

EMILIO MARGAIN MANAUTOU

Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM

**NOCIONES DE
POLITICA FISCAL**

Derecho

1030

SAN LUIS POTOSI, S. L. P. - MEXICO, 1980

NOCIONES DE
POLITICA FISCAL



EMILIO MARGAIN MANAUTOU

Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM

NOCIONES DE
POLITICA FISCAL

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI

SAN LUIS POTOSI, S. L. P. - MEXICO, 1980

INDICE

	PAG.
PRESENTACION	1
PROLOGO	3
CAPITULO I	
INTRODUCCION A LA POLITICA FISCAL	
Introducción. ¿Qué es Política Fiscal? Objetivos de la Política Fiscal. Política Fiscal seguida en México a partir de 1947	7
CAPITULO II	
DESARROLLO DE LA POLITICA FISCAL EN MEXICO	
Primer período, de 1947 a 1958. Segundo período, de 1959 a 1964. Tercer período, de 1965 a 1970. Cuarto período, de 1971 a 1976. Quinto período de 1977 a 19...	23
CAPITULO III	
SITUACION FISCAL OBSERVADA EN MEXICO	
Introducción. El Comercio. La Industria. La agricultura. La ganadería. La pesca. El profesionista. El asalariado. El trabajador libre.....	33

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA POLITICA FISCAL DESARROLLADA

- De 1947 a 1958. De 1959 a 1964, reforma fiscal primera etapa. De 1959 a 1964, la labor de regularización fiscal. De 1965 a 1968, reforma fiscal segunda etapa. Examen de los objetivos del Impuesto sobre la Renta. Situación que guarda el contribuyente hoy en día. Conclusiones de Nicolás Kaldor. Divorcio de la realidad jurídica, económica y moral. 45

CAPITULO V

REACCION Y COMPORTAMIENTO DEL CONTRIBUYENTE FRENTE AL TRIBUTO

- Introducción. Reacción del contribuyente frente al tributo. Causas de esa reacción. Consecuencias de su comportamiento. Pensamiento del contribuyente incumplido. Clasificación del contribuyente incumplido. La literatura frente al impuesto. Observaciones personales. Encuestas tributarias. 71

CAPITULO VI

LABOR DE EDUCACION FISCAL

- Introducción. Características de la labor de educación fiscal. ¿Qué es labor de educación fiscal? Tesis de Sáinz de Bujanda. Educación del fisco. 87

CAPITULO VII

LABOR DE REGULARIZACION FISCAL

- Introducción. ¿Qué es regularización fiscal? Críticas a la labor de regularización fiscal. La regularización fiscal como labor de educación fiscal. Política de la labor de regularización fiscal. 95

CAPITULO VIII

EFECTOS ECONOMICOS DE LOS IMPUESTOS

- Introducción. Investigación de los efectos del impuesto. Símil de Einaudi. Grados de libertad que el impuesto permite.

Efectos de noticia. La evasión al pago. Causas de la evasión ilegal en México. Se cumple con la ley. Efectos de mercado y precio. Efectos de renta.....	111
---	-----

**CAPITULO IX
DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS**

Introducción. Características de los impuestos indirectos. Sistemas de impuestos indirectos. Objetivos de los impuestos indirectos. Sus efectos económicos. Ventajas y desventajas de los impuestos indirectos. La imposición atendiendo al gasto. Clasificación de los impuestos indirectos en México.....	135
---	-----

**CAPITULO X
IMPUESTOS GENERALES A LAS VENTAS**

Introducción. Aspectos interesantes del impuesto general a las ventas. Impuesto a las ventas de los productores. Impuesto a las ventas de los mayoristas. Impuesto a las ventas del minorista o detallista. Impuesto a las transacciones o sobre el volumen de ventas. Impuesto al valor agregado o añadido.....	145
--	-----

**CAPITULO XI
DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS**

Introducción. Sus corrientes. Clasificación de los impuestos directos. Características del impuesto real, personal y mixto. Efectos económicos en uno y otro impuesto. La distribución de la riqueza a través del impuesto directo. Manifestaciones de capacidad contributiva según Griziotti. De los impuestos directos en México.....	155
---	-----

**CAPITULO XII
DE LOS IMPUESTOS A LOS BENEFICIOS**

Introducción. La imposición sobre los rendimientos. Condiciones para una adecuada tributación a los rendimientos. Tratamiento a los rendimientos en México.....	167
---	-----

CAPITULO XIII

SISTEMA DE FISCALIZACION A LAS EMPRESAS

Introducción. Clasificación de los métodos. El método declarativo, con inspección de libros. El método objetivo. El método indiciario. Labor de fiscalización en México. Signos externos de riqueza, su empleo en México. Importancia del método indiciario.	177
---	-----

CAPITULO XIV

SISTEMAS DE FISCALIZACION A LAS PERSONAS FISICAS

Introducción. La legislación francesa. La legislación española. El fisco norteamericano. Nuestra legislación tributaria. . .	191
--	-----

CAPITULO XV

SELECCION DE TRIBUTOS

Introducción. Selección de tributos. Selección de impuestos. Epoca de pago del impuesto.	199
---	-----

CAPITULO XVI

LAS SANCIONES

Introducción. Clasificación de las sanciones. De los recargos punitivos. De las multas. Privación de la libertad. El problema de las sanciones en México.	207
--	-----

CAPITULO XVII

EL COMPORTAMIENTO DEL PERSONAL HACENDARIO

Introducción. Causas del mal comportamiento. Preparación del personal hacendario. Causas de la desviación del personal	215
--	-----

CAPITULO XVIII

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO

Introducción. Soluciones dadas en México. Otros sistemas federales	225
--	-----

CAPITULO XIX

LOS OASIS FISCALES

Introducción. Elementos para la selección de un paraíso fiscal. Clasificación de los paraísos fiscales. México como paraíso fiscal. Puertos libres. Zonas libres. Zonas mixtas. Zonas de desarrollo industrial. Zonas "In-Bond"	241
---	-----

PRESENTACION

La bibliografía existente sobre temas tributarios se ve enriquecida con un nuevo libro, intitulado "Nociones de Política Fiscal", del cual es autor el Lic. Emilio Margáin Manautou, uno de nuestros positivos valores, ya consagrados por sus anteriores y meritorios trabajos y cuya maestría conocemos por haber compartido la docencia con nosotros en el Instituto de Ciencias Sociales, Económicas y Administrativas.

Dicha obra, referida básicamente a las medidas relativas al régimen tributario, constituye un trabajo muy meritorio e interesante, que revela la amplia experiencia y sensibilidad de su creador, así como su equilibrado juicio e imparcialidad.

El licenciado Margáin después de darnos en su amena obra, su concepto sobre la política fiscal, nos habla, con profundo conocimiento de causa, de la labor y la estrategia seguida en ese aspecto en nuestro país del año de 1947 a la fecha y de las modificaciones más trascendentales que de entonces para acá se han introducido a nuestro sistema impositivo, por las transformaciones que han producido en el comportamiento de los contribuyentes.

Luego el autor comenta la situación fiscal de nuestro país antes de las labores de regularización fiscal realizadas de 1961 a 1964 y con justificada pasión, por haber sido el organizador

y responsable de dichas tareas, analiza los apreciables resultados de las mismas y la inconveniente política seguida, para incrementar la recaudación, de crear nuevos gravámenes o aumentar las tasas de los existentes.

Después, el conocido tributarista mexicano dedica varios capítulos de su obra a estudiar los efectos económicos de los impuestos y las características, ventajas y desventajas de algunos tipos de gravámenes, así como los sistemas de fiscalización de las empresas y de las personas físicas, con un interesante estudio de derecho comparado respecto a los métodos adoptados para estas últimas por diversas legislaciones.

En sus últimos capítulos el libro del licenciado Margáin se ocupa de establecer algunos importantes criterios a seguir para realizar la difícil tarea de la selección de los tributos; de estudiar la cuestión de las sanciones, su clasificación y la política que en materia punitiva fiscal se ha seguido en nuestro país; de las causas que provocan el mal comportamiento del personal hacendario y de la imperiosa necesidad de preparar debidamente a éste; del sistema tributario mexicano, con sus problemas particulares y las soluciones que hasta ahora se han intentado, con especial referencia, sobre este último tema, a las peculiaridades y sistemas de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, que entrará a regir en el mes de enero del año próximo, y a los intentos y resultados de otros sistemas federales; y, finalmente, de la existencia en México de los llamados "paraísos fiscales", adoptados para lograr un mayor y más racional desarrollo económico.

La obra que me honro en presentar despertará, sin duda, grandes inquietudes y vivaces respuestas por el vigor, valentía y honestidad intelectual con que está escrita, cualidades que el lector juzgará al leerla.

Finalmente, nuestro deseo de que el licenciado Margáin Manautou nos obsequie con nuevas producciones que, como la presente, vengan a enriquecer nuestra doctrina fiscal.

LIC. FERNANDO RODRIGUEZ DE LA MORA

PROLOGO

La elaboración de este libro me ha hecho incursionar en un campo que corresponde más a la economía que al derecho, pero lo que me ha animado a ello fue lo siguiente: he conjugado actividades dentro de la hacienda pública federal que me permitieron conocer la actuación del fisco, como lo fueron: iniciarme, siendo estudiante de Derecho, en la Procuraduría Fiscal de la Federación como compilador de leyes; después como abogado en lo contencioso; volver a compilador de leyes, pero incrementando las labores a la compilación de sentencias, a promover demandas ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos de contradicción de sentencias y cuando existían resoluciones favorables a los contribuyentes dictadas con plena violación de las leyes aplicadas, así como tener ingerencia en las revisiones fiscales que contra sentencias adversas al fisco se promovían ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Simultáneamente con estas últimas labores interviene en diversas comisiones encargadas de elaborar proyectos de nuevas leyes tributarias o de reformas a las existentes.

Organicé y ejecuté, de enero de 1961 a diciembre de 1964, el grueso de la labor de regularización fiscal que en ese período se desarrolló en el país, la que me proporcionó la extraordinaria oportunidad de conocer el comportamiento que guardaban los contribuyentes, desde el pequeño hasta el gigante dentro de su ramo o giro, conocer el pensamiento de éste y causas o razones que lo impelen a guardar el comportamiento que observa, etc. Una labor que recuerdo con cariño

por la experiencia que me proporcionó, la sorpresa que el sistema impuesto causó entre los contribuyentes con resultados nunca vistos por el fisco federal, así como por la capacidad demostrada por el personal que se me permitió escoger y limpieza y caballerosidad con que éste trabajó, salvo verdaderas excepciones; trabajo que a pesar del tiempo transcurrido, aún se recuerda por los propios contribuyentes.

Una vez más, de 1972 a 1975, en compañía de parte de ese personal, se procedió, por cuenta del gobierno del Estado de México, a revisar a los contribuyentes incumplidos en el impuesto sobre ingresos mercantiles, cuyos resultados se comentan en este libro, mismos que hoy realizan esa misma labor en la Tesorería del Distrito Federal.

Esta experiencia, aunada a la impartición de la Cátedra de Derecho Fiscal en el Instituto de Ciencias Sociales, Económicas y Administrativas, para continuarla en las Facultades de Comercio y Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y desde 1964 Profesor Visitante de diversas Universidades del país, fue la que me animó a realizar esta obra.

Estudios de escritorio, sin conocer al contribuyente, la presencia casi siempre de elementos en las administraciones hacendarias que son o se convierten en simples prácticos de la materia tributaria, es lo que ha contribuído al avance de ésta en México, pero divorciada de la realidad jurídica, económica y moral en que aún se encuentra colocado el grueso de nuestros contribuyentes.

La elaboración de nuevas leyes tributarias o de reformas a las vigentes, sin existir nunca un estudio económico que respalde ello; proyectos éstos que surgen indefectiblemente en noviembre o diciembre de cada año; la obligación que se siente de promoverse siempre reformas encaminadas a lograr que cada vez el contribuyente pague más; decir que las modificaciones a la imposición indirecta tienden a obligar a que el que más tiene pague más; que toda innovación en nuestro sistema impositivo tiene como finalidad la distribución equitativa de la riqueza, lográndose el efecto contrario; que estamos cre-

ciendo y con tal motivo hay que actualizarnos en esta materia; etc.; etc., viene a influir negativamente en la marcha correcta de la economía del país.

Ojalá y lo que en este libro se expone contribuya a la elaboración de mejores obras que vengan a corregir lo que considero la marcha equivocada, el aspecto negativo, de nuestra política fiscal, si es que ella existe.

EL AUTOR
Octubre 1979

CAPITULO I

INTRODUCCION A LA POLITICA FISCAL

Introducción.—Hace dieciocho años el fisco federal habló del inicio de la reforma fiscal y en los años subsecuentes nos sigue hablando del avance de ella, aun cuando ahora de "ajustes fiscales", necesaria para hacerla congruente con la política fiscal que contribuirá al desarrollo económico de México.

