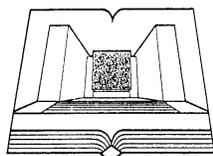


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE
NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS CEP-UANL

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CEDIA
SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN UANL
CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS CEP

CONGRESO VIRTUAL INTERINSTITUCIONAL LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

Ponencia presentada por:
Dra. Adriana Verónica Hinojosa Cruz

Tema: Régimen Jurídico

Título:
***“Evasión y elusión fiscal:
su abordaje a través de la integración
de una nueva estrategia educativa”***

Septiembre 2008

El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés.

Evación y elusión fiscal: su abordaje a través de la integración de una nueva estrategia educativa

Dra. Adriana Verónica Hinojosa Cruz*

Resumen

Históricamente, México ha presentado niveles bajos de recaudación tributaria en relación a otros países de similar desarrollo. Las principales causas a las que se le atribuyen estos resultados son la evasión y elusión fiscal así como, la actividad económica en condiciones de informalidad que existe en nuestro país. La problemática que se presenta no se limita a un asunto de restricciones legales y actividades de fiscalización establecidas en ley sino a una falta de cultura contributiva del ciudadano y de credibilidad en la función de asignación de los recursos financieros de manera eficiente y transparente por parte del Estado. En la presente ponencia, se propone la integración, en la legislación educativa, de una estrategia con enfoque ético y cualitativa, que aborde la problemática de evasión y elusión fiscal desde su origen, es decir, desde el desconocimiento de los objetivos fundamentales, económicos y funcionales de la existencia del Estado y su requerimiento de su financiamiento a través de la contribución monetaria de la sociedad. En los siguientes puntos, se revisan la fundamentación legal de la obligación tributaria, el estado actual de la recaudación de México, las acciones de la administración pública para incrementar la recaudación, la percepción actual del ciudadano sobre la obligación tributaria, para finalizar con una conclusión y recomendación sobre la pertinencia de abordar la problemática desde la educación formal.

* Profesor investigador Facultad de Contaduría Pública y Administración, Universidad Autónoma de Nuevo León. avhinojosacruz@gmail.com

Evasión y elusión fiscal: su abordaje a través de la integración de una nueva estrategia educativa

Introducción.

Históricamente, México ha presentado niveles bajos de recaudación tributaria en relación a otros países de similar desarrollo. Las principales causas a las que se le atribuyen estos resultados son la evasión y elusión fiscal así como, la actividad económica en condiciones de informalidad que existe en nuestro país. Asimismo, se ha observado que la autoridad competente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el fin de aumentar la recaudación, ha implementado mayores reglas y controles que recaen sobre los contribuyentes cautivos además de hacer más complejo el sistema de tributación. Por otra parte, la tarea de fiscalización y las estrategias para incrementar la base de contribuyentes han sido insuficientes al observar que el tamaño de la informalidad no se ha reducido.

Sin embargo, la problemática que se presenta no se limita a un asunto de restricciones legales y actividades de fiscalización establecidas en ley sino a una falta de cultura contributiva del ciudadano y de credibilidad en la función de asignación de los recursos financieros de manera eficiente y transparente por parte del Estado.

En la presente ponencia, se propone la integración, en la legislación educativa, de una estrategia con enfoque ético y cualitativa, que aborde la problemática de evasión y elusión fiscal desde su origen, es decir, desde el desconocimiento de los objetivos fundamentales, económicos y funcionales de la existencia del Estado y su requerimiento de financiamiento a través de la contribución monetaria de la sociedad.

En los siguientes puntos, se revisan la fundamentación legal de la obligación tributaria, el estado actual de la recaudación de México, las acciones de la

administración pública para mejorar la recaudación, la percepción actual del ciudadano sobre la obligación tributaria para finalizar con una conclusión y recomendación sobre la pertinencia de abordar la problemática desde la educación formal.

Fundamento legal de la obligación tributaria.

Al justificar que el Estado requiere de recursos financieros para su funcionamiento, entonces se establece, la forma en que se obtendrán dichos recursos, ya sea a través de contribuciones de parte de la sociedad o de deuda pública interna o externa. Las contribuciones se consideran ingresos ordinarios del Estado, y la deuda pública como ingreso extraordinario al que debe sólo acudir de manera excepcional¹.

