

EMILIO MARGAIN MANAUTOU

Examen de la  
Política Tributaria  
1959-1972

( EL DERECHO A LA OPORTUNIDAD, III )



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI

1972



Delecho

692

**Introducción.**—México es un país pobre y debe ser angustioso el palpar nuestras graves necesidades y observar que se carecen de los recursos económicos necesarios no ya para ir reduciéndolas, sino en ocasiones ni siquiera para ir satisfaciendo las que van surgiendo cada año. El Estado, para incrementar la recaudación sólo tiene tres caminos: a).—Lograr una sensible mejoría en la recaudación como consecuencia de un superior control y administración de los impuestos; b).—Aumentar las cuotas, tasas o tarifas de los impuestos en vigor; o c).—Crear nuevos impuestos.

En los pasados seis años, el Fisco Federal ha recurrido a los dos últimos caminos. Tal parece que la administración hacendaria está obteniendo el máximo rendimiento de los tributos existentes y de que sólo aumentando sus tasas o creando nuevos, se obtendrá una mejoría en la recaudación. Rechaza con energía, digamos casi con vergüenza, una labor desarrollada de 1961 a 1964 y que le pro-

dujo incrementos nunca vistos, que difícilmente volverá a ver, pero que hizo aflorar una verdad, que aún hoy es cierta, y que el Fisco, tal parece, ignoraba y quiere seguir ignorando: que el grueso de lo que los contribuyentes le pagaban y le pagan por concepto de impuestos no era, ni es, lo que la ley señalaba o señala sino lo que ellos querían y quieren pagar.

Cuando de 1961 a 1964 recorrí el país, como Delegado Especial de la Subsecretaría de Ingresos, observé pobreza y miseria que me hacía meditar sobre el perdón que el Fisco Federal estaba otorgando a los contribuyentes; que si era justo aceptar parte de lo que se había omitido, con grave perjuicio de esas zonas cuyas necesidades difícilmente se verían satisfechas mientras contribuyentes económicamente importantes estuviesen omitiendo. Me confortaba con recordar que el Fisco Francés, durante más de veinte años, realizó una labor similar, consintiendo, digamos, la evasión, única forma en que pudo ir reduciendo poco a poco, pero con paso firme, la distancia entre el ingreso que el contribuyente francés percibía y el ingreso que declaraba.

**El antecedente de toda labor de regularización fiscal.**—Siempre he pensado que la verdadera reforma fiscal de los últimos doce años se inició con la creación de la Auditoría Fiscal Federal. La formación de este cuerpo no significa que antes de él no había auditores fiscales federales; simplemente

que vino a borrar, a limpiar un cuarto sucio de la Hacienda Pública Mexicana, y a introducir una técnica que era escasamente utilizada. Que los procedimientos que inicialmente empleó dicho nuevo órgano trajeron animadversión hacia el mismo, bur-las sarcásticas de los contadores públicos del sector privado y en los últimos años pérdida de su principal carta de presentación: la honorabilidad de su actuación, no hace perder su mérito de haber despertado, de un largo letargo, al Fisco Federal.

Lo curioso es que cuando se ha introducido una verdadera reforma fiscal, la reacción del contribuyente ha sido la misma: enarbolar una bandera blanca y pedirle paz al Fisco, a cambio de ofrecerle, ahora sí, un mejor comportamiento tributario. Cuando se expidió la primera Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en 1947, al año se emitió, a petición de los organismos de contribuyentes, una Ley que autorizaba la regularización de los contribuyentes; mismo fenómeno que se presentó al año de la vigencia del Decreto que creó la Auditoría Fiscal Federal.

En 1960, toda clase de organismos de contribuyentes, desde Cámaras de Comercio y de Industria, Uniones de Comerciantes, la CNOP a nombre de locatarios, de pequeños contribuyentes y de sectores profesionales, abrumaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con solicitudes de regularización fiscal, a cambio de que se suspendieran, mientras durase esa labor, las auditorías fiscales.

Parte de los funcionarios de las Direcciones Administradoras de Impuestos y de sus superiores, como hoy en día, consideraban que de accederse a lo solicitado significaba romper con la técnica del Derecho Tributario; además, por qué el Fisco había de conformarse con menos de lo que legalmente le correspondía y qué reacción tendrán, decían, los contribuyentes que en forma honesta han venido cumpliendo con sus obligaciones fiscales.

