

Estimaciones Tributarias para Entidades Federativas

El conocimiento de los factores determinantes de los Ingresos Tributarios es pieza fundamental para una adecuada estimación de los mismos y para entender las causas que originan su comportamiento así como las áreas de oportunidad para potenciar dichos ingresos tributarios. Las herramientas que se requieren para tan importante labor fueron expuestas con amplitud en el Curso de Estimaciones Tributarias, del cual se presenta una síntesis.

128

LUIS GARCÍA SOTELO
ALEJANDRO ZÁRATE CAMACHO

Con el apoyo del Gobierno del Estado de Jalisco el Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la CEPAL, los días 9 al 12 de agosto, se desarrolló en Puerto Vallarta, Jalisco, el curso de Estimaciones Tributarias para Entidades Federativas, organizado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) de México.

La ceremonia inaugural fue presidida por el Presidente Municipal de Puerto Vallarta, Lic. Salvador González Reséndiz, el Director General del INDETEC, Lic. Javier Pérez Torres y el Director del ILPES, CEPAL, Dr. Jorge Máttar.

El curso de cuatro días fue impartido por expertos del ILPES a 42 funcionarios públicos de las Secretarías de Hacienda y Finanzas de 22 estados de la República Mexicana y el Distrito Federal, la mayoría de ellos directores de ingresos y/o recaudación fiscal, además de 4 subsecretarios de ingresos y jefes de departamentos de ingresos federales de las entidades federativas correspondientes.



El objeto general del curso fue el de revisar de manera activa las herramientas y conocimientos necesarios para realizar las tareas de proyección de los ingresos tributarios y para comprender el análisis de la recaudación en el corto y largo plazo. A lo largo del curso, se estudiaron los conceptos necesarios para estimar las tasas de evasión impositiva y los gastos tributarios, elementos ambos que afectan directamente el nivel de la recaudación fiscal.

El evento presentó una visión general de la evolución y perspectivas económicas de México, los conceptos relacionados con los factores determinantes y métodos necesarios para realizar la proyección de los ingresos tributarios, y abordó los conceptos necesarios para estimar las tasas de evasión impositiva y los gastos tributarios. Por las tardes se trabajó en talleres para comprender, me-

dante métodos de capacitación activa, los conceptos desarrollados durante cada uno de los temas.

En el primer día de trabajo se presentó una visión del panorama económico de México, destacando los factores que han influido en el comportamiento de la actividad económica y sus efectos sobre las finanzas públicas. De la misma forma, se revisaron los elementos, ajustes y orientaciones de política económica que pueden propiciar un crecimiento económico más fuerte con mayores oportunidades para la generación de empleos. Cabe destacar que dos de los aspectos que se consideró necesario cambiar son la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros, así como la necesidad de establecer un nuevo pacto fiscal que permita una mayor recaudación de ingresos como porcentaje del PIB.

LOS FACTORES DETERMINANTES DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Factores determinantes	Directos					
	LT	VG	LI	MO	EV	FD
Da segundo agrado						
Necesidades política económica / fiscal	X	X	X		X	X
Preferenc. realizadores política tributaria	X				X	
Variables económicas	X	X	X	X	X	
Evaluación costos y beneficios de evadir					X	

Fuente: Documentos presentados en el evento..

“El objeto general del curso fue el de revisar de manera activa las herramientas y conocimientos necesarios para realizar las tareas de proyección de los ingresos tributarios y para comprender el análisis de la recaudación en el corto y largo plazo”

Un segundo tema que se revisó durante el primero y segundo día tuvo que ver con la revisión de los factores determinantes de los ingresos tributarios para lo cual se partió de una identificación y clasificación de dichos determinantes y el nivel de influencia que estos tienen en el sistema de la recaudación de los impuestos. Sobre el tema se identificaron como determinantes directos del nivel de la recaudación los siguientes:

1. La legislación tributaria
2. El valor de la materia gravada
3. Las normas de liquidación e ingreso de los tributos
4. El incumplimiento de pago de las obligaciones fiscales
5. Los factores diversos

Como determinantes indirectos o de segundo grado de los factores de los ingresos tributarios se identificaron los siguientes:

- Las necesidades de política económica o fiscal
- Las preferencias de los realizadores de la política tributaria
- Las variables económicas
- La evaluación de costos y beneficios de evadir impuestos

En este tema se destacó que la identificación de estos factores permite la realización de un modelo de proyección de recursos tributarios y el análisis de los ingresos en el tiempo. Finalmente se realizó un taller para practicar este modelo de proyección.