En México, y en relación al fundamento legal del sistema tributario, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en la fracción IV del artículo 31, la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Es aquí en donde se origina la relación tributaria entre la autoridad competente, ya sea federal, estatal o municipal y el ciudadano. Sin embargo, este fundamento legal, parece ser insuficiente para que la ciudadanía asuma su responsabilidad tributaria como lo evidencian los bajos niveles de recaudación alcanzados.

Estado actual de la recaudación en México.

A pesar de contar con un sistema de tributación legal y administrativamente constituido, con estructura y equipo tecnológico sistemáticamente renovado, México se presenta en el contexto internacional como uno de los países de menor recaudación en relación a su Producto Interno Bruto (PIB). Al comparar a México con países con similar ingreso per cápita y con algunos países de América Latina con menor ingreso per cápita se observa que nuestra recaudación es la menor ya

¹ En México la política fiscal respecto al endeudamiento público es conservadora y se recurre a él sólo limitadamente y de manera extraordinaria.

que en promedio en los últimos 18 años (hasta 2006) la recaudación como porcentaje del PIB en México es de 9.5%. Figura 1.

Figura 1. Recaudación como % del PIB

Ingreso per cápita similar a México	Recaudación % del PIB
República Checa	21.6
Polonia	18.8
Hungría	25.7
Corea	16.7
Venezuela	21.4
Chile	20.4
Brasil	17.5
Argentina	15.5
Uruguay	18.4
Costa Rica	12.3
Ingreso per cápita menor a México	Recaudación % del PIB
Colombia	13.5
Bolivia	13.8
Honduras	13.7
México	9.5

FUENTE: Paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública (SHCP, 2007)

Asimismo, a nivel país, se han realizado diversos estudios que muestran los grados de evasión en los distintos regímenes tributarios. Tal es el caso de la investigación realizada por Cantalá, Sempere y Sobarzo (2005) del Colegio de México, en relación a la evasión fiscal en el ISR de las personas físicas en la cuál, se encontró que la evasión fiscal en México en los regímenes de actividad empresarial y profesional de las personas físicas, correspondiente al ejercicio 2003, es del 77% que representa el 0.76% del PIB. En el caso del régimen general de ley, la evasión fiscal de las personas físicas es de un 75%, que representa el 0.62% del PIB y en el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) la tasa de evasión es de 89%, que como porcentaje del PIB representa el 0.13%. Las cifras anteriores muestran que de un potencial recaudatorio de 100% actualmente no se está obteniendo al menos el 50%.

El sistema tributario, además presenta otras deficiencias estructurales que provocan una pérdida de recaudación potencial y que significan un trato inequitativo al presentar regímenes especiales y actividades exentas.

Específicamente, las exenciones establecidas en el artículo 109 de la LISR representan pérdidas de recaudación para el Gobierno Federal el 0.22% del PIB.

En otro estudio realizado por Díaz González y Mendoza Cota (2005), investigadores del Colegio de la Frontera Norte, se encontró que la evasión en el ISR de las personas físicas en el régimen de salarios es del 15.3% en el 2002 que representa el 0.43% del PIB, además de mencionar que con el esquema de crédito al salario y los subsidios acreditables la recaudación potencial es afectada en 0.3% del PIB. Asimismo, se menciona que el 58% de los asalariados en el sector formal que contribuyen se ubica en el rango de 6 a 20 salarios mínimos es decir, que los trabajadores que perciben entre 9,000 y 30,000 pesos al mes son de los que conforman más de la mitad del padrón de contribuyentes. Figura 2.

Figura 2. Porcentajes de evasión en personas físicas en el 2003

Régimen	% de evasión de la recaudación potencial	% respecto al PIB
Actividad empresarial (General)	75.0	0.62
Profesional y actividad empresarial (Intermedio)	77.0	0.76
Pequeños contribuyentes	89.0	0.13
Salarios	15.3	0.43
Pérdida por exenciones		0.22

FUENTE: Elaboración propia con datos de Cantalá, Sempere y Sobarzo (2005) del Colegio de México y Díaz González y Mendoza Cota (2005) del Colegio de la Frontera Norte.

Acciones de la administración pública.

En vista del alto nivel de incumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes así como, el ejercicio poco transparente de la autoridad hacendaria en la asignación de los recursos públicos tanto hacia el ciudadano como de manera intergubernamental, en los últimos años la SHCP a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), ha implementado diversas acciones para disminuir esta problemática.

