

# Memorias

de las Conferencias Magistrales con motivo  
de la apertura de las oficinas centrales de la  
**Procuraduría de la Defensa del Contribuyente**  
..... Del 14 al 18 de mayo de 2012 .....



# Memorias

de las Conferencias Magistrales con motivo de la apertura de las oficinas centrales de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

••••• Del 14 al 18 de mayo de 2012 •••••

**PRESENTACIÓN** 3

**EVENTO DE INAUGURACIÓN** 5

**I. PRESÍDIUM** 6

**II. PALABRAS DE BIENVENIDA**

a. Licenciada Diana Bernal Ladrón de Guevara 7  
*Procuradora de la Defensa del Contribuyente*

b. Dr. José Antonio González Anaya 9  
*Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

c. Mtro. Daniel Karam Toumeh 10  
*Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social*

d. Francisco Javier Funtanet Mange 11  
*Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)*

e. Magistrado Juan Manuel Jiménez Illescas 12  
*Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

f. Senador José González Morfín 14  
*Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República*

**CONFERENCIAS MAGISTRALES** 15

a. LA SOCIEDAD MEXICANA Y LOS IMPUESTOS 16  
¿UN NUEVO PACTO FISCAL?  
Por Carlos Elizondo Mayer-Serra  
*Investigador del CIDE*

Presenta: Manuel Tron Pérez Kühn  
*Presidente de la International Fiscal Association*

b. LA LUCHA POR LA JUSTICIA FISCAL 32

Por Juan Carlos Roa Jacobo  
*Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Legislativos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*

Presenta: Teresa Del Pilar López Carasa Quiroz  
*Socia de la Firma Pricewaterhouse Coopers del área Legal Fiscal y Consejera Independiente del Órgano de Gobierno de la Prodecon*

c. LA REFORMA FISCAL QUE MÉXICO NECESITA Y LOS DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES 42  
Mesa Política Redonda

Senador José Isabel Trejo Reyes  
*Partido Acción Nacional*

Diputado Guadalupe Acosta Naranjo  
*Partido de la Revolución Democrática*

Lic. Jorge Estefan Chidiac  
*Partido Revolucionario Institucional*

Moderador: José Yuste  
*Analista y periodista financiero*

d. LA ÉTICA TRIBUTARIA 56

Por Mariano Azuela Güitrón  
*Ex-Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Presenta: Diana Bernal Ladrón de Guevara  
*Procuradora de la Defensa del Contribuyente*

**INAUGURACIÓN DEL EDIFICIO SEDE DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE** 65

a. Mensaje de Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena 66  
*Jefe del Servicio de Administración Tributaria*

b. Mensaje de Diana Bernal Ladrón de Guevara 67  
*Procuradora de la Defensa del Contribuyente*

**GALERÍA FOTOGRÁFICA** 69

**AGRADECIMIENTOS** 79



# PRESENTACIÓN

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (**Prodecon**) abrió sus puertas al público el 1° de septiembre de 2011, desde entonces ha trabajado para cumplir con el objeto para el que fue creada: preservar, defender y promover los derechos de los contribuyentes, garantizando su efectivo acceso a la justicia fiscal, ello mediante la prestación de servicios tales como el de brindar asesoría técnica especializada, conocer de las quejas y reclamaciones en contra de los actos de las autoridades fiscales federales, proporcionar un abogado patrono a los contribuyentes para que los asista en su defensa legal, así como el de investigar y analizar los problemas que afectan a un grupo o sector de contribuyentes, entre otros.

Con apenas nueve meses de haber iniciado operaciones, el 18 de mayo de 2012 la Procuradora de esta institución, Diana Bernal Ladrón de Guevara y el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en representación del Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, inauguraron la primer sede oficial de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ubicada en **Insurgentes sur 954: nueva sede de tus derechos como pagador de impuestos.**

Con motivo de ese gran acontecimiento se llevaron a cabo diversas Conferencias magistrales para intercambiar opiniones entre los diversos interlocutores en temas fiscales que son de interés para la sociedad mexicana.

El documento que se presenta a continuación contiene las memorias del “Ciclo de conferencias magistrales con motivo de la inauguración de las oficinas centrales de la **Prodecon**”, reproducidas para hacer llegar a muchas más personas su valioso contenido, las cuales deseamos nos ayuden a avanzar hacia el establecimiento de un sistema tributario más equitativo y justo para los pagadores de impuestos.





EVEN TO DE  
INAUGURACIÓN DEL CICLO  
DE CONFERENCIAS MAGISTRALES

# PRESÍDIUM



**Diana Bernal Ladrón de Guevara**  
*Procuradora de la Defensa del Contribuyente*

**José Antonio González Anaya**  
*Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda  
y Crédito Público*

**Daniel Karam Toumeh**  
*Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social*

**Francisco Javier Funtanet Mange**  
*Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales  
de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)*

**Senador José González Morfín**  
*Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República*

**Magistrado Juan Manuel Jiménez Illescas**  
*Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

**Margarita Beatriz Luna Ramos**  
*Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

**Luis María Aguilar Morales**  
*Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

**Jorge Mario Pardo Rebolledo**  
*Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

**Guillermo I. Ortíz Mayagoitia**  
*Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

## PALABRAS DE BIENVENIDA



**Diana Bernal Ladrón de Guevara**

*Procuradora de la Defensa del Contribuyente*

14 de mayo de 2012

Buenas tardes,

Muchas gracias por estar aquí. Muchas gracias por estar presentes. Muchas gracias a mi querido amigo el Magistrado Juan Manuel Jiménez Illescas, por esta hospitalidad. Muchas gracias al Presidente del Senado de la República, Pepe González Morfín, por su presencia, mil gracias. Muchas gracias al Doctor José Antonio González Anaya, en representación del Presidente de la República, que tanto ha apoyado a esta institución. Muchas gracias al Maestro Daniel Karam a quien reconozco y distingo todo el apoyo que nos ha dado a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, muchas gracias Maestro Karam. Muchas gracias también al señor Francisco Funtanet, representante del Consejo Coordinador Empresarial y Presidente de CONCAMIN, nos distingue con su presencia, muchas gracias. Y a mis queridísimos Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya presencia es para mi un señaladísimo honor, como miembro que algún día tuve el honor de ser del Poder Judicial

Federal: a don Guillermo, a Luis María, a mi querida amiga la Ministra Margarita Luna, a Jorge Mario Pardo Rebolledo, les reconozco y valoro mucho su presencia. Gracias igualmente a todos los Magistrados de Sala Superior por su hospitalidad al recibirnos aquí en su casa. Gracias a la Senadora María de los Ángeles Moreno por su presencia. A mi buen amigo el licenciado Juan Carlos Pérez Góngora, Vicepresidente de CONCANACO-Servitur y uno de los dos autores de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que hoy es una realidad. Y a todos mis queridos amigos y amigas, al doctor Carlos Elizondo, a todos los presentes, con todo el afecto, reconocimiento y agradeciéndoles mucho su presencia. Y quiero decirles que es un placer para mí darles la bienvenida a este ciclo de Conferencias Magistrales con motivo de la inauguración de las Oficinas Centrales de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que me honro en presidir.

La Procuraduría, que entró en funciones desde el pasado primero de septiembre, es un nuevo organismo descentralizado, autónomo, no sectorizado, del Estado Mexicano, que tiene como objeto la tutela y defensa de los derechos de los pagadores de impuestos, garantizando su efectivo acceso a la justicia fiscal.

A más de nueve meses de haber iniciado operaciones, es una satisfacción muy especial y una enorme responsabilidad, ser la encargada de abrir las puertas de la primera sede oficial de esta institución con vocación ciudadana. La encomienda ha presentado, sin duda, retos. Sin embargo, hoy día, gracias al Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, abrirá sus puertas debidamente constituida con su Órgano de Gobierno integrado por seis Consejeros Propietarios y seis Consejeros Suplentes, mis queridos amigos Consejeros de este Órgano de Gobierno y Consejera, muchas gracias también por su presencia.

Materializar la creación y consolidación de un Organismo autónomo que coadyuve en la solución de los problemas que enfrentan los contribuyentes mexicanos, constituye un nuevo paradigma, en cuanto representa la creación de un *Ombudsman* especializado que debe esforzarse por construir una nueva relación jurídico-tributaria más equitativa y eficiente.

Aunque hasta ahora hemos prestado nuestros servicios en instalaciones provisionales, se ha rebasado ya la cifra de 4300 solicitudes de atención, lo que no es menor si se tiene en cuenta que está pendiente aún una campaña oficial de difusión del nuevo organismo y sus funciones, que resulte masiva entre la población mexicana a quien la Procuraduría sirve.

Como abogada patrona, la **Prodecon** ha presentado más de 380 medios de defensa, entre recursos de revocación, juicios de nulidad y juicios de amparo. En el área de quejas se han tramitado 560 quejas presentadas por los contribuyentes, con un porcentaje de efectividad de alrededor del 70%. Reconocemos de manera muy especial la sensibilidad y apoyo que las autoridades del SAT, a cargo del licenciado Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en este acto representado por nuestro buen amigo el Administrador General Jurídico, el licenciado Jesús Rojas Ibáñez; y de manera muy especial el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Maestro Daniel Karam han tenido para atender las quejas de los contribuyentes presentadas por nuestro conducto.

Como *Ombudsman* de los contribuyentes, ubicado en el artículo 102 B constitucional, la **Prodecon** ha emitido a la fecha y figuran en nuestra página electrónica oficial 14 Recomendaciones, donde pretendemos que la reforma constitucional de derechos humanos de 10 de junio de 2011, sea también una realidad para los pagadores de impuestos.

Paralelamente en ejercicio de nuestras facultades de investigación de problemas sistémicos de los contribuyentes, se han entablado reuniones con diversas Cámaras y Confederaciones empresariales así como con colegios de profesionales, a fin de identificar los casos que ameritan nuestra atención como observadores en las relaciones entre particulares y autoridades, con miras a encontrar las mejores soluciones posibles a las problemáticas planteadas.

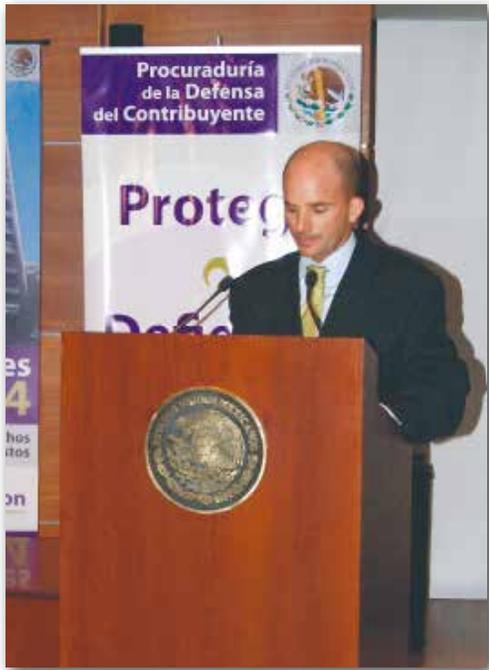
Es tarea fundamental de igual importancia por parte de nuestra institución, crear una nueva cultura contributiva que reivindique y comprometa al ciudadano y ciudadana al pago de contribuciones, para las mejores causas públicas y proyectos sociales de nuestro país.

Por eso, hemos organizado este Ciclo de conferencias que representa una gran oportunidad para intercambiar puntos de vista entre los diversos interlocutores de la relación tributaria: autoridades fiscales, contribuyentes, cámaras empresariales, asesores fiscales, colegios de profesionales, y de manera destacada legisladores e impartidores de justicia, en temas fiscales.

Estoy segura que las Conferencias Magistrales y la Mesa política que tendremos a partir de hoy y en los próximos días, serán enriquecedoras y servirán para identificar nuevas fórmulas para avanzar hacia el establecimiento de un sistema tributario más equitativo y justo para todos, convencida de que sólo lograremos ese objetivo si trabajamos juntos –autoridades y contribuyentes-, si compartimos experiencias institucionales y construimos consensos y rutas de acción conjunta; ahí estará la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para coadyuvar con ese propósito.

Por ello, este evento es tan importante para nosotros, y como todos saben, culminará con la inauguración del edificio central de la **Prodecon**: nueva sede de los derechos de los pagadores de impuestos. Gracias por haber aceptado nuestra invitación. Gracias por confiar en nosotros. Gracias por ayudarnos a consolidar al primer *Ombudsman* del contribuyente en México.





## Palabras del Dr. José Antonio González Anaya

Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

14 de mayo de 2012

Antes que nada, agradecer a la Procuradora, Diana Bernal, por la invitación para venir a platicar aquí unos minutos, y hacer unas reflexiones muy cortas. Saludar también a los Consejeros de la **Prodecon**, recientemente nombrados, al Senador, José González Morfín, a los Ministros de la Corte, todos los que están aquí, al Magistrado Juan Manuel Jiménez Illescas, a los Senadores y Empresarios, así como al exsecretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz.

Me gustaría recalcar, en un primer momento, lo interesante que es, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formar parte de las funciones de la **Prodecon**.

Me gustaría empezar diciendo que la **Prodecon** es una institución fundamental para el sistema tributario mexicano, que viene a cubrir una exigencia social que se reclamaba desde hace tiempo, de un organismo que asesorara y en su caso defendiera a los contribuyentes. También, hoy, gracias a la Procuradora y a su incansable labor, primero de legisladora y ahora como Procuradora, se ha logrado hacer esto una realidad.

Con la creación de este organismo, México se sube a una tendencia internacional, países como Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, India, Colombia, entre otros cuentan con una institución similar. A diferencia de algunas de las instituciones de estos países, en donde la labor es fundamentalmente de un *Ombudsman* fiscal, como ya lo mencionó la Procuradora, la **Prodecon** tiene funciones más amplias, tales como promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de las disposiciones y obligaciones fiscales. Entonces las responsabilidades de la **Prodecon** son aún mayores que las de cualquier otro organismo parecido en el mundo.

A mí me gustaría hacer dos reflexiones: primera, cuando uno piensa dentro de la Secretaría y trata de resumir cuáles son las funciones de la **Prodecon** en una sola oración, lo diría así: es evitar el abuso de la autoridad, pero no el ejercicio de la autoridad. Esto suena fácil y sencillo, pero es algo que la **Prodecon** va a tener que pensar cada día de su existencia cuando esté defendiendo algún abuso de la autoridad y cuándo impida el ejercicio de las facultades de la autoridad fiscal a la que claramente, la legislación le da las facultades.

La segunda, y les dejo la reflexión, es que además de ser un defensor fiscal, entre sus atribuciones también tiene que ayudar a inculcar en los contribuyentes el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La labor de la **Prodecon**, en la promoción de la cultura tributaria, va a ser muy importante, sobre todo para mejorar tanto las funciones tributarias como las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades.

Estoy seguro que hay mucho quehacer en este campo. A mí no me queda más que felicitar a Diana, a los Consejeros, a los funcionarios y a la **Prodecon** misma, por este Ciclo de conferencias con motivo de la apertura de las nuevas oficinas. Termino con una muy calurosa felicitación a la Procuradora porque sé que ha trabajado mucho en hacer esto una realidad, muchas gracias.





## Palabras del Mtro. Daniel Karam Toumeh

*Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social*

*14 de mayo de 2012*

Muy buenas tardes tengan todos ustedes.

Quiero saludar con mucho gusto y con mucho respeto a la Procuradora, Diana Bernal Ladrón de Guevara, y felicitarla por esta convocatoria y por este evento tan significativo. Saludo también con mucho gusto a nuestro anfitrión Juan Manuel Jiménez Illescas, muchas gracias por recibirnos en este evento. Saludo con mucho respeto y afecto a mi amigo Francisco Funtanet, Presidente de CONCAMIN, y por supuesto a los Ministros y la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que hoy nos acompañan, así como al Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, José Antonio González Anaya. Al Senador José González Morfín, es un privilegio que esté presidiendo este evento como representante del Poder Legislativo. También saludo a todos los legisladores y a todas las personalidades que hoy nos acompañan en este evento tan significativo.

Para el Seguro Social son fundamentales las cuotas obrero-patronales que hacen los patrones y los trabajadores, porque con ese recurso se financia buena parte del que se utiliza para prestar servicio a más del 50% de la población en materia de salud y en materia de seguridad social. Por ello la reflexión que hacemos al

llevar a cabo un acto de fiscalización o un acto de cobranza, es que lo que estamos haciendo en el Seguro Social, es precisamente velar por la seguridad y por los derechos de los trabajadores.

Para que ustedes se den una idea del esfuerzo que esto representa, es muy importante destacar que somos el segundo recaudador más grande, después del SAT; tenemos alrededor de 829 mil registros patronales con los cuales diariamente tenemos un contacto en materia de afiliación, de cobranza y de fiscalización.

Por ello, para nosotros es fundamental que nuestros colaboradores, así como el equipo del Seguro Social que está encargado de las áreas de fiscalización y cobranza, realicen todos sus actos apegados a lo que dice la Ley del Seguro Social y lo que dice nuestro Reglamento.

Y de aquí que la labor que hace esta Procuraduría para apoyarnos, es fundamental, por ello, quiero felicitar, en primera instancia, a todos los legisladores que desde años atrás impulsaron la creación de esta Procuraduría y sobre todo quiero destacar, sin duda alguna, el apoyo que dio el Ejecutivo Federal para la creación y constitución de esta Procuraduría, así como el liderazgo que ha tenido Diana para materializar este esfuerzo.

Yo, lo que le he dicho a Diana, es que más que verla como un obstáculo esta Procuraduría representa para el Seguro Social un aliado muy importante, para que nos aseguremos que el trabajo que estamos haciendo lo hagamos apegado a derecho, apegado a legalidad. Además, se constituye en una muy buena fuente de retroalimentación de cómo mejorar nuestros procedimientos, de cómo mejorar nuestras notificaciones, de cómo mejorar nuestra fundamentación, nuestra motivación, en fin todos los actos que hacemos en materia de fiscalización y cobranza.

Por ello, yo quiero sumarme a todos los comentarios favorables que se han hecho a tu labor, Diana, reiterarte que de manera institucional, como haz contado, seguirás contando con todo el apoyo del Seguro Social para que esta Procuraduría cumpla con su función de ser el protector del contribuyente y en materia de aportaciones al Seguro Social esto no será la excepción.

Enhorabuena, y muchas felicidades por este evento, muchas felicidades por todo el trabajo que se ha hecho.





### Palabras de Francisco Javier Funtanet Mange

*Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)*

14 de mayo de 2012

Muy apreciable licenciada Diana Bernal, Procuradora de la Defensa del Contribuyente, agradezco su muy atenta invitación y le expreso el beneplácito del sector privado porque alguien con la calidad profesional y humana como la de usted esté al frente de tan trascendente institución para nuestro país.

Saludo con afecto al Senador José González Morfín, Presidente del Senado de la República, de igual forma al Doctor José Antonio González Anaya, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y representante del Sr. Presidente de la República; distinguido Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Magistrado Juan Manuel Jiménez Illescas; saludo con reconocimiento y respeto a los señores Ministros Guillermo Ortíz Mayagoitia, Margarita Luna Ramos, Luis María Aguilar, así como al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Con especial aprecio saludo la presencia de mi amigo, el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, Maestro Daniel Karam, Senadora María de los Ángeles Moreno, Senador Gustavo Madero, licenciado Francisco Gil Díaz, ex Secretario de Hacienda de nuestro país; señores representantes de los medios de comunicación.

La importancia que reviste este significativo evento va más

allá de cualquier expectativa, quisiera comenzar mencionando que el hecho de que este día se abran las puertas de las oficinas centrales de **Prodecon**, es un acto por demás importante, aseguro que trascenderá en la magnitud de que todos los contribuyentes demos uso y aplicación a tan importante institución, como ha quedado demostrado desde hace ya ocho meses de haber iniciado.

Ejercicios similares se vienen realizando con éxito en países como Estados Unidos, Canadá, Francia, Colombia y Perú, entre otros muchos. En el nuestro, sin duda se genera un precedente que permite una interlocución efectiva entre el gobierno y los contribuyentes.

Como organismo público descentralizado, estoy seguro de que será una herramienta indispensable para el sector privado de nuestra nación contar con un órgano autónomo que escuche, represente y defienda los derechos y garantías de los contribuyentes, que emita recomendaciones en materia fiscal y emprenda acciones para, en su caso, buscar la reconsideración y ajuste de algún acto. Es un deber del Estado y un derecho social que sin duda fortalece la construcción de un México más justo y más equitativo.

Los mexicanos esperamos grandes resultados que tengan como ingrediente la confianza y la certidumbre jurídica, la legalidad que siempre será garante de condiciones justas y equitativas.

Sin duda, licenciada Diana Bernal, la sensibilidad, su trayectoria y profesionalismo son el mejor motivo de confianza para los industriales de México, sabemos que esta Procuraduría siempre estará receptiva y atenta, sensible y abierta a escuchar y defender, así como representar los derechos de los contribuyentes de nuestro país. Al hacerlo así, sin duda estará siendo parte esencial del andamiaje para la construcción de una renovada cultura democrática y contributiva que nos de a los mexicanos la posibilidad de vivir en condiciones de igualdad y armonía.

Distinguido presídium, señores invitados especiales, sólo me resta desear el mayor de los éxitos, aplaudo la determinación e impulso que se le brinde a esta Procuraduría porque de ello depende y dependerán los resultados que todos demandamos, particularmente el sector privado mexicano.

Muchas gracias.

• • • • •

### Palabras del Magistrado Juan Manuel Jiménez Illescas



*Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

*14 de mayo de 2012*

Buenas tardes a todos. Sean bienvenidos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Me permito saludar, en primer lugar, al Señor Senador Don José González Morfín, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Pocos días antes de que culminara el primer período de sesiones en la Cámara Alta, usted manifestó que el objetivo de la función legislativa es, en gran medida, darle poder a los ciudadanos; reconocerles sus derechos, propios de una sociedad democrática, y también actualizar las normas a fin de adecuarlas a los tiempos que se viven.

Hago propias sus palabras, señor Senador, porque estoy convencido de que reconocer y proteger los derechos del hombre y del ciudadano, es el camino más seguro hacia una sociedad armónica y ordenada. Bienvenido sea usted señor Senador.

Saludo muy especialmente a Doña Diana Bernal Ladrón de Guevara, titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Señora Procuradora, sabemos que el Estado Mexicano está obligado a crear los mecanismos institucionales suficientes para que cualquiera que vea conculcados sus

derechos pueda acudir ante un tribunal para obtener la reparación a esas violaciones.

La recién creada Procuraduría, que tan dignamente preside, vino a completar el mapa institucional para la defensa de los derechos del contribuyente (en el que por cierto ya se encontraba este Tribunal), con la importante misión de respaldar a aquellas personas que no pueden afrontar los costos de una buena asistencia jurídica, que es una de las muchas funciones que la **Prodecon** realiza. Bienvenida a ésta su casa, señora Procuradora.

Doy también la bienvenida a los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Doña Margarita Beatriz Luna Ramos, Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, Don Jorge Mario Pardo Rebolledo y Don Luis María Aguilar Morales.

Señores Ministros, el Tribunal se siente honrado con su presencia, y reconoce en ustedes a los representantes del más alto tribunal de nuestro país. El efectivo acceso a la justicia, es una actividad instrumental respecto de todos los derechos humanos; necesaria para que esos derechos puedan gozar de una realización práctica.

Sobre todo en una materia como el Derecho Fiscal, que demanda juzgadores, dotados –como ustedes– de una alta especialización técnica y de un amplio conocimiento de las leyes; pero también, y en la misma medida, de una profunda sensibilidad y de un conocimiento directo y completo de la realidad social. Bienvenidos a esta instancia de justicia, señores Ministros.

Doy la bienvenida al Maestro Daniel Karam Toumeh, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, una de las instituciones encargadas de hacer realidad el derecho a la salud y a la seguridad social para todos los trabajadores y sus familias.

Su presencia esta tarde es fundamental, porque además de garantizar los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo, el Instituto que usted tan dignamente dirige, también realiza funciones fiscales que lo convierten en una pieza clave para la maquinaria tributaria de nuestro país. Alrededor del 20% de los juicios que se ventilan en este Tribunal, se refiere a actos provenientes de este tan importante Instituto. Sea usted bienvenido al Tribunal, Maestro Karam.

Con nosotros se encuentra el señor Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Don José Antonio González Anaya.

Señor Subsecretario, para nosotros es de especial trascendencia que la Secretaría se encuentre representada en este evento,

porque el 30% de los asuntos que son resueltos en el Tribunal, son originados por resoluciones que emite el Servicio de Administración Tributaria, lo que representa un importante reto para esta instancia de justicia, sea usted bienvenido.

Finalmente, saludo a Don Francisco Javier Funtanet, representante del Consejo Coordinador Empresarial; institución que tiene como objetivo, coordinar a los organismos empresariales, para contribuir al diseño de las políticas, que sirvan para elevar el nivel económico y de competitividad de las empresas mexicanas. Bienvenido, Señor Funtanet.

Apreciables señores y señoras legisladores. Distinguidos Consejeros de la **Prodecon**. Distinguidos Magistrados colegas. Amigos todos:

Este día, damos inicio a un ciclo de Conferencias con motivo de la apertura de las nuevas oficinas de la **Prodecon**.

Sin duda, este Ciclo de conferencias, abierto a todo aquél interesado en los temas fiscales, va a servir para enriquecer nuestra función, pero sobre todo, para acercarla a la ciudadanía, que está cada vez más interesada y comprometida con el buen funcionamiento de sus instituciones.

La nueva sede de la **Prodecon** es un símbolo de este interés compartido, y al encontrarse a tan sólo unos pasos de nuestro Tribunal, simboliza también la importancia que tiene el trabajo en equipo de quienes tenemos a nuestro cargo la importante misión de velar por la observancia de nuestra Constitución, de los tratados internacionales de los que México es parte y de nuestras leyes.

El Tribunal en el ámbito de su competencia, cumple con esta misión con profesionalismo, con espíritu de innovación y con la conciencia de que las sentencias que se emiten inciden directamente en el erario y al mismo tiempo en el bolsillo de los ciudadanos.

En efecto, si consideramos el 65% del número total de asuntos que actualmente se ventilan en el Tribunal (que son los cuantificables en dinero), observamos que el valor litigioso alcanza la cifra de \$387 mil millones de pesos. Esta cantidad da cuenta de lo importante que es resolver nuestros juicios lo más pronto posible, sin sacrificar el nivel de estudio de los asuntos, ni la calidad de las sentencias.

Y para que estos valores, que cada integrante de este Tribunal ha asumido como propios, sean realidad, contamos con el Juicio en la Vía Sumaria, y con el Juicio en Línea, que son aliados muy importantes para brindar una justicia pronta. Desde que entraron en vigor, el 7 de agosto de 2011, se han presentado 22 mil 641

demandas en vía sumaria, de las cuales ya se han resuelto casi 10 mil.

Por su parte, a través del Juicio en Línea, desde el 7 de agosto del año pasado, se han ya presentado 610 demandas, que suman un monto controvertido con una cantidad superior a los de 8 mil 400 millones de pesos.

Por todo ello, el Tribunal reconoce en el Ejecutivo Federal, así como en el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República, además del Senado de la República, el gran esfuerzo que han hecho, para que el Tribunal cuente con Magistrados altamente capacitados, con un perfil idóneo; conscientes de que una sentencia que proviene de nuestras Salas Regionales, de las Secciones y del Pleno de la Sala Superior, incide en el patrimonio de los contribuyentes y en los recursos con los que cuenta la Federación, los Estados y los Municipios para cubrir sus gastos, teniendo –si me permiten la expresión– presente que un juicio largo es un mal negocio para México.

Felicidades una vez más para la **Prodecon** y a su titular, Doña Diana Bernal Ladrón de Guevara, por su nueva sede, que es resultado de un gran esfuerzo. Felicidades también, por el Ciclo de conferencias que han organizado, para llevar a todos los sectores de nuestra sociedad, los detalles y pormenores de la actividad recaudadora del Estado mexicano.

Muchas gracias a todos ustedes.





## Palabras del Senador José González Morfín

*Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República*

*14 de mayo de 2012*

Muy buenas tardes a todas y a todos. Créanme que para mí es un honor estar hoy aquí en este presidium con la licenciada Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente; con el licenciado Juan Manuel Jiménez Illescas, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; con cuatro Ministros de la Corte, a quienes tanto admiro, Margarita Luna Ramos, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Luz María Aguilar, Jorge Mario Pardo Rebolledo; con el Presidente de la CONCAMIN, Francisco Funtanet; por supuesto con el Maestro Daniel Karam, nuestro amigo y Director del IMSS, con el Subsecretario de Hacienda, José Antonio González Anaya; en fin, con todas y todos ustedes distinguidos invitados especiales que hoy visten este evento, que yo considero, francamente es muy importante.

Como les decía, para mí es un honor acompañarlos en esta inauguración de las Conferencias Magistrales con motivo de la apertura de las oficinas centrales de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Esta Procuraduría está llamada a cumplir una función primordial de justicia en el sistema tributario mexicano, esto porque en México como en cualquier país moderno, hay instituciones que tienen la responsabilidad de recaudar para obtener los ingresos necesarios para que el Estado pueda hacer frente a sus compromisos sociales y económicos; sin embargo dada la magnitud y complejidad de la actividad recaudatoria y la urgencia de asegurar los ingresos públicos, la autoridad puede llegar a cometer prácticas contrarias a los derechos de los contribuyentes.

Justamente para prevenir, investigar y sancionar estos casos, es que, en el 2006, el Congreso aprobó la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Esta instancia nació con una premisa: si la justicia para el contribuyente no se aseguraba por el propio aparato recaudador existente, era imprescindible un órgano externo e independiente que, con la visión de la defensa del contribuyente, reclame a la autoridad fiscal el respeto íntegro de todos sus derechos (tomado textual de la exposición de motivos del dictamen que finalmente fue aprobado en las dos Cámaras del Congreso de la Unión).

Por eso estoy convencido de que esta Procuraduría cumple una función primordial de justicia. Me tocó conocer desde sus inicios el nacimiento de esta importante institución junto con el Senador Madero, con la entonces Diputada, Diana Bernal, con el Diputado entonces, Juan Carlos Pérez Góngora, con muchos otros diputados y diputadas que hoy no están, Minerva Hernández, en fin, quisiera poder hoy recordarlos a todos en aquella LIX Legislatura en donde finalmente se decidió crear esta instancia.

Me ha tocado también desde el Senado, conocer todo el proceso para que finalmente se concrete y de todas las vicisitudes por las que ha tenido que pasar esta hoy noble institución. He visto a la Procuradora luchar por obtener presupuestos dignos que permitan echar a andar ésta importantísima obra, de verdad me siento verdaderamente orgulloso de haber podido participar en algunas partes de este proceso, porque estoy convencido de que estamos creando una gran institución para los mexicanos.

Considero, y lo tengo que decir hoy aquí, que es un acierto que sea Diana Bernal, quien ocupe el cargo de Procuradora y creo que el mérito es compartido entre el Presidente de la República que propone la terna y el Senado de la República que hace la designación. Es un mérito de ambos el que esta primera etapa haya recaído en alguien que quiere a la institución, que quiere que esto se consolide, se proyecte hacia el futuro.

Diana esto de verdad es un gran mérito tuyo, yo te lo reconozco y te lo reconoceré siempre y desde las instancias o desde los lugares donde nos toque estar más adelante puedes seguir contando con nuestro apoyo, creemos en la institución, pero también creemos en quien hoy la encabeza. Esta Institución va a ser, como tu decías, ésta institución la que logre contribuir a crear una verdadera cultura contributiva en nuestro país.

Yo les deseo a todas y a todos los que van a participar en este Ciclo de conferencias el mayor de los éxitos en sus trabajos y de verdad me siento muy honrado y felicito a Diana y a todos lo que han hecho posible esta noble institución.

Felicidades a todos.





# CONFERENCIAS MAGISTRALES

# “LA SOCIEDAD MEXICANA Y LOS IMPUESTOS ¿UN NUEVO PACTO FISCAL?”



Por Carlos Elizondo Mayer-Serra

Investigador del CIDE

Presenta: Manuel Tron Pérez Kühn

Presidente de la International Fiscal Association

14 de mayo de 2012

Manuel Tron Pérez Kühn:

El Dr. Carlos Elizondo Mayer Serra es Profesor y Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Oxford, Inglaterra. De 1991 a 1995 se condujo como Profesor-Investigador titular, del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). De 1995 y hasta el 2004 fue Director General del CIDE. De mayo de 2004 hasta noviembre de 2006 representó dignamente la función de embajador de México ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). De diciembre de 2006 a la fecha es nuevamente Profesor-Investigador del CIDE y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores de México desde 2001. Ha realizado y publicado distintos estudios sobre los temas de política fiscal y de nuestro sistema jurídico y político de manera muy aguda generando sin duda múltiples reacciones, todas ellas agradecibles, ya que no hay mejor incentivo para el progreso que un cuestionamiento inteligente que nos permita dialogar. Carlos Bienvenido y dejo en tus manos esta presentación.

Carlos Elizondo Mayer-Serra:

Manuel muchas gracias por esta presentación. Manuel y yo hemos tenido un diálogo muy fructífero, así que hoy será parte de esta conferencia.

## Libertad negativa y positiva en el mundo tributario

En esta ponencia voy a argumentar, siguiendo la clásica definición de Isaiah Berlin, que el pacto fiscal vigente en México permite una amplia libertad negativa para quienes tienen recursos económicos y políticos, pero no otorga sólidas libertades positivas a los mexicanos en general. El saldo de este pacto es un México desigual, unos tienen una amplia libertad formal y real, otros sólo tienen la formal. Esto es el resultado de que haya muchos mexicanos que pagan pocos impuestos y como consecuencia de esto, junto con una mala calidad del gasto público, tenemos un Estado que no provee los bienes y servicios públicos propios de una democracia que funciona. Estamos en un equilibrio favorable para quienes han logrado amplios espacios de libertad, pero que deja a muchos viviendo con enormes carencias y restricciones para desarrollar sus potencialidades.

Recordemos cómo define Berlin sus dos conceptos de libertad. En sus palabras, "...ser libre –en sentido negativo- consiste simplemente en que otras personas no le impidan a uno hacer lo que quiera..."<sup>1</sup> "El sentido positivo de la palabra libertad se deriva del deseo por parte del individuo de ser su propio amo. (...) Quiero ser el instrumento de mis propios actos voluntarios y no de los de otros hombres. Quiero ser un sujeto y no un objeto (...)"<sup>2</sup>

La frontera entre ambas libertades no es siempre clara. Cuando el Estado censura la información que un ciudadano tiene o debería tener para poder decidir su voto, se limita su libertad negativa, pero si este ciudadano vive en un régimen donde no hay censura, pero tampoco tiene recursos para poder comprar un periódico, asumiendo que es la única fuente de información confiable, no tiene libertad positiva. En este caso el resultado en términos de su información para votar termina siendo similar a que si le limitan su libertad negativa.