Durante el segundo día se presentó el diagrama del sistema de recaudación de los impuestos y su expresión algebraica, ello con la intención de revisar donde incide dentro del sistema de recaudación cada uno de los factores determinantes de la recaudación de impuestos. Sobre este tema se destacó que el conocimiento de los formularios de pago de los tributos y de los valores de cada determinante de la recaudación se convierte en un elemento esencial para la explicación de la evolución en el tiempo de los ingresos tributarios y para el estudio de los niveles de recaudación que se pueda alcanzar en el futuro en cada una de sus fuentes. También se señaló que es de gran utilidad que las administraciones tributarias tengan ordenada la información de los montos que declaran los contribuyentes en los respectivos formularios de pago.

En otro de los temas, se explicaron los tipos de proyecciones, sus características sus ventajas y desventajas, sobre todo las relacionadas con la información que se necesita aplicar para cada

modelo; así se indicó que los tipos de proyección pueden ser de simulación, de predicción y de meta. Respecto de los modelos de proyección se explicaron sus diferentes métodos: métodos de extrapolación mecánica, método econométrico y método directo.

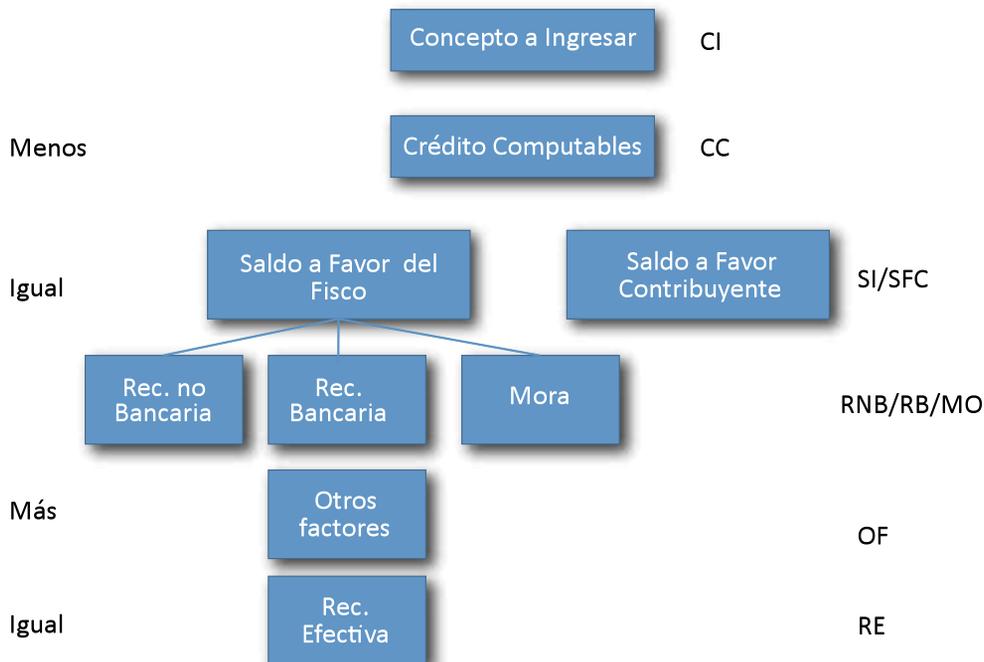
Para finalizar con este tema se realizó un taller para ejemplificar el método directo sobre la base de que la recaudación de los ingresos está en función de la recaudación estimada de un impuesto en el periodo anterior más las variaciones en los elementos determinantes de la recaudación (Legislación tributaria, valor de la materia gravada, normas de liquidación, mora, evasión y otros factores diversos).

En el tercer día se abordaron los métodos de análisis de las variaciones de los ingresos tributarios, así como el tema de la evasión fiscal. Respecto al primer tema se explicaron las ventajas del análisis de variaciones para luego describir y revisar los métodos en cuestión: a) método

de análisis de dichas variaciones a partir de un modelo de proyección residual, b) método de diagrama del modelo de recaudación de los impuestos y c) método reducido para el análisis de las variaciones de la recaudación tributaria, así como el método utilizado para el caso argentino.

