acumulación de capital, incluyendo lo que ha dado en denominarse capital humano o, más ampliamente, capital social. La capacidad para colocar el sistema financiero, incluyendo el mercado de capitales, al servicio de una acumulación de largo plazo se ve gravemente vulnerada por la globalización financiera mundial. La crisis mexicana de 1994 y las crisis asiáticas compartieron una apertura de sus respectivos mercados de capitales a un escenario financiero mundial caracterizado por una alta volatilidad, que se asociaba con expectativas de operadores bursátiles y cambiarios.

No queda del todo claro si el nuevo escenario mundial está generando una nueva versión de relaciones asimétricas en que los centros pueden consolidar su hegemonía y seguir acrecentando las distancias económicas que los separan de las regiones periféricas. Lo que sí resulta evidente es que el cambio tecnológico ocurrido en las sociedades centrales y la forma de su propagación internacional sigue siendo un hilo conductor que permite entender el orden internacional emergente desde la estrategia económica y política de los actores principales de este juego.

A continuación presentamos una figura con las principales ideas (siglos xx e inicios del XXI) que tienen como base las relaciones entre el centro y la periferia.

Figura 3.

Centro y Periferia: la visión, el sistema y las políticas

Concepto	Siglo xx (inicios)	Siglo xx (mediados)	Siglo XXI (inicios)
I. Visión Papel central del progreso técnico y de su impacto sobre las asimetrías del desarrollo económico La determinación de posiciones centrales (activas, hegemónicas) o periféricas (pasivas, subordinadas) en la división internacional del trabajo. La distribución de sus frutos entre (y dentro de) centros y periferias.	(La misma.)	(La misma.)	(La misma.)
II. Sistema Fuente del cambio técnico y especialización productiva.	Revolución industrial. Centros generan progreso técnico, exportan manufacturas de consumo y capital e importan productos primarios. Periferias receptoras pasivas de progreso técnico, exportan productos primarios e importan manufacturas y bienes de capital. Comercio intersectorial	Segunda Revolución industrial. Centros generan progreso técnico y exportan manufacturas de consumo y capital a las periferias. Comercio intraindustrial intra centros. Periferias copian tecnología industrial en corporativo de equipos, exportan productos primarios e importan manufacturas.	Revolución en tecnologías de la información. Centros propagan progreso técnico, vía transnacionalización productiva. Globalización financiera. Comercio intraindustrial e intrafirma entre centros y periferia. Centros exportan servicios. Periferias diversifican exportaciones de bienes (maquila)
Distribución internacional de las ganancias de productividad entre centros y periferias.	Vía comercio. Cesión de parte de los frutos del progreso técnico. Deterioro términos de intercambio. Explicaciones por el lado de la oferta y por el lado de la demanda.	Vía comercio. Cesión de parte de los frutos del progreso técnico en la actividad primaria. Retención de los frutos del progreso técnico en la industria vía protección	Vía comercio: búsqueda de la competitividad internacional (“formas “espurias” y “legítimas”), vía inversiones (captan menores costos laborales periféricos)
Reglas de juego de la economía mundial.	Hegemonía británica, colonialismo en Asia y África coexistiendo con orden liberal en América latina. Multilateralismo fundado teóricamente en el patrón oro y prácticamente en la balanza de pagos británica.	Hegemonía estadounidense, descolonización masiva coexistiendo con bloques cerrados, crisis, guerras, etc. Proteccionismo en los centros, comienzo de la liberalización económica de posguerra. Fundación del GATT, el Banco Mundial y el FMI.	Triada (estados unidos, unión europea, Japón). Multilateralismo reglado por la OMC, el Banco Mundial y el FMI. Regionalismo abierto Hemisférico. Libre flujo de inversión extranjera directa, de tecnología y de servicios. Asignación privada (transnacional) de recursos. Liberalización financiera.

Fuente: Di Filippo (s.f.). <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/19381/difil.htm>.

Las políticas de empleo tienen, ante la reestructuración productiva y la disminución del empleo, un carácter fundamentalmente compensatorio, articulándose en la mayoría de los países programas para disminuir las consecuencias de un proceso que afecta a sectores tan importantes como, por ejemplo, el industrial y el agropecuario –ambos afectados por el cambio del modelo sustitutivo de importaciones–; y al sector público, en el cual impacta en el redimensionamiento provocado por las privatizaciones y las medidas fiscales.

El esquema se complementa con programas de reconversión de la mano de obra y de formación laboral, ambos tendientes a mejorar la situación de competitividad. A ellos hay que añadir los programas que tienen como base el creciente sector informal.

Entramos en una nueva etapa, en la cual la comunidad latinoamericana y caribeña de naciones requiere de una acción decidida y concertada, con una activa participación de los actores sociales y con integración regional. Todos ellos elementos importantes para buscar soluciones creíbles a los problemas económicos que afectan a estas latitudes.

La estabilización macroeconómica y la lucha contra la inflación se convirtieron en el principal objetivo de la política económica, mucho más en los países que habían sufrido procesos hiperinflacionarios, como fue el caso de México, en la década de 1980. Las políticas de empleo y las políticas sociales, como hemos señalado, se concibieron como subordinadas a las exigencias de la estabilización y, en todo caso, como “compensatorias” de sus graves efectos sociales. Más aun, todo el esquema, desigualmente desarrollado en nuestros países, de “Estado de bienestar”, participación sindical en el mercado de trabajo y seguridad social, coherentes con el anterior modelo de desarrollo y su necesidad de ampliar el mercado interno, tendió a ser radicalmente modificado, “modernizado” a través de la flexibilización y de la creación de fondos “sociales” creados con la lógica de la acumulación de capitales.

En la experiencia de las economías subdesarrolladas destaca el hecho de que es más fácil hacer frente a los problemas de falta de equidad y desigualdad cuando la economía está en una fase de crecimiento que cuando se encuentra en recesión.

En el México actual, en situación de recesión e inflación, la pregunta es cómo repartir la pérdida de ingreso. Por otro lado, si el crecimiento económico fuera igualitario entre la economía formal e informal, y esto se tradujera en una situación de expansión económica, la pregunta cambiaría a cómo distribuir el creciente ingreso. La respuesta –al menos parte de la misma– a estas preguntas se encuentra en la política de ingresos. Ello es así porque la política de pre-distribución de activos debe facilitar la acumulación de capital, ya que éste constituye la base para la inversión que genera empleo. La creación de empleo, a su vez, facilita la movilidad de la mano de obra, factor importante en la igualación del ingreso. Así la disyuntiva en México hoy pasa a ser cómo incorporar la economía informal a la formal.

A continuación se presenta el enfoque fiscal y el trabajo que debe realizar el Estado para disminuir la pobreza, que pasa por mejorar la redistribución de ingresos. Lo mismo sólo es posible a través de la creación de un verdadero marco tributario democrático, equitativo y proporcional.

1.3 Enfoques fiscales

El paso del siglo XIX al XX fue un momento decisivo en la conformación de la fiscalidad contemporánea. En esos años, la Hacienda Pública en todos los países se constituyó en el elemento central de la política económica. Por lo que respecta a México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y su organismo desconcentrado el Servicio de Administración Tributaria (SAT) cada año, desde su creación, se enfrenta a la imperiosa necesidad de financiar a la nación, esforzándose para conseguirlo, especialmente en motivar a los contribuyentes para que cumplan con su parte en el ingreso público. Como comenta Serra (1981) la SHCP persigue fomentar un orgullo patriota que favorezca una conciencia de pago fiscal. Se trata también de que el ciudadano perciba una buena administración de los recursos que aporta, y que ésta se traduzca en una paulatina elevación del nivel de vida de los ciudadanos, que a la vez aumente la percepción de la eficacia del sistema tributario.

Uno de los elementos utilizados para recaudar los recursos que el Estado necesita para hacer frente a las necesidades ciudadanas son los impuestos. Éstos son útiles para obtener ingresos que permitan destinar fondos a las políticas económicas y sociales, cuya finalidad es maximizar el bienestar de la población en su conjunto. Pero para ello es necesario incrementar la participación voluntaria de los contribuyentes, lo cual va de la mano con la calidad de vida que el Estado puede proporcionar. La participación voluntaria de la que hablamos sólo se consigue a través de la eficiencia y eficacia tributaria; aunque para ello es necesario que la política hacendaria traspase los sexenios, creando así una certidumbre fiscal que dé una señal positiva a la economía mexicana y sus agentes.

1.3.1 El estado social

Los sistemas fiscales contemporáneos aparecen vinculados históricamente tanto al conjunto de instituciones fiscales –creadas entre 1870 y 1930 en los países industrializados de occidente– como a los principios políticos y económicos del denominado Estado Social. Sobre estos dos pilares se alza una de las revoluciones más importantes del siglo xx: el crecimiento acelerado del gasto público. Las transformaciones en las políticas del gasto público a lo largo de este siglo son quizás menos perceptibles que otros cambios sociales y tecnológicos acontecidos en el mismo periodo, pero no dejan por ello de ser menos importantes.

El Estado Social fue la respuesta política a las convulsiones sociales provocadas por el modelo liberal. Se fundamenta en la necesidad de dar protección a los colectivos más débiles y desfavorecidos, garantizando unas prestaciones mínimas que, al paliar su infortunio, evitan su exasperación y, con ella, la explosión revolucionaria. De este modo, la paulatina asunción constitucional del principio de justicia distributiva, le va asignando al Estado la tarea de reducir en lo posible las grandes diferencias de rentas existentes en las sociedades capitalistas.

Para cumplir con estos objetivos, se diseñaron instrumentos fiscales capaces de allegar más recursos, mismos que permitirían al Estado abordar sus nuevas tareas. Es decir, se confió en el sistema fiscal como medio para transformar el sistema económico y, por tanto, el orden social de forma pacífica.

Paralelamente a la mayor visibilidad de la actuación del Estado en la vida social, se operó un cambio en la concepción del presupuesto público, en general, y de las obligaciones tributarias, en particular. El presupuesto del Estado ya no tendrá que ser ni modesto ni equilibrado. Los impuestos pasaran de ser un medio de ingresos del Estado para satisfacer necesidades comunes, a sufragar bienes y servicios que los individuos aislados no podrían obtener por si mismos – asignación -, y a considerarse instrumentos que posibilitan por parte del Estado la dirección de la política económica y la pre-distribución de la riqueza.

De este modo, adquieren mayor preponderancia los impuestos directos, primero, porque el consenso en torno al protagonismo del Estado ya no hace tan necesaria la ocultación de la presión fiscal y, segundo, porque el principio de la capacidad contributiva está lo suficientemente asumido por la población como para que los impuestos sean claramente visibles y su pago no suscite resistencia. Por último, porque el mayor dinamismo económico y social aconseja sustituir la riqueza poseída por la renta que se obtiene, y ésta pasa a ser el elemento principal de la estimación de las bases imponibles.

La fiscalidad se convierte así en una técnica económica al servicio de una opción ética, a través de la cual se hace operativo el principio de justicia distributivo asumido en las normas constitucionales. Por otra parte, y correlativamente a la generalización de la democracia representativa, se extiende la obligación de pagar impuestos a la práctica totalidad de la población activa de los países que adoptan este modelo de Estado. La idea que está detrás de esto es que si todos los ciudadanos son iguales, si todos ellos tienen reconocido el pleno ejercicio de sus derechos políticos, todos ellos deben pagar los impuestos que estén en relación con la renta personal obtenida a través de todo tipo de actividad económica. En el caso de México este precepto queda plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 31, frac. IV).

La política tributaria se convierte en este modelo de Estado en pieza clave de la política económica pública. Además, con base en el volumen y la composición de los programas de gasto público se van a ir determinando tanto el grado de presión fiscal que tendrán que soportar los ciudadanos en su conjunto, como también los rasgos y las características estructurales de las diversas figuras impositivas.

No obstante, es de todos conocido que el Estado Social –que llevó a sus últimas consecuencias las necesidades liberales de protección y reducción de la incertidumbre– no fue capaz de evitar explosiones violentas, desencadenantes de conflictos bélicos, que llevaron la muerte y la destrucción a extensas áreas geográficas del planeta. Quizás porque su proceso de implantación fue lento y tardío⁵, porque se implantó tan sólo parcialmente y únicamente en ciertos países. Quizás porque los principios democráticos fueron atacados desde muchos frentes y deslegitimados incluso por ciertos intelectuales de prestigio. Lo cierto es que hubo momentos en que se temió una regresión histórica general a modelos de dominación carismática, junto con el fortalecimiento de modelos de dominación tradicional en ámbitos donde este tipo de relaciones ya había comenzado a hacer crisis.

1.3.2. El activismo fiscal⁶

Triunfantes las democracias representativas euro-americanas, a partir de los principios del Estado Social se sientan las bases sobre las que se ha desarrollado el denominado Estado del Bienestar, consolidado en los países industrializados democráticos tras la segunda guerra mundial. Este modelo de Estado persigue algo más que la justicia distributiva o la lucha contra la pobreza extrema: tiende a garantizar el pleno ejercicio de un conjunto de derechos democráticos mínimos –políticos, civiles y económicos– para el conjunto de la población. De modo que la meta colectiva que aquí se persigue es hacer operativo el principio de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Se refuerza así considerablemente la idea de la fiscalidad como instrumento económico al servicio de una opción ética: el principio de igualdad de oportunidades. Pues bien, este principio –elevado al rango de norma legal constitucional– puede convertirse en realidad sólo a través de la utilización del instrumento fiscal, único que lo hace financieramente posible.

⁵ En ciertos países europeos como España, Portugal y Grecia este modelo de Estado se implantó tardíamente, a partir de los años 70, cuando estos países se dotaron de democracias representativas.

⁶ Williamson (1989) nos presenta aportaciones muy interesantes sobre este modelo.

Contando con esta legitimación, y mediante el diseño de poderosos mecanismos de control económico, el Estado ha utilizado sus instrumentos fiscales para dirigir la economía nacional. La dirección de la economía se ha convertido en una de las tareas más importantes del Ejecutivo. De esta forma, la asignación, la pre-distribución, la estabilización y el crecimiento económico son funciones que ya no pueden separarse de las tareas de gobernar.

El presupuesto del modelo del bienestar se ha utilizado para atender las demandas, a veces contradictorias, de los grupos y de los sectores sociales más conflictivos. El objetivo de ello es obtener la armonía social necesaria que posibilite un crecimiento económico sostenido. De manera que la acumulación y la legitimación confluyen en la economía pública a través del presupuesto estatal. Así, se ha ido dando una paulatina traducción presupuestaria a las exigencias de reconocimiento de derechos políticos y sociales de los diferentes grupos de ciudadanos. Se ha logrado con ello, como nos recuerda Buchanan (1988), una época de prosperidad, de desarrollo económico y de alza del nivel de vida, sin precedentes en la historia, en los países donde este modelo se implantó.

La cobertura de la formidable expansión del gasto público –al hilo de los compromisos adquiridos por el Estado para corregir todas las desigualdades económicas y sociales– ha dado lugar a necesidades crecientes de ingresos públicos, y ello para poder financiar los servicios ofrecidos a la sociedad en su conjunto. Esto ha tenido dos efectos importantes:

1. Elevar el grado de presión fiscal ejercida sobre los ciudadanos.
2. Vincular la permanencia de este modelo de Estado a las posibilidades de recaudación de la Hacienda Pública.

Las obligaciones tributarias presentan aquí características propias que son ilustrativas de las relaciones políticas que se establecen bajo el modelo del bienestar. Su justificación ideológica se basa en el concepto de solidaridad, ya no tanto obligada, cuanto asumida por la ciudadanía en su conjunto. Su traducción práctica reposa en el concepto de colaboración Estado-ciudadano.

La finalidad de la autoridad hacendaría es lograr el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Es decir, convencer a los contribuyentes del sistema fiscal adoptado para que se autodeterminen y paguen la contribución correspondiente, convencidos de que la ley votada por los representantes elegidos en las urnas vela por sus intereses.

En el caso de México, el interés del Servicio de Administración Tributaria, (SAT) fue, es y será el optimizar la recaudación y rentabilidad, tratando de generar la captación fiscal que los agentes económicos pueden sostener sin detrimento de su actividad económica. Para poder contar con una administración como la que se describe se necesitan medios materiales apropiados y recursos humanos éticos, capaces y competentes. Los mismos deben transmitir confianza a los contribuyentes, en el sentido de que su pago de impuestos será empleado en cubrir las necesidades de los ciudadanos, así como sus peticiones de información al respecto: transparencia fiscal.

1.3.3 Del tributo al impuesto⁷

La definición de tributo ha existido siempre. Dentro de las más primitivas organizaciones sociales tanto en su forma de prestación personal –servicio militar– como de apropiación de bienes: parte del botín se adjudicaba al jefe. El tributo es aquí una representación del sometimiento a un poder superior, su finalidad es mantenerlo y perpetuarlo.

Un concepto ligado al de tributo es el de “impuesto”. Éste es una institución jurídica, política y económica que regula la relación existente entre los ciudadanos y el Estado, mediante la cual aquéllos tienen la obligación de aportar y éste el derecho a exigir una parte de los bienes de los primeros para sufragar las necesidades comunes mediante la prestación de servicios públicos.

A continuación se señalan dos definiciones de este concepto:

⁷ Goldscheid (1970) nos ha servido de referencia para este apartado.

- El impuesto es la prestación en dinero o en especie que establece el estado conforme a la ley con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellos contraprestación a beneficio especial directo o inmediato (Rodríguez, 1999: 61).
- El impuesto es una prestación tributaria obligatoria ex-lege, cuyo presupuesto de hecho no es una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos (De la Garza, 2006: 112).

De las definiciones anteriores se desprende que los impuestos son imposiciones en dinero o en especie que el gobierno establece –con carácter unilateral, obligatorio y general– para cubrir los gastos que tiene en el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas, y que se refieren al bienestar social de todos los habitantes de un país.

En el caso de México:

El impuesto desde el punto de vista fiscal se define en el art. 2, frac. I del Código Fiscal de la Federación que establece que son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la misma (Pérez, 2003: 537).

Los conceptos de tributo e impuesto describen una idea de pago obligatorio, en la que está implícita la coacción. Ningún modelo político adoptado en el transcurso de la historia ha considerado las contribuciones voluntarias para llenar las arcas públicas. Sin embargo, la idea de obligación tributaria está vinculada al concepto de libertad, primero, y al de igualdad, después. Paulatinamente el hecho de cumplir con las obligaciones tributarias ha llegado a convertirse en título de ciudadanía y, por tanto, en fuente de derechos.

Si antes se entendía la obligación tributaria como una forma de explotación de los extranjeros, de los vencidos y de los súbditos; ahora se entiende su no cumplimiento como la conducta deshonesto de individuos que se aprovechan

de las oportunidades, de los bienes y servicios que proporciona el Estado sin haber contribuido a financiarlos en la medida que les corresponde: se conoce a los mismos como “gorriones”. El cambio de percepción puede entenderse a través del proceso de formación, consolidación y desarrollo del Estado moderno.

Frente a otros modelos de organización política y de convivencia, que basan su legitimidad en una autoridad tradicional o carismática, el Estado moderno encuentra el fundamento primario de su legitimidad en su carácter racional y en la autoridad legal. El Estado moderno constituye un modelo de relaciones de dominación legal con administración burocrática. Es, como nos dice Weber (1993 [1922]), el lugar social propio de los sistemas tributarios modernos, es decir, el ámbito donde se opera la transformación radical del tributo en impuesto

1.3.4 Conciencia cívica

La conciencia cívica no es algo natural. Antes bien al contrario, es un producto social y, por tanto, resultado de la educación. Los valores éticos de justicia, solidaridad y cooperación son producto de procesos sociales en los que, por ensayo y error, se ha llegado al convencimiento de que es más útil y eficiente integrarlos en la conducta, en detrimento de aquellos otros que impulsan a la depredación. La conciencia cívico-fiscal se adquiere a través de diversos procesos educativos, cuya mayor o menor implementación depende de la voluntad de quien desee impulsarlos.

La hacienda pública que verdaderamente tenga vocación de liderazgo político y social no debe limitarse a aplicar una serie de técnicas y de instrumentos para recaudar y gastar. Tiene también que ejercer un rol de vanguardia cultural en la comunidad cuyos recursos administra y, por tanto, debe erigirse en uno más de los llamados por Oszlak (1985) “poderes espirituales”, los cuales son los encargados de la dirección cultural y moral de la sociedad.

La optimización de los recursos públicos es en sí misma una tarea de pedagogía social, puesto que no hay nada tan didáctico y socialmente tan útil como un presupuesto público bien explicado, despojado de todo tecnicismo y reducido a un lenguaje llano en cuanto a los conceptos utilizados, las metas propuestas y los

finos que subyacen a las partidas de ingresos y de gastos. Y, si esto es conveniente en ámbitos con cierto grado de conciencia cívica, y, por tanto, de conciencia fiscal; no exageramos nada al decir que es decisivo en aquellos otros en los que ésta se halla debilitada y aun ausente.

La labor educativa de la hacienda pública debe centrar su actuación en dos frentes:

- El de los ciudadanos– contribuyentes, informando a los adultos y a los jóvenes acerca del sentido, alcance y finalidad que tiene el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- El de los funcionarios de la administración tributaria, informándoles de que su modo de conducirse ha de ser un troquel de comportamientos; de que su prestigio e influencia –con las recompensas materiales y simbólicas que ello conlleva– reposan en un modelo de actitudes y conductas correctas al que deben traducirse en comportamientos éticos.

1.3.5 Ética fiscal⁸

La ética fiscal es un aspecto de la ética civil. Donde la conciencia ética es débil, la formación de la conciencia fiscal carece de apoyo. Sin embargo, debemos partir de argumentos fiscales para ir creando y fortaleciendo la ética cívica. En vez de utilizar criterios morales para articular la diversidad de los intereses materiales, tenemos que mostrar que la defensa de los intereses particulares confluye en la defensa del interés común para, a partir de ahí, elaborar un discurso moral más general.

Si no se puede recurrir a los valores morales para que se asuman las responsabilidades sociales, hay que apelar a los intereses para construir un conjunto de valores que inspiren y orienten la conducta de los poderes públicos y de los ciudadanos privados. “A la cultura cívica por la responsabilidad fiscal”, tal puede ser el lema de una administración tributaria que se ve obligada a actuar en un clima cultural carente de incentivos morales.

⁸ Niskanen (1974) nos sirve de referente en este apartado.

Para funcionar bien las economías de mercado necesitan que: el Estado sea capaz de establecer y hacer cumplir las “reglas del juego”, promover objetivos sociales ampliamente compartidos, movilizar ingresos para financiar las actividades del sector público, invertir dichos ingresos de manera productiva, hacer cumplir los contratos, proteger la propiedad y producir bienes públicos. Además, necesitan un conjunto racionalizado de normas precisas que dejen escaso margen a la interpretación y a la discrecionalidad.

El principio rector en las economías de planificación centralizada era que nada estaba permitido a menos que se autorizara explícitamente. En una economía de mercado el principio rector es que todo se permite a menos que esté expresamente prohibido. La transición a una economía de mercado no es completa mientras no se hayan creado instituciones fiscales eficientes y programas de gastos adecuados y de costo razonable, incluidas redes básicas de seguridad social para los desempleados, los enfermos y los ancianos. Los programas de gasto deben financiarse con los ingresos públicos generados mediante la tributación, sin imponer una carga excesiva al sector privado.

