INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PARA IMPEDIR QUE SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS UTILICEN LOS PARAÍSOS FISCALES.

Quienes suscriben, Senadora Nestora Salgado García y Senador Ricardo Monreal Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA a la LXIV Legislatura del Senado de la República, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 numeral 1, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PARA IMPEDIR QUE SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS UTILICEN LOS PARAÍSOS FISCALES,** al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En las últimas décadas se ha acrecentado la importancia de los paraísos fiscales, dada la globalización económico-financiera, que conlleva significativos flujos comerciales y financieros transfronterizos en un marco de creciente desregulación financiera, los importantes aumentos en la inversión extranjera directa y la consolidación de las empresas transnacionales. Por su parte, la desregulación financiera, el secreto bancario y la falta de transparencia han facilitado que los flujos financieros ilícitos también transiten por los llamados paraísos fiscales[1].

En este contexto, es preciso señalar que los paraísos fiscales son aquellos países o zonas que dentro de su administración tributaria sólo se inclinan por el control efectivo de los gravámenes indirectos, como pueden ser al consumo, a las ventas, entre otros, así como aquellos impuestos y derechos de carácter local y municipal. Estos países o zonas no contemplan normas que controlen las entradas y salidas de capital ya que a su vez no imponen impuesto al ingreso.[2]

[1] Paraísos fiscales y el financiamiento de la Agenda 2030. Disponible en: https://www.cepal.org/es/articulos/2016-paraisos-fiscales-financiamiento-la-agenda-2030

[2] Herbert Bettinger Barrios y Herbert Bettinger García Cornejo, Paraísos fiscales, 13ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, S. S. México, 2016, p. 14.

Al respecto, existen dos clases de jurisdicciones de baja imposición fiscal: los paraísos fiscales propiamente dichos, y las zonas laxas; en las primeras, las operaciones que se lleven a cabo no se gravan con impuestos al ingreso; en cambio en las segundas se exige; no obstante que la tasa impositiva en muchos de los casos representa un pago simbólico.

Cabe destacar que la Ley de Ingresos de nuestro país regula la imposición al ingreso en sus distintas modalidades. Tres son las modalidades más frecuentes de los sistemas *offshore:* "la gestión de fortunas, la banca corresponsal y las operaciones de ocultamiento a través de sociedades pantalla."[3]

La gestión de fortunas, es la administración de los recursos financieros de las personas físicas y de las empresas en esos paraísos fiscales y casi siempre de manera opaca. Por otra parte, la actividad de banco corresponsal "es a menudo el corolario de la opacidad. Facilita el acceso de estructuras sin aparente solidez ni notoriedad a los mercados financieros, por medio de cuentas que les abren grandes instituciones. Junto con el ocultamiento, permite la incorporación de estos fondos a la economía legítima, ya que, en efecto, las sumas anonimizadas en los centros offshore necesitan ser invertidas para prosperar"[4].

Pero, además, los centros *offshore* se encargan de un tercer tipo de actividad: ocultar operaciones que entrañan un riesgo legal, que estarían prohibidas si fueran llevadas a cabo en los países reglamentados; o, también, un riesgo financiero potencialmente peligroso para el equilibrio económico de la empresa. Estas operaciones de ocultamiento son: "ocultamiento fiscal, ocultamiento contable para engañar a los accionistas, los mercados y las autoridades de regulación y, ocultamiento de operaciones fraudulentas (para distribuir comisiones ocultas como para hacer fracasar las investigaciones de responsabilidad civil o penal).

Además, existen las actividades *offshore* de los actores económicos públicos bajo tres modalidades: "montajes offshore de empresas públicas, el Estado mismo cuando quiere revertir la quiebra de actores públicos, y las subvenciones ocultas a la exportación."

---

[3] Thierry Godefroy y Pierre Lascoumes, El capitalismo clandestino. La obscena realidad de los paraísos fiscales, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 2005, p. 71.

[4] México: algunas consideraciones sobre la evasión fiscal que va al exterior, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Disponible en: file:///C:/Users/Sergio/Downloads/CESOP-IL-72-14-EvasionFiscalExterior-280218%20(1).pdf

La principal oferta de los centros *offshore* es que “ofrecen posibilidades de beneficios muy superiores a los centros reglamentados en la medida en que garantizan sustanciales ventajas fiscales. Asimismo, existen ofertas complementarias tales como, “opacidad (confidencialidad de la identidad del operador, limitación de la responsabilidad de los operadores, y menor reglamentación para las sociedades comerciales) y ocultamiento de las operaciones[5].