En reunión de altos funcionarios se les dijo: "la Dirección de Auditoría Fiscal Federal trabajando al máximo con todo su personal, a lo sumo, podría realizar unas 2000 auditorías por año; como hay registrados, sólo entre comerciantes e industriales, poco más de 700,000 contribuyentes, de no tomarse una determinación que solucione el problema, el Fisco dejará de percibir fuertes cantidades, millones y millones de pesos, que jamás recaudará con los procedimientos ordinarios". Y se dijo algo que sigue siendo válido hoy en día: "El contribuyente extiende la mano abierta con dinero en ella y le dice al Fisco: "tómalo, es algo de lo que legalmente te debo, a cambio, permíteme que depure mi situación fiscal y pueda conducirme correctamente para el futuro"; y éste observa cómo el funcionario le da vueltas a la mano, deseando tomar el dinero, pero tomarlo con técnica, no en la forma en que se le ofrece, porque recibirlo así es antitécnico, hasta que por fin, con dizque técnica, encuentra la forma de tomar el dinero de la mano. Pero sólo recoge parte del dinero que se le está

ofreciendo, puesto que la técnica que emplea no le permite recaudar todo lo que se le ofrece. Y el contribuyente piensa para sí: "ofrezco mil y sólo aceptan cien, y en el momento en que toman esos cien lo hacen sacando el pecho, como diciéndome: «nada que no sea conforme a la Ley»". Y pregunta: "¿será que el Estado no necesita dinero?"

A fines de 1963, o principios de 1964 se me invitó a colaborar en la llamada reforma fiscal, consistente en modificar los principales ordenamientos tributarios en vigor; no se percataron, sus partidarios, de que la verdadera reforma se había iniciado en abril de 1959 con la creación de la Auditoría Fiscal Federal y continuada con la labor de regularización fiscal. De 1961 a 1964 el fisco federal tuvo la extraordinaria oportunidad de asomarse a la realidad de la situación que guardaba el grueso del contribuyente, triste en grado sumo, y que se creyó que la aprovecharía para ajustar su futura labor a ella y lograr, ahora sí, desarrollar una política fiscal que permitiese recaudar, año con año, una tributación acorde con el movimiento económico del país; que permitiese ir reduciendo la distancia entre lo que el contribuyente omiso percibía y lo que venía declarando.

La invitación se rechazó, entre otros motivos, por no ser partidario de ella y se dijo: "escójase cualquier zona residencial del Distrito Federal o de cualquier ciudad de importancia de la provincia y demuéstrese, con un estudio económico, que el

grueso de sus habitantes tributan conforme a la capacidad económica que ostentan; como el estudio indicará lo contrario, para qué hacer avanzar la legislación si sólo una minoría cumple con ella. Estoy seguro que de hacerse el estudio nos encontraremos que no excederán del 15% los que tributan correctamente". Y se agregó: "El Estado no puede combatir la desigualdad económica que en forma grave se observa en nuestro país, exigiendo más a sólo unos cuantos, sino exigiendo que todos los que perciban, paguen".

— 67

En 1962 se estimó que la evasión tributaria en México alcanzaba las siguientes cifras: entre comerciantes e industriales, el 90% omitía declarar el ingreso total que percibía; del 10% restante, no excedían del 40% los que manifestaban la utilidad real, o sea, que sólo ascendía a un 4% los comerciantes e industriales que se conducían con honradez, tanto en el ingreso como en la utilidad que declaraban. El grueso del profesional guardaba una situación irregular semejante.

**Situación fiscal del contribuyente en 1961-1964.**—Entre 1961 y 1964, el Fisco Federal vino a descubrir que sólo un 4% de los comerciantes, industriales y profesionales se conducían con honradez en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; que hay dos fechas que traen consigo un extraordinario movimiento económico y que no son compartidas con el fisco: el 10 de mayo y el período navideño; que el período de Semana Santa es de auge económico para los puertos marítimos, por la

afluencia de turistas, el cual no se refleja en las declaraciones de los contribuyentes que en ellos operan; que las zonas agrícolas tienen sus meses "buenos" y sus meses "malos" para los comerciantes, pero que para el fisco todos son malos; que era rara la zona agrícola que tributaba; que los ganaderos, al igual que los agricultores, tributaban lo que querían y cuando querían; que en las zonas fronterizas, el comercio de abarrotes es más importante de lo que se creía; que los agentes aduanales tenían graves problemas; que era rara la industria fronteriza o cercana a ella, o la del interior del país, que no se había visto en la necesidad de recurrir al contrabando de equipo o de refacciones; que en pequeñas poblaciones hay comercios importantes; que hay comerciantes ambulantes que se trasladan de una población a otra en camiones o trailers de elevado costo y que declaran como ingreso mensual la cantidad de \$600.00; que el grueso de los locatarios no estaban empadronados; etc. Veamos algunos de estos casos:

**Las zonas agrícolas.**—Al acudirse, a fines de enero de 1961, a Rioverde, S. L. P., para regularizar al comercio, se descubrió que era una zona naranjera, con no más de cinco agricultores registrados; a los tres días se habían incorporado a la tributación todos los agricultores no ejidatarios de la zona y que eran los más importantes, económicamente hablando. Esto dejaba al descubierto a los citricultores de Ciudad Valles, de Montemorelos, N. L., y a los de Veracruz, así como a los mayoris-

tas que comercian con la naranja, quienes de inmediato, a los pocos días unos y semanas más tarde los otros, se acercaban al fisco federal en solicitud de incorporación a la tributación y de depuración de su pasado.