Dado que el nivel de impuestos de un país depende, entre otras cosas, de su desarrollo económico y de la eficiencia de sus sistemas tributarios y administrativos, ambos aspectos deben ser examinados con amplitud en los estudios sobre el gasto público.

En todas las comunidades, independientemente de los condicionantes externos, siempre se mantiene un margen que permite decidir que se va hacer con los recursos, de que fuentes se pueden obtener y como se van a utilizar o invertir. Esto depende de cuáles son los valores culturales que inspiran y orientan la conducta de los individuos que habitan en una comunidad determinada.

Por lo anterior se puede entender que la fiscalización, aun y cuando es un asunto técnico, se puede considerar también como la puesta en práctica de las ideas compartidas y el logro de fines perseguidos por el conjunto del cuerpo social. También se puede considerar de una forma más compleja, considerando que establece el ámbito donde se articula la multiplicidad de los intereses personales en el seno del presupuesto público.

En otras palabras, podemos considerar que el aspecto fiscal es un reflejo del aspecto social, ya que no sólo muestra la estructura política y económica, sino que también refleja las metas, fines, valores, actitudes y conducta que son a la vez causa y efecto de las estructuras. No hay que olvidar que, el desempeño fiscal de los poderes públicos y de los individuos es uno de los mejores indicadores del grado de dispersión social y de legitimidad de las instituciones de una colectividad.

La conducta fiscal no acepta interpretaciones, ya que muestra con toda claridad la confrontación de intereses entre los individuos y entre los grupos que defienden sus posiciones en el presupuesto público. Muestra, además, como se establecen el diseño y control de los programas de gasto público, el desempeño de la burocracia estatal y el grado de cumplimiento tributario real y efectivo. Por último, constituyen otros tantos indicios de porque los procesos sociales se encaminan en una dirección u otra.

Sólo el monopolio de la coacción permite el monopolio de la exacción tributaria nos dirá Schumpeter (1970), y sólo, añadiríamos, la ausencia de competencia en la exacción tributaria permite llevar a cabo una política económica capaz de maximizar el bienestar de la colectividad. Es decir, para poder llevar a cabo esa política económica continua, consecuente y racional se necesita que los ciudadanos no estén sujetos más que a un único poder: el del ordenamiento legal al que se someten todos. De tal forma que ya no se toleren ejércitos privados y el cobro de tributos distintos a los impuestos estatales.

Además la función de “asignación” constituye la primera –e históricamente más antigua– de las bases de justificación ideológica del “impuesto”. Se entiende que, para maximizar el bienestar de la colectividad, ésta tiene que disponer de una serie de bienes y de servicios, cuyo consumo colectivo hace que su producción no sea rentable para la iniciativa privada. Éstos –fundamentales para la satisfacción de las necesidades sociales de acumulación y de legitimación– incluyen cuestiones tales como la defensa nacional, la ley, el orden público y la justicia, que deben ser ofrecidos de manera unitaria y financiada colectivamente.

En relación con lo anterior, para que la cultura fiscal obtenga buenos resultados debe fundarse en la confianza pública. Mientras existan grandes sectores de la sociedad que crean que la acumulación de riqueza se logra a través de relaciones con el poder político y/o administrativa, y actúen de forma deshonesto y amparados por la autoridad, la pobreza seguirá siendo en México una lacra muy difícil de erradicar. Ésta es simplemente el resultado del sistema económico, como lo es la creación y permanencia de un sistema económico informal que contribuye poco a generar recursos para satisfacer las necesidades del bien común. La desigualdad y la pobreza nos marcan con un hierro candente. Lo que se gana se pierde: pobreza y desigualdad generan desesperanza y resignación a veces, pero también mueven voluntades. Apenas se les presenta la oportunidad del ascenso social, nuestros hombres y mujeres la toman.

El proceso de socialización hace posible la vida en sociedad y permite la transmisión de pautas culturales de una generación a otra. A través de este proceso, el individuo va adoptando interiormente los conceptos, normas, valores y actitudes propios del grupo social en el que está inserto, de manera que llegan a formar parte de su propia personalidad. De este modo, las principales pautas de conducta del individuo en sociedad no se conforman tanto por medio de reglamentaciones externas sino a partir de reglas autoimpuestas. Los individuos se van socializando a medida que van ajustando su propia conducta a las expectativas de los demás individuos que componen su grupo social.

Las normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo adulto en una cultura democrática. Un ciudadano adecuadamente integrado en este modelo social tiende a cumplir correctamente los requerimientos que el sistema fiscal le exige, sin esperar a que se ejerza sobre él la presión coactiva de la administración. Las responsabilidades fiscales forman parte del conjunto de valores que un ciudadano respeta y defiende.

El cumplimiento fiscal es un problema de ciudadanía. Los efectos del incumplimiento, es decir del fraude fiscal, perjudican a todos los ciudadanos pero especialmente a aquellos que asumen sus responsabilidades sociales y cumplen correctamente sus obligaciones tributarias. El fraude fiscal es un fenómeno com-

plejo basado en una mentalidad de derechos adquiridos sin ninguna contrapartida desde la vertiente de las responsabilidades. Es, en definitiva, un problema de socialización inadecuada en los valores éticos de justicia y solidaridad.

Ciertamente, en la socialización de los individuos tiene una influencia decisiva el núcleo familiar. Pero, a medida que el individuo se va haciendo adulto, dicha influencia pasa a ser ejercida también, y de forma no menos poderosa, por otras instituciones entre las que cabe destacar el sistema educativo, el círculo de amistades, los grupos profesionales y los medios de comunicación.

La percepción que se tiene de la responsabilidad fiscal viene, por tanto, influida por muy diversas instituciones que, de manera diversa y complementaria, van mostrando a los jóvenes en que consiste el rol de contribuyente.

No cabe duda de que la conducta fiscal adulta sería distinta si se educara adecuadamente a los individuos jóvenes en el hecho fiscal. Incorporarían las pautas de conducta propias de individuos que de adultos van a incorporarse en una cultura democrática que hace de la solidaridad tributaria uno de los pilares básicos del modo de organizar la convivencia social. Pero esto no suele suceder así.

En la actualidad, en muchos países la conducta fiscal es una pauta de comportamiento que los individuos incorporan en su etapa adulta, sin que se les haya socializado adecuadamente en este aspecto desde edades más tempranas. Así, tiende a reducirse el complejo tema de la fiscalidad al pago material de los impuestos –e incluso aún más, a cuanto se paga al tesoro público– cuando el mero pago es una parte importante, pero que no agota el significado de todo lo que lleva consigo el cumplimiento de las obligaciones tributarias. De este modo, la fiscalidad tiende a percibirse como el sometimiento a una imposición de los poderes públicos desprovista de todo sentido de aportación solidaria, tal y como ésta se ve reflejada en las partidas de gasto del presupuesto votado todos los años por el parlamento.

Esto sucede porque, prácticamente en la totalidad de los países, la formación de la cultura fiscal está en manos de la educación informal –núcleo familiar, grupo de amigos, grupos profesionales y medios de comunicación social– y

de la educación no formal: cursos impartidos por centros especializados, entre ellos la propia administración tributaria, quedando la educación formal –sistema educativo– relegada a desempeñar un papel marginal.

Si la socialización fiscal del ciudadano se basa en la adopción de los conceptos, normas, valores, actitudes y comportamientos propios de su familia, especialmente, los de su círculo de amistades, los de su grupo profesional y en las propuestas de estilos de vida transmitidos por los medios de comunicación, su conducta fiscal tenderá a ajustarse a lo que todos estos agentes socializadores esperen de él como contribuyente. Por lo que, si la conciencia fiscal de aquellos es blanda y su comportamiento irresponsable, éste no juzgará poco ética su propia conducta fiscal anómala.

Si todos los agentes socializadores –o la mayoría de ellos– muestran con sus actos que los intereses particulares se protegen utilizando medios ilícitos, si transmiten ideas y mensajes contrarios a los valores de justicia, solidaridad y cooperación, el ciudadano entenderá que las cosas funcionan así y no de otro modo. Lo normal –estadísticamente hablando– será comportarse como los demás, porque eso es lo que se espera de uno. Lo contrario sería una extravagancia. Luego, si lo normal en un ciudadano es ser irresponsable y en un contribuyente es defraudar, actuar de otro modo podría inducir a la hilaridad e incluso a la suspicacia; y en cualquiera de los dos casos a la desaprobación por parte de los miembros del grupo de pertenencia, el cual por otra parte, no lo olvidemos, es el referente principal para la acción.

A pesar de todo, la Hacienda Pública –o la Administración Tributaria, si se prefiere– tiene un cierto margen de maniobra para modificar la conducta fiscal de los ciudadanos. Esto lo puede lograr por la vía de la coacción simbólica, es decir, por la educación. Más allá del ejercicio de la coacción jurídica o administrativa legítima, la Hacienda Pública puede y debe erigirse en agente socializador que, mediante la utilización de estrategias educativas propias, vaya formando la conciencia fiscal de los ciudadanos. En este caso, por ejemplo, es importante estudiar cómo los aspectos económicos, fiscales y culturales inciden en los pequeños contribuyentes, ya que éstos constituyen una masa importante de ciudadanos que tienden a eludir y a evadir sus obligaciones fiscales en alto grado.

1.4 El paradigma económico-fiscal del sector informal

La justa distribución del ingreso es una de las principales preocupaciones de los responsables de la política económica. Durante los años de recesión económica con inflación resulta difícil formular políticas económicas que resuelvan los problemas de distribución del ingreso, lo cual tiene indudablemente repercusiones sociales y políticas.

A juzgar por la experiencia de México no siempre el crecimiento económico se traduce en desarrollo económico. Durante los últimos años de siglo xx y en el umbral del siglo xxi la creciente disparidad del ingreso real provocó en muchos países un malestar social generalizado y cierta tensión política. Al ponerse en marcha el proceso de apertura comercial, a través de la inserción en el mercado internacional, se creyó con excesivo optimismo que el crecimiento económico se traduciría en desarrollo nacional, y que las reformas que implementara el Estado en materia fiscal permitirían la distribución justa de los frutos de una economía floreciente. No se tuvo en cuenta la compleja historia del desarrollo de los países industriales.

La preocupación fundamental de la política fiscal es la desigualdad de ingreso, no se puede negar que existen pobres y ricos en el sistema de economía mixta, aunque el número exacto de individuos en cada grupo depende de la forma en que se cuenten. Sin embargo, independientemente del método de recuento, la transición hacia una economía de mercado abierto ha elevado el número de ricos y pobres, puesto que al aumentar la desigualdad ha aumentado también el número de individuos en ambos extremos del espectro.

La desigualdad de ingreso aumenta por varias razones. Una de las más evidentes es la reducción de las subvenciones públicas. Uno de los objetivos principales de la transición fue el establecer el predominio de los precios de mercado y, en consecuencia, eliminar los subsidios. La desaparición de éstos, según Donahue (1991), ha afectado a muchos grupos sociales, fundamentalmente a los que se encuentran insertos en la denominada economía informal.

La conducta fiscal no se puede concebir como algo segregado de la conciencia cívica general. No podemos pedir un grado de ética fiscal elevado en un ámbito

donde la ética ciudadana es débil. En una sociedad como la mexicana donde se presenta tanta desigualdad caótica, sin cohesión interna ni proyecto colectivo claro, cada grupo social defiende sus intereses y tiende a hacer valer su fuerza, presionando al Estado, para tratar de desviar la carga fiscal sobre los hombros de los demás. El efecto de esto es que la fiscalización se convierte en un campo de batalla, en el que cada aportación de los individuos o grupos se negocia a fin de conseguir el máximo beneficio con el mínimo esfuerzo. Así muchos agentes económicos se convierten en “gorrones de la economía pública”: no contribuyen —o lo hacen poco— al ingreso público, pero sí hacen uso del gasto realizado por el Estado.

Por el contrario, cuando se presenta una sociedad con metas claras y fines compartidos por la mayoría de sus miembros la cohesión entre los distintos grupos sociales se propicia. A esto ayuda un modelo de Estado que permite la negociación de los intereses particulares, pero —y ahí está la clave que lo diferencia del anterior modelo— en el marco de un proyecto común de convivencia al que todos aportan según sus posibilidades. Aquí, la fiscalización no se entiende como una aportación transaccional, sino como algo sujeto a derecho, en el que los particulares encuentran atendidos sus intereses individuales y grupales en un contexto general de defensa del interés común. México aún no ha logrado que dicho modelo funcione, una de las causas de ello ha sido que la economía informal no se ha incorporado a la formal, que se queja con justa razón de tener que soportar todo el peso tributario, mientras que los miembros de la economía informal actúan como auténticos gorriones.

El Estado tiende a buscar el consenso intergrupar como objetivo político en vez de utilizar su capacidad de coacción para defender intereses particulares. Al presentarse como árbitro el Estado encuentra su fuente de autoridad y poder para exigir el cumplimiento de sus normas, entre ellas las fiscales. Pero en México este arbitraje ha tenido serias deficiencias, pues no ha sido capaz de integrar a la economía informal, en igualdad de condiciones que la economía formal, al sistema tributario; ni tampoco ha sido capaz de generar conciencia cívica o de riesgo en el pago de los impuestos.

Capítulo 2

La administración tributaria: evasión y elusión fiscales de los pequeños contribuyentes

Introducción

En este capítulo se analiza a la Administración Tributaria y su relación con los pequeños contribuyentes que eluden y evaden su pago de impuestos. Para ello es de suma importancia definir al pequeño contribuyente en el marco de la Administración Tributaria y su dinámica económica, qué conlleva a que no estén registrados en Registro Federal de Contribuyentes y por ende no sean conocidos, administrados y controlados por el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Es decir, examinar los porqués de su evasión. También hay que preguntarse por qué aquellos que ya administra y controla el SAT tampoco cumplen, en un porcentaje que no podemos cuantificar, con sus obligaciones fiscales de forma correcta y oportuna, y por lo tanto eluden.

En el ámbito económico, se constituyen como una unidad de producción y/o distribución de bienes y servicios que se conoce como Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYMES). El Gobierno Federal pone especial atención en ellos, como eslabones primarios en las cadenas productivas y distributivas desde 1994. Para ello se crearon: el Programa Nacional de la Modernización Industrial y el Consejo Nacional de las MIPYMES en 1995, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y los planes nacionales de desarrollo. En nuestro libro estudiamos la clasificación de empresas, su productividad y la evaluación de las mismas.

En el ámbito fiscal se analiza a la Administración tributaria del sector informal de la economía y los conceptos básicos de evasión y elusión fiscal para determinar

la informalidad de los pequeños contribuyentes, respondiendo a las preguntas de ¿quiénes son?, ¿por qué lo hacen?, ¿cómo lo hacen? y ¿dónde se localizan?

2.1 ¿Quiénes son los pequeños contribuyentes?

Para saber quiénes son los pequeños contribuyentes es necesario conocer su definición económico-fiscal. En este sentido, primero son agentes económicos y después contribuyentes. En el caso de los pequeños contribuyentes es inherente su realización de actividades económicas que por Ley son gravadas, en este caso por los impuestos:

- Sobre la Renta (ISR)
- Empresarial Tasa Única (IETU)
- Valor Agregado (IVA)
- Depósitos en efectivo (IDE)

La definición económica de los pequeños contribuyentes se concentra en las Unidades de Producción y/o Distribución de bienes y servicios que son el primer eslabón de la cadenas comerciales, de servicios e industriales, denominadas (MIPYMES). Fiscalmente, son personas físicas obligadas a cumplir con sus obligaciones por las actividades económicas que realizan. Por su impacto económico en la producción y/o distribución de bienes individualmente sólo realizan operaciones con el público en general.

Desde el punto de vista jurídico fiscal, los pequeños contribuyentes se denominan Personas Físicas, siendo éstas un individuo con capacidad para contraer obligaciones y ejercer derechos. El entero de impuestos sobre la renta (ISR), valor agregado (IVA), tasa única empresarial (IETU) y depósitos en efectivo (IDE) tienen como origen la realización de actividades económicas que se dediquen a lo siguiente:

- Comercio, es decir a comprar y vender todo tipo de bienes, como por ejemplo: papelerías, farmacias, misceláneas, refaccionarias, fruterías, etc.
- Industria, es decir, fabricar bienes, panaderías, tortillerías, etc.
- Prestar servicios de tipo comercial, tales como: loncherías, taquerías, talleres mecánicos, estéticas, tintorerías, transporte colectivo o en taxi, transporte de carga, etc.
- Ganadería, agricultura, pesca y silvicultura.

Lo anterior, siempre que las ventas o los ingresos (sin descontar los gastos y las compras) no rebasen los \$2'000,000.00 M.N. al año y no se den facturas, ni se desglose el IVA. En el caso de que se venda mercancía importada, sólo será pequeño contribuyente el que su importe de ventas sea como máximo el 30% del importe de ventas totales.

Muchos de los considerados como pequeños contribuyentes trabajan en el sector informal de la economía, mismo que es considerado en México como un negocio que consiste en una la realización de operaciones complejas relativas a todas las funciones relacionadas con la producción, distribución y venta de bienes y servicios atípicos en los niveles económico, fiscal y cultural; por lo que se constituye en una diversidad imposible de enmarcar dentro de los límites de la formalidad. El sector informal de la economía coadyuva al sector formal en la satisfacción de las necesidades del comprador, dando los beneficios de la transacción al vendedor.

Dentro de la economía informal, cuando se piensa establecer un negocio lo primero que viene a la mente del futuro empresario es: si se tiene capacidad técnica, económica, las habilidades, el tiempo para atenderlo, la ubicación del mismo, la forma de comerciar los bienes o servicios, qué herramientas o maquinaria se requiere. Difícilmente se piensa en la contratación de empleados y obreros, generalmente el que opera el negocio es al mismo tiempo su dueño. Desde el punto de vista financiero, en algunas ocasiones se toma en consideración

cuánto se necesita de crédito y cuánto se puede obtener, así como el pago de los intereses correspondientes.

En un entorno mundial –caracterizado por un proceso de globalización, donde se funden y entrecruzan dinámicas económicas, fiscales y culturales– la integración a través de los mercados, bajo criterios homogéneos de productividad y eficiencia, pretende superar las concepciones antagónicas y separadas del orden socioeconómico internacional.

Las manifestaciones que en nuestro país tienen los negocios informales dentro de los procesos económicos, fiscales y culturales –sumadas a las dinámicas social, económica y política internas– ubican a estos negocios en un escenario, ya no sólo de alto riesgo e incierto, sino incluso desconocido; donde la racionalidad científica, e inclusive, el sentido común, pueden ser rebasados. Ciertamente, los objetivos de corto plazo orientan las decisiones primordiales de muchas de las empresas mexicanas, porque lo primero es sobrevivir y no perecer. Qué hacer en cuanto al diseño de estrategias empresariales en un horizonte de mediano y largo plazo sigue siendo todo un reto para estos negocios informales, regidos por pequeños empresarios, que en la mayoría de los casos sólo son eficientes y eficaces en el corto plazo.

La dinámica que presenta la economía mundial exige al sector industrial eficiencia y calidad dentro de las distintas fases del proceso productivo. Por eso, es necesario modernizar y consolidar la industria y de esta forma hacerla más competitiva. Al respecto, es de todos conocido que una empresa es una entidad que opera en forma organizada, combinando la técnica y los recursos para elaborar productos o prestar servicios en la búsqueda de satisfacer necesidades de un mercado y obtener un beneficio económico.

El ideal de la pequeña y la microempresa es estimular la iniciativa y creatividad de las personas, fortaleciendo su independencia frente a un sector público protector. Esto significa que el Estado, en su función promotora, debe apoyar los esfuerzos de los productores nacionales, ya que las microempresas involucradas en actividades de producción y procesamiento juegan un rol muy importante en la economía de países en desarrollo como el nuestro, dado que representan fuentes

básicas de bienes y servicios, a la vez que constituyen un medio apropiado de generación de empleo.

De acuerdo con lo anterior, las pequeñas y micro empresas son de especial importancia en los sectores de bajos ingresos y en el sector informal, incidiendo particularmente en el sector femenino. Desde luego que las mejoras sustantivas en la competitividad y productividad de las microempresas son esenciales para su crecimiento y para la creación de nuevas fuentes de ingresos. Al contrario de las empresas medianas y grandes que pueden generar y adoptar nuevas tecnologías, la pequeña y microempresa generalmente requiere de asistencia para mejorar sus métodos de producción.

2.2 La micro, pequeña y mediana empresa (mipymes) en México

En México, al igual que en otros países, el apoyo a la mediana, pequeña y microempresa es una tarea prioritaria. Ésta son fuentes fundamentales de la dinámica económica del país, ya que generan empleo y contribuyen a un desarrollo regional más equilibrado. A continuación vamos a ver algunos de los programas públicos mexicanos más importantes que han tenido en cuenta a las MIPYMES a la hora de integrarlas a la economía formal, pues muchas de ellas inician su actividad en el sector informal de la economía.

Iniciamos nuestro repaso con el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio exterior⁹, el cual señala que las industrias de micro y pequeña escala se encuentran localizadas en todo el territorio nacional y se caracterizan por:

1. Ser parte esencial de la planta productiva.
2. Tener un papel decisivo en el desarrollo e integración regional, principalmente en ciudades de tamaño micro y pequeño.
3. Contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

⁹ Aquí seguimos al Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994 (1991: 40).

Además, la puesta en práctica de una estrategia eficaz tendiente a promover y desarrollar a las pequeñas y medianas empresas es una tarea prioritaria del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.¹⁰ Siguiendo la línea de política económica general, que venimos subrayando, se creó el Consejo Nacional de la Microempresa, Pequeña y Mediana el 23 de mayo de 1995. Los objetivos de este Consejo son:

1. Estudiar, diseñar y coordinar la instrumentación de las medidas de apoyo para promover la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.
2. Promover mecanismos para que las micro, pequeñas y medianas empresas reciban asesoría integral y especializada en las áreas de comercialización y mercadeo; tecnología y procesos de producción; diseño de producto y financiamiento, así como en materia de normalización y certificación.
3. Promover la asociación entre las micro, pequeñas y medianas empresas y su vinculación con la gran empresa para elevar la integración y eficiencia de las cadenas productivas.
4. Desarrollar estrategias de promoción a la exportación directa e indirecta, de las microempresas, pequeñas y medianas.

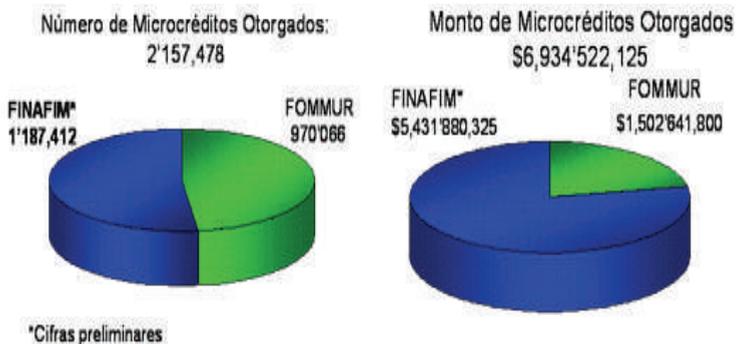
Hay que subrayar que el sexenio 2000-2006 se caracterizó por una estrategia de consolidación del microempresario –denominado “Changarrero”– mediante el acceso a crédito barato, con el fin de aliviar la pobreza de millones de mexicanos que no tienen un empleo en la economía formal. El PRONAFIN fue un programa del gobierno federal cuyo objetivo fue contribuir al establecimiento y consolidación del sector micro financiero, para que la población que vive en las regiones o municipios que presentan situación de marginación social mejorara sus condiciones de vida, mediante la operación de pequeños proyectos productivos y de negocios, creando oportunidades de empleo y generación de ingresos.