Los dos conceptos de libertad desarrollados por Berlin nos permiten distinguir entre las restricciones impuestas por el Estado y las que provienen por falta de capacidades de los individuos. Sin embargo, éstas, en muchos casos, pueden ser resultado de que el Estado no hace bien su tarea, como educar adecuadamente a los menores de edad, ya sea por falta de

<sup>1</sup> Isaiah, Berlin, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 39

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 60

recursos o porque estos recursos son capturados por quienes deben llevar a cabo la tarea de educar. Desde el punto de vista fiscal, el cobro de impuestos infringe nuestra libertad negativa. Al gravar, el Estado limita lo que podemos hacer con el fruto de nuestro trabajo. Se podría argumentar que limita nuestra libertad positiva, nuestra capacidad de hacer, dado que nos quedamos con menos recursos, pero en mi opinión, creo que es más correcto verlo como una limitación a nuestras libertades negativas, como una invasión a nuestra propiedad y autonomía. Decía Robert Nozick en su célebre obra, *Anarquía, estado y utopía*, que no hay una diferencia conceptual entre obligar a la gente a trabajar y el pago de impuestos. Si le quitan a un individuo el 30 por ciento de su ingreso es como trabajar por obligación y sin cobrar al jefe el 30 por ciento de su tiempo.

En sentido estricto Nozick tiene razón. Veremos como en México esa pérdida de libertad, medida como la proporción del ingreso total de una economía que se queda en manos del gobierno, es menor que en otros países, amén de que esa limitación, esta extracción de recursos es desigual entre los ciudadanos. Hay muchos privilegiados que pagan menos de lo que les correspondería, y esto incluye desde el que se desempeña en un sector no gravado, hasta el que tiene los recursos económicos para ampararse contra una ley tributaria o, en el extremo, quien vive en la economía informal.

Un ejemplo: el ingreso por derechos de autor está exento del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) por el equivalente a veinte salarios mínimos generales del área geográfica del contribuyente al año.<sup>3</sup> Para el caso de quienes vivimos en la Ciudad de México, a razón de un salario mínimo diario —que son sesenta y dos pesos con treinta y tres centavos— los ingresos por derechos de autor que no pagan impuestos serían poco más de 455 mil pesos. Tampoco paga el Impuesto al Valor Agregado (IVA) “el derecho para usar o explotar una obra, que realice su autor”<sup>4</sup>.

Un causante, con ese ingreso en la tasa superior, pagaría poco más de 136 mil pesos y tendría que cobrar al vender un servicio o bien —con la tasa de IVA del dieciséis por ciento—, poco menos de 80 mil pesos. Cuando escribo soy un privilegiado si cobro por derechos de autor. Sin embargo, no lo soy cuando doy clases. Por ese trabajo si pago ISR, sin excepción alguna.

Quizás me pueda amparar por ello, o usar los servicios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon), gracias a la cual hoy tengo el honor de brindar esta conferencia en la inauguración de estas instalaciones a los pocos meses de haber iniciado funciones. Es una prueba más de la incansable y eficaz Procuradora, Diana Bernal, a quien agradezco la oportunidad de estar hoy con ustedes.

<sup>3</sup> Artículo 109, Fracc. XXVIII de la LISR.

<sup>4</sup> Artículo 9, Fracc. III de la LIVA.

La Procuraduría es una institución para defender nuestras libertades negativas. Asegurar que el gobierno no nos quite lo que no le corresponde llevarse, de acuerdo al ordenamiento normativo vigente. Es una institución pagada por nuestros impuestos para que la protección del contribuyente no esté limitada solo a quienes lo pueden pagar de su bolsillo, como ha sido hasta ahora. El reto es que logre hacer más pareja esa libertad negativa, y para ello, creo, se debe pensar en términos kantianos, es decir no tomar ninguna determinación que no se pueda extender a todos los contribuyentes.<sup>5</sup> Sobre esto hablaré un poco más adelante.

Esos “trabajos forzados” a los que hace referencia Nozick, con todo lo desagradable que es trabajar obligado para un tercero, son los que nos permiten vivir en sociedad. Sin impuestos no hay Estado, sin Estado no hay bienes públicos, empezando por la seguridad. Sin Estado cualquiera que sea más fuerte que nosotros podría limitar nuestra libertad negativa. Sin Estado muchos tendrían muy limitadas libertades positivas, como sería el caso de quienes menos tienen y de los menores de edad que no escogieron a sus padres, y por lo tanto nada tienen que ver con el espacio de desarrollo que les permite su mundo familiar. Por ello es crucial que esos recursos que se nos quitan generen los bienes públicos o transferencias para los que realmente los necesitan para ampliar sus espacios de libertad.

Lo que sigue está basado en un libro que en este momento estoy escribiendo, y que tiene que ver precisamente con el ineficaz pacto tributario en nuestro país. Este texto me ha servido para focalizar el problema desde el punto de vista de las libertades, que es finalmente la razón fundamental por la que hace muchos años inicié el estudio del tan aburrido tema que son los impuestos.

### Impuestos y poder

Según el filósofo inglés Edmund Burke, el ingreso del Estado es el Estado mismo.<sup>6</sup> Éste solo existe si es capaz de apropiarse de una parte de los recursos que genera la sociedad. De la sociedad provienen los recursos que grava el Estado, aunque estos recursos que genera la sociedad requieren de bienes públicos provistos por el Estado a partir de nuestros impuestos. De dónde provienen estos recursos, es decir a quiénes se les quita un parte de su ingreso, y para qué se utilizan, son dos cuestiones que reflejan las relaciones de poder entre los distintos grupos sociales en un país, las condiciones económicas vigentes y el proyecto de quienes ejercen el poder. En el caso de una democracia, el proyecto en cuestión es el resultado de un proceso de negociación que al final de cuentas es votado y

<sup>5</sup> González Herrejón, Esteban. *Liberalismo y derechos en serio: una crítica kantiana al juicio de amparo*. Tesina. Cide, 2011.

<sup>6</sup> Burke, Edmund, *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 239.

aprobado por una mayoría en el Legislativo y que al final se expresa en un presupuesto.

En palabras de Christopher Caldwell, “un gobierno es una cosa que hace un presupuesto”.<sup>7</sup> Un presupuesto para todos los habitantes del país y muchas veces para los ciudadanos que viven fuera de éste, ya que hay regímenes fiscales, como el de Estados Unidos, que obliga a pagar impuesto sobre la renta de todos los ingresos de un ciudadano de ese país, sin importar de dónde vengan ni en dónde viva. Por presupuesto se entiende tanto el gasto, en principio el proyecto de libertades positivas de una sociedad, como los ingresos públicos, una parte importante de los cuales son los impuestos, es decir una limitación a la libertad de los causantes.

No es fácil quitarles a los causantes su dinero. Siempre hay reticencias por parte de éstos para cederlos. Tampoco es fácil satisfacer las exigencias de la ciudadanía que demanda bienes y servicios públicos de calidad o transferencias específicas. El ciudadano no siempre percibe los beneficios del gasto público, ya sea por su mala calidad, porque no le beneficia directamente o porque muchas veces su impacto se diluye entre otros muchos beneficiarios. A lo que siempre está atento es a la carga que le generan los impuestos, los límites que éstos le imponen a su libertad.<sup>8</sup>

Si el ingreso del Estado es el Estado, uno con baja capacidad recaudatoria es frágil, no sólo porque tiene un rango de funciones posibles limitado, sino porque sus pocos recursos reflejan su debilidad para poderle quitar al ciudadano parte de su dinero. Si el poder se mide por la capacidad de hacer que otras personas hagan o contribuyan en algo, un gobierno que logra que los ciudadanos paguen más es un gobierno más fuerte, uno que logra que esos recursos se usen para el beneficio de la sociedad, genera una sociedad más fuerte, satisfecha, con mayor potencial, es decir, con mayor libertad positiva.

Como me lo dijo Manuel Tron, especialista en derecho fiscal internacional, en un comentario a este texto. Para él, siguiendo a Benno Torgler, hay que preguntarnos cómo se puede incrementar el cumplimiento voluntario de los impuestos. Esto pasa porque el Estado cumple con la construcción de un Estado de Derecho eficaz, un uso de los recursos públicos.

El pacto fiscal, entendido como la relación entre los ciudadanos y el gobierno, que especifica quién paga cuánto en impuestos, quién recibe y cómo gasta estos recursos, es quizás el “contrato” más importante en una sociedad, ya que define las libertades

de quienes la componen. Son las democracias que funcionan bien las que pueden recaudar más porque la ciudadanía acepta esos mayores impuestos a través de su voto. Es el caso de los países escandinavos donde el Estado se queda con más del 50 por ciento de la riqueza generada. Estos Estados les regresan esos recursos en servicios públicos de calidad que amplían las oportunidades de los distintos miembros de la comunidad y a la comunidad en su conjunto.

En nuestro caso, este pacto es el de una sociedad desigual, donde un grupo, no precisamente pequeño, tiene una amplia libertad negativa, y la mayoría tiene limitada su libertad positiva por falta de bienes y servicios públicos de calidad que ayuden a romper el círculo vicioso de la desigualdad en el que México está inmerso desde hace mucho tiempo. Lo que más claramente determina el futuro de un recién nacido es qué papás “escogió”, o si se prefiere, en qué familia le tocó nacer. Por ejemplo, hoy sabemos que si la nutrición del feto y del recién nacido no es adecuada, sus capacidades cognitivas quedarán irremediablemente por debajo de su potencial.

Por minoría entiendo no sólo a los grandes empresarios, sino todos aquellos que tienen el poder como para contribuir menos de lo que les correspondería en una sociedad democrática, ya sea pagando menos impuestos, porque se amparan o porque logran una ley favorable a sus intereses, o trabajando poco y mal, es decir no dándole a la sociedades esos bienes públicos que le permitirían ampliar sus libertades positivas. También incluyo a quienes viven en la informalidad, relacionándose con el Estado a través de procesos ilegales o cuasi legales de representación.

### El débil gobierno mexicano

En México, el ciudadano con contactos políticos o recursos económicos tiene un espacio de autonomía bastante amplio y goza de una sorprendente libertad frente al gobierno en casi todos los ámbitos. Las restricciones con las que vive un ciudadano en Estados Unidos son mucho mayores a las nuestras. No sólo en materia fiscal. Unos padres que permiten a sus hijos menores de 21 años organizar una fiesta donde se ingiere alcohol pueden terminar en la cárcel, aunque no haya ningún incidente que lamentar, es simplemente la ley, el ciudadano la conoce, sabe que es obligatoria y que no cumplirla tiene consecuencias. Quienes saben que pueden ser impunes simplemente no respetan la ley.

Tenemos un Estado débil porque a la élite política y económica así le ha convenido y funcionado. El dinero en México da poder para casi todo. Michael Walzer en su libro *Esferas de justicia*, analiza las reglas de distribución de los distintos bienes sociales, es decir lo que tiene valor para los individuos en una sociedad, para tratar de entender cuándo una

<sup>7</sup> Caldwell, Christopher, “Why Gladstone’s Budget box deserves reverence”, *Financial Times*, 17 de marzo 2012, p. 9.

<sup>8</sup> Downs, Anthony, “Why the Government Budget is too Small in a Democracy”, *World Politics*, vol. 12, núm. 4 (julio 1960), pp. 541-63.

sociedad se puede considerar justa y cuándo no. Para Walzer no puede haber justicia si un bien social, el dinero, determina la distribución del resto de los bienes sociales. Walzer propone una teoría muy sugerente.<sup>9</sup> Cada bien social, como son la libertad, educación, esparcimiento, seguridad, salud, o bien, cada responsabilidad social como pagar impuestos o enlistarse en el ejército e ir a la guerra, es ponderado en cada sociedad a través de una regla implícita de distribución considerada como justa. Existe justicia cuando esa regla se respeta, es decir, cuando cada bien se distribuye con los criterios que son aceptados por la sociedad. Una sociedad es injusta cuando la regla que domina la distribución de un bien dentro de una esfera invade otra. El título de la obra, *Esferas de Justicia*, resume el modelo imaginado por Walzer, de esferas con distintos criterios distributivos que son aceptados por la sociedad y relativamente aislados unos de otros, en distintas esferas de justicia, como se asienta en el título de su libro.

En México el dinero literalmente lo compra todo. Por ello abundan aquí libertades inexistentes en otros países. Quienes tienen poder difícilmente terminan en la cárcel. ¿Cuándo fue la última vez que un empresario importante terminó en la cárcel? Según mi rastreo, Jorge Lankenau, quien ingresó al penal de Topo Chico en Monterrey en noviembre de 1997<sup>10</sup> y salió en diciembre de 2005, con procesos legales todavía pendientes de resolución, en arraigo domiciliario. Pero lo interesante es que no fue el Estado el que presionó para que fuera recluido, sino un grupo de empresarios defraudados que resultaron más poderosos que el propio Estado. Es cuando se pelean con otro empresario que corren más riesgo de pisar un penal. ¿Será acaso que ningún empresario mexicano ha cometido delito alguno? En Estados Unidos, entran muchos más empresarios a prisión. Lo mismo sucede con nuestra clase política. Por delitos federales no ha ingresado a prisión ningún ex gobernador, desde cuando lo hizo el ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, en 2001 y posteriormente extraditado en 2010 a Estados Unidos acusado de narcotráfico y asociación delictiva.<sup>11</sup>

La impunidad no es privilegio de los ricos y poderosos. En general quien viola una ley tiene baja probabilidad de ser castigado. Al margen de la ley existe una llamada economía informal, que es ilegal, donde la sociedad y los agentes del Estado se vinculan en un intercambio donde quien viola la ley paga una cantidad de dinero y la autoridad tolera esa

ilegalidad, en ocasiones pidiendo además del dinero, apoyo político. Esto lo detallo en el capítulo cuatro de mi libro.

La otra cara de la moneda de este débil Estado es la incapacidad para enfrentar al crimen organizado. Pero esto es un tema distinto al de esta ponencia, mismo que abordé en el capítulo cinco de libro.

En materia fiscal las libertades son muy amplias, por eso se recauda comparativamente tan poco. En muchos casos la propia ley lo permite, dando un trato de excepción o a través del juicio de amparo que permite al ganador de un recurso jurídico no acatar una ley vigente que lo es para el resto de los contribuyentes. Así, en materia predial podemos tener en un mismo condominio a un amparado que no paga, cuando su vecino que no se amparó o que lo hizo con un mal abogado sí debe acatarla. O bien, por leyes absurdas que parecen diseñadas para permitir la impunidad de quienes violan la ley. La libertad negativa en México es amplia, para quienes pueden financiar un buen abogado o tienen una posición de poder.

La cultura de la legalidad y la cultura tributaria están íntimamente relacionadas. Para los ciudadanos de países acostumbrados a cumplir las leyes y a que los demás las cumplan, incluido quienes detentan el poder, pagar impuestos es una regla más que permite que el Estado lleve a cabo sus tareas. En estos países, en general, se acata el pago de impuestos. Siempre habrá evasores; sin embargo, éstos corren, por un lado, un riesgo de sanción elevada si son detectados y por otro, una alta probabilidad de que suceda.

En países donde la ley es una mera sugerencia donde los actores poderosos o bien organizados le dan la vuelta cuando tienen la oportunidad, o los recursos, donde el gasto público gubernamental es capturado por maestros que en lugar de enseñar a los niños gastan su tiempo en marchas o simplemente no van a clases, muchos de quienes pueden eluden el pago de impuestos. Vivimos en un país con un Estado débil y una cultura de legalidad muy pobre, los cuales son particularmente claros en materia tributaria.

Como ha estudiado Marcelo Bergman, investigador del CIDE, los causantes deciden cuánto pagar no sólo a partir de un cálculo de la probabilidad que tiene su falta de pago de ser detectada y la sanción correspondiente en su caso, sino en función de un aprendizaje social respecto al valor que tiene pagar sus impuestos. En su decisión de pago importa en qué se van esos impuestos, qué tan justo es percibido el sistema, tanto en materia de impuestos como de gasto público. En las sociedades donde el pago de impuestos es alto, el ciudadano internaliza las normas fiscales, es algo que la mayoría asume que hay que hacer y que es parte de la cultura nacional, como

<sup>9</sup> Walzer M. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. E.E. U. U.: Basic Books, 1984.

<sup>10</sup> El Universal. "Lankenau, libre tras ocho años de prisión", 26 de diciembre 1997. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/133664.html> y "Liberan a exbanquero Jorge Lankenau" Terra. Disponible en: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/178075/Liberan+a+ex+banquero+Jorge+Lankenau.htm>

<sup>11</sup> La Jornada, "Mario Villanueva es el primer ex gobernador extraditado a Estados Unidos", 9 de mayo 2010, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/05/09/politica/005n1pol>

se puede ver en cualquier noticiero en Estados Unidos antes de que venza el plazo para enterar la declaración anual, en México pasa casi desapercibida, salvo quizás por los comerciales recientes del SAT al respecto. Cuando la mayoría paga es más fácil detectar a los que no, con lo cual se entra en un círculo virtuoso. El pacto fiscal es aceptado y no se cuestiona por la mayoría de los causantes. El círculo se vuelve vicioso cuando el punto de partida es que muchos no pagan, que el sistema se perciba como injusto y que el no pagar tiene una baja probabilidad de acarrear una sanción. En estos países el pacto fiscal aceptado socialmente es pagar lo menos posible, e incluso presumir qué tan poco se paga.<sup>12</sup>

Comparados con países con un nivel de desarrollo similar, tenemos una recaudación fiscal efectiva promedio baja. Esto quiere decir que es muy poca la cantidad que ingresa el gobierno como porcentaje de la riqueza total que se genera en el país durante un año, concepto conocido como producto interno bruto (PIB).

Comparados con un país desarrollado, con la excepción de Estados Unidos que recauda relativamente poco, la diferencia es abismal. Por cada peso generado en la economía, el gobierno sueco aproximadamente recauda en sus diversos conceptos casi 50 centavos. El mexicano cobra 10 centavos de impuestos y poco más de 2.5 centavos por concepto de seguridad social. El gobierno mexicano también se queda con poco menos de 2 centavos de diversos derechos y aprovechamientos que cobra (licencias de todos tipos, venta de algunos activos) más 4 centavos de renta petrolera que se generan por extraer el petróleo que tenemos en el subsuelo. Si sumamos el ingreso de las empresas estatales o del gobierno, no llega a 4 centavos más. Es decir, sumando todos los conceptos anteriores, el gobierno mexicano solo ingresa poco más de 22 centavos, y esto incluye la renta petrolera. El otro 78 por ciento de la riqueza generada en México, los individuos lo logran aislar del brazo recaudador del Estado.

Otra forma aproximada de visualizar el valor total de los impuestos que pagamos es sumar todos los ingresos tributarios, los que pagamos los individuos y los que pagan las empresas, y dividirlos entre el número de mexicanos.

Para el 2010, el resultado es de 11,220 pesos al año por habitante.<sup>13</sup> El PIB per cápita para ese mismo año fue de 116,945 pesos

<sup>12</sup> Bergman, Marcelo, *Tax Evasion & the Rule of Law in Latin America. The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile*, The Pennsylvania State University Press, USA, 2009.

<sup>13</sup> Para hacer este cálculo se dividió el total de ingresos tributarios para el 2010 (1 260 458.7 millones de pesos) entre la población para el mismo año (112 336 538 de habitantes). El primer dato se obtuvo del SAT, *Informe Tributario y de Gestión 2010*, <[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2010t4/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2010t4/)>. El segundo dato se obtuvo de INEGI, *Cuéntame, número de habitantes*, <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>>. Las páginas fueron consultadas el 13 de abril de 2012.



anuales.<sup>14</sup> Esto quiere decir que, en términos del ingreso que le queda a los mexicanos, pagamos poco menos del 10 por ciento.

Los mexicanos solemos creer que pagamos mucho dinero en impuestos. Sin embargo, incluso quienes estamos en la economía formal y cumplimos con nuestros impuestos, la tasa que realmente pagamos después de deducciones, no es particularmente alta comparada con otros países. Según la firma consultora KPMG, México está en el lugar número 47 de 88, en términos de cuál es la tasa efectiva de impuestos y seguridad social para quien tuvo 100 mil dólares de ingreso bruto en el 2011. Para quienes ganaron más de 300 mil dólares su tasa efectiva los sitúa en el lugar 55 de 88 países.<sup>15</sup>

Lo que sí sucede es que alcanzamos muy rápido la tasa más elevada en el caso del impuesto sobre la renta, con lo cual una clase media modesta paga la misma tasa que el mexicano más rico. Incluso, seguramente la tasa impositiva real de este último es menor, dadas todas las deducciones que puede hacer. La desigualdad se acentúa debido a que hay ingresos de personas físicas que no se gravan. Por ejemplo, una empresa que cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores, la ganancia de capital que se obtiene cuando el precio de la acción sube por encima del precio de colocación no está sujeta al pago de impuestos. Cabe mencionar que tampoco se puede deducir la pérdida cuando el precio baja. El distinto trato a las ganancias de capital respecto a las del trabajo es complicado en todas las jurisdicciones, pero en México, si la acción cotiza en bolsa, es un verdadero paraíso fiscal.

La carga fiscal de México no solo es menor que la de Suecia, sino que es más baja que la de otros países con similar nivel de ingreso, desarrollo y contexto cultural, como es el caso de la mayoría de los países de América Latina (cuadro 1).

<sup>14</sup> Se utilizó la cifra del PIB de 2010 presentada por el INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México. Cuentas de bienes y servicios 2006-2010*, Boletín de Prensa núm. 404/11, 18 de octubre de 2011, <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2011/octubre/comunica5.pdf>> (consultado el 1 de abril de 2012).

<sup>15</sup> Effective Income Tax and Social Security Rates con USD 100,000 of Gross Income and USD 300,000 of Gross Income, KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011, KPMG International. Pp. 8-10. <http://www.kpmg.com/ES/es/Actualidad/Novedades/ArticulosyPublicaciones/Documents/individual-income-tax-social-security-rate-survey-September-2011.pdf>

**Cuadro 1: Ingresos tributarios en América Latina 2010, (% PIB), 2010**

	Gobierno General		Gobierno Central	
	Ingresos tributario	Ingreso tributario incluyendo contribuciones sociales	Ingresos Tributario	Ingresos tributarios incluyendo contribuciones sociales
Brasil	24.99	33.14	15.36	23.46
Chile	18.01	19.46	16.93	18.37
Colombia			12.21	14.31
Costa Rica	14.24	18.82	13.24	13.57
México	10.16	11.4	9.64	11.27
Perú			14.5	16.29
Uruguay			18.12	25.38

Fuente: Ingresos Tributarios en porcentaje del PIB, CEPAL stat 2010.  
<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6&idTema=131&idioma>

Los altos niveles de recaudación de los países desarrollados son relativamente recientes. Hasta las primeras décadas del siglo XX, los gobiernos hacían sólo lo que Adam Smith había descrito en su clásica obra "La riqueza de las naciones: defensa, policía, administración de justicia", respeto a la propiedad privada y algunas inversiones públicas que ningún privado podía hacer. Esto ha cambiado por la expansión del sufragio y la creciente actividad bélica de los países europeos. Ambos fenómenos están vinculados.

Cuando el voto se vuelve universal, en general los ciudadanos demandan hacer efectivas sus libertades positivas a través de transferencias que incrementen sus ingresos y servicios públicos que aumentan su capital humano y por tanto su capacidad de decidir. Esto implica poner límites a la libertad negativa de las élites económicas.

La otra razón por la que se incrementan las capacidades de recaudación son las guerras. La mayor amenaza a la libertad de los ciudadanos es caer en manos del gobierno de otro país y es la que abre la puerta a esa limitación a la libertad que son precisamente los impuestos y todos los controles que el Estado requiere para poderlos cobrar. Ambos fenómenos están conectados. En el pasado, las guerras movilizaron a todos los ciudadanos. De regreso del frente, no se les podía negar el derecho al voto. Tampoco se les podía prohibir a las mujeres que habían cubierto diversos trabajos anteriormente reservados para los hombres.

La mayoría de los países de Europa Occidental alcanzaron el sufragio universal masculino para fines del siglo XIX y para las mujeres, un poco más tarde, a principios del XX. Los grupos mayoritarios demandaron más y mejores derechos

sociales y éstos se pagaron con impuestos, cuya legitimidad no era cuestionada por ser una decisión democrática y por la efectividad del gasto público en construir derechos positivos de verdad para sus ciudadanos.<sup>16</sup>

Los sistemas impositivos actuales se desarrollaron entre 1930 y 1960, una época con muchas restricciones al comercio internacional, a la inversión en otros países, al movimiento de capitales y de personas, incluso el de poder ir de compras al país vecino.<sup>17</sup> Es mucho más fácil gravar a ciudadanos cautivos en su territorio. Por ejemplo, después de la Segunda Guerra Mundial un individuo que ganaba anualmente más de 200 mil dólares, a precios de entonces, pagaba en el Reino Unido una tasa marginal del 90 por ciento, lo que implica una tasa muy elevada. No se recaudaba mucho, pero su impacto distributivo y simbólico sí era importante. Actualmente, tasas altas recaudan aún menos, dado lo fácil que es mover personas o capitales en este mundo global. El impuesto máximo de 50 por ciento que impuso el gobierno británico en el 2011 está recaudando mucho menos de lo esperado, en parte porque muchos banqueros e individuos con grandes ingresos se han mudado a Suiza a vivir. Es previsible que recaude muy poco el impuesto del 75% para ingresos superiores a un millón de euros que pretende imponer el Presidente Hollande, electo en Francia en el 2012.

### El Estado mexicano nació frágil

La dificultad para gravar tanto los ingresos como el consumo no ha variado a lo largo de nuestra historia independiente. Desde

<sup>16</sup> Carles, Boix, *Democracy and Redistribution*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003.

<sup>17</sup> Tanzi, Vito, "The role of the State and Public Finance in the Next Generation" en Ricardo Martner, ed., *Las finanzas públicas en América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias núm. 54 CEPAL, ILPES, Santiago de Chile, 2008, pp. 13-14 <[http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/4/35174/SYC\\_54.pdf](http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/4/35174/SYC_54.pdf)>

su inicio, hemos tenido un Estado débil que se refleja en su baja capacidad recaudatoria y, en consecuencia, en sus sucesivas crisis fiscales e inestabilidad de los gobiernos mexicanos. Han sido más escasos los momentos de balance fiscal, los cuales requerían un gobierno fuerte para evitar las presiones de gasto. La propia estabilidad fiscal le iba dando más fuerza. Este balance siempre se ha hecho con un nivel de recaudación bajo comparado con el de otros países y por lo tanto con un gasto público reducido que es, además, de baja calidad. Las finanzas públicas en México han, pues, tendido a oscilar entre dos extremos: prudencia macroeconómica con un bajo nivel de tributación que no permite tener un gasto público suficiente para que la sociedad disfrute de servicios públicos de mayor alcance y calidad, y un gasto público desbordado, en general de baja calidad, que permite distribuir recursos y beneficiar a los grupos con mayor poder político, pero sin el debido financiamiento tributario y, por tanto, insostenible en el tiempo.

A partir de 1977, México se convierte en un importante productor y exportador de hidrocarburos y empieza a gozar de una creciente y sostenida renta petrolera.<sup>18</sup> Esto permite gastar más de lo recaudado y aún más, debido al endeudamiento avalado con los ingresos petroleros futuros. La estrategia no fue sostenible, dada la volatilidad de los precios del crudo en los mercados internacionales y el exceso de endeudamiento.

Esta renta, aunque disminuida, ayudó a pagar la deuda externa después de la crisis que inicia en 1982, pero no fue suficiente. Adicionalmente, se tuvo que recortar de golpe el gasto público y aumentar las tasas de algunos impuestos, como el IVA que pasó del 10 por ciento al 15. A pesar de que desde 1983 vivimos con recurrentes reformas fiscales y todo tipo de cambios menores en las leyes tributarias (las llamadas misceláneas fiscales, aunque sólo en 2009 no hubo cambio alguno en la ley fiscal), los esfuerzos por incrementar la tributación no han tenido mucho éxito. Como se observa en el Cuadro 2, la carga fiscal, es decir, el total de impuestos como proporción de la riqueza que se genera en México, se ha mantenido relativamente estable alrededor del 10 por ciento durante los últimos 20 años.

**Cuadro 2: Recaudación total incluyendo IEPS a gasolinas 1990-2011, (%PIB)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tributarios	8.9	8.8	9.1	9.4	9.3	7.8	7.6	8.3	9.1	9.7	9.1	9.8	10.7	10.3	8.9	8.9	9	9.3	9.9	9.5	10.1	10
ISR	3.7	3.7	4.2	4.5	4.2	3.4	3.3	3.6	3.8	4	4.1	4.3	4.7	4.5	4	4.2	4.3	4.7	4.6	4.5	4.8	5
IETU	n.d	n.s	0.4	0.4	0.3	0.3																
IDE	n.d	n.s	0.1	0.1	0.1	0																
IEPS (a gasolinas)	0.6	0.6	0.9	0.9	1.3	0.8	0.7	0.9	1.4	1.6	1	1.3	1.6	1.2	0.6	0.2	0	0	0	0	0	0
Impuesto al valor agregado	3	2.8	2.2	2.2	2.2	2.4	2.4	2.6	2.7	2.8	3	3.1	3.2	3.4	3.3	3.5	3.7	3.6	3.8	3.4	3.9	3.7
Producción y servicios	0.7	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5
Importaciones	0.7	0.9	0.9	0.8	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Otros impuestos	0.2	0.3	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.33	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de: Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
[http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx) (consultado el 9 de febrero de 2012)

<sup>18</sup> Banco de México. Informe anual 1982: sexagésima cuarta asamblea general ordinaria de accionistas, Banco de México, México, 1983, p. 17 <<http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7B8A2B469D-9164-8CFF-E619-F77828929FB3%7D.pdf>>

Las tasas que se cobran en México no son particularmente bajas, pero hay muchos agujeros, muchos sectores privilegiados que no le dan al Estado una parte de lo que trabajan, como sí lo hacemos el resto de los mexicanos que somos cautivos.

Una parte es porque la ley lo permite. Esto hoy lo conocemos bien gracias al llamado presupuesto de gastos fiscales. Éste estimó que para 2010, por ejemplo, fueran 502.5 miles de millones de pesos los que se dejaran de recaudar por la aplicación de regímenes de excepción, equivalente al 3.98 por ciento del PIB. De éstos, 42.4 por ciento correspondieron al ISR, 33.2 por ciento al IVA, 16.5 por ciento al IETU, 6.7 por ciento a los impuestos especiales y el restante 1.2 por ciento a estímulos fiscales. El gasto fiscal por motivo del ISR significó dejar de recaudar 213.03 miles de millones de pesos, mientras que por el IVA y el IETU no se recaudaron 166.86 y 82.79 miles de millones de pesos, respectivamente. En cuanto al IVA, el gasto fiscal más alto proviene de la tasa cero, por la cual se “dejó” de recaudar poco más de 114 mil millones de pesos, lo que equivale a cerca del uno por ciento del PIB.<sup>19</sup>

La persistencia de innumerables exenciones, aunado al juicio de amparo que las amplía, ha llevado a que tengamos una base gravable pequeña en México. Incluso impuestos en principio generales, como el IVA, están llenos de boquetes con implicaciones regresivas en la distribución del ingreso. En 2009, el IVA en México recaudó mucho menos que los países de América Latina y de la OCDE, cuyo promedio de recaudación fue del 6.8 y 6.7 por ciento del PIB, frente al 3.4 por ciento en nuestro país en ese mismo año.<sup>20</sup>

Cuando se aprobó el IVA en 1979, para entrar en vigor en 1980, la tasa general era de 10 por ciento y gravaba el 72 por ciento de lo que se consumía. Para el 2005 sólo estaba gravado 54 por ciento de la canasta de consumo, 26 por ciento de la base tenía tasa cero y estaban exentos 20 por ciento de los productos que conformaban la canasta. La presión de grupos de interés con capacidad de enarbolar un supuesto interés general y lograr un trato fiscal privilegiado y la presión de los amparos exitosos que fue obligando a ampliar los bienes y servicios no gravados con IVA han hecho este impuesto muy poco eficiente en su recaudación.

La baja recaudación de IVA se explica en buena medida por los muchos huecos en la ley y en su interpretación por parte de la Suprema Corte. Sin embargo, habla también de una baja capacidad administrativa. Por nuestro volumen de comercio

exterior, las importaciones representan 30.9 por ciento del PIB<sup>21</sup>, y en la frontera, antes de que la mercancía entre debe cumplir con sus contribuciones fiscales. De hecho, 45 por ciento del IVA se genera en los 49 puntos de revisión de mercancías que tiene la Administración General de Aduanas.<sup>22</sup>

Hay también una baja recaudación por concepto de Seguridad Social. Mientras que países como Brasil o Argentina recaudaron 8.7 y 6.7 puntos porcentuales de su PIB en este rubro para 2009, y en promedio América Latina ingresó 3.3 por ciento, México sólo logró recaudar 2.9 por ciento del PIB para el mismo año.<sup>23</sup>

Las dificultades recaudatorias del gobierno mexicano no se limitan al nivel federal. En la Constitución, las potestades tributarias de los estados son amplias. Sin embargo, con la introducción del IVA y del ISR, las entidades federativas firmaron convenios de coordinación fiscal, cediendo estas potestades a la Federación a partir de 1978. A cambio, los estados recibían un porcentaje de la recaudación y de los ingresos petroleros a través de las llamadas participaciones, amén de muchas otras transferencias para servicios específicos a partir de las aportaciones. El debilitamiento de la hacienda pública local es inmediato.

Este acuerdo es cómodo, por decir lo menos, para los gobiernos locales. No importa mucho cuánto recauden. Ellos no tienen que hacer el esfuerzo administrativo ni pagar el costo político de cobrar impuestos.

Los estados reciben recursos de la Federación, pero rinden cuentas muy pobres. Cada año, el gobierno mexicano trata de imponer reglas más estrictas respecto a qué deben hacer las entidades en materia de gasto y corresponsabilidad de los recursos, pero cada vez que eso se intenta, los diputados federales rechazan esos cambios para dejar a los estados con amplio margen de maniobra en la forma en cómo gastan los recursos federales transferidos.

### Gastar más sin pagar más impuestos

El causante ha logrado mantener a raya al brazo recaudatorio del gobierno. Hay una suerte de equilibrio entre gobierno y causantes en materia recaudatoria, expresada como proporción del PIB. El gobierno mexicano sólo es capaz de aumentar el nivel del gasto público por medio del endeudamiento o de un ingreso petrolero mayor. Aunque nuestro gasto público es bajo comparado con

<sup>19</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales 2009*, pp. 8-11 <[http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_pres\\_gasto/presupuesto\\_gastos\\_fiscales\\_2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/presupuesto_gastos_fiscales_2009.pdf)> (consultado el 27 de abril de 2012). [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_pres\\_gasto/presupuesto\\_gastos\\_fiscales\\_2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/presupuesto_gastos_fiscales_2009.pdf)

<sup>20</sup> OCDE/CEPAL/CIAT, *Revenue Statistics in Latin America*, Table B. Value added taxes as % of GDP, p. 19 <<http://www.cepal.org/ofilac/noticias/noticias/9/45729/RevStat.pdf>> (consultado el 27 de abril de 2012).

