



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES

ANÁLISIS INTERNACIONAL

PRÁCTICAS INTERNACIONALES DESTACADAS EN MATERIA FISCAL



Modo Lectura

9 DE OCTUBRE DE 2018

Este documento destaca tres ejemplos de políticas de recaudación fiscal y gasto eficiente a nivel internacional.

This document highlights three examples of successful fiscal policy and spending, internationally.

ANTECEDENTES

Uno de los legados de las crisis financieras y económicas de la década de 2000 fue el replanteamiento a nivel mundial de las políticas fiscales tanto de países desarrollados como aquellos en desarrollo. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera en el reporte sobre “Cooperación Internacional en Impuestos e Implicaciones de la Globalización” de 2014¹ que entre 1980 y 2012, el proceso globalizador incrementó el comercio internacional en 820% y la inversión extranjera en 5 mil 290%.

También se reconocen tres vínculos entre la globalización y las políticas recaudatorias nacionales. En primer lugar, sostiene que durante ese periodo hubo una importante disminución de impuestos en países desarrollados y aquellos

en desarrollo, generada por un objetivo de atracción de capital exterior. En segundo lugar, un posible vínculo entre el nacimiento de corporaciones multinacionales y el crecimiento de la evasión fiscal, ante una falta de coordinación entre los países en esta materia, y de forma particular en las regiones conocidas como paraísos fiscales. Finalmente, señala una amplia desventaja de países menos desarrollados para atraer capital y retenerlo, pues la falta de institucionalidad y la ausencia del Estado de Derecho generan que el capital de las multinacionales que inviertan en esos países no permanezca ahí, si no que muchas de sus ganancias regresen a sus países sede.²

La política de recaudación de un país puede ser vista en dos objetivos: 1) recaudación de capital para su uso en asuntos públicos; y, 2) establecer incentivos para ciertas actividades o en su caso, desalentarlas. En este sentido, esto puede ayudar a empresas nacionales en su competencia contra empresas del extranjero, o permitir una mayor entrada de capitales del exterior. Sin embargo, en el mundo no existe una política homogénea sobre impuestos pues todo ello depende la situación interior de los países, el tamaño de sus economías, mercados, y de sus propios gobiernos.

Por otro lado, diferentes países buscan competir en la atracción de capital a partir de las diferentes políticas recaudatorias que implementan, lo que genera a nivel global una disparidad importante en estas propias políticas. Como se puede mostrar en la Tabla 1, en el periodo 2000-2012, se observa, en promedio, una importante diferencia en las tasas recaudatorias de los países.

Región	Porcentaje de recaudación con respecto al PIB³ 2018
Países del G7	37.294
Unión Europea	45.043
ASEAN ⁴	19.574
América Latina y el Caribe	30.134
África Subsahariana	23.845

En el mismo sentido, los países integrantes de la

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tienen tasas de recaudación con respecto a su PIB (Producto Interno Bruto) de entre el 20 y el 39%, siendo Dinamarca el que más porcentaje de su PIB obtiene por impuestos.⁵ Por su parte, México y Chile son los países integrantes de la OCDE que menos impuestos recaudan en relación con su PIB.⁶

A nivel internacional los esfuerzos más importantes sobre cómo combatir la evasión fiscal se han dado al interior de la OCDE, con el objetivo de ofrecer mejores marcos normativos de referencia en materia de gobernanza hacia la recaudación a nivel corporativo. Por otro lado, las políticas fiscales también son utilizadas para combatir el flujo de recursos ilícitos en el sistema financiero internacional, por lo que convenciones como la de Naciones Unidas contra la Corrupción que busca atajar los problemas relacionados con el lavado de dinero y mejorar la cooperación internacional para dar seguimiento a este tipo de recursos. Más aún, a nivel bilateral y multilateral existen instrumentos entre países que regulan tanto la evasión como la doble tributación.⁷

Pese a lo anterior, existe un rezago importante en el objetivo de alcanzar acuerdos internacionales fuertes y efectivos en la materia pues como se ha mencionado, cada mercado

de capitales es diferente y existe una variedad de lagunas dentro del sistema financiero que son utilizadas por empresas e individuos con el objetivo de evitar las responsabilidades fiscales.