¹⁰ Poder Ejecutivo Federal (1995).

Estuvo conformado por dos Fideicomisos: Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM) y el Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales. (FOMMUR).

De acuerdo a los resultados presentados por el PRONAFIN (s.f.) hasta diciembre de 2006, se habían otorgado un total de 2'157,478 créditos y el Monto asignado fue de \$6'934'522,125. El desglose en los dos fideicomisos FINAFIM y FOMMUR se presenta en la figura siguiente:

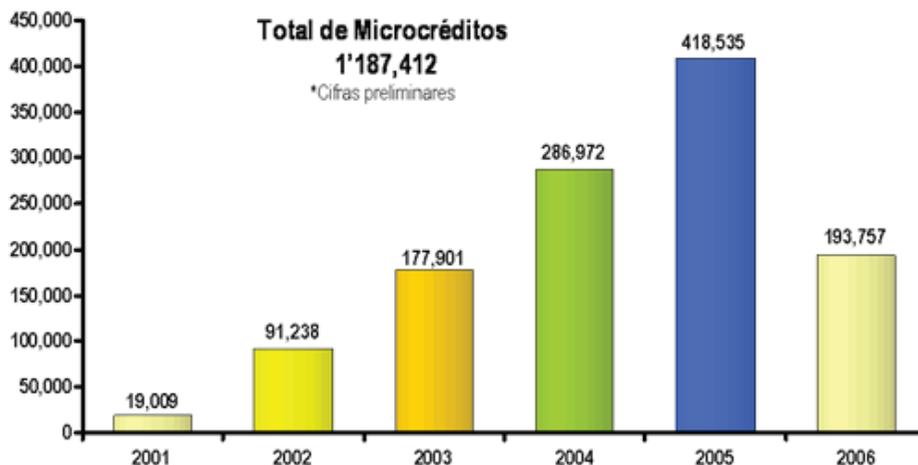
Figura 4.
Programa Nacional para el Financiamiento.
Número de créditos otorgados y monto asignado
2001-2006



Fuente: www.fronafim.gob.mx.

Es importante observar el comportamiento del número de créditos por año. Al respecto se observa que la tendencia fue al alza hasta el año 2005 y la existencia de una caída significativa de más del 50% para el año 2006.

Figura 5.
Programa Nacional para el Financiamiento.
Número de créditos otorgados por año
2001-2006



Fuente: www.fronafim.gob.mx.

A través del PRONAFIN se creó un sector financiero emergente de micro finanzas, que fue complementario a la banca comercial. El programa, a través de su directora, señaló que se beneficiaron "...a 17 millones de microempresarios y diez millones de autoempleos, que no estaban contemplados por ninguna política pública. Es la primera vez que un gobierno contempla a 25 millones de la población, señaló"¹¹.

¹¹ Ver: www.presidencia.gob.mx, "Las Buenas Noticias también son Noticias. Entregó SE 5,500 mdp. en apoyo a changarros", jueves, 18 de mayo de 2006, (Información extraída el 12 de enero de 2008).

El Gobierno Federal (período 2007-2012) reconoció que las PYMES son importantes para el crecimiento y desarrollo económico del país como generadoras de empleos y puntos de venta de productos que satisfacen la demanda nacional e internacional en el comercio a minoristas, y que principal y excepcionalmente conforman parte de grandes empresas nacionales e internacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)¹² señaló, con base en información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), que se estimaba que las MIPYMES constituían el 99% del total de unidades económicas del país, representando alrededor del 50% del PIB. Además, contribuía a generar más del 70% de los empleos en México. Dado lo anterior, es fundamental fortalecer a las MIPYMES como parte de la estrategia para aumentar los niveles de productividad del país y generar empleos. Las estrategias generales para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas fueron en el PND que estamos analizando las siguientes:

- Estrategia 6.1

Favorecer el aumento de la productividad de las MIPYMES e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades.

- Estrategia 6.2

Consolidar los esquemas de apoyo a las MIPYMES en una sola instancia.

- Estrategia 6.3

Impulsar el desarrollo de proveedores, elevando el porcentaje de integración de los insumos nacionales en los productos elaborados en México y consolidando cadenas productivas que permitan una mayor generación de valor agregado en la producción de bienes que se comercializan internacionalmente.

- Estrategia 6.4

12 Poder Ejecutivo Federal (2007).

Revisar y ajustar los programas actuales de apoyo para que permitan lograr un escalamiento de la producción hacia manufacturas y servicios de alto valor agregado.

Con respecto a la clasificación de las empresas, ésta se realiza con base en las siguientes características:

- Microempresas

Los establecimientos que ocupan hasta 15 personas y el valor de sus ventas netas anuales sea hasta 900,000 pesos.

- Empresas pequeñas

Los establecimientos que ocupan hasta 100 personas y el valor de sus ventas netas anuales sea hasta de 9 millones de pesos.

- Empresas medianas

Los establecimientos que ocupan hasta 250 personas y el valor de sus ventas netas anuales sea de hasta 20 millones de pesos.

- Empresas grandes

Los establecimientos que ocupan más de 250 personas y el valor de sus ventas netas anuales sea superior a los 20 millones de pesos.

En México se reconoce que las MIPYMES tienen importantes fortalezas, que son el producto de las difíciles condiciones en que se han desarrollado. Entre las mismas cabe destacar que con mayor intensidad que las grandes empresas, las pequeñas están acostumbradas a competir ferozmente entre ellas, por los pequeños mercados locales. Ello las lleva permanentemente a buscar la forma de operar con los costos de producción más bajos posibles.

También resaltar que las pequeñas empresas han desarrollado flexibilidad y capacidad de innovación, ya que están sometidas permanentemente a procesos de transformación y adaptación de los productos a las demandas del mercado. Funcionan como pequeños grupos operativos, con una estructura jerárquica simple, lo que facilita la implantación rápida de transformaciones en los procesos de trabajo.

Representantes de organizaciones empresariales de diversos países, incluyendo los grandes, como Estados Unidos, Brasil y Argentina, tienen la misma preocupación por las pequeñas y medianas empresas. Estos datos dan relevancia a nuestro objeto de estudio, que analiza la situación de este colectivo con respecto a su comportamiento fiscal.

La evaluación administrativa de las MIPYMES¹³ como una organización productiva contempla la interrelación de los elementos primordiales que la conforman, que son: el negocio, el escenario de interacción social o relaciones humanas, el sistema, el organismo contingente y la estructura de acción. La figura siguiente nos muestra la evaluación organizacional de las MIPYMES.

13 Aquí utilizamos a Medina y Espinosa (1996).

Figura 6.
Evaluación Organizacional de las MIPYMES

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
Negocio	<p>Las organizaciones se describen como objetos diseñados para cumplir ciertas funciones orientadas a lograr ciertos objetivos y gobernadas por reglas predeterminadas implícitas o explícitas en el diseño. Asimismo, tiene como característica la existencia de una estructura formalizada, con división horizontal del trabajo y diseño vertical de la autoridad, objetivos escritos y un futuro que es predecible en términos de una causa única o de un conjunto limitado de causas.</p>
Escenario de interacción social o de relaciones humanas	<p>La organización no es solamente un aparato económico y técnico sino un organismo social.</p> <p>No es un agregado de individuos aislados, sino miembros de una variedad de grupos.</p> <p>Para estos autores los temas de atención son: motivación, satisfacción en el trabajo, productividad, liderazgo, dirección y supervisión, dinámica de grupos, trabajo en equipo y desarrollo organizacional</p>
Sistema	<p>Mediante la cual se entiende la organización como sistema energético de insumo-resultado.</p> <p>Las organizaciones importan energía, la procesan, la exportan e intercambian, codifican y utilizan la información, tienden a mantener un estado estable y se orientan hacia el logro de objetivos, entre sus principales características.</p>
Organismo contingente	<p>Plantea que la administración y la organización deben adaptarse a las condiciones particulares que se enfrentan en cada organización: medio ambiente, la tarea y la tecnología. No existe entonces una mejor estructura organizacional que sirva para todas las circunstancias.</p>
Estructura de acción	<p>Se orienta hacia la determinación de los patrones de comportamiento en la organización y señalar que las estructuras existen para reducir la incertidumbre. Las organizaciones son y deben ser explicados como lizas de interacción política, con funciones latentes y aspectos no planeados (enfoque cultural), como producto de circunstancias históricas y tecnológicas, de decisiones humanas, de valores humanos y de luchas humanas por el poder (factor contingente).</p>

Fuente: Elaboración propia.

2.3 La administración tributaria: evasión y elusión fiscal

El ciudadano de un Estado democrático es sujeto de derechos, pero también de deberes. Uno de ellos es su obligación de aportar al bien común. Esto lo convierte en contribuyente y establece su vínculo directo con la institución tributaria: el fisco. Este vínculo entre el Estado y el ciudadano, en el que éste es obligado a aportar recursos económicos al Estado, como un deber de obligado cumplimiento (a través de la norma jurídica y las sanciones que ésta imponga en caso de incumplimiento), y el Estado a cambio le proporciona bienes y servicios, convierte a la Administración Tributaria y a sus organismos en pieza fundamental del engranaje del Estado. La relación señalada no siempre se establece en términos “pacíficos”: los del cumplimiento voluntario. Cuando esto sucede la Administración Tributaria debe ejercer su autoridad fiscalizadora y sancionadora. Y es que el bien común se entiende como prevaleciente al bien privado. El incumplimiento del pago del tributo se castiga con la reposición de lo no aportado, las multas, e incluso con penas de privación de libertad. Al respecto, la política impositiva que ejerce la Administración Tributaria en México se apega al estricto al cumplimiento del Art. 31 constitucional, fracción IV, el cual obliga a los mexicanos a contribuir al gasto público en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En otro orden de ideas, en el mundo contemporáneo los gobiernos se enfrentan a la siguiente disyuntiva: mientras las necesidades de los ciudadanos son ilimitadas, los recursos para satisfacerlas son escasos. Esta disyuntiva obliga a crear mecanismos de institucionalización de las finanzas públicas, nace así la Hacienda Pública. Ésta permite transformar las ganancias privadas en ingresos públicos destinados al funcionamiento de los distintos organismos públicos y sus programas; así como el control del gasto de aquél y de éstos. En una palabra, la Hacienda Pública es la que hace viable el funcionamiento del Estado y, a través de éste, hace posible que los ciudadanos se beneficien de bienes y servicios públicos de calidad para todos a un precio no privado. La Hacienda Pública tiene también la misión de controlar la eficiencia y eficacia terminales tanto del “ingreso” recaudado como del “gasto” ejecutado.

Además, la Hacienda Pública ostenta la función financiera del gobierno. Esto quiere decir que su misión es planificar, gestionar y controlar los ingresos y egresos públicos. Pigou (1920) la define como un “conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado...”. No obstante, la Hacienda Pública no sólo se conforma con recursos monetarios. Señalar al respecto que:

Aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. No se ocupa de dinero, liquidez o mercados de capital. En lugar de ello son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad de nivel de precios y de desarrollo (Musgrave y Musgrave, 1986: 53).

En términos técnico-operativos la Hacienda Pública se define como: función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo de un país. Su misión social consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero, con el fin de sufragar el gasto gubernamental corriente, las obras de infraestructura y financiar los programas sociales. Es decir, es el trabajo de la Hacienda Pública el que hace posible que el Estado pueda proporcionar bienes y servicios públicos a todos los ciudadanos. Lo dicho hasta aquí permite afirmar que la Hacienda Pública es una de las fuentes principales del crecimiento y desarrollo de los países.

En el período 2000-2006, en México, las finanzas públicas estuvieron enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006¹⁴ promulgado por el Ejecutivo Federal en 2001. Pues bien, éste nos dice que las finanzas públicas son sólidas cuando existe una acción pública decidida en favor del desarrollo que utiliza una programación eficaz y transparente del gasto público en áreas de educación, salud e infraestructura, indicando también que:

14 Poder Ejecutivo Federal (2001).

El Ejecutivo Federal Mexicano utilizará en forma racional e incluyente a las nuevas herramientas de la política macroeconómica, que deben incluir el reconocimiento pleno de pasivos de largo plazo del gobierno, así como la transparencia de la Hacienda Pública y la responsabilidad fiscal de largo plazo en un contexto de sustentabilidad fiscal (Ejecutivo Federal, 2001: 100).

La actividad de la Administración Tributaria es de suma importancia, pues del cumplimiento de sus funciones no sólo depende la mayor o menor agilidad con que se recaudan los ingresos genuinos y la posibilidad de satisfacer cabalmente los servicios públicos, cuya financiación se cubre con ellos; sino también que la distribución de la carga tributaria sea eficiente, eficaz y equitativa, lo que no es posible con evasión y elusión fiscal.

De hecho, tanto el monto alcanzado como el nivel de recaudaciones obtenido son una medida bastante burda de la efectividad de la Administración Tributaria. Un indicador más preciso de tal efectividad es la magnitud de la “brecha” de cumplimiento (la diferencia entre los ingresos tributarios obtenidos y los potenciales), y cómo varía dicha brecha entre los distintos sectores de contribuyentes.¹⁵ Para cerrar dicha brecha, con el fin de dotar al proceso de una equidad sustantiva y no declarativa, se hacen necesarios en nuestro país cambios en la política tributaria. En México continuamente se solicitan cambios jurídicos de la política tributaria. No obstante, no se proponen cambios en la ejecución de la administración tributaria, lo que genera una discrepancia entre lo técnico jurídico y lo técnico administrativo que origina ineficiencia e ineficacia en la misma administración tributaria.

La complejidad del sistema tributario, las dificultades para declarar y pagar, y los costos adicionales vinculados al cumplimiento son obstáculos que conspiran contra la voluntad de cumplir.¹⁶ Además hay que añadir que en México nos

15 Seguimos a aquí a Bird y Casanegra (1992).

16 Es importante recordar que Adam Smith (2004 [1776]) ya hablaba de las máximas de la imposición: simplicidad, comodidad y certeza. Curiosamente éstas “máximas” siguen siendo uno de los reclamos más importantes de los empresarios mexicanos del siglo XXI en su relación con el Fisco.

encontramos con sectores con un alto nivel de incumplimiento (su medio es de incumplimiento, no de cumplimiento. Se premia más, por así decirlo, a quien incumple; y por lo tanto se castiga más al que cumple con sus obligaciones fiscales. Esa es, al menos, la percepción del contribuyente mexicano). Si bien, parte de este incumplimiento, puede deberse a ignorancia o dificultades para cumplir, su causa principal debe buscarse en otro lugar, concretamente en la ausencia de voluntad para cumplir. Si se quiere variar este estado de cosas, es muy importante que la autoridad tributaria mexicana no haga dejación de sus facultades de revisión, pero también que sus procesos fiscalizadores sean más eficientes y eficaces. En una palabra, la Administración Tributaria debe ejercer sus funciones públicas de forma que la percepción de riesgo por incumplimiento de la obligación tributaria sea tan alta que disuada a los contribuyentes de comportamientos que impliquen evasión o elusión fiscal.

El impuesto representa una carga económica para el contribuyente que le viene impuesta. Esta carga supone una disminución de sus ingresos particulares. Ante esta situación el contribuyente racional realiza una evaluación de coste-beneficio, a fin de establecer cuál de los cursos de acción de los que dispone le resulta más beneficioso. El contribuyente puede evadir, eludir o pagar el impuesto. Que tome una decisión respecto a una de estas posibilidades en concreto dependerá en buena medida de su percepción sobre el riesgo que corre en caso de incumplir. Esta percepción de riesgo (a la que aquí llamaremos riesgo subjetivo) por incumplimiento de las obligaciones fiscales puede desagregarse de la siguiente forma:

1. Probabilidad de detección del incumplimiento.
2. Probabilidad que sea obligado a cumplir una vez detectado.
3. Dadas las dos probabilidades anteriores, que las consecuencias sean más gravosas que las que se derivan de cumplir regularmente.

Debemos aclarar que el riesgo subjetivo, que se basa en la percepción del contribuyente, está relacionado con la “imagen” que éste tiene de la administración tributaria, imagen que se genera en la propia acción fiscalizadora de la Institución.

Esta acción fiscalizadora es la que objetiva el riesgo del contribuyente, pero también la que modifica su percepción de riesgo subjetivo, al alza o a la baja. Esto es muy importante, pues la existencia de un riesgo objetivo percibido por los contribuyentes, el cual aumente su percepción de riesgo subjetivo, disminuye la evasión y elusión fiscales al desequilibrar la balanza de la evaluación coste-beneficio de los cursos de acción (los señalados más arriba) a favor del primero de sus componentes. Por tanto, es necesario objetivar el riesgo, de tal forma que su visualización por parte del contribuyente sea un mecanismo eficaz para la disuasión del incumplimiento y la aceptación del cumplimiento fiscal. Para ello es necesario que la Administración Tributaria genere procesos transparentes de resultados en todas sus dependencias.

Si se quiere aumentar la percepción de riesgo subjetivo del contribuyente, con base en la visualización del riesgo objetivo que señalábamos más arriba, el proceso de fiscalización debe cumplir con una serie de principios. Veamos algunos de ellos:

1. Potencialidad

Convencer y concienciar al sujeto obligado a pagar el impuesto que la Administración Tributaria tiene una elevada probabilidad de detectar su incumplimiento con rapidez y seguridad.

2. Efectividad

Convencer y concienciar al sujeto obligado a pagar el impuesto a que lo haga voluntariamente, a través de su percepción de riesgo subjetivo por incumplimiento.

3. Diferencialidad

Convencer y concienciar al sujeto obligado a pagar el impuesto que el incumplimiento de sus obligaciones fiscales tiene decididamente consecuencias más gravosas que su cumplimiento.

4. Oportunidad

Qué las sanciones a los contribuyentes que no cumplen con su obligación fiscal se produzcan en el momento más cercano posible al del incumplimiento, ya que la dilación sancionadora reduce la apreciación subjetiva de riesgo. Además, para aumentar la misma dichas sanciones deben publicitarse.

Otro aspecto importante a considerar es el del control del cumplimiento. Es necesario que exista un riesgo objetivo razonable, es decir que: la administración tributaria tenga capacidad efectiva (no potencial) de detectar el incumplimiento, determinar el quantum y obligar al cumplimiento con una diferencialidad graduada y en forma oportuna. Además, es necesario que muestre, con resultados concretos, esa capacidad a los contribuyentes, tarea ésta que se ha asignado al proceso de fiscalización.

En los países desarrollados existe un grado alto de cumplimiento, el incumplimiento es una excepción. Esto permite que la política de control pueda estar orientada a verificar la exactitud del impuesto pagado, es decir, un control “final” o “de resultado”. En los países en desarrollo el marco es muy distinto: no existe un cumplimiento general. Por tanto, el objetivo no debe ser preservar una situación dada, de cumplimiento, como ocurre en los países desarrollados, sino modificarla. Pues bien, esta modificación situacional de incumplimiento generalizado es una de las funciones principales, que conforme a sus facultades de revisión, tienen las autoridades fiscales. Las autoridades fiscales mexicanas no escapan a esta responsabilidad.

El control del cumplimiento se centra en tres grandes apartados, conforme a las principales obligaciones del contribuyente:

- Inscripción
- Presentación de declaración
- Veracidad y pago del impuesto

De estos tres grandes apartados surgen cuatro brechas de incumplimiento:

1. Contribuyentes que teniendo la obligación de inscribirse no lo hacen.
2. Inscritos que debiendo presentar declaración no lo hacen.
3. Contribuyentes que declaran incorrectamente.
4. Inscritos que han declarado con corrección pero que no pagan.

En países como el nuestro, no es suficiente realizar el control en la etapa final, pues deja sin respuesta a las otras brechas. El control debe ser integral, abarcando todas las obligaciones que la ley impone a los contribuyentes; secuencial, actuando sobre cada brecha en forma separada; y completo, en el sentido de eliminar el incumplimiento detectado en cada una de esas brechas. Otra vez, debe ser oportuno, cuanto menor tiempo medie desde el incumplimiento a la detección y coerción hacia el cumplimiento de pago tendrá mayor efecto inductor.

Los esfuerzos desarrollados por las administraciones tributarias en América Latina, en general han estado encaminados a mejorar la eficiencia de la administración, pero sus resultados en términos de eficacia han sido limitados. Estos esfuerzos no han sido en vano, pues la eficiencia es condición de la eficacia. Es decir, para que la eficacia se convierta en una característica de la administración es necesario, aunque no suficiente, que ésta también sea eficiente. Al respecto resulta interesante señalar que la función fiscalizadora puede mantener un constante incremento de ingresos, producto de su acción directa, y si bien este hecho permite calificar a la misma de eficiente, no permite calificarla como eficaz, pues puede carecer de un atributo necesario para servir al objetivo de la administración, que no es recaudar más, sino que los contribuyentes cumplan voluntariamente con sus obligaciones fiscales. En última instancia, puede coexistir un aumento constante de las recaudaciones (eficiencia) con una permanencia, o incluso disminución, de las aportaciones voluntarias por parte de los contribuyentes (ineficacia). En una palabra, el proceso fiscal puede ser eficiente e ineficaz al mismo tiempo. La eficiencia, pese a ser condición necesaria de la eficacia no es suficiente: para que ésta se dé son necesarios otros factores. Uno de los más importantes es el de la conciencia tributaria, que está asociada con la claridad y precisión del sistema tributario.

La conciencia tributaria tiene un contenido individual: consiste en la convicción íntima de cada individuo de que forma parte de un grupo social y de que el impuesto constituye un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la comunidad a la que pertenece. Pero esta conciencia tiene también una expresión colectiva de repudio, que es de mayor importancia que la individual, en cuanto la sociedad considera al contribuyente evasor como un individuo antisocial y su actitud como una agresión a la colectividad.

El impuesto es un sacrificio, y como tal puede afirmarse que la capacidad de sacrificio del contribuyente no es ilimitada. La capacidad contributiva, si bien es un concepto objetivo, lo es, al mismo tiempo, relativo. La equidad debe considerarse bajo dos aspectos: uno es el de la equidad intrínseca del sistema tributario y otro el de la equidad que determina la aplicación concreta, de acuerdo con la eficacia de la administración. Por otro lado, la claridad y precisión del sistema tributario es un factor que facilita el cumplimiento. Éste se verá ayudado en la medida que la Administración se acerque al contribuyente. La falta de eficiencia en estos aspectos redundará en un incremento de la evasión.

La decisión del contribuyente de cumplir o dejar de cumplir con sus obligaciones tributarias es un tema con extensa literatura, sobre todo en los aspectos económicos que explican la evasión fiscal. Queda mucho, sin embargo, por hacer antes de que los resultados de dichos estudios sean aplicables a la realidad fiscal de los países en vías de desarrollo. A ello no ayuda que la mayoría de la literatura sobre evasión fiscal asuma que los funcionarios tributarios son honrados.

En México el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es el organismo encargado de evitar que el sector informal de la economía no contribuya al erario público. Para ello, se le ha dotado de las siguientes funciones:

1. Inscribir en los registros, de oficio o a solicitud de parte, a los sujetos que determinen las normas tributarias y actualizar dichos registros de oficio o a requerimiento del interesado.
2. Recaudar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios.