En este contexto, cabe destacar que la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece un listado de territorios por los que se debe presentar la declaración informativa (paraísos fiscales y zonas laxas), a saber:

1. Anguila
2. Antigua y Barbuda
3. Antillas Neerlandesas
4. Archipiélago Svalbard
5. Aruba
6. Ascensión
7. Barbados
8. Belice
9. Bermudas
10. Brunei Darussalam
11. Campione d´Italia
12. Commonwealth de Dominica
13. Commonwealth de las Bahamas
14. Emiratos Árabes Unidos
15. Estado de Bahréin
16. Estado de Kuwait
17. Estado de Qatar
18. Estado Independiente de Samoa Occidental
19. Estado Libre Asociado de Puerto Rico
20. Gibraltar
21. Granada
22. Groenlandia
23. Guam
24. Hong Kong
25. Isla Caimán
26. Isla de Christmas
27. Isla de Norfolk
28. Isla de San Pedro y Miquelón
29. Isla del Hombre
30. Isla Qeshm
31. Islas Azores

[5] Ídem

32. Islas Canarias
33. Islas Cook
34. Islas de Cocos o Kelling
35. Islas de Guernsey, Jersey, Alderney, Isla Great Sark, Herm, Little Sark, Brechou, Jethou Lihou (Islas del Canal)
36. Islas Malvinas
37. Islas Pacífico
38. Islas Salomón
39. Islas Turcas y Caicos
40. Islas Vírgenes Británicas
41. Islas Vírgenes de Estados Unidos de América
42. Kiribati
43. Labuán
44. Macao
45. Madeira
46. Malta
47. Montserrat
48. Nevis
49. Niue
50. Patau
51. Pitcairn
52. Polinesia Francesa
53. Principado de Andorra
54. Principado de Liechtenstein
55. Principado de Mónaco
56. Reino de Swazilandia
57. Reino de Tonga
58. Reino Hachemita de Jordania
59. República de Albania
60. República de Angola
61. República de Cabo Verde
62. República de Costa Rica
63. República de Chipre
64. República de Djibouti
65. República de Guyana
66. República de Honduras
67. República de las Islas Marshall
68. República de Liberia
69. República de Maldivas
70. República de Mauricio
71. República de Nauru
72. República de Panamá
73. República de Seychelles
74. República de Trinidad y Tobago

75. República de Túnez
76. República de Vanuatu
77. República del Yemen
78. República Oriental del Uruguay
79. República Socialista Democrática de Sri Lanka
80. Samoa Americana
81. San Kitts
82. San Vicente y las Granadinas
83. Santa Elena
84. Santa Lucía
85. Serenísima República de San Marino
86. Sultanía de Omán
87. Tokelau
88. Trieste
89. Tristán de Cunha
90. Tuvalu
91. Zona Especial Canaria
92. Zona Libre Ostrava

Fuente: Ley del Impuesto sobre la Renta

Además, cabe destacar que el costo económico de estas prácticas es muy alto y su eliminación aportaría importantes recursos al financiamiento de la Agenda 2030. Cálculos de la riqueza estacionada en los paraísos fiscales la sitúan en 7,6 billones de dólares. Las pérdidas tributarias anuales por impuestos personales a nivel global llegan aproximadamente a 189.000 millones de dólares, de los cuales 21.000 millones corresponden a pérdidas de contribuyentes latinoamericanos.

A nivel de empresas multinacionales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) estiman que la planificación tributaria agresiva por parte de estas empresas generó pérdidas tributarias a nivel global entre 100.000 y 240.000 millones de dólares en 2014.

En América Latina la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estimado que la evasión al impuesto a la renta de empresas y personas físicas es del orden de 220.000 millones de dólares, equivalente a 4,3% del producto interno bruto (PIB) regional en 2015. Si a esto sumamos la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) - de 120.000 millones de dólares- la cifra de evasión total llega a 340.000 millones de dólares, equivalente a un monto cercano a 6,7% del PIB. Por concepto de flujos ilícitos vinculados al comercio internacional la CEPAL ha estimado perdidas tributarias en torno a 31.000 millones de dólares en 2013.

Por ello, frenar la evasión y elusión fiscal, así como los flujos ilícitos, es un requisito central para potenciar la movilización de los recursos financieros necesarios para avanzar en los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En este contexto, el desafío de enfrentar los paraísos fiscales cobra creciente urgencia a nivel internacional, tal como fuera planteado en el Plan de Acción de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de Addis Abeba, en 2015[6].

En los últimos años se han presentado importantes iniciativas globales para hacer frente al problema de la evasión y elusión tributaria y el desvío u ocultamiento de las ganancias en los paraísos fiscales, así como para poner freno a los flujos financieros ilícitos.