Tanto se ha hablado de la reforma fiscal que voces de todas clases se han escuchado pretendiendo explicar los alcances de la nueva política que en materia tributaria se desea seguir. Abogados, contadores, economistas, hombres de empresas, directivos de organismos de contribuyentes, etc., todos clamando por una reforma fiscal a fondo que venga a terminar con el "caos" en la materia; con ordenamientos obsoletos; que la reforma se lleve a cabo en un plan nacional que incluya a las entidades federativas y a sus municipios, y al propio Distrito Federal. Que sólo así podrá hablarse de una verdadera reforma fiscal.

No nos interesa, pues escapa de los límites de este trabajo, examinar la reforma fiscal desde el punto de vista jurídico, si-

no de si ella es congruente con la política fiscal que le conviene al país.

Pero, para entrar al estudio de los temas que deben examinarse por quienes pretendan fijar una política fiscal, primero debemos precisar qué se entiende por política fiscal.

¿Qué es política fiscal? — Maurice Lauré, al contestar esta pregunta, nos señala que son tres las disciplinas que deben conjugarse para contemplar la creación de un impuesto y ellas son: política presupuestaria; política fiscal, y técnica fiscal (1).

Política presupuestaria, nos dice dicho autor es “el arte de decidir sobre la ejecución de los gastos públicos y de escoger si deben ser cubiertos por el impuesto (2), por el empréstito o por anticipos de tesorería” (3).

Frente a un cúmulo de necesidades sociales que requieren jerarquizarse, ante la imposibilidad de satisfacerse todas a la vez por falta de suficientes recursos, se resuelve el gasto, su monto y forma de satisfacerse. Elegido un gasto en que se conocen quiénes serán los beneficiados con él, o quienes en forma especial más que el resto de la colectividad, o si todos se beneficiarán por igual y, en este último supuesto, qué generación será la beneficiada: la presente o la futura, entonces los responsables de la política presupuestaria deberán decidir sobre su financiamiento. En los dos primeros casos puede ser recomendable recuperar la erogación mediante la fijación de un precio. De serlo, deberá restablecerse el derecho o tasa y la contribución especial correspondiente.

Pero si el precio resultare un estorbo a los fines que el Estado busca con la prestación de un servicio o ejecución de una obra, deberá escogerse al impuesto para cubrir su costo, o bien recurrir al empréstito, o a ambos, según el caso. Si la generación beneficiada por el gasto es la futura y no la presente que carece de suficientes recursos, el empréstito a largo plazo

(1) Maurice Lauré, Tratado de Política Fiscal, p. 13, Ed. 1960.

(2) Yo diría: "... por el tributo..."

(3) Obra citada, p. 13.

deberá satisfacerlo; si será la presente, el impuesto es lo recomendable.

La segunda de las disciplinas es la política fiscal, “que consiste en determinar, una vez acordado el principio de recaudación por ingreso fiscal, las características generales del impuesto en función de los datos económicos y psicológicos” (4).

Sin embargo, tratadistas norteamericanos e ingleses asignan también a esta disciplina lo que corresponde a política presupuestaria al expresar: “Los cambios de los impuestos y los gastos que persiguen objetivos de corto plazo como la ocupación plena y la estabilidad de precios, reciben la denominación de política fiscal. . . La teoría de la política fiscal. . . se deriva del esquema general del análisis del ingreso nacional —Otto Eckstein—”, “La política fiscal es el término usado para describir los cambios en las tasas efectivas de los impuestos y de los gastos de gobierno con el propósito de modificar la demanda agregada con el fin de mantener la ocupación plena y los precios estables, en otras palabras, con el propósito de estabilización —Comisión Carter—”; “Política fiscal. . . comprende el uso deliberado de impuestos, gastos gubernamentales y operaciones de la deuda pública para influir sobre la actividad económica, en la forma deseada —Richard Good—”; conceptos estos que buena parte nuestros economistas han hecho suyos al sostener “. . . el ámbito de la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y las operaciones y la situación financiera de las entidades y de los organismos autónomos —Victor Urquidi—” (Visibles en la publicación “Trimestre Fiscal” del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Año 1 núm. 4, pp. 77 y 79, 1979).

Por consiguiente, no debemos hablar de política fiscal cuando un gasto se va a financiar con recursos provenientes del crédito o por anticipos de tesorería, sino solamente cuando

(4) Obra citada, p. 13.

se va a cubrir con recursos fiscales, principalmente provenientes del impuesto.

Pero no se hace política fiscal sólo cuando debe establecerse un impuesto que produzca ingresos tendientes a satisfacer el gasto general del Estado, pues ello sería restringir extraordinariamente el concepto de política fiscal.

El Estado contemporáneo debe establecer, para su sostenimiento, todo un sistema fiscal, no sólo para que le produzca recursos para satisfacer su presupuesto, sino también para lograr, a través de medidas fiscales, la orientación económica que más convenga al país, aun cuando ello le signifique sacrificios recaudatorios.

Por último, tenemos la técnica fiscal que “consiste en fijar las modalidades de la base del impuesto, de su control y de su recaudación” (5).

Sin embargo, el legislador, al fijar las modalidades de la base del impuesto, de su control y de su recaudación, debe buscar: a). — Que la técnica que emplee respete los principios jurídicos que rigen al país y que se encuentran plasmados en la Constitución, pues una política fiscal que no encuentra apoyo en la Constitución por muy necesaria y noble que sea no debe llevarse adelante hasta en tanto no se introduzcan en este alto Ordenamiento las reformas que la respalden; y b). — Que la técnica fiscal que se emplee no produzca consecuencias nocivas que vengán a nulificar las que en bien de la economía se buscan.

Ejemplos de lo anterior, tenemos:

1. — Tendiente a dar fin a la anarquía que priva como consecuencia de la doble o triple tributación sobre la misma fuente económica —conurrencia del fisco federal, estatal y municipal— se presentó, en 1977, a la consideración de las entidades federativas un proyecto de nueva ley de coordinación en

(5) M. Lauré, obra citada. p. 15.

materia impositiva conforme a la cual, de aprobarse por el Congreso de la Unión, los Estados que se coordinasen y que "voluntariamente" lo harían todos, sólo podrían establecer los impuestos que en dicha ley se les señalaban, con lo que se invertía el sistema federal mexicano para la materia tributaria: los impuestos no delegados a los Estados, se entienden reservados para la federación.

Era buena la política fiscal que encerraba este proyecto, como es la de unificar la tributación en el país y tratar de favorecer más a las entidades pobres, que paradójicamente son las que más población tienen en proporción a su ingreso bruto interno, pero lamentablemente esta política fiscal no encontraba apoyo en la Constitución.

La federación, con tal motivo, elaboró un nuevo proyecto que ya no se atrevió someter a la consideración de los estados, el cual fue aprobado por el Congreso y cuyas reglas de participación en la recaudación tributaria hacen que los estados se sometan más a los designios del poder central.

2. — El legislador federal mexicano mantuvo en vigor durante 1977 y 1978, el impuesto a las utilidades brutas extraordinarias para captar en favor del fisco parte de las ganancias anormales resultantes de movimientos especulativos en los precios que propició la flotación del peso.

Se dijo que este gravamen no tenía fines recaudatorios, pues trataba de mantener el equilibrio entre las utilidades y los salarios como condición para lograr el crecimiento sano de la economía con mayor estabilidad de precios, que por lo tanto, no afectaría sustancialmente la reutilización de las empresas; que era falso que este impuesto desalentara la producción y por ende evitara la creación de más fuentes de empleo, ya que buscaba estimular un desarrollo económico más sano. Se reconoce, nos decían sus autores, que a un incremento en los costos debía corresponder un incremento en el precio, pero se consideró que éste no debía ser tal que aumentase la utilidad en detrimento de la retribución a otros factores de la producción.

Sin embargo, la técnica fiscal que se empleó para instrumentarlo no encontraba su apoyo en nuestro derecho positivo, por lo que había que introducir reformas que eliminasen sus defectos legales. Además, privaba la opinión de que los efectos nocivos de este impuesto superarían a los efectos benéficos que de él se esperaban.

La política fiscal que pretendió plasmarse en dicho impuesto consistía en frenar la ganancia especulativa derivada de la devaluación de la moneda, pero la grave inflación que en los últimos años ha padecido nuestra economía, ¿no ha provocado también movimientos especulativos?

3. — En enero de 1977 entró en vigor una reforma prohibiendo depreciar los vehículos de la categoría "D" y a deducir los gastos de conservación y mantenimiento que se incurra en ellos. Pero a menos de tres meses de su vigencia hubo que atenuarse las consecuencias nocivas de esta modificación, visto el perjuicio económico que resintió con tal motivo la industria automotriz. Frenar un supuesto gasto suntuario puede, en ocasiones, producir consecuencias graves para la economía.

Recuérdese el caso de la industria de la joya fina, que casi se paralizó por las altas tasas que del impuesto sobre ingresos mercantiles se le aplicaban.

4. — En marzo de 1971 se disminuyeron en forma sensible las tasas de los impuestos de importación aplicable al whisky extranjero, con el objeto de combatir el contrabando y favorecer a la industria nacional. Los resultados fueron catastróficos para la industria nacional que se esperaba fuera la más favorecida con tal política, porque al poco tiempo el mercado nacional estaba inundado de whisky importado barato y el consumo del nacional desplomado.

Objetivos de la política fiscal. — La política fiscal debe tener siempre objetivos diversos pero debe ser eminentemente recaudatoria y secundariamente: a). — Facilitar o acelerar el logro de metas económicas en el tiempo debido; b). — Desviar capitales de actividades no muy benéficas para la colectividad,

hacia actividades que contribuirán a un mejor desarrollo económico; c). — Evitar la fuga de capitales que sangran al país, etc. La política fiscal puede tener como objetivos:

A. — La captación de recursos:

1. — Tendiente a satisfacer el gasto público;
2. — Tendiente a distribuir equitativamente la riqueza; y
3. — Tendiente a combatir la inflación y por ende a estabilizar la moneda.

B. — La no captación de recursos:

1. — Protegiendo a la industria nacional de la competencia de la industria del exterior;

2. — Ayudando a la industria nacional para que pueda acudir a competir en el mercado internacional;

3. — Protegiendo al consumo nacional;

4. — Alentando la adquisición de divisas; y

5. — Controlando una actividad económica.

C. — Promoviendo el desarrollo económico del país:

1. — Estimulando el establecimiento y desarrollo de industrias nuevas o necesarias para el país o para las zonas consideradas como polos de desarrollo;

2. — Alentando a invertir en zonas pobres del país;

3. — Alentando la inversión en bienes duraderos; y

4. — Alentando el gasto productivo.

D. — Dirigiendo el gasto de los particulares:

1. — Desalentando invertir en actividades menos benéficas para el país;

2. — Alentando el ahorro; y

3. — Aprovechando la cercanía con el país más rico del mundo.

E. — Combatiendo la recesión económica:

1. — Desgravando actividades;

2. — Alentando la contratación de mano de obra o la compra de maquinaria nueva, acreditando parte del gasto con el impuesto; y

3. — Alentando el turismo interno y gravando al habitante que sale como turista al extranjero.

Veamos brevemente algunos de los objetivos de la política fiscal:

Para captar recursos. — El principal objetivo de la política fiscal es la captación de los recursos económicos necesarios para la satisfacción del gasto público. Que éste se cubra en la mayor medida posible con recursos fiscales es el ideal, pues no podemos negar que cuando las necesidades superan a los ingresos debe recurrirse al crédito sea interno o externo.

Esta última forma de financiamiento del gasto público debe aceptarse con ciertas reservas, pues no puede desconocerse que el peso derivado del crédito vale 100 menos los intereses. Una sana política económica es cuando el gasto público descansa en los recursos fiscales y en pequeña proporción en el recurso crediticio. Además, si el Estado recurre en gran medida al crédito interno ello puede afectar al sector privado, pues la banca le restringirá a este sector créditos por falta de moneda que prestarle. Como consecuencia, el sector privado disminuirá sus inversiones con perjuicio de la tributación.

Cuando se decreta el aumento de impuestos existente o la creación de uno nuevo para captar mayores recursos fiscales, deben de realizarse una serie de estudios principalmente económicos, políticos, sociales y psicológicos, que deben prever obstáculos, efectos, consecuencias, reacciones de los afectados o de la actividad gravada, que indicarán la forma de obtener lo que se busca con los menores efectos perjudiciales posibles; de no realizarse estos estudios, lo más seguro es que se originarán efectos no buscados o deseados.

