

La Evasión Fiscal

Por GERARDO L. PAGAZA

"De todas las partes de la ley, la más efectiva es la vindicatoria, porque es trabajo perdido decir 'haz esto' o 'no hagas aquéllo' si al mismo tiempo no declaramos también "ésta será la consecuencia de que no acates lo dicho".

Blackstone

ELIMINAR la evasión fiscal es un propósito que se debe lograr a corto plazo; la importancia de tal meta radica en los magros recursos con que cuentan los gobiernos de los países subdesarrollados, más aún, cuando están intentando la planificación de sus economías. Hoy todo mundo está anuente en que para planear ha de contarse con recursos suficientes que permitan la acción decisiva por parte del gobierno, cuando menos en aquellos puntos estratégicos.

En los países subdesarrollados, su propia estructura económica y social propicia un mayor grado de evasión fiscal que en aquellos que cuentan con niveles elevados de producción industrial. Explica este fenómeno el efecto que provoca el doble juego de una protección sensible gubernamental hacia las actividades económicas y las elevadas utilidades que en ellas obtienen los inversionistas, en condiciones generalmente poco eficientes del aparato gubernamental de recaudación. La situación descrita priva en todos los países en proceso de desarrollo, y México no es una excepción. Los casos de evasión de impuestos, no solamente comprenden fraudes y engaños para dejar de cubrir los impuestos que marca la ley, sino que incluyen también la falta de presentación de declaraciones, el pago extemporáneo y, por supuesto, la declaración de menores ingresos. Diversas causas subjetivas motivan estas evasiones, como la ignorancia, la mala interpretación de la ley, la apatía y el afán desmedido de lucro. Aun cuando la última causa apuntada es la de primordial importancia, es preciso corregir la totalidad, atacando el problema tanto en sus aspectos subjetivos como en los objetivos.

El cúmulo de vicios que arrastraba nuestro sistema fiscal, por lo que toca al Impuesto sobre la Renta, había provocado una situación de tal gravedad que imposibilitaba una reestructuración sobre bases tan endebles. Incidieron en este caos tanto la debilidad y venalidad de algunos funcionarios del gobierno, como el llamado sistema de calificaciones en que, conscientes ambas partes, calificadores y causantes, de las bases ficticias del sistema, llevaban a cabo una estrategia simplista mediante la cual en vez de contenerla, se propiciaba la evasión.

Para enfrentarse al problema, es necesario ante todo, *desarrollar la cooperación del contribuyente*, es decir, lograr que acate voluntariamente el sistema fiscal, toda vez que con

ello se obtienen mejores resultados que con el sistema más acabado de sanciones. A tal fin ha de buscarse que el causante se compenetre de la política de gasto del gobierno y de nuestras condicionantes históricas para que tome conciencia de los graves problemas de desarrollo que está afrontando el país.

En diversas circunstancias se eleva la conciencia del pueblo en su conjunto; las principales son: a) cuando el gobierno pone en sus manos los elementos de juicio necesarios para adentrarse en la complejidad de los problemas que tiende a solucionar con su política de gasto público. Este es un elemento de política a largo plazo, que incluso puede traer consigo resultados benéficos en otros aspectos de nuestra vida económica y social. b) cuando existe una clara identificación entre las necesidades populares y la acción gubernamental, no sólo en la actitud teórica o formal sino en la práctica. c) cuando el contribuyente dispone de versiones sencillas del sistema impositivo, que hacen hincapié en las obligaciones específicas de cada grupo de causantes. Es indispensable para ello contar con una distribución cuidadosa de formularios de declaración de impuestos, redactados con precisión y claridad, a los que se adjunten instrucciones sencillas y adecuadas. Los puntos anteriores quedan sólo en parte al alcance de la administración gubernamental propiamente dicha, pues en gran medida corresponden a cambios políticos, económicos y sociales que rebasan ampliamente la acción específica de un gobierno. Sin embargo, se observa una gran preocupación en las esferas oficiales por atender estos aspectos subjetivos del problema y se apuntan ya soluciones prácticas: es el caso, por ejemplo, de un nuevo departamento que desde hace algunos meses opera en la Dirección del Impuesto sobre la Renta, cuya función es informar a los causantes y contribuir a una relación directa y de buena fe entre el fisco y ellos. Finalidades semejantes persigue la regularización fiscal, que además tendrá oportunidad de "echar borrón y cuenta nueva" en una nueva forma de relaciones con los causantes.

