



## NECESIDAD DE UN PROGRAMA NACIONAL DIRIGIDO A FORTALECER EL CUMPLIMIENTO FISCAL VOLUNTARIO E INCREMENTAR LA RECAUDACIÓN EN TODO EL PAIS.

Mesas II y V

### Planteamiento del problema:

El objetivo de una administración tributaria es lograr el cumplimiento fiscal voluntario de las obligaciones fiscales. Si bien este objetivo pareciera un ideal inalcanzable, es fundamental intensificar los programas y acciones de gobierno dirigidas a ese fin: La forma de cumplir actualmente las obligaciones son masivas, el número de contribuyentes se ha multiplicado, el cálculo de los tributos es autodeterminable y es un hecho que el fisco no tiene la capacidad para revisar todas las declaraciones en lo individual y verificar a fondo la procedencia legal del cálculo del impuesto realizado por los contribuyentes.

El fisco depende fundamentalmente de la información que le proporcionan los contribuyentes vía datos del registro federal del contribuyente y sus declaraciones. Visto de otra manera, el fisco no tendría la capacidad administrativa para determinar el monto del tributo a pagar, dado el enorme volumen de causantes que existen.

Los esquemas tributarios modernos exigen que cada sujeto cumpla espontáneamente su obligación, reservándose la autoridad la facultad de verificar la procedencia legal del pago. En esas condiciones, el cumplimiento voluntario se convierte en un objetivo fundamental de la administración pública.



En respuesta a la convocatoria para la Convención Nacional Hacendaria, se está desarrollando un enorme esfuerzo tanto en el sector gobierno como en instituciones educativas, colegios de profesionistas, organizaciones empresariales y estudiosos de la materia hacendaria, para hacer propuestas. Muchas de ellas se enfocan a la reubicación de facultades impositivas y responsabilidades de gasto, incremento de impuestos, de tasas, reducción de tratamientos diferenciales; también se manifiesta una tendencia reiterada a la reducción del gasto corriente y eficiencia en su ejercicio, pero afortunadamente hay fuertes coincidencias en hacer propuestas para reducir la evasión fiscal, aumentar la base de contribuyentes y hacer más equitativa la carga fiscal. Todos estamos de acuerdo en esos planteamientos, sin embargo consideramos necesario hacer especial énfasis en la urgencia de reenfocar nuestros esfuerzos al rediseño y reestructuración de las políticas y programas del fisco, dirigidas a fortalecer el cumplimiento fiscal voluntario.

Creemos que no es suficiente un sistema tributario enmarcado en un nuevo federalismo, ni otras fórmulas de distribución de participaciones y fondos federales, o el ejercer otras facultades fiscales y que el conjunto de medidas en el mejor de los casos se traduzcan en mayores ingresos para los tres ámbitos de gobierno, si no abordamos en forma integral la problemática del bajo nivel de cumplimiento fiscal de los contribuyentes en México. Si pretendemos reformas estructurales al régimen impositivo, la forma de administrar las contribuciones en los tres ámbitos de gobierno y el obtener un cambio de actitud de los contribuyentes, también



exige modificaciones de fondo en la manera de ver y resolver estos retos.

## 1. Diagnóstico

- El incremento del cumplimiento fiscal a base de requerimiento del pago, de auditorías e imposición de sanciones, inclusive de cárcel a los evasores e incumplidos, es muy costoso para las autoridades fiscales.
- El nivel promedio de educación de los contribuyentes del país es bajo y aún es menor la conciencia fiscal.
- El desarrollo económico, cultural y social es desigual. Por su parte la insuficiencia de recursos públicos, genera que los gobiernos no proporcionen los servicios y obras públicas en la medida en que la sociedad reclama y necesita.
- El impacto en el cumplimiento fiscal de los programas masivos de vigilancia de las obligaciones y de los de fiscalización, es relativo.

La intensificación de la difusión del número de multas impuestas o auditorías realizadas a personas a las que se les ha aplicado un proceso penal, el efecto psicológico y el incremento permanente del cumplimiento fiscal no se da, la mayoría de los causantes no se entera o mantiene la actitud de bajo cumplimiento,

- El sistema procedimental de la legislación tributaria en sus tres niveles de gobierno, es complejo y con frecuencia



existen lagunas o resquicios legales que favorecen la defensa de los contribuyentes evasores.

