

## EL SISTEMA FINANCIERO Y LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA

Juan Manuel ORTEGA MALDONADO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La distribución de la renta a través del sistema financiero mexicano*. III. *Los impuestos con finalidades extrafiscales y su recaudación por el sistema financiero nacional*.

### I. INTRODUCCIÓN

Debe tenerse presente que el tema de este trabajo es la distribución de la renta a través del sistema financiero mexicano; pero tampoco debe perderse de vista que el tema central del Seminario es la reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado. De manera que yo quiero comentar algunas ideas respecto de cómo el sistema financiero, en la reforma hacendaria que se debe discutir dentro de la agenda para la reforma del Estado, podría fungir como un mecanismo eficaz para la distribución de la renta nacional. Por eso he denominado a mi intervención de esta manera: “El sistema financiero y la recaudación impositiva”.

\* Doctor en derecho fiscal por la Universidad Nacional Autónoma de México; doctor en derecho financiero por la Universidad Complutense de Madrid, España; profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Concretamente quiero referirme a dos ideas. La primera pasa por enumerar las estrategias que el Estado debería contemplar para convertir al sistema financiero en detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional y, la segunda lleva la intención de cuestionar si una contribución con fines extrafiscales (como el proyecto de Ley del Impuesto Contra la Informalidad), puede recaudarse a través de las instituciones del sistema financiero sin vulnerar principios constitucionales.

## II. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA A TRAVÉS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

La economía nacional requiere de un sistema financiero eficiente para lograr una mayor capacidad de crecimiento, ya que, entre otras cosas, facilita la canalización de recursos hacia proyectos productivos. Más importante aún es el impacto que puede tener la inclusión de todos los estratos de la población en el proceso de desarrollo económico, al permitir un ahorro bien remunerado, el acceso al crédito y la posibilidad de enfrentar con éxito los diferentes riesgos.

En un sistema financiero eficiente, el financiamiento se asigna a los mejores proyectos, sin importar su tamaño. También abre la posibilidad de acceder a créditos para la educación, lo que mejorará las capacidades e igualará las oportunidades de aquellos individuos que se encuentran en condiciones económicas desfavorables. Un ejemplo claro del impacto positivo que tiene el financiamiento sobre las condiciones de vida de las familias es la mejora en el equipamiento de los hogares asociado con la reciente recuperación del crédito en México. Como resultado de la crisis económica y financiera de finales de 1994, el gobierno federal se enfocó principalmente en construir un marco de regulación prudencial que reestableciera la operación y garantizara la solidez y solvencia del sistema financiero. Esta visión, junto con el ambiente de estabilidad macroeconómica de los últimos años, ha hecho posible que al día de hoy el sistema financiero mexica-

no se ubique como una industria más sólida y solvente que opera bajo prácticas sanas.

Una vez alcanzada la solvencia del sistema, en los últimos años el sistema financiero mexicano ha logrado altas tasas de crecimiento. Por ejemplo, el crédito total al sector privado se incrementó en 258,608 millones de pesos en los últimos 12 meses. Pese a lo anterior, el nivel de intermediación financiera en México es bajo al compararlo con los niveles alcanzados en otros países con un grado de desarrollo similar. Por ello, es imprescindible continuar el proceso de modernización del sistema para alcanzar niveles de intermediación adecuados. Esto es evidente en los segmentos de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y a infraestructura, los cuales se han mantenido relativamente estables en los últimos años.

La carencia de recursos en estos sectores deteriora significativamente el desarrollo regional, ya que las empresas pequeñas son la fuente primordial de empleo en las zonas más pobres y la falta de infraestructura inhibe la inversión en zonas apartadas limitando su crecimiento económico. La falta de penetración del sistema financiero también es patente por el gran número de familias que no tienen acceso a este tipo de instrumentos, ya sea para depositar sus ahorros o bien para obtener créditos o seguros. Hay que recordar que las familias de menores ingresos son también las más vulnerables, debido a la fragilidad de sus ingresos y a que éstos y su patrimonio suelen afectarse más por eventos climáticos extremos. Contar con instrumentos financieros diseñados para las necesidades de estos segmentos desatendidos de la población conlleva mejoras en el bienestar, la equidad e incluso el crecimiento económico.