Sin embargo, sería ingenuo confiar sólo en las medidas persuasivas para resolver a corto plazo el grave problema de la evasión fiscal, sobre todo en los casos de consciente ocultación de datos e incumplimiento de pagos. Es necesario, por tanto, que el sistema administrativo sea lo suficientemente eficaz para detectar la evasión y combatirla. A este respecto,

parece promisorio el hecho de que se esté generalizando el uso de sistemas electrónicos dentro del sector público. Los equipos electrónicos, que han revolucionado las formas de administración en todo el mundo, constituyen una herramienta insustituible y poderosa al permitir el manejo de una gran cantidad de información, con poco gasto y en menos tiempo, de manera fidedigna y efectiva. El uso de estos sistemas tiene como ventaja adicional el tratamiento automático de los problemas, eliminando así factores subjetivos y restringiendo los intentos de complicidad en la evasión. Además hay que tomar en consideración el efecto psicológico, que produce en el causante, la utilización de computadores electrónicos, al asignarles cualidades desusadas de "perspicacia" que generalmente las máquinas no poseen; por tal razón convendría la divulgación intensiva de su empleo. En realidad, las máquinas electrónicas no son otra cosa que valiosos colaboradores del funcionario público, y su cabal aprovechamiento se consigue mediante el uso de métodos estadísticos, labor que debe ser complementada con investigaciones directas por muestreo.

Hasta el momento, no parece haberse logrado un cabal aprovechamiento de los equipos electrónicos disponibles, sobre todo porque no se ha integrado el sistema de información estadística al plan general de administración tributaria.

Otra de las medidas para disminuir las posibilidades de evasión, ampliamente utilizada en Estados Unidos y Suecia, es la retención de impuesto. Su efectividad radica en que se hace copartícipe al causante en la responsabilidad del control de los impuestos. Esto tiene sus aspectos negativos, ya que si la evasión está generalizada, lo que no sucede en los países antes citados, el retenedor obtendrá ventajas ilícitas aprovechando su situación. Esto no invalida las ventajas del método en sí, ya que en todo caso se concentra la responsabilidad en menor número de causantes.

El uso generalizado del sistema de retención de impuestos automatiza su pago, y por tanto, no contribuye a crear conciencia en el causante. Aquí surge una aparente contradicción. Desde el punto de vista de la conciencia tributaria y de la participación del contribuyente en el proceso de política fiscal, probablemente no convenga aplicar impuestos de tal manera que quienes paguen, lo hagan mecánicamente. Sin embargo, a la vista de los resultados se aprecia que, mientras más generalizada esté la retención y se automatice en mayor medida el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tanto menor será el número de casos de evasión y la conciencia se elevará.

Por lo que respecta a las sanciones que se deben aplicar, su efectividad es mayor cuando se cuenta con una situación general sana entre los contribuyentes. La base que ha proporcionado la regularización fiscal parece ser lo suficientemente sólida para permitir el establecimiento de un sistema de sanciones enérgico, cuyo peso se haga sentir más en el aspecto social, toda vez que la evasión de impuestos es un incumplimiento de obligaciones sociales. Tales sanciones deben aplicarse invariablemente y hacerse de conocimiento público, con objeto de que a la pena impuesta se sume una suerte de repudio social. La publicación de listas de contribuyentes sancionados es una medida importante que puede proporcionar resultados altamente satisfactorios, principalmente en el caso de sociedades anónimas que son las más obligadas a cuidar de su prestigio.

Cabe hacer notar que cuando las sanciones son enérgicas se crean incentivos para el soborno, aspecto que ha llegado a dañar seriamente la conciencia pública y el prestigio del aparato oficial; por tanto, parece conveniente que los casos de inmoralidad de funcionarios públicos sean sancionados con igual o mayor rigor que las vulneraciones cometidas por los causantes. Existe una ley de responsabilidades para los funcionarios públicos cuya aplicación debiera ser estricta. Los efectos de un saneamiento en el aparato oficial contribuyen a elevar la conciencia del causante y, además, producen otros resultados positivos de no menor importancia en el panorama político nacional.