3. Ejecutar los procedimientos de verificación y de fiscalización y determinación para constatar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter tributario por parte de los sujetos pasivos del tributo.
4. Liquidar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios cuando fuere procedente.
5. Asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, solicitando de los órganos judiciales las medidas cautelares, coactivas o de acción ejecutiva.

La microempresa es la más representativa de la economía formal y de la informal en México. Por sus propias características económicas y fiscales, que se han señalado en su definición, presenta una alta tendencia a la evasión y elusión fiscales. A este respecto consideramos que el Estado mexicano actualmente presenta dos problemas fundamentales que tienen que ver con la aplicación efectiva del principio de generalidad en la política fiscal:

- La evasión y elusión fiscal.
- La interferencia de presiones políticas o de grupos de intereses en las decisiones de la administración tributaria.

En este apartado se desarrollan ambos temas y se describen los mecanismos que el gobierno mexicano ha implementado para evitar la evasión y la elusión fiscal y continuar, en la medida de lo posible, con la aplicación del principio de generalidad. También describimos como los pequeños contribuyentes se caracterizan por ser proclives a ambas.

Las empresas –fundamentalmente pequeñas– que se sitúan en la economía informal han tenido dificultades para: definir con claridad su mercado; establecer estrategias de comercialización; planificar su desarrollo; acceder al crédito, a la capacitación y a la asistencia técnica; y, por añadidura, enfrentan las consecuencias de un sector empresarial debilitado y sumamente vulnerable.

La microempresa –lugar de pequeños contribuyentes– ha tenido que desarrollar para sobrevivir en un entorno extremadamente competitivo: procesos de innovación tecnológica, dotarse de una cultura de la calidad, flexibilizar sus procesos de producción, procurarse de contactos y relaciones externas. Todo ello sin el sostén de las grandes empresas y de las entidades públicas estatales. Es más han tenido que adaptarse y crear sus propios mecanismos de supervivencia frente a estas empresas e instituciones. De hecho, las instituciones gubernamentales y las grandes empresas privadas no las han apoyado, y menos aún a aquellas que se encuentran en la economía informal. Es así como buena parte de los agentes económicos del país se han quedado sin posibilidad de acceder a los recursos públicos y privados destinados al fomento y apoyo de la producción y servicios.

Llegados a este punto, se hace necesario precisar los conceptos de evasión y elusión fiscal de forma rigurosa. En este sentido, Camargo (2013) nos dice que la evasión es la disminución de un monto de tributo producido dentro de un país por parte de quienes estando obligados a abonarlo no lo hacen, y en cambio si obtienen beneficios mediante comportamientos fraudulentos. La evasión fiscal también se puede definir como el incumplimiento total o parcial, por parte de los contribuyentes, en la declaración y pago de sus obligaciones tributarias. El propio Camargo la llega a definir también como: “El acto de no declarar y pagar un impuesto en contradicción con la ley, mediante la reducción ilegal de los gravámenes por medio de maniobras engañosas” (Camargo, 2013: 14).

Sin embargo, y a pesar de la bondad evidente de estas definiciones de evasión fiscal, las mismas no tienen en cuenta que existe una gran diferencia entre lo que es evasión y lo que es elusión fiscal. Centrándose en la evasión ocultan la elusión, convirtiéndola en evasión. Esto tiene consecuencias teóricas, pero también de procedimiento, muy importantes. Desde nuestra perspectiva, la primera definición corresponde al concepto de evasión, pero la segunda al de elusión. Es decir, la primera implica el “no entero” del impuesto, la segunda también lo implica pero con la agravante de engaño. Este engaño se traduce en un “entero” no correcto que tiene carácter de oportunidad.

La evasión y elusiones fiscales son un fenómeno social que tiene lugar en todas las actividades económicas. Ambas están relacionadas con: la equidad, la transparencia, la eficiencia, la legalidad del gasto público y con el empleo (absorción de la fuerza laboral). La evasión se presenta tanto en actividades formales (empresas prestadoras de servicios, productoras, comercializadoras o distribuidoras de bienes, en los procesos de importación o exportación y en mercados de divisas, entre otros) como informales, y por volumen de negocio de todos los tamaños.

La experiencia de los países latinoamericanos muestra que mientras los pequeños contribuyentes evaden en virtud de que se encuentran insertos en la economía informal, los grandes contribuyentes realizan prácticas de elusión fiscal. Camargo (2013) considera que la diferencia entre evasión y elusión fiscales es la legalidad, motivo por el cual define a la evasión legal e ilegal de la siguiente forma: “¿En qué consiste la evasión legal? Corresponde a la declinación en el pago de los impuestos usando los vacíos que existen en la ley sin que constituya falta o delito” (Camargo, 2013: 15). Dicha evasión no es fiscalizada por las instituciones respectivas y en caso de detectarse no puede recibir sanción. Como no se investiga, su cuantificación se dificulta. Para corregirla se requiere modificar la legislación y homogeneizar el sistema tributario. Por otro lado, “¿En qué consiste la evasión ilegal?: es el incumplimiento intencionado en la declaración y pago de las obligaciones tributarias estipuladas en la legislación. Esta acción comprende la aplicación de normas que van desde la sanción, en caso de haber cometido una falta, a la demanda penal en caso de tratarse de un delito” (Camargo, 2013: 15).

Con el fin de precisar las características que presentan la evasión y elusión fiscales, a continuación se analizan de manera detallada distintas definiciones dadas por distintos autores. Es importante anotar que nosotros rescatamos aquéllas que creemos más relevantes. La evasión fiscal fue definida de manera general ut supra. No obstante, creemos oportuno dar otras definiciones, con distintos enfoques, que sobre este concepto se han dado. La siguiente figura las muestra.

Figura 7.
Definiciones de Evasión Fiscal

DEFINICIÓN	AUTOR
Se entiende que existe evasión fiscal cuando una persona, infringiendo la ley, deja de pagar todo o una parte de un impuesto al que está obligada.	Espinoza, Jesús ¹
La evasión tributaria es cualquier hecho comisivo u omisivo, del sujeto pasivo de la imposición, que contravenga o viole una norma fiscal y en virtud del cual una riqueza imponible, en cualquier forma, resulta sustraída total o parcialmente al pago del tributo previsto por la ley.	Giorgetti, Armando ²
Falta de pago de impuesto que legalmente debe cubrirse.	Sánchez Hernández, Manolo ³
El contribuyente se sustrae al pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas (violatorias a la ley).	Rodríguez Lobato, Raúl ⁴
Consecuencia de los impuestos relacionados con el comportamiento del contribuyente frente al deber de pagar su impuesto. La evasión consiste en sustraerse al pago del respectivo gravamen.	De la Garza, Sergio Francisco ⁵

Fuente: Elaboración propia.

Vistas las distintas definiciones, podemos concluir que la evasión se presenta cuando el contribuyente se sustrae del pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas, es decir, violatorias de la ley, ya sea porque realice las que ésta prohíbe u omita efectuar lo que ordena. No existe una regulación del delito de evasión fiscal propiamente dicho, sino que debemos entenderla como cualquier acto u omisión del contribuyente tendiente a evadir total o parcialmente sus obligaciones fiscales. En definitiva, la evasión fiscal es un término genérico que hace referencia a un delito de naturaleza dolosa. Se usa para indicar que un contribuyente realizó todas las maquinaciones y artificios que están a su alcance con el único objetivo de no cumplir con sus obligaciones con el fisco. La evasión fiscal está clasificada en los delitos de: defraudación fiscal, contrabando, destrucción de contabilidad, así como cualquier otro tipo penal regulado por el Código Fiscal de la Federación que contenga delitos cuya comisión implique una conducta totalmente antijurídica y dolosa.

La elusión fiscal fue definida de manera general más arriba. Ahora, incluimos otras definiciones que nos ayudan a comprenderla mejor, al darnos características precisas sobre ella.

Figura 8.
Definiciones de Elusión Fiscal

DEFINICIÓN	AUTOR
<p>En el plano terminológico y normativo, es objeto de discusión. A ella suelen remitirse las diferentes técnicas y procedimientos de minimización de la carga fiscal, que no suponen evasión en cuanto se dirigen a evitar el nacimiento del hecho que la ley precisa como presupuesto de la obligación tributaria. Algunos consideran que la elusión, a diferencia, de la evasión, representa una violación indirecta –admisible en algunos casos e inadmisible en otros (cuando se abusa de las formas jurídicas para evitar o reducir la carga fiscal)– de la ley tributaria. De otra parte, lo que distingue a la elusión fiscal del ahorro fiscal, es la colocación del contribuyente en áreas de comportamiento y de actividad no indiferentes para el legislador, pero deficientemente reguladas por éste o no comprendidas de manera efectiva por sus normas.</p>	<p>López López, José Isauro⁶</p>
<p>Usualmente se le conoce como “ingeniería financiera”, “planificación fiscal”, “economía de opción”, “fraude fiscal” o “elusión fiscal”. Se distingue entre la “evasión fiscal”, que se correspondería con las fórmulas directas de trasgresión fiscal, y la “elusión fiscal”, donde se encuadrarían las fórmulas indirectas o sofisticadas de trasgresión fiscal.</p>	<p>Guillen, Raymond y Vincent, Jean⁷</p>
<p>Maniobras fraudulentas encaminadas a eludir el impuesto, se sancionan con multa (deducciones falsas).</p>	<p>Torres López, Mario Alberto⁸</p>
<p>Comportamiento por el que el contribuyente renuncia a poseer, materializar o desarrollar una capacidad económica sujeta a gravamen. Actividad negativa del contribuyente, no tiene forma jurídica. Abstención del virtual contribuyente que evita el hecho generador.</p>	<p>De la Garza, Sergio Francisco⁹</p>
<p>Sin recurrir a conductas ilícitas evita coincidir en la hipótesis de la ley.</p>	<p>Rodríguez Lobato, Raúl¹⁰</p>

Fuente: Elaboración propia.

Otra definición de Elusión Fiscal nos la da el diccionario jurídico, que la conceptualiza como una actividad motivada por una maliciosa acción de eludir un impuesto justo. Añadiendo que se trata de una forma de atraer el empleo de formas y posibilidades de adaptación de las estructuras del derecho privado inadecuadas a la realización de las finalidades empíricas que se propone el contribuyente. Por otra parte, la elusión no es sancionable por la ley. En este sentido es habitual que los agentes económicos que eluden acudan, por ejemplo, a las prerrogativas que se encuentran en la Ley del ISR, art. 12.

De lo dicho hasta aquí se deduce que la elusión fiscal consiste en sustraerse al pago del impuesto, sin incurrir para ello en conductas ilícitas, sino realizando conductas lícitas, como son evitar coincidir con los supuestos legales, ya sea trasladando la fuente del impuesto a un lugar diferente de aquel en que deba aplicarse el tributo o, simplemente, absteniéndose de realizar los hechos o actos gravados por la Ley.

Como vemos, desde el punto de vista económico existen dos formas de no pagar impuestos: evasión y elusión fiscales. Ambas perjudican el crecimiento económico y en consecuencia al desarrollo, negando mejores niveles de vida a los habitantes de nuestro país. Desde el punto de vista fiscal sólo la evasión fiscal es castigada. Desde el punto de vista económico la evasión y la elusión fiscal son prácticas erróneas de los contribuyentes. El Código Fiscal de la Federación, en su art. 108 indica: “comete delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal”¹⁷. Por último, un experto en el tema que estamos abordando señala que:

El delito de defraudación fiscal, es en cuanto escénica, un ilícito que se manifiesta a través de una conducta típicamente dolosa. Es decir, se comete cuando el contribuyente con pleno conocimiento de lo que hace voluntariamente encausa su conducta a través de maquinaciones o artificios tendientes, ya sea a querer presentar

¹⁷ www.diputados.gob.mx. Apartado Leyes y Reglamentos Federales, “Código Fiscal de la Federación”, (información extraída el 16 de enero de 2008).

hechos falsos como verdaderos o a tomar ventaja del error en el que eventualmente pudiere encontrarse la autoridad fiscal, hacia la omisión deliberada y con anticipación del resultado a producirse de las contribuciones que legalmente adeude, o bien hacia la obtención de un beneficio indebido, todo ello con perjuicio del fisco federal (Arrijoja, 2014: 43).

2.4 Los pequeños contribuyentes: los que evaden y los que eluden

Con los conceptos básicos expresados en este capítulo, que incluyen elementos teóricos de la ciencia económica y el derecho fiscal se tiene un marco conceptual suficiente para estudiar en forma analítica e inductiva el comportamiento de los contribuyentes que evaden y eluden sus obligaciones fiscales. Los efectos de los impuestos podemos estudiarlos en dos grandes grupos. En el primero, los impuestos no se pagan y en el segundo, los impuestos se pagan en forma incorrecta, utilizando las lagunas de la Ley. Los impuestos que no se pagan conforman la evasión, y los que no se pagan correcta y oportunamente conforman la elusión fiscal. En lo que sigue estudiaremos a los pequeños contribuyentes que evaden, es decir, no pagan impuestos y/o no se encuentran inscritos en el RFC; y los que eluden: se encuentran inscritos en el RFC y forman parte de las estadísticas del INEGI, pero no pagan correcta y oportunamente sus impuestos.

Las causas por las que evaden y eluden los contribuyentes son muy variadas, pero se pueden agrupar en las siguientes: necesidad de mayor consumo, en la falta de equidad y justicia en la aplicación de la carga tributaria, en la desconfianza en la utilización de los impuestos por parte del gobierno. A continuación se señalan los argumentos más conocidos que permiten comprender las razones de porqué evitan pagar el entero de los impuestos:

- Desequilibrio entre la carga tributaria y la capacidad económica del contribuyente.
- Régimen impositivo demasiado gravoso, originado por la multiplicidad de los tributos o elevadas tasas.

- Aversión natural del sujeto de impuesto a desprenderse de una parte de sus ingresos.
- Falta de racionalidad del sistema de franquicias tributarias.
- La desconfianza en el aserto con que se administran los fondos fiscales del gobierno.
- Las leyes de amnistía tributaria o de condonación, que provocan un natural desaliento en los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias en forma oportuna.
- La complejidad de la legislación tributaria, en cuanto da posibilidad de legalizar, mediante interpretaciones forzadas, una evasión que no estaba en el ánimo de la Ley permitir.
- La falta de conciencia tributaria en el medio social que considere reprobable y moralmente condenable el no pagar impuestos.
- La inflación, en cuanto origina una subestimación de la base gravable en algunos impuestos, porque reduce y hace perder la efectividad de las sanciones monetarias y es necesario agregar recargo adicional que compense la pérdida de la desvalorización de la moneda.
- Los sistemas de presunciones de rentas que, en determinados casos, contribuyen a legalizar la evasión, cuando son bajas en relación a los ingresos efectivamente percibidos.
- Falta de sanciones drásticas que se constituyan como un ejemplo para los infractores.
- Las imperfecciones en el sistema de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Son muchas y variadas las formas que los contribuyentes utilizan para evadir y eludir el pago de sus impuestos. Las más comunes son:

- Los que no se inscriben al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y realizan actividades económicas con bienes y servicios.
- Los que presentan cambios de movimientos en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), destacando los cambios de domicilio, que los convierte en no localizados.
- Contabilidad y presentación de declaraciones en forma incorrecta, que da como resultado una recaudación por parte de la Hacienda Pública que no se corresponde con la verdadera actividad económica del país.

Llegados a este punto es importante señalar que el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación establece la obligación de inscribirse al registro federal de contribuyentes a las personas físicas y morales, que deben presentar declaraciones periódicas o que están obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen, y además que deben proporcionar información relacionada con su identidad, domicilio y en general sobre su situación fiscal.

Estos cambios de situación se derivan de necesidades o situaciones personales y autónomas, siendo la única responsabilidad del contribuyente hacerlas del conocimiento de la autoridad fiscal, de manera oportuna y espontánea, con el llenado del “formulario de registro R1-CSP, donde se anotan:

- El aumento de obligaciones fiscales.
- Aumento para personas asalariadas con obligaciones distintas.
- Cambio de domicilio fiscal.
- Apertura de establecimientos o locales.
- Reanudación de actividades.
- Cambio de denominación o razón social.

Cabe aclarar, que estos avisos deben realizarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que se realice la situación jurídica, o de hecho con base a lo estipulado en el art. 3° del reglamento del Código Fiscal de la Federación (RCFF), y en su caso surtirán efecto a partir del momento en que se presenten a la autoridad, de conformidad con lo señalado en el artículo 27° del CFF, lo cual hace responsables a los contribuyentes de continuar cumpliendo con sus obligaciones fiscales en materia de declaraciones y pago.

Algunos contribuyentes pueden alegar ignorancia. Sin embargo, en el sentido del desconocimiento de las leyes, el Código Civil del Distrito Federal, Fuero Común con aplicación federal, señala en su artículo 21 que la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento. Pero los jueces, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos o su estrecha situación económica pueden eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento con la Ley que ignoraban.

Los evasores son contribuyentes renuentes, que se pueden definir como aquellos sujetos que aun conociendo sus obligaciones como ciudadanos y contribuyentes no las cumplen. La forma más corriente de evadir impuestos es seguir realizando actividades económicas sujetas a imposición por parte del Estado pero no dar cuenta de ello, ya sea por darse de baja de dicha actividades o por cambiar de domicilio sin avisar a la autoridad correspondiente. El cambio de domicilio sin aviso incluye a los contribuyentes no localizados. Éstos pueden relacionarse con el delito de defraudación fiscal a través del artículo 110 del CFF., fracción V, que señala que se impondrá sanción de tres meses a tres años de prisión a quien desocupe el local donde tenga su domicilio fiscal sin presentar el aviso de cambio de domicilio fiscal al registro federal de contribuyentes, después de la notificación de la orden de visita y antes de un año contado a partir de dicha notificación, o bien después de que se le hubiere notificado un crédito fiscal y antes de que este se haya garantizado, pagado o quedado sin efectos.

No se formula querrela si, quien encontrándose en el supuesto anterior subsana la omisión o informa del hecho a la autoridad fiscal antes de que esta lo descubra o medie requerimiento, orden de visita o cualquier otra gestión notificada por

la misma, tendiente a la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, o si el contribuyente conserva otros establecimientos en los lugares que tenga manifestados al registro federal de contribuyentes en el caso de la fracción V.

Las formas de evasión utilizadas por estos agentes son muy variadas. Las que presentamos a continuación son las más las importantes, aunque no las únicas. Este es un campo importante, todavía en exploración, que requiere de más investigaciones que nos permitan comprender los mecanismos utilizados por los evasores. Ello nos posibilitaría combatir, con mayor eficacia, esta forma tan poco solidaria de comportamiento con respecto al reparto tributario y la aportación a la comunidad de recursos necesarios para satisfacer las necesidades comunes. La figura siguiente nos muestra las formas de evasión para la economía informal y las estrategias para evitarlas y sus ventajas.

Figura 9.
Formas de evadir de los agentes de la economía informal,
estrategias para evitarlas y sus ventaja

FORMAS	ESTRATEGIAS	VENTAJAS
<p>I. Contribuyentes que realizan operaciones sin estar inscritos en el R.F.C.</p>	<p>1. No se cobrarán impuestos, recargos ni se impondrán sanciones, por el ejercicio de 1999 y anteriores, a personas físicas que realizan actividades en el comercio informal y que dado el nivel de ingresos percibidos tenía la obligación de tributar dentro del Régimen de Pequeños Contribuyentes, cuando existía, siempre y cuando llevarán a cabo lo siguiente:</p> <p>A) Presentar voluntariamente aviso de inscripción al R.F.C., como Pequeño Contribuyente, a más tardar el 12 de noviembre de 1999.</p> <p>B) Al tener la clave de obligación fiscal S179 (tasa 0% y no sujetos a I.V.A.), únicamente estarán obligados a presentar la primera declaración en ceros.</p> <p>C) Anotar a partir del año 2000 a sus ventas diarias en cuaderno que no requiere autorización.</p> <p>D) Solicitar y conservar comprobantes con los bienes nuevos que utilicen en el negocio cuyo importe exceda de \$1,536.00</p> <p>E) Formular notas por las ventas realizadas, cuando sean superiores a \$64.00</p>	<p>1. Se actualiza el padrón de R.F.C.</p> <p>2. Se combate en forma directa la evasión física.</p> <p>3. Se establecen las bases para la identificación y localización de las grandes cadenas de evasores que actúan como proveedores del comercio informal.</p> <p>4. Se incrementa la recaudación Fiscal.</p> <p>5. Se propicia la conciencia fiscal en un sector de contribuyentes que resulta difícil controlar.</p>

Figura 9.
Formas de evadir de los agentes de la economía informal,
estrategias para evitarlas y sus ventaja

FORMAS	ESTRATEGIAS	VENTAJAS
<p>II. Contribuyentes no inscritos al RFC que realizan operaciones en diferentes tianguis o mercados en distintos días de la semana, pudiendo abarcar la jurisdicción de dos o más Administraciones Estatales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tomar como domicilio fiscal en que correspondan a su casa habitación. 2. Recabar información de los tianguis en los que opera los diferentes días a la semana. 3. Turnar a la Administración Local de Recaudación que corresponda al domicilio particular de los contribuyentes los datos e informes que permitieran su inscripción al RFC. 4. Coordinar acciones con las Administraciones Locales de Auditoría cuando los contribuyentes realizan operaciones en más de una jurisdicción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elevar el número de contribuyentes inscritos en el RFC que repercute en un mayor universo de contribuyentes sujetos a obligaciones fiscales.
<p>III. Contribuyentes no inscritos que pretendan regularizarse acogiéndose al Régimen de Pequeños Contribuyentes pero que por el monto de sus ingresos deben tributar conforme al Régimen General de Ley del ISR.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Requerir la presentación del Aviso de Inscripción al RFC, para tributar en el Régimen General de Ley. 2. Verificar los ingresos percibidos desde la fecha en que iniciaron actividades cuando los aspectos relacionados con la caducidad de las facultades al Fisco. 3. Formular la liquidación de Impuestos que proceda, incluyendo la parte de recargos y sanciones aplicables. 4. Invitar a los Contribuyentes a que se acojan a la figura de la Autocorrección. 5. Turnar los antecedentes de estos Contribuyentes al área de Recaudación para efectos del Cobro de Créditos Vigilancia de obligaciones. 	

Figura 9.
Formas de evadir de los agentes de la economía informal,
estrategias para evitarlas y sus ventaja

FORMAS	ESTRATEGIAS	VENTAJAS
IV. Contribuyentes ya inscritos en el RFC, pero que en la base de datos (Padrón) aparecen como no localizados.	1. Si los contribuyentes acuden a regularizar su situación Fiscal en forma voluntaria estarán obligados a: A) Presentar las declaraciones omitidas y pagar los recargos correspondientes, sin la imposición de Sanciones. B) Presentar el Aviso de Cambio de domicilio correspondiente. 2. Si los Contribuyentes no localizados son detectados en las tareas de Verificación del cumplimiento de Obligaciones Fiscales que lleva a cabo el área de Auditoría se procederá como sigue: A) Determinar los ingresos omitidos, impuestos y recargos, imponiendo las sanciones que procedan. B) Invitarlos a que soliciten vía Autocorrección Fiscal, señalándoles las ventajas de este sistema.	1. Mejorar control de los Contribuyentes. 2. Depuración del Padrón del RFC. 3. Incremento de la recaudación. 4. Aplicación de las medidas de Vigilancia de Operaciones.

FUENTE: Elaboración propia.