Al trabajar con el comercio en Ciudad Mante, Tamps., zona cañera, se vino al conocimiento de la existencia de meses buenos y de meses malos para el comercio de esa población, situación que no se desprendía de su pago mensual del impuesto sobre ingresos mercantiles, ya que el ingreso que se declaraba era, con ligeras diferencias, el mismo mes tras mes, no obstante que los meses buenos eran los correspondientes a la época de zafra, o sea, que en toda zona agrícola del país en los meses de la cosecha hay más derrama de dinero que en los otros meses del año. Para el fisco, todos los meses del año eran iguales y esta situación se fue repitiendo en todas y cada una de las zonas agrícolas del país.

Las zonas agrícolas del norte de Tamaulipas, la algodонера de Ciudad Juárez y la zona de Ciudad Delicias, del Estado de Chihuahua; la de Mexicali, B. C.; la de Apatzingán y de Zamora, Mich.; la de los Estados de México, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, etc., se incorporaron a la tributación. Cómo había sido posible, se preguntaba uno, que el fisco federal ignorase que zonas agrícolas enteras no tributasen o tributasen cualquier cosa. De acuerdo estoy en que económicamente el 90% de los agricultores del país no tienen o es de mínima capaci-

dad tributaria, pero el 10% restante sí es sumamente importante y fácilmente podría, ese 10%, triplicar la recaudación que hoy se obtiene de esta actividad.

A los tomateros de la zona de Culiacán, Sin., que venían tributando con bases especiales que partían del ingreso percibido y que solicitaban prórroga de ellas, se les dijo: "demuestren que han declarado cuando menos el 50% del ingreso que, según el Banco de México, ustedes han percibido por la exportación del tomate y se les renovarían sus bases". Guardaron silencio.

Se incorporaron a la tributación muchas pequeñas pero importantes zonas agrícolas de todo el país; que cultivaban maíz, caña, café, cacahuete, tabaco, henequén, papa, árboles frutales, trigo, sorgo, etc.; con tierras de riego o de temporal; agricultores con una o buen número de hectáreas en propiedad.

Que las bases de tributación se apartaban del sistema legal cierto, pero estaban ajustadas a una realidad de la que se encontraba divorciada la entonces Ley del Impuesto sobre la Renta en vigor. Y digo la entonces Ley, porque la actual, al expedirse en diciembre de 1964, pretendió seguir, con respecto a la agricultura, a la que se derogaba, pero que tuvo que modificarse, al año de vigencia, para dar cabida a la realidad que se quiso desconocer.

**La ganadería.**—Estando trabajando en el Estado de Chihuahua se comisionó personal para que investigase en las aduanas de Palomas, de Ojinaga y de Ciudad Juárez, Chih., el precio a que se estaba exportando el ganado, para observar si las facturas que se extendían llevaban adheridas timbres fiscales por el monto del 1% sobre el precio total que consignaban y que era el sistema aplicable al ganadero para el pago del impuesto sobre la renta.

El 1% estaba debidamente satisfecho pero sobre un precio de \$250.00 por cabeza de ganado, cuando todo el mundo en la zona sabía que el precio de exportación fluctuaba entre \$1,000.00 y . . . \$1,500.00 por cabeza. Al citar a pláticas a los directivos de la Unión Regional Ganadera de Chihuahua estos reconocieron de inmediato el mal proceder, pero atribuyendo ese estado de cosas a la necesidad de la autoridad hacendaria en aplicar un sistema legal divorciado de la realidad y además costoso de satisfacer. Argumentaron que el grueso de las operaciones de ganado se realizan en el campo y que el ganadero no iba a traer consigo timbres fiscales por elevado monto, con la esperanza de utilizarlos en caso de vender.

Que al insistir la autoridad en tomar como base el ingreso ello provocaba graves desviaciones, ya que se les exigía que acreditasen el pago del 1% sobre el valor de todo animal que trasladasen de un lugar a otro aun cuando no hubiese operación de compra-venta; que el ganado de exporta-

ción llegaba a la frontera sin conocerse el precio de venta definitivo, debido a las fluctuaciones, y que, inclusive, había lotes de cabeza que eran rechazados por las autoridades norteamericanas debido, entre otras causas, a que provenían de entidades cuyo ganado estaba sujeto a rigurosa inspección sanitaria difícil de aprobar, lo cual imposibilitaba facturar correctamente desde la salida del ganado hacia la frontera.