Al decretarse el aumento de un impuesto o la creación de uno nuevo tenemos:

a). — ¿Se está obteniendo el máximo rendimiento de los impuestos existentes?

b). — ¿Se ha previsto el efecto económico que ello producirá en la entidad?

c). — ¿No se restringirá el consumo del bien o servicio afectado?

d). — ¿Se ha previsto la reacción y comportamiento de los contribuyentes afectados?

e). — ¿La naturaleza del nuevo gravamen es la correcta?

f). — ¿Se ha previsto qué es lo que debe eliminarse de quedar gravado? o ¿Nadie, ni nada debe quedar exento de tributar?

g). — ¿El aumento o el nuevo impuesto es congruente con la política fiscal que se sigue?

h). — ¿A qué clase económica afectará más el nuevo impuesto?

i). — ¿Si el nuevo impuesto debe ser indirecto, se ha escogido debidamente el indicado?

j). — ¿Los gastos de administración y de recaudación no absorberán buena parte del rendimiento buscado?

k). — ¿Se ha previsto el número de causantes del nuevo impuesto?

l). — ¿El monto de la tasa o de la tarifa es la indicada? ¿No es alta o gravosa en extremo?

Lo que se ha planteado es un ejemplo de los estudios que deberán realizarse al decidirse por el aumento del impuesto existente o por uno nuevo.

Cuando existe una grave inflación en el país es recomendable el alza de las tasas o tarifas de los impuestos directos, principalmente las del impuesto sobre la renta, con el objeto de retirar moneda y provocar, en el contribuyente afectado, una austeridad en el manejo de lo que el impuesto le deja en sus manos, pero sin llegar a provocar una sensible contracción de las operaciones, pues entonces puede sobrevenir el desempleo y por ende, algo que se opina es más malo: una contracción o recesión en la economía.

En muchos países los impuestos directos son los que más deben contribuir a la satisfacción del gasto público. Por regla general, son los que soportan el peso de la recaudación y su principal ejemplo es el impuesto sobre la renta. Pero ¿cuál será el indicado en tratándose de este último? ¿El real o cédular? o ¿El personal o global? o ¿Uno de carácter mixto?

El anhelo del gobierno de un país en que son "pocos los que mucho tienen y muchos los que nada tienen" radica en la distribución equitativa de la riqueza, obligando al rico a pagar más y menos al pobre; retirar de aquél recursos con el objeto de llevar al segundo los bienes y servicios de primera necesidad a su alcance o para realizar inversiones tendientes a combatir la desocupación, etc.

Para no captar recursos, alentando la adquisición de divisas. — Cuando la balanza de pago no es favorable a un país y

ese mal es crónico, la política fiscal debe contribuir a la solución y entre las medidas inmediatas se tienen:

a). — Reducir, hasta eliminarlos totalmente si es necesario, los impuestos de exportación que afectan a bienes que tienen o pueden tener demanda en el extranjero, aun cuando ello afecte al consumidor nacional, salvo que el afectado sea la industria nacional;

b). — Eximiendo a los ingresos o a las utilidades derivadas de la exportación de productos;

c). — Eximiendo de impuestos indirectos la exportación invisible, o sean, las compras que en el país hagan los turistas extranjeros; y

d). — Gravándose con tasas especiales el gasto que beneficia a empresas domiciliadas en el extranjero.

Para promover el desarrollo económico del país. — Japón, por ejemplo, ha sido muy liberal en los gastos de representación de los funcionarios de las empresas, lo que permitió que primero estas erogaciones igualaran el gasto en la educación nacional y después el efectuado en su ejército; pero aun cuando ello se ha reflejado en fuertes deducciones para efectos del impuesto sobre la renta corporativo y por ende de las personas físicas, qué extraordinaria ha sido la contribución de este gasto en el desenvolvimiento de las actividades económicas en dicho país. En cambio, nuestra política fiscal tiene como objetivo el desalentar este gasto que considero productivo.

A partir de enero de 1975 nuestra Ley del Impuesto sobre la Renta rechaza la deducción de obsequios, de viáticos y gastos de representación, a menos que se acredite que se realizaron fuera de una faja de 50 kilómetros que circunde el establecimiento de la empresa y además demuestre el contribuyente tener relación de negocios en el lugar de que se trate.

Para dirigir el gasto de los particulares. — Al gravarse fuertemente el gasto suntuario se busca desalentar la produc-

ción y adquisición de los bienes de lujo o innecesarios para el desarrollo del país; al darse un tratamiento fiscal benigno a las tasas de interés legal, se alienta el ahorro para captar recursos ociosos; etc.

Para combatir la recesión. En períodos de grave desempleo o de contracción de las actividades económicas, es recomendable dejar más dinero en manos del contribuyente mediante disminución de las tasas de la tarifa del Impuesto sobre la Renta, o bien acreditando al impuesto determinado porcentaje de la mano de obra que en exceso de la ordinaria se contrate, o bien alentando al turismo extranjero mediante la desgravación de su gasto o parte importante de él.

En los últimos ocho años y ante graves necesidades sociales aun no satisfechas, las que inclusive van en aumento al no colmarse o satisfacerse cada año ni siquiera las nuevas, se ha seguido la política de crear nuevos impuestos o de incrementar los existentes a fin de obtener fuertes incrementos en la recaudación, sin reparar que esos aumentos constantes contribuyen a la pérdida de valor de la moneda y, sobre todo, que la evasión fiscal, al no combatirse o disminuirse y que en México es grave, aumente.

Hay estudiosos que sostienen que el hecho de que exista una grave evasión fiscal ello no debe ser obstáculo para crear nuevos gravámenes o para aumentar los existentes, con lo cual no se está de acuerdo en virtud de que ello hace que el contribuyente deshonesto sea más deshonesto y, lo más grave, se vaya disminuyendo el número de los contribuyentes honestos.

Se opina que primero hay que atacar fuertemente a la evasión y una vez que el 85% de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y del de ventas, por ejemplo, tributan con honradez, entonces sí pensar en nuevos o mayores impuestos si las necesidades del país lo requieren.

Política Fiscal seguida en México a partir de 1947. — Fue a partir de 1947 cuando se aprueba introducir una verdadera innovación en nuestra legislación tributaria federal, por lo

que de este año al presente podemos separar la política fiscal seguida por el fisco mexicano en cinco períodos:

Primer período, de 1947 a 1958:

a). — Realización de la Tercera Convención Nacional Fiscal en 1947;

b). — Vigencia de la primera Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1948;

c). — Período de regularización fiscal;

d). — Introducción en la Ley del Impuesto sobre la Renta de la tasa complementaria de las utilidades excedentes en 1956;

e). — Descentralización de la Administración del Impuesto sobre la Renta, con la creación de las Delegaciones Calificadoras Fiscales;

f). — Ley del Impuesto sobre Utilidades Excedentes;

g). — Expedición de la Ley de Fomento a las Industrias Nuevas o Necesarias;

h). — Expedición de la actual Ley federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, con la creación de las Comisiones Revisoras de las Declaraciones de Ingresos Mercantiles.

Segundo período, de 1959 a 1964:

a). — Creación de la Auditoría Fiscal Federal en 1959;

b). -- Supresión de las Delegaciones Calificadoras Fiscales del Impuesto sobre la Renta;

c). — Regularización fiscal de los contribuyentes;

d). — Inicio de la reforma fiscal en diciembre de 1961; y

e). — Nuevos impuestos indirectos: 1% para la educación superior y el del consumo de bebidas alcohólicas.

Tercer período, de 1965 a 1970:

a). — Vigencia de una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta de carácter mixto, con tendencia al impuesto de carácter personal;

b). — Supresión de las Comisiones Revisoras de las Declaraciones del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles;

c). — Introducción de la tasa especial del 10% en la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, gravando el ingreso derivado de la enajenación de bienes reputados como suntuarios; y

d). — Se inicia la tendencia a obligar a las entidades federativas a coordinarse al impuesto sobre ingresos mercantiles.

Cuarto período, de 1971 a 1976:

a). — Creación de nuevos impuestos indirectos y aumento de las tasas de la mayoría de los existentes;

b). — Se promueve, con incentivos fiscales, la descentralización de la industria;

c). — Se crea la contribución especial del 5% para la construcción de viviendas para los trabajadores;

d). — Se impone “voluntariamente” la coordinación de todas las entidades federativas al impuesto federal sobre ingresos mercantiles;

e). — Se alienta la adquisición de divisas extranjeras, mediante reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta y la creación de los “CEDIS”;

f).—Se conceden dos programas de facilidades a los contribuyentes, sin que éstos lo soliciten;

g).—Inicio de la descentralización del fisco federal al crearse las Administraciones Fiscales Regionales;

h).—Se frena el gasto productivo;

i).—Se entra a un período de inflación-recesión.

Quinto período, de 1977 a

a).—Se establecen nuevas y mayores tasas al gasto reputado como suntuario;

b).—Disminución de las tasas del Impuesto sobre la Renta aplicables a asalariados de bajos ingresos;

c).—Se introduce en la Ley del Impuesto sobre la Renta el "credit income tax" (gastos que se acredita al impuesto a pagar en tratándose del global de las empresas);

d).—Nuevos incrementos a las tasas de los impuestos indirectos;

e).—Se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta para gravar la ganancia especulativa;

f).—Se expide nueva Ley de coordinación impositiva entre la Federación y los Estados, que tiende a centralizar la tributación, así como la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado en sustitución de la de ingresos mercantiles, que deben entrar en vigor el 1o. de enero de 1980;

g).—Se reestructura todo el Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a partir del 1o. de enero de 1979, buscándose la globalización de los ingresos de la persona física;

h).—Se suprime el impuesto a la ganancia especulativa;

i). — Se elevan a la categoría de ley los programas de facilidades a los contribuyentes; y

j). — Nuevos decretos de descentralización industrial, con tendencia a fomentar polos de desarrollo;

CAPITULO II

DESARROLLO DE LA POLITICA FISCAL EN MEXICO

Primer período, de 1947 a 1958. — En 1947, con objeto de revisar nuestro sistema tributario, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal (1), pues no le quedaba la menor duda de que el sistema que se mantenía en vigor no estaba acorde con nuestro desarrollo económico y, lo más grave, que se violaba por casi todos los contribuyentes.

Lo que más interesaba al fisco federal, en esta Tercera Convención, era lograr apoyo de los representantes de la iniciativa privada y de las entidades federativas para cambiar el impuesto general aplicable a las ventas de carácter mercantil que se satisfacía adhiriendo timbres fiscales a la factura de venta siempre que el importe fuese de \$20.00 en adelante, por otro que se pagase sobre la base de los ingresos percibidos en un mes.

(1) La Primera y Segunda se verificaron en 1925 y 1933.

El entonces Subsecretario de Ingresos, Lic. Eduardo Bustamante, ante la fuerte oposición de una de las entidades más importantes de la República tuvo que exponer, ya sin ningún recato, lo que estaba observando el fisco federal y que constituía una prueba fehaciente de la situación que guardaba el grueso del comerciante o del industrial en el país, al expresar: "... hace pocos meses vino a establecerse en el Distrito Federal la casa americana Sears Roebuck habituada a sistemas de tributación un poquitín mejores que el nuestro. El primer obstáculo que encontró la casa Sears para su sistema de operación fue la forma de aplicación del impuesto del timbre a la compraventa, que planteó a la Secretaría de esta manera: para hacer costearable su negocio necesita alcanzar un promedio diario de ventas de \$250,000.00, o sea, alrededor de siete mil ventas diarias sujetas al pago del impuesto del timbre. La casa Sears preguntó que quién iba a pagar el personal de su Departamento de Contabilidad que tendría que expedir siete mil facturas diarias, adherir a ellas diez o veinte mil timbres fiscales; rotular veinte mil sobres y adherir a ellos otros tantos timbres postales para hacer llegar las facturas a sus clientes por medio del correo —de ese correo nuestro sobrecargado de trabajo—. La casa Sears presentó el problema en una forma escueta: la expedición de facturas les costaría más que el impuesto mismo".

"La situación de la casa Sears, agregó el Lic. Bustamante, se reproduce en todos los grandes almacenes de México si cumplen con las leyes fiscales" (2).

Lo que al fisco federal le inquirió con esta queja de la casa Sears fue: ¿cómo habían hecho los grandes almacenes del Distrito Federal y del interior del país para dar cumplimiento con la Ley del Timbre, ya que nunca habían emitido queja alguna? Pues simple y sencillamente porque no estaban cumpliendo correctamente con las obligaciones que imponía la Ley General del Timbre, que eran fáciles de eludirse.

(2) Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal, Tomo Segundo, p. 299.

Como consecuencia, estuvieron de acuerdo los representantes del sector privado en que el fisco federal debería iniciar una reforma tributaria creando un impuesto sobre el volumen de las transacciones y así se expidió y entró en vigor, en enero de 1948, la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Como resultado de lo que se había descubierto en 1947, simultáneamente con este ordenamiento entró en vigor una ley conocida como Ley de Convenios (3) que en síntesis decía a los contribuyentes: “dime cual ha sido tu verdadera situación fiscal”; “señálame los ingresos que has omitido y las diferencias que me adeudas tanto en el impuesto del timbre como en el impuesto sobre la renta”; “hazme una proposición de convenio”, “si no aceptas esta oportunidad entonces yo, fisco federal, te diré cuánto es lo que has omitido y cómo lo vas a pagar”. En esta ley se dejaba al contribuyente en libertad para que él se fijase su omisión y cuáles eran las diferencias a favor del Erario. Era una regularización a cargo de los propios afectados: por lo que no proporcionó los recursos económicos que eran de esperarse pero sí lo que al fisco federal más le interesaba: hacer a un lado el sistema de la Ley del Timbre y pasar a una ley impositiva que gravase al comercio o a la industria, tomando como base los ingresos que se percibieron, en cuanta operación se celebrase con un bien hasta llegar al consumidor o último adquiriente de la mercancía y que el gran comercio dejase de omitir.