Generalmente el costo de la defensa de los intereses fiscales de los contribuyentes es alto y solo los que tienen recursos económicos pueden defenderse inclusive hasta la etapa de amparo.

- Dado el volumen de incumplimiento tributario las autoridades fiscales se enfrascan en programas de requerimientos de obligaciones fiscales que implican la emisión de miles y miles de requerimientos de obligaciones, que necesariamente deben someterse a procedimientos legales.

Estos procedimientos son complicados y en los hechos se cometen errores de procedimiento que a su vez significan causales de impugnación de los actos de autoridad. Si bien la gran mayoría de estos actos no se impugnan, los que sí se hacen, con mucha frecuencia se declaran improcedentes.

- Alto costo administrativo para resolver las impugnaciones, tanto para el sector gobierno como para los contribuyentes.
- La coordinación en materia de administración de contribuciones no esta completa y la existente tiene niveles de eficiencia por debajo de lo deseable y necesario. Tomar en cuenta que no existe coordinación con el IMSS y con el Infonavit.
- Alto costo de administración, de los programas coercitivos dirigidos a combatir la evasión fiscal. Los beneficios



recaudatorios son bajos y el impacto real en el cumplimiento fiscal voluntario es relativo. Cuando se realizan numerosas auditorías en una región e inclusive se mete a la cárcel a algunos evasores, la mejoría en los niveles de cumplimiento si bien se elevan, esta mejoría es temporal.

- Existen causas de evasión y de bajo cumplimiento fiscal voluntario que es importante identificar y combatir. Entre otras causales se puede citar:
  - El bajo nivel de conciencia tributaria del pueblo de México.

La percepción que tiene el contribuyente de la ineficacia de la autoridad fiscal para identificar la evasión fiscal, determinarla, ganar el juicio en caso de impugnación y finalmente que se haga efectivo el crédito. Esta afirmación admite matices, en razón de sectores de contribuyentes y que es indispensable redimensionar a fondo por parte de las autoridades.

- Complejidad de la legislación tributaria y relativa simplificación de la tramitología para el cumplimiento de obligaciones.

Esta complejidad se aprecia diferente según el nivel cultural y empresarial de los contribuyentes.

- Insuficiencia de ventanillas de pago sobre todo en poblaciones donde no hay bancos.



- Impacto negativo que en los contribuyentes genera las noticias de corrupción de empleados y funcionarios de gobierno.
- Ausencia o insuficiencia de información del uso de los recursos públicos.
- Percepción de la población de ineficiencia o insuficiencia de obras y servicios públicos, gasto excesivo de publicidad e imagen de servidores públicos.
- Inercia histórica. Siempre ha existido una resistencia natural al pago de impuestos. Esta actitud se ha traducido en un bajo cumplimiento fiscal voluntario y en una actitud permanente de defensa frente al fisco aun cuando no tengan razón. Se trata de un problema con raíces históricas y culturales profundas que es indispensable analizar, redimensionar objetivamente y combatir en consecuencia.
- Indispensable: Las autoridades fiscales de los tres órdenes de gobierno, incluyendo los organismos operadores del agua, el IMSS, el INFONAVIT, deben buscar respuesta a las siguientes preguntas:
  - ¿Cuántos contribuyentes en el país, de las distintas contribuciones, están obligados a inscribirse y presentar declaraciones periódicas?
  - ¿Cuántos de éstos contribuyentes están inscritos?



-¿Cuántos de los inscritos y que están presentando declaraciones, lo hacen en los plazos previstos en las leyes, y cuántos fuera de tiempo y después de que han sido requeridos?

-¿Cuántos de los anteriores declaran los ingresos y las contribuciones conforme a los leyes?

-¿Cuántos de los contribuyentes que estando inscritos o no son revisados por el fisco?

-¿Cuántas de las revisiones tienen como resultado identificar el monto de la evasión?

-¿Cuántas de las revisiones tienen como resultado una liquidación?

-¿Cuántas de estas liquidaciones se impugnan?, ¿Cuántas se ganan por el fisco, y de éstas, cuántas se cobra el crédito fiscal?

-¿Qué mecanismos de seguimiento operan para verificar que el nivel de los contribuyentes se mantenga?

