

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios  
Políticos y Administrativos A.C.  
México

Hinojosa Cruz, Adriana Verónica

Una reflexión sobre el aspecto ético en la obligación tributaria en México

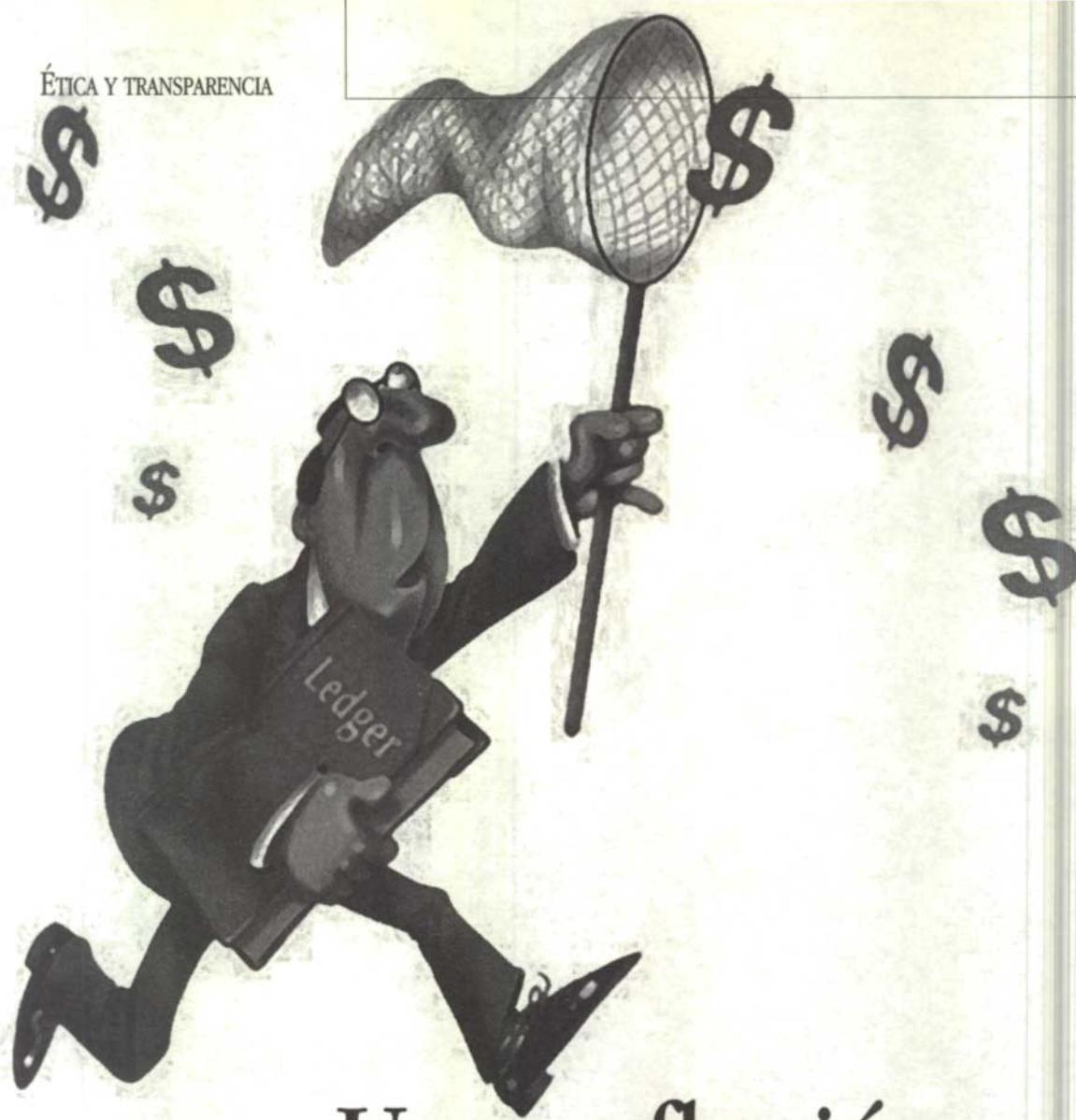
Buen Gobierno, núm. 4, enero-junio, 2008, pp. 50-70

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660526002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



# Una reflexión sobre el aspecto ético en la obligación tributaria en México

Por Adriana Verónica Hinojosa Cruz

**RESUMEN**

Históricamente, México ha presentado niveles bajos de recaudación tributaria en relación con otros países de similar desarrollo. Las principales causas de estos resultados son la evasión fiscal así como, la actividad económica en condiciones de informalidad que existe en nuestro país. Asimismo, se ha observado que la autoridad competente ha implementado cada vez mayores reglas y controles recaudatorios que recaen sobre los contribuyentes cautivos además de hacer más complejo el sistema de tributación. 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 y credibilidad en la función de asignación del gasto del Estado de manera eficiente y transparente, lo que sugiere un asunto de falta de ética en la obligación tributaria. El artículo presenta una revisión de la justificación de la necesidad de financiamiento del Estado, los fundamentos teóricos y legales de la relación tributaria, de los sistemas de tributación y su problemática ética. Para finalizar, se reconoce la necesidad de ejercer una ciudadanía activa al exigir resultados eficientes a los funcionarios públicos e integrando este enfoque en los procesos educativos, tanto formales como informales.