Para saber quiénes son los que evaden, primero se tiene que saber quiénes son los que pagan, así de sencillo. En términos estadísticos y de contribuciones, todos sabemos que una parte de la población económicamente activa se encuentra en la economía informal y que muchos de ellos son evasores fiscales.

En términos formales, numéricos, sólo conocemos con exactitud los que enteran, porque están dentro de la economía formal; y han decidido hacer movimientos en su RFC o simplemente presentan declaraciones anuales y pagos provisionales, eso sí por una cantidad menor a la que les corresponde pagar como impuesto, o simplemente no pagan, realizando prácticas de elusión fiscal. Lo anterior nos remite a ciertas preguntas ineludibles:

- 1) ¿Quiénes oficialmente deben contribuir al pago de impuestos?
- 2) ¿Dónde se localizan?
- 3) ¿Cuál es su comportamiento fiscal?
- 4) ¿Qué brecha de evasión fiscal tiene México?
- 5) ¿Qué brecha de elusión fiscal tiene nuestro país?

Llegados a este punto, es importante anotar que, la suspensión de actividades es el movimiento en el RFC más representativo, y que el SAT no tiene una causa que permita delimitar la razón por la cual un contribuyente suspende su actividad. En la práctica se ha detectado que muchos de ellos con el fin de evitar la carga tributaria pasan de la formalidad a la informalidad, a pesar de estar registrados deciden evadir fiscalmente. Si todos los que presentan el movimiento al RFC siguieran contribuyendo, en general enterarían los impuestos más importantes que son el IVA, el IETU, y el ISR. Los contribuyentes no localizados no presentan ningún movimiento al RFC, se desaparecen sin dar aviso a las autoridades fiscales, por lo que se presume que siguen llevando a cabo sus actividades económicas, pero han pasado a la clandestinidad –sector informal– de la economía, para evitar totalmente la carga tributaria que les corresponde.

Los contribuyentes activos que suspenden sus actividades y los no localizados por la autoridad fiscal que aparecen en el Registro Federal de Contribuyentes con movimientos son un claro ejemplo de elusión fiscal. Son contribuyentes porque están registrados, pero no contribuyen porque suspenden su actividad o simplemente han abandonado su domicilio fiscal sin dar aviso a la autoridad.

Los evasores y elusores fiscales frenan el crecimiento y desarrollo económico del país, al disminuir los ingresos tributarios. Las consecuencias de esto son:

- Se alteran las finalidades que el Estado persigue con el establecimiento de los tributos: la financiera, proporcionar ingresos públicos; y la social, redistribución de la renta y la riqueza.

- Se ocasiona inconformidad, que va en contra del régimen impositivo, debido a que afecta en gran amplitud a la economía formal, y dentro de ella a los contribuyentes, que por mayor conciencia de sus obligaciones tributarias o por la naturaleza de sus ingresos, pagan íntegramente sus impuestos.
- Se obliga al Estado a establecer nuevos impuestos, y/o se aumentan las tasas de los tributos vigentes y/o se consolidan impuestos transitorios. Todo ello para que el Estado recupere los ingresos que no se han obtenido por la existencia de la evasión y la elusión fiscales. En una palabra, los que pagan pagarán más y los que no lo hacen seguirán sin hacerlo, pero al actuar de esta forma cargan todavía más sobre los que sí hacen su tributo al bien colectivo, de los que evasores y elusores también se benefician, sin aportar nada a cambio.

Capítulo 3.

El régimen fiscal de pequeños contribuyentes:

historia de un fracaso

Introducción

El Régimen Fiscal de Pequeños Contribuyentes (REPECO, a partir de ahora) desaparece en 2014 dada su poca eficiencia y eficacia. En lo que sigue vamos a mostrar ejemplos de esta afirmación, y cómo este régimen fiscal era propicio a la elusión y evasión fiscal. Visualizando cómo funcionaba este régimen y los resultados que obtenía nos daremos perfectamente cuenta de las razones que llevaron a su fracaso y por tanto a su derogación.

Uno de los factores que induce a la informalidad es la complejidad del régimen tributario. En México se han realizado esfuerzos para simplificar los requisitos de cumplimiento a los que están sujetos los pequeños contribuyentes, los cuales están sujetos al mismo tiempo a más de un régimen fiscal. La aplicación de diversos regímenes para pequeños contribuyentes, con objeto de adecuarlos lo más posible al tipo de actividad y características de los mismos ha generado inequidad y ha propiciado que contribuyentes que encuentran preferible un régimen distinto al suyo busquen interpretar la legislación a su favor u obtener beneficios administrativos. La coexistencia de diversos regímenes y la problemática de su administración incrementaron el universo de contribuyentes del REPECO. Todos querían ser pequeños contribuyentes por las facilidades administrativas que contemplaba este régimen fiscal.

El REPECO surgió como iniciativa del Ejecutivo Federal, motivado por la necesidad de combatir la informalidad y la evasión fiscal, así como para fortalecer la base de captación y simplificar el pago de impuestos. Este Régimen fiscal se convierte en Ley y entra en vigencia en 1998 y se deroga, como dijimos, en 2014. Es importante señalar que para el colectivo de pequeños contribuyentes se consideran distintas modalidades de tributación. Por ejemplo, cuando son menores al 2.5% sobre ingresos brutos el 10% de las compras se considera el modelo simplificado, excepto para las actividades agrícolas, ganaderas, silvícola, autotransportes y artesanías. Se trata de quitar los impuestos especiales e incluir a los pequeños contribuyentes en un solo régimen fiscal.

Son tres las etapas principales que ha tenido este Régimen: 1999-2005, 2006-2007 y 2008-2014. La primera corresponde a su nacimiento, y se caracteriza por el registro y verificación de las obligaciones fiscales de estos contribuyentes por parte del SAT. La segunda tiene como base la consideración por parte del Gobierno Federal de que el SAT no tiene la suficiente capacidad para mantener la administración de este Régimen, y que además esta situación conlleva el no cumplimiento del principio de economía en el cobro de los impuestos, ya que lo obtenido es insuficiente para hacer frente a los gastos que genera su obtención. Estos dos motivos son los que están detrás de la cesión por parte del Estado a las entidades federativas de este régimen. La tercera etapa se caracteriza por la inclusión de un nuevo impuesto para este régimen: el IETU.

En nuestro capítulo analizamos la evolución del REPECO (1998-2014), centrándonos en las etapas que señalábamos en el apartado anterior. Para ello realizamos un cuadro comparativo, en el que destacan por su importancia los elementos jurídicos de: sujeto, actualización de ingresos gravables, límite de ingresos, REPECO para los que son copropietarios, tipos de actividades que puede realizar el REPECO, base del impuesto, pago de participación de utilidades a los trabajadores, contribuyentes que dejan de tributar conforme al REPECO, obligaciones fiscales, contribuyentes que optan por tributar en otro Régimen Fiscal distinto al REPECO, etc.

La Ley que enmarcaba jurídicamente este régimen era aparentemente sencilla, aunque su interpretación conllevaba una gran complejidad. Esta razón –y una basada en la necesidad de centrar el objeto de estudio– es la que está detrás de que en nuestro trabajo únicamente consideremos aquellos cambios producidos en los elementos jurídicos que nos permiten determinar las prácticas de evasión y elusión fiscal que realizaban los contribuyentes que pertenecían al REPECO.

Más adelante presentamos dos casos: uno de evasión y otro de elusión fiscal, que nos permiten ejemplificar la facilidad con que este régimen permitía estas prácticas. Los datos aportados en estos ejemplos son reales y corresponden a pequeños contribuyentes que realizan estas prácticas contrarias a la legislación vigente. Debido a la delicadeza de estas situaciones y a la solicitud expresa de los contribuyentes implicados, y para poder publicar ambos casos, se mantuvieron en el anonimato los datos personales de estos contribuyentes, anotando los mismos de una manera ficticia que no permita identificarlos. Con estos casos pretendemos mostrar cómo estas prácticas que son perjudiciales para la obtención de ingresos tributarios por parte del Fisco Federal y Estatal eran fáciles de realizar por los contribuyentes que estaban en el REPECO.

Los enfoques teóricos fiscales incluidos en el primer capítulo de esta tesis nos sirven para enmarcan teóricamente a la evasión y elusión fiscales. Para ello nos han servido especialmente el del civismo fiscal y el del tributo al impuesto. Por último, este capítulo finaliza con un análisis de los fundamentos que tenía régimen, que nos permite concluir que el REPECO permitía con facilidad al pequeño contribuyente evadir y eludir fiscalmente. Una razón que posibilitó esto fue la de que los registros y controles efectuados por el SAT no eran correctos, y no lo eran porque las bases que se compartían con las entidades federativas, que operan los movimientos del RFC de estos contribuyentes, ponían poca atención al cobro del impuesto, privilegiando el aspecto político-electoral sobre el fiscal. Ello tuvo como consecuencia que los ingresos obtenidos a través de este Régimen fueron insignificantes. Aunque también hubo otra causa para explicar este fenómeno: el proceso de fiscalización era limitado y no generaba conciencia de riesgo.

3.1 Evolución del repeco (1998-2014)

La evolución del REPECO, como dijimos en el anterior apartado, puede ser analizada en tres grandes etapas:

1. REPECO (1999-2005) bajo el control del Servicio de Administración Tributaria.
2. REPECO (2006-2007) bajo la administración, control y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de las entidades federativas, que se encontraba normado por los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas en el Anexo 3 (REPECO –ISR, IVA y el IETU–). No obstante que en el Código Fiscal de la Federación (CFF), Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), Ley del Impuesto al Valor Agregado IVA, Ley del Impuesto Empresarial Tasa Única, Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE) son impuestos federales y la delegación de facultades de las autoridades fiscales es administrativa. Por otro lado, en las leyes federales que regulaban al REPECO las autoridades fiscales tenían facultades concurrentes.
3. REPECO (2008-2014) SUJETOS DIRECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES DEL IETU Y DEL IDE.

Con el fin de dar una visión general al lector de la evolución del REPECO hemos realizado un esfuerzo interpretativo que clarifique, sin acudir a tecnicismos legales, las disposiciones de la LISR vigente en cada uno de los años del periodo 1998-2014. Lo anterior evita una transcripción del texto jurídico que, por otra parte, puede ser consultado de manera histórica en la Cámara de Diputados del Congreso Mexicano.¹ De manera sintética y analítica se elaboró el siguiente cuadro comparativo de la evolución del REPECO, tomando en consideración los siguientes elementos jurídico-fiscales:

¹ En caso de que el lector quiera consultar en forma precisa el Título, Sección y Artículos que corresponden al REPECO en la LISR vigente puede acudir a la siguiente página web: www.diputados.gob.mx, apartado de Leyes Federales, “Ley del Impuesto sobre la Renta, Vigente 2008. En esta página electrónica aparece toda la historia de esta Ley desde el año 2002, y en consecuencia la del REPECO, que siempre estuvo en el Título IV de las Personas Físicas, Sección III del Régimen de los Pequeños Contribuyentes, del artículo 137 al artículo 140.

- 1) Sujeto
- 2) actualización de ingresos gravables
- 3) Limite de ingresos
- 4) REPECO que son copropietarios
- 5) Tipos de actividades que puede realizar el REPECO
- 6) Base del impuesto
- 7) Pago de participación de utilidades a los trabajadores
- 8) Contribuyentes que dejen de tributar conforme al REPECO
- 9) Obligaciones de los contribuyentes
- 10) Contribuyentes que opten por tributar en otro Régimen Fiscal.

El REPECO ha tenido distintos lugares en el articulado de la LISR. Pero veamos esto con más detalle. En una primera etapa, cuando se establece por primera vez en 1998 y hasta que se cambia la LISR en 2002, estaba en el Título IV de las Personas Físicas, Sección II, en los artículos del 119 m al 119 o. A partir de la nueva LISR se encuentra en el mismo título y sección, pero los artículos que lo conforman van del 135 al 140. Estos no eran todos los artículos que contenían al REPECO en la ley vigente de cada año, pero sí son los que nos interesa profundizar en nuestro objeto de estudio. Ellos nos permiten mostrar cómo este régimen era utilizado por los “pequeños contribuyentes” para evadir y eludir fiscalmente. Esto se explica porque el REPECO les daba facilidades administrativas: la autoridad fiscal no identificaba de forma clara y precisa a los que engañaban hasta que no ejercía su facultad de comprobación de las obligaciones fiscales, lo cual sucedió casi nunca cuando la recaudación y fiscalización de este régimen quedó a cargo de las entidades federativas a través del convenio citado.

3.1.1 REPECO (1998-2005). La recaudación y administración bajo la responsabilidad del sat²

La Evolución del REPECO bajo la Administración Tributaria del SAT (1998-2005) presenta como cambios sustantivos los siguientes:

- (1998-2000). Creación del REPECO, se les permite a los contribuyentes de este régimen expedir comprobantes que reúnan todos los requisitos fiscales. Los contribuyentes deben entregar a sus clientes copias de notas de venta cuando se trate de operaciones mayores de \$50.00 y conservar los originales de las mismas, presentar declaraciones semestrales en julio y enero. La tarifa es progresiva del 0\$ al 2.5% y la deducción es de tres veces el salario mínimo general del año de la zona geográfica donde se ubique el contribuyente.
- (2001). Sólo deben tributar las personas físicas que realizan operaciones con el público en general, se baja el tope de ingresos a \$1'445,922 y también se baja la tasa al 2%. Todo lo anterior con el fin de evitar el abuso de algunos contribuyentes que sin ser pequeños se inscriban en el REPECO.
- (2002). Se cambia nuevamente el monto de ingresos a \$1'500,000, No paga el IVA conforme al artículo 2-d de LIVA, la tasa baja al 1%, tiene la obligación de conservar comprobantes fiscales por las compras de bienes nuevos que utilice en su negocio cuando el precio exceda de \$2,000.00; se establece la opción de presentar declaración anual. Una vez ejercida la opción no podrá variarla por un periodo no menor de cinco ejercicios. Si vende mercancías de procedencia extranjera no puede tributar en este régimen, Se dejan a un lado a los comisionistas, mediaciones, agencia, representación, correduría, consignación, distribución y espectáculos públicos.
- (2003). Se sube el monto máximo de ingresos para tributar en este régimen a \$1'750,000.00, debe presentar pagos mensuales a las entidades federativas a más tardar el día 17 del mes siguiente al que corresponda el pago. Aplica una tabla progresiva que va de 0.50% a 2% como máximo, dependiendo del monto

² Una referencia más amplia de este periodo la encontramos en el anexo, donde a través de un cuadro comparativo de los conceptos principales del Régimen se estudia su evolución.

de sus ingresos. Debe presentar ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a más tardar el 15 de febrero de cada año, una declaración informativa de los ingresos que haya obtenido en el año anterior, si tiene máquina de comprobación fiscal no tendrá que presentarla. Debe entregar copia de nota de venta a los clientes por operaciones que excedan de \$100.00

- (2004). A partir de este año, no hay exención en materia de IVA, por lo que se deberá pagar de acuerdo a cuotas estimadas. Para determinar el impuesto a pagar a las entidades federativas se establecen cuotas mensuales, tomando en cuenta los datos reportados en la declaración informativa de ingresos. Los ingresos estimados se dividirán entre doce para obtener el valor estimado mensual, a este resultado se le aplicará un coeficiente de valor agregado –el cual varía de acuerdo con el giro o actividad–, y el resultado será la base del impuesto mensual estimada. La cantidad resultante se multiplicará por la tasa correspondiente, es decir, 15% o bien 10% para residentes en franja o región fronteriza. El resultado será el impuesto definitivo a pagar.
- (2005). La tasa de ISR es del 2% y se permite una deducción de \$42,222.22 si enajena bienes o \$12,666.66 si presta servicios. Se permite que los contribuyentes realicen enajenación de mercancía extranjera. Para el cálculo del ISR se permite la deducción del costo de las mercancías extranjeras consignada en documentación comprobatoria. A la utilidad obtenida se le aplica una tasa del 20%.

3.1.2 REPECO (2006-2007). La recaudación y administración bajo la responsabilidad de las entidades federativas³

La Evolución del REPECO bajo la Administración Tributaria de las entidades federativas -mediante convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dichas entidades- se halla registrada en el Anexo 3 (REPECO –ISR, IVA) hasta 2007. A éste hay que añadirle el IETU a partir del 2008. La evolución de la que estamos hablando presenta las características que vamos a ver a continuación.

La Administración Tributaria del REPECO, por parte de la Entidad Federativa, realiza funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobro de los impuestos. También autoriza trámites fiscales a los pequeños contribuyentes, impone multas, emite resoluciones administrativas y, en caso de interposición de juicios, defiende los intereses del Fisco estatal. En cuanto a la recaudación, comprobación, determinación y cobro de impuestos, la Entidad Federativa tiene las siguientes facultades:

- Recibir declaraciones y avisos; revisar, determinar y recaudar los pagos respectivos.
- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del REPECO.
- Llevar a cabo el control total de las obligaciones del contribuyente.
- Notificar los actos administrativos y resoluciones dictadas por el mismo, requerimientos y recaudar el importe correspondiente.
- Llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) para hacer efectivos los créditos fiscales.

Respecto a las autorizaciones:

- Autorizar el pago en parcialidades.

³ En el anexo adjuntamos un cuadro comparativo que nos da cuenta más ampliamente de los cambios que hubo en este periodo.

- Resolver solicitudes de devolución.
- Autorizar la ampliación del periodo de pago a bimestral.
- Resolver los saldos a favor.
- Condonar créditos fiscales.
- Cancelar los créditos fiscales.

En cuanto a las multas:

- Imponer las que correspondan por infracciones al CFF.
- Condonar multas.

Con relación a las resoluciones administrativas:

- La Entidad Federativa ejercerá la facultad de revisar y, en su caso, modificar o revocar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular.
- El Estado resolverá los recursos administrativos relativos a sus propios actos o resoluciones.

Respecto a los juicios:

- La Entidad Federativa intervendrá como parte en los que se susciten con motivo de las facultades delegadas. De igual manera, ésta asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos sin perjuicio de la intervención que corresponde a la SHCP. Para este efecto el Estado contará con la asesoría legal de la SHCP en la forma y términos que se le solicite.

Lo fundamental de la Administración Tributaria del REPECO por parte de las entidades federativas fue que la determinación del impuesto se estableció mediante la aplicación de una tasa que implicaba proporcionalidad con los ingresos, y que su cálculo se limitó al establecimiento de una cuota fija. Sólo en caso de que la Entidad Federativa no tuviera firmado este convenio, dichos

pagos se hacían ante las oficinas de las autoridades fiscales federales. Cuando el contribuyente tenía establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, realizaba los pagos mensuales considerando el impuesto que resultaba de los ingresos obtenidos. Por último, la LISR facultaba también a que las entidades federativas, con las que se celebraba el citado Convenio de Colaboración, ampliaran los periodos de pago del impuesto, ya fuera de forma bimestral, trimestral o semestral, tomando en consideración la rama de actividad o la circunscripción territorial de los contribuyentes.

En el ejercicio 2008 los contribuyentes del REPECO estaban sujetos directamente a dos impuestos:

- Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE)
- Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU)

Pero vayamos por partes, la Iniciativa de la Ley del Impuesto contra la Informalidad⁴ fue presentada por el Ejecutivo Federal el 20 de junio de 2007. Se dictaminó por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados el 12 de septiembre de 2007, en donde cambia su nombre por Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE). Finalmente entró en vigor el 1 de julio de 2008.⁵ Es importante resaltar la exposición de motivos de esta Ley⁶: en ella se encuentra la pretensión de frenar la informalidad y con ello la evasión fiscal. En este sentido, la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley del Impuesto Contra la informalidad dice lo siguiente: es un nuevo impuesto que pretende cumplir con los reclamos de la sociedad en materia de legalidad, proporcionalidad y equidad en la obligación de participar en el Gasto Público en sus tres ámbitos: federal estatal y municipal.

Entre las principales causas que se señalan para el surgimiento de este impuesto son:

⁴ La podemos encontrar en la siguiente página web: www.gaceta-diputados.gob.mx, (Información consultada el 21 de noviembre de 2007).

⁵ En www.gaceta.diputados.gob.mx, (Información consultada el 21 de noviembre de 2007).

⁶ Véase www.gaceta.diputados.gob.mx, (Información consultada el 22 de noviembre de 2007).

1. La evasión fiscal se ha incrementado en un nivel superior al 15%. Y se realiza en diversas formas, entre ellas la de un amplio mercado informal, la prestación de servicios y la venta de bienes sin expedición de facturas, así como la creación de esquemas sofisticados para evadir el pago de contribuciones, entre otros. Lo anterior, evidentemente influye de manera negativa en la recaudación
2. Algunas personas, tanto físicas como morales, inscritas o no ante el Registro Federal de Contribuyentes, obtienen ingresos que no declaran al fisco y por los que deberían pagar impuestos, o bien, se encuentran registradas pero declaran encontrarse en suspensión de actividades, no obstante que las continúan realizando sin pagar impuestos.

Los objetivos de la LICI son:

1. Incorporar una nueva contribución federal, complementaria del impuesto sobre la renta y auxiliar en el control de la evasión fiscal.
2. Como tributo complementario del impuesto sobre la renta, se plantea que el impuesto contra la informalidad sea un gravamen de control del flujo de efectivo, que impacte en quienes obtienen ingresos que no son declarados a las autoridades fiscales. Lo anterior permitirá ampliar la base de contribuyentes, logrando una mayor equidad tributaria.
3. Crear un mecanismo que impulse el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia del impuesto sobre la renta y desaliente las medidas evasivas a su pago, por lo que se excluye de la causación del nuevo gravamen a los depósitos efectuados a través de medios distintos al efectivo, como son cheques o transferencias electrónicas, ya que estos medios permiten un control del origen y destino de los recursos objeto del depósito, por lo que las autoridades fiscales, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, pueden verificar el origen de los recursos depositados, así como el debido cumplimiento de las obligaciones en materia del impuesto sobre la renta.

La LICI utiliza varios mecanismos para evitar la evasión, entre los que cabe destacar:

1. A través de la exclusión del objeto del gravamen de los depósitos en vías distintas al efectivo y de la acreditación de la nueva contribución contra el impuesto sobre la renta, se logra que el nuevo impuesto impacte a los sujetos que perciban depósitos en efectivo que no hayan sido declarados para efectos del impuesto sobre la renta.
2. No afecta a las personas que reciben depósitos de baja cuantía de forma mensual, se propone que el impuesto únicamente se cause sobre los depósitos en efectivo que superen \$20,000.00 mensuales, considerando la suma de todas las cuentas que tenga un contribuyente en una institución financiera, con el propósito de evitar que el gravamen llegue a impactar las operaciones que ordinariamente un individuo o una familia requiere efectuar para la satisfacción de sus necesidades básicas.

El Objeto de la LICI es el siguiente:

Gravar aquellos ingresos que no están sustentados en una actividad inscrita ante el Registro Federal de Contribuyentes y ampliar la base de contribuyentes para lograr una mayor equidad en la obligación de contribuir al gasto público, ya que aquellos contribuyentes que tributen en el impuesto sobre la renta podrán acreditar el monto pagado en el impuesto contra la informalidad, y las personas que no estén dadas de alta en el Registro Federal de Contribuyentes pagarán el referido impuesto por los ingresos obtenidos no declarados y que sean depositados en efectivo en sus cuentas abiertas en el sistema financiero.