En tanto que la evasión de impuestos es una falta de responsabilidad social, las sanciones, además de tener trascendencia pública, deben afectar a los derechos ciudadanos, en el caso de personas físicas, y también a los mercantiles, tanto para éstas como para las personas morales. No se puede pensar, tratándose de personas físicas, en la pérdida del derecho de voto, como sanción, porque nuestra realidad social pone de relieve que todavía existe cierta apatía para ejercer los derechos civiles. Pero sí pudiera recomendarse incluso la

suspensión de la ciudadanía por un plazo proporcional a la falta. Con esto se incapacita al infractor para actuar en la comunidad por su actitud antisocial.

Desde luego la efectividad de las multas monetarias está fuera de discusión. Como elemento coercitivo que es, solamente cabe el sugerir su ampliación, considerándolo como sanción complementaria a la cancelación de licencias de operación y suspensión de derechos ciudadanos.

En la tarea de sanear el sistema fiscal, se contaría incluso con la ayuda de los propios causantes. No es poco frecuente el hecho de que las grandes empresas se quejen de competencia desleal por parte de las pequeñas que, generalmente, evaden impuestos, ya que les permite operar con precios más bajos. No obstante que exista una falacia en tal argumento, de cualquier manera los causantes que cumplen con sus obligaciones fiscales pueden coadyuvar a la disminución de empresas evasoras.

En el caso del pago de impuestos, juega un papel importante el contador público. Esta profesión debería ser desempeñada con un amplio sentido de responsabilidad social; sin embargo, son bastante frecuentes los casos en que el contador público actúa como cómplice del infractor, sirviendo además como asesor "técnico" para llevar a cabo la evasión. Es de sobra conocido el procedimiento de mantener una doble contabilidad para efectos fiscales. Es aconsejable que en este caso se considere seriamente la posibilidad de aplicar sanciones auténticamente drásticas, tal como la cancelación de la cédula profesional del contador público. Esta sanción se fundamenta en el hecho de que tratándose de profesionistas que, habiéndose formado en centros de enseñanza sostenidos por el pueblo en su conjunto, utilizan sus conocimientos técnicos para actuar al margen de los intereses de la comunidad.

El combate sistemático a la evasión debe encauzarse en forma preferente hacia las actividades especulativas, considerando que ellas se apropian de una parte importante del producto social, sin que efectúen función productiva alguna; empero, de aquí no se sigue que esto implique descuido de los demás sectores de la economía donde se esté originando evasión cualquiera que sea su grado. Habrá de entenderse que la situación de estancamiento económico por la que atraviesa el país, requiere el concurso de todos los sectores de la sociedad para alcanzar las metas de desarrollo deseadas. El gobierno deberá obrar con toda energía.

Algunas conclusiones

La breve revisión de problemas vinculados a la evasión fiscal que se presenta en las observaciones anteriores, permite apuntar algunas conclusiones que se esperan útiles para una solución adecuada de este problema.

a) Las medidas de control de la evasión fiscal pueden seguir dos cauces principales: atacar las condiciones subjetivas de la evasión, elevando la conciencia fiscal en el pueblo, y atender las condiciones objetivas mejorando los instrumentos de control.

b) El control directo de la contribución fiscal puede y debe mejorarse mediante un plan integral de administración tributaria, que aproveche eficazmente las máquinas electrónicas que ya posee el gobierno, mediante su apoyo en un sistema adecuado de informaciones estadísticas.

c) Es preciso estudiar nuevas medidas de control de la evasión, aprovechando la experiencia de otros países. Es el caso, por ejemplo, del aumento de la retención de impuestos como práctica común de pago.

d) La aplicación de sanciones debe sistematizarse y ampliarse, controlando su validez universal y equitativa y eludiendo la posibilidad de sobornos y otras formas de anulación de las sanciones, mediante la consumación del control automático por medios mecánicos.

e) El incremento de recursos fiscales que puede lograrse mediante el control de evasores es de tal magnitud (algunas estimaciones llegan a considerar que el valor de la evasión es igual al de la recaudación actual) que la canalización de recursos para este propósito constituye probablemente una de las mejores inversiones públicas, con efectos secundarios —de tipo social y político— sumamente beneficiosos para el país.