Lectura 8 de 26

**EL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO**

“...la primera y fundamental obra maestra de la libertad humana es la norma (ética) social, la pauta de nuestra colaboración y nuestro contrato de protección mutua asegurada.”

Fernando Savater

**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 sis-

tema 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 su credibilidad en la función de asignación de los recursos financieros de manera eficiente y transparente por parte del Estado, lo que sugiere un asunto de falta de ética de ambas partes: en la obligación tributaria y en la gestión pública financiera.

Es en este sentido, que el presente artículo retoma los fundamentos teóricos de la necesidad de financiamiento del Estado, los objetivos de la política fiscal, el marco legal de la obligación tributaria y de los sistemas de tributación para tratar de comprender la problemática ética en la misma. Se reflexiona sobre el comportamiento de los sujetos activo y pasivo de la relación tributaria, es decir, la responsabilidad de la autoridad y la del ciudadano. Por último, se presentan las acciones que se han implementado para aminorar el problema, para concluir con una reflexión y estrategia que promuevan la cultura contributiva a través de la concientización de la ética social.

## EL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO

Para explicar la necesidad de financiamiento del Estado para el cumplimiento de sus objetivos, se revisan los fundamentos teóricos que justifican la intervención del Estado en una economía y la forma en que se implementa un sistema tributario.

**De acuerdo con Samuelson (2002) la economía es el estudio de la manera en que las sociedades utilizan los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlas entre los diferentes individuos.**

De acuerdo con Samuelson (2002) la economía es el estudio de la manera en que las sociedades utilizan los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlas entre los diferentes individuos. La teoría económica se rige por dos premisas que fundamentan su existencia y utilidad en la sociedad: (i) los bienes son escasos y (ii) la sociedad debe utilizarlos eficientemente. La esencia de la economía es reconocer la existencia de la escasez y averiguar cómo debe organizarse la sociedad para que se utilicen los recursos del modo más eficiente. Samuelson señala que una economía produce eficientemente cuando no puede mejorar el bienestar económico de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra.

En relación a esto, y tomando en cuenta que una sociedad se rige, no normativamente sino funcionalmente, por la búsqueda de bienes que satisfagan las necesidades de sus integrantes,

el mercado resulta ser la arena en donde se desarrolla esta búsqueda y en donde se establece el nivel de escasez a través de la oferta y demanda de los bienes. Sin embargo, el mercado presenta imperfecciones en su funcionamiento debido a la falta de regulación del mismo. Estas imperfecciones pueden ser por ejemplo, la falta de producción suficiente de factores, el alza de precios, los monopolios, las externalidades<sub>1</sub> y sobre todo la desigualdad en la distribución de los bienes o de la riqueza ocasionando cargas sociales negativas como pobreza, desempleo, contaminación, delincuencia, entre otras.

La economía arroja datos interesantes sobre estas situaciones, pero no prevé o puede establecer que tal o cual distribución sea la aceptable o correcta y es aquí en donde se requiere de las políticas y el marco regulatorio, así como de la ética social<sub>2</sub>, para definir, en una sociedad, el marco de acción de un mercado y de la distribución de la riqueza. La intervención reguladora del Estado en la operación de mercado, en especial para la distribución de la riqueza, resulta necesaria y justifica el porqué de su existencia como ente regulador en una sociedad.

Ayala Espino (1992) en su obra titulada *Límites del mercado, límites del Estado, ensayos sobre política económica del Estado*, señala que la experiencia muestra que el Estado y el mercado se han relacionado siempre, que los mecanismos institucionales para organizar las relaciones entre el Estado y el mercado son al mismo tiempo complementarios y competitivos y que dichas relaciones cambian de acuerdo con las necesidades estructurales y la organización institucional existente. Así mismo, establece que:

Las reglas que organizan institucionalmente las relaciones entre el Estado y el mercado son indispensables para garantizar, promover y secularizar el intercambio económico, social y político en el sistema. Por esta razón el mercado y el Estado se suponen mutuamente y están inevitablemente relacionados. En consecuencia el mercado o el Estado no pueden, por sí solos, gobernar al sistema.

