



Prodecon

**Panorama de la Situación
de los Contribuyentes
en México**

**Serie de Cuadernos de la Procuraduría
de la Defensa del Contribuyente**

Número

PROTEGE • DEFIENDE • OBSERVA



Presentación

Promover una nueva cultura contributiva entre la sociedad mexicana es uno de los principales objetivos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Resulta por tanto de vital importancia la difusión de los estudios, análisis e investigaciones que la Prodecon como organismo técnico especializado en los derechos de los contribuyentes, realiza de manera permanente acerca de la obligación ciudadana de contribuir y sobre los derechos fundamentales que, en correlación, deben ser reconocidos y garantizados a quienes con sus contribuciones sostienen el gasto público de México.

La función de estos cuadernos es presentar estudios jurídicos y constitucionales con visiones multifacéticas sobre temas tributarios, sin descuidar aspectos éticos y humanistas, ya que se trata de documentos sobre temas actuales, relevantes y de utilidad para los contribuyentes, los estudiosos en la materia y los ciudadanos en general.

Se pretende con esta Serie de Cuadernos que el lector encuentre una herramienta de interés y utilidad que le permita un mayor acercamiento a la nueva cultura contributiva.

Diana Bernal Ladrón de Guevara
Procuradora de la Defensa del Contribuyente

Panorama de la Situación de los Contribuyentes en México



Colaboradores:
Diana Bernal Ladrón de Guevara
Marco Antonio Padilla Figueroa
Verónica Pérez Romo

ÍNDICE

Introducción.....	1
Falta de visión a largo plazo.....	2
Inequidad tributaria.....	3
Facultades de fiscalización.....	5
Garantía del interés fiscal.....	6
Embargos en cuentas bancarias.....	7
I) Embargo precautorio.....	7
II) Embargo como medio de pago.....	8
Devoluciones.....	9
Diferendos entre autoridad fiscal y contribuyentes. Ausencia de medios alternativos.....	10
La interpretación de la norma tributaria. Artículo 5 del Código Fiscal de la Federación.....	12
Conclusión.....	13
Citas.....	14

Introducción

Cumplir con las obligaciones que la ley establece para los pagadores de impuestos en México, no es tarea fácil; la excesiva y compleja regulación dificulta la determinación y entero de las contribuciones implicando altos costos y constituyéndose en un factor de desaliento en el cumplimiento.

Los contribuyentes tienen que cumplir con las obligaciones derivadas de diversos impuestos: el Impuesto sobre la renta (ISR), el Impuesto empresarial a tasa única (IETU), el Impuesto al valor agregado (IVA), el Impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), entre otros, cuyos mecanismos de determinación son distintos, ocasionando un esfuerzo administrativo adicional.

Las dificultades de los causantes comienzan con el trámite de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes y su respectiva incorporación a determinado régimen fiscal, se agudizan al identificar sus obligaciones tributarias, determinar y enterar correctamente sus impuestos e, incluso, continúan a veces aun extinguidas sus obligaciones.

Cumplir con las disposiciones tributarias adecuada y oportunamente requiere instrumentar una contabilidad especial para efectos fiscales, con adición a la financiera; controlar sus ingresos con base a flujo de efectivo para calcular el Impuesto al valor agregado y el Impuesto empresarial a tasa única y con base a devengado para el Impuesto sobre la renta; cumplir con requisitos adicionales para hacer efectivas las deducciones; presentar numerosas declaraciones provisionales, anuales e informativas; así como integrar una estructura informática mínima para emitir la facturación electrónica y, en su caso, retener y enterar impuestos de terceros, amén de dictaminar cuando proceda sus estados financieros para efectos fiscales por contador público registrado.

Por si fuera poco la norma tributaria presenta diversas complejidades en su interpretación, provocando divergencias de criterios entre los causantes y sus asesores fiscales, por una parte, y las autoridades fiscales federales por la otra, así como por los diversos tribunales federales con competencia en la materia.

Un reciente estudio económico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹ (OCDE), muestra que la recaudación tributaria de nuestro país en el año de 2008 fue de 16.91% del producto interno bruto (PIB)², lo cual representa una tasa por debajo del promedio de 34.82% de los países que integran dicha Organización.

Por otra parte, la publicación³ elaborada por el Banco Mundial, la International Finance Corporation y PricewaterhouseCoopers International, basada en los resultados obtenidos del reporte de *"Doing Business 2011 del Banco Mundial"*, que abarca el estudio de los sistemas fiscales de 183 países en el periodo de 2004 a 2010, muestra el impacto que en los negocios ocasiona el costo de los impuestos y las cargas para cumplir con las obligaciones fiscales. De esta publicación se desprende que México tiene una compleja carga administrativa por el lugar en que se ubica en el comparativo con las otras economías que incluye dicho estudio, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Concepto	Lugar que Ocupa México
Facilidad de Pago de Impuestos	107
Número de Impuestos a Pagar	7
Tiempo para Cumplir con el Pago	155
Tasa Total de Impuestos	138

En resumen, la complejidad de nuestro sistema tributario se advierte como un factor determinante para el bajo nivel de recaudación, por lo que es evidente que México necesita lograr una simplificación legal y administrativa que facilite el pago de los impuestos y que a su vez propicie una recaudación equilibrada para fortalecer el sistema tributario.