Llegados a este punto cabría preguntarnos: ¿Cómo generar una mejor distribución del ingreso en México a través del sistema financiero? Pueden proponerse las siguientes estrategias:

a) Fortalecer la protección de los derechos de propiedad. Esta estrategia contribuirá a proteger los ahorros de los mexicanos y a que un mayor número de personas y empresas sean sujetos

de crédito. La falta de certidumbre jurídica en la recuperación de los financiamientos, ya sea por medio de créditos directos o instrumentos financieros, genera resultados como una menor oferta de recursos crediticios, mayores tasas de interés y racionamiento. Debe recordarse que la mayor parte —cerca del 90%— de los recursos con que se financian los préstamos otorgados por las instituciones financieras son propiedad de los ahorradores que les confiaron su administración y custodia. Asimismo, deben fortalecerse los registros públicos de la propiedad con objeto de contar con un sistema de garantías que funcione con certidumbre y eficiencia.

b) Promover la competencia en el sector financiero a través de la entrada de nuevos participantes, la promoción de una mayor diversidad de productos, vehículos y servicios financieros, enfatizando la información y la transparencia como medios para que los usuarios de la banca puedan tomar decisiones con toda la información necesaria, así como la promoción de la educación financiera de los segmentos de la población que han accedido más recientemente a los servicios bancarios. Los beneficios que se derivan de un mercado competitivo son diversos: menores costos, mejores servicios y mayor cobertura.

Por ello, es necesario facilitar la entrada de nuevos participantes, así como ampliar las operaciones de los existentes. Al contar con mayor número y diversidad de instituciones se logrará facilitar a la población el acceso a nuevos servicios y atender las necesidades de un mayor universo de la población. Asimismo, se requiere la generación de nuevos instrumentos que contribuyan a canalizar los recursos financieros a proyectos productivos a través del mercado de valores. Esto permitirá democratizar el acceso a recursos financieros, incrementar la rentabilidad de los portafolios y reducir el riesgo para todos los inversionistas.

La educación financiera y la transparencia en la información son componentes clave para promover la competencia. Así, las personas pueden comparar diferentes productos y precios, escogiendo aquellos que mejor reflejen sus necesidades bajo las

mejores condiciones. Lo anterior inducirá a los intermediarios financieros a ajustar las condiciones de sus productos para competir por una base más exigente de usuarios. La competencia llevará a que los intermediarios financieros busquen nuevas oportunidades de negocios, lo cual se traducirá en una mayor atención a aquellas familias, regiones y sectores de actividad que hoy en día cuentan con acceso limitado a los recursos financieros.

Una mayor competencia también permitirá que el costo de envío de remesas continúe reduciéndose y favorecerá la introducción de instrumentos que faciliten su empleo para el financiamiento del desarrollo de las regiones receptoras a través de inversión productiva.

*c)* Promover una regulación que mantenga la solidez del sistema y evite crisis financieras. Al incrementarse el número de participantes en el sector, resulta más importante contar con una regulación que evite las crisis financieras y provea incentivos para la disciplina. Como parte de esta estrategia se debería promover e impulsar el sano desarrollo del sector financiero popular a través del fortalecimiento del marco regulatorio y prudencial que lo rige, con objeto de que un sector cada vez más grande de la población cuente con acceso a los servicios financieros.

*d)* Enfocar las acciones de la Banca de Desarrollo a la atención de la población en sectores prioritarios que se encuentran desatendidos por el sector financiero privado. Entre 2000 y 2006 se concluyó el saneamiento financiero de los bancos de desarrollo, con un esfuerzo encaminado a preservar el capital de las instituciones, a modernizar la operación del Sistema Público de Fomento y a generar productos que cubrieran las necesidades identificadas en ese momento. Asimismo, se crearon instituciones nuevas que se han enfocado claramente en su población objetivo como la Sociedad Hipotecaria Federal y la Financiera Rural. Sin embargo, en algunas instituciones es necesario identificar más claramente a la población objetivo y promover el eventual tránsito de los nuevos sujetos de crédito al sector financiero privado. A la banca de desarrollo corresponderá conducir el in-

crecimiento en el crédito hacia sectores estratégicos que aún tienen acceso limitado al financiamiento: las Pymes, la infraestructura, la vivienda a individuos de bajos ingresos y los productores rurales de ingresos medios y bajos.