La participación del Estado en las economías es variable según las circunstancias específicas y las cargas sociales en cada país. Las imperfecciones que muestra una economía de mercado como el desempleo, los extremos en una misma sociedad de riqueza y pobreza, una contaminación excesiva, entre otras, son atendidas por el Estado a través de las tareas de administración de la defensa nacional, la seguridad pública, la construcción de autopistas, programas sociales de combate a la pobreza, la educación, la salud y otras, las cuáles, varían en cada sistema de acuerdo con sus políticas públicas, al igual que la participación gubernamental por orden de gobierno y que en general se pueden resumir en la responsabilidad de ofrecer un espacio público que aminore las fallas del mercado y que promueva la competitividad y el bienestar social.

Para tal efecto, el Estado requiere de recursos financieros que utiliza para la provisión de bienes y servicios públicos, así como para la asignación y redistribución del gasto. Los mecanismos con los que cuenta el Estado para allegarse de recursos y tener la posibilidad de realizar estas funciones, son las contribuciones tributarias y el financiamiento público (Deuda). Las

contribuciones, conocidas en la teoría económica como impuestos, se obtienen del mercado para lo cual el Estado requiere de la implementación de un sistema tributario que integre las políticas fiscales y el aparato administrativo necesario para realizar la función recaudatoria y de fiscalización los cuales, deberán proteger y promover la actividad económica del mercado buscando un equilibrio entre las cargas impositivas, la producción, el consumo privado y el desarrollo humano.

Como se observa en la figura 1, el Estado obtiene los ingresos necesarios para realizar sus funciones de mercado y regresa estos mismos ingresos, menos su costo de operación, también al mercado, pero redistribuyéndolos hacia las necesidades prioritarias de la sociedad como disminución de la pobreza, educación, salud, infraestructura y sobre todo, hacia el desarrollo económico y humano de la comunidad.



FUENTE: Elaboración propia

Figura 1. Justificación de la intervención del Estado

El sistema de tributación que se elija será el mecanismo primordial de financiamiento de un Estado que además, deberá ir acorde a su política fiscal.

## POLÍTICA FISCAL

La política fiscal se entiende como la guía que prevalecerá en una economía en relación con los mecanismos de financiamiento que el Estado establecerá y que deberán cuidar que no afecten de manera negativa el desarrollo de la misma. La política fiscal no se limita a establecer contribuciones que generen ingresos tendientes a satisfacer el gasto del Estado, pues ello sería limitar la aplicación de una guía de acción tan útil para dirigir la política económica de

un país. El Estado establece un sistema fiscal para lograr la orientación económica que más convenga al país, aun cuando esto signifique una menor recaudación.

De acuerdo con Margain Manatou (1997) la política fiscal debe tener en primer lugar fines recaudatorios y secundariamente:

- a. Facilitar o acelerar el logro de metas económicas en el tiempo debido,
- b. Desviar capitales de actividades no muy benéficas para la sociedad, hacia actividades que contribuirán a un mejor desarrollo económico y,
- c. Evitar la fuga de capitales del país.

Cuando comúnmente se hacen declaraciones negativas sobre los fines recaudatorios de un nuevo impuesto, debe quedar claro que la principal razón de la existencia de un impuesto es recaudar suficientes fondos para contribuir con el Estado para que este cumpla con sus funciones de provisión, asignación y redistribución convirtiendo estos recursos en servicios y espacios públicos adecuados, en seguridad social, en impartición de justicia, entre otras funciones.

Pero no debe olvidarse lo que podría provocar un esquema de tributación de tasas altas: En primer lugar podría inhibir la actividad económica, la inversión extranjera en el país, la creación de empleos y en general provocaría una economía inflacionaria. Por lo que una política fiscal para buscar el fin último de recaudar recursos tributarios, deberá pasar algunas pruebas que evidencien que además de lograr su objetivo recaudatorio, las contribuciones que se proponen sean equitativas, proporcionales, generales y que no afectan negativamente el desarrollo económico del país.

La política fiscal puede tener como objetivos, ade- **Actualmente en México, la Ley**  
más del establecimiento del esquema tributario para lograr su financiamiento, proteger a la indus- **Federal de Presupuesto y Respon-**  
tria nacional de la internacional, promover el posi- **sabilidad Hacendaria establece**  
cionamiento de las empresas nacionales en el exte- **una serie de mecanismos para que**  
rior resultado de la globalización, proteger el con- **antes de ser aprobada una iniciati-**  
sumo interno, promover el desarrollo económico **va de cambio en el esquema tribu-**  
del país a través de la inversión en bienes producti- **tario actual, se asegure que su**  
vos en zonas poco desarrolladas, desalentar activi- **impacto no afectará negativamen-**  
dades menos benéficas para el país, promover el **te a la economía nacional.**

Actualmente en México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece una serie de mecanismos para que antes de ser aprobada una iniciativa de cambio en el esquema

**impacto no afectará negativamen-**  
**te a la economía nacional.**

tributario actual, se asegure que su impacto no afectará negativamente a la economía nacional. Aún así, el alto índice de evasión ha provocado que las reformas tributarias recaigan en solo una parte del universo de contribuyentes potenciales convirtiendo en ineficaz la política fiscal que se pretende.