<sup>21</sup> Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 2010. [http://datos.bancomundial.org/indice/ios-indicadores-del-desarrollo-mundial?cid=GPDes\\_WDI](http://datos.bancomundial.org/indice/ios-indicadores-del-desarrollo-mundial?cid=GPDes_WDI)

<sup>22</sup> “Aduanas, generadoras del 45 por ciento del IVA” Leonor Flores, *El Economista*, 3 de enero, 2012. P. 6. <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2012/01/02/aduanas-generadoras-45-iva>

<sup>23</sup> OCDE/CEPAL/CIAT, *Revenue Statistics in Latin America*, Table 4 - Cuadro 4. Tax revenue of main headings as percentage of GDP, p. 54 <<http://www.cepal.org/ofilac/noticias/noticias/9/45729/RevStat.pdf>> (consultado el 27 de abril de 2012).

el de otros países, es mucho mayor de lo que se recauda. Este déficit ha sido sostenible gracias a los ingresos petroleros.<sup>24</sup>

No es una situación nueva. Así como la Nueva España dependía de la plata como fuente principal de recaudación, para los primeros gobiernos post revolucionarios, el petróleo se convirtió en fuente importante y creciente de ingresos totales, llegando a ser poco más del 30 por ciento del total en 1922, lo cual fue una de las razones que explican por qué no hubo un esfuerzo mayor por imponer nuevos impuestos en esa época.<sup>25</sup> Los derechos por extracción de petróleo que se pagan a la Federación, una parte de los cuales se van a las entidades y representan “entre 25 y 34% de la renta petrolera”,<sup>26</sup> representaron en promedio el 6 por ciento del PIB en la década de los ochenta y 2.79 por ciento del PIB en la década de los años noventa. Las oscilaciones se explican por la volatilidad del precio internacional del petróleo y por la devaluación del peso, que hace a esta renta que se genera en dólares más valiosa como porcentaje del PIB.

Con el incremento del precio del crudo, que se detalla más adelante, y un aumento en la producción petrolera, que a la larga resultó insostenible durante los primeros años de la administración del presidente Fox, la renta proveniente de los hidrocarburos aumentó en forma importante. Por ello disminuyeron los incentivos para cambiar el pacto tributario basado en una baja recaudación y en una mala calidad del gasto público.

La renta petrolera, es decir los derechos que paga Pemex a la Federación ha pasado de ser 1.6 por ciento del PIB en 1999 a 2.07 en 2003, 5.6 en 2006 y 7.4 en 2008. En 2009 cayeron a 1.3 por ciento,<sup>27</sup> pero se compensaron con un seguro contratado por la SHCP para una eventual caída en el precio del crudo, lo que derivó en un ingreso de casi un punto del PIB (registrados bajo el rubro de aprovechamientos).<sup>28</sup>

El aumento en la renta petrolera fue posible por un incremento notable en el precio del petróleo. En el caso de la mezcla

mexicana, pasó de 15.57 dólares por barril (dpb) en 1999 a 24.79 en el año 2000 y a 84.41 en el 2008. Si bien cayó a 57.44 en 2009 regreso a niveles de 72.03 en el 2010 y 100.93 en el 2011.<sup>29</sup> Además, la producción subió de 3 000 011 barriles diarios en el 2000 a 3 000 340 barriles diarios en el 2004, cuando llegó a su pico más alto, para luego descender a 2 000 550 barriles diarios en 2011. El resultado neto es un incremento de la renta petrolera que pasó de 344 866 millones de pesos en 2000 a 824 729 en 2011 (año base 2011). En términos reales, esto significó un incremento de 514 929 millones de pesos.<sup>30</sup>

La llegada de la democracia coincidió entonces con un notable aumento de la renta petrolera equiparable a una reforma fiscal eficaz. Esto, aunado a un endeudamiento mayor, que observaremos más abajo, permitió elevar el gasto neto pagado de 1,957,371 millones de pesos en 2000 a 2,703,303 en 2006 y 3,524,806 millones de pesos en 2011 (año base 2011). Como porcentaje del PIB, el gasto total del sector público pasó de 19.5 por ciento en 2000 a 21.8 en 2006 y 25.5 en 2011.<sup>31</sup>

Este impacto, comparable al de una reforma fiscal, nos ahorró el tener que llevar a cabo una reforma de verdad. Incluso la recaudación tributaria como proporción de los ingresos presupuestarios totales cayó, pues con el crudo a un precio mayor no había mucha razón para recaudar más.

La información anterior se basa en los derechos sobre los hidrocarburos que se enteran a la Federación. Esto es lo que debe considerarse como una renta petrolera, ya que es el ingreso derivado de la posesión de reservas de hidrocarburos. Cabe señalar que se suele incluir dentro del rubro “ingresos del sector petrolero” los impuestos a gasolinas y otros combustibles, lo cual no es correcto y distorsiona la contabilidad gubernamental. Con esa lógica, cuando la gasolina en México se vende más cara que en Estados Unidos, aumenta la renta petrolera, pero tiene el efecto contrario al invertirse los precios. Esto no tiene sentido. Los impuestos a las gasolinas y otros combustibles pueden ser poderosos recaudadores aun en

<sup>24</sup> La presencia de un sector de extracción importante disminuye la capacidad tributaria del Estado, dada la existencia de fuentes de ingreso alternativas, menos complicadas desde el punto de vista político. Ver José Antonio Cheibub, “Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships”, *World Politics*, vol. 50, núm. 3 (abril de 1998), p. 369.

<sup>25</sup> Ver Nuño, *Building a National State*, p. 25 y ss.

<sup>26</sup> Ibarra, David, “Reforma energética: decidiendo el futuro de México”, *ECONOMÍA UNAM*, vol 5., núm. 15 (septiembre-diciembre 2008), p. 29 <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecu-nam15/ECU001500502.pdf>

<sup>27</sup> *Recaudación total en porcentaje del PIB*, Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Extraído el 9 de febrero de 2012. Disponible en línea: [http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas/Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas/Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx)

<sup>28</sup> Blas, Javier, “Mexico to enjoy 8 bn windfall from oil belt”, *Financial Times*, 8 de septiembre de 2009. Disponible en línea: [http://www.ft.com/intl/cms/s/ccd87f9e-9bd9-11de-b214-00144feabdc0,Authorised=false.html?\\_i\\_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fccd87f9e-9bd9-11de-b214-00144feabdc0.html&\\_i\\_referer=#axzz1rw7Jf2T](http://www.ft.com/intl/cms/s/ccd87f9e-9bd9-11de-b214-00144feabdc0,Authorised=false.html?_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fccd87f9e-9bd9-11de-b214-00144feabdc0.html&_i_referer=#axzz1rw7Jf2T)

<sup>29</sup> *Cifras en dólares por barril*. Principales Estadísticas de Petróleo. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Extraído el 23 de enero de 2012. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/sitios/UnidadCSV/Documentos/index.html>

<sup>30</sup> *Recaudación total en millones de pesos*, Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (calculado con base 2011). [http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx)

<sup>31</sup> Calculado con base 2010 a partir de cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2011, extraídas el 14 de febrero de 2012.

[http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasTrimWeb/ControlServlet?&clasificacion\\_id=1&des\\_clasificacion=Sector%20P%FABlico&formato\\_id=2&id\\_lenguaje=1&acumulado=1&acumulado\\_cuadro=1&tipo=1&tipo\\_cuadro=30&periodo\\_minimo=24&periodo\\_maximo=0&mes=12&des\\_mes=Enero-Diciembre&des\\_presentacion=Millones%20de%20pesos&des\\_cuadro=Situaci%F3n%20Financiera%20del%20Sector%20P%FABlico&max\\_mes=12&max\\_ciclo=2011&max\\_mes\\_fijo=12&max\\_ciclo\\_fijo=2011&periodicidad=1&ciclo\\_uno=2000&ciclo\\_dos=2011&presentacion=1&limites=0&unidad\\_id=1&unidad\\_id\\_fijo=1&num\\_pers=12&series\\_mens=0&action\\_html=carga\\_detalle\\_cuadros\\_mensual&action\\_excel=carga\\_detalle\\_cuadros\\_mensual&controller\\_action=carga\\_detalle\\_cuadros\\_mensual&true](http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasTrimWeb/ControlServlet?&clasificacion_id=1&des_clasificacion=Sector%20P%FABlico&formato_id=2&id_lenguaje=1&acumulado=1&acumulado_cuadro=1&tipo=1&tipo_cuadro=30&periodo_minimo=24&periodo_maximo=0&mes=12&des_mes=Enero-Diciembre&des_presentacion=Millones%20de%20pesos&des_cuadro=Situaci%F3n%20Financiera%20del%20Sector%20P%FABlico&max_mes=12&max_ciclo=2011&max_mes_fijo=12&max_ciclo_fijo=2011&periodicidad=1&ciclo_uno=2000&ciclo_dos=2011&presentacion=1&limites=0&unidad_id=1&unidad_id_fijo=1&num_pers=12&series_mens=0&action_html=carga_detalle_cuadros_mensual&action_excel=carga_detalle_cuadros_mensual&controller_action=carga_detalle_cuadros_mensual&true)

países no productores de petróleo. No son renta petrolera, los paga el consumidor. Los países europeos generan 1.8 puntos del PIB a través de este impuesto y no son productores de petróleo. Por su parte, Argentina alcanza 1.06 por ciento puntos porcentuales, mientras que Brasil logra 0.2 por ciento del PIB.<sup>32</sup> En este trabajo el impuesto a la gasolina se computa como no petrolero. En los años que es negativo se asume que el impuesto es cero.

Antes de la crisis de 1982, el subsidio a la gasolina en México era alto. Posteriormente se volvió un buen recaudador, por una combinación de menores precios del petróleo y aumentos importantes en el precio nacional y, finalmente esto cambió con el reciente aumento de los precios del crudo.

Ahora bien, la renta neta real es menor si incluimos el concepto de pensiones de los trabajadores de Pemex. Éstas no han sido reservadas en su gran mayoría y además Pemex se ha tenido que endeudar para poder financiar parte de su gasto de inversión. Con todo, no hay duda que gracias a esa renta hemos pagado menos impuestos dados los niveles de gasto público que tiene el país y, por lo mismo, debido a que no sale de nuestros bolsillos, hemos sido laxos en cómo se gasta. Hemos tolerado despilfarros y corrupciones que seguramente no habríamos aceptado si todo saliera de nuestro trabajo.

### Las razones detrás de la fragilidad tributaria

¿Por qué el Estado mexicano ha sido tan mal recaudador de impuestos?<sup>33</sup> No hay una sola respuesta para un tema que involucra a todos los agentes de la sociedad como es la recaudación tributaria. Cuántos impuestos paga una sociedad y cómo se gastan es el resultado de una serie de decisiones y negociaciones políticas. Por ello, la explicación central de por qué unos gobiernos recaudan más que otros es fundamentalmente política y no económica como generalmente se considera. En otras palabras, el cobro de impuestos y su gasto tiene que ver con las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y la capacidad burocrática del gobierno para hacer cumplir las reglas fiscales, la cual también es una relación de poder entre quienes encabezan la burocracia, la burocracia misma y de ésta con la sociedad.

<sup>32</sup> Datos para Europa: Stela Stamatova y Anton Steurer, *Environmental and Energy 2009*, Eurostat: *statics in focus* 2011. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-11-067/EN/KS-SF-11-067-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-067/EN/KS-SF-11-067-EN.PDF)

Datos para Argentina: *Presión Tributaria en % del PIB 2010*, Recaudación Tributaria Anual 1980-2010. Secretaría de Hacienda de Argentina, <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/retrib.htm>

Datos para Brasil: *Carga Tributaria Bruta en % del PIB 2010*, Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda de Brasil, <http://www.bcb.gov.br/?INDECO>.

(Todos los datos fueron consultados el 10 de febrero de 2012).

<sup>33</sup> Un primer bosquejo de esta sección se encuentra en Carlos Elizondo y Blanca Heredia, "Vivir sin impuestos" en *Nexos*, no. 254, febrero de 1999: pp. 8-12.

La baja recaudación en México, al margen de las razones políticas, se debe también a cuatro razones poco o nada vinculadas con aquéllas, pero que limitan la capacidad de recaudación del gobierno. La primera tiene que ver con el bajo crecimiento económico promedio de los mexicanos observado desde 1981. Las crisis recurrentes que mantienen al PIB per cápita oscilando desde 1982 y 1996 entre 5,640.68 dólares y 5,085.03 dólares (base 2011), con leves aumentos desde entonces e interrumpidos por la crisis del 2009, durante la cual disminuyó a 8,261.72 (base 2011)<sup>34</sup> han hecho más difícil la labor de recaudar. En un país cuya economía crece, el gobierno es socio de todas las empresas registradas fiscalmente, lo cual incrementa la recaudación. Ahora bien, las crisis económicas recurrentes que arrancan en septiembre de 1976 con la devaluación del peso, en buena medida son resultado de los desequilibrios de las finanzas públicas. Sin embargo, una vez que se logró salir de este ciclo de crisis recurrentes no se entró en una nueva fase de crecimiento alto, lo que dificultó la tarea de recaudar más a una sociedad cuyo ingreso se encuentra estancado desde entonces.

Las otras tres razones, escasamente vinculadas a los arreglos inamovibles, o bien, que son hechos ya dados o situaciones extremadamente complicadas de modificar. La primera de estas razones estructurales es el hecho de ser frontera con Estados Unidos. La diferencia en términos de instituciones, de ingreso y de precio de diversos insumos (el más evidente es el salario) entre ambos países es tan grande que nuestra extensa frontera sirve, para usar una metáfora, como una suerte de esclusa que separa aguas de muy distinto nivel. La presión es tan fuerte que el agua tiende a moverse desde el lado de mayor altura, y este movimiento depende no sólo de la diferencia de precios entre los bienes y servicios en ambas economías sino del marco legal vigente en cada uno de los mercados de bienes y servicios.

La capacidad recaudatoria se ve frenada por la fácil salida de capitales mexicanos y de personas hacia Estados Unidos si es que la presión recaudatoria crece más de lo que la gente está dispuesta a pagar. Una frontera digamos "porosa" hace difícil limitar de más la libertad negativa, es también una salida para quienes buscan una mayor libertad positiva. En Estados Unidos es fácil esconderse del fisco mexicano. No al revés.

La autoridad fiscal no puede ni siquiera poner impuestos al consumo demasiado altos en la frontera, por el peligro de que el consumidor se vaya a comprar al "otro lado". Estados Unidos es el único país desarrollado que no tiene un IVA. En Estados Unidos hay un impuesto a las ventas que en los estados fronterizos del sur tienen las siguientes tasas: Nuevo México 5.13 por ciento, Arizona 6.6, Texas 6.25 y California, la más alta, 7.25 por ciento.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Elaboración propia con datos obtenidos en: Worldbank Data. Disponible en línea: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

<sup>35</sup> *State sales tax rates and food & drug exemption*, U.S. Tax Admin, Rates 2012.

Por esta razón, a partir de la presión política de los comerciantes mexicanos, el IVA en la frontera es de 11 por ciento, frente al 16 por ciento del resto del país, siendo la frontera norte, en promedio, más rica que el sur donde sí pagan 16 por ciento de IVA.

Un caso conspicuo de las dificultades de gravar en la frontera norte son la gasolina y el diesel. Estados Unidos tiene los impuestos a los combustibles más bajos de los países desarrollados con la cual el precio a la venta, comparado con los otros países desarrollados es bajo. Mientras que en California el precio de la gasolina en 2010 era de 79 centavos de dólar por litro y en Texas de 73 centavos<sup>36</sup>, en Francia era de 1.98 dólares por litro, en España de 1.56 y en Alemania de 1.90.<sup>37</sup> Las veces que el gobierno mexicano ha fijado precios a los combustibles superiores a los de Estados Unidos, en seguida comienza el contrabando hormiga de gasolina y la presión política para tener un precio preferencial similar al estadounidense. De hecho, esto fue lo que sucedió en 2002 como resultado de la presión de los dueños de gasolineras en zonas fronterizas, cuyas ventas disminuyeron considerablemente a partir de 1999, cuando los precios en México se mantuvieron superiores a pesar de una caída del precio del crudo y de las gasolinas en los mercados internacionales. Paradójicamente, tres meses después, con el incremento del precio del petróleo, la gasolina en Estados Unidos subió en respuesta a ese aumento, con lo cual quedó por arriba del precio de la gasolina mexicana cuyos aumentos no están ligados en automático al valor del crudo. En la frontera exigieron, con éxito, regresar al precio para el resto del país, ahora más bajo que el de Estados Unidos.<sup>38</sup>

El otro vecino de Estados Unidos, Canadá, ha logrado sostener cargas fiscales superiores a México y a Estados Unidos. En el caso de Canadá, el grueso de la actividad económica y de su población se encuentra cerca de la frontera, dado que el clima es más benigno en esa zona que en el resto del país, mientras que en México, sólo hasta fechas muy recientes la frontera se ha poblado y desarrollado, y todavía presenta una población relativamente más pequeña así como un producto interno bruto menor. Dada la alta capacidad de recaudación del gobierno de Canadá, la fragilidad tributaria de México no se explica por el hecho de compartir una frontera tan grande con los Estados Unidos, aunque como me señaló Manuel Tron, es el único país al que los Estados Unidos le proporciona información mensual sobre intereses pagados a sus ciudadanos.

<http://www.taxadmin.org/fta/rate/sales.pdf>

<sup>36</sup> *Petroleum and other liquid data*, U.S. Energy Information Administration, 2010. [http://www.eia.gov/dnav/pet/pet\\_pri\\_gnd\\_dcus\\_nus\\_a.htm](http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_gnd_dcus_nus_a.htm)

<sup>37</sup> *Precio de la gasolina para el usuario* (\$US por litro). Datos del Banco Mundial, 2010. <http://datos.bancomundial.org/indicador/EP.PMP.SGAS.CD>

<sup>38</sup> García Ochoa, Sonia *Será del 11% el incremento de la gasolina este 2008*, El Sol de Tijuana, 12 de noviembre de 2008.

<http://www.oem.com.mx/esto/notas/n928442.htm>

La segunda razón de tipo estructural es la enorme concentración del ingreso en México. En principio suena fácil restringir la libertad de quienes concentran el ingreso nacional. Dada nuestra enorme desigualdad queda claro que existe un margen para gravar más a estos sectores en la búsqueda de una sociedad igualitaria, aunque éstos ya contribuyen con un gran porcentaje de los impuestos, sobre todo el de la renta, precisamente porque está tan concentrado el ingreso. Esta minoría, además de poderse ir del país, tiene la capacidad, fuerza y recursos necesarios para oponerse políticamente o jurídicamente, gracias a nuestra extraña lógica constitucional en materia de amparo o simplemente migrando sus capitales.<sup>39</sup> Por el contrario, los beneficiarios potenciales de un aumento en los impuestos están más dispersos y no tienen claro cuáles impuestos resultan mejores y en qué servicios públicos de calidad derivan, pues los servicios que tienen son de baja calidad y, por tanto, mucho más difíciles de movilizar para apoyar cualquier reforma fiscal que les beneficie.

La tensión entre esta minoría rica y movilizadora y la mayoría dispersa y poco organizada se ha resuelto con tasas impositivas bajas y un gasto público menor que en países de nuestro nivel de desarrollo, amén de que éste es capturado en una proporción importante por sectores relativamente ricos. Si desde el punto de vista de las capacidades administrativas es más fácil cobrar más impuestos a un grupo pequeño que a muchos causantes dispersos, esa distribución regresiva del ingreso en México es una de las mayores dificultades políticas para incrementar la recaudación.

Sin embargo, este no es un obstáculo insuperable. Tres países de América Latina, tan o más desiguales que México, como son Argentina, Chile y Brasil<sup>40</sup> gravan notablemente más que México. Además han logrado aumentar su recaudación en los últimos 19 años, mientras que México se mantiene estancado, tal como se muestra en el Cuadro 2.<sup>41</sup>

Ahora bien, en estos tres países una mayor recaudación no ha llevado a una menor desigualdad. Llevan mucho tiempo recaudando más que nosotros y siguen siendo tan desiguales como en el pasado, salvo una reciente y leve mejora en el caso de Brasil cuyo coeficiente de Gini-un indicador que mide desigualdad donde uno significa que todo lo tiene una sola persona y cero que

<sup>39</sup> Przeworski, Adam, "El Estado y el ciudadano" en *Política y Gobierno*, CIDE, vol. 5, no.1. Pp. 341-379.

<sup>40</sup> OECD, op. cit., p. 78.

<sup>41</sup> Gómez Sabaini, Jiménez, Juan Pablo, y Rossignol, Darío, *Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos Desafíos*. Informe preparado por la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL-GIZ "Política Macroeconómica, equidad y seguridad social", para la "International Tax Dialogue Global Conference on Tax and Inequality", a llevarse a cabo del 7 al 9 de diciembre de 2011, New Delhi, India. Octubre de 2011. pp. 8.

[http://www.giz-cepal.cl/files/imposicion\\_a\\_la\\_renta\\_informe\\_final\\_0.pdf](http://www.giz-cepal.cl/files/imposicion_a_la_renta_informe_final_0.pdf)

todos tienen lo mismo- mejoró de 0.62 en 1990 a 0.53 en 2010.<sup>42</sup> La de México también mejoró un poco.

La tercera y más importante de las razones estructurales que ha llevado a una baja recaudación son los altos ingresos petroleros. Estos han permitido sostener un nivel de gasto público mayor sin que se requiera incrementar los ingresos provenientes de los impuestos. Como se describió anteriormente, nuestra dependencia hacia los ingresos petroleros ha sido importante en los últimos 40 años, con un salto significativo reciente a partir de 2001 dado el aumento del precio internacional del petróleo, y entre 2003 y 2005, por el aumento en el nivel de la producción, aunque ésta haya caído en los últimos años. El petróleo nos ha permitido gastar y vivir por arriba de nuestros recursos.

### Las razones políticas

Como ya se mencionó, el bajo crecimiento en las últimas tres décadas, la amplia frontera con Estados Unidos, la histórica desigualdad del país y los ingresos provenientes del petróleo dificultaron la tarea de construir un pacto fiscal basado en más ingresos provenientes de impuestos y más y mejor gasto público. Sin embargo, las principales razones detrás de la fragilidad tributaria se encuentran en la naturaleza del régimen político emanado de la Revolución Mexicana. Cuatro características de nuestro sistema político han dificultado la posibilidad de construir un sistema tributario capaz de gravar más a una base más amplia y gastar mejor lo recaudado.

La primera es una baja legitimidad de la autoridad y de la legalidad, ambas íntimamente relacionadas. La segunda es un pacto corporativo que se sustenta en privilegios discrecionales que erosionaron la base gravable y que concentra el gasto en los sectores bien organizados y por ende dificulta al gobierno gastar bien por las ineficacias que resultan de los arreglos sindicales. La tercera es la ausencia de una administración pública eficiente, relativamente estable, aislada de la presión política y capaz de implementar las políticas tributarias y de gasto adecuadamente. No sólo una parte del gasto se va a programas capturados por grupos de interés poderosos en lugar de transferirse a quienes más lo necesitaban, sino que hay una corrupción enorme que erosiona la legitimidad de la autoridad. La cuarta es la centralización de la recaudación, que debilita las capacidades locales para recaudar. La mayor parte de estos recursos recaudados se los queda la Federación, a pesar de que la parte que transfería a las entidades era con mucho superior a lo que éstas recaudaban localmente, erosionando así los incentivos y esfuerzos por recaudar ingresos *in situ*.

Otros países de América Latina comparten algunas de estas características, en particular aquéllos con largos episodios de gobiernos no democráticos y con ciertos rasgos corporativos. Sin embargo, en ningún caso el régimen autoritario duró como el nuestro, más de siete décadas, en parte por no contar con estructuras corporativas incluyentes (y por la rotación en el poder de los gobernantes en todos los niveles). En México, a pesar de que la longevidad del régimen fue notable y que ésta parecía asociada con un Estado con mucho poder, lo cierto es que es revelador del tipo de poder que se tenía, la dificultad de imponer los costos de una reforma fiscal capaz de incrementar en forma sostenida la recaudación y de lograr un gasto público eficaz.

La democracia no cambió gran cosa este equilibrio. Por razones diversas que no expongo en esta ocasión, (se encuentran en el capítulo tres del libro que estoy concluyendo, una de las cuales fue el incremento notable de la renta petrolera, lejos de poderse enfrentar los problemas arriba señalados muchos de éstos se ampliaron. Un ejemplo significativo es el espacio que ganó el ciudadano con buenos abogados a través del juicio de amparo en casos que son difíciles de explicar fuera de México. Como ustedes saben, el juicio de amparo en materia tributaria no fue realmente aceptado por la Suprema Corte sino hasta principios de los años sesenta. Sin embargo, en esos años de autoritarismo, su alcance estaba limitado por la fuerza política del Presidente. Una vez que la Corte gana autonomía en 2001, montados en una jurisprudencia muy favorable al causante, la autoridad fiscal empezó a perder juicios muy importantes. Quizás uno de los más notables es el amparo ganado por varias empresas productoras de jugos de frutas en contra del IVA general, bajo el argumento de que la leche pagaba IVA cero y ellos 15 por ciento. En mi experiencia y cuando he tratado de



<sup>42</sup> Distribución del ingreso: índice de concentración de GINI, Estadísticas e indicadores sociales: CEPAL. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>

explicar fuera de México la lógica para otorgarles el amparo y, peor aún regresarles un impuesto pagado por los consumidores, la respuesta es de incredulidad: ¿Cómo es posible un margen de libertad tan amplio?

### Hacia un nuevo pacto fiscal

En México coexisten dos tradiciones igualmente fuertes que se explican por la forma en que se construyó el Estado nacional tras la independencia y una vez terminada la revolución mexicana. Estas dos tradiciones son el liberalismo y el estatismo, por paradójico que parezca.

El liberalismo ganó la batalla política e ideológica en el siglo XIX. Buscó hacer de cada mexicano un ciudadano y para ello buscó romper con las principales corporaciones existentes en la época: la iglesia y las comunidades agrícolas. Por ello la desamortización de las tierras afectaba por igual a ambas corporaciones (y le daba un buen ingreso al gobierno, pero ese es otro tema).

El otro gran objetivo del liberalismo triunfante era limitar el poder del Estado, fuente de buena parte de los problemas enfrentados por los gobernados. Instrumento central para evitar el abuso de quienes tienen poder fue el juicio de amparo, orgullo de los juristas mexicanos. Por ello las libertades negativas en México en principio son particularmente amplias para todos, aunque esta ventaja es capturada sobre todo por quienes tienen recursos económicos e influencia política.

El estatismo fue la respuesta a las necesidades de los gobiernos postrevolucionarios para confrontar a intereses que no aceptaban las regulaciones del nuevo gobierno (caso ejemplar la expropiación petrolera de 1938), pacificar el país, e impulsar un modelo de desarrollo basado en el reparto discrecional desde el gobierno, muchas veces con criterios políticos, de apoyos y beneficios para los distintos sectores de la economía. Para lograr esto, el gobierno regulaba con gran detalle la actividad económica y se hacía cargo directamente, a través de sus empresas, de muchas tareas que en otros países están en manos de agentes privados. Aunque el modelo quebró con la crisis de la deuda externa de 1982, el atractivo social de un gobierno que reparte sigue presente, en parte porque el modelo nuevo no llevó a los niveles de crecimiento ofrecidos, pero también porque la idea de una libertad positiva para todos, independientemente de su filiación o capacidad de organización va en contra de la tradición post revolucionaria corporativista. Los derechos positivos, además, sólo los puede dar un Estado que no está capturado por sus administradores y trabajadores sindicalizados, cosa que no sucede en general en México, dada la lógica del pacto corporativo mismo.

Si el Estado es entendido como reparto a favor de terceros, el individuo busca mantener un amplio espacio de libertad como una expresión negativa de ese Estado repartidor, es decir como esfera de protección individualizada del brazo regulador o recaudador del Estado que depende de la posición y capacidad de cada individuo, no de reglas generales. Con esta lógica, el amparo no protege a todos. Es sólo para quienes litigan con buenos y costosos abogados y tienen la fortuna y otros recursos de su lado. Los fundamentos éticos de este principio, sobre todo en materia tributaria, son muy discutibles.

Sin embargo, si el que reparte se queda con la mejor parte, y no sólo por la corrupción, sino sobre todo por la falta de personal calificado, concentrado en su trabajo y con excesos de personal en casi toda la administración pública, el ciudadano fácilmente justifica el esfuerzo de proteger su libertad del brazo recaudador del Estado. Con pocos recursos y mal administrados, el Estado no logra generar los bienes públicos que harían posible expandir las libertades positivas de cualquier mexicano.

¿Cómo salir del actual equilibrio basado en poca recaudación, mala calidad del gasto público y dependencia y desperdicio de la renta petrolera? ¿Cómo pasar al equilibrio de una sociedad democrática en el cual todos pagan lo que les corresponde, es decir no hay individuos de privilegio, y el gasto público le da un conjunto de derechos a todos a través de bienes y servicios de calidad que sí expande sus libertades positivas? ¿Cómo usar bien un ingreso que no viene de los impuestos, como la renta de un recurso natural, que se debe gastar en inversión o bien, guardar para las generaciones futuras? ¿Cómo dejar este pacto fiscal ineficaz que permite a ciertos grupos que componen un porcentaje alto de la población vivir abiertamente en la ilegalidad y a otros disputar el control territorial de la violencia al estado, asolando a la población con secuestros y extorsiones?

Es sin duda un tema complejo. El reto es mantener libertades negativas amplias, pero con una lógica kantiana, es decir solo aquellas que se pueden extender a todos por igual. Esto va ser un reto central de esta Procuraduría. Libertades excesivas para grupos con recursos o bien organizados minan la posibilidad de construir la base fiscal para construir los bienes públicos que el país necesita.

Se deben fortalecer las libertades positivas, pero en una primera instancia no dándole más dinero al gobierno, sin que éste se use para ampliar las libertades de todos, no en el papel, sino palpable en bienes y servicios públicos de calidad, y no un espacio de protección para quienes controlan esos recursos, desde la administración, a partir de ser trabajador sindicalizado. Curiosamente no hay quien defienda las libertades positivas de la misma manera que lo hace esta Procuraduría o la propia Suprema Corte con las libertades negativas.

Nuestra tradición jurídica se centra en la defensa de las libertades negativas y si bien recientemente ha habido toda una expansión de derechos en la Constitución, muchas veces nos hemos quedado con la mera oferta programática y no le damos el seguimiento adecuado a su implementación. Además, nuestra tradición de políticas públicas parece basarse en el principio de gastar más en los temas que nos parecen socialmente deseables, no en asegurar que ese gasto termina en una expansión de las libertades positivas de los mexicanos, cosa que no sucede muchas veces porque hemos priorizado los derechos laborales de los trabajadores del sector público sobre los derechos de los ciudadanos a obtener bienes y servicios públicos de calidad.

Un nuevo pacto fiscal debe redefinir nuestras libertades. Defender sólo aquellas libertades negativas que pueden ser extendidas a todos, y priorizar las libertades positivas de los mexicanos a través de un gasto público de calidad sobre los derechos de los trabajadores del sector público en los casos en que estos derechos sean el obstáculo para dar esos bienes públicos de calidad que requiere una democracia.



#### Manuel Tron Pérez Kühn:

Carlos, muchas gracias, sin duda es siempre un placer escucharte porque nos inquietas intelectualmente. Ahora déjame referirme a alguna idea que mencionaste, para compartirla con quienes hoy nos acompañan.

En los Estados Unidos, que construye un sistema jurisprudencial distinto en esencia al nuestro, hubo un hombre, un pensador, Oliver Wendell Holmes, que fue conocido como el gran

disidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos. Este hombre fue Ministro de la Suprema Corte de ese país de 1902 a 1932. En 1904, invitado a la graduación de una clase de derecho en Harvard y posteriormente en 1927, en una sentencia muy conocida en Estados Unidos de una compañía de tabaco de las Philipinas, acuñó una frase que hoy, si ustedes asisten al Servicio de Rentas Internas en Estados Unidos, está al frente y dice que *"Los impuestos son el precio que pagamos por vivir en una sociedad civilizada"*, frase que en sí misma nos dice mucho y nos lleva a una reflexión implícita en el Estado democrático moderno, hablar sobre este intercambio en el que yo estoy dispuesto a compartir en la medida en que existe esa sociedad civilizada en la que puedo vivir tranquilo y en la que el Estado cumple con sus deberes esenciales.

Hoy los Estados, y a partir de la crisis de 2008 particularmente, han hecho grandes esfuerzos por recaudar, han identificado a los "malvados", la OCDE ha emitido suficientes declaraciones de 2006 a la fecha criticando de manera muy importante a los que llama intermediarios fiscales, a banqueros, contadores, abogados, asesores fiscales que ayudan en estos, como los llama la OCDE, "esquemas de minimización inaceptables", que están escamoteando el justo dinero para el gasto.

Sin embargo, por otro lado ante esta reducción económica, los mismos Estados no han hecho un esfuerzo por ajustar el gasto proporcionalmente, quieren seguir gastando pero sin reconocer que lograr adsorber de la sociedad este ingreso económico, es cuanto más difícil en épocas de crisis como las que estamos viviendo ahora, y se ocupan, de manera muy particular, de los porqués de la defraudación, la planeación agresiva ¿Cuándo es indebida? ¿Cómo cortarla?, hacen bases de datos que se consultan entre las autoridades y ciertos tipos de esquemas. A manera de ejemplo, el reporte más reciente de la OCDE tiene por nombre textualmente: "¿Cómo taclear a la planeación fiscal agresiva?". Este reporte trae un esquema de revelación, que ha sido apoyado por el Reino Unido, quien habla de las maravillas que le ha traído el obligar a los contribuyentes y a sus asesores a revelar anticipadamente lo que van a hacer y así detectar las tendencias y con ello poder interponer las medidas preventivas.

Pero frente a esto a mí lo que gusta es pensar que hay otras ideas que van mucho de la mano con lo que tú decías (refiriéndose al Dr. Mayer-Serra); hay dos trabajos de un pensador actual, Benno Torgler y de algunos otros, particularmente uno que se llama: "Premiando al contribuyente cumplido" y otro que habla de la moral tributaria en América Latina donde el autor pregunta (y a mí me encanta el enfoque): está muy bien que nos preguntemos por qué evade el contribuyente, pero es una pregunta que tiene varias respuestas, respuestas muy sencillas en las que

seguramente todos estamos de acuerdo. Pero la pregunta que hace Beno Torgler es: porqué no dejamos de preguntarnos por qué el evasor incumple y en cambio comenzamos a preguntarnos porqué el contribuyente cumplido paga.