La reforma fiscal estructural continúa permanentemente aplazada por qué no se han alcanzado los acuerdos políticos necesarios, pese a que todos los interlocutores coinciden en su necesidad.

Falta de Visión a Largo Plazo

La facultad legislativa en materia tributaria, sin duda, es de especial importancia debido a que sólo a través de ésta es que se establecen cargas fiscales a los particulares, según mandata el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Por medio del proceso legislativo se lleva a cabo la estructuración y diseño del sistema tributario mexicano y se consolidan las bases de la actividad financiera del Estado.

Las disposiciones fiscales sufren múltiples y continuas reformas legales motivadas porque a través de las mismas se quieren resolver las problemáticas a las que se va enfrentando el proceso recaudatorio, esto genera incertidumbre a los particulares, como empresarios e inversionistas, que se ven en la imposibilidad de elaborar una sólida planeación a largo plazo.

La inversión productiva es ya de por sí difícil en México y tiene que sortear una serie de problemas económicos y regulatorios, si a ello se suman los cambios constantes en la legislación fiscal, el ambiente se torna aún más complejo.

Los derogados impuestos, sustitutivo del crédito al salario y a la venta de bienes y servicios suntuarios son un triste ejemplo de lo anterior pues fueron cuestionados en cuanto a su constitucionalidad*, esto sin considerar la excesiva regulación administrativa que originó su puesta en práctica, así como los esfuerzos y costos que implicó para los contribuyentes su aplicación y cumplimiento. Si bien la política fiscal, inserta en la globalización y la constante transformación de los mercados, implica dinamismo, ello no debe ser obstáculo para consolidar como nación una política fiscal consistente y de largo plazo que apoye la sustentabilidad del país.

Además de las inconveniencias que la falta de una política fiscal a largo plazo ocasiona en la planeación estratégica de los sectores productivos, sucede también que al agotarse las medidas o soluciones legislativas de corto plazo, se origina que el sistema se

tenga que ir adecuando y regulando por la propia Administración Tributaria, mediante la emisión de reglas de carácter general o criterios normativos, complicando aún más el panorama.

Por sólo mencionar un ejemplo, antes de la entrada en vigor del Impuesto empresarial a tasa única (2008) ya se habían emitido 25 reglas en la Resolución Miscelánea Fiscal para hacer factible su aplicación y entero; mientras que para el 2011 el número se incrementó a 32.⁵ Admirablemente la Ley del IETU sólo cuenta con 19 artículos.

Se produce así un círculo vicioso, pues se ha vuelto común en la práctica de la Administración Tributaria, la excesiva regulación, la cual a su vez trae consecuencias jurídicas graves al maximizar la complejidad del sistema contributivo, atentando contra la simplificación administrativa y ocasionando que se incremente el costo del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Son muchas las problemáticas que trae consigo la actividad regulatoria de la Administración Tributaria. Por ejemplo, está el caso de la Resolución Miscelánea Fiscal cuyo objeto debiera ser la regulación operativa de lo dispuesto en la norma legal y no la generación de nuevas obligaciones para los contribuyentes, como en varios casos ha sucedido, según lo demuestran los amparos concedidos en contra de la constitucionalidad de algunas normas Misceláneas precisamente por establecer nuevas obligaciones para los contribuyentes.

La falta de visión a largo plazo en materia tributaria ha ocasionado, a la postre, inúmeros problemas políticos, financieros, económicos y jurídicos, implicando costos elevados tanto para el Estado, como para los contribuyentes.

Inequidad Tributaria

Puede decirse que gran parte de la población tiene la percepción de que el sistema tributario nacional es inequitativo debido a que les otorga un trato preferencial a diversos grupos de contribuyentes o bien a determinadas personas.

Adicionalmente en una encuesta realizada por el SAT a 1600 ciudadanos acerca de las causas por las que en México las personas no pagan impuestos, se obtuvo que los motivos son: *i) porque es muy difícil, ii) porque no pasa nada si no se paga, iii) porque si se paga, el Gobierno se lo roba o no lo usa correctamente y iv) porque no existe una cultura de contribuir.*⁶

Percepción que en parte se justifica por el desconocimiento de la mayoría de los contribuyentes respecto del propio sistema tributario, así como de la administración y destino de los recursos públicos.