Por otro lado, otro de los retos que han surgido en los últimos años es la forma en que los gobiernos alrededor del mundo hacen más eficiente los mecanismos recaudatorios, pero sobre todo la forma en que esos recursos son invertidos. Básicamente, el reto de la eficiencia fiscal es cómo reducir los costos y la inversión, pero al

mismo tiempo incrementar la calidad y cantidad de los servicios proporcionados a la población.⁸A continuación, se presentan diferentes ejemplos de cómo las diferentes regiones y países organizan sus políticas recaudatorias. Así como los intentos de hacer más eficiente el uso de estos recursos.

La política de recaudación de un país puede ser vista en dos objetivos: 1) recaudación de capital para su uso en asuntos públicos; y, 2) establecer incentivos para ciertas actividades o en su caso, desalentarlas.

ANÁLISIS

Estado de California, Estados Unidos de América

Desde el año 2000, Estados Unidos ha tenido una política propensa a la disminución de impuestos. En 2016, de acuerdo con cifras de la OCDE, el país obtuvo el 26.02% de sus ingresos provenientes de su política recaudatoria, lo que lo hace estar por debajo del promedio de la Organización que se encuentra en 34.26%.⁹ De acuerdo con el Comité para un Presupuesto Federal Responsable del Congreso estadounidense, a lo largo de las últimas 3 décadas, los recortes de impuestos han aumentado sustancialmente,¹⁰ siendo el impuesto a las rentas la principal fuente de ingresos tributarios del gobierno.¹¹ Además, al menos desde el año 2000, Estados Unidos ha

caído en un importante déficit que no permite que los ingresos superen al gasto, situación que se prevé continúe al menos durante la siguiente década.¹²

Como se mencionó, la principal fuente de ingresos del gobierno federal es el impuesto sobre la renta a personas físicas o a entidades corporativas, mientras que los estados tienen la facultad de tener sus propios códigos fiscales y de cobrar impuestos al valor agregado de ciertos productos minoristas, a cierto tipo de ganancias y a propiedades inmobiliarias.¹³

Un caso emblemático es el de California, uno de los estados más avanzados en su codificación tributaria y a la par, uno de los estados con

mayor número de impuestos. El estado capta impuestos también de gravámenes especiales a los bancos por sus transacciones, los cuales son superiores a otros estados al menos en un 2%.¹⁴ Actualmente, la política fiscal del estado ha permitido que, como economía, por sí mismo sea considerado la quinta economía mundial, con un superávit de 6 mil millones de dólares.¹⁵ Cabe destacar que en California se encuentran al menos una cuarta parte de las oficinas directivas de corporaciones que cotizan en la bolsa.

Pese a que en el estado se encuentran algunas de las empresas más importantes del país (incluyendo los gigantes tecnológicos de *Silicon Valley* como *Google* y *Facebook*), de acuerdo con información del legislativo estatal, apenas el 9% de lo recaudado proviene de impuestos a las empresas establecidas, siendo la mayor parte del ingreso proveniente de personas físicas que representa más del 55%.¹⁶ Por el contrario, California se encuentra entre los diez estados de EUA más caros a nivel de impuestos, de hecho se estima que más de 35 millones de personas (de los 39 millones de habitantes) pagan casi la mitad de sus ingresos en impuestos.¹⁷

Vale destacar el nivel de transparencia del sistema tributario, el cual ha adoptado buenas prácticas de rendición de cuentas hacia los

contribuyentes. Desde 2012, un grupo de legisladores buscaron aprobar a nivel federal la Ley de Recibo para el Contribuyente que buscaba entregar de forma anual un documento que esclareciera para cada ciudadano y ciudadana, a cuáles partidas presupuestales se estaban destinando sus contribuciones. Pese a que la iniciativa no prosperó, la administración del entonces Presidente Barack Obama dio la posibilidad de obtener el recibo durante los años fiscales 2014-2016.