La LICI también tiene una finalidad extra-fiscal:

Cobra especial relevancia y se enmarca en la facultad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido al legislador para establecer contribuciones que, aunado al propósito recaudatorio, existan instrumentos eficaces de política financiera, económica y social.

La Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007 y entró en vigor el 1 de Julio de

2008.⁷ El IDE es un impuesto que se aplica al importe excedente de 25,000 pesos en los depósitos en efectivo realizados en las instituciones del sistema financiero, ya sea por uno o por la suma de varios depósitos en el mes. El impuesto se calcula multiplicando el importe que excede de 25,000 pesos por la tasa de 2%. También debe pagarse el impuesto de 2% por adquirir cheques de caja en efectivo sin importar el monto.

Para nosotros es importante este impuesto porque, como se ha observado, las personas físicas que integran el REPECO realizan transacciones en efectivo y en algunos casos, cuando existe remanente, lo depositan en cuentas bancarias, siendo de esta forma sujetos del IDE. Los agentes económicos del REPECO pueden quedar exentos de este impuesto en caso de que los depósitos en efectivo que se realicen en cuentas propias sean motivados por créditos que les hayan sido otorgados por instituciones del sistema financiero, hasta por el monto adeudado a dichas instituciones.

El impuesto será recaudado por las instituciones del sistema financiero (bancos, casas de bolsa y sociedades de inversión, entre otras) en las que tengan abiertas las cuentas los contribuyentes. Cuando no existan fondos suficientes para hacer la recaudación del impuesto, las instituciones financieras harán la recaudación en el momento en que se realice algún depósito, durante el año, en cualquiera de las cuentas que tenga el contribuyente.

El pago se realiza el último día del mes de que se trate, salvo en depósitos a plazo cuyo monto individual exceda de \$ 25,000.00 en los cuales se debe recaudar el impuesto en el momento en que se realicen dichos depósitos. Las instituciones financieras pueden recaudar el impuesto el día del corte de la cuenta en la que se hayan realizado los depósitos o, a falta de fondos, indistintamente de cualquiera de las cuentas que tenga abiertas el contribuyente en la institución de que se trate. En el caso de adquisición de cheques de caja la recaudación del impuesto se realizará en el momento de dicha adquisición y sobre el monto pagado en efectivo.

⁷ Si el lector considera necesario consultar los artículos que contiene la Ley del Impuesto sobre Depósitos en Efectivo puede consultarlos en www.sat.gob.mx, Información Fiscal, Legislación y Normatividad, Leyes, Año 2008.

Las instituciones del sistema financiero que recauden el impuesto deben entregar al contribuyente de forma mensual y anual las constancias que acrediten el IDE recaudado o, en su caso, el importe no recaudado. Las constancias mensuales deben enviarse a más tardar el día 10 del mes de calendario siguiente al mes de que se trate, y la anual a más tardar el día 15 de febrero del año de calendario de que se trate. Se tendrá por cumplida dicha obligación cuando a petición de los contribuyentes las instituciones emitan las constancias en forma electrónica con la información establecida.

Los contribuyentes pueden acreditar (restar) el monto del IDE efectivamente pagado en el mismo mes contra el monto del pago provisional del impuesto sobre la renta (ISR) del mes de que se trate. El remanente del IDE que en su caso resulte podrá restarse o acreditarse contra el ISR retenido a terceros en el mismo mes, por ejemplo, el retenido a los trabajadores. Si después de hacer el acreditamiento anterior existiera una diferencia de IDE, se podrá compensar contra otras contribuciones federales a cargo, por ejemplo, del IETU y el IVA. La diferencia que en su caso resulte después de la compensación podrá solicitarse en devolución, siempre que sea dictaminada por contador público registrado. El IDE efectivamente pagado también puede restarse del impuesto sobre la renta anual, salvo que haya sido acreditado contra el impuesto sobre la renta retenido a terceros, compensado contra otras contribuciones federales a su cargo o solicitado en devolución.

Si el contribuyente no paga el IDE de acuerdo con la información presentada por las instituciones financieras al SAT, éste comprueba que existe un saldo a pagar por parte de aquél. En este caso la autoridad determinará el crédito fiscal correspondiente, lo notificará a dicho contribuyente y le otorgará un plazo de 10 días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido el plazo, la autoridad requerirá el pago del IDE y lo cobrará con la actualización y recargos que correspondan.

La autoridad Fiscal reconoce que los contribuyentes tienen como principales estrategias para evadir: no registrarse y suspender operaciones, a pesar de seguir realizando actividades como agentes económicos. En el colectivo del REPECO se observa que sólo una parte de su remanente se encuentra en Depósitos Bancarios,

estando el principal del mismo en el patrimonio familiar: casas, autos y joyas que compraron en efectivo.

Actualmente los Notarios Públicos no permiten el uso de efectivo cuando se escrituran bienes inmuebles o se hacen operaciones mercantiles que sobrepasan la cantidad de \$2,000. Además el propio vendedor, por su seguridad jurídico-económica, suele solicitar que las operaciones se realicen a través del banco (cheques certificados, transferencias electrónicas de cuenta a cuenta, transferencias electrónicas a través del Banco de México denominadas SPEI, etc.).

El sector informal de la economía realiza la mayor parte de sus operaciones de compra-venta en efectivo. Al respecto, resulta paradójico que en un país como México caracterizado por la falta de solvencia financiera sea el uso de efectivo el auténtico hilo conductor de la economía informal, que no olvidemos representa un tercio del PIB nacional.

El alcance del IDE es muy limitado. Afecta sólo a aquellos con un exceso de excedentes en efectivo. Aunque a éstos aún les queda otra salida: la compra de divisa extranjera, que pueden comprar al menudeo (poco a poco) en centros cambiarios, donde la divisa se vende en ventanilla. Esta situación se da mucho en la frontera norte de México.

Los pequeños contribuyentes a los que se aplica el REPECO tienen otras estrategias financieras para no realizar depósitos en efectivos que sean gravadas, entre las mismas podemos anotar las siguientes:

1. Obligar al proveedor a aceptar pagos en efectivo (comprar a proveedores evasores o elusores).
2. Llevar su efectivo a depositar en Bancos de Estados Unidos – personalmente o a través de familiares–.
3. Abrir cuentas en distintos bancos a sus familiares en línea recta, para que no sobrepase el límite de \$25,000. etc.

Con relación a la Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única (LIETU)

para el REPECO, cabe señalar que este impuesto pretendió poner obstáculos a la elusión fiscal, en la medida en que establecía una tasa mínima para la actividad empresarial para el ejercicio fiscal 2008 del 16.5%. Este impuesto era complementario del ISR en el caso del REPECO, y se encontraba incluido en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas. Todas ellas decidieron incorporar este impuesto a la cuota integral que incluye el IVA, el ISR y el IDE. Adicionalmente, algunas entidades federativas decidieron que su cuota incluyera un ISR superior a la tasa del 16.5%, por lo que para el ejercicio 2008 la cuota integral de IVA, ISR y IETU permanecía igual.

A continuación pasamos a analizar la exposición de motivos de la iniciativa de la LIETU⁸, sus características principales y el motivo por el cual es un impuesto que tiene como uno de sus objetivos principales limitar y evitar la elusión fiscal. En primer lugar, es importante señalar que en un primer momento la iniciativa de Ley de la LIETU se presentó como: “Contribución Empresarial Tasa Única” y después se revaloró el concepto jurídico, con el fin de darle un carácter unilateral, general y obligatorio. Por tanto se optó por cambiar la palabra “contribución” por “impuesto”.

En términos generales el sentido de la iniciativa fue establecer un impuesto flexible, neutral y competitivo que sirviera para obtener mayores recursos tributarios con efectividad, equidad y proporcionalidad. El gravamen sería directo, de aplicación general y con un mínimo de exenciones; incidiría directamente en quien paga la retribución a los factores de la producción.

La LIETU establece que las personas físicas que hayan optado por pagar el ISR de conformidad con la Sección III del Capítulo II del Título IV (pequeños contribuyentes) de la Ley del Impuesto sobre la Renta, mediante estimativa que practiquen las autoridades fiscales, pagarán el IETU⁹ conforme a la estimación que realicen dichas autoridades.

⁸ La LIETU puede consultarse en www.gaceta.diputados.gob.mx, (Información consultada el 24 de noviembre de 2007).

⁹ Si el lector considera necesario acudir a los artículos que contiene la “Ley del Impuesto Empresarial Tasa Única”, puede consultarla en www.sat.gob.mx Información Fiscal. Legislación y Normatividad. Leyes. Año 2008.

En el caso de los REPECO se anotaba que las autoridades fiscales estimarían el monto de los ingresos y las deducciones del ejercicio correspondientes a las actividades gravadas, por las que el contribuyente estuviere obligado al pago del IETU. Por otro lado, las entidades federativas que hubiesen celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un convenio de coordinación para la administración del ISR, a cargo de las personas físicas que tributaran conforme al régimen de pequeños contribuyentes, de acuerdo con lo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, estarían obligadas a ejercer las facultades a que se refiere el citado convenio a efectos de administrar también el IETU a cargo de estos contribuyentes, y deberían practicar la estimativa prevista en el mismo. Las entidades federativas recibirían como incentivo el 100% de la recaudación que obtuvieran por el citado concepto.

Las entidades federativas que hubieran celebrado el convenio antes mencionado debían, en una sola cuota, recaudar el IVA, el ISR y el IETU a cargo de estos contribuyentes, así como las contribuciones y derechos locales que dichas entidades determinaran. Cuando los contribuyentes tuvieran establecimientos, sucursales o agencias en dos o más entidades federativas se establecería una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto empresarial en una tasa única, correspondiente a las actividades realizadas en la Entidad de que se trate. En este caso se determinaba una cuota fija integrada en cada una de ellas, considerando el Impuesto al Valor Agregado correspondiente a las actividades realizadas en la Entidad de que se trate y los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única sobre los ingresos obtenidos. La cesión administración y de recaudación del IETU del REPECO a las entidades federativas permitió a los pequeños contribuyentes, que cotizaban en ese régimen fiscal, no llevar contabilidad y expedir comprobantes fiscales lo que abrió la posibilidad de realzar prácticas de elusión.

Es importante considerar que de acuerdo con el artículo décimo octavo transitorio, mientras las autoridades fiscales estimaban la cuota del IETU, los pequeños contribuyentes integraban el IETU en la determinación estimativa para los efectos del ISR. Además, el artículo segundo del Decreto aparecido en el Diario

Oficial de la Federación el 27 de febrero 2008¹⁰ indica que los contribuyentes que realicen el pago de los impuestos sobre la renta empresarial a tasa única y al valor agregado, mediante la cuota fija a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior, quedarán relevados durante 2008 de la obligación de llevar el registro de sus ingresos diarios prevista en los artículos: 139 fracción IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 17 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 2-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la obligación de presentar la declaración informativa de los ingresos obtenidos en dicho año, establecida en el cuarto párrafo del artículo 137 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como de la obligación de entregar a sus clientes copia de las notas de venta y conservar originales de las mismas, a que se refiere la fracción V del artículo 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por operaciones por montos de hasta \$100.00.

La carga fiscal del REPECO se limitaba a los impuestos federales de IVA, ISR, IETU e IDE. El cuadro siguiente nos muestra la fecha de publicación en el DOF y la fecha de la firma de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas.

¹⁰ En concreto este es el “Decreto por el que se modifican los diversos por los que se otorgan beneficios fiscales publicados el 8 de diciembre de 2005, el 28 de noviembre de 2006 y el 5 de noviembre de 2007”. Primera Sección.

Figura 10.

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ANEXO 3, (REPECOS IVA, ISR Y EL IETU) VIGENTES, 2008

ENTIDAD FEDERATIVA	FECHA PUBLICACION DOF	FECHA DE FIRMA ANEXO 3 (REPECOS- IVA, ISR)
Aguascalientes	09/01/07	30/06/05
Baja California	21/11/96	22/05/06
Baja California Sur	23/12/96	31/05/06
Campeche	28/12/96	10/05/06
Chiapas	23/12/96	8/07/05
Chihuahua	20/12/96	23/11/05
Coahuila	24/10/06	18/11/04
Colima	18/12/96	30/09/05
Distrito Federal	05/08/03	5/08/03
Durango	22/11/96	24/02/06
Mexico	15/01/07	25/05/06
Guanajuato	22/11/96	14/04/03
Guerrero	28/11/06	16/08/05
Hidalgo	25/11/96	6/03/06
Jalisco	16/06/03	22/04/05
Michoacan	04/07/06	3/05/05
Morelos	19/11/96	7/02/07
Nayarit	20/12/96	21/09/06
Nuevo León	28/12/96	4/07/06
Oaxaca	28/12/96	7/04/06
Puebla	18/12/96	16/08/05
Querétaro	20/12/96	22/05/06
Quinta Roo	28/12/96	23/12/04
San Luis Potosí	18/12/96	16/11/05
Sinaloa	02/06/06	13/10/05
Sonora	10/11/06	17/09/04
Tabasco	28/12/96	16/10/03
Tamaulipas	03/08/06	16/12/05
Tlaxcala	27/11/96	29/03/06
Veracruz	09/01/07	6/07/05
Yucatán	12/07/06	16/05/03
Zacatecas	23/12/96	30/06/05

Fuente: Elaboración Propia, con datos del Diario Oficial de la Federación

El ISR y el IVA hasta el año de 2007 se incluían en una sola cuota que se pagaba bimestralmente y el monto era fijado por cada Entidad Federativa mediante una tabla que contenía rangos por ingresos máximos y mínimos. Dependiendo de la capacidad económica del Estado era el número de rangos que imponía y cuál era la cuota mayor, hasta llegar a los \$2'000,000.

Lo anterior permitía que los pequeños contribuyentes evitaran en todo momento la obtención de la base gravable para el ISR, además de que los exceptuaba de expedir comprobantes fiscales. En el IVA no tomaban en cuenta la diversidad de tasas que contenía este impuesto, que eran del 0%, 10%, 15% y exentos.

Para 2008 surgen dos nuevos impuestos el IETU y el IDE, el primero se incluye en la cuota para aquellas entidades federativas que tienen firmado el Convenio de Colaboración Administrativa. Además, en el entero del IETU sólo los pequeños contribuyentes que hubieran optado por pagar el ISR mediante estimativa de las autoridades fiscales lo pagaban. Hasta en tanto las autoridades estimaran la cuota del IETU, las personas físicas que pagaran el ISR en el régimen de pequeños contribuyentes consideraban que el IETU formaba parte de la determinación estimativa para los efectos del ISR.¹¹ Lo anterior con fundamento legal en el artículo 17 y artículo décimo octavo transitorio de la LIETU.

En algunas entidades, como Nuevo León, el pago era trimestral e incluía el IETU. En contrapartida otras como el D.F. decidieron que sus cuotas permanecieran iguales y su pago fuera bimestral, es decir, impusieron al IETU una tasa cero para los pequeños contribuyentes. Por otro lado, el IDE sería enterado por cada pequeño contribuyente cuando depositara en efectivo en sus cuentas bancarias y sólo cuando la cantidad fuera de \$25,000 o más. El monto que excediera de los \$25,000 sería gravado con la tasa del 2%. El periodo de pago era mensual.

Con relación a lo que sucedía en el Distrito Federal, las autoridades locales estimarían las cuotas a pagar por los pequeños contribuyentes de ISR, IVA y el IETU, las cuales no se modificaron en el ejercicio fiscal de 2008 que nos sirve de referencia. Las autoridades fiscales explicaron ante la Asamblea Legislativa del

¹¹ En www.diputados.gob.mx. “Apartado de Leyes y Reglamentos Federales”. Ley del Impuesto Empresarial Tasa Única, vigente, 2008, (Información consultada el 25 de noviembre de 2007).

D.F. que de acuerdo a las corridas financieras que se efectuaron para el cálculo del IETU, en el caso de los pequeños contribuyentes éste daría como resultado algo muy similar al ISR.¹²

Los Ejemplos que se toman en consideración en este capítulo corresponden a la Entidad Federativa del D.F. Con el objeto de poner un mayor énfasis en la prácticas de evasión y elusión fiscal y la derrama de no entero de impuestos que representan para el Fisco Federal y de la Entidad Federativa, que por supuesto si fueran multiplicados por los aproximadamente los 3'200,000 que se tienen registrados en el RFC, la recaudación bruta sería mucho mayor. Por otro lado, en caso de incumplimiento también se podría incrementar la recaudación secundaria obtenida mediante la fiscalización. Los casos prácticos que se presentan a continuación, por el domicilio fiscal que señalan los contribuyentes, se encuentran sujetos a la Administración Tributaria del D.F.

3.2 Casos prácticos de evasión y elusión fiscal

del repeco

Los datos fiscales utilizados para determinar la carga tributaria de los contribuyentes que son sujeto de estudio y los datos personales son ficticios, ello al fin de guardar la confidencialidad de los mismos.

En cuanto a la evasión fiscal, el caso que se presenta a continuación es real, fue narrado por el mismo evasor. El contribuyente solicitó que sus datos personales fueran confidenciales, motivo por el cual han sido cambiados. La entrevista al “pequeño contribuyente” que evade fue realizada por la Dra. Ma. del Rocío Vega Budar. A continuación se describe en términos generales lo que el evasor dijo.

¹² Véase www.diputados.gob.mx “Boletín N°. 2362 Pide Comisión de Hacienda a CSP diagnóstico nacional para saber cómo se está aplicando el IETU La Comisión de Hacienda y Crédito Público, que preside el diputado Jorge Estefan Chidiac (PRI)”. (Información consultada el 26 de noviembre de 2007).

Soy de nacionalidad española y llegué a México en el año de 1940, junto con mi familia que era perseguida por sus ideas liberales. Éramos 4 miembros: mi madre, mi padre, mi hermana y yo, que en aquel entonces tenía 3 años de edad. Llegamos “con una mano atrás y otra adelante”, pero la hermana patria nos recibió con las manos abiertas. Los mexicanos siempre serán nuestros hermanos, nos permitieron poner un “pequeño negocio” en la colonia San Rafael, en la calle de Sadit Carnot No. 56, y al final del año de 1940 teníamos un local que expendía café y algún licor.

El negocio fue creciendo y para el año de 1950 era una de las cantinas más concurridas de la zona. Yo, José Martín de Porres, crecí junto con el negocio. Mi padre falleció en 1990 y heredé el “pequeño negocio”. Las ventas suben y bajan, pero el servicio que presto es de “primera necesidad”. A pesar de mi agradecimiento a la hermana patria nunca he enterado impuestos. Mi licencia para la venta de alimentos y bebidas está en orden. Me puedo jactar de que la cantina es la más antigua de la zona y dentro de las primeras más viejas de la ciudad. Nos anunciamos en forma constante en volantes, y la mejor publicidad es el boca a boca.

A mi esposa, la Sra. Ma. Lourdes Vega Vega, le di de alta como persona física, como “pequeño contribuyente” en el año de 1998 (01/01/1998) con domicilio fiscal en mi domicilio fiscal –es la casa de junto–, para poder expedir facturas. La primera suspensión fue el 30/01/1998. Cada 2 años realizó la misma operación: obtengo la autorización para emitir comprobantes fiscales, los imprimo y en el mismo mes suspendo la actividad, y para que mi esposa no esté en falta fiscal, se cubre la obligación fiscal de presentación de declaraciones semestrales, mensuales y anuales, según sea el ejercicio fiscal de que se trate. Se declaran ingresos acumulables de cero (0) y por lo tanto su pago es (0). Yo no estoy inscrito en el RFC y mi esposa también es de nacionalidad española. Cumplimos con lo que la ley señala “sólo pagan impuestos los mexicanos”, por eso no nos preocupamos de nada. Mis hijos si son mexicanos, pero el negocio no es de ellos, el negocio es mío.

Tenemos facturas siempre vigentes, por si algún cliente “solicita factura”; esto sucede muy esporádicamente, pero siempre hay despistados. Mi clientela cotidiana, la de siempre –algunos de ellos entraban desde adolescentes–, no necesita factura, porque ellos no asisten para tener deducciones fiscales. Ellos comen y beben lo mejor por un pago justo. Mi cantina presta un servicio que es el mejor del rumbo; y para el personal de la Compañía de Telmex y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que se encuentran a unas calles, su mejor referencia.

Siempre he dicho que México es un país para hacer negocio, lástima que las autoridades sean corruptas y se roben todo. Yo no pago impuestos porque no tengo dinero. La utilidad que proporciona el negocio ha sido significativa: mis cuatros hijos son contadores públicos del Instituto Politécnico Nacional, tengo un patrimonio sustancial –8 casas, autos, joyas, inversiones bancarias, etc.–. No pago impuestos porque he trabajado arduamente y nadie me ha regalado nada, y, por lo tanto, yo no regalo mi dinero pagando impuestos para que otros se los roben.

Sí, soy evasor, pero no me importa. Antes que el Estado meta a la cárcel a los que no pagan impuestos debe luchar contra la delincuencia organizada, y para cuando gane esa guerra mi nieto será el dueño del “pequeño negocio”.

Los datos que servían para determinar la carga fiscal, como pequeño contribuyente, del entrevistado eran los siguientes:

1. Su domicilio fiscal se encuentra en calle Sadi Carnot No. 57, Colonia San Rafael, Delegación Cuauhtemoc, México, D.F., CP. 06470. Es inmueble de 3 Pisos, con estacionamiento.
2. La actividad del Pequeño Negocio es venta de alimentos y bebidas alcohólicas y se denomina “Cantina la Familia Española”, sus ventas son al público en general,

3. Obtiene ventas diarias en promedio por \$5,550 MN porque vende aproximadamente \$2'000,000.00 anuales, por lo que debía registrarse como REPECO.
4. Debía de acudir a la Secretaría de Finanzas del D.F., para registrarse en el REPECO y llenar el cuestionario para determinar su cuota, que de acuerdo a la tabla vigente en 2008, año de la entrevista, sería la máxima: \$35,000 bimestrales.

La tabla vigente en el D.F. en 2008, de acuerdo a la modificación del artículo 2C de la LIVA incluía lo referente a los impuestos ISR e IVA. Consideramos que la Cuota Fija permanece igual e incluye, a partir del año considerado, lo correspondiente al IETU.

Figura 11.
Cuota fija bimestral del D.F para REPECO

INGRESOS MÍNIMOS	INGRESOS MÁXIMOS	CUOTA INTEGRADA
\$ 0.01	\$ 10,000.00	\$ 200.00
\$ 10,000.01	\$ 15,000.00	\$ 300.00
\$ 15,000.01	\$ 20,000.00	\$ 500.00
\$ 20,000.01	\$ 30,000.00	\$ 1,000.00
\$ 30,000.01	\$ 40,000.00	\$ 1,500.00
\$ 40,000.01	\$ 50,000.00	\$ 2,000.00
\$ 50,000.01	\$ 100,000.00	\$ 3,500.00
\$ 100,000.01	\$ 150,000.00	\$ 7,500.00
\$ 150,000.01	\$ 200,000.00	\$ 10,500.00
\$ 200,000.01	\$ 250,000.00	\$ 13,500.00
\$ 250,000.01	\$ 300,000.00	\$ 19,000.00
\$ 300,000.01	EN ADELANTE	\$ 35,000.00

Fuente: www.finanzas.df.gob.mx en su apartado de “Avisos, IVA REPECO”. Información consultada el 16/07/2008.

NOTA: Esta información está actualizada conforme a la décimo segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio 2006, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2007.