Asimismo, se potenciarían los flujos de crédito mediante la liberación de los recursos que hoy se canalizan a población con acceso al mercado financiero. Esto se haría a través de esquemas tales como la bursatilización y el financiamiento, mismo que impulsa la banca de desarrollo a través de esquemas de seguros de crédito y garantías financieras que operan con intermediarios financieros privados.

e) Utilizar al sistema financiero como instrumento para la recaudación de contribuciones. Ello en atención a los niveles de recursos que pueden generarse ahí mismo en la fuente y que podría reducir el costo de los créditos.

### III. LOS IMPUESTOS CON FINALIDADES EXTRAFISCALES Y SU RECAUDACIÓN POR EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL

Sin embargo, el utilizar el sistema financiero para la recaudación de contribuciones conlleva algunos riesgos que es necesario plantear y solucionar. Uno de los más importantes es determinar si el sistema puede fingir como retenedor de impuestos de naturaleza extrafiscal.

Para mayor claridad del punto debe traerse a la mesa de discusión la Exposición de Motivos del proyecto de ley del Impuesto contra la Informalidad (LICI) y retenerse las siguientes expresiones: “auxiliar en el control de la evasión fiscal”, “gravamen de control de flujo de efectivo”, “gravar aquellos ingresos que no están sustentados en una actividad inscrita ante el Registro Federal de Contribuyentes”, “la finalidad primordial de esta nueva contribución es la de crear un mecanismo que impulse el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de impuesto sobre la renta y desaliente las medias evasivas a su pago”, “la finalidad

extrafiscal del impuesto”, en cuanto son significativas de finalidades no financieras.

Más adelante se indica que en cuanto a la administración del tributo, la propuesta es que el sistema financiero recaude la contribución y entere posteriormente al fisco federal.

Y de esto último se desprende una pregunta importante: ¿resulta válido, desde la perspectiva constitucional, que el sistema financiero sirva de instrumento para recaudar un impuesto con un claro y abierto propósito de desincentivo a conductas ilícitas?

Debe ponerse de relieve que la finalidad no es fomentar un sector económico o una rama industrial, sino desalentar prácticas contrarias al derecho, evasivas del pago de impuestos y el no inscribirse al Registro Federal de Contribuyentes. Es esta tal vez la nota sobre la que debe ponerse el acento y que nos mueve a reflexionar sobre el particular. En otras palabras, parece no haber duda, como enseguida lo expondremos, de que las finalidades extrafiscales estarían amparadas constitucionalmente; pero cuando se alude a ellas, generalmente nos referimos a fines económicos, aunque ahora se trata de desalentar conductas ilegales.

Tradicionalmente se ha conectado el cobro de las contribuciones con exclusividad a la satisfacción del gasto público. Nosotros consideramos que resulta más exacto y ajustado a una interpretación armónica de los artículos 31, fracción IV, 73, fracción VI, 131 y otros más de la propia Constitución, decir que las contribuciones deben estar vinculadas a la satisfacción de las “necesidades sociales”. Término que es comprensivo del gasto público, pero que no lo agota.

Este razonamiento tiene su justificación en el hecho de que actualmente el tributo no sólo constituye un instrumento a través del cual el Estado puede allegarse recursos económicos para satisfacer el gasto público, sino que ha tomado un nuevo papel y por su conducto los poderes públicos buscan la satisfacción de otros fines distintos a los recaudatorios, como son los de índole social, político y económico.

La defensa a ultranza del principio de vinculación de las contribuciones al gasto público ya no puede sostenerse con extremo rigorismo hoy día ante la creciente influencia de los sucesos económicos, sociales y políticos que han modificado la función del tributo. La SCJN ha tratado de superar la aparente contradicción que implica el asumir que las contribuciones no se destinen al gasto público (lo que conllevaría a flexibilizar este principio) afirmando que todas las contribuciones deben tener ese destino como fin primordial, pudiendo tener otros objetivos secundarios. Esa ha sido su postura desde siempre, como puede leerse de una vieja tesis en la que se sostuvo:

IMPUESTOS. Los impuestos pueden tener un objeto inmediato, que consiste en cubrir los gastos públicos, objeto que es esencial y común a todos ellos, y otro objeto mediato, que consiste en la realización de determinado propósito, como la división de las grandes propiedades rústicas, la protección a ciertas industrias, etcétera, pero no es forzoso que el impuesto, para que se considere así, deba tener como único objeto, el inmediato de que se ha hablado. Los gastos públicos están previstos en el presupuesto de egresos, y los impuestos para cubrir esos gastos, en el de ingresos, de modo es que la prueba de que una contribución no está destinada a cubrir esos gastos, necesariamente debe encontrarse, o en la ley que la establece o en el presupuesto de ingresos. Quinta Época, Segunda Sala, t. XXV, p. 391.