## FUNDAMENTO LEGAL DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

Al determinar que el Estado requiere de recursos financieros para su funcionamiento, que se basan en la política fiscal elegida, 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 acudirse de manera excepcional.<sup>4</sup>

En México, y en relación al fundamento legal del sistema tributario, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en su artículo 31, cuatro obligaciones de las personas que se originan por el simple hecho de ser mexicanos en las cuales se incluye la obligación tributaria: (I) Hacer que sus hijos concurren a las escuelas y reciban educación preescolar, primaria y secundaria, además de la militar, (II) Recibir instrucción cívica y militar, (III) Alistarse y servir en la Guardia Nacional y (IV) 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 esta última obligación la que origina la relación tributaria entre la autoridad competente, ya sea federal, estatal o municipal y el ciudadano.

De acuerdo con Margaín Manatou (1997), la obligación tributaria es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie. Existen algunos aspectos que diferencian sustancialmente a la obligación tributaria que pertenece al Derecho Público de las obligaciones creadas dentro del Derecho Privado.

Como similitud se puede mencionar que en ambas se encuentran dos sujetos: acreedor y deudor y un objeto. Como elementos propios de la obligación tributaria se menciona (i) que su única fuente es la Ley (vía Ley, Decreto, Circular, etc.), (ii) que el acreedor o sujeto activo es siempre el Estado, (iii) que el objeto es único y consiste siempre en dar, el cuál sólo se satisface en efectivo ó excepcionalmente en especie, (iv) que tiene como finalidad recabar las cantidades necesarias para sufragar el gasto público, (v) que sólo surge de hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo directo y (vi) que responsabiliza al tercero que interviene en el acto, ya sea representante o mandatario del sujeto pasivo.

A partir de la fracción IV del artículo 31 constitucional, en México se establece un sistema de tributación regulado por leyes secundarias federales y estatales que cumplen con las características generales que establece la teoría al respecto.

## CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA DE TRIBUTACIÓN

Cuando el Estado establece contribuciones, específicamente impuestos, decide la manera en que van a extraerse; con fines públicos, los recursos necesarios de los hogares y de las empresas de un país. El dinero recaudado por medio de los impuestos es el vehículo mediante el cual se transfieren recursos reales de los bienes privados a los bienes colectivos, es decir, se establece que una parte de lo que se genera por la actividad de mercado privado sea utilizada para el bienestar público.

Ahora bien, un sistema de tributación debe seguir ciertas directrices para que al cumplir sus objetivos no afecte de manera negativa la economía privada, se espera que sea un sistema equitativo y eficiente. De acuerdo con esto existen los principios fundamentales para organizar un sistema tributario: el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago cuya explicación se muestra en la Figura 2.