Qué hay detrás del cumplimiento de un contribuyente, qué hay detrás de un 75% de cumplimiento voluntario y sin problemas en Suiza, qué hay detrás de más de un 60% de cumplimiento voluntario en los Estados Unidos con millones de declaraciones al año presentadas voluntariamente, qué hay detrás de 3 millones de declaraciones anuales presentadas el mes pasado, en este país, por los que tenemos obligación de hacerlo, ¿por qué alguien va y paga? ¿Por qué alguien se molesta en llenar su declaración y en sacar dinero de la cartera que podría utilizar en irse a comer con sus amigos o en cualquier cosa, y se lo da al Estado? Dentro de un Estado que estamos criticando que no nos da esa sociedad civilizada, ¿qué hay detrás?

Y es interesante, que este grupo de pensadores, se dedican a identificar lo que ellos enuncian como los cinco rasgos más importantes que un Estado debe usar para motivar al contribuyente, y dicen: "por qué no dejamos de ver la paja en el ojo ajeno y vemos la viga en el propio", y revisamos este pacto del que tú hablabas (se dirige al Dr. Mayer-Serra).

Nos dicen ellos que, primero que nada, para que un ciudadano cumpla, éste tiene que percibir que vive en un Estado de derecho. Como saben, en las civilizaciones modernas, Estado de derecho es precisamente esta percepción de que la ley debe cumplirse y que no cumplirse lleva consecuencias. En mi opinión particular, el gran problema de evasión en nuestro país está motivado fundamentalmente por la percepción de impunidad en la que vivimos, yo aquí me puedo dar el lujo de no pagar impuestos, de pasarme un alto, de comprar piratería y no pasa nada.

Segundo elemento que nos pide esta teoría es: que sea un Estado en el que no haya corrupción, donde no solamente que no haya arreglos de favoritismo dentro de esta fuerza del Estado sino también de una sana administración de los recursos públicos, es decir, que se destinen a lo que realmente debe ser.

Tercero, que no haya tratamientos preferenciales que se perciban como injustos; por qué el señor que rinde por derechos de autor no paga y yo si tengo que pagar, ¡si estamos haciendo lo mismo!, entonces el contribuyente piensa: "voy a ver qué hago para tratar de ponerme en igualdad de circunstancias", convirtiéndose esto en un gran motivador para no pagar.

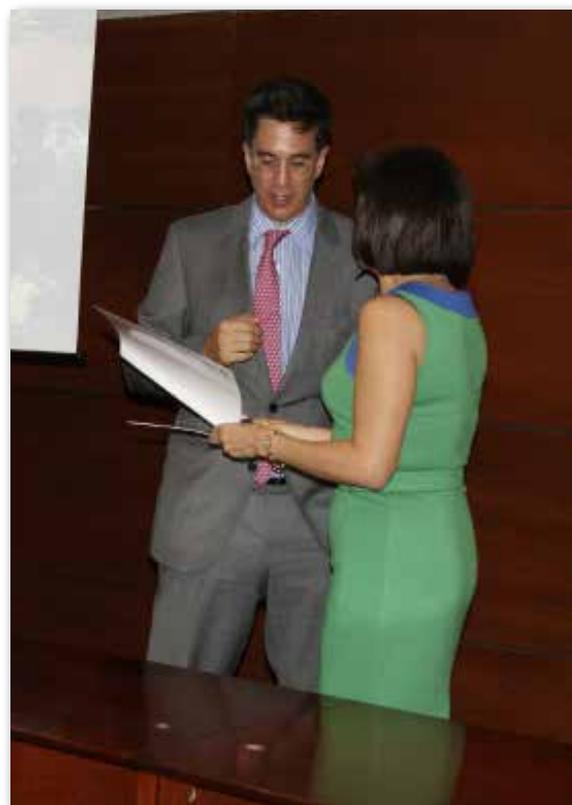
Cuarto, que aunque no hay una recompensa económica proporcional con el gasto público para hacerlo, sea muy eficiente por cada peso que gasta de lo que se recauda. Siempre

hay que buscar el cumplimiento en todos, aunque sean los más pequeños, aunque sean los de economía de subsistencia porque son las puntas del iceberg en todos los casos.

Y quinto, que haya una gran transparencia en ambos lados, que lo que suceda del lado del particular sea tan transparente, como lo que suceda en la Administración Tributaria.

Yo coincido, Carlos, en que hay un gran grupo privilegiado que no paga, sin embargo, si vamos a las cifras publicadas por el SAT en su página electrónica, podemos extraer algunos datos interesantes sobre aquellos que fueron tan duramente criticados hace tiempo por el Presidente de la República, cuando dijo que sólo pagaban el 1.7% -nunca dijo de qué-, podemos advertir de estas cifras que ese grupo de grandes contribuyentes aporta el 50% de los ingresos netos del país, ese grupo de privilegiados que no pagan y que abusan aportan el 50%, PEMEX aportará otro veintitantos por ciento de la recaudación y los restantes 110 millones de mexicanos nos encargamos de lo demás.

Parece que nos falta un concepto fundamental, que yo escuché por primera vez en el proyecto de petición de una reforma fiscal en Holanda, a raíz de todo este movimiento mundial de redefinición del contribuyente, y la petición, a un grupo de



especialistas dentro del gobierno, fue: tráigannos un proyecto, pero tiene que ser, entre otras cosas, un proyecto solidario; es muy sencillo, a Holanda no la vamos a sacar adelante los ricos, los escritores, los comerciantes o los trabajadores, si queremos sacarla adelante tenemos que sacarla todos. Es decir, si no hay esta solidaridad activa en la carga, por más pequeña que sea la que a cada quien nos toca, no va a funcionar.

Es por ello que debo decirte que comparto la crítica; sobre todo desde el contexto de la nueva Ley de Amparo que no salió -pese a que había mandato constitucional para que saliera- en lo relativo a los efectos generales de las sentencias, ya que ésta es la única materia en que el amparo no va a tener dichos efectos, esta exclusión se ha soportado en el argumento de que puede incidir en la recaudación pública, sin embargo pensemos que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el máximo organismo de calificación jurídica de éste país, ha determinado que el impuesto es inconstitucional, con qué cara se le cobra a los ciudadanos.

Por ello, hagamos el trabajo correctamente, dentro de los parámetros que nos otorga la Constitución para hacer impuestos proporcionales, equitativos y justos, y si no podemos, pues reformemos la Constitución, pero no empecemos al revés.

Concluyo sólo diciendo que si bien aún falta una redefinición del pacto social y político, jurídicamente la Corte ha iniciado lo que se llama la Décima Época, que se caracteriza por dos grandes elementos: primero, la reforma constitucional, sobre todo del artículo 1° que ahora en su párrafo tercero obliga a todos los funcionarios, jueces y autoridades sin distinción en el país, a respetar y anteponer los principios de derechos humanos establecidos, ya sea en la ley, en la constitución e incluso en los tratados en los que México sea parte; y segundo, la interpretación y aplicación que la Corte da derivada de la resolución del caso Radilla Pacheco emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que devuelve a los tribunales la plena capacidad de calificación constitucional y convencional, de los actos de autoridad. Tenemos ya en manos de jueces plenamente calificados esta revisión, que no la podíamos dejar a unos individuos que, por preparados y buenos que sean, sin duda, tengan semejante responsabilidad, tenía que ser un tema compartido. Así, de la mano con esta necesidad de redefinir el pacto jurídico, tenemos una enorme puerta jurídica, que espero aprovechemos.

Muchas gracias.



# “LA LUCHA POR LA JUSTICIA



## Por Juan Carlos Roa Jacobo

Subprocurador de Análisis Sistémico y Estudios Normativos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

### Presenta: Lic. Teresa del Pilar López Carasa Quiroz

Socia de la Firma Pricewaterhouse Coopers del área Legal Fiscal y Consejera Independiente del Órgano de Gobierno de la **Prodecon**.

15 de mayo de 2012

### Lic. Teresa del Pilar López Carasa Quiroz:

Muchas gracias. El día de hoy tengo el honor de presentar al licenciado Juan Carlos Roa Jacobo. El licenciado Roa es candidato al Doctorado en Derecho Tributario por la Universidad de Salamanca, Licenciado en Derecho, egresado del ITAM, en donde obtuvo mención honorífica y se hizo acreedor al premio de excelencia académica “Miguel Palacios Macedo”. El licenciado Roa cuenta con una especialidad en Impuestos Internacionales, la que también obtuvo por parte del ITAM y del Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Profesionalmente, se ha especializado en el derecho fiscal; hasta el año 2003 laboró en áreas de litigio fiscal y administrativo de diversas firmas de abogados. Desde 2004 y hasta septiembre de 2011, el licenciado Juan Carlos Roa, fungió como Secretario de Estudio y Cuenta, adscrito a la ponencia

del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y actualmente se desempeña como Subprocurador de Análisis Sistémico y Estudios Normativos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Ha impartido diversas cátedras en el ITAM y actualmente es profesor titular de las materias de Derecho Fiscal I y II de la licenciatura en Derecho. Ha sido expositor en diversas conferencias, seminarios y diplomados, tanto en México como en el extranjero. Actualmente, el licenciado Roa es Coordinador del Comité de Precedentes y Legislación de la “*International Fiscal Association* (IFA) Grupo Mexicano” y es miembro del grupo formado por la Procuradora Diana Bernal, llamado “Análisis Tributario Legislativo” (ATRIL). También ha publicado diversos ensayos en materia tributaria constitucional.

El día de hoy, como ya también se mencionó, nos platicará sobre un tema que es de gran importancia para esta Procuraduría. El tema se intitula “La Lucha por la Justicia Fiscal”.

La lucha por la justicia fiscal, es un tema de sumo interés para esta Procuraduría, porque es realmente lo que le da una esencia: el poder acercar a los contribuyentes, no sólo aquellos que pueden pagar un abogado que los asesore, sino acercar a todos aquellos que no cuentan con estos recursos. Esa justicia fiscal no solamente debe verse desde la perspectiva de tener acceso a los medios legales de defensa, sino también que estos medios cumplan realmente con las funciones para las cuales fueron creados.

Y este aspecto no sólo debe observarse desde el punto de vista jurisdiccional, sino, incluso, desde la perspectiva de la propia autoridad, en donde a través del recurso de revocación y todos los recursos que existen ante las propias autoridades administrativas, pueden revisar las funciones que realizan sus órganos fiscalizadores, y determinar si esas actuaciones se apegan o no a derecho. Desde ahí empieza el tema de acceso a la justicia; de ahí pasamos a lo que sería ya propiamente un juicio contencioso, el cual se llevaría ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que hoy nos recibe aquí como invitados en esta casa.

Así, se abordarán temas interesantes relacionados con lo que espera el contribuyente para tener acceso a la justicia. Espera que quienes la imparten y quienes están analizando los casos que son sometidos a su jurisdicción, cuenten con los elementos y herramientas de especialización que les permitan cumplir cabalmente con esta obligación. Posteriormente, llegamos a los Tribunales Colegiados e incluso la Suprema Corte, que serán quienes, en su momento, emitirán las resoluciones definitivas en donde se abordarán los temas que se someten a su jurisdicción.

Para no abusar del tiempo de todos ustedes, yo me permito ceder la palabra al Licenciado Juan Carlos Roa.

**Lic. Juan Carlos Roa Jacobo:**

Muchas gracias Pilar, y muchas gracias al Tribunal por la hospitalidad para recibirnos el día de hoy, y desde luego muchas gracias a ustedes por su asistencia.

El título de esta charla que vamos a tener “La lucha por la Justicia Fiscal”, amerita algunas precisiones que podrían implicar un aspecto o un enfoque mucho más amplio, porque de entrada ¿a qué justicia nos podemos referir? y ¿cómo la vamos a conceptualizar? La justicia puede ser un concepto inasible. En las universidades enseñan sobre cómo ir desentrañando este concepto, lo cual puede convertirlo en algo muy abstracto, pero lo que queremos realmente es tratar de aterrizarlo.

Primeramente, quiero hacer referencia a una anécdota de dos destacados juzgadores de la Suprema Corte en Estados Unidos. A uno de ellos ya se aludía en la plática del día de ayer: Oliver Wendell Holmes, de quien Manuel Tron nos recordaba la frase “los impuestos son el precio que pagamos por vivir en sociedad”; y Learned Hand, quien se destaca por una decisión muy importante en Estados Unidos —Gregory vs. Helvering— y una de las frases más citadas en decisiones jurisdiccionales: “ningún contribuyente, ningún gobernado está obligado a arreglar sus asuntos de la manera que más favorezca a los intereses del fisco”.

En una ocasión, Holmes en su camino, se ofrece a llevar a Learned Hand, y cuando llegan al destino, se despide Learned Hand de Holmes diciéndole: “vaya a hacer justicia magistrado” —do justice, Justice—. Holmes siguió su camino y se quedó pensando. Le pidió al conductor que regresara y le dijo a Learned Hand: “pero ese no es mi trabajo, yo no me dedico a hacer justicia”. No da mayores explicaciones, pero lo traigo colación porque creo que podemos tratar de acercarnos este concepto de justicia, aterrizarlo un poco más, si pensamos en las estructuras jurídicas y el acceso por lo menos a la justicia. Ojalá que esto nos lleve a aspirar a algo más alto, a la justicia que está en el mundo de las ideas de Platón, pero ojalá que aquí nos acerque a algo más material que pueda desprenderse de nuestro mismo marco jurídico.

Por eso en esta plática —independientemente de todos los criterios aislados que levanten distintas opiniones y sobre los cuales podamos estar discutiendo sobre ellos— la manera como me he aproximado al tema es pensando en los déficits que de alguna forma tienen las estructuras jurídicas para tratar de acercarnos la justicia a los contribuyentes; para tratar, desde las alternativas que el sistema jurídico otorga procurar un acceso

efectivo, por lo menos, a las mejores soluciones posibles. Y hay muchos aspectos en nuestra legislación que pueden ameritar alguna modificación o la posibilidad de acercarnos más a los contribuyentes, de resultar más favorables, en términos de una justicia legal.

¿Y por qué una lucha? Pues porque definitivamente así lo ha sido.

Hace un par de años, en relación con las tesis de Vallarta, hubo un intento de modificar el amparo fiscal, y la idea de que no son los jueces quienes deberían someter al legislador en materia tributaria —ideas que a veces se citan parcialmente, a veces no— y que la justicia, o digamos los criterios que pudieran existir, se expresan más en las urnas escogiendo a los legisladores que van a votar las leyes fiscales, que formalmente en un control jurisdiccional.

Asimismo, puede citarse el precedente de Aurelio Maldonado, que desde 1925 cambia el paradigma y la manera de entender la violación a garantías en materia tributaria, pues como recordarán, el primer criterio que se manejaba era más bien topográfico: por no estar en el capítulo dogmático de la Constitución, las garantías en materia tributaria no se les obsequiaba ese carácter como tal, sino que se consideraban tutelables en el juicio de amparo.

Eventualmente, la Suprema Corte fue relajando ese criterio, y entonces sí era posible violar el artículo 31 constitucional si se vulneraba el 16, para posteriormente cambiar en definitiva este criterio y considerar que sí son garantías tutelables y sí son algo sobre lo que se puede argumentar violación directamente en un juicio constitucional; y a partir de ahí que se ha venido dando un desarrollo, desde luego superando varias inercias, pero claramente desde la séptima época y hasta hoy, la materia más prolífica en jurisprudencia es la fiscal.

Por ejemplo, el Ministro José Ramón Cossío, cuando fue Presidente de la Primera Sala en 2005 y 2006, nos hablaba de porcentajes altísimos: en la Primera Sala, cuya competencia no es originalmente administrativa para ver materia fiscal, donde se tendría competencia original penal y civil, se estaban revisando 60 - 70% de asuntos relacionados con la materia fiscal, y de igual manera, la mayor parte de los amparos tenían que ver con violaciones al 31, fracción IV, y al 14 y 16 constitucionales.

Estamos en un punto en donde definitivamente se observa esa lucha; en donde hay un cúmulo impresionante de criterios en materia fiscal difíciles de administrar y de controlar para las propias autoridades jurisdiccionales. Pero a pesar de lo que cuantitativamente hemos alcanzado, cualitativamente creo que hay varios déficits en la administración de justicia y el

acercamiento de los contribuyentes a esa justicia legal. Todavía hay mucho que se le debe al contribuyente.

Quiero referirme a diversos casos, pensando en una pregunta que quiero plantear de inicio: ¿tenemos las estructuras que permitan las mejores decisiones posibles en favor de los contribuyentes? En mi opinión, hay muchos casos que no nos llevan a una respuesta distinta a la negativa.

Si empezamos por el cambio de paradigma que tuvimos el año pasado con la reforma constitucional de junio en materia de derechos humanos, resulta que ahora nos encontramos en debates sobre si en materia fiscal hay derechos humanos y/o derechos fundamentales, pues hay quien les niega tal carácter a las garantías del artículo 31, fracción IV, constitucional, como si estuvieran por debajo de la libertad de expresión o de otras tantas garantías contempladas constitucionalmente, y entonces tenemos que tener ese debate; tenemos que discutir si son, o no, auténticas garantías y la mejor forma en que se pueden tutelar.

El debate podría ser un poco estéril. De entrada, podríamos ver cuál es el problema de negar ese carácter desde un punto de vista jurisdiccional. Académicamente podemos desgastarnos todo lo que sea, pero debemos ver las soluciones que se pueden dar. Y también, por otro lado, hay que considerar la circunstancia histórica mexicana, es decir, si tenemos por lo menos 50 años de desarrollo jurisprudencial impresionante en materia tributaria, hoy en día sería una gran regresión negar a las garantías tributarias el carácter de derecho fundamental o derecho humano —y entiendo la diferencia que podríamos hacer entre unos y otros pero no nos metamos en el carácter de derecho humano para ver entonces si son a las personas físicas o a las corporaciones a las que les podrían ser aplicables, pues ese es otro debate que podemos tener—.

De tal forma, si tenemos tanta historia jurisprudencial relacionada con las garantías tributarias y, por otro lado, si tanto han estado los juicios de amparo fiscales al servicio de otras garantías, a mi me parece que necesitaríamos tener una argumentación muy fuerte para negarles el carácter de derecho fundamental a las garantías constitucionales establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En efecto, muchos criterios que ahora se usan justamente para defender la libertad de expresión, la libertad de prensa y otros tantos criterios, han tenido origen por la materia tributaria. En los primeros asuntos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revisó y aplicó el test de proporcionalidad —no en el sentido del artículo 31, fracción IV, sino de razonabilidad— fue en asuntos de materia tributaria porque —de nuevo— hay que recordar que si tenemos 70% de asuntos fiscales, quiere decir que

entonces desde los litigantes se están llevando asuntos en amparo hasta la Suprema Corte, pues también el 70% están dedicados a la materia fiscal, y ese es el público que tiene la Suprema Corte y esos son los asuntos que están llegando hasta allá.

Ayer nos decía Carlos Elizondo que esto puede ser anómalo, que no es lo normal ni deseable que nuestros tribunales en nivel de amparo se ocupen de tantos temas fiscales. No se si esté bien o está mal, pero es lo que hay.

Ese es el porcentaje, y pensemos que muchos de los criterios han entrado por lo fiscal: todo el desarrollo que tiene la garantía de equidad de la Suprema Corte; la fuerza que han tomado los criterios de legalidad como para ahora aplicarlos en otras áreas de derecho administrativo; el propio concepto de mínimo vital, que después se ha ido desarrollando y que lo hemos visto utilizado, por ejemplo, en el asunto que se resolvió derivado de los graves sucesos ocurridos en 2006 en el Estado de Oaxaca, y lo recuerdo empleado en la controversia constitucional en cuanto al tema relativo a si el Estado y el Municipio habían procurado unas condiciones esenciales de subsistencia en la Ciudad de Oaxaca. No se si estaba bien aplicar el mínimo vital en un Municipio, por lo menos a los habitantes desde luego, pero esto denota que ha estado al servicio la materia tributaria de otras tantas ramas.

Entonces, me parece que en el momento que vivimos, necesitamos una argumentación más fuerte, hablando frente a la jurisprudencia de la Suprema Corte del Poder Judicial Federal, como para negarles el carácter, por lo menos, de derecho fundamental.

Un segundo aspecto que quisiera destacar, muy emparentado con este tema, es el carácter que reconocidamente tiene la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como un Ombudsman fiscal. Al respecto, también han surgido debates, y he recibido comentarios de algunas personas que le niegan o que señalan que es extraño el término de Ombudsman fiscal.

Alguna persona con la que trabajé en la Suprema Corte sostenía que el mundo estaba al revés: que teníamos un Secretario de Educación que es médico, que tenemos un penalista en el Instituto de Transparencia, y que ahora los fiscalistas cuidaban derechos fundamentales, es decir, que todo estaba mal. ¿Qué tiene de peculiar? Bueno, esa misma persona, justamente el día de hoy, me dio otro argumento, porque me escribió cuestionando si no era demasiada la información que le dábamos al SAT para obtener la FIEL, o que si nos estaban fichando. Me daban ganas de contestar diciéndole: “pues no se, con eso de que no hay derechos fundamentales en la materia fiscal, me parece difícil contestar a tu pregunta”. Pero es que ese es el problema: en la materia tributaria, claro que puede haber

lesión de derechos fundamentales; claro que la autoridad fiscal puede de repente manejar una información que sea delicada y debería aplicarle ciertos controles.

Entonces, me parece que más interesante sería, por lo pronto, celebrar que existe un observador y no desgastarnos en debates académicos; y de nuevo, si se trata de tutelar de mejor manera las garantías, pues a lo mejor académicamente podemos discutirlo para ver si son derechos fundamentales, son derechos humanos, o simples garantías; pero el hecho de que tengamos un observador en la materia, primero hay que celebrarlo, luego vemos en qué condiciones.

Esta anécdota también la traigo a colación por el hecho de que existe esta inercia, es decir, que se tenga que superar este argumento antes de que se reconozca la idea de que existe un Ombudsman fiscal.

Un tercer aspecto del cual no me da la impresión de que existan las mejores estructuras para tratar de llegar a las mejores soluciones, tiene que ver con la especialización.

Llevamos ya muchos años escuchando argumentos sobre de la necesidad de especializar y de crear tribunales y juzgados especializados en la materia tributaria. Me parece que ésta es una deuda que se tiene con la justicia fiscal.

Por lo que comentamos sobre el porcentaje de asuntos en materia fiscal que se analizan en la Suprema Corte, veamos si esto se refleja en las universidades. Es decir, ¿el 70% de los estudiantes de derecho se van a dedicar al derecho fiscal?, o bien, ¿el 70% de los juzgadores están especializados en derecho fiscal?

Voy a acudir al caso concreto de lo que sucede en la ponencia del Ministro Cossío, en la que tuve la oportunidad de trabajar, que en algún momento era de los pocos Ministros que turnaba los asuntos a Secretarios de Estudio y Cuenta especializados, pues el que se dedicaba al fiscal, veía el fiscal, el que se dedicaba al penal veía el penal, el que se dedicaba al civil, veía el civil. Ahora ya es una práctica más bien establecida en la Suprema Corte, pero antes en algunas ponencias al secretario que le tocaba un divorcio le llegaba un asunto de impuestos por dividendos y uno de consolidación fiscal. Yo les hablo como alguien que se dedicó al fiscal, y si a mi me pasan un asunto relacionado con un divorcio, no tendría idea de como darle solución.

El estudiante que acaba la carrera de derecho es aprendiz de todo y oficial de nada, y cuenta mucho la especialización que tenemos. Yo no sé si todos los que se dedican al derecho fiscal reciben el mismo escarnio que uno recibe cuando está

con otros abogados: “el derecho fiscal hasta parece derecho”, y como de alguna forma es la rama menos querida —algunos dicen que por tanto que involucra los números, no, no vemos tanto número, y si los viéramos, pues ¡qué bueno! tendríamos un valor agregado—, me parece a mí que si no hay cierta especialización, desde el punto de vista formal en los órganos que imparten justicia del Poder Judicial de la Federación, considero que no se están dando las estructuras para que existan las mejores soluciones posibles.

Materialmente, esto no solamente aplica al Poder Judicial de la Federación. Hay muchas estructuras muy bien cuidadas para que lleguen las personas que más pueden conocer la materia, pero pues todos conocemos algún caso en donde a veces no es siempre la persona que mejor trata los temas de la materia tributaria quien finalmente los está resolviendo, y yo no estoy hablando solamente en una función jurisdiccional, pues también si vamos al Poder Legislativo, ahí se aprueban todas las leyes fiscales y nos preguntamos si realmente estamos conscientes de todo lo que se está aprobando en esa sede y las consecuencias que tiene. Ya olvidémonos del enfoque práctico o desde un punto de vista empresarial, pues también, probablemente muchos han oído de experiencias o citas de algún legislador que luego tiene un problema con una ley —que, curiosamente aparte, él votó—, puesto que la segunda lectura que se omite. A lo mejor sí debería dar como para un mayor conocimiento, una mejor especialización.

Y esto de la especialización no es un prurito o algo muy sofisticado. En la edición que se hizo —muy buena, por cierto— de la revista del aniversario del Tribunal Fiscal que se publicó el año pasado, escribía un artículo en coautoría con el Ministro Cossío, sobre la trascendencia que tienen los más mínimos detalles en las decisiones tributarias, y acudimos a tres ejemplos: la decisión de la Suprema Corte en materia del Impuesto al Activo, la del IETU y la del IDE.

La trascendencia que tuvo lo “bruto” del ingreso en la decisión del IETU, que a lo mejor, varios de los que estábamos trabajando, decíamos “oye no, eso tiene unas consecuencias terribles”, pero al momento de la discusión tal vez no se tuvieron tan presentes tales consecuencias. Tal vez ahí pudo haber hecho una gran diferencia haber reparado más en ese tipo de detalles.

Lo mismo que sucedió en el IDE cuando se le quitó la calificación, pues en el proyecto sostenía que el IDE gravaba una manifestación de entrada de riqueza, y algún Ministro en una intervención decía “¿y para qué la calificamos?”, “Es una manifestación de riqueza”, lo cual cambió por completo la conceptualización del impuesto, si era directo o indirecto, lo que implicaba ver de una manera muy distinta el argumento

que aducía que no tenía deducciones el IDE. Entonces, sí hizo un mundo de diferencia el tema de la “manifestación” directa o indirecta, de la capacidad aislada o no aislada de la capacidad. Esos detalles, decía yo, no es un prurito, pues esa palabra cambió mucho el sentido, el derrotero pues, que finalmente tuvieron las decisiones que tomó la Suprema Corte en esta materia.

Otro aspecto en el que podemos pensar que no tenemos las estructuras que permitan las mejores decisiones posibles, se puede observar en los procedimientos administrativos, y esto es muy triste. No tiene un costo real el afectar a los contribuyentes.

El caso al que quiero acudir es el de las inmovilizaciones de las cuentas bancarias: si una autoridad fiscal, si una autoridad penal, pide que se inmovilice una cuenta, el funcionario bancario siente que tiene que cumplir pronto, porque tiene la responsabilidad frente a una autoridad administrativa. Hablando de un funcionario bancario con tiempo finito, que solamente le dedica “x” horas al día a su trabajo, y tiene un altero grande de solicitudes para congelar una cuenta, y tiene otro más pequeño de solicitudes donde ya llegó la resolución de un Juez para que se libere la cuenta congelada, ¿cuáles atiende primero? El altero grande, porque sabe que está expuesto a responsabilidad. Dejar a los del altero pequeño para el día de mañana o pasado o cuando me de tiempo, no tiene costo, no tiene una sanción.

Como contribuyentes, creo que ahí también es algo que nos toca a nosotros reclamar, es decir, hacerle costoso a la autoridad este tipo de decisiones, y aquí digamos, autoridad se extiende ya hasta el funcionario bancario, es muy triste esta circunstancia.

Y en otros procedimientos, un ejemplo histórico, lo recordarán ustedes, cuando los impuestos se pagaban con cheque y cuando estaba de moda la falsificación de los cheques por parte de los empleados bancarios, quienes recibían el cheque a nombre de la Tesorería de la Federación, y ellos tenían una empresa que habían constituido, que era la “Mesonería de la Fundición”, alteraban el cheque y lo depositaban en la cuenta bancaria de la Mesonería de la Fundición, y claro, la Secretaría de Hacienda nunca recibía el pago, porque el pago se había ido a la Mesonería de la Fundición, con un cheque alterado.

Ante ello, ¿cuál era la respuesta de los tribunales? Que el impuesto no está pagado. –Tú, contribuyente, rastrea a ver dónde quedó tu pago, porque el hecho es que no está pagado. –Oye, yo tengo una declaración sellada. –Pues sí, pero ese sello lo pudiste mandar a hacer a una papelería, y entonces, tú rastrealo y a ver que pasa.

De nuevo, porque lo más fácil era dejarlo así, y no en términos de ¿cuál es la responsabilidad que podría tener la Administración Pública frente a un empleado bancario que está defraudando a la Administración Pública?, y que la responsabilidad fuera así: –mira, el impuesto está efectivamente pagado. Yo veo con este otro, que por cierto, yo te dije que fueras a pagar y a presentar tu declaración con él. Yo después veo qué hago con él.

Eventualmente, por fortuna, la decisión cambió y sí se vio desde esta otra óptica, pero ¿cuántos contribuyentes mientras tuvieron que sufrir el viacrucis de ir a ver qué le había pasado a su pago y que había acabado en la cuenta de la Mesonería de la Fundición?

Este tipo de anécdotas nos llevan a la convicción de algo que se ha venido diciendo desde la Procuraduría, pero que desde luego todos lo tenemos en mente: la imperiosa necesidad de que se reivindicue la dignidad del pagador de impuestos, la necesidad, pues, de que se hagan efectivos nuestros derechos como contribuyentes y sí tengamos el valor y la decisión, porque es uno de los problemas que hemos enfrentado como Procuraduría, es decir, la idea de que muchos contribuyentes no se la creen; –o sea, tu lo que quieres es que yo me oponga a esta práctica de la autoridad, ¡no hombre, eso es muy costoso!. Pues no, ¿Por qué no lo hacemos costoso para la autoridad? Si ya tenemos una instancia, que por cierto, aparte de todo es gratuito acudir con la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, si tenemos esa oportunidad, y si ya el Estado Mexicano se ocupó de que exista una instancia a la que se pueda acudir para hacer valer estos derechos, pues hay que hacerlo.

Pero si, sobre todo, la incredulidad del contribuyente frente a la existencia de sus derechos, y la poca pertinencia que se le ve a desarrollar todo un procedimiento para hacer, bueno afortunadamente ya no es costoso, y ya, a lo mejor era una devolución que dices, no mira, para los \$3000 que no me devolvieron, yo sé que puede ser más, pero a alguien no le devolvieron la diferencia, son \$3000, \$4000, \$5000, y así de poquito por todos los contribuyente, ya fue muchísimo dinero, pero si tengo una instancia que te puede ayudar y que te puede asistir para que puedas conseguir esa devolución de esa diferencia que no estaba llegando, y es gratuito, ya no es costo para uno. Entonces, me parece muy importante ahora poder acceder a la Procuraduría.

Otro problema: un marco legal muy permisivo. Como mencioné hace rato, por culpa en parte también de la falta de especialización, porque de repente hay muchas situaciones que legalmente ahí están pero viene entonces el famoso “obedézcase pero no se cumpla”, y algunas otras circunstancias.



Por ejemplo, de nuevo en el tema de embargos, ¿no es un tema muy delicado? Entiendo que hay contribuyentes que se lo merecen y que bueno que exista una atribución así, pero ¿en algún otro lugar del mundo se permitirá que una simple autoridad administrativa, sin acudir con un juez, meta la mano a la cuenta del contribuyente y saque los recursos cuando está firme el crédito? Eso es muy grave y muy delicado. Eso mata una empresa. Y por cierto, si ya nada más cobrara la autoridad, tal vez no hay problema, pero el verdadero problema es que cobra y de todas maneras congela la cuenta.

¿Por qué no pasa primero por la autorización de un juez? Que puedan congelar la cuenta bancaria es tanto como la orden de aprehensión ¿no?, bueno, entiendo claramente las diferencias entre una cosa y otra, pero el punto es, porqué tiene el Estado Mexicano después de estarse ocupando inclusive de todos los litigios que derivan, cuando el contribuyente está argumentando que sí estaba disponible para la autoridad, que no tenía la intención de desaparecer, que no está dilapidando sus bienes, ¿por qué no pasó antes por un juez que lo autorizara eso tanto como sucede con las órdenes de aprehensión?

El marco legal lo permite. E insisto, ayer nos decían que cuidáramos mucho todos los que trabajamos en la Procuraduría el no estorbar el ejercicio de las facultades de la autoridad; sin estorbarlos, entiendo que es una facultad reactiva que muchos contribuyentes se merecen este tratamiento, y qué bueno que existan las medidas para esos casos, pero hay muchos que no se lo merecen y que están teniendo muchos problemas. ¿No sería mejor que existiera una estructura que evitara estos problemas? Y no que vieran nada más cómo solucionamos esto. ¡Ya se! Que el contribuyente haga esto y lo otro, y que me traiga una fianza y entonces, después se le va a liberar solamente la diferencia de su cuenta, etcétera. Digo, como idea que cualquier persona puede pensar. ¿Y por qué mejor no vemos cómo le hacemos para que no pasen las cosas, antes de ver cómo le hace el contribuyente para solucionar el problema que ya le creamos?

Otro punto donde el marco legal puede estar bien, en abstracto, pero en la práctica también, es un conflicto entre leyes. Sabemos por ejemplo, que está la obligación de actualizar las cantidades que están en la Ley del Impuesto Sobre la Renta cuando se junten diez puntos de inflación. Jurídicamente todo está muy bien. Jurídicamente hay disposiciones que dicen que se entienden actualizadas las cantidades en tal fecha —reitero, jurídicamente—. ¿Económicamente están actualizadas? No. Digamos, en la tarifa del impuesto ahí platicamos, cuántos puntos de inflación hemos acumulado de 2003 para acá, pensemos en un 3%. Ese 3% durante diez años, provoca que ya esté inflada la tarifa al 30%.

Otro punto, el subsidio para el empleo. Está afuera de la ley por las reformas de 2008. Jurídicamente esto es impecable. Ya no hay obligación de actualizar la tabla de subsidio para el empleo, lo cual quiere decir que entonces los salarios de los trabajadores mexicanos que tienen hasta cuatro punto y tanto de salarios mínimos —y cada vez menos porque la inflación se va a seguir acumulando—, van perdiendo el derecho al subsidio para el empleo. ¿Está bien conforme a la ley? ¿No sería bueno que no fuera así? ¿No sería bueno que sí se actualizara? Por cierto, la decisión de la Suprema Corte sobre el mínimo vital no dice que el subsidio para el empleo sea lo que hace constitucional al mecanismo del Impuesto Sobre la Renta, por permitir que se cuide el mínimo vital, lo que sí dice es que son mecanismos como estos los que permiten que se respete el mínimo vital. De alguna forma, lo que está diciendo la Suprema Corte, es que si no existe el subsidio para el empleo, debería existir otra cosa. Bueno, con el paso del tiempo el subsidio para el empleo va a quedar tan pulverizado que ya no va a servir para nada. Entonces, ese es otro tema que de nuevo, un marco legal permisivo está permitiendo una afectación por lo menos potencial.