No es de extrañar que en sus inicios la SCJN titubeara en aceptar que las contribuciones pudieran tener objetivos distintos o paralelos al “gasto público”. Como otra muestra de esta inicial tendencia, tenemos esta tesis en la que si bien se admite la posibilidad de dar a las contribuciones un destino diferente, lo hace con cierto recato.

IMPUESTOS, BASE DE LOS. Es indudable que el artículo 31 constitucional tiende a que la creación de impuestos no vaya, en forma equitativa, más allá de las posibilidades de los contribuyentes y

que no tengan otra aplicación que la de los gastos públicos, pero también es evidente que el legislador, al ocuparse de fijar los impuestos, no es posible que sólo atienda a que el monto de éstos baste para cubrir aquellos gastos, sino que le es indispensable hacer un estudio profundo de los valores que deban ser gravados, y de las actividades industriales, que puedan quedar sujetas al pago de un tributo, de tal manera que la creación del mismo sea compatible y hasta ayude al bienestar de la sociedad y no contribuya a la ruina o entorpecimiento de algunas fuentes de riqueza pública. Por tanto, si el principal propósito de un decreto, al crear un impuesto sobre diversos productos agrícolas, es el de fomentar la formación de asociaciones de tal especie, que se constituirán en beneficio de la colectividad, sin duda alguna que no pueden ser más legítimos los propósitos del legislador, y tal decreto no es anticonstitucional. Quinta Época, Segunda Sala, t. LIV, p. 1163.

Conforme el tiempo transcurre, la SCJN ya no duda en afirmar el carácter extrafiscal que pueden tener algunas contribuciones. En ese tenor estableció las siguientes tesis:

ACTIVO DE LAS EMPRESAS. LA LEY QUE CREA EL IMPUESTO CORRESPONDIENTE NO ES INCONSTITUCIONAL POR PERSEGUIR, SECUNDARIAMENTE, FINES EXTRAFISCALES. El propósito fundamental de los impuestos es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados, y Municipios en los términos establecidos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pero no resulta violatorio de esta norma la circunstancia de que al establecerlos, el legislador tome en consideración, además, de manera accesoria o secundaria, algunas de las consecuencias que sobre la colectividad pueden tener las contribuciones, a efecto de que sirvan de apoyo a la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar o regular, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos. Así, no es inconstitucional que al fin recaudatorio perseguido primordialmente por el legislador cuando estableció el gravamen de que se trata, se agregue otro complementario que consiste, según se infiere de la exposición de motivos de la ley, en el interés de crear

un mecanismo que, por un lado, impulse el desarrollo de las actividades empresariales al inducir el incremento de la eficiencia de las unidades de producción y, por el otro, desaliente la subsistencia de entidades deficitarias e improductivas. Tesis P. /J. 20/9ª, Octava Época, Pleno, t. VII, junio de 1991, p. 18.

CONTRIBUCIONES, FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS MISMAS. Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales, conduce a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a considerar que si bien el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, estados y municipios, al cual se le puede agregar otro de similar naturaleza, relativo a que dichas contribuciones pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), tendrá que ser ineludiblemente el legislador quien establezca expresamente, en la exposición de motivos, en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede establecer una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador, quien en este supuesto, refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes, a lo que debe atenderse sustancialmente, es al producto de la voluntad del órgano encargado de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o posibles finalidades (objetivos) que se haya propuesto realizar. Lo anterior adquiere relevancia, si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos, cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. No obstante lo anterior, pueden existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución va encaminada a proteger o ayudar a clases débiles, en los que el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata

de un fin especial de auxilio y, por tanto, no resulte necesario que el legislador en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley exponga o revele los fines extrafiscales al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva. Tesis la. VI/2001, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 103.