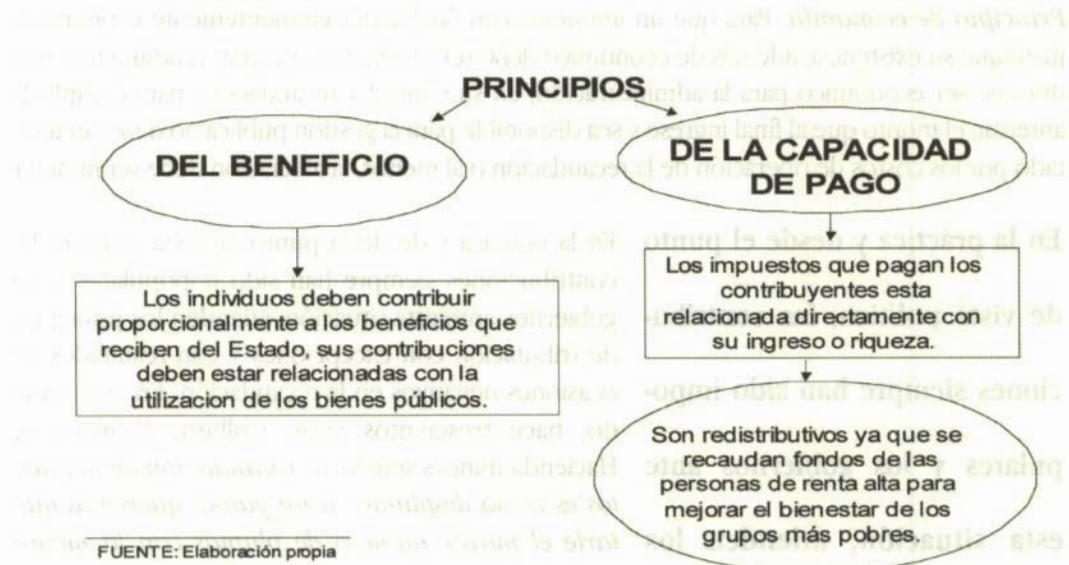


Figura 2. Principios de un sistema tributario

Partiendo de esta premisa, e independientemente de si las contribuciones se rigen por el principio del beneficio o de capacidad de pago, el sistema de tributación debe cuidar que las mismas se basen en la justicia y la equidad, además de considerar los principios que estableció Adam Smith; de justicia, de certidumbre, de comodidad y de economía los cuales, son considerados los de mayor aceptación entre los tratadistas para ser contenidos en cualquier ley impositiva. Brevemente se explica cada uno:

**Principio de justicia.** Los habitantes de una nación deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus capacidades económicas. La doctrina considera que un impuesto es justo y equitativo cuando es general y uniforme. Según Margain Manatou (1997), que un impuesto sea general, significa que comprenda a todas las

personas cuya situación coincide con la que la señala como hecho generador del crédito fiscal, exceptuando a aquellas personas que demuestren no tener capacidad contributiva.<sup>6</sup>

**Principio de certidumbre.** Todo impuesto debe poseer fijeza, en sus principales elementos o características, para evitar actos arbitrarios por parte de la administración pública. Margaín Manatou señala respecto a esto, que para cumplir con este principio, en la legislación se debe precisar con claridad quién es el sujeto del impuesto, su objeto, la base, tasa o tarifa, momento en que se causa, fecha de pago, obligaciones a satisfacer y sanciones aplicables.

**Principio de comodidad.** Si el pago de un impuesto significa para el particular un sacrificio, el legislador debe hacer cómodo su entero. El comentario aquí, es que el beneficio al respetar este principio es para ambas partes ya que al facilitar su entero se espera una mayor recaudación y menor evasión.

**Principio de economía.** Para que un impuesto con finalidades eminentemente económicas justifique su existencia, además de económico debe ser productivo, de gran rendimiento; tendrá que ser económico para la administración, en su control y recaudación, para cumplir lo anterior, el monto que al final ingrese y sea disponible para la gestión pública no debe ser afectado por los costos de operación de la recaudación o al menos, la afectación debe ser mínima.

**En la práctica y desde el punto de vista político, las contribuciones siempre han sido impopulares y los gobiernos ante esta situación, atienden los principios de tributación con excepciones y con resultados en ocasiones negativas en la recaudación.**

En la práctica y desde el punto de vista político, las contribuciones siempre han sido impopulares y los gobiernos ante esta situación, atienden los principios de tributación con excepciones y con resultados en ocasiones negativas en la recaudación. En este sentido, hace trescientos años, Colbert, Ministro de Hacienda francés señaló: *la recaudación de impuestos es como desplumar a un ganso: queremos quitarle el mayor número de plumas con la menor cantidad de ruido*.<sup>7</sup>

Se ha revisado el aspecto formal de un sistema tributario que, en México se encuentra fundamentado en su marco legal. En los siguientes puntos se aborda la parte informal o personal de la relación tributaria, es decir la de la ética iniciando por los aspectos conceptuales involucrados.

## CONCEPTUALIZACIÓN DE ÉTICA Y CIUDADANÍA ACTIVA

El sentido más remoto del vocablo ética, cuyo origen se ubica en la Grecia antigua, proviene del vocablo *éthos*, que significa lugar de resguardo, refugio o protección. Este sentido se refie-

re a la interioridad del hombre, no a su hábitat físico, lo que significa que el sentido del término tiene que ver con el lugar que el hombre porta a si mismo, lo cual significa que el éthos es el suelo firme, el fundamento de la acción, la raíz de la que brotan todos los actos humanos. El vocablo *éthos* tiene un sentido mucho más amplio que el que se le da a la palabra ética. Lo ético comprende la disposición del hombre en la vida, el carácter, la costumbre y la moral. A la capacidad de autodeterminación del hombre durante su existencia es a lo que se conoce como eticidad. Tal característica de racionalidad en el actuar es lo que nos diferencia de los otros miembros del reino animal (Gómez e Hinojosa, 2007).

La ética como rama de la filosofía es una ciencia normativa, porque los actos a los que se refiere, en tanto que son actos voluntarios, libres y conscientes, se remiten necesariamente a ciertas normas que tienen como base el valor: lo que es bueno, lo que es correcto, lo que es justo. Los valores constituyen un insumo fundamental de la ética como disciplina científica. Las normas a las cuales se refiere la ética son llamadas, en general, como moral y apuntan de una forma u otra hacia lo bueno en un determinado contexto histórico.