Otro tema, que también salió el día de ayer: el amparo fiscal sin efectos generales. Por reforma constitucional en materia de amparo, la declaratoria general de inconstitucionalidad no le corresponde a la materia tributaria. El argumento en el proceso de creación de esta disposición nos dice que es por la potencial afectación a la recaudación. Ahí también hago otra mención sobre otra reforma que se estaba dictaminando en paralelo a la reforma en amparo fiscal que se había presentado. Se nos fue a todos de alguna forma, que decía la propuesta: mira el tema de los efectos generales al amparo fiscal, lo vemos cuando se dictamine la otra propuesta; aquella otra propuesta se desechó, y total que nunca se discutieron los efectos generales para la materia tributaria.

Hay una posibilidad por ahí, porque lo que dice la Constitución es que no permite efectos generales para la materia tributaria ¿Está hablando de lo sustantivo o está hablando de lo

administrativo? Es la única ventana que nos queda abierta para ver qué nos dice la Suprema Corte algún día, porque puede ser que una visita domiciliaria en el sentido estricto no sea materia tributaria, sea materia administrativa, a lo mejor podemos plantear un día eso y decir aquí no aplica la excepción que marca el artículo 107 constitucional; aquí debería de tener efectos generales una declaratoria de inconstitucionalidad. Inclusive, recientemente en una contradicción de tesis que resolvió el Pleno se señaló que no le aplican las garantías tributarias a procedimientos administrativos y a cuestiones administrativas. Habría que preguntarle a los Ministros y ver cómo lo sostienen en este otro escenario, pero ese caso podría ser un indicio para separar lo administrativo de lo fiscal y decir que lo estrictamente tributario es lo sustantivo tributario, es decir, que lo que tiene que ver con impuestos no tiene efectos generales; pero en lo administrativo puede ser que sí.

De todas formas el hecho de que no tenga efectos en lo administrativo tributario, no está bien. Nos decía ayer muy bien Carlos Elizondo: “no deberías dar un derecho que no estás dispuesto a generalizar”. Bueno, en ese sentido, no están dispuestos a generalizarlo, no es que sean inconsistentes las disposiciones, pero si un tributo es inconstitucional, no está bien que la gente lo siga pagando, que sea algo que tengamos que rogar o estar a la buena de que no se contraponga a una jurisprudencia, o de que no se esté violando, o de si alguien me puede pagar daños y perjuicios y, en fin, no está bien que el contribuyente esté expuesto a eso; que tenga que andar un camino distinto, por lo que decía Carlos Elizondo, que entonces existan elementos de desigualdad entre una posición y otra, para frente a los contribuyentes que de todas formas están pagando y que se vuelve un elemento de competitividad entre contribuyentes, por el hecho de que uno sí está pagando contribuciones y el otro no.

Otro tema son justamente los daños y perjuicios, que de nuevo tiene un aterrizaje distinto en la materia tributaria. Tenemos una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que la idea es que surja de una responsabilidad objetiva, para que cuando exista responsabilidad objetiva, una actividad irregular del Estado, pueda exigirse el pago de daños y perjuicios. ¡Ah bueno!, pero si es en materia tributaria, entonces habría que acudir específicamente a los supuestos que están en la Ley del SAT y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que solamente en esos casos pueda haber alguna responsabilidad, y solamente cuando por ejemplo se viole una jurisprudencia de la Suprema Corte en la materia, cuando haya absoluta falta de fundamentación y motivación.

¿Por qué? De nuevo ¿Por qué es tan especial la materia tributaria? ¿Por qué no hacemos costoso para las autoridades incurrir en errores, incurrir en violaciones que afecten a los

contribuyentes? ¿Por qué tiene que haber otra ventanilla para lo fiscal? ¿Por qué un criterio distinto? Tenemos una ley federal que ya nos marca un criterio, pues debería ser igual para todas las materias. Y de la misma forma, si la Procuraduría, por ejemplo, tiene atribuciones para señalar que la autoridad debe pagar daños y perjuicios, la autoridad puede decir, pero no es el procedimiento que corresponde, ahí se aplica la Ley Federal de Responsabilidad y hay que iniciar específicamente aquel procedimiento.

Entonces no tenemos los mismos criterios, de nuevo, todos estos casos que estoy señalando, van más a la idea les decía yo, a la pregunta que planteaba al principio de si tenemos las estructuras que permitan las mejores decisiones posibles. El contribuyente parece ahora sometido pues a una serie de laberintos muy complicados.

Y otro tema que ayer también ya nos llamaba la atención, es la falta de transparencia del gasto público. Tenemos muchas propuestas de todo lo que se va a hacer, de lo que los candidatos a la presidencia quieren conseguir, no tenemos mucha idea de dónde van a salir algunos de esos recursos. Porque se tiene la propuesta de quitar el IETU, es prácticamente unánime, o por lo menos quitar alguno de los dos impuestos, y ¿qué van a poner en su lugar? Porque la verdad es que es difícil creer que no van a poner nada. Digo, ya sé que hay otras propuestas que dicen que salen de reducir el gasto público. Bueno, puede ser una vía, es creíble, digamos si pueden salir de ahí recursos, no se los montos, desde luego, pero sí me parece que es algo que la Corte ha venido delineando, ha venido generando los criterios de evaluación del gasto público y me parece que está el camino más que sembrado para el momento en que México tenga un tribunal de cuentas.

Es indispensable, me parece a mí, en la realidad mexicana, tener un tribunal de cuentas que revise. O.K. vamos a tener muchos recursos, y por cierto, la reforma de derechos humanos del año pasado es muy importante tenerla presente, pues todo eso cuesta. Si vamos a ser un país que se encargue tanto de tutelar los derechos humanos, que asume esa bandera — y es algo digno de celebrarse —, hay que considerar que los derechos humanos cuestan. El cambio de las estructuras, la preparación de los órganos jurisdiccionales, la preparación de los cuerpos policiacos, la mejora de los procedimientos, todo esto cuesta dinero ¿De dónde va a salir? Asumamos que de los impuestos. Bueno, hay que ver de qué tamaño es el Estado que queremos, en qué se está gastando bien, en qué se está gastando mal, en qué aspectos todavía. A lo mejor no necesitamos tantos tributos y tenemos por otro lado la posibilidad de revisar ciertos gastos superfluos, ciertos gastos no necesarios.

Por otro lado también la circunstancia de lo que no se llegue a recaudar por beneficios tributarios probablemente indebidos. Está muy bien que haya apoyos al sector primario. Está muy mal que aterricen en empresas que no los necesitan. Entonces hay muchas cuestiones que hay que revisar y hay que ver de qué tamaño es realmente lo que se quiere recaudar.

Haciendo esta especie de listado me indigné. No sé si ustedes ya lo estén, y no porque mi propósito haya sido amargar el momento, pero ojalá que sí queden indignados. Ojalá, porque la verdad, es que una de las inercias más fuertes que debe superar, que hemos tenido que superar desde la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y probablemente pasen muchos de ustedes practicantes en el sector privado, es superar esta incredulidad del contribuyente en sus derechos, esta idea de que no va a servir de nada, me parece que es un momento para que se empodere al contribuyente, que yo sé que no es un verbo que se use muy seguido, yo sé que está más encaminado a ciertos grupos vulnerables y que tiene una tradición histórica con alguna afectación marcada, pero me parece que el contribuyente necesita volverse más consciente de sus derechos, decidir ejercerlos y empoderarse.

Y más hoy en día porque ya existe un organismo en el Estado Mexicano que le sirve al contribuyente empoderado —que no envalentonado—. Vamos a hacer esto por los causes institucionales. Ya hay un organismo que te presta servicios gratuitos, que puede servir. Al principio, cuando entré a trabajar a la Procuraduría, mucha gente se acercaba conmigo diciendo: “oye, el abuso que tengo hasta para presentar un recurso, y no me dejan y me piden que yo lleve esto, que lleve lo otro, es que ¿qué pueden hacer ustedes?”. Bueno, es que si revisamos el marco legal, la Procuraduría por ejemplo puede nombrar observadores, y entonces pueden acompañar al contribuyente hasta para presentar un recurso y si quiere que le pongan el sello de recibí completo a solicitud del contribuyente, aunque sea ese te pongan, pero es que el que está atrás del mostrador, hasta el día de hoy, si lo encontramos de malas, seguro no nos va a recibir nada. Puede ser que entonces, con un observador de la Procuraduría, sí se pueda acudir acompañando al contribuyente, y entonces, a lo mejor ya no es lo mismo estar atrás de un mostrador si está viendo que sus actos están en una caja de cristal y que tienen consecuencias.

Pues todo esto es lo que tenía para comentar con ustedes el día de hoy, les agradezco mucho su atención y desde luego estaré a su disposición para las preguntas que pudieran tener.

Muchas gracias.



Lic. Teresa del Pilar López Carasa Quiroz:

El día de hoy hemos escuchado una extraordinaria presentación por parte del licenciado Juan Carlos, y la verdad es que sí nos deja indignados. Bueno, yo no se a ustedes, pero a mi sí. Ya desde hace mucho tengo esa sensación de que la justicia, para empezar, no es un acceso que tengan todos y para seguir, no es en la cantidad que los contribuyentes mexicanos requieren, y creo que esa es una de las principales observaciones, que no crítica, sino observaciones, hace el licenciado Juan Carlos Roa en su presentación.

Me parece que toca temas sumamente importantes, como un déficit en las estructuras jurídicas, es cierto, dentro de no solamente los tribunales, yo diría también a nivel autoridades, incluso dentro de las autoridades desafortunadamente no se cuenta en todos los casos con la especialización que se requiere para el momento de realizar, incluso desde la fiscalización de los contribuyentes, y ahí empieza todo. Ahí empiezan los primeros abusos en donde se requiere información más allá de la que está obligado a tener el contribuyente; se entra en necedades por parte de quienes hacen esas revisiones, y después el contribuyente tiene que ejercer ya sus medios legales de defensa, ya sea que por decisión propia acuda primero al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o agotar el recurso de revocación, esto a nivel de SAT, o el de inconformidad en el caso del Seguro Social.

Y aquí es importante que se ataque desde ahí el problema; que las personas que se encuentran a cargo de la fiscalización

y posteriormente de la resolución de las controversias ante la propia autoridad, estén capacitadas para resolver esas controversias, y que vea que sí es cierto que uno de sus objetivos es la recaudación, pero que esa recaudación tendrá que ir de la mano con el respeto a los derechos de los contribuyentes.

No se puede justificar para nada el hecho de que el Estado tiene como una de sus principales funciones el obtener esos recursos para poder cumplir con su obligación. El pretexto de que bajo esa situación no va a respetar los derechos y las garantías que están consagradas desde el artículo 31, fracción IV y en las normas secundarias que reglamentan la obligación de contribuir al gasto público.

Es cierto que los mexicanos tenemos obligación de cumplir con esta aportación que tenemos que hacer al gasto público, pero también es cierto que las autoridades deben abundar en el respeto a los derechos de los contribuyentes.

Cuando pasamos al tema de resolución ante los tribunales, nos enfrentamos también a esta estructura. Desde hace muchos años, el Tribunal se fundó como un tribunal especializado en la materia fiscal, sin embargo, en recientes épocas se amplió la materia en la que podía resolver. Vemos ya no solo asuntos de carácter fiscal, pues el tribunal tiene competencia para resolver otras materias; se incrementó su carga por lo tanto y se tendría que revisar el hacer más salas especializadas en la materia tributaria nada más, es un tema sumamente complejo, no podemos estar viendo temas relacionados con servidores públicos por ejemplo, que se tienen muchos de esos casos, y al mismo tiempo estar resolviendo un tema de dividendos fijos o un tema de consolidación, que son temas sumamente complejos. Yo creo que la especialización en el Tribunal también es importante.

Y ahí, yo me permito ser un poco más crítica. Es un tema de estructuras, no es ni siquiera crítica al Tribunal, es un tema que incluso se modificó vía legislación, y sí me parece importante que se desarrollen áreas especializadas en esa materia.

A nivel de Tribunales Colegiados, también debería haber una especialización en la materia impositiva, eso no existe y también genera muchos problemas, porque muchos de los asuntos que cuando resuelve el Tribunal y que a lo mejor le tocó atender el tema al Magistrado que tiene la experiencia en la materia impositiva, regresa el asunto del Colegiado con un tema que verdaderamente dices cuando lees la sentencia, pues resulta que el que estaba resolviendo tenía conocimiento de todo, pero en fiscal seguramente no. Entonces eso se vuelve muy complicado.

Y llegamos hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y yo

ahí abono la decisión de la Corte, la aplaudo de hecho, de ahora designar a secretarios de especialistas en materia impositiva, hacer comisiones de estudio en los temas impositivos, porque esto es lo que se necesita para realmente cumplir con esa labor tan importante que es el acceso a la justicia.

Otro de los temas que abordaba Juan Carlos en su presentación, se relacionaba con el marco legal permisivo. Estoy totalmente de acuerdo con él, es decir, que existen muchas disposiciones legales que deben ser revisadas, porque si bien se le otorgan mayores facultades al fisco para que pueda fiscalizar, lo cierto es que van ante el Congreso de la Unión y piden mayores herramientas y después “utilizan bazucas para atacar animales en el zoológico”, eso no lo digo yo, eso es dicho incluso por legisladores. Realmente aquí hay que aprovechar las herramientas que tienen, pero también deben tener un marco legal que permita respetar los derechos de los contribuyentes.

En el tema de los embargos que se realizan a las cuentas bancarias, la verdad es lamentable. Yo entiendo que han habido abusos por parte de algunos contribuyentes y me parece bien que la autoridad cuente con facultades para poder ir frenando los abusos que se presentan, pero no se vale tratar a todos los contribuyentes como si fueran evasores fiscales, porque no lo son. A lo mejor no a todos nos encanta o a nadie le gusta pagar impuestos pero al final del camino es una obligación que se cumple, por obligación, y que al final del camino si estas convencido que tienes que cumplir con ella, no es necesario que ejerzan este tipo de abusos en el tema de aplicación de las disposiciones. Las disposiciones están ahí pero no hay necesidad de abusar de ellas.

Y llegamos al tema del amparo fiscal, que es un tema sumamente complicado de comentar. A mi solamente me gustaría dejar en claro que yo coincido. El amparo fiscal debería también tener efectos generales, porque cuando una ley en la que se establece la obligación de pagar un impuesto, se considera contraria a los principios constitucionales que están consagrados en el artículo 31, fracción IV, pues los mexicanos no tendrían por qué estar obligados a seguir cargando con esa obligación. Sin embargo, la verdad es que recordando aquellas épocas en donde se analizaban estas iniciativas, lo cierto es que, como lo comenta Juan Carlos, coexistieron dos iniciativas, una incluso presentada por la propia Procuraduría Fiscal, en donde ellos apoyaron el hecho de que se diera efectos generales a la materia fiscal, sin embargo, había diferencias porque se señalaba que no había, y yo creo que fue ahí donde se entrampó todo, el tema de la devolución.

Yo contribuyo. Luego se declara que es inconstitucional el impuesto, y no me devuelven lo que yo ya hubiera pagado, ni siquiera si ofrecí el medio legal de defensa, lo cual sería diferente

en relación con aquellos que decidieron no ir a pelearlo y en su momento se ven beneficiados por la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Yo creo que ahí se empantanó el problema. Paralelamente viene esta otra reforma constitucional que sí fue aprobada, en donde al final del camino el único tema que queda de lado es precisamente la materia fiscal. Coincidió con el hecho de que ahí la materia fiscal es claramente la que no podría dar efectos generales. Otro tipo de derechos de carácter administrativo procedimental podría estirla, diría, para que sí tenga efectos generales, pero simplemente es que el tema más importante es el pago de impuestos.

Al final del camino se generan las inconsistencias que se comentaban en el sentido de que una empresa por haber ido al juicio de amparo, tiene una sentencia que lo protege para no pagar un impuesto que se considera inconstitucional, mientras la empresa de junto que se dedica exactamente a lo mismo, y al no tener ese, competitivamente se pone en un nivel diferente.

Creo que esas son lecciones muy importantes que nos trae Juan Carlos a la mesa, y que vale la pena que sea nada más el inicio del análisis real, profundo, que nos ayude a darle a los contribuyentes lo que se requiere: el acceso a la justicia fiscal.

Muchas gracias.



# MESA POLÍTICA REDONDA: “LA REFORMA FISCAL QUE MÉXICO NECESITA Y LOS DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES”



## Senador José Isabel Trejo Reyes

*Partido Acción Nacional*

## Diputado Guadalupe Acosta Naranjo

*Partido de la Revolución Democrática*

## Lic. Jorge Estefan Chidiac

*Partido Revolucionario Institucional*

Moderador: **José Yuste**,  
*Analista y Periodista financiero.*

16 de mayo de 2012

José Yuste:

Me da mucho gusto estar en estas Conferencias magistrales que hace la **Prodecon**.

Todos sabemos la necesidad de que en la economía mexicana se tenga mayor participación fiscal. Todos sabemos que la participación fiscal en nuestro país es muy baja: alrededor del 20% del Producto Interno Bruto. Diversos organismos financieros internacionales, como la CEPAL, la OCDE, el FMI, el Banco Mundial, etc. tienen una opinión generalizada al respecto: se tiene que aumentar la participación fiscal en México y no puede seguir así, si no se quiere que realmente se genere un problema mayúsculo.

Hasta el momento sabemos que nos ha ido bien gracias al petróleo, pero en el instante en que el petróleo empiece a bajar, vamos a tener serios problemas y nos vamos a ver en la imperiosa necesidad de sacar una reforma fiscal, que esperemos, sea una reforma fiscal completa. Para esto ahora contamos con una herramienta muy valiosa para el contribuyente, como es la **Prodecon**.

Todos sabemos que es una obligación de los ciudadanos pagar impuestos, pero muchas veces lo que hemos visto es que, en este ejercicio, para que se paguen los impuestos, se ven atropellados algunos derechos. Hablamos de multas de más, de los embargos en cuentas bancarias, etc. Entonces creo que es el momento (porque seguramente vamos a ver una reforma fiscal integral muy rápidamente), de ver como la **Prodecon** nos puede llevar de la mano junto con esta mayor participación fiscal.

Verla más bien como un aliado del contribuyente y de las propias autoridades para si bien evitar el abuso en el ejercicio de la autoridad, también permitir su ejercicio.

Y en ese equilibrio, me da mucho gusto tener a los legisladores y poder platicar de ello, sobre todo en estos tiempos de campañas políticas y que se están dando propuestas interesantes.

Quisiera empezar con el Senador José Isabel Trejo Reyes, saber cual es su postura al respecto, de lo que debe ser una reforma fiscal integral, una reforma más completa. Así que, por favor Senador José Isabel Trejo le cedo la palabra.

**Senador José Isabel Trejo Reyes:**

Muy buenas tardes, en primer lugar quiero agradecer la invitación a este Primer Ciclo de Conferencias Magistrales: **“Insurgentes Sur 954, nueva sede de tus derechos como pagador de impuestos”**.

Yo agradezco esta invitación que me hizo muy amablemente la Licenciada Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente, para expresar aquí algunos puntos de vista sobre un tema tan relevante para nuestro país y en sí para todos y cada uno de los mexicanos que pagamos impuestos, como lo es el de “La reforma fiscal que México necesita”.

Asimismo, aprovecho la ocasión para expresarle mis más amplias y sinceras felicitaciones por la apertura de las oficinas centrales, que también es algo que habíamos estado



Senador José Isabel Trejo Reyes

esperando, y deseo que este Ciclo de conferencias sea una buena manera de iniciar con el nuevo edificio de la **Prodecon**.

De igual forma saludo y agradezco, muy especialmente, la presencia de las personalidades que integran este presidium: el Diputado Guadalupe Acosta Naranjo y el Licenciado Jorge Estefan Chidiac, que debido a su notable experiencia en el tema e interés para el debate legislativo en el Congreso de la Unión, nos van a compartir sus impresiones y aportaciones sobre el tema de referencia.

Doy también la bienvenida a todas las personas que nos acompañan hoy aquí, en este Ciclo de conferencias, en donde desarrollaremos esta mesa de trabajo en la que estimo podremos arribar a algunas conclusiones, algunos criterios alentadores que nos permitirán establecer las bases para la consecución de trabajos orientados a avanzar como país.

Antes de entrar en materia, no quiero desaprovechar la ocasión para comentar que como parte integrante del Poder Legislativo y especialmente como Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República (etapa que compartí tres años con el Diputado Chidiac), me complace conocer y participar en este tipo de eventos, en los cuales se hace un esfuerzo por tratar de aportar y compartir ideas, estudios, reflexiones y análisis, así como buscar posibles alternativas o propuestas en relación con la materia fiscal.

Sin embargo, en un año como el presente, en el cual nos encontramos en un escenario extraordinario derivado de los efectos de las campañas electorales, hay que ser cuidadosos, pero también hay que opinar acerca de lo que cada mexicano busca escuchar acerca de estos temas de interés, como lo son los temas fiscales.

Ahora bien, debo hacer mención que mi exposición la he dividido en dos apartados, a saber, atendiendo para ello al título de la presente mesa de trabajo: la reforma fiscal que México necesita y los derechos de los contribuyentes.

#### La reforma fiscal que México necesita.

En cuanto a este apartado, debo decir que en el Senado de la República, siempre hemos promovido el conocer alternativas, propuestas y posibles respuestas en todos los temas que nos son conferidos. Especial atención hemos dado a los temas relacionados con la materia fiscal en momentos como los que esta pasando, desde hace algunos años, nuestro país, que está inmerso en esta crisis económica que se ha presentado en el mundo desde el 2008.

También quiero enfatizar que, como legislador al igual que todos mis compañeros de Cámara, nos ha interesado analizar a fondo y aprobar reformas legales con el objeto de alentar al empleo, combatir la pobreza y generar mejores condiciones de vida para todos los mexicanos, puesto que estoy convencido que estos no son propósitos de gobierno, sino obligaciones que debemos atender como representantes de los mexicanos.

Ahora bien, se han expuesto diversas posturas por parte de los distintos partidos políticos, sectores de contribuyentes, analistas y estudiosos de la materia, en relación con el tema de los impuestos; todos coinciden en que requerimos de un marco regulatorio que impulse la actividad y la innovación, que permita reducir los costos de las empresas, pero sin descuidar aquellos sectores con alto impacto en el empleo y sobre todo que nos otorgue seguridad jurídica. Esto es, necesitamos de una verdadera política de Estado que trascienda de lo que sería una mera estrategia de gobierno para un año fiscal.

Es por ello que, en este momento, es importante hacer una revisión crítica de lo ocurrido en estos últimos años para dimensionar el tamaño del esfuerzo que se requiere, a fin de sentar las bases de un auténtico crecimiento económico con justicia y equidad, que atienda a las prioridades del país, con respuestas propias y sin menoscabo de la realidad que se vive en un mundo global.

Nos encontramos en un momento decisivo para el futuro de México, en el que resulta necesario tomar decisiones que conduzcan a un verdadero crecimiento sostenido que se traduzca en bienestar para todos los mexicanos. La situación actual reclama acciones, me atrevo a decir, inaplazables. Nuestra economía no ha crecido al ritmo que todos quisiéramos a pesar de los esfuerzos que hemos instrumentado en los últimos años, tanto el Ejecutivo como el Congreso de la Unión. Sin embargo debemos tener presente que a pesar de la crisis económica mundial en la que nos vimos inmersos, a partir del año 2009 nuestro país ha mantenido un crecimiento superior, por cierto, al que están teniendo Europa y los Estados Unidos.

Ahora bien, no debemos pasar por alto que el bono demográfico, así como los altos índices de pobreza que hemos venido arrastrando durante décadas, no han permitido que la generación de empleos sea suficiente para subsanar la demanda social.

Todos esos aspectos denotan la necesidad de México de consensar una reforma fiscal que trascienda las contiendas e intereses particulares o de partidos.

Debemos adoptar un compromiso entre todos los agentes de los distintos Poderes de la Unión, los sectores industriales, económicos, financieros, laborales y en fin, con la sociedad en general, a efecto de instrumentar una reforma que nos permita combatir la pobreza, alcanzar medianas tasas de crecimiento, mejorar la eficacia de la recaudación, generar mayores empleos mejor pagados, atracción de una mayor inversión, garantizar seguridad social, una mejor educación para nuestros hijos, entre otras prioridades nacionales.

Por ello, reitero, es urgente un diálogo político proactivo que privilegie la construcción de un marco institucional que se traduzca en reformas sustanciales y eficientes en beneficio de todos los mexicanos.

Ahora bien, no debemos olvidar que el objetivo del sistema fiscal es obtener recursos necesarios para que el Estado cuente con finanzas públicas sólidas y con ello atender las necesidades de gasto que tiene el país. No estoy proponiendo una reforma estrictamente recaudatoria, no sería lo correcto, sin embargo por ahí empieza.

Así, se puede decir, en un primer momento, que el sistema tributario tiene un fin eminentemente recaudatorio, sin embargo este debe atender a diferentes principios de tributación que garanticen los derechos tanto de los contribuyentes como de la autoridad fiscal, como son: la equidad, la proporcionalidad, la legalidad, la orientación al gasto público, entre otros.

En ese sentido, debo externar que el sistema fiscal mexicano, tomando en cuenta los principios tributarios aludidos, tiene en sí otro fin implícito, basado por supuesto en el fin recaudatorio para sufragar el gasto. Ese fin consiste en promover la competitividad, favorecer la creación de empleos, fomentar la inversión, combatir la pobreza y generar un crecimiento económico.

Es por lo anterior que considero prioritario continuar día a día avanzando en el diseño de un sistema fiscal que sea acorde a la realidad de nuestro entorno económico actual, el cual sufrague las necesidades nacionales en beneficio de todos los mexicanos.

No omito mencionar que si bien la instrumentación de lo que se ha denominado una reforma hacendaria ha sido una constante en la agenda de todos los sectores durante décadas, hoy más que nunca nos enfrentamos al desafío de mantener finanzas públicas sólidas que hagan posible avanzar de forma más contundente en el desarrollo de infraestructura, promover el gasto de inversión y reducir el gasto corriente del país, fomentar la productividad, impulsar la generación de empleos bien remunerados y atender a los programas sociales.

Dicho lo anterior, considero necesario y prioritario revisar nuestro sistema tributario en ciertos aspectos, lo que a continuación expongo:

- Estimular la inversión mediante el impulso en la planta productiva.
- Debe fortalecerse la eficacia recaudatoria y la rendición de cuentas en materia tributaria.
- No sólo se debe buscar ampliar la base tributaria, sino que también se tienen que revisar las exenciones y deducciones que actualmente existen, a fin de conservar sólo aquellas que estrictamente atiendan a una situación de necesidad real del sector de contribuyentes de que se trate.
- Eliminación, aunque sea gradual, de los llamados regímenes fiscales preferentes, porque reconozco que su eliminación de tajo crearía un impacto brutal en la economía, sobre todo si consideramos que hablamos de la exención en el pago del IVA y del subsidio a las gasolinas, entre otros.
- Mejorar el combate a la evasión y elusión fiscales.
- Un aspecto primordial en el tema de las finanzas públicas, lo constituye el que la recaudación no puede seguir dependiendo del petróleo, recurso no renovable.

- Evitar los llamados subejercicios.
- La descentralización del ingreso fiscal. Las entidades federativas y los Municipios tienen que cumplir con su obligación de recaudar. Si hablamos de la simplificación para el pago de los impuestos, voy a referirme solamente a dos cuya recaudación es simple: el pago del impuesto predial y el pago de los derechos del consumo de agua potable.

Desde que tenemos las reformas y el federalismo fiscal, los municipios recaudan casi 50% menos de lo que recaudaban en impuesto predial; es un impuesto muy sencillo de pagar, se paga una vez al año y aun así no se paga. Ese es un grave problema, que además contradice la hipótesis de que la complejidad en los trámites fiscales constituye un obstáculo para el pago de los impuestos. Situación similar ocurre con el consumo del agua, es altísimo el número de contribuyentes que consumen agua potable y que no la pagan.

Entonces, sí deben asumir su responsabilidad los Ayuntamientos y los Estados en el cobro de los impuestos.

- Promover una cultura fiscal no solo basada en el correcto pago de las contribuciones, sino en la verdadera creación de una cultura. Debemos generar en nuestros hijos, en nuestras familias, la conciencia sobre la obligación de pagar impuestos en este país.
- El combate a la economía informal, que es otro de los grandes temas que hemos ido guardando cotidianamente, pero que no le hemos encontrado el modo, aunque de alguna manera hay que decir que en los últimos diez años se ha incrementado la base de contribuyentes de 10 millones a un poco más de 30 millones de contribuyentes.

Es la visión que yo tengo en relación con la primera parte. Otro tema es "los derechos de los contribuyentes", que viene muy de la mano con la **Prodecon**.

Aunque sé que el mundo de los contribuyentes que va a asesorar la **Prodecon**, son contribuyentes que no rebasan los 520 mil pesos, de todas maneras es un gran mundo porque es el mundo de los contribuyentes pequeños. No hay que olvidar que esa asesoría de la **Prodecon** se puede extender cuando actúa como defensora de los derechos de los contribuyentes, ya que no está obstaculizada para intervenir en muchos de los esquemas fiscales.

Pero yo diría que, hablando de los derechos de los contribuyentes, simplificar el esquema tributario, es uno de los principios que deben prevalecer en todo diseño impositivo, debemos seguir buscando la simplicidad y el menor costo administrativo relacionado con el pago de impuestos.

La simplicidad reduce la resistencia al pago y facilita a la autoridad detectar el incumplimiento. En este sentido, se deben implementar reformas que busquen la simplicidad del sistema fiscal, requisito fundamental para que el fisco maximice recursos a emplear en el gasto público y para que el contribuyente los destine a ahorrar e invertir.

La implementación de nuevas tecnologías en la administración tributaria como lo vemos ahora en el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Con la implementación del juicio en línea (por cierto, somos el único país en el mundo que tiene juicio en línea y que está desarrollando eminentemente una justicia más rápida, más eficaz) y el juicio sumario, que fueron grandes reformas en el Congreso, mejora la actitud hacia el cumplimiento por parte de los contribuyentes, la reducción en el tiempo les otorga mayor seguridad jurídica y reduce sus costos administrativos. Yo pienso que en el futuro, la tendencia será pagar impuestos desde casa, usando la tecnología, el internet. Hoy ya pagamos impuestos muchos contribuyentes vía electrónica, para las próximas generaciones, con el dominio que hoy tienen de la tecnología aunado al fomento de la cultura del pago fiscal, les será más fácil pagar sus impuestos.

Por eso la base del desarrollo de las distintas tecnologías ha crecido aceleradamente en los últimos años, permitiendo su uso cada vez más generalizado con el consecuente ahorro en costos administrativos.

En materia fiscal existen diversas medidas que facilitan el cumplimiento de las obligaciones fiscales con apoyo en la tecnología, como por ejemplo el pago de contribuciones vía transferencia electrónica de fondos, la presentación de declaraciones fiscales vía internet, así como la realización de diversos trámites por este medio.

No obstante lo anterior, dada la constante evolución y creación de nuevas tecnologías, es indispensable tener el mejor aprovechamiento de las mismas en beneficio tanto de los contribuyentes como de la administración tributaria.

Implementar una cobertura total de tribunales. Estimo deben implementarse mayores medidas en relación al acceso a una justicia fiscal para todos, especialmente para los contribuyentes que no tienen oportunidad de una defensa por parte de algún despacho privado. En este particular considero que deben implementarse las reformas a los ordenamientos correspondientes a fin de que la **Prodecon** y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tengan presencia en todas las entidades federativas, en todas. Sé que la **Prodecon** arranca y va a ir poco a poco, pero lo ideal sería que ya tuviéramos en todos los Estados una institución de esta naturaleza.

Para concluir debo reiterar que el objetivo de la reforma fiscal que México necesita, es aquella que fomente el crecimiento económico elevado y sostenido como una actividad nacional con justicia y equidad, que atienda las prioridades del país, que en mi consideración versan en establecer: mayor acceso al proyecto productivo, promover el desarrollo de infraestructura, alentar el empleo, combatir la pobreza, proporcionar a todos los mexicanos acceso a la salud y una pensión digna para la vejez; en sí, generar mejores condiciones de vida para todos los mexicanos.

En ese tenor les comento que en el Senado de la República, primordialmente la Comisión de Hacienda y Crédito Público que me honro en Presidir, han mantenido una actitud responsable y propositiva. Así, siempre he sostenido que la mejor actitud con la que debe trabajar la diversidad legislativa es la disposición al diálogo sustentado en un análisis minucioso de las propuestas que sobre la materia que se externan por todos los distintos agentes interesados en el tema, a fin de integrar un material valioso que contribuya en gran medida en la toma de decisiones aceptadas por los legisladores de nuestro país.

Me ha tocado vivir -desde el 2003 y hasta el 2012- intentos serios de reformas fiscales que no se han logrado, grandes reformas fiscales planteadas por el Ejecutivo y por los Grupos Parlamentarios; pero sí hemos avanzado, también hay que reconocer que se han tenido grandes avances en materia de reformas, como en el 2009, cuando se logró únicamente un aumento del 1% para el IVA, que parecía un demonio que no podía ser vencido y sin embargo, se venció.

Es por ello que estoy convencido que de este escenario surgirán variados planteamientos que contribuirán a postular alternativas que permitan hacer frente a los problemas imperantes que actualmente presenta nuestro país en materia tributaria. Esto es lo que yo dejo como reflexión, agradezco nuevamente la atención de todos ustedes, diciendo: los paradigmas económicos en el mundo están siendo cuestionados, la pregunta hoy en la OCDE es si los principios económicos que conocimos de antaño aún son los correctos. En Chile están haciendo un sistema para evaluar las leyes que se promulgan. El gran reto es evaluar las leyes fiscales, porque podemos decir que habrá grandes reformas y que las emitiremos en el Congreso pero ¿cómo se evalúan? si el único referente que tenemos es recaudación o la economía informal.

Yo digo que hay grandes retos, México está encabezando el G20 y una de las grandes discusiones, de la mano de las reformas fiscales en el mundo, son las reformas financieras.

Pero yo creo que el gran reto de este país en materia de reforma fiscal no solamente es ponernos de acuerdo en torno al IVA o al

ISR, me parece simple; esa discusión tiene que ser mucho más amplia, debe abarcar la forma de evaluar esas reformas.

Sin embargo, las tendencias recaudatorias en el mundo sí son más IVA y menos ISR. No obstante debemos considerar que Europa que tiene esa tendencia, está con gravísimos déficits fiscales, entonces, la relación con el gasto efectivamente tiene que ser, indispensable.

Señora Procuradora, señoras y señores, queridos amigos, esa sería mi intervención, espero haber cumplido con la misión que me encargaron.