Por lo que respecta al trato preferencial, la Ley del Impuesto sobre la Renta establece diferentes regímenes fiscales de excepción, entre los que destacan los siguientes: *i) régimen de pequeños contribuyentes, ii) régimen de consolidación fiscal, iii) régimen simplificado para autotransportistas y sector primario y iv) régimen de las personas morales con fines no lucrativos.*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estimó que los regímenes fiscales especiales representarán en este ejercicio de 2011 un gasto fiscal aproximado de 512 mil millones de pesos, (lo que constituye más de la mitad de la recaudación del ISR) es decir, 3.79% del PIB.⁷

Los regímenes especiales mencionados, sin bien otorgan un trato diferenciado, no puede decirse que resulten injustos en todos los casos; no obstante, el abuso de algunos sectores de los beneficios previstos en dichos regímenes, ocasiona que “los contribuyentes ordinarios”, tengan la idea de que son ellos los que soportan la mayor carga tributaria. Aunado a lo anterior, hay una percepción ciudadana de que la autoridad fiscal es benevolente o poco dispuesta a fiscalizar a ciertos sectores o personas, ya sea por su peso político, económico o social. Igualmente se percibe la incapacidad técnica y material de la autoridad para fiscalizar a grandes sectores de contribuyentes.

Claro ejemplo de ello lo constituye la economía informal, que

impacta negativamente en la actividad económica regulada del país, y por lo tanto, en la generación de empleos formales y en la recaudación tributaria, contribuyendo a la percepción de impunidad con que puede operar el sistema fiscal.

El SAT publicó en su página de internet⁸ que tiene registrados a 34'104,000 de contribuyentes, de los cuales 32'797,000 son personas físicas; por lo que si se considera que las personas que trabajan en la informalidad son 12'844,580⁹, que equivale al 39% de las personas físicas inscritas, resulta evidente el alto porcentaje de evasión.

Son muchos los factores que dan origen a la informalidad: la falta de cultura contributiva, el contrabando, piratería y tráfico de mercancías robadas, la complejidad tributaria de las leyes fiscales, el desempleo y la insuficiencia en la transparencia y redición de cuentas del gasto público, entre otros.

La informalidad compite deslealmente con la economía formal, frenando el desarrollo sustentable del país, lo que repercute en la imposición de mayores cargas tributarias a los contribuyentes llamados "cautivos", que a su vez se trasladan a la informalidad, generándose un círculo vicioso que afecta a todo el sistema tributario.

No pasa desapercibido el esfuerzo realizado para combatir la informalidad a través de la instrumentación del Impuesto a los depósitos en efectivo, que fue introducido en el sistema tributario como un método para evitar las prácticas evasivas y elusivas, es decir, que el gravamen sería un instrumento para detectar operaciones no reportadas por los contribuyentes o por quienes ni siquiera se han dado de alta en el padrón.

Sin embargo, de acuerdo con el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, en ese año no se efectuaron actos de fiscalización que tuvieran por origen situaciones detectadas a través del IDE y en consecuencia no se determinaron créditos fiscales¹⁰, haciendo nugatoria la finalidad del impuesto, que se insiste, es la ampliación de la base de causantes para combatir la informalidad y no únicamente un aumento en la recaudación.

Facultades de Fiscalización

El Fisco Federal, en razón del principio de autodeterminación de las contribuciones, se encuentra obligado a ejercer sus facultades de comprobación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

Sin embargo, las autoridades insisten en la necesidad de contar cada vez con un mayor número de este tipo de atribuciones, pero lo cierto es que al día de hoy, gozan ya de numerosas e importantes potestades para llevar a cabo su labor, incluso, se puede afirmar que las facultades de fiscalización previstas en las leyes son muchas y muy variadas.

Del análisis sucinto de las principales leyes fiscales federales¹¹, se tiene que las autoridades cuentan con más de 40 facultades de fiscalización, las cuales van desde la revisión de gabinete, hasta la inscripción obligatoria en el Registro Federal de Contribuyentes de aquellos causantes que son omisos en el cumplimiento de dicha obligación.

Por lo que resulta indispensable llevar a cabo una revisión de las facultades existentes para evaluar, en primer lugar, si han sido ejercidas y, en segundo término, si han sido administradas de manera eficiente. En forma ejemplificativa pueden citarse los casos de las facultades concedidas para: *i)* determinar la simulación de actos jurídicos exclusivamente para efectos fiscales en operaciones entre partes relacionadas con residentes en el extranjero, *ii)* estimar como ingresos acumulables las erogaciones de una persona física (no empresarial) cuando son superiores a sus ingresos declarados y *iii)* la inscripción obligatoria en el Registro Federal de Contribuyentes de quienes, de conformidad con las disposiciones fiscales, deben estarlo y no cumplan con este requisito.¹² Facultades que por su propia naturaleza podrían resultar de especial significación e importancia en la actividad recaudatoria del Fisco Federal y que sin embargo no se tiene noticia de que hayan sido ejercidas hasta la fecha.

Otro tema es la discrecionalidad de la autoridad fiscal al momento de establecer las directrices que la lleven a determinar los sectores, tipos o entidades de contribuyentes a quienes resulta estratégico fiscalizar. Así, el artículo 42-A del Código Fiscal de la Federación (CFF), faculta a la autoridad para solicitar información a los contribuyentes con objeto de planear y programar actos de fiscalización, sin embargo, no establece ningún parámetro de selección a un contribuyente o grupo de contribuyentes, respecto de otros semejantes, lo que ocasiona que la actividad fiscalizadora se centre en los mismos grupos cautivos, dejando de verificar a otros sectores como lo son los denominados informales.