Por ejemplo, en el Plan de Acción de Addis Abeba los países se comprometieron a "redoblar los esfuerzos encaminados a reducir sustancialmente las corrientes financieras ilícitas para 2030, con miras a su posible eliminación, en particular luchando contra la evasión de impuestos y la corrupción mediante el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de la cooperación internacional.

Adicionalmente, no podemos dejar pasar la oportunidad de señalar que el pasado 5 de noviembre de 2017, el Consorcio Internacional de Periodismo de Investigación (ICIJ, por sus siglas en inglés) dio a conocer los *Paradise Papers,* los cuales son una filtración de 13.4 millones de documentos entregados al diario alemán *Süddeutsche Zeitung* sobre empresas registradas en paraísos fiscales por la compañía *Appleby*. En este sentido, la investigación revela que la compañía *Appleby*, con sede en Bermudas, ayuda a sus clientes a colocar sus recursos en empresas conocidas como *offshore,* el cual es un negocio cuya característica principal es que las empresas están registradas en un país en el que no realizan ninguna actividad económica y las cuales existen en paraísos fiscales.

[6]Ídem

En este contexto, de acuerdo con información del Servicio de Administración Tributaria (SAT) se tienen identificados 87 contribuyentes mexicanos (personas físicas y morales) que están en los registros de los *Paradise Papers,* motivo por el cual informó que revisará, en los casos que sea procedente, a los contribuyentes que se refieran, tratándose de individuos o empresas con obligaciones fiscales en México[7].

Cabe destacar que el 29 de octubre de 2014, México y 50 países más firmaron en la ciudad de Berlín, Alemania, el Acuerdo Multilateral de Autoridad Competente, en el marco de la 7a Reunión Plenaria del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información en Materia Fiscal organizado por la OCDE.

Dicho acuerdo, entró en vigor este año, y permite el intercambio automático de información, mediante reportes estandarizados de las inversiones, transferencias y cuentas financieras que tengan los mexicanos y sus empresas en más de 80 países, entre ellos, los que hoy se citan como paraísos fiscales, con lo cual se cuenta con más elementos para la revisión de lo que se publicó[8].

Adicionalmente, cabe señalar que las estrategias fiscales que implican desplazar recursos a jurisdicciones con una baja o nula recaudación fiscal a través de la erosión de la base impositiva y traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en ingles) generan una pérdida en la recaudación global de entre 100 mil y 240 mil millones de dólares anuales, de acuerdo con la OCDE. En México, el 20 por ciento del PIB lo compone la recaudación tributaria, mientras que su promedio internacional es de 34 por ciento[9].

Ahora bien, es preciso señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 establece como primera línea de acción erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad[10]. Por eso estamos empeñados, en primer lugar, en acabar con la corrupción, no sólo la corrupción monetaria sino la que conllevan la simulación y la mentira.

---

[7] Procederá SAT conforme a disposiciones fiscales con relación a contribuyentes señalados en investigación Paradise Papers**,** https://www.gob.mx/sat/prensa/procedera-sat-conforme-a-disposiciones-fiscales-con-relacion-a-contribuyentes-senalados-en-investigacion-paradise-papers

[8] Ídem

[9] Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, https://www.oecd.org/ctp/beps-resumen-informativo.pdf

[10] Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación (DOF) https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

De este modo, erradicar la corrupción del sector público es uno de los objetivos centrales del sexenio en curso. Con este propósito, se pondrán en juego todas las acciones legales a fin de asegurar que ninguna servidora o servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostente, sea del nivel que sea[11].

Lo anterior significa un combate total y frontal a las prácticas del desvío de recursos, la concesión de beneficios a terceros a cambio de gratificaciones, la extorsión a personas físicas o morales, el tráfico de influencias, el amiguismo, el compadrazgo, la exención de obligaciones y de trámites y el aprovechamiento del cargo o función para lograr cualquier beneficio personal o de grupo.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo manifiesta la necesidad de fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición.

En el mismo sentido, el Proyecto de Nación 2018-2024 señala que se fomentarán políticas de colaboración internacional para el combate a paraísos fiscales[12].

Por ello, de acuerdo con un comunicado de prensa el Gobierno de México ha refrendado su compromiso con el cumplimiento de las obligaciones internacionales de adoptar medidas efectivas para combatir el lavado de dinero y la corrupción[13].

Por esta razón, se ejecutan acciones encaminadas a la afectación de los recursos económicos producto de presuntos hechos criminales previstos en tratados internacionales contra el lavado de dinero y la corrupción de los cuales México forma Parte, tales como la Convención de Viena; la Convención de Palermo y la Convención de Mérida[14].