Por los fenómenos económicos producidos en México a raíz de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y fuertes erogaciones efectuadas por el Gobierno Federal en obras públicas, se presenta un período de inflación y de ganancias exorbitantes para determinado sector económico. Con tal motivo se expide la Ley del Impuesto sobre Utilidades Excedentes (4).

En 1956 se descentraliza la administración del impuesto

(3) Ley del 29 de diciembre de 1947, que autoriza se celebren convenios con causantes que tengan adeudos pendientes por impuestos federales, determinados o no, en la forma que indica.

(4) Promulgada el 29 de diciembre de 1947, publicada el 31 de diciembre de 1947.

sobre la renta creándose las Delegaciones Calificadoras Fiscales, con competencia para clasificar o calificar a los contribuyentes de dicho impuesto con ingresos brutos anuales menores a los cinco millones de pesos, surgiendo en el centro la Junta Calificadora con facultades para calificar las declaraciones de los contribuyentes con ingresos brutos de cinco millones en adelante.

Se expide la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias (5) otorgando incentivos fiscales federales a toda industria que fuese nueva o que no siéndolo se considerase necesaria para el desarrollo económico del país.

Vista la experiencia tenida en la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y sobre todo a sus innumerables reformas que casi la habían transformado, así como a la infinidad de resoluciones interpretativas existentes y sentencias de nuestros tribunales, se expide en diciembre de 1951 una nueva Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la que dos años después recoge la descentralización de la fiscalización de este impuesto con la creación de las Comisiones Revisoras de las Declaraciones de Ingresos Mercantiles, formadas con tres miembros: dos representantes del fisco y uno de los organismos de contribuyentes.

Segundo período, de 1959 a 1964. — Como la reforma más importante de éste período encontramos la creación de la Auditoría Fiscal Federal en abril de 1959. Esta reforma y la que creó el impuesto federal sobre ingresos mercantiles han constituido, en mi opinión, las dos modificaciones más trascendentales a nuestro sistema impositivo en los últimos treinta y dos años, las que han originado una verdadera transformación en el comportamiento del contribuyente.

Vista la grave inmoralidad que se observaba en casi todas las Delegaciones Calificadoras Fiscales, así como en las Comisiones Revisoras de las Declaraciones de Ingresos Mercantiles y cuerpos de auditoría que cada Dirección Administradora de

(5) Promulgada el 4 de enero de 1955 y abrogada el 15 de diciembre de 1975.

impuesto tenía, surge la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal con verdaderos profesionales de la contaduría pública que limpios en su conducta provocaron una verdadera psicosis de pánico en los contribuyentes deshonestos y que eran la mayoría.

Con la supresión de los antiguos sistemas de fiscalización y actuación de un nuevo cuerpo de auditores honestos, surge la petición de todos los organismos de contribuyentes para que el fisco federal conceda un período de regularización fiscal; labor ésta que se llevó a cabo de 1961 a 1964.

En diciembre de 1961 se inicia la llamada reforma fiscal, con las siguientes novedades:

a). — Supresión de la calificación de las declaraciones de los contribuyentes del impuesto sobre la renta, por el de revisión;

b). — Introducción de la depreciación acelerada por ramos o giros de la actividad económica;

c). — Establecimiento del Registro Federal de Causantes;

d). — Adopción de la figura de la caducidad de las facultades del fisco para determinar créditos fiscales o para imponer sanciones;

e). — Nuevos impuestos indirectos: el del 1% para la educación superior y el del envasamiento de bebidas alcohólicas.

Tercer período, de 1965 a 1970. — El 1o. de enero de 1965 entra en vigor una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que divide al contribuyente en dos grandes grupos: al ingreso global de las empresas, sean personas físicas o morales las obligadas al pago, y al ingreso de las personas físicas dividido en tres impuestos: sobre productos del trabajo; sobre productos o rendimientos de capital; y al ingreso global de la persona física, como especie de tasa complementaria.

Los objetivos principales de la nueva ley son:

- a). — Abandono progresivo de los impuestos indirectos;
- b). — Aligerar la carga al trabajador;
- c). — Lograr la sencillez;
- d). — Tomar en cuenta la realidad socio-económica del país; y
- e). — Gravar más al rico que al pobre.

Para 1965 quedan suprimidas las Comisiones Revisoras de las Declaraciones de Ingresos Mercantiles.

En 1969 se establece en la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles la tasa especial del 10% aplicable al gasto suntuario y simultáneamente se inicia la tendencia a obligar a las entidades federativas a coordinarse al impuesto sobre ingresos mercantiles.

Cuarto período, de 1971 a 1976. — Este período se distingue en que es en el que más se legisló y desató la inflación que aún padecemos en el país y que terminó con una mezcla de inflación-recesión. Lo más importante fue:

- a). — Se crearon nuevos impuestos indirectos y se incrementaron todos los años buen número de las tasas de los existentes. Como consecuencia de ello, se tiene lo siguiente: a diciembre de 1970 el impuesto sobre la renta producía el 52% del rendimiento de la recaudación y los indirectos el 48%; a diciembre de 1976, el impuesto sobre la renta rinde el 43% y los indirectos el 57%;
- b). — Se promueve, con incentivos fiscales, la descentralización de la industria;
- c). — Se alientan las exportaciones, a través de los CEDIS;

d). — Surge el Instituto para el Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con el objeto de que resuelva el problema de la vivienda en México, para cuyo sostenimiento y actividades a desarrollar se crea la contribución especial del 5% sobre el importe de la nómina mensual a cargo del patrón o empresario;

e). — Se impone “voluntariamente” la coordinación de todas las entidades federativas al impuesto federal sobre ingresos mercantiles;

f). — Se alienta la adquisición de divisas extranjeras, mediante reformas que se introducen en la Ley del Impuesto sobre la Renta;

g). — Se conceden dos programas de facilidades a los contribuyentes, el primero en 1972 y el segundo en 1973, sin que los organismos de éstos los pidieran, signo de la angustia del fisco federal de no lograr incrementar la recaudación a niveles anuales recomendables y de la falta de temor por parte del contribuyente evasor;

h). — Inicio de la descentralización del fisco federal al crearse en la provincia Administraciones Fiscales Regionales;

i). — Se frena el gasto productivo al crearse la tasa del 15% sobre el consumo en restaurantes con servicio de cantina; creación de tasas especiales para la enajenación de vehículos nuevos; gravación del gasto en publicidad masiva, el cual queda sujeto a amortización; rechazo como deducibles de los gastos de representación de las empresas; etc.; y

j). — Se inicia la obligación de la persona física para acumular, para efectos del impuesto sobre la renta, ciertos ingresos.

Quinto período, de 1977 a . . . — A partir de enero de 1977 tenemos:

a). — Se elevan las tasas al gasto reputado como suntuario, algunas llegando hasta el 30%, lo que trae como consecuencia el que las actividades afectadas se vean seriamente perjudicadas y se expidan oficios que, modificando las reformas, atenúen el impacto de las mismas;

b). — Disminución de las tasas del impuesto sobre la renta aplicables a los asalariados de bajos ingresos en 1977 y 1979;

c). — Se alienta la inversión en maquinaria nueva, al autorizarse que parte del gasto se acredite directamente con el impuesto al ingreso global de las empresas a pagar — credit income tax — ;

d). — Se vuelven a incrementar las tasas de los impuestos indirectos con el pretexto de que siendo cuotas fijas las que contienen estos gravámenes, las mismas deben ajustarse a los incrementos de precios de lo que gravan;

e). — Se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta para gravar la ganancia especulativa;

f). — Se modifica la casi totalidad de los impuestos que mantienen cantidades fijas a pagar por unidad producida, por porcentajes y en esa forma que esos impuestos puedan seguir la suerte de la moneda;

g). — Se emite nueva Ley de Coordinación que busca una justa participación de los Estados en la tributación federal, con vigencia a partir del 1.º de enero de 1980 --salvo su Capítulo IV que entró en vigor en enero de 1979 -- ;

h). — Se expide en diciembre de 1978 la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuya vigencia se suspende un año a fin de que los contribuyentes y autoridades se familiaricen con el gravamen;

i). — Se avanza hacia la globalización de los ingresos de las personas físicas para efectos del impuesto sobre la renta, aun cuando subsistiendo casi el mismo tratamiento fiscal que a los

distintos ingresos da la ley de la materia hasta diciembre de 1978;

j). — Se deroga la Tasa de Utilidades Brutas Extraordinarias, por considerarse que han desaparecido las causas que apoyaron su creación;

k). — Se eleva a la categoría de ley los programas de facilidades a los contribuyentes que guarden una grave situación fiscal y deseen corregir su comportamiento;

l). — Se expiden nuevos decretos de descentralización industrial, con tendencia a fomentar polos de desarrollo, buscando aprovechar la desconcentración administrativa.

CAPITULO III

SITUACION FISCAL OBSERVADA EN MEXICO

Introducción. — Las dos reformas más importantes introducidas en nuestra legislación fiscal federal han tenido de común de que en seguida los organismos de contribuyentes solicitan un período de regularización.

El primero, otorgado en el año de 1949, no produjo grandes resultados en virtud de que se dejó en libertad al propio contribuyente para que señalara lo que había omitido al erario.

En cambio el segundo período de regularización, que llevó adelante el propio fisco, produjo extraordinarios resultados. Como conclusión adelanto: una minoría del comerciante y del industrial, no más del 10%, declaraban el ingreso real y de esa minoría no más del 40% venía declarando la utilidad real. Por lo que tocaba al agricultor, ganadero, profesionista, técnico, o artista, la evasión alcanzaba límites inimaginables.

Al inicio de 1959 todas las dependencias fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenían sus propios cuerpos de auditores trabajando por su cuenta, sin ninguna coordinación entre sí y con un personal dejando mucho que desear.

Al crearse la Auditoría Fiscal Federal con nuevos elementos, con personal técnico que eran ajenos a la situación existente entre el personal de los antiguos cuerpos de auditores y los contribuyentes, y estos hallándose al margen de una correcta situación fiscal, con grave peligro para ellos y economía de sus empresas si llegasen a ser visitados por el nuevo personal, se acercaron al fisco federal. Como consecuencia de ello surge la petición de regularización fiscal.

La labor de regularización fiscal tuvo numerosas críticas porque no se verificó igual que la llevada a cabo en 1948, como porque se entró en forma masiva en contacto con los contribuyentes, como porque nuestros "estudiosos" la consideraron como "una afrenta al adelanto técnico" que nuestra legislación había alcanzado. Lo menos que se dijo de esa labor era que prostituía el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes; que era un aliciente para la evasión de los impuestos a pagar. Sin embargo, ante la petición unánime del comercio y la industria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se vio en la necesidad de abrir este segundo período de regularización. Pero no hay que olvidar que no toda la culpa la tenía el contribuyente, sino también y quizás más grave era la culpa del mismo fisco federal, puesto que conociendo la situación que imperaba nunca había tratado de corregirla o cuando menos procurar superar la actuación de su propio personal.

Las críticas se consideraron infundadas puesto que países como Italia, Argentina, Francia y los Estados Unidos, han desarrollado y continúan llevando a cabo labor de regularización de contribuyentes. Estados Unidos de Norteamérica abrió un período de regularización fiscal en 1942 y actualmente su legislación tiene abierta la oportunidad de regularización para todos aquellos contribuyentes que adeudando 100 pero teniendo solamente 70 para pagar, puedan depurar su situación fiscal, siempre y cuando no sean reincidentes. Tratadistas de la talla de Luigi Einaudi admiten que cuando el fisco ha dado origen a que los contribuyentes que percibiendo 100 le declaren 80, 70 o 60, justo es que en un momento dado el erario procure impartir justicia tributaria exigiendo de aquellos que

le han omitido le enteren algo de lo que le han sustraído ilegítimamente (1).

Argentina, por 1962 o 1963, abrió una oportunidad de regularización fiscal, puesto que la situación había llegado al extremo de que hasta las instituciones de crédito necesitaban de esa oportunidad.