La justificación de estas contribuciones debe encontrarse en el hecho de que éstas, dentro del marco constitucional, pueden optar por dirigirse directamente al cumplimiento de los fines constitucionales, perdiendo de esa manera el carácter meramente instrumental que les tenía asignada la hacienda pública tradicional. El profesor Casado Ollero señala:

junto a la función recaudatoria (recaudar para gastar) el tributo puede conseguir directa y automáticamente (sin atravesar el ciclo tradicional de ingreso-presupuesto-gasto) la realización de los fines del Ordenamiento Constitucional y ello porque el tributo no puede seguir considerándose como una institución cerrada en sí misma que agota toda su eficacia en el instante que cumple con su función recaudadora... sino que en cuanto institución constitucional, tiene un papel que cumplir al servicio del programa y los principios constitucionales.

Si bien en su origen las finalidades extrafiscales parecen tener un claro interés de dirección económica, hoy no existe ningún problema en admitir la intervención tributaria para propósitos distintos.

Esta situación configura a los tributos como categorías jurídicas multifuncionales; calidad que si bien no está expresamente reconocida para todos los tributos sino únicamente para los relacionados al comercio exterior (artículo 131), en nuestro ordenamiento constitucional, “se desprende inequívocamente de la cláusula del Estado social y de los principios rectores de la política social y económica en cuyo reconocimiento, respeto y protección están comprometidos los poderes públicos”. Así pues, los tributos ya no se limitan a la mera obtención de recursos,

sino que se encaminan al cumplimiento directo de los objetivos constitucionales.

Debemos convenir en que un perfecto conocimiento de lo que hoy es el tributo exige considerarlo como parte integrante del marco jurídico total en el cual surge, es decir, la Constitución. Y esta consideración constitucional del tributo exige a su vez: *a)* entenderlo como una de las diversas instituciones constitucionales, todas las cuales, en conjunto, deben hacer posible el cumplimiento de los fines que la Constitución persigue; *b)* como consecuencia, es necesaria la adecuación de la institución tributaria, en su conjunto, y al igual que las demás instituciones constitucionales, al principio o principios básicos de carácter constitucional, y en virtud de cuya adecuación será posible que las diferentes instituciones constitucionales permitan alcanzar esos fines que la Constitución busca como deseables para la sociedad. El tributo no se agota en su función recaudadora, sino que, como institución constitucional, tiene un papel que cumplir al servicio del programa y los principios constitucionales.

En una interesante resolución (STC 37/87, de 26 de marzo) el Tribunal Constitucional español sentenció: “tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados”. Posición que fue reiterada en la sentencia 186/93, de 7 de junio: “constitucionalmente nada cabe objetar a que en general, a los tributos puedan asignárseles una finalidad extrafiscal”. Para cerrar este párrafo, debe agregarse que los fines extrafiscales perseguidos directamente a través de los tributos están recogidos constitucionalmente como fines públicos.

Hoy día, el tributo se configura como un instituto jurídico constitucional al servicio de la realización de los mandatos constitucionales. En efecto, no puede ya sostenerse en la actualidad que los impuestos tengan como única función la de allegar los medios necesarios para cubrir o tratar de cubrir los gastos públicos, aspecto que sigue siendo aún fundamental, sino que junto a

éste tienen que intentar conseguir directa y automáticamente, en concurso con otros instrumentos, la realización de los fines del ordenamiento constitucional.

El impuesto tiene que abandonar el carácter neutral que tenía en la época liberal, en la cual únicamente iba orientado a funciones recaudatorias y tiene, por el contrario, que atender nuevas finalidades, lo cual viene exigido por la Constitución.

Esa función la cumple, bien indirectamente, aportando los recursos necesarios para financiar los gastos públicos; o directamente, incidiendo sobre el comportamiento de las personas con la finalidad de alcanzar los objetivos constitucionales.

Las contribuciones con fines extrafiscales han proliferado en los últimos años, como lo dice Calvo Ortega:

debido a la eficacia probada de la técnica tributaria (obligación legal y recaudación ejecutiva) superior a cualquier otra de carácter coactivo e, igualmente, a su capacidad de adaptación a fenómenos masivos frente a lo que sucede, normalmente en el círculo del derecho sancionatorio, donde esta capacidad de adaptación y resolución es más lenta.

Analizado lo anterior, es claro que el propósito de desaliento contra algunas prácticas ilícitas que procura el nuevo impuesto, no sólo se justifica sino que se procuraría en aras de proteger otros bienes constitucionalmente amparados, como el evitar la evasión impositiva.