El “recibo de contribuyente”, que incluía información personalizada a los ciudadanos sobre a dónde habían sido canalizados los recursos pagados fue una importante iniciativa de transparencia.¹⁸ Pese a que a nivel federal el programa no tuvo continuidad, algunos estados sí ofrecen la posibilidad de conocer esta información. En California, se entrega de forma pública en cada año fiscal el llamado “recibo de contribuyente” en donde se muestra en porcentaje de los recursos provenientes de impuestos y su destino. Esto lo hace uno de los estados con mayor transparencia en su recaudación.¹⁹

Por medio del recibo al contribuyente, el estado de California muestra que el 62.5% del presupuesto en el año fiscal 2017-2018

fue destinado a salud y a educación, además permite que cada contribuyente ingresando sus datos fiscales obtenga la información de manera personalizada. El estado en la actualidad se encuentra con finanzas sanas y a diferencia del déficit nacional que vive el país, cuenta con un importante superávit y más de 100 meses de crecimiento continuo. Éste es el periodo de crecimiento más amplio que ha tenido el estado en su historia.²⁰

Es evidente que la transparencia en el uso de los recursos fiscales dificulta en buena medida las posibilidades de desvío de dinero y corrupción. Este es un excelente mecanismo para dar a conocer cómo, dónde y por qué fueron usados los recursos públicos. En consecuencia, el gasto se blinda y la eficiencia aumenta dado que se evita la fuga de dinero. Asimismo, se contribuye al debate sobre el uso correcto de los recursos y aumenta la confianza en las instituciones. Incluso, se ha comprobado en distintos países que la certidumbre sobre el manejo de los impuestos lleva al incremento en su recaudación.²¹

La transparencia en el uso de los recursos fiscales dificulta el desvío de dinero y la corrupción. El caso de California es un excelente ejemplo para dar a conocer cómo, dónde y por qué fueron usados los recursos públicos.

El caso serbio: digitalización del pago de impuestos

La Unión Europea no tiene facultades para instruir a los países miembros del bloque sobre las reglas, procedimientos o cantidad de impuestos que pagan sus contribuyentes. El papel de las autoridades europeas consiste en supervisar las normas fiscales locales con el objetivo de que sean compatibles con las políticas comunitarias. La recaudación de impuestos en la Unión Europea tiene el objetivo de fortalecer el crecimiento económico, la creación de empleo, la libre circulación de mercancías, servicios y capitales en el mercado único europeo.²²

Uno de los casos europeos más relevantes en términos de avances a favor de la facilitación en el cobro de impuestos se encuentra en Serbia. Este país es considerado por la Organización de las Naciones Unidas como un país en vías de desarrollo, al igual que México. Con información de la Oficina de Estadística del Gobierno serbio, este país cuenta con una fuerza laboral de aproximadamente 3.1 millones de personas, de las cuales 2.7 millones se encuentran empleadas.²³ Asimismo, de acuerdo con un estudio del Banco Mundial, el Gobierno serbio ha implementado distintas medidas

en los últimos 5 años a favor de los procesos de recaudación y pagos de impuestos.²⁴

Por ejemplo, se han simplificado los mecanismos para presentar declaraciones fiscales mediante herramientas electrónicas y así reducir el tiempo que se emplea para pagar impuestos. Se ha demostrado que los incentivos que facilitan el pago de impuestos aumentan la recaudación. En consecuencia, en Serbia la tasa de contribución ha aumentado desde alrededor del 32% en 2012 a 39.7% este año.²⁵