Garantía del Interés Fiscal

La garantía del interés fiscal constituye un medio para asegurar el cumplimiento del crédito determinado por la Administración Tributaria, sin embargo, en la práctica los contribuyentes enfrentan diversos problemas.

Si bien la garantía del interés fiscal suspende la exigibilidad del crédito, las autoridades pueden iniciar el procedimiento administrativo de ejecución (PAE) respecto de créditos por los que ya se ofreció la garantía del interés fiscal, sin que se haya aceptado aún formalmente; contraviniendo con esta interpretación el texto expreso del artículo 99 del Reglamento del CFF, que dispone que una vez ofrecida la garantía, se suspende la exigibilidad del adeudo hasta en tanto no se determine su procedencia.

Aunado a ello, la autoridad antes de aceptar la garantía ofrecida la somete a un proceso de "precalificación", figura que no está prevista en la ley y que por ende no suspende los plazos para hacer efectivo el crédito. Cabe mencionar que el CFF prevé dos plazos para constituir la garantía del interés fiscal: de 30 días en el artículo 141 y de 45 días en el artículo 65, sin que se advierta motivo o razón para ello.

Otra problemática que enfrentan los contribuyentes es la sustitución de la garantía cuando la autoridad fiscal previamente embargó sus cuentas o depósitos bancarios, ya que en estos casos no se da oportunidad a los contribuyentes de señalar los bienes que servirán como caución.

También se da el caso del rechazo de la garantía consistente en un inmueble por tener gravámenes previos, a pesar de que la ley permite este tipo de garantía, siempre y cuando la suma del monto total de dichos gravámenes y el interés fiscal a garantizar no exceda del 75% del valor del inmueble.

Otro supuesto que perjudica a los contribuyentes es cuando no se les da oportunidad de ofrecer caución una vez que se ha resuelto el recurso de revocación, en virtud de que en la práctica se procede inmediatamente al embargo en el momento en que se notifica

al contribuyente la resolución que confirma el acto, siendo que aún no se trata de una resolución firme pues los contribuyentes todavía cuentan con un plazo de 45 días para impugnarla por la vía contenciosa administrativa.

Adicionalmente los contribuyentes enfrentan otras problemáticas:

- Embargo precautorio de cuentas bancarias, aunque constituye ya un medio de garantía¹⁹, no se estima suficiente para otorgar la suspensión definitiva del PAE.
- Los contribuyentes declaran bajo protesta de decir verdad que los bienes embargados son los únicos que posee, y la autoridad ejecutora no suspende el PAE por considerarlos insuficientes; siendo que el CFF obliga a la Administración Tributaria a tener por garantizado el crédito fiscal en este supuesto.
- La autoridad considera que el embargo trabado sobre bienes de los contribuyentes no satisface el interés fiscal sin que la propia autoridad demuestre la insuficiencia del embargo.

Embargos en Cuentas Bancarias

Uno de los principales problemas con el que se enfrentan actualmente los contribuyentes son los embargos de cuentas o depósitos bancarios que están practicando las autoridades fiscales.

i) Embargo Precautorio:

Un primer supuesto es el previsto en el artículo 40, fracción III, en relación con el 145-A, del CFF, que prevé el aseguramiento precautorio de los bienes de los contribuyentes, cuando impidan, obstaculicen o se opongan al ejercicio de las facultades de fiscalización de las autoridades.

Este aseguramiento precautorio, sin embargo, no puede ser usado de manera general e indiscriminada, pues la norma lo prevé únicamente como un mecanismo de excepción. Lo contrario implicaría un abuso de esa facultad por parte de las autoridades.

Es fácil comprender la angustia y graves inconvenientes económicos que genera a los contribuyentes el embargo de sus cuentas bancarias, especialmente cuando se efectúa sin que las autoridades hayan iniciado el ejercicio de sus facultades de fiscalización, y sin que se acredite fehacientemente que los contribuyentes embargados hayan impedido el inicio del ejercicio de esas facultades.

Se genera mayor incertidumbre pues este tipo de embargos se ordenan sin siquiera notificar previamente a los causantes de la inmovilización de sus cuentas bancarias, sino que aquéllos se enteran cuando quieren disponer de sus recursos.

Se suma a lo anterior la circunstancia de que el embargo precautorio es una facultad discrecional. La norma, sin embargo, no prevé cómo se acredita fehacientemente que el pagador de impuestos se opuso o impidió el inicio de las facultades, ni cómo se califica por la autoridad la existencia del riesgo inminente, lo que incide en mayor inseguridad jurídica.