**José Yuste:**

Doy gracias al Senador Trejo, realmente las propuestas son muy completas. Y precisamente como él lo ha señalado es todo un tema la reducción del esquema fiscal en Europa, lo hemos visto tanto en Inglaterra como en España, la solución que están planteando de manera inmediata gira en torno al IVA. Lo malo es que se reduce a un momento de crisis.

Jorge Estefan Chidiac, Secretario de Finanzas del PRI, adelante por favor.

**Licenciado Jorge Estefan Chidiac:**

Buenas tardes a todos, muchas gracias por la invitación a la Procuraduría y en especial a Diana, excelente amiga.

Cuando leyeron mi curriculum no se alcanzó a escuchar que fui Presidente de la Comisión de Hacienda cuando se dictaminó (junto con el Senador Trejo) el último dictamen para que pudiera existir esta Procuraduría, y con mucho gusto pudimos apoyarlo para que saliera adelante.

Para quienes son parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, les comento que también nos tocó a nosotros aprobar la reforma sobre el juicio en línea en los últimos días del periodo de sesiones de la LX Legislatura, ese es el dictamen más rápido que he visto en mi vida.

Entonces, esos dos temas me unen mucho a todos ustedes. Me une mucho también una gran relación de trabajo con el Senador Trejo, con el cual pudimos sacar muchas cosas en la Cámara. Guadalupe, el mayor de mis respetos por estar en esta mesa.

En primer lugar me gustaría comentar que, como el Senador Trejo, tenía preparado mi discurso para esta mesa, sin embargo después de escucharlo me he dado cuenta que coincidimos casi en su totalidad y es que todo lo que dice el Senador es prácticamente todo lo que decimos los que estudiamos la

materia: simplificación fiscal, mayores impuestos indirectos, etc. Por ello quisiera hacer una reflexión un poco más de fondo.

Primero retomar el tema de la política económica de Estado que debe tener México. Me ha tocado participar en dos Legislaturas en las cuales se aprobaron aumentos de impuestos y se aumentó la recaudación vía incremento en éstos, pero también en esas mismas Legislaturas me ha tocado que se rechacen cosas lógicas, cosas que tienen sentido, cosas que le benefician al país, las cuales no se han realizado porque el ambiente político no permite que se realicen.

Como decía Don Antonio Ortiz Mena cuando el PRI tenía mayoría absoluta en las dos Cámaras (y siendo el PRI el que tenía mayoría absoluta y podía votar lo que quisiera) decía que "la mejor reforma hacendaria o fiscal era la posible, no la deseable". Hay muchos intereses en juego en materia fiscal, hay muchos grupos de presión, hay muchos grupos monopólicos, hay muchos grupos que tienen capacidad de presionar a quienes toman estas decisiones y lo primero que tenemos que hacer es una reflexión: Queremos o no los mexicanos, por lo menos en algunos temas, tomar una solución definitiva, con independencia de saber quién será el nuevo titular del Ejecutivo Federal.

Quien gane la Presidencia tendrá que mandar varias reformas el primer año de gobierno que es el único en el que se pueden hacer reformas de fondo, tendría que estar dentro de esas la laboral, la de los monopolios y desde luego la fiscal, para que en el marco de esta serie de reformas estructurales tenga sentido una reforma fiscal estructural. Finalmente, aunque una reforma fiscal tenga un diseño extraordinario, sucede que las tasas nominales que están determinadas por nuestras leyes difieren mucho de las tasas efectivas que se cobran por los impuestos, de esta forma podemos tener una tasa nominal del 30% pero si un gran empresario tiene buenos asesores fiscales, abogados, contadores, etc., esa tasa nominal puede reducirse a un 10%, 15% o 5%. En cambio un trabajador común y corriente tendrá que contribuir con el 28% que la empresa en donde labora le retiene por ley.

Es por eso que tenemos que ponernos de acuerdo para diseñar un sistema fiscal que haga que todos paguemos en proporción a lo que tenemos. Hoy no lo hacemos así, hoy proporcionalmente pagan más los que menos tienen y pagan menos los que más tienen; hay que cambiar ese esquema de proporcionalidad y hay que ponernos de acuerdo para poder atacar este problema.

Ahora bien, también habría que decir que es directamente proporcional la recaudación al PIB, entre más crece la economía más se recauda. Por eso el hoyo que tuvimos hace dos o tres años, y los años aciagos que pasamos. El petróleo estuvo a

100 dólares, que fue lo que nos salvó, pero la recaudación del Impuesto Sobre la Renta y la del IVA pasaron a diluirse, ¿Por qué? Pues porque la gente consumía menos, porque tenía menos dinero y las utilidades se esfumaron y no se cobraron impuestos.

Entonces, para que la política en materia hacendaria funcione tiene que tener un círculo unívoco, en donde crecimiento va asociado a lo fiscal y lo fiscal va asociado al crecimiento. Es primero el gasto y luego el impuesto, el impuesto se genera para fondear un gasto no al revés. Entonces, cuando se crean los Estados, cuando se crean los países o las Ciudades Estado y las sociedades organizadas, quien gobierna tiene que tener recursos para hacer funcionar al Estado y en función del tamaño del gasto tendrá que ser también el tamaño del ingreso.

En este país, desgraciadamente, el crecimiento del gasto a futuro viene a una velocidad acelerada. Estamos viviendo más, que bueno, ya vamos a llegar a los 80 años de esperanza de vida, recordemos que en los 30's, en los 40's vivíamos 40 años aproximadamente. Sin embargo, al crecer la esperanza de vida el gobierno mexicano tiene que hacerse cargo de los gastos médicos por todos esos años más y entonces el crecimiento del gasto en salud, crece a tasas exponenciales; el gasto en salud nos va a ir devorando.

Si a eso le sumamos todos los pasivos que no se registran en los estados financieros del gobierno de la República (que son la línea de abajo), porque desde mi punto de vista, parece que el medio punto del PIB, que la Ley de Presupuesto y



Lic. Jorge Estefan Chidiac

Responsabilidad Hacendaria establece como límite para el presupuesto público, nunca se cumple, si se netea, pero hay pasivos contingentes que se van generando exponencialmente, entonces cuando nos demos cuenta esto va a explotar.

Si a eso le agregamos un tercer punto, la recaudación que hemos tenido del petróleo, nos podemos dar cuenta que hemos sido un país con suerte a pesar de la crisis. El petróleo, en el año 2000 costaba veinticuatro dólares el barril, en 2006 cincuenta y tres, y en 2012 ciento doce dólares. Entonces, ¿Qué hubiéramos hecho de haber permanecido el petróleo en veinticuatro dólares? ¡Seguramente habríamos hecho la reforma fiscal! porque los políticos hasta que nos obliga la realidad nos ponemos de acuerdo. Que triste que hayamos perdido esa oportunidad, pero que bueno que no tengamos el precio del petróleo tan bajo, pues no sería suficiente para poder financiar un presupuesto que además se ha triplicado en los últimos diez años.

Yo no me atrevería a proponer cuál será la reforma fiscal ideal, creo que los grupos políticos, los sociales, los expertos, los contadores, todos debemos llegar a un acuerdo político para que las cosas se hagan cumplir.

El sistema fiscal mexicano esta diseñado con incentivos perversos para pagar los impuestos, o sea, hay que tener un diseño que genere incentivos para pagar. A mi me da mucho gusto cuando Alfredo Gutiérrez me dice: "subí la recaudación", pero tendríamos que preguntarnos ¿a base de qué? a base de cruces electrónicos para poder captar a una persona, a base del IDE, porque con el IDE pudo detectar a los que depositaban en efectivo y mandar más de 20,000 auditorías a los que no eran REPECOS, pero se decían REPECOS. Sin embargo, considero que esa concepción es errónea, hay que diseñar un sistema fiscal que genere incentivos para pagar y las soluciones no son sencillas, vean a Irlanda: 12.5% de Impuesto Sobre la Renta (el más bajo de Europa, paraíso para la inversión durante varios años), un IVA de 19% aproximadamente y ¿Qué hizo Irlanda?, se gastó más de lo que ingresó y quebró como Grecia y otros más.

Entonces, a mi punto de vista, yo he discutido muchas veces las cuestiones fiscales y siempre repetimos lo mismo, simplificalo, hazlo más fácil, etc. Lo que hace falta es un debate más de fondo. ¿Cómo logramos que los mexicanos queramos pagar los impuestos?, que éstos sean suficientemente atractivos para atraer la inversión y haga competitivo al país, pero también que sean suficientes para que el monto del gasto sea pagable. La única forma de que sea pagable, es que crezca la economía rápido, porque con tasas de crecimiento de 3% ninguna reforma fiscal va a poner el pasivo que este país tiene, entonces, están vinculados de una forma muy estrecha.

Yo propondría, a título personal y no como Secretario de Finanzas del PRI, que terminando las campañas, con una Cámara de Diputados con o sin mayoría disímbola, no nos sentemos otra vez a decir lo que estamos diciendo aquí, sino más bien, a que los mexicanos reflexionemos, hagamos un esfuerzo.

Entonces, en mi propuesta, primero asumo lo que dice el Senador en todos sus términos, todas las cosas que dice son las que sensatamente deberían ser, y mi reflexión es una cuestión de política, una cuestión de sensatez y una cuestión de que los mexicanos dejemos de ser por un momento egoístas y hagamos un pacto político para sacar este país adelante, espero que tengamos esa altura de ideas, gane quien gane la Presidencia e independientemente de quienes estén en el Congreso para poder hacer de este país lo que se requiere.

El PRD por ejemplo, dice Andrés Manuel, quiere que crezcamos al 7%, si se puede, se puede crecer al 7%, pero con reformas estructurales que permitan hacer muchas de las cosas que han obstaculizado la inversión. Si crecemos al 7% generamos un millón doscientos mil empleos, generamos recaudación en cantidades inmensas y el país empieza a cambiar. Ese sería el mensaje que yo les quisiera dar.

Segundo, por lo que se refiere a la Procuraduría, si yo fuera Jefe del SAT, no quisiera que existiera. Yo fui autoridad fiscal, estuve en el Seguro Social, fui Director Regional del Seguro Social y en tres Estados de la República, y bueno es duro ser autoridad fiscal, no te puedes poner en el saco de quien no paga.

Hay de las dos partes, tanto pillos como muchísima gente de buena fe, gente que no tiene ni idea de la materia fiscal, a los que la autoridad fiscal con todo el conocimiento y con todo el poder que tiene les pasa por encima.

Para eso hay que hacer entender a la autoridad fiscal que mucha gente que trabaja con ellos, comete actos autoritarios con los que causa un daño a las instituciones que han demostrado que funcionan.

Ahora esta es una Procuraduría de tercera generación que casi es Comisión de Derechos Humanos para el tema fiscal. Entonces creo que es un avance, hay que apoyarla, hay que generar recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para que pueda funcionar.

Lo más interesante es que van a atender a los que están desprotegidos, son los defensores de oficio. Por eso hay que darle esa importancia, y bueno, en este punto ahora si podría decir a nombre de mi partido, que en lo que me toque, la Cámara de Diputados hará lo posible en los próximos ejercicios para que la Procuraduría pueda tener mejores presupuestos.

**José Yuste:**

Muchas gracias al licenciado Jorge Estefan Chidiac. Muchas similitudes con el Senador Trejo. Ya escuchamos sobre simplificación y que vamos a estar en problemas si baja el precio del petróleo, por ello hay que sacar una reforma fiscal de estas grandes; pero más impuestos ¿Para qué? Recordamos que el último objetivo que supimos para el cual fue creado un impuesto fue para las olimpiadas; entonces esperemos que ya no sigan así estos temas.

Voy pasar la palabra al Diputado Guadalupe Acosta Naranjo. Guadalupe, escuchamos ya muchas similitudes, ¿Cómo ves tú las cosas para una reforma fiscal de estas grandes?

**Diputado Guadalupe Acosta Naranjo:**

Primero que nada, muchas gracias. Igual que todos agradecerle a Diana la gentileza de esta invitación, y con mucho gusto, además, venir a este lugar. Conociendo a Diana sé que va a ser una gran Procuradora, estoy convencido que, como lo ha sido siempre en todo lo que ha emprendido, va a ser un gran éxito de nueva cuenta.

Lo que debería, no de extrañarnos sino de preocuparnos, es ¿porqué si tenemos un diagnóstico tan similar no hacemos nada? Todos hemos tenido cargos de gobierno y de responsabilidad, me refiero como partidos, y tenemos, eso sí, un diagnóstico que no es tan complicado llegar a él y que se ha abordado por muchos años, pero no se hace en lo sustancial, no digo que no se haya hecho nada, pero nunca en lo sustancial.

Seguimos siendo un país de los que recaudan mucho menos de lo que recaudan otros países con menos desarrollo que el nuestro en términos del PIB. Para no darle vueltas, desde mi punto de vista sólo hay una explicación: una reforma fiscal de fondo afecta intereses políticos y económicos, esa es la razón, no le busquemos en otro lado la justificación. Una verdadera reforma fiscal, va a dañar intereses políticos y económicos. Por eso tiene que ser una reforma de Estado, donde los actores políticos, sociales y económicos nos pongamos de acuerdo.

Yo creo que siempre hemos impulsado mal la reforma, porque siempre se está discutiendo si debemos de subir el IVA o el ISR; cuando a mi me parece que una verdadera reforma fiscal toca los dos temas, no uno sobre otro. Todos los que afirman que la salida es que en vez de que tengamos el 16% tengamos el 20% sobre el IVA, y que ya quitemos la exención a la tasa 0% sobre alimentos y medicinas es la solución, no es cierto, esa es sólo parte de una solución.



*Diputado Guadalupe Acosta Naranjo:*

Si eso lo hiciéramos, alcanzaríamos a cobrar algo así como 180 mil millones más. Pues con respeto, esa no es la solución, es parte de la solución. El IVA en alimentos y medicinas es un gasto fiscal. El gasto fiscal calculado para el 2012, se encuentra alrededor de 730 mil millones de pesos en su conjunto y cada gasto fiscal tiene un origen y casi un dueño, alguien que en alguna ocasión en este país logró que lo exentaran de pagar, y cada vez que vas a quitar a uno, entonces aparece un líder de transportistas o sale un dirigente de no se donde, todo tiene dueño.

Por eso, nadie se atreve a tocar los gastos fiscales, bueno, aunque hace poco sí, se dio un avance importante en materia de consolidación fiscal pero insuficiente en el conjunto de los temas. Yo no tengo ni la experiencia académica, ni encargos, ni la expertise de mis dos anteriores amigos conferencistas, pero me parece que no se ocupa mucha profundidad para llegar a la conclusión de que este país necesita recaudar más y que deben de pagar, los que tienen que pagar.

Comienzo por el lado de nosotros, de los que nos denominamos de izquierda. Por qué defendemos el hecho de que empresas como Sabritas o algunas refresqueras no paguen, porque supuestamente eso es alimento y no encuentro en qué postura sensata de una izquierda moderna terminamos defendiendo a 'Bimbo', a 'Marinela' o a 'Coca Cola'; porque eso es lo que hacemos cuando decimos: "no, los refrescos que no paguen, es lo que toman los albañiles, es su alimento, lo que les da energía para trabajar", es mal visto en la izquierda que quieras gravar los refrescos.

Ahora debemos tener presente que el tema de la salud ya nos alcanzó, basta ver todo lo que hemos gastado en el presupuesto, para atender esta serie de nuevas enfermedades (hipertensión, diabetes, etc.) son alrededor de 40 o 50 mil millones de pesos este año, los que están destinados a este tipo de enfermedades de nuestra modernidad. Y cada vez que les quieres cobrar impuestos, te dicen: “es que no se pueden calcular impuestos sobre las grasas saturadas, no tienes manera”, y entonces no puedes cobrarles.

Y me acuerdo mucho de las batallas que se dieron para cobrarle al tabaco y el enorme poder que las empresas tabacaleras ejercieron durante años, décadas, para impedir que pagaran impuestos y ayudaran a curar por lo menos el enfisema pulmonar -que ellos contribuyen a profundizar y extender en la población- ¿Por qué los refresqueros, las personas que se dedican a vender estos alimentos chatarra, no contribuyen de manera especial para que el Estado se haga cargo de los fenómenos de salud que hoy estamos viviendo?

Yo propuse una iniciativa para cobrarle a los alimentos chatarra y a las medicinas milagro, pero alegan que éstas son medicinas, entonces ¿Cómo les vas a cobrar a ese tipo de medicinas? Que no es cierto que curan y que te venden el producto a un precio multiplicado. Tan es así que, tienen el poder económico suficiente para estar toda la noche en la televisión pagando sus anuncios para promover el consumo de sus productos; para eso sí tienen, para pagar impuestos no.

Entonces lo mínimo que nosotros deberíamos hacer es replantear desde la izquierda, si bien no quitar la tasa 0%, hacer una canasta básica muy razonable y exentar esos productos para evitar las devoluciones; porque la cantidad de devoluciones que existen en esta materia son impresionantes, que no las tiene el comercio pequeño, sino las grandes comercializadoras de este país, que son los que terminan recuperando a través de este esquema de tasa 0% una cantidad impresionante de recursos que se le quitan al Estado mexicano.

Mientras la izquierda no esté dispuesta a discutir este tema, no va a poder discutir el tema de los “hoyos fiscales” porque es en el ISR donde hay también una cantidad inmensa de hoyos, huecos, que han aprovechado los grandes poderosos que tampoco quieren pagar, prefieren dejar de contribuir con sus impuestos y al desarrollo del país.

¿Por qué se hizo el IETU?, pues porque no podían tapar los huecos del ISR y entonces pusieron un impuesto de control que ayudara a resolver un problema. ¿Por qué se hizo el IDE? Pues para lo mismo, para ubicar a los que estaban evadiendo. Hasta ahora la fórmula ha sido crear un impuesto que sirva para que se pague otro impuesto que no se quería pagar.

Entonces, yo creo que un gran reto de este país es que podamos hacer una verdadera reforma fiscal, como dice nuestra Constitución en su artículo 31, que sea equitativa, proporcional, que cada quien pague conforme sus ingresos y contribuya mejor al Estado. Para que eso suceda, nosotros, desde la izquierda, deberíamos de tener la fortaleza y el empuje de decir si estamos dispuestos a discutir el tema de alimentos y medicinas de manera seria y responsable, porque nosotros somos partidarios de un Estado fuerte que recaude recursos para que redistribuya la riqueza y que pueda, de esa manera, fomentar el desarrollo nacional.

Yo haría otras dos cosas:

1) La reforma del Banco de México. Para que ya no solo esté encargado de controlar la inflación, sino que una de sus tareas sea la de propiciar el crecimiento del país, no sólo la estabilidad macroeconómica -que está bien, y lo ha hecho muy razonablemente en nuestro país- debería también de asumir la tarea del desarrollo nacional y del crecimiento, porque un país creciendo, es un país que tendrá más impuestos y tendrá menos problemas sociales.

2) Una reforma en materia energética. Sin meternos en el tema de la privatización, yo lo único que he dicho es que deberíamos permitir a PEMEX hacer convenios -por lo menos- con PETROBRAS para poder tener un intercambio de tecnología, tener una verdadera estrategia. Y es más, si nos uniéramos en esta materia con países como Brasil cambiamos hasta la geopolítica. Tener entonces una solución, porque petróleo todavía hay sólo que tenemos que ir por él, el problema está en que los que tienen la tecnología adecuada son Noruega y Brasil y nosotros no podemos ni siquiera hacer de Estado a Estado convenios de colaboración, porque supuestamente PETROBRAS tiene iniciativa privada en una parte.

Si tenemos esta reforma fiscal, que vea el tema del consumo -que todos contribuyamos-, que contemple el tema de los grandes contribuyentes que no pagan y que tienen que pagar, que ponga como uno de los objetivos del Banco de México el crecimiento del país, y resolvamos nuestra tercera parte de ingresos, que es ahora el petróleo, además de poner en ese tema un pequeño candado, pues es una barbaridad que se esté distribuyendo entre los Estados la renta petrolera, cuando lo que deberíamos tener es un gran fondo para la creación y desarrollo de infraestructura, no para pagar gasto corriente con esta gran riqueza nacional. A mi me parece que si hiciéramos eso, tendríamos no la solución, porque el fisco al igual que las reformas políticas es muy dinámico, hay fenómenos nuevos, continuamente tenemos que hacer adecuaciones, actualizaciones, pero sí daríamos pasos fundamentales que darían un nuevo piso hacia el desarrollo nacional.

De lo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, de eso se hará cargo Diana excelentemente.

**José Yuste:**

Muchas gracias a Guadalupe Acosta. Les voy a pedir, sé que es muy difícil ya que es un tema muy amplio para hacer síntesis, pero para darle agilidad, tres minutos a cada quien.

En principio, Isabel Trejo, viendo todo esto que sí hay similitudes, hay preocupación y puede haber un consenso, y como dice Guadalupe Acosta, puede haber incluso una reforma de Estado (seguramente quien llegue a la Presidencia, sea quien sea, va a tratar de lanzar una reforma fiscal), viendo todo esto ¿con qué te quedas? En tres minutos por favor.

**Senador Isabel Trejo Vargas:**

Lo primero que diría es, independientemente de hay muchos lugares, ideas y propuestas comunes, a lo que no podemos renunciar es al debate; aunque sean trillados los temas y aunque esté siempre la discusión de por dónde empezamos y dónde debemos acabar, en el tema fiscal no debemos de renunciar al debate de ninguna manera. Ni de IVA, ni de Impuesto Sobre la Renta, ni de simplificación fiscal, ni de evasión, ni con todo lo relacionado con esto.

Segundo, en relación con la **Prodecon**, yo si creo que es una institución que nace y debe fortalecerse en función de los pequeños contribuyentes, porque finalmente quien recibe ingresos de más de 520 mil pesos sí tiene posibilidades de contratar un asesor que pueda ayudarlo, por lo que es en el mundo de los contribuyentes pequeños donde más necesitan asesoría.

Realmente no veo ni clases a nivel primaria, secundaria, preparatoria ni profesional en las que se hable de la obligación del pago de impuestos. Nuestra Constitución tiene un párrafo pequeño en relación con el pago de impuestos, pero es todo, nunca más volvemos a hablar ello. Entonces, entre más sepamos más nacerá la obligación y la conciencia, porque también hay que decirlo, aunque sea con cuidado, pero hay una especie de cultura de no pagar impuestos en este país.

La Procuraduría debe existir para los pequeños contribuyentes, debemos fortalecerla y respetar su función específica. Finalizaría diciendo que, independientemente de los “lugares comunes”, creo que la obligación de las clases políticas, empresariales, los académicos y los intelectuales, es seguir buscándole el modo a la reforma fiscal.

La discusión en el mundo es, ¿reformamos el gran sistema financiero mundial?, ¿reformamos para mantener un

desarrollo sustentable? ¿Cómo lo conectamos? Tendremos que discutir a fondo, no solamente en México, sino en el mundo, la gran reforma fiscal sin renunciar a ninguno de los temas, chicos o grandes, porque aquí vemos los grandes temas pero los contribuyentes, las empresas, los dictaminadores, los contadores o los abogados ven muchos detalles cuando estudian el día a día de las leyes que nosotros no alcanzamos a ver y ahí surgen miles de propuestas que no alcanzaríamos a discutir en este foro.

En resumen, no renunciemos al debate por más que aparezcan temas comunes y trillados, porque finalmente son los debates que no están acabados; segundo tener presente que el Estado nos da la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente independientemente de saber que el SAT tiene que cumplir con su función, la de recaudar. Independientemente del resultado, como dice el Diputado Acosta Naranjo, es una obligación del Estado mexicano, acabar la discusión y concretar la reforma fiscal. Muchas gracias.

**José Yuste:**

Muchas gracias Senador. Ya lo viste Jorge, interesante debate. **Prodecon** para el pequeño contribuyente, y el tema de la educación, que es básico, no lo hemos tratado, parecería mentira que vayas a ser lo que vayas a ser desde carpintero abogado, médico, economista, lo que sea no te enseñan nada de esto, ni en primaria, ni en secundaria, ni en preparatoria, no hay una enseñanza no sólo fiscal, sino financiera, debemos anotarlo como una tarea pendiente. Pero por favor Jorge adelante.

**Licenciado Jorge Estefan Chidiac:**

Gracias José. Yo les diría que el tema de la reforma fiscal es un tema inmutable, es decir, cuando yo trabajaba en el Seguro Social, con Santiago Levy, teníamos las finanzas del Seguro Social —haciendo una metáfora pensando que es un barril lleno de agua—, que nos llegaban hasta el pecho. A los Directores Generales anteriores les llegaba al tobillo, al siguiente le llegó a la rodilla, a mi ya me va llegando al pecho. A nosotros ya nos está llegando en lo fiscal a la barbilla.

Entonces, ya se está acercando el momento en que todos los pasivos que tenemos del IMSS, del ISSSTE, de las fuerzas armadas, de los sistemas de pensiones de los Estados, etc., nos van a rebasar la barbilla y nos tapan la boca; y ese día o ese momento tan pequeño, después de tan largo tramo, nos va a ahogar. Entonces diría que es una cuestión inmutable hacer una reforma fiscal y también en esa reforma fiscal revisar el crecimiento del aparato burocrático. Yo no me opongo a que tengan buen salario los servidores públicos, pero que sea del tamaño del que el gobierno debe ser, se debe revisar todo el

gasto del gobierno, para que entonces la diferencia entre los ingresos y egresos sea menor, hacer las reformas que eviten que los pasivos sigan creciendo a futuro.

Entonces es inmutable y es obligatorio hacer algo ya.

En cuanto a la cultura fiscal, yo no se porqué el mexicano siempre dice no pago mis impuestos porque el gobierno me da un mal servicio, para qué pago mis impuestos ¿para deficientes servicios que me dan? Y no es tan malo el gobierno como dicen. O como la señora que le enseña educación cívica a su hija y cuando la lleva a la escuela se para en doble fila y hace un tráfico horrible.

Entonces, ¿es cuestión de consciencia? Sí, es cuestión de educación, de cultura cívica en México, pero no sólo en la materia fiscal, sino para todo, en todos los aspectos de nuestra vida hay que hacerlo, y yo creo que sí es importante que el gobierno dé ejemplos de áreas de éxito donde el dinero ha sido bien invertido para que la gente pueda constatar que está bien aplicado.

Finalmente, yo diría que para que nos vaya bien a todos, tenemos que ser más competitivos. La reforma fiscal fracasaría si el país no es competitivo, porque si no crecemos, no va a crecer la base en proporción, entonces si crece la tasa le vamos a sacar más a los que ya les estamos sacando.

Hay que hacer junto a la reforma fiscal una serie de reformas estructurales, que hagan al país más competitivo y que las inversiones puedan crecer a una mayor velocidad, generando con esto más empleos, más Impuesto sobre la Renta (retenido a los trabajadores), más utilidades, etc., es decir, hacer un círculo virtuoso para el futuro.

**José Yuste:**

Muchas gracias Jorge. Guadalupe sobre este tema, en tres minutos, ¿Qué haría?

**Diputado Guadalupe Acosta Naranjo:**

Insisto, esto es un tema de voluntad política, de decisión política, decisión que no se ha tomado porque este país siempre está en elecciones. Mientras no haya voluntad política, no va a haber nada, porque los políticos o quieren quedar bien con un grupo poderoso económicamente o quieren ganar votos.

Sobre el tema de la educación, hace falta que se acabe con la impunidad. Cuando hay decisión de castigar, entonces la gente también coopera, si tengo el 1% de posibilidad de ser castigado por la ley, me arriesgo, pero si sabes que la norma se va a cumplir entonces también terminas decidiendo pagar, y eso también tiene que ver con la persona. Entonces, sí necesitamos

una cultura que termine con la impunidad en México y eso en mucho ayudará a mejorar la educación.

**José Yuste:**

Muchas gracias, en el tema de reforma fiscal -y sé que es simplificar mucho este tema-, ya sabemos que tenemos que ver primero para qué queremos los recursos y en qué los vamos a gastar como país, pero también es necesario que nos digan (muy sucintamente) ISR e IVA ¿en dónde lo verían? Senador Trejo, tú dónde verías el ISR y el IVA y qué harías para simplificar.

**Senador Isabel Trejo Vargas:**

La discusión de IVA y de Impuesto Sobre la Renta parece una de las discusiones más acabadas en el mundo. Menos tasa al Impuesto Sobre la Renta y más impuesto al consumo. En 2003, discutíamos la ventaja de esa dualidad y decíamos: cuánto nos puede dar una reforma fiscal con IVA en medicinas y alimentos y cuánto nos puede dar una con un Impuesto Sobre la Renta bajando la tasa al 25%, 23% o al 20%, y sacamos una conclusión en aquella ocasión, obtendríamos una recaudación de unos 150 mil millones de pesos y teníamos un presupuesto de un billón setecientos mil millones, si mal no recuerdo. Hoy tenemos tres billones setecientos mil millones y no hubo más que dos reformas fiscales que nos dieron más o menos dos puntos sin embargo seguimos hablando de la reforma fiscal, lo que significa que no puedes resumir una gran reforma fiscal solamente tocando esos dos impuestos.

Decíamos ahorita que ya todos tenemos un diagnóstico pero hay algunas partes específicas en las que no hay un diagnóstico correcto, claro, a fondo; por ejemplo, recordaras Diputado que en una de las leyes de ingresos y de egresos dijimos en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores que haríamos un "barrido" en todo el país para ver en dónde estaban los contribuyentes, porque hablábamos de que podían haber 35 millones de contribuyentes pero había que ir a buscarlos. Entonces se establecieron 18 mil millones de presupuesto para que el SAT hiciera ese "barrido", nada más que en el Presupuesto de Egresos no lo pusimos y entonces ese dinero no lo hubo, por lo que ya no se pudo conocer un diagnóstico real, formal, de dónde están los 35 o 37 millones de contribuyentes en el país. Entonces, ¿Tiene que ver con Impuesto Sobre la Renta y con IVA? Sí, si encuentra a los contribuyentes como contribuyentes.

Dos, el tema de la informalidad. Cómo incorporar a los de la informalidad al sistema. Hablamos de que el 40% de las personas físicas y morales que deben contribuir están en la informalidad, entonces ¿cuáles son las razones por las que

están en la informalidad?, no hay un diagnóstico severo, real, contundente del porqué. Simplicidad, dificultades, mil cosas podemos decir, pero no existe un diagnóstico.

Por el momento, si tú le pones IVA a las medicinas y alimentos, que es acabar el tema de un régimen fiscal preferencial, vas a ganar 110 mil millones y no hay, en mi opinión, en este momento, un político de cualquiera de los niveles que se atreva a proponer la reforma del IVA, porque el costo político sería enorme pero además el costo social también.

Hablemos de los intereses económicos, yo difiero un poco en relación a que todo esto es un tema de intereses económicos grandes, como si la reforma fiscal fuera una reforma del moderno Robín Hood contra los poderosos, no es cierto. Por ejemplo, el subsidio a la gasolina nos cuesta a todos los que tenemos un auto, chicos y grandes basta con ver cómo influye este subsidio en los transportistas, que bloquearon las grandes ciudades por el incremento de unos centavos en el precio del Diesel.

Con esto quiero decir, José, que no podemos entrar a la discusión solamente en Impuesto Sobre la Renta e IVA, puesto que te encuentras una masa corpórea de contribuyentes, de informalidad y de subsidios que tiene que ser analizada en su conjunto, sin embargo esos dos impuestos no podemos evadirlos en la discusión.

**José Yuste:**

Muchas gracias Senador. Jorge ¿Cómo ves esto? No sólo ISR e IVA, aunque bueno yo escucho a los candidatos presidenciales, dos de ellos han dicho que va a haber un piso de seguridad social, los he entrevistado a ambos y me han hablado incluso de un seguro de desempleo temporal, pero necesitamos saber, de alguna forma, de dónde se va a sacar ese dinero.

**Licenciado Jorge Estefan Chidiac:**

Que bueno que surgió el tema de la seguridad social universal; parte de lo que yo creo que ha generado incentivos perversos para que la gente se mantenga en la informalidad, es el Seguro Popular. Si el Seguro Popular me da derecho a tener un servicio médico, quien me emplea no tiene que darme de alta en el Seguro Social ahorrándose el pago de las contribuciones a la seguridad social (que finalmente son impuestos, se llaman contribuciones, pero son impuestos). Si se hace la seguridad social universal y todos tenemos el mismo sistema de salud y nuestra pensión dependa de nuestro ingreso, paguemos o no paguemos cuotas, algunos tendrán una pensión más grande, otros más pequeña (mínima indispensable), pero el servicio médico será igual para todos; pondrás en igualdad de

condiciones a los 120 millones de mexicanos. Así que entonces no habrá el empleador que oculte a su trabajador del Seguro Social porque no hay una alternativa que le de a ese trabajador los servicios gratuitos que el gobierno ofrece.

Entonces, tanto los candidatos del PAN como el del PRI lo han mencionado. La candidata del PAN diciendo que eliminaría las contribuciones a la seguridad social, entiendo que al decirlo está dando a entender que el gobierno las absorbería. Nosotros diciendo que queremos la seguridad social universal, pero desde hace tiempo hemos criticado al Seguro Popular, que además es un seguro que desgraciadamente no distribuye los riesgos equitativamente o bien, no cubre enfermedades catastróficas, pero en fin, es un buen avance, ha ayudado. Sin embargo no ayuda a la recaudación, ayudaría más juntar a todas las instituciones de seguridad social y tener un sólo esquema de seguridad social.

El otro es que el ambulante o el informal es impune. Todos saben que en San Martín Texmelucan, Puebla, los martes van como 40 mil personas a vender no se si lo robado, lo contrabandado, o quien vaya a saber. Y afuera de la Secretaría de Hacienda, en Palacio Nacional, están vendiendo contrabando. Entonces la autoridad tiene que diseñar la manera en que esta impunidad en la que estamos viviendo cambie.

Predial, si les dijera que podría rivalizar el predial con las participaciones de los Municipios en ingresos, no me lo creerían, por ejemplo, Cancún recibe más de mil millones de predial al año, porque tiene Municipios cuasi ricos, con grandes hoteles y edificios que cumplen siempre con sus obligaciones y, entre más pobre y más chico un Municipio menos predial cobra. No hemos hecho una política federal para explotar los impuestos locales y tampoco para darles más facultades a los Estados, hay una gran desconfianza entre el papá y el hijo; el papá dice que el hijo (que es el Estado) no sabe gastar y que no sabe recaudar, por eso se hizo el convenio de coordinación en los 70's, pero ese hijo ya creció, ponle reglas; abusan, castígalos. Pero no es así que el dinero esté ahí, a la mano. Sin embargo, el Gobierno federal, con el SAT, a duras penas llega a la esquina, entonces se dedican a los grandes contribuyentes o al que cacharon por casualidad a través de los cruces electrónicos.

Hay soluciones, el tema es sentarse a trabajar en ello y, como el Constituyente de 1917, redactémoslo y que funcione.

**José Yuste:**

Muchas gracias Jorge. Guadalupe, sabemos que es mucho más que el IVA y el ISR, ya nos adelantabas lo del IVA a alimentos pero ¿qué opinas?