En lo referente a la baja recaudación observada, el SAT ha recurrido a acciones de fiscalización a través de la implementación de cruces de información entre contribuyentes, regulación de los impresores de comprobantes fiscales, dictámenes de auditoría fiscal obligatorios para algunos contribuyentes, cada vez más, así como, mecanismos de simplificación y facilidades administrativas, entre otras.

En 2008, derivado Reforma Integral de la Hacienda Pública, se implementaron algunas medidas de administración tributaria que tienen como objetivo aumentar la recaudación a través de la simplificación y combate a la evasión fiscal. Entre las reformas se menciona el desarrollo de un portal personalizado para los profesionistas y los empresarios además de la simplificación de la tarifa del ISR para personas físicas. Por último se menciona que se fortalecerán, a partir de 2008, los mecanismos de auditoría, se mejorarán los sistemas de control en las devoluciones de impuestos y se promoverá el uso de la Firma Electrónica Avanzada.

Asimismo, para disminuir la evasión, se aprobó para 2008 un impuesto contra la informalidad llamado Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) consistente en gravar con una tasa del 2% el excedente de los depósitos en efectivo que acumulados en el mes sean mayores a \$25,000.00 pesos. En este caso, el sistema financiero actúa como retenedor y entera la recaudación al SAT. El gran valor de este impuesto no es su recaudación en sí misma, sino la información que el SAT obtendrá de la declaración anual que tendrá obligación de presentar el sistema financiero en donde se listaran a las personas físicas y morales a las que se les retuvo y que tuvieron operaciones con depósitos en efectivo. El SAT podrá entonces, verificar la información con las declaraciones presentadas o con las omitidas así como, el monto de las operaciones financieras de cada contribuyente de origen no identificable. La SHCP considera al desincentivar las operaciones en efectivo promueve el uso de medios electrónicos o cheques y por lo tanto, la posibilidad de identificar al usuario de los mismos.

En el tema de la transparencia y rendición de cuentas de la autoridad, en los últimos años, específicamente a partir del ejercicio 2001, se reformó la Ley de Ingresos de la Federación integrando un capítulo que establece obligaciones de evaluación, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. En el 2006, a consecuencia de las distintas modificaciones en esta materia a partir de 2001, se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece como principio rector el uso responsable de los recursos públicos, además de señalar en el segundo párrafo del artículo 1 que: *los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.*

Estos principios son de aplicación general a las actividades de equilibrio presupuestario, disciplina fiscal y cumplimiento de metas. Son la forma para lograr el fondo, son las premisas de actuación de los funcionarios públicos así como las medidas regulatorias del comportamiento en la toma de decisiones de los mismos. (Hinojosa, 2006)

Por otro lado, en el Paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública de 2007, se integra como uno de los cuatro pilares de la reforma hacendaria, una propuesta que establece mecanismos institucionales para incrementar la calidad del gasto público con un enfoque por resultados, promover la productividad y austeridad en la administración de los recursos públicos y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas. Los mecanismos que evaluarán los resultados en la eficiencia del gasto se han ido implementando gradualmente.

En este mismo tema, se tiene la entrada en vigor en el 2003 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como la

creación en el sexenio 2000-2006 de la Secretaría de la Función Pública que dentro de sus objetivos establece vigilar la actuación de los funcionarios públicos federales y sancionar los actos de corrupción.

Como se observa, las acciones que la autoridad han implementado pueden disminuir la problemática hasta cierto grado, pero no modifican la percepción que los ciudadanos tienen respecto a la obligación del pago de impuestos. Estas medidas son de orden regulatorio y en el caso de la transparencia y rendición de cuentas, necesarias para promover la credibilidad en la función pública. Ahora lo que resta, es modificar la conciencia ética del ciudadano.

Percepción de los ciudadanos.

Desde la percepción de los ciudadanos, es común que las personas se resistan al pago de sus obligaciones tributarias. A través de la experiencia, el pago de impuestos se presenta como un mal necesario del cuál se desconoce o se niega su utilidad y fin. Los contribuyentes, sean personas físicas o morales obligadas a registrarse ante la autoridad hacendaria, saben que al no pagar impuestos se está evadiendo una obligación, establecida de manera clara y expresa, en la Constitución Política pero, que no vinculan con su ética personal y mucho menos con su responsabilidad social. La concepción actual acerca del pago de impuestos es que está fuera de la discusión ética, ya que no existe libertad de acción; es una obligación. Para el ciudadano el pago de impuestos es una responsabilidad legal, no moral.