En Francia, la labor de regularización se llevó a cabo durante un período de 25 años. En esos 25 años se elaboraron trabajos extraordinarios por ramos o giros y hasta una nueva teoría que denominaron "de los signos externos de riqueza". Es decir, que durante 25 años el fisco francés procuró ir reduciendo la distancia entre lo que el contribuyente percibía y lo que le estaba declarando, y solamente hasta por 1962 dio por terminada esa labor, una vez que tenía ya controlado casi el 85 a 90% del ingreso que realmente percibía el comerciante o el industrial; sólo hasta entonces pasó a lo que hoy se conoce como Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado. Sabía que no podía dar este paso mientras no controlase en forma efectiva el grueso del ingreso o de las operaciones que dentro del comercio y de la industria se estaba obteniendo o celebrando.

Durante el período de regularización fiscal, por lo que toca al comercio y a la industria, se revisaron toda clase de contribuyentes que venían omitiendo ingresos o sólo utilidades y se les fueron señalando a los primeros las bases mínimas de ingreso a declarar con el objeto de tener un punto de vigilancia o de control respecto a su futuro comportamiento y a los segundos se les fue precisando por giros su coeficiente normal de utilidad. Lo que importaba en esta labor no era tanto el pago de diferencias, sino acortar la distancia entre el ingreso o la utilidad que el causante estaba declarando y lo que realmente estaba percibiendo. Se buscó, durante este período, dar protección a la industria que se encontrase al margen del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, porque más daño se hacía al país con la clausura de una industria por incumplimiento de sus obligaciones fiscales que la clausura de un co-

(1) L. Einaudi, Principios de Finanzas Públicas, p. . Ed. 19 .

mercio por el mismo motivo. Además, lo que interesaba en esta labor era conocer los problemas que por ramos o giros de la actividad económica y por zonas de la República sufría el comercio y la industria, para ir adquiriendo experiencia respecto de cuáles eran los ramos o giros por zonas de la República que más problemas presentaban; cuál era su situación económica, qué signos eran los que denunciaban a esos ramos, cuál era la situación fiscal. Se quería además, conocer los problemas de los negocios para procurar irlos solucionando, puesto que muchos contribuyentes no pueden guardar una correcta situación fiscal porque adolecen de problemas naturales propios del ramo y de la zona en que están establecidos; problemas que el fisco, en ocasiones, se niega a resolver en favor del contribuyente.

Veamos lo expuesto por ramos económicos:

El comercio. — Este era el sector en que se agudizaba el problema de la evasión, pues no llegaban ni al 10% los comerciantes importantes que procuraban declarar el ingreso real, en el comerciante pequeño, ni al 2% llegaban los cumplidos. Se encontró a un buen número de comerciantes mayores, disfrazados de menores, vgr. en los locatarios se encontraron comerciantes con ingresos reales de \$3,000.00 a \$10,000.00 diarios y declarando al mes \$1,000.00 o \$1,500.00. Cuando se encontraba a un comerciante declarando \$15,000.00 o \$20,000.00 al mes ello significaba que era un comerciante de importancia, o sea, que este dato denunciaba a mayores disfrazados de menores. En conciencia, vista la importancia del negocio, no era posible declarar menos.

Esta situación la fomentaba la propia legislación en vigor, entre otras formas, porque reputaba como causante mayor a contribuyentes que realmente eran pequeños o medianos y a quienes les resultaba oneroso y muy difícil el poder cumplir con las obligaciones propias de aquél.

Por lo que respecta a los importantes se observó que en casi todas las zonas de la República, comerciantes que en ocasiones eran los principales dentro de su ramo o giro omitían

declarar el ingreso real. En la capital de un Estado que no tiene casi industria, únicamente comercio, se encontró que ni siquiera el 3% del total de sus comerciantes manifestaban declarar el ingreso real. En el mes de abril de 1964 se descubrió en el Distrito Federal a un comerciante, cuyos negocios son bien conocidos, que de 1937 a 1963 no había presentado una sola declaración del impuesto sobre la renta y que la omisión de ingresos en que había incurrido en los últimos tres años, según sus propios datos no registrados en la contabilidad, ascendía a poco más de \$48'000,000.00.

El comercio ambulante, el que se mueve de una ciudad a otra en vehículos de elevado costo sólo manifestaban el mínimo que la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles admite, \$6,000.00, al mes, cuando las ventas son sobre miles de pesos al día.

La industria. — En una zona industrial se observó que el grueso del industrial omitía declarar, no digamos la utilidad real sino el ingreso real. Eso se descubrió a través de datos que consignaban sus propias declaraciones; a través de los signos de riqueza externa: de coeficientes que se empezaron a elaborar para dar un valor al obrero, a gastos específicos, etc. Dicha zona sirvió de base para elaborar ciertos sistemas, para darnos cuenta de cuál era la situación que guardaban los industriales de otras partes de la República del mismo ramo o giro de aquellos que en dicha ciudad industrial estaban omitiendo. Así se encontraron industriales que siendo los capitanes dentro de su ramo o giro, si declaraban el 10% del ingreso real era mucho. Industrias que ocupando más de una manzana y teniendo 250 a 300 obreros manifestaban ingreso anual de \$1'000,000.00 o \$2'000,000.00 o cerca de \$4'000,000.00. No se necesitaba ser muy técnico para determinar la evasión, simplemente con tener un ligero criterio económico bastaba para observar que una industria ocupando una manzana y con más de 250 obreros no era posible que percibiera \$1'000,000.00 o \$2'000,000.00 anuales o \$4'000,000.00, porque eso significaba que o bien estaba sufriendo elevada pérdida o había una grave evasión.

En otra zona industrial no se observó, digamos, con la misma intensidad la evasión en el ingreso como en la primera, pero sí en la utilidad que se manifestaba. En el Distrito Federal la industria es predominantemente mediana, la importante está en el Estado de México o en los Estados vecinos, pero el grueso del industrial del Distrito Federal estaba omitiendo declarar el ingreso real, por lo que no era preocupación el problema de la utilidad, pues el problema era la evasión en el ingreso que es la base del impuesto sobre la renta.

En un centro fabril textilero se recurrió, como veremos después, a estudios técnicos económicos que demostraban que la industria textil con maquinaria antigua tenía forzosamente que omitir sus impuestos, ya que era la única forma como podía subsistir, pues le era imposible cumplir con todos los requisitos del contrato colectivo de trabajo, ante la desventaja con que operaban frente a industrias con maquinaria moderna y automática.

En la industria del calzado fue excepcional encontrar a un causante que no omitiese declarar el ingreso real en la producción de calzado. Y, así, en la mayor parte de la República, se fue observando que la industria guardaba una grave situación frente al Erario. En síntesis, la regla general era de que la industria omitía declarar ingresos:

En cierta zona, los explotadores de los bosques pedían bases más benignas que las que se habían señalado a los explotadores de los bosques de Chihuahua, argumentando que ellos no estaban tan cerca de la frontera como los madereros de Chihuahua, ni tan cerca del Distrito como los del Estado de Michoacán. Sin embargo, observando la cantidad de metros cúbicos de madera que habían explotado, según los permisos que se les habían otorgado, aquel que había explotado 10,000 m³, declaraba mucho más ingreso que el que había explotado 30,000 m³; eso no significaba otra cosa que la industria de la madera y lo con ella relacionada, omitían declarar el ingreso real y ésto sin tomar en cuenta la explotación clandestina.

Además, se observó que buen número de comerciantes e industriales, personas físicas o morales, tenían años de que su ingreso bruto oscilaba entre cuatro millones y medio de pesos y cerca de los cinco millones, como si para esas empresas no hubiera incremento económico natural. La razón obedecía a que no querían salir de la competencia de su Delegación Calificadora Fiscal y por lo tanto, omitían en forma grave.

La agricultura. — Se observó que las zonas agrícolas casi no tenían agricultores registrados; a los agricultores de la zona de Culiacán, que es esencialmente productora de tomate, se les dijo: “demuestren que han declarado, para efectos del impuesto sobre la renta, cuando menos el 50% de lo que según el Banco de México ustedes percibieron el año pasado por la exportación del tomate y les aceptamos las bases que nos propongan”. No aceptaron el reto porque ni siquiera la mitad del ingreso que habían obtenido por la exportación del tomate estaban declarando; Apatzingán, centro agrícola de suma importancia, casi no tenía registrados agricultores, por lo que la recaudación era irrisoria no obstante que es un centro de exportación de sus productos; en el Estado de México se observó que los agricultores tampoco estaban registrados; en los Estados de Tlaxcala y de Puebla igualmente; los agricultores de Ciudad Delicias, Chih., también se encontraban al margen de la tributación; cerca de Ciudad Juárez se produce el mejor algodón de la República y los agricultores tampoco eran causantes; los de Casas Grandes, Chih., observando la misma situación; los de Zamora, Mich., un centro productor de papa, tampoco tributaban; los de Baja California, la misma situación; los de Santo Domingo, en el territorio de California, igualmente; los de Tapachula, Chis., nuevo centro maicero y de algodón tampoco tributaban; los de Matamoros, Tamps., los citricultores de Rioverde y Valles, S. L. P., los de Nuevo León y de Veracruz, tampoco.

Ninguna zona agrícola del país tributaba correctamente y buen número de ellos, como hemos visto, se encontraban al margen de la tributación. Los comerciantes de la zona agrícola de Ciudad Mante, Tamps.; dijeron: “estamos pasando por los seis meses malos, porque los seis meses buenos son

los que corresponden al período de la zafra y ésta ya pasó". Pero en las declaraciones del impuesto sobre ingresos mercantiles de los comerciantes de dicha población no se podían distinguir los seis meses buenos, de los seis meses malos. Como ya se había descubierto que los citricultores de Rioverde y de Ciudad Valles, S. L. P.; habían estado al margen de la tributación, los de Montemorelos, N. L., optaron por autodenunciarse. ¿Cómo fue posible que el fisco federal ignorara cuáles eran las zonas del país y sus fechas, en que salvo mala cosecha o pérdida de la misma, necesariamente se incrementaba el movimiento económico?

La ganadería. — La Piedad, Mich., que es una zona de porcicultores, pues casi todo habitante se dedica o se dedicaba entonces a la cría del marrano, era desconocida como tal por el fisco federal. Cada tres veces a la semana salían de 15 a 20 camiones cargados rumbo al rastro del Distrito Federal. Al investigarse la situación fiscal de dichos contribuyentes se observó que estaban al margen de la tributación federal.

Al llegar a Chihuahua se pidió a las Aduanas de Ojinaga y de Juárez los datos de exportación del ganado, resultando que el ganado se estaba exportando a \$250.00 por cabeza y adhiriéndose timbres por \$2.50 equivalente al 1% sobre el valor de la factura; sistema entonces aplicable al ganadero por concepto del impuesto sobre la renta, cuando todo mundo en Chihuahua sabía que el precio del ganado de exportación era de \$1,200.00 a \$1,400.00 por cabeza. Con tal motivo se ejerció de inmediato una labor de vigilancia en el rastro de la Ciudad de México, observándose que el ganado que llegaba, salvo rarezas, ninguno iba facturado. La recaudación federal derivada del impuesto sobre la renta a cargo del ganadero, era irrisoria.

Ante esta situación, los ganaderos de Chihuahua manifestaron que siempre habían indicado al fisco federal que el sistema de la Ley del Impuesto sobre la Renta era inoperante para ellos, es decir, lo mismo que alegaban los agricultores; que el sistema de la Ley del Impuesto sobre la Renta era inaplicable, imposible de cumplir. La consecuencia fue que la

Confederación Nacional Ganadera, solicitó bases para depurar la situación de todos los ganaderos del país y solucionar el problema futuro.

La pesca. — Los que se dedican a esta actividad, propietarios de embarcaciones y cooperativistas, se presentaban como causantes de la entonces Cédula III, Pesca, no obstante que los primeros, los llamados “armadores” sólo pueden aportar los medios para que los segundos efectúen la labor, ya que los únicos que pueden dedicarse a esa actividad son los que se agrupan en cooperativas pesqueras.

Pero también se observó en los principales centros de explotación pesquera, como Campeche y Mazatlán, que abundaban productos extranjeros, como bebidas acohólicas, importados al margen de la ley, que en altamar se adquirían mediante permuta de lo que se obtenía de la pesca, dado que esos productos tenían mejor precio en el mercado que el producto del mar mismo.

La recaudación del impuesto sobre la renta que provenía de este giro era por consiguiente, casi nula.

El profesionista. — Por lo que toca al profesionista y no obstante ser el contribuyente moralmente más obligado con el Estado, se observó que su comportamiento no se distinguía del comerciante. Ello explicaba el porqué nunca una barra o colegio de profesionistas protestara contra la frecuente alza de la tarifa del Impuesto sobre la Renta en la Cédula V, entonces aplicable a los que ejercieran una profesión u oficio, ya que eran muy pocos los que con veracidad declaraban sus ingresos reales, como son los abogados, médicos o contadores que prestan sus servicios profesionales a empresas serias que recaban el recibo de honorarios profesionales para deducir el gasto.