El Dr. Luis Illanes, tratadista chileno, en su libro “El Control de los Impuestos” editado por el INCAFI en 1994, resume en cuatro las causales del incumplimiento fiscal de las obligaciones: La carencia de una conciencia tributaria, la deficiente estructura del sistema tributario, la falta de una administración expedita, y la posibilidad de dejar de cumplir mas o menos impunemente.



Para este autor, los factores que influyen en la formación y en la existencia de una conciencia tributaria, son el nivel de desarrollo económico y social, el grado de educación, la confianza en el gobierno y la difusión de los impuestos.

La estructura del sistema tributario impacta en el cumplimiento de obligaciones principalmente por la magnitud de la carga fiscal, la equidad en su distribución y la simplicidad y precisión del mismo.

Por lo que se refiere a la falta de una administración expedita, tiene trascendencia la calidad y oportunidad de la información que se le proporciona al contribuyente y la capacidad de servicio de la administración.

La posibilidad de dejar de cumplir en forma mas o menos impune, representa en un medio de alto incumplimiento como el de México, una de las causales mas fuertes que debemos considerar y atacar. Tomar en cuenta que la norma fiscal, lleva implícita el riesgo para quien no la cumple, de que se le obligue en forma coercitiva, como lo tiene cualquier otra disposición legal. Luis Illanes afirma que el riesgo depende de la concurrencia armónica de tres factores: La capacidad de la administración para conocer y determinarlo (el incumplimiento fiscal), la forma de sancionarlo y la posibilidad de forzar el incumplimiento.

Consideramos que estamos frente a una de las causales más fuertes y que exige de estrategias



especiales para combatirlo adecuadas a nuestra realidad nacional.

## **2. Criterios para formular un Programa Nacional dirigido a fortalecer el cumplimiento fiscal voluntario e incrementar la recaudación.**

- **Visión integral**

Debe considerar las políticas, estrategias, características, necesidades del sistema tributario mexicano y del Sistema Nacional de coordinación hacendaria, que se decida en respuesta a las recomendaciones de la Convención Nacional Hacendaria.

- Financiado preferentemente por el gobierno federal o con cargo al Fondo General de Participaciones a efecto que el peso del financiamiento se reparta proporcionalmente entre los tres ámbitos de gobierno.
- Institucionalidad del programa.

Debe ser permanente y estar al margen de corrientes políticas, períodos gubernamentales, acontecimientos o modas, etc.

- Responsabilidad nacional de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente, en coordinación con la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios.



La definición de políticas y estrategias, normatividad y evaluación de resultados, debe corresponder a esas instituciones para asegurar resultados y un esfuerzo y compromiso a nivel país.

- Que forme parte de un programa y política nacional dirigido a informar a la población del destino de las contribuciones, instrumente las acciones necesarias para generar la sensación en la población de la transparencia en el uso de los recursos públicos, de la eficiencia en la función pública en sus tres niveles de gobierno, etc., **DIRIGIDO A CAMBIAR LA ACTITUD DEL CONTRIBUYENTE ANTE EL FISCO**
- Elevarlo a nivel de política nacional.

En esta virtud convendría definir las estrategias y objetivos e incorporarlo a los planes de gobierno de la federación, de los estados y municipios en la parte que corresponda, como un programa fundamental.

- Vinculado con los programas de orientación y asistencia al contribuyente de los fiscos de los tres ámbitos de gobierno y significar una de las dos palancas fundamentales para promover y fortalecer el cumplimiento fiscal voluntario: la materialización del riesgo ante el incumplimiento y las facilidades para el cumplimiento fiscal.
- Vinculación con programas específicos dirigidos a combatir las causales de la evasión fiscal.



- Énfasis en medidas de simplificación y facilidades para el cumplimiento fiscal.

Que en la formulación de programas de difusión y orientación a los contribuyentes se tome en cuenta el nivel cultural y desarrollo empresarial de los distintos sectores de contribuyentes, por regiones, tipo de tributos, etc.

- Considerar que es un proceso largo cuyos resultados se verán gradualmente.