Fernando Savater (2006), de manera irónica, opina en su libro los diez mandamientos en el siglo XXI, que existen mandamientos adicionales a los religiosos que socialmente se exigen y que cada individuo elige o no cumplirlos independientemente de sí son legales o no pero que éticamente se presentan con una percepción errónea, como un mal necesario. En relación a los impuestos y el actuar de la administración pública Savater señala como mandamientos lo siguiente:

- Debes pagar impuestos no importa que sean altos y que no sepas a donde se va el dinero.
- No debes quejarte de los servicios públicos, porque aunque lo hagas, van a seguir igual.

En resumen, es la percepción actual que el ciudadano tiene del pago de contribuciones y de la función de la autoridad. Existe una falta de conciencia social ya que la ética se percibe, erróneamente, como un acto individual, no social como lo es el Derecho. La obligación tributaria establece una relación que desde el punto de vista del ciudadano no es recíproca ya que el derecho de cobrar (recibir) es únicamente de la autoridad y el de pagar (dar) es sólo del individuo. La persona no cree en el beneficio que puede generar el pago de sus impuestos, su conciencia social no es clara y el término contribuir pierde sentido, al menos en el tema de los impuestos. Contribuir es sinónimo de cooperar, ayudar, apoyar, aportar, pero cuando no es claro para qué se está cooperando, a quien se está ayudando, porque se está apoyando y para qué se aporta, se pierde el objetivo primo de financiar a un ente que en teoría opera para el bien común.

La explicación, en el caso de México se remonta a décadas de experiencia negativa en la gestión pública de los recursos públicos con altos índices de corrupción y poca eficiencia del gasto así como, por la falta de transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, esta percepción está tan arraigada en la sociedad que a pesar de que exista un cambio o acciones correctivas que disminuyan la corrupción y mejoren la administración de los recursos financieros del erario, se requiere de algo más profundo que modifique el comportamiento del ciudadano.

En el 2007, de acuerdo con el entonces Jefe del Sistema de Administración Tributaria (SAT) José María Zubiría Maqueo, al realizar 1600 entrevistas a ciudadanos comunes acerca de las causas por las que en México las personas no

pagan impuestos, se encontró que estas son diversas, entre las que destacan: porque es muy difícil, porque no pasa nada si no se paga, porque otros tampoco pagan impuestos, porque estoy exento, porque me ahorro dinero, porque sí pago, el gobierno se los roba o no los usa correctamente, porque los impuestos son muy altos, porque no existe una cultura de contribuir y no sabe porque.

Asimismo, el funcionario comentó que:

Nos enfrentamos a una arraigada cultura de incumplimiento fiscal que, en el fondo, es parte de un problema más amplio: una cultura cívica endeble, lastimada por décadas de opacidad en los asuntos públicos, por episodios lamentables de corrupción o de dispendio en el uso de los recursos públicos; una cultura de incumplimiento alentada por la repetida experiencia de la impunidad o por la constatación de ofensivas inequidades en la aplicación de la ley².

Como se observa, la autoridad reconoce que el problema de incumplimiento rebasa la obligatoriedad legal de la misma y que además, reconoce la responsabilidad de la autoridad derivada de la corrupción e impunidad en la actuación de la función pública.

Las respuestas de las encuestas se resumen en tres grupos de acuerdo con su causa: (i) las que se relacionan con la complejidad y estructura del sistema tributario (dificultad para pagar, exenciones, tasas altas); (ii) las que se relacionan con actos de corrupción e impunidad y (iii) las que señalan falta de equidad, incumplimiento generalizado y la falta de cultura contributiva. Aquí no se discutirán las razones relacionadas con la complejidad y estructura del sistema tributario ya que se refieren a la necesidad de reformar el marco legal tributario. En cambio, al analizar las razones restantes, se observa que lo que provoca la falta de cumplimiento por parte de los ciudadanos es el comportamiento de los diferentes actores en la relación tributaria a pesar del conocimiento de su obligación legal.

² Palabras del Jefe del SAT, José María Zubiría Maqueo en el evento de firma de las bases de coordinación entre la SHCP y la SEP para fomentar el civismo fiscal.

En relación a la elusión fiscal, tanto las empresas como los profesionistas dedicados a la determinación de los impuestos, acuden a la planeación fiscal como un mecanismo legal para aprovechar los espacios jurídicos que las leyes hacendarias no hayan cubierto y así eludir el pago de impuestos. Este mecanismo, no viola las leyes, pero éticamente no es correcto, ya que las empresas o personas obligadas al pago de una contribución buscan la manera de no cumplir con su responsabilidad tributaria todo, sin cometer un delito fiscal.