Además del proyecto de digitalización de pago de impuestos, el gobierno reformó la Ley en esta materia con el objetivo de hacer más eficiente la colecta de impuestos. Por ejemplo, se limita el reembolso del IVA (impuesto de valor agregado) en compensación por otros impuestos no pagados. Entre otras medidas, el objetivo es aumentar la recaudación fiscal para los próximos años, por lo que para inicios del año 2019 esta y otras medidas se empezarán a implementar en ese país.²⁶

En Serbia se han simplificado los mecanismos para presentar declaraciones fiscales mediante herramientas electrónicas y así reducir el tiempo que se emplea para pagar impuestos. Se ha demostrado que los incentivos que facilitan el pago de impuestos aumentan la recaudación.

El caso de Singapur: gasto social

En Singapur los impuestos se destinan principalmente al gasto público. De una población de 5.6 millones de personas, alrededor de 1.7 millones, (el 30% de la población), contribuye al pago del impuesto sobre la renta. De éste, la inversión más importante se emplea en el sector de desarrollo social.²⁷ Aproximadamente el 55.5% del total de lo recaudado se invierte en este rubro. El segundo sector más beneficiado es el de seguridad y política exterior (incluye gastos en defensa). Alrededor del 35.2% del gasto operativo se invierte en esta materia. Finalmente, el sector de desarrollo económico y gastos operativos del gobierno representan 5.8% y 3.5%, respectivamente.²⁸

La recaudación fiscal singapurense tiene el objetivo de promover y apoyar el crecimiento sostenido, tratando de evitar los efectos inflacionarios. En este sentido, ese país trata de mantener un presupuesto equilibrado entre los gastos operativos y los ingresos. Además, se concentra la mayor parte en desarrollo social, por ejemplo, educación, salud, infraestructura, vivienda y programas para proteger el medio ambiente.²⁹

Los principales impuestos en el país, y de donde se obtiene la mayor recaudación, son el impuesto sobre la renta que se cobra sobre los ingresos de individuos y empresas; impuesto a la propiedad, que deben pagar los dueños de inmuebles; e impuestos a vehículos motorizados. Respecto a aduanas e impuestos especiales, Singapur tiene una política de apertura comercial que evita este tipo de herramientas proteccionistas. Aunque sí existen impuestos especiales para productos como el tabaco, productos derivados del petróleo y licores.

En la actualidad el gobierno de Singapur utiliza, como otros países, sus ingresos fiscales como fuente sustancial de financiamiento para promover metas de desarrollo social y económico. En los últimos años, el gobierno singapurense

ha aumentado el financiamiento en salud, infraestructura y seguridad. Singapur es un caso de éxito de gasto gubernamental y eficiencia. Por ejemplo, del total de su PIB, gasta alrededor del 2.6% en ofrecer educación a sus habitantes, mientras que el promedio de la OCDE es el doble de esa cantidad. No obstante, la educación es de alta calidad. Por el otro lado, en materia de salud se atiende con el 1.4% del PIB, mientras que el resto de los países miembros de la OCDE gasta más del 7%. El 75% de la atención de salud es financiada con recursos públicos.³⁰

Singapur trata de mantener un presupuesto equilibrado entre los gastos operativos y los ingresos. En los últimos años, el gobierno singapurense ha aumentado el financiamiento en salud, infraestructura y seguridad.

IMPLICACIONES PARA MÉXICO

De acuerdo con el Sistema de Administración Tributaria (SAT) alrededor de 56 millones de personas, físicas y morales, pagan impuestos en México.³¹ Como integrante de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), México tiene la más baja tasa de recaudación con respecto a su PIB alcanzando solo el 17.22%³² Sin embargo, esto ha sido un importante avance desde el año 2000 en donde se registraba solo una base recaudatoria

del 13.11%, que en 2005 alcanzó el 12.06% en su punto más bajo³³ y con una fuerte dependencia de los ingresos petroleros -6.5% del PIB en ese mismo año-.