Destacar que la información contenida no libera a los contribuyentes de cumplir con otros requisitos y obligaciones establecidas en las leyes y reglamentos aplicables. Siguiendo con los datos que servían para determinar la carga fiscal del contribuyente, tenemos estos otros:

5. Sus ventas y compras son en efectivo, no acepta pago con tarjetas de crédito. Sus clientes cotidianos, sólo en casos excepcionales acuden al crédito, porque son muy pagadores y siempre regresan. Sus proveedores lo conocen y todo lo compra al contado y lo paga en efectivo. Así nadie pierde, porque siempre le dan un descuento sustancial.
6. La cuenta bancaria en la que siempre ha depositado sus ahorros es la de su padre. Él era cotitular cuando murió, por lo tanto ahora es el titular, pero los estados de cuenta siempre se referencian al nombre del Sr. José Martín de Porres Porres, que es igual a su nombre. En la huida de España le expidieron en Galicia un acta de nacimiento con el mismo nombre de su padre José Martín de Porres Porres. sus papeles de identificación, como pasaporte, tienen el mismo nombre. Es decir, está vivo pero también está muerto. Esto es una bendición fiscal.
7. Le preocupa el IDE porque ahora que deposite en su cuenta de ahorros –sus depósitos son como de \$1'000,000 al año– le van a retener el 2%, por eso ha decidido que sus hijos le endosen los cheques que cobran y él les dé el efectivo, depositando en documentos, lo que le hace no sujeto al impuesto.
8. El contribuyente para ajustar su carga fiscal al REPECO señalaba que sus ingresos son de \$2'000,000. El cálculo de la carga tributaria se realizaba en dos regímenes fiscales: REPECO e Intermedio¹³, descartando el de

13 En www.diputados.gob.mx En el apartado Leyes Federales. “Ley del Impuesto Sobre la Renta, Vigente, 2008”. En su artículo 134 que señala: “Los contribuyentes personas físicas que realicen exclusivamente actividades empresariales, cuyos ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior por dichas actividades no hubiesen excedido de \$4'000,000.00, aplicarán las disposiciones de la Sección I de este Capítulo y podrán estar a lo siguiente:
I. Llevarán un solo libro de ingresos, egresos y de registro de inversiones y deducciones, en lugar de llevar la contabilidad a que se refiere la fracción II del artículo 133 de esta Ley...”.

Persona Física con actividad empresarial, porque éste implicaba llevar contabilidad compleja, como lo señala el Código Fiscal de la Federación (CFF), el Reglamento del Código Fiscal de la Federación (RCFF) y el LISR.¹⁴

9. La razón fundamental de que el contribuyente sugiera que es un “pequeño contribuyente” es que le permite realizar prácticas de evasión fiscal, ya que no está obligado a llevar contabilidad, conforme a la legislación fiscal vigente, anteriormente citada.

Con el fin de demostrar el monto de la evasión se elabora un caso práctico que se divide en tres partes, para determinar la carga tributaria, para el mes de enero de 2008, y se realiza una proyección para su pago anual, suponiendo que todos son iguales para los 12 meses cuando tributa bajo el Régimen Intermedio.

- A) REPECO, creyendo al contribuyente que su ingreso es de \$2'000,000 al año.
- B) Régimen Intermedio, porque de acuerdo a la estimativa de la autoridad el contribuyente restaba \$45 a su ingreso diario para conservar los beneficios del REPECO.
- C) Total de Evasión Fiscal por no estar inscrito ni como REPECO ni en el Régimen Intermedio.

¹⁴ En www.diputados.gob.mx En el apartado Leyes Federales. “Código Fiscal de la Federación, 2008”. artículo 28. “Reglamento del Código Fiscal de la Federación, Vigente 2006”, Artículos 26, 27, 28 y 29. “Ley de Impuesto al Valor Agregado, Vigente 2008”, artículo 32, Fracción I. “Ley del Impuesto Sobre la Renta, Vigente 2008”. artículo 133.

**CASO PRÁCTICO
EVASIÓN FISCAL**

DATOS GENERALES

Restaurante (Con licencia de Bebidas Alcohólicas)
Ingresos estimados Diarios
Ingresos Mensuales
Actividad:

"Cantina la Familia Española"
5,556
166,667
Alimentos al público en general

**DETERMINACIÓN DEL ENTERO
DE IVA ISR Y IETU.**

A) RÉGIMEN PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES

Ingresos Estimados 2,000,000
Entre 12 meses 12
Ingreso Mensual 166,667
Por 2 meses 2
Ingreso Bimestral 333,333
Cuota Semestral 35,000

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES			
TABLA DE LA CUOTA FIJA BIMESTRAL			
INGRESOS	INGRESOS	FIJA BIMESTRAL	CUOTA INTEGRADA
\$0.01	\$10,000.00		\$200.00
\$10,000.01	\$15,000.00		\$300.00
\$15,000.01	\$20,000.00		\$500.00
\$20,000.01	\$30,000.00		\$1,000.00
\$30,000.01	\$40,000.00		\$1,500.00
\$40,000.01	\$50,000.00		\$2,000.00
\$50,000.01	\$100,000.00		\$3,500.00
\$100,000.01	\$150,000.00		\$7,500.00
\$150,000.01	\$200,000.00		\$10,500.00
\$200,000.01	\$250,000.00		\$13,500.00
\$250,000.01	\$300,000.00		\$19,000.00
\$300,000.01	EN ADELANTE		\$35,000.00

FUENTE: www.finanzas.df.gob. Información extraída el 13/07/2008

**Nota: El D.F. mantuvo su cuota por rango de ingresos y ésta incluye: IVA, ISR y IETU.
EL CONTRIBUYENTE PAGARÍA UNA CUOTA BIMESTRAL DE \$35,000 Y SU PAGO POR TODO EL EJERCICIO 2008 SERÍA DE 420,000**

**CONTINÚA CASO PRÁCTICO
DE EVASIÓN FISCAL**

CON EL FIN DE DEMOSTRAR QUE EL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES FOMENTA LA ELUSIÓN FISCAL SE SUPONDRÁ QUE EL CONTRIBUYENTE OBTIENE 6,000 PESOS DIARIOS ("EL PEQUEÑO NEGOCIO" ESTÁ ABIERTO 350 DÍAS AL AÑO, NO ABRE 5 DÍAS EN SEMANA SANTA Y 5 DÍAS EN DICIEMBRE), LO QUE ORIGINA UN INGRESO DE \$2,130,000 PESOS AL AÑO, POR LO QUE DEBERÍA PAGAR COMO PERSONA FÍSICA CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL.

B. RÉGIMEN INTERMEDIO

Motivos de la selección del régimen entre actividad empresarial y/o profesional y el intermedio

1) ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y/O PROFESIONAL

Llevar contabilidad y conservarla conforme a CFF (Art. 28); el RFC (Art. 26, 27, 28 y 29) y LIRS (133)

Para cumplir con esta obligación se deben llevar como mínimo los libros: diario y mayor, de manera manual, mecanizada o electrónica, y registrar las operaciones que permitan lo siguiente:

- 1) Identificar cada venta que se realice y relacionarse con la documentación que se expida.
- 2) Identificar las compras e inversiones que se realicen para la actividad del negocio, en donde pueda precisarse la fecha de adquisición del bien o de la inversión.
- 3) Relacionar cada operación con los saldos finales de las cuentas.
- 4) Formular estados de posición financiera.
- 5) Relacionar el estado de posición financiera con las cuentas de cada operación.
- 6) Asegurarse de registrar todas las operaciones y garantizar que se asienten correctamente en los sistemas electrónicos que se tengan para ello.
- 7) Identificar las contribuciones que se deben devolver o cancelar, por ejemplo los productos que se vendan y sean objeto de IVA. Igualmente, los descuentos y bonificaciones que se hagan.
- 8) Identificar los bienes, distinguiendo entre los adquiridos o producidos, los que corresponden a materias primas y productos terminados o semiterminados, los vendidos, donados o destruidos.

Asimismo, se registra en la contabilidad la destrucción o la donación de las mercancías o de los bienes en el año en que esto se lleva a cabo.

Las anotaciones deben ser separadas para que se distingan una de la otra, y deberán realizarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se realicen las operaciones.

La contabilidad se debe llevar en el domicilio, es decir, en el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

2) INTERMEDIO

Llevar contabilidad (LISR Art. 134)

Esta obligación puede cumplirla llevando sólo un libro de ingresos, egresos y de registro de inversiones y deducciones, lo cual puede hacerlo él mismo.

La contabilidad, incluye todos los documentos de carácter fiscal y debe conservarla por un período de cinco años.

CONTINUÁ CASO PRÁCTICO
DE EVASIÓN FISCAL

B) DETERMINACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA DE ISR, IVA y IETU.

8.1) **ISR MENSUAL**
Ingresos reales Mensuales 180,000

Deducciones (75% presuntiva) 135,000 (art. 90, frac. VI de la LISR)
Base Gravable **45,000**
ISR A CARGO (Conforme a Tarifa del art. 113 **9,239**
LISR)

Tarifa para el pago provisional del mes de enero de 2008 aplicable a los ingresos que perciban los contribuyentes a que se refiere el Capítulo II, Secciones I y II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta			
Limite inferior	Limite superior	Cuota fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del limite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	496.07	0	1.92
496.08	4,210.41	9.52	6.4
4,210.42	7,399.42	247.23	10.8
7,399.43	8,601.50	594.24	16
8,601.51	10,298.35	786.55	17.92
10,298.36	20,770.29	1,090.62	19.94
20,770.30	32,736.83	3,178.30	21.95
32,736.84	En adelante	5,805.20	28

Actividad	RÉGIMEN INTERMEDIO	180,000
Ejercicio	2008	135,000
Periodo	ENERO	45,000
DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO		32,737
Artículo 113 LISR	INGRESOS	<u>12,263</u>
	DEDUCCIONES AUTORIZADAS	28%
	BASE GRAVABLE	3,434
	LÍMITE INFERIOR 113	5,805
	EXCEDENTE DEL LÍMITE INFERIOR	9,239
MENOS	POR	
IGUAL	PORCENTAJE PARA APLICARSE SOBRE EL EXCEDENTE DEL LÍMITE INFERIOR	
	IGUAL	
	IMPUESTO MARGINAL	
	MÁS	
	CUOTA FIJA	
	IGUAL	
	IMPUESTO	

CONTINÚA CASO PRÁCTICO DE EVASIÓN FISCAL
B. 2) DETERMINACIÓN DEL IVA DEL MES DE ENERO DE 2008

Cálculo del pago mensual

- Los Ingresos 100% (tasa del 15%)
- Las deducciones 75% (tasa del 15%) y 25% (tasa del 0%)

Erogaciones efectivamente pagadas y cobradas

IVA Traslado (15%)	27,000
IVA Acreditable	15,188
<i>Exentos (135,000* .25)</i> <i>Tasa 15% (135,000*.75) Incluye gastos por \$40,000, que son salarios y mantenimiento de la Cantina.</i>	<hr/>
IVA POR PAGAR	<u>11,813</u>

B. 3) PAGO PROVISIONAL DEL IETU DEL MES DE ENERO DE 2008

Base Gravable	45,000
Tasa del IETU	<u>0.165</u>
IETU a cargo del periodo	7,425
Menos crédito mensual actualizado del periodo por inventarios para 2008	<u>96</u>
Resultado	7,329
Menos, crédito por sueldos y salarios y aportaciones de seguridad social	—
Menos ISR propio del periodo	9,239
Igual, pago provisional del IETU a cargo	1,910
Menos, pagos del IETU de periodos anteriores correspondientes al mismo ejercicio	—
IETU A CARGO	- 1,910
Ingresos de IETU	-
Ingresos acumulables al mes anterior	180,000
Ventas cobradas	-
Bonificaciones y descuentos	<u>180,000</u>
Suma del periodo	
Menos:	
Deducción del IETU acumuladas al periodo (efectivamente pagadas)	
Deducciones acumuladas al mes anterior	
Compra de mercancías exentas	
Compra de mercancías gravadas	115,000 Total de deducciones, menos \$20,000 de gastos
Gastos deducibles, efectivamente pagados, acumulados	20,000 Incluye salarios, teléfono y mantenimiento del local
Gastos deducibles, registrados en el mes y pagados en el mes siguiente	
Menos:	
Pérdida en cambios no realizada	
Base Gravable	<u>45,000</u>

CONTINÚA CASO PRACTICO DE EVASIÓN

Crédito Fiscal actualizado para inventarios 2008.	115,000	Es el total de deducciones menos \$20,000 de gastos
Inventario de mercancías al 31 de diciembre de 2007	0.165	
Factor para 2008 (0.165)	18,975	
Resultado	<u>0.0600</u>	
Porcentaje	1,139	
Crédito fiscal del ejercicio por inventarios	12	
Crédito fiscal mensual por inventarios	95	
Factor de actualización para pagos provisionales 2008	<u>1.016</u>	
Crédito Fiscal mensual actualizado	96	

C) EVASIÓN FISCAL DE LA CARGA TRIBUTARIA, BAJO EL RÉGIMEN DE INTERMEDIO COMPARADA CON REPECO

ISR	9,239	
IVA	11,813	
IETU	-1,910	
POR 2 (BIMESTRAL)	38,282	
IOE		
TOTAL DE EVASIÓN	38,282	Bimestral
Menos cuota Fija paga como REPECO 2008	<u>35,000</u>	
Impuesto no enterado por adherirse al REPECO	<u>3,282.20</u>	
Bimestral		
Impuesto no enterado por adherirse al REPECO Anual	<u>19,693.17</u>	

Como se observa, en el caso práctico de evasión, el contribuyente si tributaba como se presume debe ser. Bajo el Régimen Intermedio pagaría por los impuestos de ISR, IVA y IETU la cantidad de \$459,386. Si bien es significativo el no entero del impuesto, y lo que es más relevante, la Autoridad Fiscal no puede determinar a través de la contabilidad su base gravable en cada uno de los impuestos: ISR, IVA e IETU, por lo que el margen de evasión puede ser ilimitado

Con respecto a la elusión fiscal, el supuesto principal que se utiliza para definirla es que el contribuyente engañaba a la autoridad disminuyendo sus ingresos, se adhería al Convenio de Colaboración Administrativa y se registraba ante el D.F., bajo el REPECO. Además que se le permitía no expedir comprobantes fiscales por sus actividades comerciales, lo que implicaba una excelente oportunidad para omitir ingresos “legalmente”. Adicionalmente, con el fin de no ser detectado, todos sus cobros y pagos los realizaba en efectivo, no dejando rastro para poder ser fiscalizado, salvo uno que es de carácter obligatorio para participar en la XXVII Feria de Texcoco: el pago de la renta mediante cheque. Aun así buscaba engañar a la autoridad, y lo emitía como un cheque de caja.

A continuación se da una información detallada de como realiza su actividad económica, a la que vamos a denominar “Restaurante la Birria de México”.

1. El contribuyente se da de alta en el REPECO el 24/12/2007, se trata del Sr. Juan Pérez Pérez.

Señala como su domicilio fiscal a la calle de Av. Juárez, ·1. Colonia Centro, México, D.F., C.P. 63000.

2. Compra la carne en el mes de diciembre porque existe la oportunidad de un precio por debajo del mercado, que le ofrece un intermediario porque fue rechazada por grupo Sigma Alimentos SA de CV, por no cumplir con normas fitosanitarias. El vendedor a cambio de que le sea pagado en efectivo el mismo día le garantiza la refrigeración hasta el mes de abril de 2008.
3. No realiza ninguna operación de venta hasta el 3/03/2008.

La XXVII Feria de Texcoco se llevó a cabo del 3 al 30 de marzo de 2008. Existieron 40 locales con venta de comida y bebidas alcohólicas.

4. En la Feria de Texcoco está el establecimiento de comida y venta de bebidas alcohólicas “Restaurante La Birria Mexicana”. En la misma obtiene ingresos por la venta de alimentos al público en general, el consumo promedio por persona es de \$400.00 MN, estimándose ingresos

por el periodo en el que participó en la feria, que corresponden al mes de marzo de 2008, por \$6,000,000.00. Es importante anotar que el espacio que ocupa tiene 50 mesas de 4 con cuatro sillas, por lo que se presume atiende en promedio 555 personas aproximadamente.

5. Tiene un letrero en la entrada que señala que sólo se aceptan pagos en efectivo. Si el comensal opta por pagar con tarjeta de crédito y requiere nota de consumo y/o cualquier otro comprobante fiscal, el capitán de meseros le indica que “NO FACTURAN ni entregan NOTAS DE CONSUMO”, y que sólo se acepta pago en efectivo, como se señala a la entrada del “Pequeño Negocio”. Lo único que le podrían entregar es una nota de remisión por la cantidad pagada, que no contiene ningún requisito fiscal.
6. El total de ingresos en efectivo que percibe lo deposita en su totalidad (100%) en la cuenta bancaria de su esposa, de la que es cotitular, el mes de mayo de 2008. En esta fecha aún no entraba en vigor la LIDE.
7. Todas las erogaciones que realiza son en efectivo y representan el 75% de sus ingresos –conoce la utilidad presuntiva que señala la LISR, vigente en 2008 en su artículo 90-. La única excepción es el pago por la renta del espacio en la Feria de Texcoco que realiza mediante cheque de caja que compra en el Banco Banamex S.A. de C.V., sucursal No. 136. Retira el efectivo de la cuenta bancaria a nombre de su esposa, la cual es cotitular. El importe del Cheque de caja es por un monto de \$100,000. No entera el IDE porque la ley entra en vigor a partir del 1 de julio de 2008.

La autoridad fiscal detecta la elusión fiscal porque solicita al Fideicomiso de la Feria de Texcoco el registro del arrendatario de todos los locales, así como su giro y su forma de pago

8. Por los ingresos que obtiene el contribuyente debe de tributar bajo el Régimen de las Personas Físicas con Actividad Empresarial y/o Profesional. La intención del Contribuyente es evadir por lo que decide

tributar en el REPECO, declarando ingresos por \$100,000.00 por el tiempo que dura la Feria, con la excusa de realizar actos con el público en general y por ende no tiene la obligación del pago de IVA.

9. Este contribuyente no está registrado como empleador –sus trabajadores no están inscritos en la seguridad social, además que su pago es por semana y en efectivo–. No tiene deducciones por Inversiones de Activo Fijo, por lo que estos dos rubros no impactan en el cálculo de ISR
10. Los Impuestos evadidos son: ISR, IVA y IETU por el mes de marzo de 2008. Al iniciar la autoridad fiscal el ejercicio de sus facultades de comprobación de las obligaciones fiscales, el contribuyente argumenta que por ser REPECO no está obligado a llevar contabilidad. Lo único que encuentra la autoridad fiscal es su cuenta bancaria, al solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Cuentas Abiertas a su nombre), que curiosamente coincide con la presuntiva, es decir, sólo depósito en efectivo el 25% de las ventas que corresponde a un monto de \$1'500,000 y un retiro de \$100,000 que se presume es para la compra del cheque de caja por la fecha en que se realizó. El contribuyente no presenta ninguna documentación contable y solicita a la autoridad fiscal se le aplique el Art. 90 de la LISR referente a la presuntiva de utilidad.
11. Al carecer de contabilidad y documentación a nombre del contribuyente la autoridad fiscal no le puede imputar ingresos o gastos, y le determina un crédito fiscal mediante presuntiva.

Con el fin de demostrar el monto de la evasión se elabora un caso práctico que se divide en tres partes, lo cual permite determinar la carga tributaria.

- A) Entero del Contribuyente por el mes de marzo de 2008 que efectuó como REPECO, porque vende al público en general y sus ingresos declarados fueron de \$100,000.00.
- B) Régimen de Actividad Empresarial de las Personas Físicas, en virtud de que sus ingresos anuales, sin contar los tres primeros meses que están

en cero (0), y después cada mes acude a una feria a nivel estatal durante el periodo de marzo a octubre, es decir ocho meses, destacando por su importancia la de Aguascalientes, Tlaquepaque y Pachuca. Se presume que sus ingresos mensuales permanecen constantes en estos meses.

- C) Total de la Elusión Fiscal mensual y proyectada anualmente por estar inscrito como REPECO y no en el Régimen que le Corresponde, que es de Actividad Empresarial y/o Profesional para las Personas Físicas¹.

Si el contribuyente en su intento de engañar a la autoridad fiscal no aplica la elusión fiscal basada en lagunas de ley, es decir, “de acuerdo a las disposiciones fiscales”, se puede incurrir en infracciones, sanciones y delitos como lo señala el CFE, vigente en 2008².

1) Infracciones.

- Artículo 81.- Relacionadas con la obligación de pago de contribuciones, declaraciones, solicitudes, avisos, etc.
- Artículo 83.- Relacionadas con la obligación de llevar la contabilidad.
- Artículo 85.- Relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación.

2) Sanciones:

- Art.- 109.- Infracciones que se sancionan con las mismas penas que el delito de defraudación fiscal.

¹ En caso de que el lector quiera consultar en forma precisa el Título IV, Sección II y los Artículos del 120 al 132 que corresponden al Régimen de Actividad Empresarial y/o Profesional en la LISR vigente. Ver www.diputados.gob.mx apartado de Leyes Federales. “Ley del Impuesto sobre la Renta, Vigente 2008.”

² En caso de que el lector quiera consultar en forma precisa. Ver www.diputados.gob.mx apartado de Leyes Federales. “Código Fiscal de la Federación, Vigente 2008”.

3) Delitos

- Art.- 92.- En qué casos se procede penalmente por delitos fiscales.
- Art.- 95.- Quienes son responsables de los delitos fiscales.
- Art.- 96.- Responsabilidad de encubrimiento en los delitos fiscales.

Por no tener los elementos suficientes para determinar el dolo y la mala fe del contribuyente sujeto a estudio, así como su maquinación, –en México, el que acusa prueba, y la autoridad fiscal no tiene documentos que hagan prueba plena de la conducta delictiva fiscal– únicamente se anotan las infracciones, sanciones y delitos en los que pudo incurrir el contribuyente.