Deseándose conocer con mayor certeza el comportamiento del profesionista se escogió una zona importante, en la que se realizó una investigación de todos sus profesionistas hasta elegir a los cinco más importantes; de esos cinco se escogieron dos para visita, los que de inmediato, el primer día, aceptaron

que estaban omitiendo declarar la casi totalidad de sus ingresos. Bastaba simplemente conocer cuál era su tren de vida, su situación económica, su prestigio profesional, la inversión en el despacho o consultorio, etc., cotejarlo con el ingreso manifestado, y eso era suficiente.

El asalariado. -- Respecto al asalariado se observó la no acumulación de sus ingresos y creo que eso se sigue observando en la actualidad en buen número de casos. La absorción de las utilidades de la empresa a través de empleados familiares es lo que ha originado el aumento de la tarifa del impuesto sobre la renta a cargo del asalariado, con grave perjuicio de los verdaderos funcionarios de las empresas privadas y del sector público que efectivamente devengan un elevado sueldo.

El agricultor, al igual que el ganadero, no tenía registrado a un solo empleado ya que aun cuando la mayoría de sus trabajadores no perciben arriba del salario mínimo si tienen, los más importantes de ellos, personal con sueldos superiores al salario mínimo, y sin embargo, no retenían el impuesto sobre la renta aplicable al salario. El problema se agravó al crearse el impuesto para la educación superior, a cargo también del patrón.

El comerciante no manifestaba el grueso de su personal porque omitía declarar los ingresos reales, pues sabía que ese dato lo iba a denunciar respecto al ingreso que estaba declarando y además tendría el problema del Seguro Social.

El pequeño industrial, al igual que el profesionalista, no registraba a su personal o bien sólo a algunos. Además, existe el problema del asalariado que presta sus servicios en restaurantes con ingresos de 10.0 a 20.0 millones de pesos al año, el cual percibe propinas que no se acumulan a los sueldos. En estos restaurantes, el ingreso derivado de la propina asciende, mínimo, entre 1.0 y 2.0 millones de pesos al año, dividido en unos diez o doce meseros o bien en todo el personal.

El trabajador libre. -- Por lo que toca al trabajador libre se vio el problema del taxista y del chofer de auto de ruleteo en

el Distrito Federal, cuyos organismos que los agrupan presentaron en 1964 los siguientes datos:

Existen 35,000 choferes quienes perciben un promedio de \$100.00 diarios, laborando un máximo de 281 días al año (80 días no laboran por descansos, descomposturas o accidentes al vehículo).

Ingreso bruto que perciben.....\$ 983'500,000.00

Además existen 18,000 vehículos que rinden a sus propietarios \$70.00 diarios (dos turnos de 8 horas, de \$35.00 cada uno) y que se utilizan durante 281 días al año, con ingreso bruto para los propietarios de \$107'100,000.00.

Ingreso bruto de lo choferes.....\$ 997,000,500.00

Ingreso bruto de los propietarios.....\$ 262'206,000.00
\$1,259'706,000.00

Muchos cientos de millones de pesos al margen de toda tributación.

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA POLITICA FISCAL DESARROLLADA

De 1947 a 1958. — En síntesis, de 1947 a 1958 lo positivo fue la expedición de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y lo negativo la creación, dentro de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de las delegaciones calificadoras fiscales, así como también dentro de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, de las comisiones revisoras de declaraciones del impuesto sobre ingresos mercantiles.

De 1959 a 1964, reforma fiscal, 1a. etapa. — En primer lugar tenemos el Decreto que crea la Auditoría Fiscal Federal, que se considera como lo más positivo dentro de las reformas tributarias que se han llevado a cabo desde la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a la fecha. La Auditoría Fiscal Federal vino a unificar a todos los cuerpos de auditoría dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lo más importante dentro del mismo, aun cuando ya ha perdido importancia, fue lo de los dictámenes de los Contadores Públicos que emitiesen de aquellas empresas cuyos estados financieros ellos revisaren. Sin embargo, el Fisco Federal no se ha aprovechado de todas las ventajas que tiene el dictamen del Contador Público.

Cuando en la labor de regularización fiscal se presentaba un dictamen bien hecho, de un contador público honrado, y hago esta observación porque también se elaboraron y se siguen elaborando buen número de dictámenes no ajustados a la realidad, efectuado con la técnica y con la honradez debida, es un método más que tiene a su alcance el Fisco Federal para verificar la situación fiscal que guardan causantes de ramos similares, situados, o domiciliados en la misma zona.

Se examinaba el dictamen bien hecho y se reducían a coeficientes una serie de datos técnicos que aportaba el mismo y cuando llegaban contribuyentes del mismo ramo o giro en la zona sin dictamen, simplemente se convertían los datos de sus declaraciones a coeficientes y se cotejaban con los del dictamen. Sobre todo si se presentaban varios dictámenes del mismo ramo o giro ubicados en la misma zona y ellos estaban elaborados con eficiencia y honradez, esos coeficientes eran casi similares; luego, entonces, cuando se presentaba un contribuyente de un ramo similar al de un dictamen y sus datos de ingresos, de deducciones, de ciertas erogaciones, reducidas a coeficientes o porcentos se disparaban de los que consignaban los dictámenes, indudablemente que ese contribuyente no andaba bien.

Por ello se considera que el dictamen de los contadores públicos, ajustado a la técnica contable y realizados con honradez, es un medio más que tiene la Hacienda Pública para verificar la situación fiscal que guardan los causantes del mismo giro o ramo en la zona, pero cuyas declaraciones no están dictaminadas.

Sin embargo, el Fisco Federal no le ha dado la importancia que tiene el dictamen y en la actualidad la declaración con estados financieros dictaminados tiene el mismo valor que la declaración que cualquier contribuyente presente: mientras el Fisco no demuestre lo contrario, lo que se asienta en la declaración es correcto y ese mismo valor que tiene el dictamen actual del contador público. No obstante lo anterior, lo positivo

del Decreto, lo más importante, fue lo de los dictámenes del contador público que constituyen, se repite, un método más al alcance del Erario para vigilar la actuación o el comportamiento de contribuyentes del mismo ramo o giro, pero esencialmente de aquellos domiciliados dentro de la zona en que se ha presentado un dictamen de los estados financieros.

En seguida tenemos, dentro de la reforma fiscal, primera etapa, el Registro Federal de Causantes. Antes de crearse el Registro Federal de Causantes había empadronados, entre comerciantes e industriales, 700,000 causantes y se dijo que al año ya se tenían registrados de 4 a 5 millones de contribuyentes, e inclusive en el exterior, en las revistas extranjeras, principalmente norteamericanas, se hizo el comentario de que el fisco federal mexicano, a partir de 1962, había realizado una labor muy eficaz de control de los contribuyentes pues antes de esa fecha apenas se tenían registrados 700,000 y en seguida más de 5 millones. Al respecto, siempre manifesté, en forma amarga, porqué se había considerado como omisos a los que siempre han sido los mejores contribuyentes, los asalariados, porque el que no tuviese la obligación de registrarse no significaba que eran omisos. ¿De dónde se piensa que podía aumentarse el número de causantes de 700,000 a 4 o 5 millones de la noche a la mañana, si no era porque se obligó al registro a todos los asalariados? a esto hay que agregar que el número de comerciantes e industriales no empadronados, de importancia económica, no se encontró un solo caso. Se registraron los comerciantes que viven en Ciudad Netzahualcóyotl, pero esos comerciantes no valían en ese entonces económicamente gran cosa: se empadronaron, como consecuencia de la labor de regularización, el grueso de los agricultores y ganaderos que permanecían al margen de toda obligación tributaria. Pero que el Registro Federal de Causantes haya originado un aumento en la recaudación, con motivo de un control sobre comerciantes e industriales no empadronados, eso es otra cosa, pues la recaudación no se modificó, por lo que lamentablemente se ha hecho aparecer que antes de 1962 había solamen-

te 700,000 causantes empadronados y que de inmediato se elevaron a 4 o 5 millones, siendo la diferencia causantes omisos.

El hecho de que los asalariados no tuviesen la obligación de empadronarse no significaba que eran omisos, puesto que el asalariado ha sido siempre el contribuyente más controlado y cumplido del Erario, tan es así que en 1964 los datos de recaudación arrojaban lo siguiente: en primer lugar, el industrial tributaba una tercera parte del rendimiento total del impuesto sobre la renta: 10% abajo del industrial, se encontraba el asalariado y muy abajo del asalariado, el comerciante. Este dato era revelador de la gravedad de nuestra situación fiscal.

México no es un país eminentemente industrial o de exportación, por lo que si la industria tributa una tercera parte de la recaudación del impuesto sobre la renta y el 90% de lo que ella produce lo consume el país y eso pasa antes por manos del comerciante, quien lo vende a mayor precio de como lo adquiere y mínimo se mueve dos veces esa mercancía o producto en el comercio antes de llegar a manos del consumidor, tenemos que concluir que el causante número uno en México y muy por arriba del industrial y de todos debería ser el comerciante; en segundo lugar el industrial y después el asalariado, pero vemos que el comerciante está muy por abajo de lo que tributa el industrial y de lo que tributa el asalariado, no obstante que el comerciante vive de lo que gasta el asalariado. Indudablemente que ha sido positivo el sistema del Registro Federal de Causantes, pero mi única observación ha sido de que no debe considerarse que de la noche a la mañana se controlaron a millones de contribuyentes omisos, puesto que el grueso de los empadronados, de los 700,000 a los 4 o 5 millones que al primer año se tenían registrados, fueron exclusivamente los asalariados y buen número de agricultores y ganaderos, pero no como consecuencia de la creación del Registro Federal de Causantes. Además, se han presentado una serie de problemas, como para el agricultor, de personas que ofrecen sus servicios un día o dos y se retiran y aparecen con otro agricultor. El problema de ellos es cómo llevar adelante el registro de estos trabajadores para que el gasto que hacen en sueldos sea de-

ducible y, además, para el Registro Federal de Causantes de que se va abultando o inflando indebidamente el registro real de contribuyentes.

Otra de las reformas de 1959 a 1964 la tenemos en la depreciación acelerada. Mucha publicidad se dio a esta figura al incorporarse, a partir de 1962, en la Ley del Impuesto sobre la Renta. La depreciación acelerada debe realizarse por ramos o giros industriales, previo estudio económico que demuestre que el Erario debe autorizar una depreciación en forma más elevada, más rápida que la ordinaria consignada por la Ley del Impuesto sobre la Renta. ¿Pero cuáles han sido los resultados? No se recuerda ni se conoce durante los diez primeros años un caso en que se hubiese autorizado la depreciación acelerada a un ramo o giro industrial en la República. ¿Por qué, salvo excepciones, los ramos o giros industriales se han obtenido de recurrir a la depreciación acelerada? Hemos visto, igual que en el pasado, que el industrial la solicita pero en forma individual, no por ramo o giro. ¿Por qué? No olviden que el grueso del industrial sigue al margen del cumplimiento de buena parte de sus obligaciones fiscales. Si no omite ingresos omite declarar la utilidad real, luego ninguno de ellos se va a exponer a un estudio económico que lo puede denunciar; entonces cada quien, por su lado, en forma individual, viene solicitando un aumento en los coeficientes de depreciación para efecto de hacer la depreciación más rápida. Tal y como está consignado en la ley, por ramo o giro, hasta hoy, desde 1962, sólo se ha autorizado la depreciación acelerada a tres o cuatro ramos industriales y ello es debido, se repite, a que el grueso de los contribuyentes de cada ramo o giro industrial tienen problemas, sea de declaración de ingresos o bien problemas de utilidad declarada.

Tenemos también, por último, dentro de este período 1959-1964, la novedad incorporada en la Ley del Impuesto sobre la Renta de la caducidad de la facultad del fisco para revisar declaraciones. Es un sistema similar al que existe en materia penal: haga lo que haga el Estado al investigar un delito y si durante determinado número de años no se logra detener al delincuente, ópera en favor de éste, digamos, la caducidad

de la instancia del Estado para proceder en su contra. ¿Por qué se incorporó esta novedad en la Ley del Impuesto sobre la Renta y que hoy la encontramos exclusivamente en el Código Fiscal de la Federación? Haga lo que haga el Fisco, si en cinco años no logra fincar diferencias a un contribuyente que está omitiendo sus impuestos, opera la caducidad de las facultades del fisco para determinarle impuestos omitidos, por lo que quedará liberado del pago del cumplimiento de sus obligaciones no satisfechas en su oportunidad, no obstante su dolo o mala fe.

En los países europeos y los principales países sudamericanos como Argentina, Uruguay y Chile, cuando un causante intencionalmente no manifiesta el ingreso o la utilidad real, automáticamente el término de la prescripción que corre en su beneficio aumenta, y cuando sin dolo, sin intención, sin mala fe, incurre en omisiones, opera un término menor, es decir, si las omisiones en que se ha incurrido son intencionales, se aumenta al doble el término de la prescripción que corre en beneficio del contribuyente. En Estados Unidos de Norteamérica nunca corre la prescripción para aquellos que en forma intencional han omitido sus impuestos, por lo que hay causantes que habiendo incurrido en una omisión intencional hace treinta o cuarenta años, están aún obligados al pago y a sufrir las sanciones correspondientes.