La misma Unión Ganadera de Chihuahua señaló que el fisco sólo tenía dos puntos de control sobre el ganado: los rastros y las aduanas fronterizas; que porqué no se cambiaba el sistema por uno más práctico, como lo sería el aplicar una cantidad fija por cabeza de ganado, más una cantidad adicional por concepto de impuesto a cargo de sus trabajadores. Conforme a estas ideas, que parecieron razonables, se asignó una cuota fija por cabeza de ganado que se llevase al rastro o que se exportase, sin importar el precio de venta, la que cubriría tanto el impuesto a cargo del ganadero, como a cargo de sus trabajadores por los salarios que percibían.

La Confederación Nacional Ganadera, enterada de lo anterior, hizo suyas esas bases y solicitó que se aplicaran a todos los ganaderos del país, no aceptando, no obstante que ello era lo indicado, que éste se dividiera por zonas.

Al acudir al rastro de la ciudad de México, para vigilar el cumplimiento del convenio ganade-

ro, se observó que salvo verdaderas excepciones y sobre un precio ridículo, se acompañaba factura con el ganado y se adhería a ella el 1% sobre el monto que consignaba.

Al igual que en el caso de los agricultores, el grueso del ganadero es de escasa importancia económica. Grandes o pequeños sufrían onerosas exacciones, que se iniciaban desde el punto de partida del ganado hasta su llegada al rastro.

El grueso de los agricultores y ganaderos no se encontraban inscritos en el Registro Federal de Causantes y eran clientes de los titulares de las Subalternas y Agencias dependientes de Oficinas Federales de Hacienda, quienes fueron los únicos que objetaron el Convenio Ganadero. Antes habían sido omisos en señalar que estos contribuyentes no tributaban; como que eran clientes de ellos.

Que este documento, que ha sido prorrogado y mejorado en sus tasas, violó los lineamientos de la entonces Ley del Impuesto sobre la Renta y también viola los de la actual ley (1), es cierto, pero la conclusión a que se llegó y que se sigue considerando válida, es de que durante buen número de

---

(1) Al año de vigencia tuvo que modificarse para dar cabida a la realidad que se quiso desconocer. Dos años después los funcionarios hacendarios anunciaban, con orgullo, que las bases de tributación aplicables a los ganaderos mexicanos se habían adoptado por uno o varios países centroamericanos.

años los agricultores y ganaderos no podrán cumplir con las obligaciones que les asigna la Ley del Impuesto sobre la Renta; que aunque quisieran, los que constituyen la mayoría, el costo los desalentaría y a otros, que son la minoría, no sería justo darles un trato distinto.

¿Por qué el fisco federal se empeñó, en aras de la técnica, en sostener un sistema imposible de satisfacer y que provocaba inmoralidad de las partes: contribuyente y personal hacendario? ¿Por qué el fisco federal se conformaba con centavos en aras de la técnica, en lugar de pesos o tostones? ¿Qué ajustar la técnica a la realidad es antitécnico? ¿Qué no es antitécnico legislar y trabajar sólo de escritorio? ¿Durante cuántos años el fisco federal ignoró que sólo a unos cuantos ganaderos y agricultores tenía registrados? ¿Cómo es posible que las principales zonas agrícolas del país hubiesen estado al margen de la tributación?

Se violó el sistema legal, pero se incorporaron a la tributación a miles y miles de agricultores y ganaderos; se violó el sistema legal, pero se atendió a una realidad; se violó el sistema legal, pero hoy hay recaudación.

**El comerciante.**—Ciudad tras ciudad se fue observando que el grueso del comerciante se hallaba al margen de las leyes tributarias, pues pagaban lo que querían. El grueso de los comerciantes omisos eran de ingresos anuales no superiores a medio mi-

llón de pesos. Se fueron registrando en tarjetas IBM los principales signos económicos de cada contribuyente, con el objeto de que sirviesen de guía, de estudio, para casos similares y poder presumir el comportamiento tributario futuro del comerciante omiso regularizado. Lamentablemente esta información no se utilizó porque no se supo aprovecharla. Veamos ejemplos:

a).—Tintorería declarando \$180,000.00 anuales de ingresos, con ocho o diez camionetas repartidoras y como con más de treinta empleados;

b).—Tienda de abarrotes atendida por su propietario y dos empleados, con ingreso anual de .. \$18,000.00;

c).—Comercio de mercería con seis empleados de mostrador y clientela formando hasta tres filas para ser atendida, con ingreso anual de . . . . \$30,000.00;

d).—Comercio de telas, con existencias superiores a los \$500,000.00, tres empleados y venta anual de \$25,000.00;

e).—Comercio con caja registradora automática con valor de \$25,000.00 y empleada que la atiende, con ingreso anual de \$45,000.00;

f).—Comercio en general, con treinta empleados y declarando \$30,000.00 de ingreso mensual;

g).—Joyería con pequeño local, teléfono privado, caja registradora, tarjetero de ventas a crédito, un empleado, más el propietario, declarando \$2,000.00 mensuales;

h).—Carnicerías con refrigerador y frigorífico, declarando \$1,500.00 mensuales.