### Diputado José Guadalupe Acosta Naranjo:

Como todavía no me van a nombrar Secretario de Hacienda, yo si pongo tasas. Yo bajaría la tasa del ISR a un 20%, 22% y pondría una sobretasa cuando los contribuyentes retiraran ganancias. Mientras estén reinvertiendo en su propia fábricas cobramos menos, porque están ayudando al crecimiento; cuando quiero retirar para comprar un yate o una mansión en Nueva York, entonces cobro el impuesto con una sobre tasa y de esa manera podríamos incentivar la inversión incrementando la productividad y el crecimiento del país.

El IVA lo dejaría como está, en 16%, pediría que entraran alimentos y medicinas, canasta básica, o bien, pasar de tasa 0% a exención (para que ya no haya devoluciones) o una canasta muy razonable. Por lo que se refiere a medicinas, quien compra es el gobierno, o sea, el 80% de las medicinas de este país las compra el ISSSTE, el Seguro Social, no tendría caso, yo me iría sobre las medicinas milagro que son las que no quieren pagar. El problema son los alimentos, son todos estos huecos que tiene la legislación. Las devoluciones a las grandes comercializadoras. Además este es un impuesto regresivo, no es cierto que es el más pobre el que sale perdiendo, los que más ganan en este tema de los alimentos, son los más grandes. En fin, yo haría eso, probablemente no me harían Secretario de Hacienda por eso.

Lo que dicen del predial, yo tomaría una medida práctica, ¿Por qué los Municipios no cobran más predial? Entre otras cosas, porque tienen sus actualizaciones catastrales viejísimas; entonces le daría una facultad o una obligación al INEGI para que en un determinado periodo le hiciera sus actualizaciones catastrales (por lo menos a los 300 Municipios que valdría la pena que cobraran predial, pues tenemos cuatrocientos y tantos en Oaxaca o quinientos y tantos de usos y costumbres, esos no van a cobrar predial, pero sí tenemos 300, 350 municipios importantes que podrían aumentar significativamente su recaudación), y se las entregue para que ellos tengan un instrumento adicional para poder cobrar un poco más, entre otras cosas.

### José Yuste:

Muchas gracias, bueno no nos podemos ir sin el tema de **Prodecon**. Ustedes fueron impulsores de la Procuraduría y saben que ha costado mucho trabajo sacarla adelante, obviamente a Hacienda no le gusta, al SAT menos, pero cómo mantenerla en el tiempo y cómo ir la fortaleciendo, cómo hacer, uno, desde luego que el contribuyente la vea como parte suya, como un aliado, y dos, que la autoridad no la vea como un enemigo, cómo hacer este equilibrio que no es muchas veces fácil. Licenciado Trejo.

### Senador Isabel Trejo Vargas:

Yo creo que no podemos tener una concepción de que la **Prodecon** va a ser como una especie del organismo antagónico que va a pelear con el SAT, porque no está diseñada para eso. La **Prodecon** es una institución, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente da asesoría, que aunque sus decisiones no obligan a la autoridad -no son vinculantes-, si tiene detrás de si, también, la obligación de contribuir con las autoridades a, no solamente la educación, sino a contribuir al buen pago de los impuestos. Es una Procuraduría que va a asesorar y que tiene como uno de sus grandes objetivos combatir los abusos que ya vimos.

Como todo, la gente que tiene poder tiende al abuso, evidentemente los que cobran impuestos, por estos incentivos que tienen de "entre más cobro mayor la comisión que obtengo", tienden al abuso y la Procuraduría tiene la obligación de entrar a defender a los contribuyentes que enfrentan esa situación. Pero inclusive en su diseño, en su ley orgánica, se habla de la cooperación con las autoridades a la buena recaudación, de tal manera que tiene que haber un excelente diálogo permanente, una discusión de su funcionalidad, pero debemos de empezar porque funcione plenamente, con dinero, porque hemos batallado y yo quiero decirlo con toda franqueza, la Cámara de Diputados, como origen de su aprobación, está obligada a dar un presupuesto para que la Procuraduría sea funcional.

No tiene caso crear una Procuraduría que va a defender a los contribuyentes que no tiene ni para su funcionalidad, eso sería contradictorio. Tenemos que ir la perfeccionando, que haya una delegación en cada Entidad Federativa, porque tienes que ir a donde más se necesita y darle credibilidad, su credibilidad va a venir en función de los resultados.

Se tiene que tener una evaluación por los propios contribuyentes, por los pequeños contribuyentes, para saber si realmente la Procuraduría está funcionando. Como institución naciente, debemos estar al pendiente, sobre todo en el Senado de la República y la Cámara de Diputados de que no le falte lo necesario en términos del principio de subsidiaridad, así como también exigirle a la Procuraduría su funcionalidad.

Exigirle es también, de alguna manera, comprometerse a protegerla y estar desde el Congreso de la Unión en un diálogo constante Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, SAT y Procuraduría; es la única manera en la que yo creo que se le puede fortalecer a la Procuraduría.

**José Yuste:**

Gracias Senador. Jorge, lo mismo, cómo fortalecer a la **Prodecon**, cómo hacerla prevalecer en el tiempo.

**Licenciado Jorge Estefan Chidiac:**

A mi me tocó ver la gestación, luego el nacimiento y después la consolidación de la CONDUSEF. Primero no te quieren dar presupuesto, luego quienes se oponen a que hagas lo que tienes que hacer, te tratan de estorbar. Al final del día, va a haber una Procuraduría de primera generación, una Procuraduría en proceso de evolución constante. Lo viví con la CONDUSEF. Primera etapa (primera generación) es existir, funcionar, estar completos; segunda, empezar a tener credibilidad en la gente, que la gente te busque, que la gente se acerque a ti; tercera, ganarle los casos a la gente cuando tenga razón con cuidado no hacerlo cuando no la tenga, y de esta manera ganarse el respeto de la autoridad, el respeto de ambas partes.

Además esta Procuraduría tiene una ventaja. La CONDUSEF es un órgano desconcentrado de Hacienda, este es un órgano descentralizado, de tal manera que tiene autonomía presupuestal, recursos y patrimonio propios, por eso están los Consejeros, y entonces no le tiene que rendir cuentas a nadie, más que a la sociedad y a la Auditoría Superior de la Federación en la cuestión financiera.

Yo estoy seguro que van a tener mucho éxito. La gente que sin deberla ni temerla, recibe una carta firmada por una autoridad fiscal, genera un estrés brutal y no sabe qué hacer y seguramente llegará el SAT y le hará un embargo y le hará efectivo un crédito fiscal, etc., etc., sin embargo, ahora ya hay quien los defienda, sobre todo porque ésta es una Procuraduría progresiva no regresiva porque su objetivo central es defender a los de menores recursos.

Para mi es un orgullo que sea así y le auguro el mayor de los éxitos. Reitero, van a tener dificultades, pero tomemos como ejemplo a la Directora de Incorporación y de Recaudación del Seguro Social (que es la que sería la contraparte de la Procuraduría) que ve como una ayuda que exista la Procuraduría, porque le va a permitir ver qué pasa en las miles de Subdelegaciones y oficinas recaudatorias que tiene, incluso también le sirve como un auditor externo, amistoso, para poder resolver problemas donde mucha gente abusa de los pequeños contribuyentes.

**José Yuste**

Guadalupe, tu análisis sobre la Procuraduría.

**Diputado Guadalupe Acosta Naranjo:**

Como bien decían, el chiste es que las autoridades que van a ser ahora vigiladas vean a esta nueva Procuraduría como un amigo, no como un enemigo. Yo creo también que efectivamente en el Seguro Social han tomado con mucha filosofía la creación de la Procuraduría y que hay que hablar con nuestros amigos del SAT y de Hacienda para que lo tomen con más filosofía de la que la han tomado hasta ahora. Es natural esta resistencia, sucede que ahora ya van a tener quien los pueda vigilar en algunos procedimientos inadecuados. Definitivamente ellos son los encargados de cobrar y además todos les exigimos que se cobre más, no les estamos diciendo que cobren menos, sino que aumenten la recaudación, lo único que decimos es: háganlo dentro del marco estricto de la ley y en el respeto de los derechos de los ciudadanos, eso es todo.

Presupuesto, mejorar el presupuesto. Ya en este año entiendo que van a terminar siendo diez oficinas (nueve y la central) las que estarán instaladas, le faltarán veintidós. Como ya son presupuestos permanentes, porque cada vez que tú le des un nuevo presupuesto a la Procuraduría tendrá que repetir el año siguiente, dado que está creando Delegaciones, infraestructura, etc.

Vamos a tener que ir convenciendo en el Congreso para que se le vayan dando fortalezas y uno o dos dientitos más en la ley que eviten que no sean sólo Recomendaciones. Era muy difícil que de entrada se diera todo, la propia Diana, que estuvo alrededor de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, y que como Diputada estuvo muy al pendiente, fue una de sus principales impulsoras, por no decir que la principal impulsora de esta ley que ahora tiene como efecto lo que está aquí, lo que estamos viviendo. Tuvo que negociar para lograr que saliera la ley, ahora le podemos dar otro empujón tanto en recursos financieros como en una o dos facultades más que permitan poner en cintura a la autoridad que no cumpla o no atienda las Recomendaciones de la Procuraduría.

Estoy convencido que ésta va a ser una muy buena Procuraduría, que va a ayudarle al sistema en su conjunto y que quienes están a cargo tienen una gran tarea. Mucho éxito, estoy seguro que lo van a tener, estoy seguro, por las personalidades que están al frente, que van a hacer una Procuraduría de gran utilidad social.

**José Yuste:**

Les doy las gracias a nuestros conferencistas. José Isabel Trejo, Guadalupe Acosta, Jorge Estefan Chidiac, muchas gracias y gracias a ustedes por su tiempo, muy amables.



# “LA ÉTICA TRIBUTARIA”



**Por Mariano Azuela Güitrón**

*Ex-Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

**Presenta: Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara**

*Procuradora de la Defensa del Contribuyente*

*17 de mayo de 2012*

**Mariano Azuela Güitrón:**

Saludo a la Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito que están presentes, Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y de una manera fundamental, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que coparticipa en esta importante inauguración del edificio que dará cabida a esta novedosa e importante “Procuraduría de la Defensa del Contribuyente”. Este Ciclo de conferencias complementa y da trascendencia a ese acontecimiento.

Mi agradecimiento a Diana Bernal impulsora incansable de esa institución y su primera Procuradora. Ella ha confesado haber sido mi alumna y, posteriormente, mi Secretaria en el Tribunal Fiscal de la Federación al haberse regionalizado, con una Sala Superior de la que orgullosamente formamos parte. La objetividad de sus palabras disminuye significativamente los amables elogios a mi persona; son efecto de su subjetiva generosidad. Muchas gracias por ello.

El tema de la Ética tributaria, en principio, suena un tanto extraño, más aún cuando las relaciones tributarias se han regido por el fortalecimiento y la publicidad de la facultad económico-coactiva. Todo contribuyente debe cumplir con sus obligaciones ante la amenaza de recargos y drásticas sanciones. Una experiencia de las relaciones entre Fisco y contribuyente se refleja no solamente en tantas reformas legislativas en materia tributaria sino en las llamadas “misceláneas” de carácter administrativo destinadas a facilitar ese cumplimiento evitando la tendencia de contribuyentes a sustraerse a él recurriendo a sutiles interpretaciones de técnica jurídica, para pagar lo menos posible e incluso no pagar. También concurre al fenómeno la conducta de las autoridades tributarias de evitar acciones de evasión y defraudación con medidas de diferente naturaleza. Ello explica la presencia cíclica de contribuyentes o causantes, como antes se les decía, buscando diseñar, aun sofisticadamente, fórmulas para huir del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y las autoridades fiscales encontrando mecanismos para conseguir que el mayor número de personas cumplan, lográndose la recaudación prevista para afrontar las múltiples responsabilidades del Estado.

En este ambiente de “lucha constante” un poco como la del “gato y el ratón” se sitúa el tema de la “Ética Tributaria”. La razón radica en que si ésta se llega a entender por autoridades y contribuyentes desaparecerá el cumplimiento de una trascendente obligación jurídica por el temor al castigo, lográndose su acatamiento por el convencimiento de la necesidad y la satisfacción de responder a todos los beneficios obtenidos de una sociedad organizada jurídica y políticamente para alcanzar el bien común. Si se piensa con seriedad en esto, se advertirán resultados muy positivos de una sana relación entre Fisco y contribuyentes, con base en la confianza y no en el terror, atribuido generalmente a los recaudadores de tributos.

El tema gira alrededor de la libertad. En materia educativa lo más frecuente es alcanzar efectos inmediatistas; y como ello se consigue mediante la represión, se imponen sistemas de premios y castigos como elemento fundamental para conseguir el comportamiento debido, con el inconveniente -bien lo sabemos por la experiencia- de la falta de convencimiento en la realización de conductas así logradas y la consecuencia de desquitarse ante cualquier descuido de la autoridad. En la vida estudiantil, por ejemplo, al utilizarse esos sistemas represores se propician comportamientos de resistencia a la autoridad del maestro, produciéndose diversas prácticas estudiantiles. Los jóvenes en lugar de estudiar, preparan acordeones. Hoy, con los sistemas computacionales existentes, se encuentran nuevos mecanismos para salir adelante sólo desde el punto

de vista formal y no del relativo a la sólida preparación a la que se aspira. Así, se dan esos fenómenos paradójicos de personas que culminan sus carreras universitarias, pero desafortunadamente, como decía un maestro mío, reflejándose en “Títulos sin profesionistas”; resultado de la ausencia del convencimiento sobre la necesidad de preparación como fuente de profesionistas de excelencia.

Similar fenómeno se refleja en el mundo del trabajo, en que también se prefiere establecer un sistema coercitivo de sanciones o, a veces, de premios, pero que van a sumarse a lo que ha sido la experiencia educativa, perdiéndose de vista lo que estimo como el sustento del comportamiento ético: “la convicción sobre lo que verdaderamente uno debe hacer”. Esa convicción indiscutiblemente implica reflexión personal. Desafortunadamente en esta época se presentan paradojas. Nunca como ahora se había producido tan extraordinario avance en el campo de la ciencia y de la técnica y ello, en una correcta apreciación de la naturaleza de la persona humana debiera dirigirse siempre a su perfeccionamiento. Lo paradójico es que frecuentemente esos progresos se vuelven en contra del ser humano. En lugar de hacerlo crecer se le empequeñece. No digamos con la comunicación entre personas. Hoy es posible obtener todo tipo de información rápidamente, de manera correcta y completa; sin embargo aparece nuevamente la paradoja, debido a esos mecanismos de la computación, la persona va perdiendo la práctica de reflexionar y cuando ello ocurre es difícil lograr compromisos auténticos consigo mismo y, sobre todo, con los demás y, menos aún, con la comunidad.

En aquella época en que tuve la alegría de tener, primero como alumna y luego como colaboradora a Diana Bernal, impartía una charla convertida después en un ensayo, se llamaba “Defensa eficaz del Contribuyente”. Pensar en una Procuraduría de la Defensa del Contribuyente nunca pasó por mi mente. En la plática buscaba presentar, de la manera más clara posible, los caminos señalados en la normatividad mexicana para defenderse exitosamente. Para ello los recursos administrativos, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y culminaba con el juicio de amparo.

Al contemplar hoy el nacimiento de esa Procuraduría, sin lugar a dudas, producto de la inteligente creatividad de Diana Bernal, debemos recordar las enseñanzas de Mauricio Hauriou en su Teoría de la Institución y de la Fundación. Diana, en su intervención, dijo varias veces “esta institución” refiriéndose al nuevo organismo. Quizás Hauriou todavía no aceptaría la aplicación de ese título como puede inferirse de sus dos definiciones: una de tipo descriptivo y otra de naturaleza ontológica, es decir, vinculada a su misma esencia. La primera otorga implícitamente un lugar preponderante a Diana Bernal.

En ella se señala: una institución es una idea objetiva lanzada al mundo social por un fundador, que recluta adhesiones y voluntades que se le subordinan en forma indefinida. No cabe duda que, en el caso, esa idea la tuvo Diana y al lograr reflejar en una norma jurídica sus normas esenciales para su organización y funcionamiento dio la base para su gradual desarrollo hacia su transformación en sólida institución.

La segunda definición corrobora lo anterior. “La institución es un hecho objetivo que vive y se desarrolla con independencia de las voluntades individuales”. El pensamiento de Hauriou al hablar de un hecho objetivo le otorga vida a algo nuevo, distinto de la persona iniciadora de la aventura, y de quienes colaboran en su organización y funcionamiento. Esto explica la necesidad de que hablar de “institución”, supone, necesariamente, el impulso del tiempo y la sustitución de personas, llegándose al momento en el que con rigor se genera la institución: cuando todas las personas que participaron en su fundación ya no forman parte de ella y, sin embargo, lo alcanzado tiene un mejor funcionamiento.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es claramente una institución. Nace en 1936; un 27 de agosto en que adquiere vida la Ley de Justicia Fiscal. Quienes hoy estamos aquí presidiendo, en su momento formamos parte del Tribunal Fiscal de la Federación, participamos por algún tiempo en la vida de la institución, otros antes y después participaron, participan y participarán en su desarrollo, ahora con su nueva denominación de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Pienso que, con el entusiasmo de la actual Procuradora, pasarán setenta y tantos años y entonces, ya no yo, sino algunos de los que nos sucedan, estarán dando una conferencia, hablando de esa institución que tantos beneficios habrá producido en México. Considero dentro de esta perspectiva que las autoridades tributarias experimentarán una gran tranquilidad sobre la constitucionalidad y legalidad de sus actos, al existir no solamente medios de defensa, sino también este organismo del que inauguramos sus instalaciones, destinado al apoyo de los contribuyentes, para lograr el respeto de la justicia tributaria.

Recuerdo a mi padre cuando fue Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación. Al inicio de su gestión tuvo una primera solicitud por parte de los Magistrados. Le pidieron que fuera a ver al Secretario de Hacienda para lograr una mejoría en sus remuneraciones. Al respecto me comentó la pena con la que acudió a ver al Secretario de Hacienda Don Ramón Beteta, prestigiado hombre impulsor del Derecho Financiero. Gran sorpresa se llevó cuando Don Ramón le dijo: “Dígales a los Señores Magistrados que cuenten con la mejoría solicitada; para la Secretaría la existencia del Tribunal es extraordinaria. Cuando llegan amigos o extraños, solicitando ayuda ante

resoluciones adversas, simplemente les decimos: “vayan al Tribunal Fiscal de la Federación y si tienen la justicia de su parte ahí se las van a otorgar”.

Esto me lleva a otra anécdota: estaba en la Universidad Iberoamericana, A.C., presidida por Don Crescencio Ballesteros, prestigiado ingeniero. En una de las reuniones, sin saber que era Magistrado del Tribunal Fiscal, relató la experiencia de un problema de naturaleza fiscal destacando su visita al Secretario de Hacienda a fin de solucionarlo. La respuesta fue la misma a la relatada: “lleve su asunto al Tribunal Fiscal”. Pasado el tiempo recibió una sentencia favorable y supuso que el Tribunal Fiscal había resuelto a su favor por instrucciones del Secretario de Hacienda y comentó: “finalmente el Tribunal me dio la razón”, atribuyéndole el mérito al Secretario. Me vi obligado a aclararle que si el Tribunal le había dado la razón era porque jurídicamente la tenía pues era un órgano independiente de la Secretaría y del Secretario habiendo gozado, desde entonces, de un gran prestigio por la objetividad, imparcialidad, independencia, excelencia y profesionalismo, con los que actúa dando vida cotidiana a los actuales principios constitucionales de Ética Judicial. Se dio cuenta de lo equivocado de su apreciación. Esto revela que así como en el campo de los medios de defensa el contribuyente puede alcanzar la Justicia Tributaria; mucho se avanzará con la intervención del organismo cuya importancia hoy celebramos. Ello se conseguirá de una manera mucho más fácil si se logra avanzar en el campo de la Ética Tributaria.

Cuando se habla de Ética no podemos prescindir de su relación necesaria con la determinación de lo que es bueno y lo que es malo. Dicen los filósofos que todos los seres humanos desde el momento en que nacemos ya tenemos la posibilidad de comprender, lo que califican como “síndéresis”, a saber, los principios naturales básicos: “haz el bien evita el mal”, “no hagas a otro lo que no quieres que te hagan a ti”, “hazle lo que desees que te hagan a ti”, “no mates”, “no robes”, “no mientas”.

Por mi parte considero difícil que alguna persona llegue a defender como correcto el mentir, matar o robar, como normal y positivo en la vida de la comunidad. Se trata de principios unánimemente aceptados, independientemente de que en la práctica se incurra en esos comportamientos. No puede desconocerse, cuando así se obre, que la misma inteligencia, por naturaleza encargada de presentar el bien llega a deformarse al respaldar con falsas razones, conductas indebidas, convirtiéndose en cómplice de ello; explicación, por ejemplo, del problema de la corrupción. Cuando una persona es honesta, naturalmente tiene la satisfacción de actuar de esa manera, cuando es deshonesto racionaliza su actuación y no se intranquiliza. Aún se da aquél pensamiento: “cuando una persona no vive como piensa, acaba pensando como vive”, deformación desde la perspectiva de la Ética.

La Ética tiene que ver con la libertad, facultad extraordinaria. Todos recordarán el pensamiento de Cervantes expresado en el “El Quijote”, “amigo Sancho la libertad es el mayor don que a los hombres dieron los cielos; a ella no pueden compararse todas las riquezas y los tesoros que la tierra encierra y el mar encubre; por la libertad, así como por la honra merece arriesgarse y aventurarse la vida”. Eso nos hace experimentar lo que da fundamento a la dignidad del ser humano, que el hombre es “dueño y señor de sus actos”. Si ustedes piensan en los seres del universo, advertirán que la Ética sólo tiene que ver con los poseedores de libertad, dueños y señores de sus actos. No se puede desconocer que, muchas veces, precisamente en esta maravillosa facultad se encuentran las grandes deformaciones en la vida social, cuando se cometen actos indebidos precisamente porque el hombre es libre. Sin embargo, aun pensando en este tipo de fenómenos, esa dignidad se reafirma, porque permite constatar el origen de todo acto humano en la acción libre, presupuesto de su dignidad.

La libertad también se ha visto como un proyecto de vida, porque el ser humano a diferencia de los demás seres del universo que están auto-programados, debe perfeccionarse a través de acciones libres y sujeto a condiciones múltiples. Algunos sabrán afrontar los condicionamientos desfavorables y traducirlos en algo positivo y seguir adelante, tenemos muchos ejemplos maravillosos no sólo en la Historia de México sino en la Historia Universal, por ello la libertad finalmente se proyecta en esto que es un plan de vida.

Cada quien debe ser consciente de su libertad, de que como ser libre de él depende aprovechar sus oportunidades. Tristemente en el mundo laboral, no faltan personas que no quieren crecer y prefieren convertirse en holgazanes a prepararse adecuadamente, aun cuando posteriormente pretendan justificarse: “es que la vida me ha sido muy ingrata, me ha sido muy desfavorable, he tenido jefes que no me han comprendido”; la inteligencia empieza a actuar como cómplice del holgazán. Por cierto, no falta quienes dicen que “detrás de un holgazán hay un hombre inteligentísimo, que si trabajara, sería maravilloso”. Completamente falso, la experiencia revela todo lo contrario, “detrás de todo holgazán hay un inepto” y “parte de su holgazanería propicia su ineptitud”.

Todo esto tiene que ver con la Ética, disciplina filosófica de carácter práctico que nos señala lo que está bien y lo que está mal. Esta idea conecta con la proyección del ser humano en su vida en la que puede hacer sus aplicaciones en el campo de la satisfacción de sus necesidades: biológicas, económicas, educativas, políticas, religiosas y recreativas. Estas se multiplican en otras más específicas debidas al progreso. Algunas son meramente superfluas y, por lo mismo, ni siquiera merecerían el nombre estricto de necesidades.

En mi vida he advertido mi ineptitud en diversos campos, por ejemplo, en el comercio. Cuando aparecieron los teléfonos celulares dije “esto está destinado al fracaso, ¿cómo es posible que una persona esté con un aparatito que le va disminuyendo considerablemente su libertad? Habiendo servicios públicos de teléfonos, no veo cómo una persona puede aceptar esto”. Pero ahí están las paradojas del ser humano, todo tiene para ejercer su libertad y encontrar su grandeza, y parece gustarle la esclavitud. En todo tipo de reuniones es frecuente escuchar el sonido de los celulares. Recuerdo un evento internacional en una Nación centroamericana en que, cuando se daba la intervención de un alto funcionario del gobierno de esa nación, sonaron como diez celulares, con el atenuante de que tres de las llamadas eran para el propio conferencista que tenía que hacer un paréntesis para ver al menos quién le estaba llamando. Todo ello va disminuyendo la libertad y, de ahí fácilmente se sigue el rechazo de la Ética. Ante ello surge la tentación del autoritarismo: “vamos a establecer sanciones drásticas”, “vamos a ver cómo castigamos porque de otra manera no conseguiremos nuestro propósito”. Dentro de ello surge la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los tributos. Debo, desde luego, reconocer que de ninguna manera pretendo el olvido del mundo del Derecho; al contrario, estoy convencido de su necesidad pues suponer un mundo ideal de seres humanos con libertad responsable constante suena utópico. El Doctor Villoro Toranzo define al Derecho como “un sistema racional de reglas sociales de conducta, establecidas como obligatorias por la autoridad por considerarlas solución justa a los problemas surgidos en una realidad histórica”. Esta definición, curiosamente para mí, emparenta al lusnaturalismo con el luspositivismo, como voy a referirlo, precisamente, a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Tengo conciencia de que a su actual Procuradora en algún momento se le ocurrió la idea, por su cercanía al Derecho Fiscal. Recordará que ella estaba inclinada al Derecho Privado; que, incluso, su tesis profesional fue en ese campo; y al formar parte de su sínodo, para mí muy honroso, la invité a reflexionar si no era más bien el campo del Derecho Público el que le convenía; me imagino que al ser sensibilizada en ese sentido, lo que se complementó al ser Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Fiscal de la Federación, empezó a darse cuenta de muchas injusticias cometidas a los contribuyentes, que algunos, los poderosos, normalmente, se pueden defender con magnífico asesoramiento profesional, pero otros no cuentan con ello y probablemente le surgió la idea, esa idea: “vamos a lograr una institución destinada a suplir esas deficiencias”.

Bueno, nada habría pasado si no hubiera formado parte de un Congreso Legislativo, se hubiera quedado nada más con su buena intención. Desde luego, no estaríamos hoy aquí y nadie se preocuparía de alcanzar su buen funcionamiento en el que

seguramente se debe buscar un justo equilibrio que no afecte la obtención de recursos públicos necesarios y se consiga la aplicación de elementales principios de tributación: “el que tiene mucho pague mucho, el que tiene poco pague poco y el que no tiene nada no pague”. Ello deberá complementarse con la aplicación de fórmulas para que estas personas, por lo menos de manera directa, tengan situaciones fiscales que no les hagan más gravosa su forma de vida. Ahí deberán aplicarse normas éticas tanto por las autoridades como por los cuerpos legislativos.

El Derecho será el instrumento para conseguirlo, incluso para los iusnaturalistas para quienes sus ideas deben incorporarse en normas jurídicas vigentes.

Dice alguien que *el Derecho es el mínimo de normas morales, indispensables para el buen funcionamiento de una sociedad*. En otras palabras que de todas esas reglas que señalan lo que es bueno o malo, hay algunas que son imprescindibles para que una sociedad pueda marchar. Ello justifica su imposición coactiva.

Volvamos a las necesidades fundamentales del ser humano, ya especificadas. Esto nos va llevar a la relación entre persona y comunidad, persona y sociedad y al tema de la autoridad. ¿Cómo logramos que en una comunidad se puedan satisfacer esas necesidades de todos los seres humanos? El ser humano que tiene el impulso de desarrollarse, de perfeccionarse en esos diferentes campos, ¿cómo lo va a lograr? La experiencia nos dice: solo es imposible. Es necesaria su vida en comunidades y las comunidades son grupos de personas que suman sus esfuerzos para alcanzar fines comunes, pero la experiencia, al conocer lo que es la libertad y su fragilidad, también sabe que fácilmente puede fallar. De ahí la necesidad de alcanzar los fines a través de medios adecuados. Ello radica en la organización y como centro de ella la autoridad. Ésta puede explicarse como una persona que tenga facultades de dirigir, mandar, motivar, corregir y sancionar, según las características del grupo de que se trate. Por ejemplo, cuando es una gran comunidad como lo es la política, es indispensable un sistema jurídico detallado, con garantías para los gobernados y facultades para gobernantes.

Se han dado muchas explicaciones sobre lo que explica y justifica la autoridad; recordarán ustedes que, sobre todo, los regímenes monárquicos llegaron a hablar de la *teoría del derecho divino de los reyes*, “fue voluntad del ser supremo que yo naciera en la familia real de manera tal que tengo el apoyo de ese fundamento para hacer lo que se me dé la gana”. Y las monarquías se convirtieron en tiranías. Ante ello surge la exigencia de evitarlo, apareciendo nuevamente la necesidad de la Ética. ¿Esa autoridad cómo debe actuar? Punto importante el que mencionaba Diana en sus palabras: la idea del servicio.

La autoridad se justifica en la urgencia de organización, dirigida a lograr que todos los miembros de la comunidad alcancen su desarrollo en la satisfacción de sus necesidades. La autoridad debe contribuir sobre la base de que su poder debe usarse para beneficio de la comunidad de la que forma parte. Cuando la autoridad no funciona correctamente se producen situaciones como la que inveteradamente se ve en México: minorías con exceso de satisfactores y mayorías que tienen poco o nada. Ello exige transformaciones. Entre ellas la práctica de la ética en las relaciones tributarias. Al respecto no falta quienes llegan a defender la idea de no pagar contribuciones. Pienso que sería totalmente contrario a la Ética. Como miembro de una comunidad, tengo que ser solidario y debo ver cómo contribuyo a lograr condiciones propicias para el desarrollo generalizado de la sociedad. Aportación fundamental para ello: el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Pienso que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, tuvo como inspiración claramente principios éticos. Primero, respecto del contribuyente, *“yo debo cumplir con los tributos que se me establecen”*; y luego, en relación con las autoridades *“de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”* y todo esto relacionado con fines públicos. Sobre estos temas tienen ustedes una gama de jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia que han ido desglosando, según la naturaleza de los distintos tributos, cómo se aplican esos principios jurídicos de proporcionalidad, de equidad, de destino al gasto público, de generalidad, etc., etc., que están dentro de la relación tributaria.

¿Qué corresponde en consecuencia al contribuyente? Cubrir lo que se le señale ¿Qué corresponde a la autoridad? Encontrar fórmulas técnicas, ciencia, ciencia jurídica y económica, para lograr recaudaciones proporcionadas a las necesidades, lo que corresponde a la idea del bien común y, además, contribuir a redistribuir la riqueza, rompiendo las grandes desigualdades. Esto supone plena honestidad en esas determinaciones evitando aprovechar esas situaciones para beneficio personal o de grupo. Ello conducirá a responderse las siguientes preguntas: ¿Cómo consigo el bien de la comunidad a través de un justo sistema de tributación? ¿Cómo alcanzo una mayor cantidad de contribuyentes para que no se aumente exageradamente el monto del tributo a unos cuantos? ¿Cómo proyecto obras públicas que permitan la canalización de esos recursos, a fin de que pueda ayudarse a quienes tienen mayores necesidades? y ¿Cómo debo hacer esto aplicando la virtud de la prudencia?

En esa función deben evitarse medidas demagógicas proyectadas en afectaciones a grupos poderosos para obtener aplausos inmediatos de los más débiles sin advertir que ello lleva a la quiebra de empresas o a la salida de capitales, con afectaciones serias precisamente a quienes, aparentemente, buscaron beneficiar. Naturalmente esto no es fácil, pero

afortunadamente existen brillantes economistas, brillantes actuarios, que sí tienen el sentido de la verdadera política de servicio, quienes encontrarán fórmulas cada vez más exitosas.

En este campo, en principio, el contribuyente, lo hemos dicho, debe cumplir con lo que le señalan las normas tributarias, pero si él, a través de sus asesores, advierte que eso es injusto, tiene los campos que nuestro sistema jurídico le ofrece: por ejemplo, el amparo por inconstitucionalidad de la ley, si es que la deficiencia está en ella y lo debe promover con absoluta tranquilidad pues nuestro sistema jurídico lo garantiza.

Recuerdo cuando todavía era Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación que un Procurador Fiscal decidió que cuando se advirtiera justificación en las demandas se confesaran solicitando el sobreseimiento, procediéndose de inmediato a dejar sin efecto la resolución indebida.

La Ética Tributaria también respalda la interposición de recursos administrativos cuando deban agotarse previamente al juicio de nulidad o a éste directamente. Toda autoridad debe tener conciencia de que quienes tienen la labor concreta de emitir resoluciones respecto de los particulares pueden hacerlo equivocadamente o por ignorancia o por mala fe, y esto justifica ampliamente, desde el punto de vista ético, la existencia de esos medios de defensa. Ahí está ese campo interesantísimo que tendrá este nuevo organismo, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que, indiscutiblemente, cuando vaya ejerciendo sus funciones va a enriquecer esta aproximación a la Ética en la relación tributaria.

Me aproximo a un último punto relativo a la Ética Tributaria, en relación con los jueces a quienes se les plantean problemas relacionados con leyes, resoluciones o actos de las autoridades tributarias, considerados por los promoventes como inconstitucionales o ilegales. Qué maravilloso sería que autoridades, contribuyentes, magistrados de tribunales, jueces, siempre actuaran con sapiencia y con las virtudes éticas en el comportamiento que les corresponde. La experiencia humana, revela que estamos inclinados al mal, no obstante que conforme a nuestra naturaleza debemos dirigirnos al bien. Los especialistas en esta materia de Ética dicen que el hombre siempre está destinado al bien, llegan a definir a la libertad como la facultad de decidir entre diferentes bienes, sin presiones exteriores, conforme a la razón y con sentido de responsabilidad. Pero ¿qué es lo que acontece? En nuestra naturaleza hay situaciones que nos presentan como bien aquello que no lo es. Basta hacer referencia, con perdón de fumadores y fumadores, al cigarro; incluso ya hasta en las cajetillas se anuncian los peligros que entrañan para la salud. Sin embargo muchos, por diversos motivos, lo ven como bien. En ocasiones hay personas que al dejar de fumar se vuelven tan

insoportables que los demás les compran las cajetillas porque piensan que es un mal mayor el que no fumen. Y todo esto se va manejando para que uno lo vea como bien. El ser humano actúa siempre persiguiendo el bien o el mal con apariencia de bien o justificado como bien y, entonces, esos efectos maravillosos de una justicia tributaria no se van a dar.

