

México D.F. Viernes 23 de abril de 2004

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

Ley de los derechos del contribuyente

EL PLENO DE LA CAMARA de Diputados aprobó ayer jueves 22 de abril, por unanimidad, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente. Así, será enviada como minuta con proyecto de decreto a la cámara alta. Si ésta la aprueba, pasará al Ejecutivo para su promulgación. Previamente, el 19 de abril pasado, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la cámara baja dictaminó favorablemente, con muchos cambios, una iniciativa de Ley Federal de los Derechos del Contribuyente *y por una Nueva Cultura Tributaria* (lo destacado en cursivas fue eliminado del título de la ley en el dictamen de la comisión), que en diciembre de 2003 había presentado la fracción parlamentaria del PRD, apoyando a la diputada Diana Bernal, quien propuso el texto original que sufrió muy pocos cambios como resultado de la discusión interna en la fracción perredista. Un cambio importante fue la inclusión de dos obligaciones para las autoridades fiscales: implantar loterías fiscales e informar y entregar información estadística al INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) que le propuse a la diputada Bernal y ella incorporó en su iniciativa. La ley aprobada es un gran logro de la Cámara de Diputados, de la fracción del PRD y de Bernal. Primero planteo algunos logros sobresalientes de la ley aprobada y luego analizo algunos problemas del dictamen que le restó fuerza a la iniciativa

EL ESPIRITU DE LA *INICIATIVA Bernal* puede observarse en los pasajes iniciales de su exposición de motivos (que cito con algunas omisiones):

Durante muchos años México ha sido un país en donde una gran mayoría de sus habitantes ha carecido de cultura tributaria. La persistencia de un sistema de gobierno en el que estuvo ausente por largo tiempo el cambio democrático originó un grave divorcio entre el gobierno y su pueblo. Los ciudadanos y ciudadanas del Estado mexicano no encontraron razones para contribuir a los gastos públicos, pues la ineficiencia y la corrupción del sistema desalentaron crónicamente a los contribuyentes nacionales. Ante el cambio democrático que vive el país, es indispensable que el Estado mexicano haga una gran convocatoria a la nación para fomentar el nacimiento y fortalecimiento de una cultura contributiva *que permita la progresiva incorporación voluntaria y espontánea de los contribuyentes al Registro Federal*, permitiendo igualmente la regularización efectiva de quienes ya se encuentran en ese padrón, pero no han sabido ser lo suficientemente escrupulosos en el cumplimiento de las normas fiscales. La solución simplista de dotar todavía con mayores facultades de fiscalización a la SHCP no puede ser la respuesta legislativa adecuada a esta grave problemática. Los nuevos contribuyentes se rehúsan a ingresar a un sistema que cada vez resulta más riguroso y literalmente asfixiante y así México continúa siendo uno de los países con menor porcentaje de contribuyentes dados de alta en el Registro Federal. Las experiencias internacionales presentan una clara tendencia a fortalecer mejor los derechos y garantías del contribuyente, como un medio más idóneo de incrementar la recaudación. La eficiencia del fisco federal depende de que su incapacidad sea efectivamente sancionada, mediante las nuevas garantías otorgadas a los sujetos pasivos de los tributos.

ENTRE LOS LOGROS más sobresalientes de la nueva ley se encuentran la sistematización de los derechos de los contribuyentes, incluyendo algunos nuevos, como las facultades de corrección de los contribuyentes en cualquier etapa del procedimiento de fiscalización, sin que esté sujeto a autorización de la autoridad fiscal. Además, si el contribuyente realizó la corrección y han transcurrido tres meses desde el inicio de la revisión, se dará por concluida la visita domiciliaria. Los contribuyentes que corrijan su situación fiscal se verán, además, favorecidos con una multa más reducida (de 20 por ciento) si pagan antes de la notificación final de la visita domiciliaria.

OTRO GRUPO IMPORTANTE de logros importante se ubica en el capítulo denominado "Información, Difusión y Asistencia al Contribuyente". Uno es la obligación para las autoridades fiscales de "realizar campañas de difusión a través de medios masivos de comunicación, para fomentar y generar en la población mexicana la cultura contributiva y divulgar los derechos del contribuyente" (artículo 6), así como la obligación de publicar periódicamente instructivos de tiraje masivo y comprensión accesible, donde se den a conocer a los contribuyentes las diversas formas de pago de las contribuciones.

DOS LOGROS MUY IMPORTANTES de este capítulo, que tienen una incidencia muy amplia, merecen comentario aparte. El artículo 10 establece la obligación del SAT (servicio de administración tributaria) de proporcionar al INEGI, respetando la confidencialidad individual, "los datos estadísticos agregados sobre el ingreso, impuestos, deducciones y otros datos relevantes de los contribuyentes". Este puede ser el comienzo del fin de un oscurantismo informativo que afecta de manera singular al área impositiva. En efecto, mientras en el país se ha avanzado de manera muy vigorosa en los pasados 28 años (desde la creación del Sistema Nacional de Información en la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP, antecesor del INEGI) en materia de información sobre la realidad nacional, el área más oscura es la de la recaudación fiscal. En las discusiones de la reforma fiscal hemos carecido, por ello, de la evidencia necesaria para estimar el impacto recaudatorio de modificaciones fiscales, para estimar de manera confiable la evasión fiscal. Si en los países desarrollados la información de procedencia fiscal es central para conocer datos tan básicos como el grado de concentración del ingreso personal, en México hemos carecido totalmente de esta información.