La ética estudia el comportamiento humano en relación con su entorno. En la ética, como disciplina, su visión difiere de ciencias como la historia, la sociología, la psicología y el derecho entre otras, en la medida en que su análisis se centra en la valoración de los actos humanos en relación con ese entorno. En sentido estricto, su objeto de estudio lo constituye un tipo de actos humanos, los actos conscientes y voluntarios, no obligados, de los individuos que afectan a otros, a determinados grupos sociales o a la sociedad en su conjunto (Sánchez, 199. 26).

La ética social debe entenderse como la conducta racional del individuo orientada por su voluntad de lograr su realización plena y contribuir, al mismo tiempo, a la construcción de una sociedad más equitativa, más justa de acuerdo con las necesidades y los recursos de los diferentes grupos y culturas, así como respetuosa de las singularidades de los valores y las culturas alternas la cuál se cumple a través del ejercicio de una ciudadanía activa.

En la ciudadanía, la acción voluntaria es desinteresada y solidaria, razón por la cuál comúnmente no existen reproches posibles de su existencia. Sobre la definición de ciudadanía es conocida la que sostuvo T. H. Marshall al definir que es un *status* de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social. El civil se refiere al derecho a la libertad individual, el político involucra el derecho a participar en el ejercicio del poder político y el social al derecho a un bienestar económico y seguridad así como, a disfrutar de una vida de acuerdo con los estándares establecidos en la sociedad.

Otras definiciones de ciudadanía son las de Touraine, (1992) que identifica la ciudadanía con la conciencia de pertenecer a la sociedad y con capacidad del individuo de sentirse responsable del buen funcionamiento de las instituciones, en simetría con la obligación de las insti-

tuciones de respetar los derechos de hombres y mujeres y la de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF que señala que la ciudadanía dota a las personas de la capacidad de construir o transformar las leyes y normas que ellas mismas quieren vivir, cumplir y proteger para la dignidad de todos.

**...la ciudadanía es la capacidad de ejercer nuestra pertenencia en una sociedad, es decir, se es ciudadano según lo establezcan las leyes de la sociedad y se ejerce la ciudadanía en la forma en que se decida participar en la sociedad.**

De acuerdo con lo anterior, la ciudadanía es la capacidad de ejercer nuestra pertenencia en una sociedad, es decir, se es ciudadano según lo establezcan las leyes de la sociedad y se ejerce la ciudadanía en la forma en que se decida participar en la sociedad. De la definición de ciudadanía surge una complementación del término en ciudadanía activa en donde la participación tiene impacto en lo individual al actuar con responsabilidad, solidaridad y cooperación hacia la sociedad. El énfasis es en su comportamiento (Gómez e Hinojosa, 2007). Para Bustelo (1999) existe otra forma de pobreza además de la económica y que esta íntimamente ligada a la ciudadanía no ejercida. Para este autor:

...pobres no son sólo aquellas víctimas, de una u otra forma, de una mala distribución de ingresos y la riqueza, sino también son aquellos que sus recursos materiales e inmateriales no les permiten cumplir con las demandas y hábitos sociales que como ciudadanos se les exige. Por eso la pobreza es sobre todo, pobreza de ciudadanía. La pobreza de ciudadanía es aquella situación social en la que las personas no pueden obtener las condiciones de vida -material e inmaterial- que les posibilite desempeñar roles, participar plenamente en la vida económica, política y social y entender los códigos culturales para integrarse como miembros de una sociedad. La pobreza de ciudadanía es no pertenecer a una comunidad en calidad de miembros plenos, y esto es, la exclusión social.<sup>10</sup>

## 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 que en promedio en los últimos 18 años (hasta 2004) la recaudación como porcentaje del PIB en México es de 9.5%. Figura 3.

	<b>Ingreso pér cápita similar a México</b>	<b>Recaudación % del PIB</b>
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
<b>Ingreso pér cápita menor a México</b>		<b>Recaudación % del PIB</b>
Colombia		13.5
Bolivia		13.8
Honduras		13.7
<b>México</b>		<b>9.5</b>

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

Figura 3. Recaudación como % del PIB

Así mismo, 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 Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas en la cuál, se encontró que la evasión fiscal en México ISR 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 Ley del Impuesto Sobre la Renta 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. Ver figura 4.

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, Sempre y Sobarzo (2005) del Colegio de México y Díaz González y Mendoza Oda (2005) del Colegio de la Frontera Norte.

Figura 4. Porcentajes de evasión en personas físicas en el 2003

## 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 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 el Paquete de Reforma Integral de la Hacienda Pública, presentado por el Ejecutivo al Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007, se

propusieron y se aprobaron 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.