i).—Restaurantes con diez meseras, declarando \$2,500.00 mensuales, o con activos fijos superiores a los dos millones de pesos, declarando . . . . \$30,000.00 mensuales;

Como cosa curiosa todos los restaurantes típicos del país, incluyendo los más importantes, estaban declarando ingresos irrisorios.

j).—Empresas que durante 25 años habían alimentado al personal hacendario para que no se les molestara y que en sólo 3 años reconocían como ingreso no declarado 48.0 millones de pesos; o bien una sola empresa ocultando en menos de cinco años, ingresos por 100.0 millones de pesos.

**La industria.**—Los principales centros industriales del país también observaban grave omisión, aun cuando no con la intensidad del comercio. El industrial pequeño y mediano eran omisos y tristeza daba encontrar a grandes, declarando entre un 10 a un 30% de su ingreso real. Era consecuencia del sistema que había operado; de la ceguera que padecían los responsables de administrar los gravámenes.

Industrias declarando \$100,000.00 mensuales, cuando su ingreso real era de \$1'000,000.00 mensuales; o \$400,000.00 mensuales, siendo su ingreso real de \$2'000,000.00 o más millones de pesos.

Personal de las entonces Comisiones Revisoras de las Declaraciones del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles; de las Delegaciones Calificadoras del Impuesto sobre la Renta; del Departamento Técnico Calificador y hasta de la Junta Calificadora del impuesto sobre la Renta, se nutrían de los contribuyentes.

Para la industria importante, en buen número, su problema era de deducciones indebidas y no de omisión de ingresos; pero qué triste era encontrar industrias ocupando toda una manzana, declarando el 10% de su ingreso real.

**El sector profesional.** — Este sector, como contribuyente, guarda mucha semejanza con el grueso del comerciante, ya que en su inmensa mayoría elude declarar sus ingresos reales, no obstante ser el contribuyente que moralmente más se encuentra obligado con el país, ya que lo que es se lo debe al Estado, bien porque recibió su educación gratuita o bien, si no fue gratuita, por las exenciones o subsidios que a las escuelas o institutos superiores particulares otorga la Federación y entidades locales. Con verdadero optimismo puede aseverarse que asciende a un 5% los profesionales que percibiendo ingresos por el libre ejercicio de su profesión, declaran la totalidad del mismo y además la utilidad real.

### **Principales reformas fiscales de 1962 a 1972.**

—En diciembre de 1961 se presentó al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a diversos ordenamientos tributarios, en especial al del impuesto sobre la renta, que señala el inicio de la llamada reforma fiscal, el cual se ha complementado con otros, siendo las más importantes las siguientes:

a).—Creación del Registro Federal de Causantes.—A diciembre de 1961 existían registrados, entre comerciantes, industriales, agricultores, ganaderos y dedicados a la pesca, unos 700,000 a . . . 800,000 contribuyentes; al cabo de los seis primeros meses de la creación del Registro Federal de Causantes, se tenían inscritos unos 4.0 millones de contribuyentes.

Grandes alabanzas al fisco federal y satisfacción en el extranjero, porque de la noche a la mañana el fisco había sextuplicado el número de contribuyentes; se estaban incorporando a la tributación a millones de omisos. Sólo una voz disientía de esas alabanzas, que decía ¿por qué se insiste en llamar contribuyente oculto u omiso precisamente a aquél que con más honestidad ha pagado sus impuestos, como lo es el trabajador y que hasta diciembre de 1961 no tenía la obligación de registrarse?, ¿de dónde creen que surge, en seis meses, esa diferencia de millones de contribuyentes? pues precisamente de la incorporación al registro, no a la tributación, de los trabajadores, pues si omisos fue-

ran ¿por qué no se ha duplicado siquiera la recaudación?