EL ARTICULO 11 ESTABLECE la obligación de las autoridades fiscales de organizar loterías fiscales en las que, "con diversos premios, participarán las personas que hayan obtenido los comprobantes fiscales respectivos" para "estimular [el cumplimiento, debería decir, ya que la obligación no necesita estimularse] la obligación legal de los contribuyentes de entregar comprobantes fiscales por las operaciones que realicen". En Chile, viajando por la carretera central que cruza el país, a finales de los años 80, me detuve a comprar un refresco (bebida, como dicen por allá) en un pequeño establecimiento al lado de la carretera. Pagada la bebida, salía del establecimiento cuando la persona que me atendió corrió a alcanzarme gritando: "señor, señor, su comprobante fiscal". Después de muchas décadas de haber sido implantada la lotería fiscal en Chile, se ha vuelto parte de los naturales entregar, y exigir, los comprobantes fiscales en todas las operaciones, por más pequeños que sean los establecimientos. Ese es el propósito de este artículo. Acabar con la costumbre, cuando uno exige su factura que le digan que, en ese caso, le deben añadir el IVA al precio previamente pactado será uno de los resultados de la puesta en marcha de las loterías fiscales.

EN EL TEXTO DEL DICTAMEN de la Comisión de Hacienda lo primero que se hace es modificar el nombre de la iniciativa, eliminando del texto la referencia a la cultura tributaria sin ningún argumento. Otro cambio importante a la iniciativa es la eliminación del artículo 2° de la misma, que establecía criterios muy importantes que deben cumplir los impuestos (como "atender a la capacidad económica y contributiva" y "no confiscatoriedad"), con el argumento de que tales definiciones corresponden a la Constitución. Sin embargo, en ninguna parte de ésta se estipulan las características que deben tener los impuestos. La importancia de esta cuestión no puede exagerarse. Reglamentar las características de los impuestos (por ejemplo que no sean confiscatorios, como proponía la diputada Bernal) equivale a definir el más importante de los derechos de los contribuyentes, consistente en que no se les puedan aplicar impuestos que violen sus derechos básicos (garantías individuales y sociales). Por esto, la primera característica de los tributos incluida en la *iniciativa Bernal* era central: "atender a la capacidad económica y contributiva" de los contribuyentes, sin la cual puede sumirse en el hambre a los pobres a través de impuestos. Debe, sin embargo, señalarse que las características adicionales que enumeraba la iniciativa tienen el defecto que los términos usados no están definidos. Así "equidad, generalidad, equitativa distribución de la carga tributaria" pueden significar cosas muy diversas, según el marco ideológico del que se parta. La tarea ha quedado pendiente. Sin duda el mejor lugar para incluirlo es la Constitución, donde no está actualmente. Hay aquí una tarea central para la agenda legislativa.

EL ARTICULO 2° DE LA LEY establece los derechos generales de los contribuyentes enumerados en 16 fracciones, que se reducen a 14 en el dictamen. Este elimina la fracción XV que establecía el derecho de las personas físicas que incurran en una primera infracción a que la multa sea de sólo 10 por ciento de la contribución omitida (y de 35 por ciento tratándose de personas morales). El argumento esgrimido es que las sanciones a los infractores de primera vez ya están establecidos en el Código Fiscal de la Federación. Justamente lo que intentaba la fracción era modificarlos. Se podía, en ese caso, haber aprobado, simultáneamente, una modificación del artículo correspondiente del Código Fiscal.

MAS IMPORTANTE AUN, se elimina la fracción XVI que establecía la "amnistía fiscal" para las personas físicas evasoras que voluntariamente ingresen al Registro Federal de Contribuyentes:

"XVI. Derecho a ingresar por primera y única vez *de manera voluntaria* al Registro Federal de Contribuyentes, sin que las autoridades del Servicio de Administración Tributaria puedan determinarle crédito fiscal alguno por contribuciones omitidas con anterioridad a esa fecha".

AL ELIMINARSE ESTA FRACCION se afecta una parte central de la iniciativa, ya que como señalaba la exposición de motivos de ésta:

"La amnistía fiscal se convierte en una exigencia relevante en una sociedad que ha carecido de confianza en sus autoridades y en la que apenas empieza a perfilarse el cambio democrático, pero la misma debe instrumentarse *no conforme a acuerdos de facilidades parciales y temporales* que sólo medran más la poca confianza del contribuyente, sino a través de novedosos mecanismos legales que, dictados por la doctrina tributaria internacional, permitan la introducción de un nuevo pacto fiscal entre los mexicanos"

EL ARGUMENTO DE LA COMISION para eliminar esta fracción fue que "establece un trato desigual entre los contribuyentes cumplidos y los incumplidos, sin que favorezca la regularización de los contribuyentes irregulares y desalentando a los cumplidos a continuar con el cumplimiento". El argumento es evidentemente falaz, ya que la amnistía fiscal, tal como es evidente en la fracción citada, se aplica solamente cuando el ingreso es voluntario. En la práctica esta eliminación equivale a dejar que continúe la práctica de otorgar amnistía fiscal conforme a "acuerdos de facilidades parciales y temporales que sólo medran más la poca confianza del contribuyente". Es decir, no se trata de evitar "el trato desigual entre los contribuyentes", sino de mantener la discrecionalidad de la autoridad. Con ello no se crea el derecho de las personas a la amnistía cuando desean regularizar su situación voluntariamente. Si los argumentos de la diputada Bernal son correctos, la eliminación de la amnistía fiscal del dictamen evitará que la nueva ley contribuya a aumentar la recaudación fiscal. Hay muchas otras modificaciones a las fracciones que establecen los derechos del contribuyente, pero analizarlas rebasaría este espacio.

DEBEMOS FELICITARNOS TODOS. No todas son malas noticias. A veces también los diputados trabajan duro y logran ponerse de acuerdo, aunque sea para aprobar leyes imperfectas como ésta.

jbolt@colmex.mx