Para disminuir la evasión, aunque esto no lo garantiza, se ha aprobado para iniciar su vigencia a partir de julio de 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 sino la información que el SAT obtendrá de la declaración anual que tendrán 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.

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.

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.

## REFLEXIÓN ÉTICA

Se han revisado la fundamentación teórica y legal de la obligación tributaria, el estado actual de la recaudación de las personas físicas en México así como, de manera general, algunas de las acciones que la administración pública ha implementado para disminuir los altos índices de incumplimiento tributario. Ahora se abordará el tema desde la perspectiva ética, voluntaria e informal de la relación tributaria.

**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.**

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. En palabras de Savater (2006) y de manera irónica opina que existen mandamientos adicionales a los religiosos que socialmente se exigen y que cada individuo elige o no cumplirlos independientemente de si 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.

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 **...las causas por las que en México** ~~el manejo de los recursos públicos~~ **deberían ser pagados** ~~los impuestos~~ **las personas no pagan impuestos,** ~~que se paguen~~ **se encontró que estas son diversas,** ~~que se paguen~~ **entre las que destacan: porque es** ~~que se paguen~~ **muy difícil, porque no pasa nada si** ~~que se paguen~~ **no se paga, porque otros tampoco** ~~que se paguen~~ **pagan impuestos, porque estoy** ~~que se paguen~~

De acuerdo con el 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.

Así mismo, el servidor público 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 dispensario 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 ley.<sup>11</sup>

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

Pero, regresando al análisis del comportamiento del ciudadano, en los párrafos precedentes, específicamente en las respuestas de las personas entrevistadas, se observa que a pesar del conocimiento de la obligación legal, el incumplimiento se relaciona con la forma de actuar sin ética, es decir con pleno conocimiento de que se está evadiendo una responsabilidad legal, llevan a cabo una acción de irresponsabilidad social: el no pago de impuestos.

Las respuestas de las encuestadas 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 cultura de contribuir. 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. 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.

El sistema legal en nuestro país ha ocupado, al menos en el tema hacendario, la única vía para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, es decir, las personas no consideran que se está actuando de manera poco ética si evade el pago de sus impuestos. La acción de incumplimiento de la fracción IV del artículo 31 Constitucional, es penada por ley, pero socialmente, no es algo que le quite el sueño a ninguno de nosotros o al menos, no éticamente hablando, no representa un cargo de conciencia. No está ligado con la conciencia de uno mismo, sino con la pena pecuniaria o corporal que significa la evasión fiscal.

De la misma manera, 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 rompe 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, sin cometer un delito fiscal.

De este modo, 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, pero aún así, la obligación tributaria prevalecerá como principal fuente de financiamiento del Estado y deberá asumirse no sólo como una obligación legal, sino como una responsabilidad y acto de solidaridad ciudadana derivado de la pertenencia a la comunidad. La ética va más allá de la legalidad. Es una decisión individual con impacto social.

La ética y específicamente la ética social, integra la responsabilidad y solidaridad que implica vivir en una comunidad, por lo que cumplir con el pago de impuestos debe considerarse dentro del comportamiento ético que rige nuestra sociedad tomando en cuenta que los humanos son eminentemente seres sociales, su ambiente natural es la sociedad y que la necesidad de pertenencia del individuo implica responsabilidad hacia el otro.

La falta de compromiso social tanto para realizar actividades voluntarias o de solidaridad están altamente relacionadas con la falta de compromiso para contribuir al gasto público. La conciencia de pertenencia a la sociedad, a través del ejercicio de una ciudadanía activa se refleja en general y no sólo en algunas actividades. Sé es responsable y solidario por convicción, por principio, por lo que se espera que estos mismos principios rijan la actitud del ciudadano en todos las áreas, inclusive en lo referente al pago de impuestos. No se tiene la conciencia de que el medio financiero fundamental para que el Estado pueda ofrecer un espacio público idóneo para las actividades económicas y sociales además de cumplir con la función de proveer bienestar social es a través del apoyo financiero de la sociedad misma.

Para concluir, queda en cada individuo la reflexión a la pregunta ¿Se deben pagar impuestos? Se ha discutido y aclarado que legalmente, existe una obligación de pago de los impuestos, asimismo, se ha mencionado que la autoridad tiene el derecho de cobrarlos y que cada vez se implementan

**Adriana Verónica Hinojosa Cruz**

Doctora en administración con especialidad en Impuestos y Finanzas Públicas, Maestra en Contaduría Pública con especialidad en Impuestos, Maestría en Administración por Valores y Acreditada por el Banco Interamericano de Desarrollo BID en formación ética, capital social y desarrollo. Profesora investigadora en la Facultad de Contaduría Pública y Administración de la Universidad Autónoma de Nuevo León UANL y Coordinadora de Estudios Hacendarios en la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

mayores mecanismos de control y fiscalización, que además de representar un costo para la hacienda pública, no garantizan el cumplimiento de la obligación.