De esta manera, las acciones de la autoridad para combatir la evasión y la elusión fiscal así como para ampliar la base de ciudadanos que contribuyan de manera general y equitativa, son confrontadas y disminuidas por la actitud no correspondida de los ciudadanos que tienen como objetivo principal no pagar impuestos o pagar lo menos posible.

En relación a la falta de credibilidad en la función pública en la asignación eficiente y transparente de los recursos tributarios, las fallas estructurales del sistema tributario y los actos de corrupción e impunidad de los funcionarios públicos, se pueden corregir y disminuir a través de reformas jurídicas y de la aplicación estricta de la ley como se ha venido haciendo en los años recientes. Sin embargo, la falta de interés y la poca participación del ciudadano han ocasionado que la rendición de cuentas se quede dentro del aparato gubernamental, entre partidos políticos o se limite a un número reducido de ciudadanos.

Conclusiones y recomendación.

Al observar que durante los últimos años las acciones gubernamentales están dirigidas hacia la disminución de la corrupción así como hacia la transparencia y rendición de cuentas asumiendo su responsabilidad, se esperaría que ahora sea el ciudadano el que asuma parte en la obligación tributaria. El mecanismo que se propone es a través de la formación educativa en las nuevas generaciones integrándolos al proceso de participación ciudadana de manera activa como una

estrategia de aplicación general en el sistema educativo y que, a través de una acción legislada, se establezca su implementación.

La estrategia educativa, no debe basarse en solo informar sobre la obligación tributaria y fiscalizar su falta de pago, sino que es necesario concientizar a los mexicanos de que sus acciones deben ser valoradas por uno mismo como correctas o incorrectas sin importar el comportamiento del resto y asumir la responsabilidad de contribuir así como, la responsabilidad de ejercer una ciudadanía activa al exigir resultados eficientes a los funcionarios públicos.

El pago de impuestos debe integrarse a las acciones de conciencia moral y social de las personas, considerando como premisas de la estrategia educativa que se propone, al menos los siguientes aspectos:

1. La función del Estado y justificación de su existencia,
2. La legalidad de las contribuciones,
3. Los límites del Estado como representante de la sociedad a través de la rendición de cuentas y,
4. La promoción del ejercicio de una ciudadanía activa .

La integración de una estrategia educativa en este tema, como un asunto parlamentario, supone la obligatoriedad de aplicación de una política pública hacia el rediseño y provisión de información relevante, no histórica, sino funcional sobre la justificación social de los impuestos y de la elección del ciudadano de participar activamente tanto a través de su contribución monetaria como para recibir información con evidencia, sobre los resultados en la función de asignación gubernamental de su contribución, es decir, activar la rendición de cuentas para incrementar su credibilidad en la autoridad.

Referencias bibliográficas.

- Ayala Espino, J. (1992). *Limites del mercado, limites del Estado, ensayos sobre economía política*. México: INAP.
- Bustelo, E.(1999) *Pobreza moral. Reflexiones sobre política amoral y utopía posible*. México: UAM-UNICEF.
- Cantalá et al. (2005) *Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta de personas físicas*. México: El Colegio de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Díaz, E., Mendoza, J. (2005) *Evasión fiscal en el Impuesto Sobre la Renta retención salarios*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Gómez, C., Hinojosa, A.(2007) *Problemas éticos del mundo actual*. México: Pearson Educación – UANL.
- Hinojosa, A.(2006). *Configuración y revisión de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en México: un enfoque cualitativo en el campo de las finanzas públicas*, en Derecho, Ética y Política a inicios del siglo XXI Compilación. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, FDYC-UANL. pp. 653-670.
- Margain Manatou, E. (1997). *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*. México: Porrúa
- Samuelson, P., Nordhaus, W. (2002) *Economía*. México: McGraw Hill.
- Smith, A. (1986) *La Riqueza de las Naciones*. México: FCE
- Savater, F. (2003) *El valor de elegir*. Barcelona, España: Ariel.
- _____ (2006). *Los diez mandamientos en el siglo XXI*. Barcelona, España. Ariel.
- Paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública (junio, 2007) SHCP.
- UNESCO (1997) *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. México.
- Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (2008)