Incluso el Pleno de nuestro Máximo Tribunal ha declarado inconstitucional el aseguramiento precautorio cuando se utiliza como mecanismo de garantía para futuros e inciertos créditos fiscales, ya que se traduce en una violación a lo

dispuesto en el artículo 16 constitucional, al permitirse la traba del aseguramiento respecto de un crédito fiscal cuyo monto aún no ha sido determinado, porque no puede actualizarse de esa forma la presunción de que se vaya a evadir.¹⁴

ii) Embargo como medio de pago:

El segundo supuesto que interesa destacar es el embargo como medio de pago de créditos, el cual es legalmente procedente cuando el débito fiscal es exigible, su pago fue requerido y no se acredita que se efectuó (151 del CFF). Sin embargo, este procedimiento de pago no es del todo claro, lo que propicia la existencia de actos arbitrarios y genera incertidumbre en los contribuyentes.

El CFF prevé la posibilidad de garantizar o pagar el crédito con el embargo de bienes propiedad de los contribuyentes siguiendo el orden previsto en el artículo 155 del Código Tributario, que dispone que la persona con quien se entienda la diligencia tendrá derecho a señalar los bienes sobre los que el embargo se debe trabar. No obstante, la autoridad llega a inmovilizar las cuentas bancarias de los contribuyentes sin darles la posibilidad de este señalamiento, es más, embarga las cuentas de manera directa sin hacerlo de su conocimiento previo, cuando el crédito ya es exigible.

Atendiendo a que los recursos financieros de los contribuyentes son, sin duda, imprescindibles para la realización de sus actividades, las autoridades fiscales debieran actuar tratando de causarles la menor afectación posible, pues al impedirles disponer de sus activos financieros, se pueden originar graves consecuencias, como el incumplimiento de las obligaciones contraídas por los contribuyentes, que resultan fundamentales para su actividad.

Por el contrario, las autoridades deben garantizar el derecho de los contribuyentes de que *“...las actuaciones de las autoridades fiscales que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que les resulte menos onerosa”* previsto en el artículo 2, fracción IX, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Es decir, someter a los contribuyentes a una práctica tan severa en forma indiscriminada, da como resultado afectaciones que pueden ser trascendentales para la empresa o actividad económica del contribuyente así tratado.

Devoluciones

La devolución de saldos a favor de los contribuyentes constituye un derecho de especial relevancia en cualquier sistema impositivo. Representa un equilibrio en la relación jurídico tributaria, en razón de que permite a los contribuyentes recuperar las cantidades pagadas indebidamente o en exceso y ajustar proporcionalmente el monto de los tributos enterados, logrando a la vez que el Estado perciba sólo los recursos que por ley le corresponden.

No puede desconocerse la importancia que representa para los pagadores de impuestos obtener la devolución de sus saldos a favor en el menor tiempo posible.

La devolución de cantidades enteradas origina que la Administración Tributaria se ve obligada a regresar dinero que ya recaudó, lo que puede implicar una gran responsabilidad en su autorización. Tampoco puede desconocerse que contribuyentes sin escrúpulos utilizan las devoluciones para obtener beneficios indebidos por saldos inexistentes. Tal situación ha ocasionado una sobre regulación de esta figura, por lo que cada ley impositiva prevé reglas especiales.

La forma en que se determina y acredita el Impuesto al Valor Agregado (IVA) genera saldos a favor de muchos contribuyentes; por ejemplo causantes que tributan a tasa 0% y a las empresas de nueva creación que tienen altos costos de inversión y por lo tanto gastan más de lo que venden.

Los contribuyentes tienen la posibilidad de solicitar la devolución de sus saldos a favor por concepto de IVA (artículo 14 del Reglamento del CFF) a través de una declaratoria elaborada por contador público, lo que se supone facilita el trámite, al ser una certificación de la existencia del saldo a favor; sin embargo, la declaratoria ha perdido eficacia porque la autoridad fiscal requiere, en revisión, a los contribuyentes las documentales que soporten casi la totalidad de la información, lo que supone una carga adicional a los causantes sin que obtengan mayores beneficios.

En los casos en que la autoridad fiscal niega a los contribuyentes su devolución de IVA por no cumplir con las formalidades, no sólo afecta de manera directa al contribuyente que no puede recuperar el IVA que ya pagó vía proveedores, sino que distorsiona la naturaleza del gravamen como una contribución al consumo, pues quien lo termina soportando es el intermediario en la cadena productiva.

El Impuesto sobre la renta presenta similares problemáticas de sobre regulación para obtener un saldo a favor y de falta de oportunidad en la devolución del saldo correspondiente. Un ejemplo de ello es el caso de las personas físicas que perciben ingresos por sueldos y salarios, a quienes para obtener la devolución de su impuesto se les condiciona al cumplimiento de obligaciones a cargo de un tercero, su empleador, ya que si éste no presenta su declaración anual informativa de sueldos y salarios o no expide las constancias de retención correctamente, se le niega la devolución al trabajador.