Con la formación del Registro Federal de Causantes, se creó un mito: que la reforma fiscal, en su primer paso, incorporaba a la tributación a millones de contribuyentes.

b).—La depreciación acelerada.—Esta novedad se introdujo en la Ley del Impuesto sobre la Renta a partir de 1962 y se pretendió con ella alentar la industrialización del país. Han transcurrido 10 años desde la incorporación de esta reforma y, pregunto, ¿cuándo se ha acercado un giro industrial y por zonas del país solicitando la depreciación acelerada de sus activos? nunca. Razón: porque no hay que olvidar que el grueso del industrial o bien omite declarar el ingreso total o bien, si lo hace, omite declarar la utilidad real. Como la autorización para la depreciación acelerada se otorgaría previo estudio económico que demostrase su procedencia y monto a concederse ¿qué industrial se sometería a ese, aun cuando elemental, estudio económico, si éste lo podría denunciar?

La depreciación acelerada ha resultado otro mito de la reforma fiscal; por publicidad a la misma no ha quedado.

c).—La caducidad de las facultades del fisco para determinar diferencias a cargo del contribuyente.—También en enero de 1962 entró en vigor

esta reforma y se hizo extensiva a todos los impuestos, con la expedición del actual Código Fiscal de la Federación en 1966.

En síntesis, esta reforma nos dice: haga lo que haga el fisco para investigar y conocer el comportamiento de un contribuyente en un período dado, si dentro de los 5 años siguientes en que surgió ese derechos no se determinan diferencias a cargo de éste, se castiga la ineptitud de aquél caducando sus facultades para determinarlas.

Como el grueso del contribuyente no declara la verdad, salvo los asalariados, nos encontramos con que si el fisco ha descubierto a un omiso grave, pero ese descubrimiento lo es faltando tres meses para que opere la caducidad, tenemos que tiempo le faltará para hacer la labor de investigación y de obtención de pruebas para demostrar fehacientemente la evasión. Si no lo hace todo antes de que transcurran esos tres meses, perdió sus derechos para exigir el pago de lo omitido y para sancionar a ese contribuyente.

La caducidad opera igual para el contribuyente omiso de buena fe, que para el contribuyente omiso de mala fe, o sea, esta reforma alienta la evasión fiscal. ¿No constituye toda una paradoja esta reforma?

d).—Gravar más al rico que al pobre.—Toda reforma fiscal ha llevado implícita la tesis de gravar más al rico que al pobre; obligar al primero a

tributar más y al segundo menos. Sin embargo, cada año y en especial al inicio de un nuevo régimen se proclama, por distintas fuentes, que la concentración de la riqueza en poder de unos cuantos es cada vez mayor. "Son pocos los que tienen mucho y son muchos los que tienen poco", lo ha reconocido un Presidente de México. ¿Qué se ha hecho para combatir esta situación?

Se argumentó al desaparecer la semiexención del impuesto sobre ingresos mercantiles, aplicable a los ingresos provenientes de la enajenación de artículos alimenticios no considerados de primera necesidad, de artículos o productos medicinales, o de la prestación de servicios de sanatorios y hospitales particulares, entre otros, que ello no afectaba al pobre ya que éste se encuentra protegido por las instituciones nacionales de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o de las entidades federativas, así como por la Conasupo que enajena artículos alimenticios a bajos precios.

O sea, que el obrero o trabajador de baja remuneración debe perder toda esperanza de aspirar a otros servicios que no sean los oficiales ¿y el grueso de la población que es de escasos recursos y no tiene derecho a los servicios del IMSS o del ISSSTE federal o local, quién lo protege contra el alza de precios?

Lo mismo puede decirse con respecto a la adquisición de artículos alimenticios no considerados por la ley, como de primera necesidad.

Recuerdo que una vez se argumentó que era indebida la semiexención de la leche en polvo, ya que este producto lo podía obtener el trabajador del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo único que olvidaba quien decía eso era de que sólo una minoría de la población del país tiene derecho a los beneficios de esa Institución.

Hace años acudía personalmente a las farmacias, cada quincena, para comprar varios botes de leche en polvo para mis hijos. Al salir de las más concurridas y toparme con mujeres llevando en brazos a criaturas, pidiendo limosna, no dejaba de pensar en que las mías tenían mucho y aquellas casi nada, por no decir nada. Sin embargo, la idea prevaleció y se aumentó el precio de la leche en polvo haciendo al pobre, más pobre.

Se aumenta el impuesto a las aguas envasadas pensando que no es un artículo de primera necesidad, olvidándose que para muchas regiones del país el refresco es un artículo de primera necesidad; sustituto del agua potable y alimenticio por el azúcar que contiene. Al aumentarse en forma considerable el impuesto, el consumo se redujo por el sector menos favorecido por la economía del país, que es el pobre.

e).—Despertar el espíritu cívico del contribuyente.—Nuestras autoridades hacendarias han emprendido, en los últimos siete años, campañas publicitarias para despertar el espíritu cívico del contribuyente, con el objeto de lograr, por este medio, el debido comportamiento del mismo en el pago de sus impuestos.