Las diferentes reformas fiscales que han tenido lugar desde el 2010 han incrementado la base de recaudación del país, aunque no lo suficiente para alcanzar a la media de la OCDE, encontrándose apenas en la media

latinoamericana. Comparativamente, el sector informal del país genera el 23.6% del PIB, lo que implica que la recaudación de impuestos se encuentre en niveles muy bajos por esta alta tasa de empleo informal.³⁴

De acuerdo con el estudio El Índice de Complejidad Financiera (*The Financial Complexity Index*) 2017 publicado por el grupo financiero TMF, México es uno de los 10 países con el sistema tributario más complejo. Específicamente, México cuenta con el noveno sistema de recaudación más complicado. Este tipo de singularidades ofrecen pocos incentivos para el adecuado pago de impuestos, por lo tanto, el gobierno mexicano podría beneficiarse a favor de la recaudación en caso de facilitar el sistema. La lista incluye a países como China, Brasil y Turquía, que cuentan con los sistemas más complejos para el pago de impuestos.³⁵

En México el sector informal genera el 23.6% del Producto Interno Bruto, lo que genera que la recaudación de impuestos se encuentre en niveles muy bajos por esta alta tasa de empleo informal.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General

Aliza Chelminsky

Coordinación y revisión

Inés Carrasco Scherer

Investigación y elaboración

David Hernández López
Carlos Mariano Noricumbo Robles

Octubre de 2018

@CGBSenado

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>

REFERENCIAS

- 1.- Department of Economic and Social Affairs, "International Tax Cooperation and Implications of Globalization", United Nations, December 2014. Consultado el 4 de octubre de 2018 en http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2014_24.pdf
- 2.- *Ídem*
- 3.- *International Monetary Fund*, "General Government Revenue, 2018." Consultado el 4 de octubre de 2018 en https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=75&pr.y=14&sy=2012&ey=2019&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=001%2C110%2C163%2C119%2C123%2C998%2C200%2C901%2C505%2C511%2C903%2C205%2C440%2C406%2C603&s=GGR_NGDP&grp=1&a=1
- 4.- La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), fundada en 1967, está conformado por Myanmar, Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.54.- OECD, "Tax revenue", 2017. Consultado el 4 de octubre de 2018 en <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>
- 5.- OECD, "Tax revenue", 2017. Consultado el 4 de octubre de 2018 en <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>
- 6.- *Ídem*
- 7.- *Ídem*
- 8.- OECD, "Efficiency of tax administrations", Government at a Glance 2011, Consultado el 9 de octubre de 2018 en: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2011-64-en.pdf?expires=1539105639&id=id&accname=guest&checksum=E93884261C690EC2063177325286D31F
- 9.- OECD, *Op. Cit.*
- 10.- *Committee for a Responsible Federal Budget*, "Tax Day 2017: Charts to Explain Our Tax System", 18 de abril de 2017. Consultado el 4 de octubre de 2018 en http://www.crfb.org/blogs/tax-day-2017-charts-explain-our-tax-system?gclid=EAlaIqobChMI756i8VD03QIVDoxpCh1ZCQCocEAAyAAEgIUefD_BwE
- 11.- *Ídem*
- 12.- *Ídem*
- 13.- ICEX, "Fiscalidad en California", *Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España*, 10 de octubre de 2016. Consultado el 5 de octubre de 2017 en <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/mundo/REP2016667629.html>
- 14.- *Ídem*
- 15.- Beatriz Díez, "Cómo logró California convertirse en la 5ª economía del mundo (y cuáles son algunos de los inconvenientes)", *BBC News*, 28 de mayo de 2018. Consultado el 5 de octubre de 2018 en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44204832>