Con relación al segundo tema, relativo a la evasión fiscal, se destacó que las administraciones tributarias locales deben disponer de información cuantitativa con respecto a la magnitud de la evasión tributaria, para usarse como insumo en la presupuestación; analizar eventuales modificaciones a la legislación tributaria e incluso contribuir a la medición de la eficacia de la recaudación tributaria. Se indicó que es deseable obtener información de evasión por impuesto, rango económico de la base tributaria, zona geográfica o sector económico con base en la cual se podrían asignar mejores recursos para la fiscalización, y en consecuencia, en el futuro se incrementarían no sólo la recaudación sino el rendimiento neto de ésta.

SISTEMA DE RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS



Fuente: Documentos presentados en el evento



Se explicaron los distintos métodos para estimar los niveles de evasión, entre los que se destacaron los siguientes:

1. Estimación potencial con base en cuentas nacionales.
2. Encuestas de presupuesto
3. Muestreo de auditorías
4. Método del punto fijo
5. Conciliación de información tributaria
6. Encuesta a contribuyentes

Sobre el primer método se indicó que se basa en un potencial recaudatorio teórico, el cual consiste en determinar el valor total económico de la base gravable utilizando cuentas nacionales. Sobre el método de encuestas de presupuesto se señaló que ésta es otra forma de estimar la recaudación potencial de los impuestos, por medio de encuestas familiares u otras similares. Sobre el método de muestreo de auditorías se indicó que se trata de un método directo de obtener la estimación del incumplimiento de un determinado impuesto. La calidad de la estimación estará en función de qué tan robustas y profundas sean las auditorías, así como el nivel de representatividad de las muestras.

Sobre el modelo de Punto Fijo se señaló que se trata de otro método directo que consiste en fiscalizar a un contribuyente directamente con la visita directa al establecimiento de un auditor, permanecer un tiempo dentro de ella y corroborar la información de ventas con la reportada por el contribuyente.

En cuanto al método de Conciliación de información tributaria se destacó que en este método se toma la información recibida por la administración tributaria, de diferentes fuentes, permitiendo estimar algunas formas de incumplimiento tributario a través de una conciliación de estos datos. Finalmente el método de encuesta a contribuyentes se basa, como su nombre lo indica, en una encuesta a los contribuyentes sobre su percepción de los niveles de evasión tributaria, por impuesto y/o por administración hacendaria de diferentes niveles de gobierno, a partir de la cual se puede conocer algún grado de evasión fiscal.

El tercer día terminó con la realización de un taller para medir la evasión fiscal bajo uno de los modelos estudiados.

“Propiciar un conocimiento ordenado de todas las variables involucradas en la determinación de la recaudación fiscal es punto de partida para realizar las estimaciones de los ingresos tributarios”

El último día de trabajo se terminó de revisar el tema de la evasión fiscal y la utilidad de sus modelos de estimación para posteriormente revisar el tema de los gastos fiscales. En este tema se revisaron los aspectos conceptuales y sus implicaciones así como los efectos que estos tienen en las cuentas públicas. Posteriormente se explicaron las distintas formas de gasto tributario, entre las que se destacaron las siguientes:

1. Exención tributaria
2. Tasa reducida
3. Diferimiento
4. Deducciones
5. Amortización acelerada
6. Créditos fiscales
7. Cláusula de estabilidad fiscal

Para finalizar con este tema se explicaron los mecanismos que se pueden usar para la cuantificación de los gastos tributarios.

La parte final del evento tuvo que ver con la realización de un panel de discusión y síntesis de los temas revisados en el evento. Para posteriormente proceder a la clausura, misma que estuvo a cargo del Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco, Mtro. José Luis de Alba González.

Es de destacar que una de las labores más importantes de las áreas de Ingresos en las finanzas públicas de las entidades federativas es la estimación y proyección de los ingresos tributarios, importancia que deviene del carácter esencial que tienen estas estimaciones para la programación de la política fiscal del Estado. Es por ello que propiciar un conocimiento ordenado de todas las variables involucradas en la determinación de la recaudación fiscal es, indudablemente, el punto de partida para llevar a cabo las tareas relacionadas con la estimación de los ingresos tributarios, de ahí la importancia de este curso, donde se revisaron a profundidad todos aquellos factores, directos e indirectos, que determinan la recaudación.

Luis García Sotelo, es Economista y Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara; y actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Atención a los Organismos del SNCF. lgarcias@indetec.gob.mx
Lic en Derecho Alejandro Zárate Camacho
Jefe de Comunicación Social y Relaciones Públicas
Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de Jalisco