Si el contribuyente mexicano, salvo excepciones, es omiso por autonomasia, ¿es posible que rectifique su comportamiento sólo porque en una campaña publicitaria se le hacen ver las consecuencias que para el país significa su incumplimiento, cuando él a su vez está pretendiendo, para justificar su actitud, que primero ponga el ejemplo de honestidad el sector público?

¿Cuáles han sido las consecuencias de esas campañas? ¿Aumentar la recaudación?, no. ¿Que al contribuyente omiso lo atormenta su conciencia?, tampoco. Luego ¿cuáles han sido? toda una paradoja: que el grueso del contribuyente deshonesto de importancia se venga ostentando como un cumplido ciudadano, haciendo coro con las campañas condenando la evasión fiscal. Y así van y han ido siempre, fisco y contribuyente incumplido: del brazo y por la calle, engañándose mutuamente.

Frente a estas campañas, la doctrina francesa nos dice: "El fraude está esencialmente relacionado con las posibilidades prácticas de defraudar. Si

los asalariados. . . prácticamente no defraudan, no se debe a que sean más morales que los abogados, los comerciantes, etc., que defraudan más o menos ampliamente, ya que sus rentas son declaradas al fisco por su propio patrón. De ellos se deduce que uno de los mayores ataques que se puede producir a la igualdad ante el impuesto es establecer la desigualdad ante el fraude, pues los que tienen la posibilidad de defraudar escapan al impuesto en mayor o menor medida, mientras que los que no pueden, lo soportan íntegramente. En tal contexto, pretender limitar el fraude y restablecer la igualdad acudiendo a la moral o al civismo, es en realidad hacerle el juego a los defraudadores y mantener la desigualdad (2).

f). — Aligerar la carga al trabajador. — En 1964 reparé, con datos del fisco federal, que el sector industrial soportaba una tercera parte del total de la recaudación del impuesto sobre la renta; ligeramente abajo le seguía en importancia el sector laboral; y muy por debajo de los dos, el sector comercial. Esto indicaba lo siguiente: si México no es un país que exporta buena parte de su producción industrial, ya que ésta se consume casi por entero en el país; si el trabajador eroga, esencialmente, todo su ingreso en bienes y servicios de primera necesidad; y si lo producido por la industria se mueve, mínimo, dos veces en el comercio antes de llegar a manos del consumidor, ¿cómo es que el sector co-

---

(2) Duverger, Maurice. *Hacienda Pública*, p. 535, ed. 1968.

mercantil declara y tributa menos ingresos e impuestos que el sector industrial? Lo correcto sería que el comercio soportara el grueso de la recaudación del impuesto sobre la renta, la industria le siguiera en importancia y la parte trabajadora en tercer término.

El trabajador es no sólo el contribuyente mejor controlado por el Fisco, sino también al que más se le han aumentado las tasas a pagar. ¿Por qué?: porque el aumento de sus tasas producen el incremento deseado y de inmediato, no así las de los demás contribuyentes del impuesto sobre la renta.

En 1961, el asalariado con ingreso mensual de \$1,000.00 pagaba \$14.00 mensuales por concepto de impuesto sobre la renta; para 1962, se le aumentó a \$15.80, igual a un 13% de incremento, y para 1963 se le aumentó a \$28.80. De 1961 a 1963 este contribuyente sufrió un incremento de 105% en su tributación. Para quienes tienen sueldo mensual de \$1,500.00, en el mismo período, se les aumentó la tributación en un 77%. En cambio, el comerciante o el industrial con ingresos anuales mayores de \$300,000.00 y que reporta al final del ejercicio una utilidad de \$12,000.00 pagó lo mismo hoy que en 1961 y no podemos considerar que tienen la misma capacidad económica que el asalariado con \$12,000.00 o \$18,000.00 de ingreso bruto anual. Indudablemente que la capacidad económica del comerciante o del industrial es superior. Vemos, pues, que aun cuando ha sido la tenden-

cia del legislador en aligerar la carga del trabajador, sigue éste siendo, por sectores, el más gravado.

Si a lo anterior agregamos el fin de la semi-exención en el impuesto sobre ingresos mercantiles; creación de la tasa especial del 10% aplicable a los ingresos derivados de la venta de artículos suntuarios; alza de tasas en impuestos especiales a la producción; creación de impuestos especiales a la compra-venta; gravar el gasto de publicidad; etc.; que han frenado el consumo de artículos y por lo tanto la producción de los mismos, que a su vez ha provocado desempleo, a quién se perjudica más: ¿a quien tiene o a quien no tiene?