### **3. ALGUNAS ACCIONES DIRIGIDAS A COMBATIR LAS CAUSALES DEL INCUMPLIMIENTO:**

#### **A) Impulsar programas dirigidos a fortalecer la conciencia fiscal.**

- Debemos crear el hábito del pago de impuestos y luego mantener ese hábito. Para crearlo es indispensable lograr el control de las obligaciones y este es el mayor reto del fisco mexicano en su conjunto. Es indispensable crear en los contribuyentes el convencimiento de que si no cumple existe la capacidad administrativa del gobierno para hacerlo cumplir. El objetivo será entonces, hacer cumplir la obligación en primer lugar y acostumbrarlo a ello.

Tener presente que no es suficiente que los niños adquieran la conciencia de la importancia de



pagar impuestos como un valor cívico, si al crecer y convertirse en contribuyentes la pierden por la influencia negativa de los factores que se han mencionado.

- Vincular el desarrollo económico y social del país, a la disposición de recursos públicos para hacerlo.

La población y en especial los beneficiarios de los servicios públicos, formarles la conciencia de que sólo pagando impuestos los gobiernos tendrán posibilidad de financiar esos servicios.

- Buscar la correlación entre desarrollo económico y social del país, aun por regiones, entre este hecho y un mejor cumplimiento fiscal. Es de esperarse que a mayor desarrollo, mayor cumplimiento.
- Incorporar dentro de los programas educativos del país, desde el nivel primario, la obligación de pagar impuestos y el conocimiento y destino de los mismos, etc. Si bien los resultados son a largo plazo, es importante incorporarlo como un valor cívico.

En los niveles superiores de educación, es indispensable enseñar a los futuros profesionistas la forma de calcular sus impuestos y los riesgos de no hacerlo.

- Fortalecer la confianza de los contribuyentes en el gobierno y en sus instituciones, sea este federal,



estatal o municipal. Este es un reto que implicará entre otras acciones, las siguientes :

- Informar de manera periódica, clara y oportuna a la población, del destino de las contribuciones en formatos diferentes a los tradicionales informes anuales de la cuenta pública.
  - Explicar de manera sencilla y amplia a la población y en especial a los contribuyentes que deban cumplir con obligaciones fiscales adicionales, en los procesos de creación o reformas de leyes que tengan estos efectos, independientemente de la participación del poder legislativo.
  - Reforzar y optimizar la aplicación de las leyes sobre información y transparencia.
- Reestructurar programas de difusión de las contribuciones considerando entre otras, las siguientes características:
    - Integral. Incorporar en los programas, tanto contribuciones federales, como estatales y municipales,
    - Coordinar esfuerzos y compartir recursos entre los tres ámbitos del fisco,



- Trabajar en una sola base de datos nacional. La operación deberá ser regional, estatal o municipal,
- Con conceptos, datos, ejemplos, etc. sencillos y accesibles, según la región o sector de contribuyentes,
- Parte de los programas de difusión es el destino del gasto, de recursos de la deuda, estructura de los gobiernos, sueldos, etc.

B) Avanzar en reestructuración del sistema tributario mexicano.

En este esfuerzo, independientemente de las características que se incorporen en respuesta a las recomendaciones de la Convención Hacendaria, debe ponerse especial atención en aquellas modalidades que favorezcan un mayor cumplimiento fiscal voluntario.

Esta reestructuración deberá obedecer, entre otros criterios particulares, a los siguientes:

- Que la carga fiscal promedio, por tipo de impuesto, sea equivalente a la de otros países de desarrollo similar al de México,
- Que la carga fiscal promedio nos permita seguir siendo competitivos a nivel internacional,



- Que la carga fiscal promedio por tipo de impuesto, sea razonable, equitativamente distribuida y formulada con simplicidad y certeza,
- ESTABLECER mecanismos de control, para evitar que los contribuyentes “ajusten” la carga fiscal a lo que ellos desean o consideran que deben pagar,
- Analizar las opciones de control del pago en fuente de los ingresos. Ante un medio de elevado incumplimiento, la magnitud de la carga fiscal como es el caso del IEPS, conviene más cobrarlo en el nivel de producción, para evitar las reacciones motivadas por el sólo hecho del monto de la carga tributaria,
- SIMPLICIDAD DEL SISTEMA. Aun cuando por la naturaleza de los gravámenes y el interés de incorporar mecanismos de control y equidad, se complica la estructura de los impuestos, URGE, ES UN CLAMOR POPULAR, simplificar. Urge encontrar un equilibrio entre los objetivos de control y la simplicidad.
- Congruencia entre la simplicidad de los procedimientos de cálculo y pago de los impuestos y el nivel cultural y de desarrollo empresarial de los contribuyentes. En otras palabras, al formularse las nuevas leyes, o reformas a las existentes, debe de tomarse en cuenta el nivel cultural del promedio de contribuyentes.