En México el problema de la evasión es grave por lo que se está premiando al incumplido, al introducir la figura de la caducidad, ya que si el Erario hace una visita a un contribuyente, lo audita, le pide al año siguiente mayores datos, lo vuelve a visitar, pero no determina un crédito fiscal, a pesar de toda esa labor de investigación que realiza no está deteniendo el término que está corriendo fatalmente en perjuicio suyo y en favor del contribuyente; y si en cinco años no le llega a fincar diferencias, ya no puede hacer nada contra ese ejercicio del contribuyente. Lo correcto es que al contribuyente; que en forma intencional omite declarar o cumplir con veracidad sus obligaciones fiscales, se le aumente el número de años con respecto a aquél que sin dolo, ni mala fe, por error simplemente, no cumple correctamente con sus obligaciones fiscales.

El contribuyente norteamericano que por error omite declarar un ingreso o pagar un impuesto al fisco federal, corre en su beneficio el término de la prescripción (que me parece que es de 5 años), pero si la omisión es intencional, nunca correrá en su beneficio el término de la prescripción. Nosotros hemos introducido, con esta figura jurídica procesal, la distinción entre prescripción y caducidad, o sea, la distinción entre el derecho a la determinación de los impuestos y el derecho al cobro de los impuestos determinados. Llámasele el derecho a la determinación o el derecho al cobro, en realidad de lo que se debe hablar es de prescripción. Las principales legislaciones del mundo ya no distinguen entre caducidad y prescripción.

El origen de la idea deriva del sistema impositivo alemán de 1920, en que pretendieron distinguir entre el derecho a la determinación y el derecho al cobro. Al adoptar esta figura nuestra legislación ha premiado a aquél que en forma dolosa no cumple con sus obligaciones fiscales, al decretar que requiérasele de los datos que se le requieran para investigar su declaración de 1974, si en los cinco años siguientes a la fecha en que feneció el término para la presentación de su declaración o en que presentó su declaración si no se determina crédito alguno, está corriendo fatalmente en su favor el término de la caducidad, ya que no se interrumpe por ninguna gestión de estudios o de investigación por parte del Erario. Por ello se critica esta figura de la caducidad, porque es un premio a aquél que en forma dolosa o intencional elude el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

De 1959 a 1964, la labor de regularización fiscal. — En primer lugar tenemos los resultados que en forma experimental se llevaron a cabo en 1963 con los convenios a cuota fija (o de resolución a cuota fija como hoy los llaman), cuya labor fue suspendida en el mes de julio de ese mismo año por considerarse que el sistema de convenio a cuota fija con menores era antitécnica.

Tenemos que en Celaya, Gto., se revisaron en forma selectiva 1,114 causantes que habían pagado en su último año por concepto de impuesto sobre la renta \$258,689.60 y esos

mismo causantes aceptaron, para 1963, pagar \$860,394.47; en Irapuato, Gto., 59 causantes que habían pagado en 1962 de impuesto sobre la renta \$12,631.95, aceptaron para 1963 pagar \$43,046.00; en Tijuana, B.C., con 161 causantes que en 1962 habían pagado \$92,484.42, aceptaron para 1963 pagar \$360,031.00; y en Mexicali, B.C., con 206 causantes que habían pagado en 1962 \$148,002.85, aceptaron para 1963 pagar \$517,081.85.

Este sistema, en 1963, mediante un acuerdo, se suspendió por considerarse que era violatorio del que incorporaba la Ley del Impuesto sobre la Renta para los causantes menores. Hoy el sistema lo recoge tanto la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles como la del Impuesto sobre la Renta (1) e Impuesto al Valor Agregado de entrar en vigor.

Respecto de los locatarios del Distrito Federal, hasta 1963 sólo estaban empadronados como contribuyentes del impuesto federal sobre ingresos mercantiles setenta de ellos; a fines de 1964, con la labor de regularización fiscal, se habían incorporado miles de ellos.

Respecto al convenio celebrado con los ganaderos del Estado de Chihuahua los resultados inmediatos fueron que por la exportación de aproximadamente 250,000 reses que habían causado \$732,750.00, se incrementaron a \$2'581,636.50, es decir, de \$2.50 que por cabeza de ganado se venía pagando, equivalente al 1% del valor que se le daba, se aceptó una cuota fija de \$9.00 por cabeza de ganado. Sistema al margen de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pero ajustado más a una realidad y por consiguiente dando mejores rendimientos al Fisco Federal.

Los resultados de la labor de regularización fiscal llevada a cabo en la República, fueron: en Tijuana, B.C., en el impuesto sobre ingresos mercantiles se obtuvo un incremento de 45% y en el impuesto sobre la renta de un 50%; en Monclova,

(1) El autor del sistema de cuota fija a causantes menores lo fué el Lic. Fernando Rodríguez de la Mora.

Coah., en el impuesto sobre la renta hubo un incremento del 28% y en el de ingresos mercantiles de 9.8%; en Piedras Negras, Coah., el incremento en el de ingresos mercantiles fue del 40% y en el impuesto sobre la renta del 92%; en Ciudad Cuauhtémoc, Chih., en el impuesto sobre ingresos mercantiles el 15% y en el impuesto sobre la renta el 66%; en Tepic, Nay., el incremento del impuesto sobre ingresos mercantiles fue de 111% y en el impuesto sobre la renta de 355%; en Cuiliacán, Sin., en el impuesto sobre ingresos mercantiles fue de 26% y en el impuesto sobre la renta de 43%; en Ciudad Victoria, Tamps., el impuesto sobre ingresos mercantiles aumentó un 17.6%; en Fresnillo, Zac., un 61% en ingresos mercantiles y en impuesto sobre la renta un 35%; en Zacatecas, Zac., vista la experiencia que se tenía, se les dijo: "se reconoce que esta ciudad, que es una de las más bellas de la República, se está comiendo su belleza por falta de movimiento económico; se reconoce que hay mala situación económica, pero la distancia que ustedes guardan entre el ingreso que perciben y el ingreso que declaran permite, sin que cambie la situación económica de la zona, que el Fisco Federal tenga un sustancioso aumento en la recaudación", y así fue. El incremento en el impuesto sobre ingresos mercantiles fue de 32% y en el impuesto sobre la renta de 81%, y Zacatecas, Zac., era en ese entonces una de las zonas pobres de la República

Estos fueron, en síntesis, algunos de los resultados de la labor de regularización fiscal llevada a cabo.

De 1965 a 1968, reforma fiscal, segunda etapa. — De 1965 a 1968 se ha llevado a cabo una labor de reforma fiscal. Con los causantes mayores se suspendió la revisión de sus declaraciones y la expedición de resoluciones, en virtud de que toda irregularidad existente en la declaración presentada, sea en ingresos o en deducciones, el sistema es de presentación de declaraciones complementarias.

En 1965, se suspendió, por considerarse antitécnicas las cuotas fijas a los locatarios del Distrito Federal y de toda la República que las tenían. Por mediados de 1966 y percatado el fisco que esos causantes no tributaban y son miles y miles, pre-

tendió exigir para 1965 y 1966 las cuotas de 1964, a lo que se opusieron los interesados. Hoy la mayoría de los del Distrito Federal, se niegan a reanudar los pagos o los que hacen son irrisorios.

Los agricultores y ganaderos siguen tributando conforme a bases señaladas en la época de regularización, aun cuando incrementándose las cantidades a pagar, puesto que para estos contribuyentes no es posible, por el momento, que puedan cumplir con el sistema de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Conforme en que es un mínimo el grupo de agricultores y ganaderos que tienen verdadera importancia económica; de acuerdo que para éstos debería aplicárseles el sistema de la ley, obligándolos a pagar sobre utilidad y no sobre superficie o tipo de cultivo a que se dedican o animai que enajenan. Pero como el grueso del agricultor o ganadero son de escasa importancia económica, por el momento se consideró y se sigue considerando que todos deben permanecer al margen del sistema de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Tenemos también, como resultado, de que el fisco viene reconociendo que es necesario expedir resoluciones ya que el sistema de declaraciones complementarias no ha dado el resultado que se esperaba.

Por último, está la reforma al artículo 30 del Código Fiscal, conforme al cual la situación económica de los contribuyentes lo amerite, por ramos o giros, se les puede dispensar no sólo del pago de los recargos en que han incurrido por las omisiones que hayan cometido, sino inclusive en el incumplimiento de obligaciones fiscales.

En la actualidad, de acuerdo con un estudio hecho por las Naciones Unidas y por el Banco de México, México ocupa, entre más de 16 países de America Latina, el onceavo lugar, es decir, tributan en promedio más que los contribuyentes de México, los de Uruguay, Chile, Argentina, Venezuela, Ecuador, Brasil, Perú, Panamá, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, y Salvador; estamos por encima de Colombia, Honduras y Guatemala, cuando no puede negarse que la importancia

económica de México es mayor que la mayoría de los países latinoamericanos.

Además, se observó que de 1965 a 1968 la iniciativa privada realizó inversiones sumamente cuantiosas, lo cual quiere decir que esos años fueron buenos, luego ¿por qué no se incrementó la recaudación del impuesto sobre la renta en idéntica proporción? e incluso en 1967, según datos del Banco de México, la recaudación del impuesto sobre la renta disminuyó con respecto a 1966. ¿Cuál fue la causa si durante estos últimos años, como se ha señalado, la inversión de la iniciativa privada superó extraordinariamente a la inversión que el mismo Poder Público Federal vino realizando año con año?

Además, tenemos también la crítica que se ha hecho a la regularización fiscal y al respecto citaré como ejemplo las declaraciones hechas hace varios años por el Comisionado de Impuestos de los Estados Unidos, al preguntársele si un contribuyente que adeudando 10,000 dólares al fisco y por mal manejo su negocio quiebra y se presenta ante la oficina y dice: "Mi suegra me presta 5,000 dólares para que liquide mi adeudo con el fisco federal que es de 10,000 dólares; ¿aceptan que a cambio de 5,000 depure mi situación fiscal? Y contesta él: "es preferible aceptar eso a quedarnos sin nada"; eso es labor de regularización fiscal.

En otro ejemplo un contribuyente manifiesta al fisco norteamericano que de lo que le está cobrando él pone en duda que el erario tenga derecho en un 80%, pero como se trata de un problema que no ha sido tratado ante los tribunales entonces plantea la situación en los términos siguientes: ¿Aceptas que discutamos sobre ese 80% o me voy a juicio? el fisco acepta la discusión antes que irse a juicio. ¿Por qué un fisco más avanzado que el nuestro acepta esas situaciones y nosotros las negamos por considerarlas antitécnicas?

Estoy de acuerdo en que si como método o como sistema para determinar la situación de un contribuyente se acuda siempre a la labor de regularización ello es malo, pero si el Fisco Federal poniendo todo su personal a trabajar no podrá re-

visar arriba del 3% de los causantes al año y en cinco años no alcanzaría a revisar a más del 15%, el resto, el 85% que está omitiendo, ¿por qué no revisarlo con otros métodos más sencillos, más ágiles, limpios, con los que se pueda recuperar algo de lo que ese 85% está eludiendo? Si a este 85% no se le revisa con un método sencillo jamás va a pagar diferencia alguna, puesto que está corriendo en su beneficio al término de la caducidad. De acuerdo que con el máximo de su personal el fisco actúe conforme a la ley pero cuando su personal no pueda abarcar más de un 15 o 20% de todos los contribuyentes en cinco años, creo que deben dárseles facilidades para revisar la situación de los contribuyentes que omiten con otros sistemas que siendo legales, sean ágiles, sencillos y limpios.

Por ello se considera que debe realizarse una exhaustiva labor de administración y control de los impuestos, antes de continuar con aumentos de tasas de los existentes o de creación de nuevos gravámenes; además de que toda reforma impositiva debe obedecer a verdaderos estudios técnicos, del carácter que sean, que pueden prever las consecuencias o los efectos que va a originar lo que se está proyectando.

Examen de los objetivos del Impuesto sobre la Renta. — La Exposición de Motivos de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 30 de diciembre de 1964, en vigor el 1.º de enero siguiente, señala que son cuatro los objetivos que con dicho ordenamiento tributario se buscan: a). — Abandono progresivo de los impuestos indirectos; b). — Aligerar la carga al trabajador; c). — Lograr la sencillez; y d). — Despertar el espíritu cívico en el contribuyente.

Estos se han visto incrementados con otros que han surgido como consecuencia de reformas introducidas a la ley, entre los que destacan: a). — Promover la descentralización de la industria; y b). — Alentar las exportaciones.