Las devoluciones del Impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) se han vuelto una carga administrativa y financiera más para las empresas a las que se les retiene, toda vez que si quieren la devolución mensual tienen que hacerlo mediante declaratoria de contador público (artículo 8 de la Ley del IDE) y si no quieren cubrir este costo, deben esperar para solicitarla por la vía convencional en la declaración del ejercicio.

Son muchos los requisitos para el ejercicio de este derecho; como llenar formatos en papel y electrónicos con sus respectivos anexos, presentar copias de documentación, etc., a lo que se tiene que agregar que en ocasiones la autoridad fiscal efectúa requerimientos de información adicional.

La solicitud de devolución de los impuestos debiera ser un procedimiento ágil, expedito y sencillo. Es cierto que en los últimos años la Administración Tributaria ha mejorado sus procesos y plazos con la instrumentación de la devolución automática, sin embargo, aún subsisten casos de demoras y negativas sin sustento legal.

Diferendos entre Autoridad Fiscal y Contribuyentes

Ausencia de Medios Alternativos

La complejidad de las normas tributarias, origina interpretaciones divergentes sobre su contenido, alcance y aplicación, generando numerosas controversias y propiciando la inseguridad jurídica de los contribuyentes.

Nuestro sistema tributario no reconoce Medios Alternativos de Solución de Controversias (MASC). La consulta prevista en el artículo 34 del CFF es la única vía que se prevé para que el causante conozca el criterio de la autoridad respecto de un asunto real y concreto y con ello pueda evitar futuras controversias que le originen altos costos.

Actualmente las consultas, con la reforma sufrida por el citado artículo 34 en el 2007, ya no vinculan a los contribuyentes, pues el texto legal dispone expresamente que no serán impugnables, lo que restó efectividad a la figura, ya que a partir de la modificación legal disminuyó considerablemente la presentación de consultas.

Representa lo anterior un grave retraso en la relación jurídico tributaria, pues en lugar de avanzar para lograr la interacción eficaz entre los contribuyentes y la autoridad fiscal en vistas a la conciliación de sus legítimos intereses antes de la generación de la controversia, se está actualmente en el polo opuesto, pues no existe medio alguno que permita la adopción de cualquier especie de "acuerdo previo" entre Fisco y los contribuyentes.

Como consecuencia se ha judicializado toda controversia o diferendo entre las partes, con lo gravoso que esto resulta debido a los altos costos tanto para los contribuyentes como para la autoridad, el largo tiempo que normalmente dura la controversia y la inseguridad e incertidumbre jurídicas que ello conlleva, esto sin mencionar que los créditos fiscales son objeto de actualización permanente y que traen aparejada ejecución, a menos de que se otorgue la garantía respectiva.

Es interesante hacer mención que el artículo 33-A del CFF prevé la denominada "*justicia de ventanilla*", que permite a los contribuyentes aclarar *i)* los requerimientos que por la omisión en la presentación de declaraciones, avisos y documentos les efectúen las autoridades fiscales; *ii)* la imposición de determinadas multas, y *iii)* algunas infracciones relativas al cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Sin embargo, no se tiene conocimiento, ni se encontraron registros oficiales que demuestren el ejercicio de dicha atribución, con lo que se desaprovecha una vez más la oportunidad para que, previo al inicio de la controversia o desacuerdo, exista una aclaración entre los contribuyentes y el Fisco Federal, en asuntos que por su propia naturaleza pudieran fácilmente resolverse de manera ágil y ejecutiva.

Por otra parte, los causantes antes de acudir a dirimir sus controversias ante los tribunales jurisdiccionales, tienen la posibilidad de intentar ante la propia autoridad el recurso administrativo previsto en el artículo 116 del CFF.

El recurso de revocación otorga a los contribuyentes la oportunidad de resolver sus conflictos con el Fisco Federal, y a su vez a éste de corregir los posibles vicios que se deriven de sus actuaciones, antes de acudir a los tribunales. Sin embargo, en la práctica ha perdido efectividad, toda vez que la mayoría de los asuntos se resuelve desfavorablemente para los contribuyentes.

Situación que se origina, sobre todo, por la estricta normatividad interna de la Administración Tributaria, a más de que, por disposición expresa de la ley, la autoridad administrativa no está obligada a observar y aplicar la jurisprudencia dictada por los tribunales; por lo tanto, la única opción que les resta a los contribuyentes para resolver sus conflictos es acudir a la controversia judicial.

Por último, podemos aludir a la reconsideración prevista en el artículo 36 del CFF, que opera como una facultad discrecional de la autoridad fiscal para revisar aquéllas resoluciones definitivas en contra de las cuales los contribuyentes no hubieren interpuesto medio de defensa una vez transcurridos los plazos para presentarlos y sin que haya prescrito el crédito fiscal, siempre y cuando acrediten fehacientemente que se emitieron en contravención a las disposiciones fiscales. Sin embargo, no se conocen registros del ejercicio de esta facultad que también podría ser un instrumento valioso para proveer acuerdos posteriores entre Fisco y contribuyentes.