- 16.- *Legislative Analyst's Office*, "September 2018 State Tax Collections", 5 de octubre de 2018. Consultado el 7 de octubre de 2018 en <https://lao.ca.gov/LAOEconTax/Article/Detail/311>
- 17.- Thomas del Becarro, "The Top Four Reasons California is Unsustainable", *Forbes*, 19 de abril de 2018. Consultado el 5 de octubre de 2018 en <https://www.forbes.com/sites/thomasdelbecarro/2018/04/19/the-top-four-reasons-california-is-unsustainable/#3741e36b3a23>
- 18.- *The White House*, "Your 2014 Taxpayer Receipt", Diciembre 2014. Consultado el 5 de octubre de 2018 en <https://obamawhitehouse.archives.gov/2014-taxreceipt>
- 19.- *Government of the State of California*, 2017 Income Tax Receipt. Consultado el 5 de octubre de 2018 en <https://www.ftb.ca.gov/individuals/taxReceipt/>
- 20.- Governor Edmund Brown, California Budget 2018-2019, Enero 2018. Consultado el 7 de octubre de 2018 en <http://govbud.dof.ca.gov/2018-19/pdf/Enacted/BudgetSummary/Introduction.pdf>
- 21.- *Transparency International*, "Whats is corruption?", s.f. Consultado el 9 de octubre de 2018 en: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#costs-of-corruption>
- 22.- *European Union*, "Taxation", S.F. Consultado el 4 de octubre de 2018 en: https://europa.eu/european-union/topics/taxation_en
- 23.- International Trade Administration – United States of America, "Serbia - 9.2-Labor Policies and Practices", *Department of Commerce*, s.f. Consultado el 9 de octubre de 2018 en: <https://www.export.gov/article?id=Serbia-Labor>
- 24.- World Bank Group, "Paying taxes 2018", 2018. Consultado el 8 de octubre de 2018 en: https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc_paying_taxes_2018_full_report.pdf
- 25.- *Ídem*.
- 26.- Branimir Rajšić, "Significant Changes To The Serbian Law On Tax Procedure And Tax Administration", *Karanovic Partners*, 26 de junio de 2018. Consultado el 8 de octubre de 2018 en: <https://www.karanovicpartners.com/knviews/Pages/2018/06/changes-to-serbian-law-on-tax-procedure-and-tax-administration.aspx>
- 27.- Timothy Ho, "Guide To Understanding Taxes In Singapore, And Who Pays For Them", *Dollars and Sense*, 14 de febrero de 2018. Consultado el 9 de octubre de 2018 en: <https://dollarsandsense.sg/guide-understanding-taxes-singapore-pays/>
- 28.- Inland Revenue Authority of Singapore, "The Singapore Tax System", s.f. Consultado el 5 de octubre de 2018 en: <https://www.iras.gov.sg/IRASHome/About-Us/Taxes-in-Singapore/The-Singapore-Tax-System/>
- 29.- *Ídem*.
- 30.- Gwyn Morgan, "Look to Singapore for efficient government spending", *The Globe and Mail*, 11 de mayo de 2018. Consultado el 9 de octubre de 2018 en: <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/international-business/asian-pacific-business/look-to-singapore-for-efficient-government-spending/article15708760/>
- 31.- Elizabeth Albarrán, "Base tributaria llega a 56 millones de contribuyentes", *El Economista*, 1 de febrero de 2017. Consultado el 9 de octubre de 2018 en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Base-tributaria-llega-a-56-millones-de-contribuyentes--20170201-0029.html>
- 32.- OECD, *Tax Revenue, Op. Cit.*
- 33.- *Ídem*.
- 34.- Universidad de Colima, "La economía informal en México", Facultad de Economía, 25 de mayo de 2017. Consultado el 7 de octubre de 2018 en: <http://portal.uco.mx/content/micrositios/131/file/A5EconomiaAlgoMas.pdf>
- 35.- *Expansión – CNN*, "El sistema tributario de México destaca a nivel mundial... por complejo", 4 de abril de 2018. Consultado el 8 de octubre de 2018 en: <https://expansion.mx/economia/2018/04/04/el-sistema-tributario-de-mexico-destaca-a-nivel-mundial-por-complejo>