Ahí es donde de repente una persona que tiene funciones importantes en una dependencia de Hacienda, tiene el ofrecimiento de alguna ventaja para que una resolución no se dicte o se dicte más favorablemente y se presenta el peligro de actuar indebidamente. Constantemente y en todos los campos vivimos esas tentaciones. Si entre las y los presentes hay quien no viva esto, les doy mi reconocimiento por anticipado, pero mi experiencia se inicia desde que suena el despertador en la mañana. Desde ese momento empieza el juego de la libertad: "Tengo un compromiso con fulano, bueno pero el tránsito es tal en México que voy a dormir otro poquito más", y cuando llegue diré "discúlpame pero el tránsito estaba terrible" y eso no es bueno porque estoy siendo descortés, y en el campo de la Ética dirían "estuviste mal".

La aventura humana de la libertad continuará. En materia judicial se pondrá en riesgo la independencia. Ante un sistema que se consideraba funesto, de que el Presidente de la República designaba a los Ministros de la Corte con simple ratificación de la Cámara de Senadores, se llega a otro sistema en que para lograr mayoría especial en esa Cámara, se tiene que ver a todos los Senadores con la finalidad de que después quieran cobrar el favor de haber dado su apoyo para la designación, tratando de influir para favorecer a alguien en el juicio.

En el campo de la Judicatura Federal, bien sabemos que en una época las designaciones de Jueces y Magistrados se hacían por el Pleno de la Suprema Corte a proposición de un Ministro; había abogados muy hábiles que decían en forma muy grosera "yo tengo el pedigrí de todos los jueces y los magistrados", e iban a ver al Ministro que lo había propuesto, al Ministro Inspector, para presionar se dictara la resolución en cierto sentido, con el peligro de pérdida de independencia e imparcialidad.

La necesidad de la Ética Judicial y de la enunciación de sus principios y virtudes, como se dice en blanco y negro, deriva principalmente de la fragilidad de la persona humana.

El ser humano puede fallar por diversos motivos: en primer lugar la ignorancia. La misma es siempre grave; pero cuando es "ignorancia de la ignorancia" es doblemente grave, porque se transforma en la petulancia del que no sabe que no sabe. Una segunda debilidad es la relajación de la pereza. ¿Nadie ha vivido el fenómeno de la pereza? Cuando se tiene que estudiar un asunto y se pasa por la televisión no es difícil que surja la

tentación: "parece que está interesante el programa que están viendo mis hijas", "bueno, me siento un ratito", y el "asunto no se estudia", "bueno total mañana yo sé que el Magistrado fulano estudia muy bien, y yo me guío por él", y el compromiso ético de estudiar bien los asuntos queda olvidado.

Un tercer peligro lo constituyen los impulsos desordenados y estériles. El ser humano a veces se tarda más tiempo en encontrar los expedientes y los libros para estudiar un asunto, que el tiempo que le dedica a su estudio ¿por qué? Porque no tiene orden, no sabe ni dónde dejó los proyectos. Cuando los asuntos llegan a un órgano jurisdiccional es muy importante, desde un principio, hacer un examen preliminar y clasificarlo y, de ese modo, ordenar su trabajo, y superar el peligro señalado.

El cuarto peligro es el individualismo, traducido, a su vez, en egoísmo. Existen tres tipos de él: (I) el egoísmo ciego, el del sujeto que no quiere ver aquellos problemas que podrían comprometerlo, "no pues mejor ni los veo"; (II) el egoísmo insensible, el de aquél que ve los problemas y no experimenta ninguna molestia ante ellos y, por lo mismo, nada hace por resolverlos. Luego se encuentra el más grave egoísmo, (III) el egoísmo duro, el de aquél que aprovecha las tragedias y catástrofes para obtener beneficios, "¡que maravillosa epidemia! ¡Tengo un laboratorio y gracias a ella venderé muchos medicamentos!".

También son tendencias negativas de los seres humanos el afán de poder, placer y riqueza.

Todo lo anterior puede, de alguna manera, superarse. ¿Cómo? Mucho se avanza con la conciencia social que puede definirse como la convicción instintiva y reflexiva que una persona tiene de la necesidad natural que tiene de ella, de su vinculación y compromiso con los demás, de acuerdo con sus posibilidades: "yo formo parte de esta comunidad y tengo que preocuparme por todo lo que pasa en ella, ver cómo participo políticamente para impulsar lo que estimo adecuado, por apoyar al candidato que me parece más idóneo", pero no digo "esto no me interesa y no hago nada; después no tendré derecho a protestar contra quien sea, porque yo no formé parte de este proceso". Al abstencionismo, públicamente lo digo, nunca le he encontrado una justificación, porque precisamente, quien se guía con esa forma de pensar resulta, de algún modo, cómplice de una situación que va a propiciar el triunfo de alguien sin merecimientos. Hay que participar porque, si se tiene conciencia social, uno debe interesarse por su comunidad, y esto va tener una repercusión tributaria.

Qué maravilloso sería que todos los que pagamos impuestos cuando vemos nuestra relación de cuánto ganamos y, finalmente, cuánto nos dan, en lugar de sentirnos lastimados, sintamos el

orgullo y la alegría de estar contribuyendo a los gastos públicos, porque de manera proporcional y equitativa se nos señalaron en la ley y eso ayuda al bien de nuestra comunidad.

Se debe tener en cuenta que no estamos en la aplicación de la justicia conmutativa, no se trata de la relación de un particular con otro particular al que le va comprar un producto en un precio determinado, sino que estamos en una relación de lo que en la filosofía *aristotélico-tomista* se llama la *justicia distributiva* y la *justicia legal*.

La justicia del bien común corresponde a la que también se llama justicia legal o general. En la misma se diría: cumplo con ella al contribuir a la realización del bien común, en la medida de mis posibilidades. La justicia distributiva establece que *“las cargas y bienes públicos tienen que repartirse adecuadamente entre los miembros de la comunidad”*. Tratándose de tributos conforme a esas directrices no se trata de que el contribuyente siempre vaya a tener la razón y, por tanto, siempre debe reconocérsela. En todos los casos -para eso son los medios de defensa- se debe tratar de encontrar quién tiene la justicia de su parte y cuando el contribuyente trate de abusar, buscando liberarse de algo que debe cumplir, en ese momento se le explicará y dirá que carece de razón y su conducta es incorrecta. Deberá convencerse que esa decisión no la debe ver como negativa sino como positiva.

En contra de la ignorancia se debe oponer la preparación, el estudio. En este terreno se pude avanzar extraordinariamente mediante labores de difusión que hacen las propias autoridades. Yo recuerdo, y al ver a Silvia Lavín lo hago con mayor claridad, la labor que se realizó por la Procuraduría Fiscal, durante muchos años, para formar abogados hacendarios. De ahí salió una gran cantidad de personas que en toda la República han tratado de que la relación tributaria y todo lo relacionado con la cuestión fiscal se realice en la búsqueda de la justicia fiscal. Por ello, pienso que todos los que llegaron a participar en esos cursos estarán de acuerdo conmigo sobre la gran satisfacción experimentada. Al respecto un reconocimiento al maestro Valdez Villarreal gran impulsor de ese proyecto tan exitoso. La mística que los inspiró consistió en preparar a las personas para contribuir a una sana relación entre contribuyentes y autoridades buscando que cuando estas tuvieran la razón, así se les resolviera, como también así debía hacerse respecto de los contribuyentes cuando fuera a ellos a quienes les asistía.

Recuerdo, y algunas veces lo he narrado en intervenciones sobre la materia, que una de las primeras fricciones que tuve al llegar al Tribunal Fiscal de la Federación fue cuando un Magistrado ante una intervención que tuve, favorable a la Secretaría de Hacienda, por considerar le asistía la razón, me dijo: “veo que el Magistrado Azuela es muy joven y acaba de llegar y no se

ha dado cuenta de que el Tribunal está para defender a los contribuyentes”. Obviamente yo le contesté que respetaba su punto de vista pero pensaba que un tribunal estaba para estudiar y resolver a quien le asistía la justicia en cada caso. Eso refleja que no es fácil tomar las decisiones en esta materia. Cuando se va a estudiar la constitucionalidad de una ley en materia tributaria tienen que medirse las consecuencias. ¿Por qué? Porque finalmente esto va a afectar a una comunidad. A veces se dice muy fácil, -“bueno, pues que la autoridad no recaude la cantidad fijada en la resolución que se anula”-, eso va a afectar a la comunidad porque lo que se iba a recaudar ya no permitirá realizar obras de beneficio colectivo para satisfacer algunas de las necesidades fundamentales de los seres humanos. Vean por qué es tan importante tener la preparación adecuada, así como la celosa selección de funcionarios. La adecuada formación y selección de funcionarios debe sustentarse y proyectarse en las virtudes judiciales.

La virtud consiste en el hábito, en la disposición constante de hacer el bien y evitar el mal. Cuatro virtudes, citadas expresa o implícitamente en los Códigos de Ética son: la prudencia, la justicia, la fortaleza y la templanza. Su práctica ayudará a que la persona adquiera una especie de segunda naturaleza que les facilite optar siempre por el genuino bien aun cuando esto les represente sacrificios.

Por ejemplo, una persona que tiene diabetes y le encanta comer, eso le va significar sacrificios, el buscar su genuino bien, que es la salud. Y solo lo va a lograr con prudencia y templanza. Cuando hay el riesgo de que uno actúe mal aparecerá en primer lugar la prudencia, esa virtud, fundamental para el juzgador, pues tiene que prever cuál va a ser su decisión y sus consecuencias. La prudencia, precisamente, le da al ser humano la capacidad de ver hacia el futuro y advertir cuales son las consecuencias de la conducta que va realizar, acción u omisión, -si hago esto, qué va a suceder, si evito eso, qué va a suceder- y entonces ante este planteamiento la persona tendrá que tomar la decisión “¿lo hago o no lo hago?, o ¿lo hago de este modo o de otro?”. Entonces, la prudencia también debe caracterizarse por la capacidad de saber seleccionar los medios para alcanzar los fines que se consideran adecuados. También permitirá lograr mayor bien posible y, de ser factible, no se tenga ningún mal o, al menos, que el mal sea el mínimo.

También la prudencia habilitará a la templanza y a la fortaleza a estar al servicio del sacrificio, como el ejemplo que estaba dando: “yo tengo que pagar mis impuestos, esto me va impedir que me vaya de paseo, pero lo debo hacer” ¿por qué? Porque debo corresponder a la comunidad por todo lo que me ha dado y me seguirá proporcionando y ello hará posible apoyar a muchas personas carentes de recursos. Mi sacrificio estará ampliamente justificado.

La justicia, tema inagotable, “voluntad constante y perpetua de dar a cada quién lo suyo” idea complementada con lo que afirmaba uno de mis maestros Don Manuel Ulloa, “lo importante no es decir que la justicia es dar a cada quien lo suyo sino determinar qué es lo suyo de cada quien”. Ahí viene, por un lado, el camino de la naturaleza, ¿por naturaleza, qué le toca a esta persona?, por el otro lado, y ahí está la importancia nuevamente del Derecho, acudir a las normas jurídicas que serán las que señalen en cada comunidad cuál es la definición de lo suyo de cada quien ante situaciones concretas. Ello exigirá acudir a cada una de las especies de justicia y a su contenido.

La fortaleza se refleja en un gran espíritu de laboriosidad. Tengo la fuerza de actuar, y esa fuerza de actuar la puedo intensificar. Si me convengo de que voy a tener éxito en lo que voy a hacer, voy a tenerlo. Si yo advierto que, finalmente, tengo que realizar algo que es debido algo que me va a enorgullecer, algo que me va a satisfacer, voy a encontrar qué me lleva a la realización de este acto, para que finalmente lo realice. Realizar el esfuerzo constante para que eso se lleve a cabo. La constancia viene a ser esa virtud complementaria, no ser como dice la expresión mexicana “llamarada de petate”, lo que ya actualmente no entienden los niños, que entendemos los que conocimos lo que eran los petates, que inmediatamente un gran fogonazo y se acababa el petate y ya no pasaba más. “Llamarada de petate” no, esfuerzo constante y alegría de servicio, ¿esto del servicio público es extraordinario voy a hacerlo porque voy a servir a los demás y eso me va dar alegría!

Finalmente, tenemos la templanza, virtud que nos lleva a dominar nuestros apetitos sensibles, que nos lleva a encauzar las acciones y las expresiones espirituales y corporales, ejecutivas y expresivas, lo que nos lleva a ser verdaderamente señores de nuestros actos. Es cuando adquiere uno el sentido de dominio de sí mismo y que no se deja uno vencer por ningún atractivo de tipo secundario, es cuando una persona decide “voy a dejar de beber” y deja de beber, es cuando una persona decide “voy a dejar de comer lo que no es necesario” y eso finalmente lo lleva a crecer en salud. Hay personas que se someten a unas dietas impresionantes y perseveran, y en esto habría que dar muchas conferencias porque cada quien tiene sus propias recetas y que muchas veces demuestran su eficacia y, a veces, su ineficacia, pero normalmente la ineficacia está en que no han tenido templanza.

Mi padre, salvo su última etapa en que ya estaba delgado, era gordo y recuerdo que siempre tuvo su propósito de estar a dieta, comía una gran ensalada de lechuga y jitomate y ya era su comida pero llegaba el momento en que todos estábamos comiendo y decía: “me dan un poquito de aquello y de eso otro”, entonces comía dos veces, obviamente nunca adelgazaba. Adelgazaba y tenía como atenuante que él consideraba que

siempre estaba comiendo de dieta, obvio y sí estaba comiendo de dieta pero después tenía sus complementos.

Para concluir, una reflexión complementaria: Existe una expresión que dice “nadie se entrega con entusiasmo por lo que no ama, nadie ama lo que no conoce y nadie conoce lo que no estudia”. Yo creo que esto se puede ver tanto respecto de los compromisos tributarios que uno tenga, según la posición en la que se encuentre, o bien, en relación con la Procuraduría de Defensa del Contribuyente. Estimo que en cuanto a lo primero se irá transformando la mentalidad relacionada con las contribuciones, en la medida en que todo esto se vaya poniendo en práctica, en que esto se difunda, entonces se buscará tener la conducta apropiada en materia tributaria cuando uno practique las virtudes examinadas y se tenga conciencia social, entonces sentirá uno la satisfacción de estar sirviendo a México.

Cuando todos los que forman parte de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente logren verla con amor porque profundicen en su verdadero sentido, porque vean que hay en ella una idea extraordinaria para transformar esa mentalidad de “cumpro porque me pueden castigar si no lo hago” y lo sustituyan por “cumpro con satisfacción, porque de este modo estoy contribuyendo a la justicia tributaria” entonces no solamente se tendrá una Institución sino una Institución que es y será muy benéfica para México. Esperemos poderlo ver dentro de algunos años.

**Diana Bernal Ladrón de Guevara:**

Muchas gracias a mí respetado y admirado Maestro Mariano Azuela, por esta conferencia que, creo coincidirán conmigo, ha sido verdaderamente Magistral.

Efectivamente, uno de los retos más grandes que afronta el nuevo organismo, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es la creación de una nueva cultura contributiva, tal como lo establece la Ley Orgánica de la Procuraduría y la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, ambos instrumentos jurídicos determinan la creación de una nueva cultura contributiva ¿Por qué nueva? porque hay que construir un nuevo modelo, un nuevo paradigma de relación entre el fisco y el contribuyente.

Considero que esto sucede, necesariamente, por la reivindicación de los valores humanos, de los valores de la persona que lo solidarizan con su comunidad, como bien lo ha expresado Mariano.

Si una persona puede desarrollarse sólo a través del colectivo, sólo a través de la sociedad, es indiscutible que tiene deberes para con esta sociedad, ahora bien, para que esta sociedad

esté organizada y funcione, el individuo tiene el deber de contribuir.

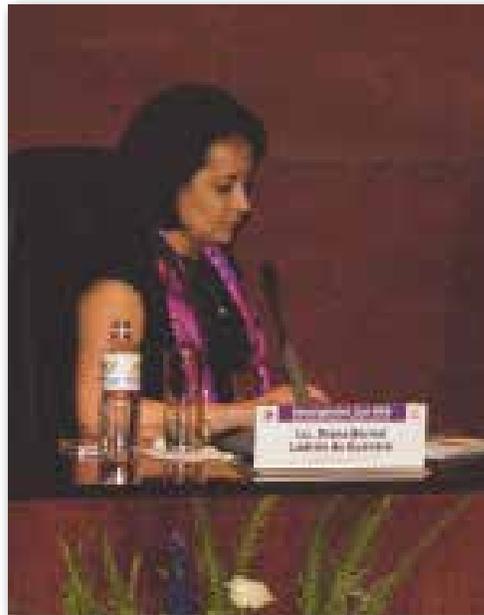
Pero actualmente, lo que en gran medida vivimos es, a veces, un ejercicio desmedido, abundante -como también Mariano de alguna forma lo señalaba-, de la facultad económico-coactiva, de las facultades de fiscalización, es decir, la contribución está deviniendo del imperativo autoritario y no del imperativo moral de compromiso interior del contribuyente, que es el único que a largo plazo puede sostener un deber tan costoso como es sacrificar parte del ingreso, parte de la riqueza, para contribuir.

Por eso la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente considera que, para forjar esta nueva cultura contributiva, hay que forjar la ética del contribuyente. Desde luego la formación de este compromiso ético, ante todo representa la formación en valores, que creo, por desgracia, nuestras instituciones educacionales no están generando en la persona esos valores cívicos, solidarios y de compromiso.

También advertimos en México, como la Procuraduría lo señala en su documento titulado "La Ética del Contribuyente", que existen obstáculos para la formación de este deber de solidaridad. Estos obstáculos, como por ejemplo la percepción de impunidad que muchas veces tiene el ciudadano aunado a que además percibe que el gran grupo que integra la actividad informal no es perseguido con la misma eficacia por la autoridad, lo llevan a considerar que es mucho más costoso incorporarse al sistema que mantenerse fuera de él.

Otro obstáculo que comúnmente enfrentan los contribuyentes, además de lo que se ha platicado en estas conferencias, es que nuestra legislación fiscal requiere de mayor simplificación y por tanto también de esquemas más generales y equitativos.

No quiero abundar en estos temas porque si bien la Procuraduría reconoce que existen estas problemáticas, además de la falta de transparencia, la falta de rendición de cuentas, y como lo dijeron ayer los legisladores, el excesivo gasto en cuenta corriente, creo y me atrevo a pensar que Mariano coincidirá conmigo, que no podemos aplazar el deber de la persona de contribuir a su sociedad a la solución de esas problemáticas, porque si de la solución de esas problemáticas dependiera el deber de contribuir, entraríamos en un círculo vicioso que sólo nos llevarían al peor de los escenarios en donde careceríamos de los ingresos necesarios para aplicar nuevas políticas que nos permitan tener una legislación fiscal más equitativa, más simplificada, una incorporación paulatina de la economía informal, etc.



En pocas palabras, creo que el postulado ético-político-social de contribuir, deviene necesariamente del solo hecho de que la persona humana para perfeccionarse requiere indispensablemente de la sociedad, del colectivo, y tiene deberes para este colectivo y este colectivo funciona gracias al Estado, gracias a la organización, gracias a la autoridad que se sostiene con las aportaciones de todos.

Concluiré diciendo, que además existe un bien mayor que son las causas sociales, una distribución más justa y más equitativa de la riqueza, la contribución como un instrumento que permita, si no desaparecer, sí atemperar las desigualdades y con ello nivelar un poco más las grades diferencias que existen en nuestro país.

En concreto, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, aunque apenas haya sido creada hace poco, es un organismo que ha nacido con una noble tarea, como bien dice Mariano espero que a lo largo de los años y a través del amor de las personas que la conformamos, así como de nuestros interlocutores, -tanto contribuyentes como autoridades-, aporten a esta causa, la justicia fiscal, la defensa de los derechos de los pagadores de impuestos que sacrifican parte de su patrimonio personal en virtud de un bien superior, que es lo que ennoblece y da razón de ser al ser humano. Muchas gracias Mariano.





INAUGURACIÓN DEL EDIFICIO  
SEDE DE LA PROCURADURÍA  
DE LA DEFENSA DEL  
CONTRIBUYENTE



## Mensaje de Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

*Jefe del Servicio de Administración Tributaria*

17 de mayo de 2012

Licenciada Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente, Señores Legisladores, Señores Magistrados, Señores Consejeros de la Procuraduría, invitados especiales, amigos de los medios de comunicación, señoras y señores, buenas tardes a todos ustedes.

En nombre del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa y del Secretario de Hacienda y Crédito Público, licenciado José Antonio Meade Kuribreña, es un honor para mí inaugurar estas instalaciones.

Desde la entrada en vigor en su Ley Orgánica, en la Secretaría de Hacienda hemos estado atentos y respetuosos del inicio de operaciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, hecho consumado el pasado 1° de septiembre de 2011, que pone a México en la vanguardia en materia de protección de los derechos del contribuyente.

En el Servicio de Administración Tributaria estamos conscientes de la importancia de respetar los derechos de los contribuyentes y de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; esto a través del fomento de una cultura que genere consciencia entre los ciudadanos sobre la relevancia de contribuir de forma proporcional y equitativa al gasto público que permite el sostenimiento del Estado Mexicano.

El SAT, al margen de recaudar las contribuciones federales, tiene como primera responsabilidad aplicar la ley, y por ende, respetar el estado de derecho. En el camino de aplicar la ley se generan acciones de servicio, pero también actos de coacción para combatir la evasión y la ilegalidad en una minoría de ciudadanos que pretenden no cumplir con lo que les corresponde.

Desde su creación, el Servicio de Administración Tributaria ha destinado prácticamente todos sus esfuerzos y recursos en mejora al proceso de atención al contribuyente, por ello se ha dado a la tarea de crear las herramientas tecnológicas para que éste pueda cumplir con más facilidad cada día sus obligaciones fiscales. Muestra de ello es que, hoy en día más del 95% de la recaudación tributaria del país, proviene del cumplimiento voluntario de los ciudadanos, el resto de actos de fiscalización. Otra muestra, es que hoy el contribuyente tiene a su servicio, para asesoría gratuita, un portal personalizado disponible 24 horas desde cualquier parte del mundo, una página de internet que es la más visitada del gobierno, con más de 200 millones de visitas al año; un chat en línea en el que se atienden aproximadamente cinco contribuyentes por minuto; 171 oficinas certificadas bajo la norma internacional ISO9000, en donde se atienden alrededor de 50 mil contribuyentes al día; un 01800 para México, Estados Unidos o Canadá que recibe más de 800 llamadas por hora; además, para facilitar la presentación de 100 millones de operaciones que se procesan al año, el contribuyente cuenta con las siguientes opciones: declaraciones automáticas que contienen información precargada (el DeclaraSAT), servicio telefónico para declaraciones en cero, sucursales y portales bancarios, tarjetas de crédito y pronto el estado de cuenta tributario y otros puntos de pago como tiendas de conveniencia y tiendas departamentales. Como se puede apreciar, estamos hablando del reconocimiento y confianza de más de 18 millones de ciudadanos asesorados al año, lo que significa la población de Puebla, Chihuahua y Distrito Federal juntos, ello es un gran reto.

Sin duda, estas instalaciones que ahora inauguramos se suman a todo lo anterior y se convierten en una opción más para que el contribuyente encuentre el apoyo para el correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Aquí, en este lugar, hoy inicia el gran reto de la Procuraduría.

Reconozco en la Procuradora Diana Bernal, a una impulsora decidida en la protección de los derechos de los contribuyentes y a una persona que aspira, al igual que un servidor, a que exista cada día una mayor recaudación, siempre cobijada por un efectivo acceso a la justicia fiscal.

Felicidades Procuradora. Felicidades a los integrantes de la Procuraduría por su nueva sede. ¡Enhorabuena! Y que sea por el bien de los mexicanos. Muchas gracias.



## Mensaje de Diana Bernal Ladrón de Guevara

*Procuradora de la Defensa del Contribuyente*

17 de mayo de 2012

Me congratulo que esta tarde estemos reunidos para ser testigos de lo que constituye un importante avance para nuestro país: la inauguración de este nuevo organismo, que nació con el objeto de proteger, defender y reivindicar los derechos de los pagadores de impuestos, garantizando su efectivo acceso a la justicia fiscal.

Agradezco el apoyo que las instituciones del Estado Mexicano nos han brindado para consolidar este organismo descentralizado y vuelvo a agradecer de manera muy especial al Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, que en este acto está siendo representado, honrosamente, por el licenciado Gutiérrez Ortiz Mena.

Con la apertura de nuestras oficinas centrales, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente da un paso fundamental en su proceso de consolidación.

Con gran tino el Subsecretario de Ingresos, José Antonio González Anaya, afirmaba en el pasado evento de inauguración del Ciclo de Conferencias Magistrales que enmarcan esta celebración, que con la creación de este organismo, México se sube a una tendencia internacional al fundar el primer *Ombudsman* del contribuyente, a nivel Federal, en nuestro país.

Asimismo, coincido con el Subsecretario de Ingresos cuando destacó que: “es función primordial de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente evitar el abuso de la autoridad pero no impedir su ejercicio cuando éste es legítimo”, ya que la recaudación de las contribuciones es un rubro prioritario para México. En este aspecto, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, reconoce el gran trabajo que ha llevado a cabo el licenciado Gutiérrez Ortiz Mena, para consolidar, modernizar, e incrementar el monto de la recaudación en nuestro país.

Esta Procuraduría trabajará por lograr su objetivo: crear un sistema tributario más justo y equitativo, mediante el diálogo constante con las autoridades fiscales, construyendo consensos, compartiendo experiencias y elaborando rutas de acción conjunta en beneficio de las finanzas públicas y de las mejores prácticas administrativas.

Es por eso que, como dijera el maestro Daniel Karam el pasado lunes, la **Prodecon** debe ser considerada no como un obstáculo, sino como un aliado de las autoridades fiscales, ya que juntos podremos asegurarnos de la pulcritud y legalidad en sus actuaciones frente a los contribuyentes. Aprovecho nuevamente la oportunidad para agradecer la colaboración que nos han brindado los tres principales recaudadores de contribuciones federales en nuestro país a través de sus titulares, el licenciado Gutiérrez Ortiz Mena, el maestro Karam del Instituto Mexicano del Seguro Social y de Víctor Manuel Borrás, en el INFONAVIT; advierto en todos estos funcionarios un ánimo republicano de bienvenida a la nueva institución, representante de los derechos de los contribuyentes.

El Senador González Morfín dijo al acompañarnos, hace unos días, que: “resultaba imprescindible para México un órgano independiente que buscara el pleno respeto de los derechos de los contribuyentes”.

Hasta ahora hemos trabajado arduamente en la creación y consolidación de esta Procuraduría, su servidora y mi equipo de colaboradores, los que nos honramos en fungir como los servidores públicos de los contribuyentes a través de esta institución, tenemos la convicción en la nobleza de los altos objetivos con que fue creada.

Los resultados que obtengamos, hablan por nosotros. Estamos convencidos que la fortaleza que de ello obtenga este organismo, se verá reflejada en la confianza de un mayor número de contribuyentes y en el reconocimiento por parte de las autoridades fiscales de nuestra imparcialidad.

La defensa de los derechos de los contribuyentes ha estado a cargo únicamente de los asesores fiscales, sin desconocer el gran papel que éstos han y seguirán desempeñando, es ahora, un organismo del Estado Mexicano el que asume institucionalmente esta tarea: la defensa del contribuyente.

Nos es muy grato que a casi nueve meses de que la Procuraduría abrió sus puertas al público, habiendo laborado en instalaciones provisionales y sin contar aún con una campaña oficial de difusión, se han acercado a nosotros un buen número de contribuyentes que han depositado su confianza y han solicitado nuestra asesoría, planteando sus quejas o bien, requiriendo la intervención de **Prodecon** como su abogada defensora.

Asimismo, ya estamos llevando a cabo una importante interlocución con organizaciones empresariales y profesionales, como lo mandata nuestra ley orgánica.

En días pasados el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Juan Manuel Jiménez Illescas, mencionó que: “el Estado Mexicano está obligado a crear mecanismos para que cualquiera que vea conculcados sus derechos pueda acudir ante un tribunal para obtener la reparación a esa violación y en ese contexto, dijo, la recién creada Procuraduría vino a completar el mapa institucional para la defensa los derechos del contribuyente”.

Actualmente ya hemos presentado más de 400 medios de defensa, entre recursos de revocación, juicios de nulidad y juicios de amparo. También hemos tramitado aproximadamente 570 quejas de los contribuyentes, con un porcentaje de efectividad del 70%; esto sobre todo gracias a la excelente disposición de las autoridades fiscales para avenirse a las pretensiones de los contribuyentes cuando éstas son fundadas.

Hoy inauguramos la sede de las oficinas centrales de la **Prodecon**, pero es sólo uno de los primeros pasos para apuntalar a nuestra institución, en el tiempo que resta de este año tenemos proyectada la apertura de las primeras Delegaciones regionales, dando plena vigencia al mandato establecido en nuestra ley orgánica.

Bien lo señaló Francisco Funtanet, Presidente de CONCAMIN, que del impulso que se brinde a la Procuraduría dependerán los resultados que todos demandamos; formemos juntos una institución fuerte, cercana a todos los contribuyentes.

Bienvenidos sean todos a **Insurgentes Sur 954: la nueva sede de tus derechos como pagador de impuestos.**





# GALERÍA FOTOGRÁFICA

# 14 de mayo de 2012

## Evento de Inauguración







15 de mayo de 2012

Conferencia: La lucha por la Justicia Fiscal



# 16 de mayo de 2012

Conferencia: La reforma fiscal que México necesita  
y los derechos de los Contribuyentes



75

# 17 de mayo de 2012

Conferencia: La ética tributaria



# 18 de mayo de 2012

## Inauguración del Edificio Sede **Prodecon**









# AGRADECIMIENTOS

Iniciar la edificación de una Institución como la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente sólo es posible si se conjuntan los esfuerzos de hombres y mujeres que compartan sólidos ideales democráticos.

En efecto la creación de un Organismo autónomo es una tarea que merece el reconocimiento a quienes, de una u otra forma, han colaborado para que hoy el *Ombudsman* del contribuyente sea una realidad.

Es por ello que, con profunda gratitud por los esfuerzos realizados, nos dirigimos a todos aquéllos que atendieron nuestra solicitud para sumarse y apoyar la materialización de este Organismo autónomo con vocación ciudadana. A los Legisladores de la LIX Legislatura de todos los partidos políticos que se unieron para aprobar primero, en abril de 2005, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y después, en abril de 2006, la Ley Orgánica de la nueva Procuraduría, creando así el nuevo y revolucionario paradigma de reivindicar la dignidad y derechos del contribuyente; al Presidente Fox Quesada que promulgó la ley que crea a ésta Procuraduría, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en esencia, confirmó la constitucionalidad del primer *Ombudsman* fiscal mexicano; a todos los funcionarios y servidores públicos que de una u otra forma coadyuvaron para que finalmente se concretara el mandato legal; y desde luego de manera destacada al Señor Presidente de la República, licenciado Felipe Calderón Hinojosa.

De manera especial, la Procuraduría quiere reconocer el apoyo generoso y desinteresado que el Senado de la República dio a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en la LXI Legislatura y a los coordinadores de los tres principales grupos parlamentarios, Senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, José González Morfín y Carlos Navarrete Ruiz.

Sin embargo, la nueva Institución jamás hubiera sido una realidad si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de sus dos sucesivos titulares, el Actuario Ernesto Cordero Arroyo y el Dr. José Antonio Meade Kuribreña, no hubiera prestado el soporte presupuestario indispensable para iniciar su funcionamiento.

Al Dr. José Antonio Gonzalez Anaya, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la **Prodecon** le está permanentemente agradecida por el apoyo inicial que nos prestó para tener un espacio digno en el que laborar.

Este Organismo descentralizado no podría iniciar con solidez su ruta hacia su consolidación, sino fuera gracias a nuestros 6 Consejeros propietarios independientes que, de manera meramente honoraria y horrando la designación que les hizo el Señor Presidente de la República integran, desde mayo del presente año, el Órgano de gobierno de la **Prodecon**, Dr. Ernesto Adolfo Arriola Vizcaíno, Mtro. José Vicente Corta Fernández, C.P. Carlos Mario de la Fuente Aguirre, C.P. Carlos Alberto García González, Lic. Teresa del Pilar López Carasa Quiroz y Mtro. Jorge Salomón Narváez Hasfura.<sup>1</sup>

Finalmente no podemos dejar de agradecer las muestras de solidaridad que se han manifestado desde el sector privado a través de las Cámaras y Confederaciones empresariales, asociaciones de especialistas, academias y universidades, pues han sido copartícipes en la edificación de esta nueva institución del Estado mexicano; así como todos aquellos contribuyentes, pequeños y grandes, personas físicas y morales, que han depositado su confianza en el nuevo Organismo al demandar la asesoría, el apoyo y la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para resolver su particular problemática fiscal.

Estamos ciertos que sin la colaboración de ellos difícilmente hubiéramos logrado dar este primer gran paso hacia nuestra meta, gracias por ayudarnos a hacer realidad la *nueva sede de los derechos de los pagadores de impuestos*.

<sup>1</sup> También debe reconocerse a los consejeros suplentes, Lic. Federico Jorge Gaxiola Moraila, Lic. Ramiro González-Luna González-Rubio, C.P. José Alberto Navarro Rodríguez, Lic. Eduardo Revilla Martínez, C.P. Raúl Sánchez Kobashi y Lic. Manuel E. Tron Pérez Kühn.

# Procuraduría de la Defensa del Contribuyente



**Diana Bernal Ladrón de Guevara**  
*Procuradora de la Defensa del Contribuyente*

**Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos**

**Juan Carlos Roa Jacobo**  
*Subprocurador*

**Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente**

**Verónica Nava Ramírez**  
*Subprocuradora*

**Subprocuraduría de Cultura Contributiva y Coordinación Regional**

**Marcela González Salas**  
*Subprocuradora*

**Subprocuraduría de Protección de los Derechos de los Contribuyentes**

**Héctor Fernando Ortega Padilla**  
*Subprocurador*

**Ricardo Evia Ramírez**  
*Secretario General*



**Compilación:**  
*Alejandra Guerra Juárez*  
*Guadalupe Velázquez Moscosa*

**Diseño:**  
*Sergio Macín Oliva*

**Julio 2012**

Cuatro Ministros de la Suprema Corte honran a la PRODECON con su presencia en el Presidium



Del impulso que se brinda a la Procuraduría, dependerán los resultados que todos demandamos, particularmente el sector privado mexicano

**Francisco Javier Escobedo Ortega**  
Presidente de CIMAAMBI

La PRODECON más que un obstáculo es un aliado para el IMSS:

**Daniel Karim Toussaint**



El Estado mexicano está obligado a crear mecanismos para que cualquiera pueda acudir ante un tribunal

**Juan Manuel Arreola Cuevas**

Es imprescindible un órgano independiente que incluya el respeto íntegro de todos los derechos de los contribuyentes

**Isabel Guadalupe Martín**



La función primordial de la PRODECON frenar el abuso de la autoridad, pero no evitar su ejercicio

**Guillermo Anaya**  
Subsecretario de Negocios de la SEP