En resumen, en la actualidad se carece en forma absoluta de medios o vías que permitan el arreglo entre contribuyentes y autoridades antes de que se produzca la controversia (acuerdos previos), o bien, emitido el acto administrativo, tampoco se cuenta con medios alternativos de solución de controversias (MASC), sin que además esté funcionando en forma eficaz el recurso en sede administrativa.

La Interpretación de la Norma Tributaria

Artículo 5 del Código Fiscal de la Federación

La norma fiscal, especialmente la que establece los elementos del impuesto, es una norma que se caracteriza no sólo por su complejidad y tecnicismos, sino por contener también varios “conceptos jurídicos indeterminados” (como por ejemplo el concepto de gastos estrictamente indispensables utilizado por la LISR), por lo que al ser interpretada por los órganos jurisdiccionales, las autoridades, los contribuyentes y sus asesores, adquiere diversos sentidos que en ocasiones pueden resultar contradictorios.

El artículo 5 del CFF dispone que las normas que establezcan cargas para los particulares así como las que señalen excepciones a las mismas son de aplicación estricta. Sin embargo, la SCJN ha definido en numerosas tesis que la norma puede interpretarse por cualquier método, pero que debe ser aplicada de manera estricta o restrictiva.¹⁵

Actualmente coexisten diversas formas de interpretación de la norma fiscal, ya que en algunos precedentes judiciales se ha llegado a considerar que es preferente el contenido sustancial y económico incluso sobre las mismas expresiones formales y literales de la norma.¹⁶ Debe recordarse que la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados ha rechazado diversas propuestas para modificar el artículo 5 del CFF, las cuales incluían precisamente el principio denominado “preeminencia del fondo sobre la forma”; por lo que es obligado preguntarse hasta qué grado son válidas interpretaciones judiciales que acogen un principio que no sólo no está incorporado en nuestra legislación, sino que fue expresamente rechazado por el órgano legislativo.¹⁷

Este tipo de interpretación novedosa coexiste con exégesis ortodoxas que se circunscriben al texto de la ley y su contenido literal, junto con otras más equilibradas que toman en cuenta métodos tradicionales de interpretación, tales como atender a la intención del legislador así como a la interpretación sistemática de la norma no sólo dentro de la ley que la contiene sino en relación con todo el orden jurídico.

La falta de uniformidad en los métodos utilizados para interpretar la norma fiscal obra en perjuicio de los contribuyentes ya que genera inseguridad jurídica, pues el tipo de método interpretativo utilizado puede llegar a determinar si la norma se aplica en un sentido o en otro.

El contribuyente debe contar con la debida seguridad y certeza jurídicas para establecer con el menor margen de duda la forma y términos en que debe tributar. La relación jurídico-tributaria debe estar rigurosamente ceñida a la norma jurídica, fuente exclusiva de su generación.

El problema radica en la proliferación de criterios con relación a la forma de interpretar las disposiciones tributarias. Los contribuyentes pueden ver lesionada su esfera jurídica a raíz de la forma en que la autoridad o el órgano jurisdiccional traducen la hipótesis jurídica que suponen aplicable al caso concreto.

La confusión y diversidad de criterios imperante en materia de interpretación de normas fiscales lesiona el derecho de los pagadores de impuestos a la certeza y seguridad jurídicas consagradas en el artículo 14 de la CPEUM, generando un sistema tributario mucho más complejo y menos amigable para el contribuyente.

Conclusión

En opinión de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, existen grandes áreas de oportunidad en la mejora del sistema tributario; de manera ejemplificativa podemos destacar la instrumentación de una política fiscal a largo plazo, la simplificación administrativa, el ejercicio efectivo de las facultades de comprobación existentes y la delimitación eficaz de su aplicación; así como la necesidad de avanzar en la adopción de soluciones alternativas a los problemas entre el fisco y los contribuyentes.

Se considera que contamos con pocos impuestos federales, ya que nos situamos en el séptimo lugar en la comparación con 183 países¹⁸, sin embargo esta situación no se refleja en el tiempo que ocupan los contribuyentes en cumplir con sus obligaciones, pues estamos en el lugar 155.

Lo que impacta en la recaudación nacional, que a pesar de lo elevado de las tasas de los impuestos en México (lugar 138), en 2010 representó el 10.4% del PIB, lo que nos sitúa por debajo del promedio de los países que integran la OCDE; sin mencionar el costo que representan los regímenes fiscales especiales al país.

Sin duda, ello desmotiva a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, tal como se advierte del alto número de personas que trabajan en la informalidad (12'844,580) y el bajo número de contribuyentes registrados en el padrón (34'104,000).

De manera paralela resulta necesario generar una cultura contributiva que coadyuve a establecer un sistema tributario más equitativo y justo para todos los pagadores de impuestos.

CITAS

1 OCDE (2011), Estudios económicos de la OCDE: México 2011, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>

2 Este dato incluye los ingresos provenientes del régimen fiscal de PEMEX ya que según el último documento oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado: "El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU): Un diagnóstico a tres años de su implementación", los ingresos tributarios representan tan sólo 10.4% del PIB.