- **EQUIDAD.** La carga fiscal debe ser proporcional y equitativa a la capacidad contributiva de los contribuyentes.

Este es un principio que regularmente se toma en cuenta, pero que es indispensable DEMOSTRAR A LOS CONTRIBUYENTES QUE LAS CONTRIBUCIONES VIGENTES, O LAS QUE SE ACUERDEN DESPUÉS con motivo de la Convención Nacional Hacendaria, son equitativas. Es de fundamental trascendencia para los fines de un programa para fortalecer e incrementar el cumplimiento fiscal voluntario, que los contribuyentes tengan la íntima convicción de que hay equidad en los impuestos.

C) Reestructurar y/o fortalecer la infraestructura administrativa fiscal de los tres ordenes de gobierno.

Esta reestructuración o fortalecimiento en su caso es indispensable, tanto para efectos de tener la capacidad de control del cumplimiento fiscal, inclusive forzoso, como para facilitar y ampliar la calidad de los servicios al contribuyente. Para lograr este objetivo se propone trabajar en base a los siguientes criterios específicos:

- Que signifique un compromiso político de trabajar sobre el objetivo citado, de los tres niveles de gobierno. Si la necesidad de mejorar los ingresos



tributarios es de todos, el esfuerzo también debe ser general.

- Los costos podrían financiarse por el gobierno federal o con cargo al Fondo General de Participaciones,
  - Prioritario respecto de otros programas de modernización administrativa,
  - Que incorpore el Programa de Profesionalización de los servidores Públicos, como programa fundamental para mantener niveles de calidad técnica de los servicios de administración tributaria, independientemente de los cambios de administración,
  - Homologar en lo posible las políticas de sueldos y demás prestaciones,
  - Avanzar, en lo posible, en la homologación de los sistemas informáticos, bases de datos, equipos de cómputo, procedimientos de trabajo, etc. Conforme a una planeación nacional definida y considera por el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria;
- D. Redefinir las políticas, estrategias, programas, sistemas y la infraestructura legal y administrativa para incrementar o fortalecer la capacidad de control del cumplimiento fiscal de los contribuyentes.



### Criterios específicos que se proponen:

- Diseño conforme a una visión nacional,
- La planeación, estrategias, programas de vigilancia y control, se formulen conjuntamente por el SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA y sus resultados evaluados por este,
- Que considere las realidades estatales, regionales y municipales, relativas a las causas de la evasión y del incumplimiento fiscal,
- Corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno en la eficacia del cumplimiento fiscal,
- Considerar las condiciones administrativas de los diversos sectores y regiones de contribuyentes en el diseño del esquema de vencimiento, lugares de pago, formatos, aprovechamiento y acceso de la tecnología,
- Certeza en su régimen de tributación,
- Oportunidad en la vigilancia,
- EFECTIVIDAD en la materialización del riesgo respecto de los contribuyentes incumplidos,



- Que el costo del incumplimiento sea alto, pero que sea real y viable,
- Suprimir o reducir al máximo los programas masivos de condonación o de “blanqueo”. Tomar en cuenta que son injustos para los contribuyentes cumplidos y poner de manifiesto la ineficacia del fisco,

Objetivo fundamental: Implementar un eficaz sistema de control del cumplimiento. Este debería de tener entre otras características las siguientes:

- Disponer de una base de datos confiable y actualizada del Registro Federal de contribuyentes. Un solo registro para todas las obligaciones se trate de gravámenes nacionales, estatales y municipales y de aportaciones de seguridad social.
- Descentralizar funciones de RFC sin perder el control nacional, (inscripción en línea).

## FISCALIZACIÓN:

- Disponer de bases de datos nacionales, confiables, oportunas.



- Información proporcionada por los contribuyentes y obtenida por el fisco por distintos medios (Internet, cuentas bancarias, operaciones comerciales, etc.) sin que tenga problemas legales el disponer de esa información.
- Simplificar la legislación procedimental para reducir trampas procesales y las inercias de interponer medios de defensa solo para diferir la acción del fisco.