Lo que queda es acudir a los principios individuales y decidir, si actuar por el bien común o buscar solo los intereses personales. El pago de impuestos debe integrarse a las acciones de conciencia moral de las personas, reconociendo al menos los siguientes aspectos: (i) la función del Estado, (ii) la legalidad de las contribuciones, (iii) los límites del Estado como representante de la sociedad y (iv) la justicia en el pago de impuestos a través del ejercicio de una ciudadanía activa.

No basta con informar sobre la obligación 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, ejercer una ciudadanía activa al exigir resultados eficientes a los funcionarios públicos y que debiera integrarse en los procesos de formación educativa tanto formal, en las aulas, como informal, en el seno familiar.

De esta manera se trataría de transitar del círculo vicioso en el que nos encontramos a uno virtuoso que generaría, para ambas partes, beneficios. Se explica la propuesta esquemáticamente en la figura 5.

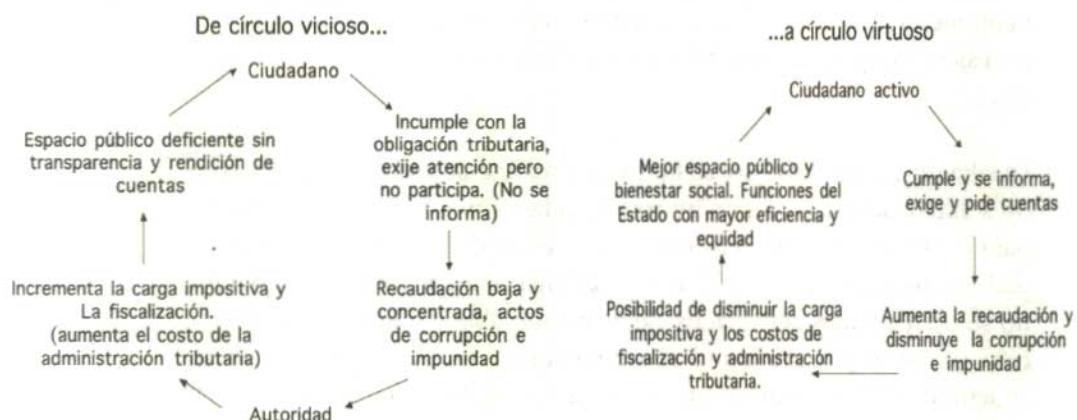


Figura 5. El tránsito del círculo vicioso al círculo virtuoso.

Un círculo vicioso es aquel en el que es difícil romper las inercias e inclusive identificar el origen del problema. 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.

## REFERENCIAS

- 1 Son los efectos de las actividades de producción o consumo de un agente sobre el consumo o producción de otros agentes. Si provocan un costo, son externalidades negativas, si se trata de un beneficio es una externalidad positiva. La contaminación que provoca una fábrica por ejemplo, es una externalidad negativa. La generación empleo en una entidad derivado de la instalación de una planta productiva en otra entidad vecina, es una externalidad positiva.
- 2 Se refiere a la ética pública como integrante fundamental de las políticas públicas en las sociedades.
- 3 En la legislación mexicana, el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, establece la clasificación de las contribuciones y en ella se encuentran los impuestos, además de las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. El término contribución es más amplio que el de impuestos.
- 4 En México la política fiscal respecto al endeudamiento público es conservadora y se recurre a él sólo limitadamente y de manera extraordinaria. Para los hacendistas modernos, el empréstito debe considerarse como una fuente de ingreso normal al igual que las contribuciones y una política con déficit presupuestario.
- 5 Contenidos en el libro V de su obra la Riqueza de las Naciones de 1776.
- 6 La capacidad contributiva, desde el punto de vista jurídico, debe entenderse que existe cuando la persona percibe ingresos o rendimientos por encima del mínimo de subsistencia.
- 7 Entendida como claridad y permanencia.
- 8 Citado por Samuelson (2002) en su libro Economía. México: Mc Graw Hill. Jean Baptiste Colbert, (Reims, 1619-París, 1683) Ministro del Rey Luis XIV de Francia, exponente de la política mercantilista. Intendente de Finanzas en 1661. Reformó el Sistema Tributario de Francia integrando una contabilidad ordenada y reduciendo los costos de recaudación.
- 9 Citado en UNICEF.
- 10 Tomado de Pobreza moral. Reflexiones sobre la política amoral y la utopía posible publicado por la Universidad Autónoma Metropolitana de la Ciudad de México y el UNICEF.
- 11 Palabras del Jefe del SAT, José María Zubiría Maqueo en el evento de la firma de las bases de coordinación entre SHCP y la SEP para fomentar el civismo fiscal.

## BIBLIOGRAFÍA

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