3 Paying Taxes 2011 "The global picture", www.pwc.com/payingtaxes

4 El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día trece de mayo del 2003 resolvió que el Impuesto sustitutivo del crédito al salario transgredía las garantías tributarias, aprobando la tesis jurisprudencial número 11/2003, cuyo rubro establece: "IMPUESTO SUSTITUTIVO DEL CRÉDITO AL SALARIO. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA QUE LO ESTABLECE, EN VIGOR A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE DOS MIL DOS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA." Por otro lado, en sesión del 19 de noviembre del 2002, resolvió que el Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios devenía Inconstitucional, aprobando la tesis Jurisprudencial 51/2002, de rubro siguiente: "CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 8o. TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO A LA VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Suntuarios, ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE DISCUTIDO PRIMERO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS."

5 Índice de la Resolución Miscelánea Fiscal 2008 y la Resolución Miscelánea Fiscal 2011 publicadas en la página web del Servicio de Administración Tributaria.

6 Cfr. Hinojosa Cruz, Adriana Verónica. Evasión y Elusión fiscal: su abordaje a través de la integración de una nueva estrategia educativa. Ponencia sostenida en el Congreso Virtual Interinstitucional: Los Grandes Problemas Nacionales. Consultable en: <http://www.diputados.gob.mx/cedla/sia/redipal/CVI-15-08.pdf>

7 Presupuesto de gastos fiscales para el ejercicio de 2011. Consultado en la siguiente dirección electrónica: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2011.pdf

8 Correspondiente al 1er. trimestre de 2011. Fuente: www.sat.gob.mx

9 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estadísticas 1er. Trim.2011.

10 Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, consultable en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009I/Tomos/Tomo2/2009_0383_a.pdf

11 Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

12 Facultades establecidas en los artículos 213 y 107 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 42, fracción V, último párrafo del Código Fiscal de la Federación. Es importante hacer mención que no se encontraron datos oficiales sobre el ejercicio de estas facultades.

13 Vid. 1. Registro No. 174734, RUBRO: EMBARGO PRECAUTORIO DE CUENTAS BANCARIAS. ES PROCEDENTE DECRETAR LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA, SIN QUE SEA NECESARIO EXIGIR QUE SE GARANTICE EL INTERÉS FISCAL EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO, DEBIDO A QUE DICHO EXTREMO YA SE ENCUENTRA ASEGURADO MEDIANTE AQUEL GRAVAMEN DE CARÁCTER PREVENTIVO, LOCALIZACIÓN: 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXIV, Julio de 2006; Pág. 1205; [T.A.]; Registro No. 174734, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Julio de 2006, Página 1205, Tesis Aislada en Materia Administrativa.

14 Jurisprudencia número: P/J. 88/97. Con rubro: "EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL." Dictada por el Pleno de la SCJN, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página: 5 en la Novena Época. Registro: 197362.

15 Sobre el tema véanse las siguientes Tesis de Jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN "INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES QUE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA", "CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ESTRICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTRAÑAR SU SENTIDO" y "LEYES FISCALES QUE IMPONEN CARGAS A LOS PARTICULARES, INTERPRETACIÓN DE"

16 Cfr. la tesis: "INTERPRETACIÓN DE HECHOS Y NORMAS EN MATERIA TRIBUTARIA. ES PREFERENTE EL CONTENIDO SUSTANCIAL ECONÓMICO A LAS EXPRESIONES FORMALES Y LITERALES". Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.

17 Cfr. Iniciativa del Presidente Vicente Fox Quesada para plantear el paquete económico 2006.

18 Reporte denominado "Doing Business 2011 del Banco Mundial", elaborado por el Banco Mundial, la International Finance Corporation y PricewaterhouseCoopers International.



Prodecon

Compromisos éticos del contribuyente

uno El contribuyente debe obrar de acuerdo con los principios éticos y morales de la recta razón.

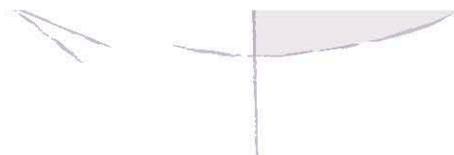
dos El contribuyente tiene la obligación moral de informarse sobre sus responsabilidades fiscales, sus obligaciones y derechos.

tres El contribuyente tiene el derecho de conocer el destino de sus aportaciones, de manera clara y transparente, pero con la conciencia de que no le corresponde en lo personal una contraprestación específica.

cuatro El contribuyente cumplido debe reconocer que su participación lo hace solidario con su comunidad.

cinco El contribuyente honesto es coautor del bien común.

seis El contribuyente justo es partícipe de la distribución de la riqueza de México, y colabora en el desarrollo integral del pueblo mexicano.



E-mail: contacto@prodecon.gob.mx
www.prodecon.gob.mx



Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Visita nuestra página
www.prodecon.gob.mx
y conoce todos nuestros documentos