El aumento del precio de la cerveza o del refresco ha afectado más al trabajador de bajos ingresos, que a aquel que percibe elevados ingresos, ya que éste, por regla general, consume estos artículos en establecimientos en donde no opera el precio oficial; aquél, en cambio, en establecimientos de consumo popular, que al incrementar el precio se siente la incidencia.

**Política de regularización fiscal.**—La recaudación no ha tenido los incrementos que debería de tener; los que se han experimentado no alcanzan ya no para disminuir el déficit que en las necesidades del país se observan, sino ni siquiera para absorber las que surgen cada año.

La evasión es grave y el problema es cómo controlarla; cómo acabar con ese cáncer que viene

minando el desarrollo económico del país. Se ha pensado en establecer un puente entre la ilegalidad y la legalidad o sea, dar una nueva oportunidad al contribuyente omiso, sin que sufra el rigor de la ley. Pero a diferencia de las anteriores regularizaciones fiscales, ésta surge sin que la provoque una verdadera reforma fiscal, sin que la soliciten los contribuyentes; es el Fisco mismo el que la ofrece ahora. Creo que esta diferencia es fundamental y ella puede influir decisivamente en su éxito o fracaso.

**La verdadera reforma fiscal.** — El comportamiento del contribuyente, hoy en día, ¿es mejor que el observado en 1961-1964? Indudablemente que la labor desarrollada en este período produjo resultados benéficos para el futuro y no sólo una recaudación extraordinaria de momento. Pero el contribuyente se ha percatado de la incapacidad del fisco para controlarlo; que es una verdadera lotería ser auditado; que las auditorías no obedecen a plan alguno y mucho menos la labor de revisión que por su cuenta realizan las Direcciones Administradoras de Impuestos.

Hace poco se verificó la situación fiscal que los contribuyentes de una zona guardan con respecto a sus impuestos locales y se concluyó, por lo que respecta al comercio, que entre el 90 y el 95% de los comerciantes declaran sólo una parte del ingreso que perciben; por lo que toca a la industria, se encontraron buen número de ejemplos que hacen

presumir grave situación: capital en giro que es pequeño para la inversión que se observa, o bien que es excesivo para el ingreso que se declara, lo cual sólo puede indicar que se opera con pérdida o que hay fuerte evasión.

El fisco federal ha puesto en marcha buen número de reformas tendientes a lograr la reducción de la evasión; a alentar el desarrollo económico del país; a aumentar la recaudación; a registrar al mayor número de contribuyentes; a fomentar el espíritu cívico del contribuyente; a gravar más al rico que al pobre; a distribuir la riqueza en manos de los particulares, pero se le ha olvidado la reforma, en mi opinión, más importante: **ponerse a trabajar**. Ha querido, por decreto, lograr los objetivos antes señalados, pero para ello debe de echar a andar a toda su maquinaria.

La labor debe de ser: a).—Administración de los impuestos; b).—Labor de control y de vigilancia sobre el contribuyente; c).—Aprovechar al máximo el personal que con conocimiento y experiencia se posee; d).—Crear en el ánimo del contribuyente omiso la sensación de que en cualquier momento puede ser requerido o visitado; e).—Con el mínimo de esfuerzo, lograr el máximo rendimiento; f).—Planear, a largo plazo, la reducción paulatina de la evasión, no creer que de la noche a la mañana puede acabar con ella, porque si esa fuese su pretensión, los fiscos más avanzados del mundo quisieran conocer la fórmula.

Sólo así, creo yo, podrá el fisco incrementar sus recursos y el Estado satisfacer un mayor número de necesidades en beneficio de aquél a quien todos más desean ayudar: del pobre; de la criatura famélica cuya fotografía aparece en revistas norteamericanas, y que bien pudiera ser la de una niña mexicana, como un ejemplo de que en este mundo hay seres que ya quisieran la vida del perro norteamericano.

Mientras el Estado no cuente con buena parte de los recursos económicos que legalmente le corresponden, lo que le permitirá no sólo satisfacer las nuevas necesidades sino además ir reduciendo las existentes; mientras el Estado no cuente con recursos sanos para invertir y que son los derivados de la recaudación impositiva, que permitiría el máximo aprovechamiento de cada peso que se erogue; mientras el Estado tenga que recurrir al crédito interno y externo para contar con recursos, lo cual encarece las obras o adquisiciones y trae consigo el endeudamiento del país; el adulto impreparado, sus hijos y los hijos de sus hijos, salvo verdaderas excepciones, carecerán del derecho a la oportunidad.

EL SR. LIC. ROBERTO LEYVA TO-  
RRES. RECTOR DE LA UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ,  
ORDENÓ LA IMPRESIÓN DE ESTE FO-  
LLETO A LA EDITORAL UNIVERSITA-  
RIA POTOSINA.