**CASO PRÁCTICO
ELUSIÓN FISCAL**

DATOS GENERALES
 Restaurante de comida
 Ingresos estimados diarios
 Ingresos mensuales
 Actividad:

"La Birria Mexicana", ubicada en la Feria de Texcoco
 400.00
 6 000,000.00
 Alimentos al público en general

**DETERMINACIÓN DEL ENTERO
DE IVA, ISR Y IETU**

A) RÉGIMEN PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES

PAGO CUOTA FIJA

Ingresos estimados
 Entre 12 meses
 Ingreso mensual
 Por 2 meses
 Ingreso Bimestral
 Cuota Bimestral

100,000.00
 12.00
 8,333.33
 2.00
 16,666.67
 \$ 0.00

**GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.
TABLA DE CUOTA FIJA**

TABLA DE LA CUOTA FIJA BIMESTRAL		
INGRESOS	INGRESOS	CUOTA INTEGRADA
\$0.01	\$10,000.00	\$200.00
\$10,000.01	\$15,000.00	\$300.00
\$15,000.01	\$20,000.00	\$500.00
\$20,000.01	\$30,000.00	\$1,000.00
\$30,000.01	\$40,000.00	\$1,500.00
\$40,000.01	\$50,000.00	\$2,000.00
\$50,000.01	\$100,000.00	\$3,500.00
\$100,000.01	\$150,000.00	\$7,500.00
\$150,000.01	\$200,000.00	\$10,500.00
\$200,000.01	\$250,000.00	\$13,500.00
\$250,000.01	\$300,000.00	\$19,000.00
\$300,000.01	EN ADELANTE	\$35,000.00

FUENTE: www.finanzas.df.gob. Información extraída el 13/07/2008

Nota: El D.F. mantuvo su cuota por rango de ingresos y ésta incluye: IVA, ISR y IETU
 El contribuyente pagaría únicamente \$500 el día 17 de mayo de 2008

CONTINÚA CASO PRÁCTICO DE ELUSIÓN FISCAL

PERSONAS FÍSICAS

B) RÉGIMEN DE ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y/O PROFESIONAL

B.1) DETERMINACIÓN DEL ISR DEL MES DE MARZO DE 2008

ISR MENSUAL

Ingresos reales mensuales
Deducciones (75% presuntiva)
Base gravable

6'000,000
4'500,000
1'500,000
409,917

(Art. 90, Frac. VI de la LISR)

ISR A CARGO (Según tarifa de Marzo de 2008)

B.2) DETERMINACIÓN DEL IVA DEL MES DE MARZO DE 2008

Cálculo del Pago mensual

- Los Ingresos, 100% (tasa del 15%)
- Las deducciones 75% (tasa del 15%) y 25% (tasa del 0%)

Erogaciones efectivamente pagadas y cobradas

IVA Traslado (15%)
IVA Acreditado
Exentos (4'500,000 * 25)
506,250

Tasa 15% (4'500,000 * 75) Incluye el pago de la Renta del Local de \$100,000.00 y 450,000 de gastos, salarios, propaganda, etc.

IVA POR PAGAR

B.3) PAGO PROVISIONAL DEL IETU DEL MES DE MARZO DE 2008

Base Gravable

Tasa del IETU
IETU a cargo del periodo
Menos crédito mensual actualizado del periodo por inventarios para 2008

433,125
2,730

Resultado

Menos, crédito por sueldos y salarios y aportaciones de seguridad social.

430,395

Menos ISR propio del periodo

Igual, pago provisional del IETU a cargo
Menos, pagos del IETU de periodos anteriores correspondientes al mismo ejercicio.

409,917
20,479

IETU A CARGO

20,479

Tarifa para el pago provisional del mes de marzo de 2008, aplicable a los ingresos que perciban los contribuyentes a que se refiere el Capítulo II, Secciones I y II, del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta.			
Limite inferior	Limite superior	Cuota fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del limite inferior.
\$	\$	\$	%
0.01	1488.21	0	1.92
1488.22	12,631.23	28.56	6.40
12,631.24	22,198.26	741.69	10.88
22,198.27	25,604.50	1,782.72	16.00
25,604.51	30,895.05	2,359.65	17.92
30,895.06	62,310.85	3,271.86	19.94
62,310.86	98,210.49	9,534.90	21.95
98,210.50	En adelante	17,415.60	28.00

RÉGIMEN INTERMEDIO

2008

MARZO

DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO

Artículo 113 LISR

INGRESOS
DEDUCCIONES AUTORIZADAS
BASE GRAVABLE
LÍMITE INFERIOR 113
EXCEDENTE DEL LÍMITE INFERIOR (L1)
PORCENTAJE PARA APLICARSE SOBRE EL EXCEDENTE DEL (L1)

6'000,000
4'500,000
1'500,000
98,211
1'401,790
28%

IGUAL IMPUESTO MARGINAL
MÁS CUOTA FIJA
IGUAL IMPUESTO

392,501
17,416
409,917

CONTINÚA CASO PRÁCTICO DE ELUSIÓN FISCAL

Ingresos de IETU		
Ingresos acumulables al mes anterior		
Ventas cobradas	<u>6'000,000</u>	
Bonificaciones y descuentos		
Suma del período	<u>6'000,000</u>	
Menos:		
Deducción del IETU acumuladas al período (efectivamente pagadas)		
Deducciones acumuladas al mes anterior		
Compra de mercancías exentas	2'825,000	Total de deducciones (menor a 550,000 de gastos)
Compra de mercancías gravadas		
Gastos deducibles, efectivamente pagados, acumulados	550,000	Incluye la Renta del local, publicidad, salarios, teléfono, etc.
Gastos deducibles, registrados en el mes y pagados en el mes siguiente		
Menos:		
Pérdida en cambio no realizada		
Base Gravable	<u>2'625,000</u>	
Crédito Fiscal actualizado para inventarios 2008.		
Inventario de mercancías al 31 de diciembre de 2007	3'275,000	Deducciones al total de compras del pago de la renta \$100,000
Factor para 2008 (0.165)	0.165	
Resultado	540,375	
Porcentaje	0.060	Decreto Presidencial del 5 de noviembre de 2007
Crédito fiscal del ejercicio por inventarios	32,423	
Anual en meses	12	
Crédito fiscal mensual	2,702	
Factor de actualización para pagos provisionales 2008	1,0102	Se obtuvo de la división del INPC de marzo de 2008 entre diciembre de 2007, es decir, 127,438/126,146.
Crédito fiscal mensual actualizado	<u>2,730</u>	

C. ELUSIÓN FISCAL DE LA CARGA TRIBUTARIA, BAJO EL RÉGIMEN DE PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y/O PROFESIONAL COMPARADA CON EL REPECO

ISR	409,917	
IVA	393,750	
IETU	20,479	
IDE	-	
Menos ISR, IVA y IETU, pagados con cuota fija mensual	<u>250</u>	Se dividió la cuota pagada por el contribuyente bajo el REPECO, porque el cálculo es mensual. Se multiplicó por dos para tener la comparación con la cuota bimestral de \$500 pagada por el contribuyente
TOTAL DE EVASIÓN	<u>1'948,791</u>	

importante señalar que la elusión fiscal es limitada. Sólo, como ejemplo, representa el 3.297%, que multiplicado por los miles de contribuyentes que deben de tributar en el Régimen de Actividad Empresarial y/o Profesional y no en el REPECO, representa miles de millones de recaudación de impuestos de impagos en ISR, IVA y IETU para las entidades federativas.

3.3 EL REPECO: privilegio para evadir y eludir fiscalmente

1.4 Respecto a la Cuota Integral del Entero e ISR, en el año de 2004 el Presidente de la República Vicente Fox Quesada publicó en el Diario Oficial de la Federación, concretamente el 5 de abril, el “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se mencionan”, que señala que las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de la Ley del ISR pagarán el IVA estimado a su cargo durante el año de 2004 ante las oficinas autorizadas por el SAT.

En la ley del IVA vigente en 2004³ se señalaba, en el artículo 2o-C., que:

Las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pagarán el impuesto al valor agregado mediante estimativa del valor de las actividades que practiquen las autoridades fiscales, en lugar de hacerlo en los términos generales que esta Ley establece”.

Para lo anterior se aplicaría la tasa que corresponda a la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente de valor agregado, que señala el artículo citado, al valor estimado de las actividades por las que estén obligados al pago de este impuesto. Las autoridades fiscales tomarían en cuenta los ingresos reportados por los contribuyentes en la declaración informativa que debían presentar para los efectos del impuesto sobre la renta, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. La estimativa que se obtendría se dividiría entre doce para obtener el valor de las actividades mensuales estimadas. Para los efectos del cálculo mencionado anteriormente no se consideraría el valor de las actividades a las que se aplicara la tasa del 0%. Los contribuyentes no tendrían derecho al acreditamiento del impuesto al valor agregado.

³ En www.sat.gob.mx “Ley del Impuesto al Valor Agregado, Vigente en 2004, (Información consultada el 28 de noviembre de 2007).

El propio artículo 2o.-C disponía en su penúltimo párrafo que las entidades federativas con las que se celebrara Convenio de Coordinación para la administración del impuesto al valor agregado a cargo de los pequeños contribuyentes en los términos ahí establecidos, podrían estimar el valor de sus actividades mensuales y determinar las cuotas correspondientes, con sujeción a lo previsto en el mencionado artículo 2º.-C.

Asimismo, otorgaba facilidades administrativas a los pequeños contribuyentes. Entre otras: las consistentes en permitir a las entidades federativas que en una sola cuota pudieran recaudar el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado de dichos contribuyentes; requerir la presentación de la declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio de 2003; así como revisar y ajustar los coeficientes de valor agregado a que se refiere el artículo 2º.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Todo lo anterior implicaba un pago de IVA muy inferior al que se obtendría conforme a la determinación de acuerdo del artículo 2C que supone la presuntiva. Es la Entidad Federativa la que se encargada de determinar para cada rango de cuota fija, la que le correspondía al IVA, y sumarla a la ya existente de ISR, para la determinación de la cuota integral, en la que se diluía la determinación precisa de cada impuesto.

En la reforma fiscal del REPECO de 2006, a través del Decreto Presidencial publicado el 8 de diciembre de 2005 en el DOF, se reforzaban las facilidades que daba el REPECO y se permitía integrar en un sólo instrumento diversas disposiciones, destacando por su simplicidad el nuevo esquema de inscripción y cálculo de impuestos.

Los objetivos sustanciales de esta reforma eran:

Ampliar los recursos de los gobiernos de los estados para atender las demandas de la ciudadanía.

- 1) Que todos los micronegocios, el autoempleo y las iniciativas de emprender, pudieran crecer, hacerse más productivos y convertirse en un importante sector estratégico del desarrollo y crecimiento de nuestra economía, y que lo pudieran hacer dentro de la economía formal.

Lo anterior permitiría a las entidades federativas tener un mayor control político de los pequeños contribuyentes. Lo que rebasaría el primer objetivo, que era obtener una mayor recaudación de impuestos.

Entre los beneficios que se otorgan a los pequeños contribuyentes destacaban:

- 1) Que pagaran sus impuestos bimestralmente mediante una cuota integrada anual, que se determinaría con la aplicación de un cuestionario muy sencillo. De esta forma, no tendrían que realizar cálculo alguno, comprar y llenar formas fiscales ni trasladarse a las oficinas del SAT o del Estado para que les indicaran lo que debían pagar.
- 2) Se les permitía que realizaran en forma inmediata la inscripción y otros movimientos en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) en las oficinas de las entidades federativas.

La Inscripción del RFC correspondería a la Entidad Federativa, lo que posibilitaba el no registro de contribuyentes que fueran aliados políticos del gobierno estatal o bien la determinación de una cuota única menor y, por tanto, un pago menor. Todo esto, porque se beneficiaba políticamente al Gobierno de la Entidad Federativa.

La fisura entre el cumplimiento correcto de las obligaciones fiscales y las prácticas de evasión y elusión fiscal era favorecida al ser los pequeños contribuyentes relevados de:

- 1) Llevar un registro de sus ingresos diarios.
- 2) Efectuar la separación de las actividades por las que debía pagarse el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las distintas tasas.

- 3) Presentar la declaración informativa de los ingresos obtenidos en 2005 y 2006.
- 4) Entregar a sus clientes copia de las notas de venta y conservar originales de las mismas por montos de hasta \$100.00.
- 5) Exención del IVA en la enajenación de locales comerciales, en las plazas que las que se establecieran mediante Programas Gubernamentales para reubicar a los pequeños comerciantes que realizaban su actividad en la vía pública.

Por otro lado, las entidades federativas se comprometieron a facilitar la inscripción de manera inmediata para quienes no estuvieran dados de alta en el RFC, con el fin de incentivar la incorporación al padrón y que dejaran la informalidad. Además, algunas entidades federativas decidieron que, para evitar la discrecionalidad en el establecimiento de la cuota integrada, se determinará la misma con la aplicación de las normas legales vigentes, y a partir de las respuestas a unas cuantas preguntas que permitirían conocer ciertos datos del contribuyente, en el mismo acto se le entregaban impresos los recibos de pago de todo el año.

El SAT elaboró un programa de cómputo electrónico para las entidades federativas –como autoridades competentes– que permitía determinar el cálculo de la cuota integral en forma automática y recaudar los impuestos de los REPECO. De esta manera, en el mismo momento en que se inscribían se les determinaba la cuota del impuesto, es decir, en un sólo paso se concluía todo el proceso de cumplimiento y de atención para estos contribuyentes.

Para determinar la cuota integrada se consideró un monto de IVA mensual de \$100.00, y para el ISR el monto se determinó aplicando una tasa del 2% a los ingresos por el total de las ventas o servicios; ambos procedimientos aplicados de conformidad con lo establecido en las disposiciones fiscales aprobadas por el Congreso de la Unión para este colectivo. Los dos montos se sumaban y el resultado era la cuota de impuesto que debían pagar durante el ejercicio. No obstante, la Entidad Federativa decidía su aplicación o no.

La gran mayoría de las entidades federativas decidió elaborar tablas específicas, que realizaron mediante cálculos actuariales respecto al universo de contribuyentes del REPECO.⁴ Adicionalmente se cedió a las entidades federativas –mediante ANEXO No. 3 de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Entidad Federativa– la facultad de comprobación de las obligaciones fiscales –Auditoría Fiscal-. De esta forma, las entidades podían revisar en todo momento si la información proporcionada por el contribuyente, para la determinación de su cuota, era real, o de lo contrario, hacer los ajustes correspondientes.

3.4 El proceso de fiscalización de la economía informal por parte de la Entidad Federativa o el SAT no genera conciencia de riesgo⁵

Los contribuyentes alegan que por razones de equidad, proporcionalidad y justicia es necesario incorporar a todos los actores económicos informales a la economía formal. La sociedad mexicana que conforman los contribuyentes cautivos –trabajadores asalariados–, exige a las autoridades fiscales federales y estatales la construcción de una nueva cultura fiscal que despierte en la ciudadanía la conciencia de que todos debemos pagar impuestos y de que existe riesgo en el incumplimiento, el cual originará infracciones, sanciones y delitos. En una palabra, que resulta muy caro no pagarle al fisco en forma correcta y oportuna, por los accesorios que representan la actualización, recargo y multas del impuesto histórico omitido. En el sentido expresado: un problema de índole administrativo –determinación de un crédito fiscal– puede convertirse en un problema de orden penal. Es decir, que el contribuyente incumplido no sólo pone en riesgo su patrimonio económico sino incluso su propia libertad.

Los dos estudios de caso presentados –de un contribuyente evasor y otro elusor, ambos del sector informal– hacen notorio la existencia de contribuyentes que cuentan con locales, puestos fijos y semifijos en la vía pública, en bazares y en

4 Como ejemplo, podemos señalar a Tlaxcala, Hidalgo, México y el D.F.

5 En www.Vanguardia.com.mx encontramos argumentos interesantes en este mismo sentido.

plazas comerciales que desarrollan su actividad en el ámbito de la economía informal, toda vez que no cumplen con las obligaciones que establecen las disposiciones fiscales, como es la de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y declarar impuestos correcta y oportunamente. Esto nos hace concluir que la conciencia de riesgo percibida por los agentes económicos informales es mínima.

Nosotros consideramos que para fomentar la percepción al riesgo del incumplimiento fiscal por parte de los pequeños contribuyentes es necesario implementar las siguientes acciones:

1. Captar a los comerciantes informales para controlarlos y estar en posibilidad de vigilar su conducta fiscal.
2. Obtener la información suficiente para captar a los proveedores de los comerciantes, a fin de estar en posibilidad de vigilar y verificar el grado de cumplimiento fiscal de dichos proveedores.

En este capítulo se ha realizado un estudio detallado de cómo funcionaba el REPECO cuando estaba en pleno funcionamiento; señalando el marco jurídico, las formas de tributar, las características y obligaciones fiscales desde el inicio –en el ejercicio fiscal 1998– hasta las últimas modificaciones que tuvieron lugar en el ejercicio fiscal 2008. También introdujimos dos casos –uno de evasión y otro de elusión fiscal–, en los que se determinó la brecha entre el cumplimiento correcto y oportuno y las prácticas para no enterar correctamente. Concluimos que este régimen fiscal fomentaba la evasión y la elusión fiscal y que las reformas más significativas –las efectuadas en los ejercicios fiscales de 2004, 2006 y 2008– lejos de disminuirlas las han acrecentaron, pues contenían elementos que las favorecían. Todo ello justifica plenamente que el REPECO desapareciera como régimen tributario en 2014.

Bibliografía

- ARRIOJA, A. (2014). *Derecho fiscal*. México D.F.: Themis.
- AYALA, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías económicas del Estado*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- BIRD, R.M. Y CASANEGRA, M. (1992). *La reforma de la administración tributaria*. Madrid: Instituto de estudios fiscales.
- BUCHANAN, J.M. (1988). *El sector público en las economías de mercado: ensayos sobre intervencionismo*. Madrid: Espasa Calpe.
- CAMARGO, D.F. (2013). *Evasión fiscal un problema a resolver*. vLex: Barcelona.
- CASTELLS, M. Y PORTES A. (1989). World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy. En A. Portes, M. Castells y L.A. Benton (ed.), *The Informal Economy Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- CEPAL (1996). Transformación productiva con equidad. Recuperado el 10 de mayo de 2014, de <http://archivo.cepal.org/pdfs/1991/S9181285.pdf>.
- DI FILIPPO, A. (s.f.). La visión centro- periferia hoy. Recuperado el 8 de abril de 2014, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/19381/difil.htm>.
- DE LA GARZA, S.F. (2006). *Derecho financiero mexicano*. México D.F.: Porrúa.
- DE SOTO, H. ET AL. (1987). *El otro sendero: la revolución informal*. Bogotá: La oveja negra.
- DONAHUE, J.D. (1991). *La decisión de privatizar: fines públicos, medios privados*. México D.F.: Paidós.
- ESPINOZA, J. (2006). *LA Evasión fiscal*. México D.F.: UNAM.

- FRIEDMAN, M. (1975). Unemployment versus inflation: an analysis of the Phillips curve. Recuperado el 17 de mayo de 2014, de http://0055d26.netsolhost.com/friedman/pdfs/other_academia/IEA.1975.pdf.
- GIORGETTI, A. (1967). *LA Evasión tributaria*. Buenos Aires: Ediciones de Palma.
- GOLDSCHIED, R. (1970). Estado, presupuesto y sociedad: un enfoque sociológico de los problemas de la Hacienda Pública. *Hacienda pública española* (2), 170-176.
- LÓPEZ, J.I. (2004). *Diccionario contable, administrativo y fiscal*. México D.F.: Escafsa.
- MEDINA, C. Y ESPINOSA M. (1996). El aprendizaje organizacional: El estado del arte hacia el tercer milenio. *Gestión y estrategia*. Recuperado el 20 de junio de 2014, de <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num10/indice.htm>.
- MUSGRAVE, R.A. Y MUSGRAVE P.B. (1986). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- NISKANEN, W.A. (1974). *Bureaucracy and Representative Government*. New Jersey: Transaction Publishers.
- OSZLAK, O. (1985). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- PÉREZ, F. (2003). *Taller de prácticas fiscales 2003*. México D.F. Tax editores unidos.
- Phillips, A.W. (1958). “*The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*”. *Economica* 25 (100) 283-299.
- PIGOU, A. (1920). *The economics of Welfare*. London: Mcmillan. Recuperado el 7 de julio de 2014, de <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>.

- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México D.F.: Talleres Gráficos de la Nación.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007. México D.F.: Talleres Gráficos de la Nación.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México D.F.: Talleres Gráficos de la Nación.
- PROGRAMA NACIONAL PARA EL FINANCIAMIENTO 2001-2006. Recuperado el 21 de marzo de 2014, de www.fronafim.gob.mx.
- RODRÍGUEZ, R. (1986). *Derecho fiscal*. México D.F. Harla.
- ROUBAUD, F. (1995). *La economía informal en México: de la esfera doméstica a la dinámica macroeconómica*. México D.F.: FCE.
- SÁNCHEZ, M. (1988). *Derecho tributario*. México D.F.: Cárdenas.
- SCHUMPETER, J.A. (1970). La crisis del Estado fiscal. *Hacienda Pública Española* (2), 145-169.
- SERRA, J. (1981). *Políticas fiscales en México. Un enfoque de equilibrio general*. México D.F.: COLMEX.
- SMITH, A. (2004 [1776]). *La riqueza de las naciones*. Buenos Aires: Longseller S.A.
- TORRES, M.A. (2001). *Teoría y práctica de los delitos fiscales*. México D.F.: Porrúa.
- WEBER, M. (1993[1922]). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: FCE.
- WILLIAMSON, O.E. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México D.F.: FCE.

Legislación

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Recuperado el 17 de junio de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Recuperado el 22 de mayo de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

LEY DEL IMPUESTO A LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO. Recuperado el 25 de mayo de 2014, de <http://www.canacar.com.mx/wp-content/uploads/2013/02/LIDE-2012.pdf>.

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. Recuperado el 20 de abril de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>.

LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. Recuperado el 28 de mayo de 2014, de <http://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-del-impuesto-empresarial-a-tasa-unica/>

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Recuperado el 1 de julio de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>.

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Recuperado el 2 de junio de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93.pdf>.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Recuperado el 6 de junio de 2014, de <http://www.aduanas-mexico.com.mx/claa/ctar/leyes/risat.html>.

RESEÑA DE LOS AUTORES

Juan Antonio Taguenca Belmonte

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, Maestro en Análisis de la Ciencia y la Tecnología por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y está adscrito al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha colaborado en diversas investigaciones financiadas por la Unión Europea desde el Consejo de Investigaciones Científicas Español y la Universidad Autónoma de Barcelona. También colabora en investigaciones financiadas por el CONACYT a través de la Red de Sociedad Civil y Calidad de la Democracia a la que pertenece. Tiene publicados en la actualidad cuatro libros y ha coordinado otro que se encuentra en prensa, sobre temas de ciencia, tecnología y sociedad, jóvenes y política. Asimismo ha publicado varios artículos en revistas de prestigio internacional como la *Revista PAPERS* de sociología publicada por la Universidad Autónoma de Barcelona, la *Revista Mexicana de Sociología* publicada por la UNAM, la revista *Política y Gobierno* publicada por el CIDE, La revista *CONVERGENCIA de Ciencias Sociales* publicada por la Universidad Autónoma del Estado de México, etc. Es miembro fundador de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP) y miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y de la Asociación Mundial de Ciencia Política. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel 2.

Ma. del Rocío Vega Budar

Doctora, con mención honorífica, en Ciencias Administrativas por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, Doctora Honoris Causa por el Colegio de Estudios de Posgrado de la Ciudad de México, Maestra, con mención honorífica, en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económica, Licenciada, con mención honorífica, en Economía por el Instituto Politécnico Nacional. Varios de sus trabajos han sido premiados por el Servicio de Administración Tributaria, donde ha desempeñado labores directivas en los últimos años. Ha publicado diversos artículos en revistas arbitradas de prestigio como: “La ética en el espacio educativo”, *Panorama*, Vol. 6, No. 10, enero-junio 2012, pp.99-116; “Técnicas de investigación social. Las entrevistas abiertas y semidirectiva”, *Revista de investigación en ciencias sociales y humanidades, nueva época*, Vol. 1, No. 1, enero-junio 2012. Ha dictado ponencias y conferencias en Congresos nacionales e internacionales.

**La difícil fiscalidad de los pequeños contribuyentes mexicanos:
un estudio sobre la elusión y evasión fiscal en los tiempos del REPECO,**
se diseñó en formato electrónico en la Dirección de Ediciones
y Publicaciones con el apoyo de la Imprenta Universitaria y la Dirección
de Tecnologías Web y Webometría de la Universidad Autónoma
del Estado de Hidalgo, en el mes de diciembre de 2023.