En concordancia con lo anterior, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se ha empeñado en combatir con rigor la evasión fiscal, la cual constituye una modalidad de la corrupción. La UIF combate al lavado de dinero y la corrupción, con el objeto de proteger el sistema financiero y las instituciones gubernamentales, así como el Estado Constitucional de Derecho y la paz social.

---

[11] Ídem

[12] Proyecto de Nación 2018-2024. Disponible en: https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf

[13] Comunicado N° 007 – 2019, la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP congela cuentas, en colaboración con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos de América. Disponible en: https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF_007.pdf

[14] Ídem

Al respecto, es oportuno recordar que la Unidad de Inteligencia Financiera ha enfatizado que las principales alertas se refieren a la delincuencia organizada, uso de dinero en efectivo, criptomonedas y personas políticamente expuestas con empresas en paraísos fiscales.

De este modo, la UIF señaló la importancia de atacar la corrupción política, ya que muchos grupos delictivos surgen con el apoyo, respaldo u omisión de los gobiernos, sobre todo en el ámbito local. En este sentido, durante la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), dio a conocer el llamado "caso Primavera", donde un jefe de oficina de gobierno local desviaba dinero a Suiza. Además, que dichas operaciones financieras fueron por 741 millones de pesos.

Sobre este caso, se reportaron ingresos totales por 3.5 MDP entre 2013 y 2018. Se observan discrepancias fiscales en sus declaraciones. Además, entre octubre y noviembre de 2017 recibió 27.7 MDP por el probable retorno de inversiones en una cuenta personal en Suiza. Su empresa recibió 148 MDP por medio de transferencias internacionales de un presunto operador.

Por ello, sin duda alguna es indispensable que comencemos a transitar hacia un presupuesto público que tenga como eje de su diseño, ejecución y revisión la dignidad de la persona, bajo un esquema de buena gobernanza que impida la evasión de impuestos, la corrupción y el desvío de recursos, para obtener un techo presupuestario más elevado que permita ampliar la cobertura de todos los derechos en favor de un mayor número de sectores poblacionales. Motivo por el cual, es fundamental combatir la corrupción y la impunidad desde una perspectiva integral y de cero tolerancia.

Por tales motivos, nos pronunciamos en favor de apostar por una cultura de la legalidad que elimine las prácticas que corroen la moral social y debilitan nuestras instituciones y vida democrática, además debemos insistir en fomentar mecanismos que consoliden la cultura de la denuncia, vigilancia social, transparencia y rendición de cuentas sustentada en una debida y eficiente fiscalización y control de los recursos públicos.

Finalmente, se añade un cuadro comparativo con el artículo correspondiente para facilitar la comprensión y el sentido de la adición propuesta:

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	
TEXTO VIGENTE	**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN**
Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices: **I. a VIII. …** **IX.** Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones~~, y~~ **X. …** **Sin correlativo**	**Artículo 7. Las y** los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, **las y** los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices: **I. a VIII. …** **IX.** Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones**;** **X. …** **XI. Abstenerse de poseer, directa o indirectamente, bienes o capitales de cualquier naturaleza en jurisdicciones con regímenes fiscales preferentes considerados como paraísos fiscales. El incumplimiento de esta prohibición será sancionado en términos de lo establecido en el artículo 78 de la presente Ley, sin perjuicio de las penas que, en su caso, procedan por la comisión de conductas constitutivas de delitos contempladas en la legislación penal y fiscal aplicable, y**

Sin correlativo	**XI. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se **reforman** el párrafo primero y la fracción IX, y se **adicionan** las fracciones XI y XII, todas del artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 7. Las y los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, **las y** los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. a VIII. …

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones**;**

X. …

XI. Abstenerse de poseer, directa o indirectamente, bienes o capitales de cualquier naturaleza en jurisdicciones con regímenes fiscales preferentes considerados como paraísos fiscales. El incumplimiento de esta prohibición será sancionado en términos de lo establecido en el artículo 78 de la presente Ley, sin perjuicio de las penas que, en su caso, procedan por la comisión de conductas constitutivas de delitos contempladas en la legislación penal y fiscal aplicable, y

XI. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. En un plazo no mayor a 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, el Servicio de Administración Tributaria publicará en el Diario Oficial de la Federación, un listado de aquellas jurisdicciones o regímenes que deban ser considerados como paraísos fiscales a partir de los criterios internacionales reconocidos.

Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 11 días del mes de marzo de 2021.

Suscriben

Senadora Nestora Salgado García **Senador Ricardo Monreal Ávila**