Abandono progresivo de los impuestos indirectos. — El legislador ha expresado la necesidad de modernizar el impuesto sobre la renta, "asignándole características que permitan ha-

cer depender los egresos del erario principalmente de los ingresos de ese gravamen y llevar adelante la tendencia de abandono progresivo de los impuestos indirectos, que tienen el inconveniente de arrojar la carga tributaria sobre la masa de consumidores de baja capacidad económica". ¿Qué ha querido el legislador decir con esto? ¿Significa que poco a poco se van a ir eliminando los impuestos indirectos para que el peso de la recaudación la soporten los directos? En ningún país del mundo, cuyos recursos económicos provienen esencialmente de los tributos, la recaudación la da uno solo de estos dos gravámenes. En todas las legislaciones hay de los dos tipos de impuesto: directos e indirectos.

La mayoría de los impuestos indirectos que nuestra legislación fiscal federal mantiene en vigor los encontramos en la legislación norteamericana, en la española, en la francesa, en la inglesa, etc., y, además, el impuesto sobre la renta. Nuestra legislación nunca se ha distinguido por introducir innovaciones en la materia tributaria y sí en cambio en pretender acoger de inmediato las que se producen en otras latitudes. ¿Qué se ha querido decir por lo tanto con esto de abandono progresivo de los impuestos indirectos?, máxime que en los últimos ocho años las reformas e innovaciones en nuestra legislación fiscal federal se han caracterizado precisamente por impulsar la recaudación de los impuestos indirectos en forma sustancial.

Frente a este objetivo no olvidemos lo que nos dice el fisco francés y los estudios fiscales que sobre Latinoamérica ha patrocinado las Naciones Unidas de que el sistema tributario debe girar alrededor de estos impuestos, que no debe atenderse preferentemente hacia los impuestos directos; lo contrario de lo que tradicionalmente ha sostenido el fisco norteamericano y al cual nosotros casi siempre estamos siguiendo. El fisco francés ha tenido una recaudación extraordinaria con su nueva orientación, la cual ha contribuido al auge económico que se observa en Francia y que originó que en la época del Presidente Kennedy se enviasen peritos del fisco norteamericano a ese país a fin de estudiar el sistema.

¿Cómo es que el fisco francés, es partidario de los impuestos indirectos y no de los directos? Recuérdese que la crítica más dura que se endereza contra los impuestos indirectos y que inclusive recoge nuestro legislador, es de que gravan más al pobre que al rico; que aquel gravámen lo resiente con más intensidad el que menos tiene que el que más posee. Luego ¿por qué los franceses y los estudios sobre Latinoamérica, que no ignoran esta crítica, se han inclinado por los impuestos indirectos y no hacia los directos? Nos dice dicho fisco: el impuesto sobre el valor agregado demuestra que no todo lo que se ha dicho contra los impuestos indirectos es cierto, ni todas las ventajas que se señalan a los directos son ciertas. Y agrega: la gente pobre es alcanzada en Estados Unidos de Norteamérica por el impuesto sobre la renta; en Francia, por el impuesto sobre el valor agregado.

Hoy en los Estados Unidos de Norteamérica hay numerosos e importantes partidarios del impuesto al valor agregado; de que el sistema tributario será más equitativo si los impuestos directos dejan de llevar el peso de la recaudación; de que habrá un mayor desarrollo económico si el impuesto sobre la renta deja de ser tan severo, etc.

El legislador mexicano, al expresar el objetivo que se comenta, se dejó llevar por la crítica clásica que se ha hecho de los impuestos indirectos, quizás pensando en "humanizar" los impuestos en favor de los que poco o nada tienen, pero se le olvidó apoyar su objetivo en estudios económicos serios.

El impuesto indirecto tiene la ventaja de que desalienta el gasto superfluo del que poco tiene; obliga a éste a orientar sus consumos hacia bienes y servicios más indispensables. El asalariado al ver reducido el impuesto directo que lo grava ve aumentada su capacidad de consumo, lo que provoca incremento en las adquisiciones, y esto a su vez mayor producción.

El impuesto indirecto es un impuesto graduado por el gasto, pues se grava más a quien más gasta. El pobre no puede gastar más de lo que percibe, pero el rico una vez satisfechas sus necesidades esenciales empieza a hacer gastos que podrían

conceptuarse como superfluos o secundarios para su subsistencia. Luego entonces, si éste está haciendo un mayor gasto considerado como secundario, justo es que pague más impuesto que aquél que no está en capacidad de realizar un mayor consumo, un mayor gasto.

Aligerar la carga al trabajador. — Con este objetivo se pretende gravar más a quien más tiene y reducir la carga impositiva a quienes menos tienen. Seis años después el Presidente de México reconoció que cada día pocos tienen mucho y muchos tienen poco. Este objetivo se ha vuelto a poner en primer plano a partir de 1971 y, sin embargo, el Banco Mundial ha señalado a México entre los países en donde los recursos económicos se concentran en una minoría privilegiada, quedando al margen de los beneficios el grueso de los habitantes.

El trabajador o asalariado de bajos ingresos ha visto aumentado el impuesto sobre la renta que le afecta, no así el comerciante o industrial de regular importancia; ha visto aumentadas las tasas de buen número de impuestos indirectos; ha visto desaparecer la semiexención de bienes y servicios que le son indispensables; etc.

Hasta 1964, el industrial contribuía con un tercio del rendimiento del impuesto sobre la renta; el asalariado casi con otro tercio; y el comerciante, con menos de un 15%. No siendo México un país que exporta lo que produce, ya que si su industria es esencialmente abastecedora de nuestros consumos, tenemos que llegar a la conclusión que la evasión en el comercio es alarmante y en menor escala en la industria. Si se escogiera cualquier zona residencial del Distrito Federal y se estudiara el comportamiento tributario de sus habitantes, se observaría que no exceden de un 15% los que tributan de acuerdo con la capacidad económica que ostentan.

Si con el sistema cedular la evasión era grave, con el global, aun cuando no en toda su extensión, el deshonesto se ha vuelto más deshonesto y se ha reducido el número de los honestos.

El trabajador es el que ha estado sujeto a un mayor control, en relación con el perceptor de elevadas rentas. Además, la ley hace más injusta la situación para aquél, al autorizar sólo para el segundo deducciones personales. En este sentido, la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925 era más justa. Si se autorizara la deducción no ya de gastos personales, sino de sólo cargas de familias, el grueso del asalariado dejaría de tener capacidad contributiva.

Al que más tiene es al que más favorece nuestro impuesto sobre la renta. El objetivo deseado no se alcanzará mientras no se logre: 1o. — Que todos los obligados paguen de acuerdo con sus ingresos reales y 2o. — Que se obligue a la acumulación de ingresos, provengan de la fuente que provengan.

Lograr la sencillez. — Otros de los objetivos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, nos dice la Exposición de Motivos es “simplificar el sistema, agrupar las disposiciones por materias, limitar el número de preceptos, imprimirles mayor claridad, a fin de que por su interpretación esté al alcance de todos los interesados sin la intervención de especialistas”.

La doctrina europea examina también esta aspiración a la sencillez, pues la francesa recuerda los grandes problemas que ésto se tradujo para el fisco y el contribuyente. Maurice Lauré nos dice que tras la aspiración de simplificación aparecen dos pretensiones: la de unidad y la de claridad. Que de “estas dos pretensiones se traduce una tercera no formulada: el deseo de lograr una disminución de la carga fiscal”.

Expresa Lauré que entre los partidarios de la pretensión de unidad los hay que llegan al extremo de reducir a uno solo todos los impuestos, como los propugnadores de “los impuestos únicos”. Es indudable, nos dice él, que el deseo de los contribuyentes de pagar un solo impuesto y no varios, que es la ilusión del comerciante e industrial, les beneficiaría en sus actividades, pues éstos quisieran saber que nada más pagarán un impuesto, la cantidad que fuera, pero que fuera una sola y no que se le esté molestando con infinidad de impuestos; pero la existencia de numerosos impuestos únicos, aplicables por ra-

mos o giros de la actividad económica, volvería sumamente complejo el sistema impositivo. Por ejemplo, en México, tratándose del impuesto sobre la renta, existen numerosos “impuestos únicos”; a la ganadería; la agricultura; al transporte de pasajeros por vía terrestre; a los expendios de billetes de la Lotería Nacional; a la construcción de obras, los que indudablemente alejan ese otro objetivo buscado por la ley de que pague más quien más perciba y gane. Algunos de éstos se justifican como los aplicables a la ganadería y agricultura, ya que el grueso de estos contribuyentes son de escasa o mediana importancia y, viven alejados de los principales centros de población.

“... los contribuyentes franceses comprendieron, hace ya veinte años, que pretender lograr la sencillez dispersadamente, a través de la instauración de un impuesto único para cada actividad concreta, conduce a la complejidad general” (2).

Pero, agrega Lauré, las lecciones se olvidan y pronto están otra vez los contribuyentes solicitando un sistema de impuestos únicos, en aras de una simplificación del sistema.

En México hay contribuyentes del impuesto sobre la renta, cuyos ingresos reciben distintos tratamientos: como comerciantes; agricultores; atendiendo a la clase de cultivo; como ganaderos atendiendo a la clase de ganado o animal que vendan; como asalariados; como inversionistas en títulos o bonos financieros; y como accionistas. Para todos estos ingresos se aplican distintos “impuestos únicos”.

La pretensión de claridad significa que el contribuyente desea que la determinación del impuesto a su cargo sea mediante un método que se apoye en signos objetivos, pues siempre se afirma que el contribuyente pagaría con agrado si supiera exactamente y de antemano cuánto es lo que tiene que pagar.

(2) Cuando su campaña electoral el Lic. Gustavo Díaz Ordaz pronunció un discurso a los locatarios de La Merced y les habló de la reforma fiscal en estudio, la que tendía al impuesto único.

Se ha dicho, expresa Lauré, que una de las causas de la complejidad fiscal se encuentra en la extensión de los textos legales, lo cual es de rechazarse en virtud de que la excesiva extensión o minuciosidad de los textos legales obedece frecuentemente a la exigencia ineludible o conveniente de desarrollar todos los supuestos concretos en los que ha de aplicarse el principio general que “informa al impuesto de que se trata; gracias a esa extensión, cada contribuyente puede encontrar fácilmente las disposiciones que le afectan en particular”.

La Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el 31 de diciembre de 1964, se constituía con 237 artículos; la actual con 99, pero qué extensos son buen número de éstos. La sencillez que se ha buscado no se logró y sí se ha introducido la complejidad en la ley, lo cual ha provocado que el reglamento de esta ley adquiera gran importancia. Es precisamente con la actual Ley del Impuesto sobre la Renta cuando más dudas y conflictos de interpretación se han suscitado, si no, véanse los innumerables “criterios” que ha tenido que omitir la autoridad, inclusive dejando sin efectos unos a otros; “criterios” que no pueden ser citados como precedentes legales pero que ofrecen una guía.

Despertar el espíritu cívico de los contribuyentes. — El legislador nos dice que este objetivo debe lograrse mediante la cooperación voluntaria y la creación en los contribuyentes de la convicción sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, como preferentemente y de manera general debe lograrse el pago de los impuestos. Sobre esto nos dice Duverger que “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 ello 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" (3).

Pretender vaciar o reducir lo que contiene el bolsillo de los contribuyentes omisos mediante campañas cívicas, es hablar en el desierto. Se requiere de medidas enérgicas por parte de la autoridad hacendaria y que se apliquen sin distinción de contribuyentes, no sólo a aquellos que carezcan de protección oficial.

Promover la descentralización de la industria. — La descentralización de la industria en México es necesaria e imperiosa. Necesaria, porque su localización en tres zonas del país está originando un grave desequilibrio en el armónico desarrollo económico en México; es imperiosa, porque cada día se agudiza la situación económica del grueso del habitante al no encontrar trabajo en su zona, o bien, encontrándolo, éste se halla pobremente remunerado, o ni siquiera estable o permanente, lo que lo está obligando a emigrar, con tristes resultados, para volver a su zona y ver transcurrir el tiempo sin esperanza de alivio a sus problemas, o bien, para gravar los problemas que padecen los núcleos de población que crecen desorbitadamente, como el Distrito Federal y zonas vecinas.

Lo anterior está propiciando que una minoría, residente en tres o en diez zonas del país, se vea beneficiada con servicios u oportunidades que el grueso no disfruta, ni puede esperar disfrutar bajo las actuales condiciones.

Se ha dicho que no hay que atenerse a los estímulos fiscales para esperar una inmediata descentralización industrial, y ello es cierto. Los estímulos fiscales, por sí solos, no van a lograr la descentralización industrial en forma cabal, sino a lo sumo provocarán una industrialización regional que se va a caracterizar por el surgimiento de industrias pequeñas y medianas, pues difícilmente las grandes se arriesgarán a apartar-

(3) Duverger, Maurice. Hacienda Pública, p. 335, Ed. 1968.

se de los principales centros de abasto, distribución o consumo.

La descentralización industrial es urgente en México pero lograrlo, aun existiendo en las zonas deseadas todos los elementos requeridos, es tarea lenta que exige tiempo y que no va a ser sencillo el desalentar el establecimiento de las industrias en las tres zonas que se han mencionado.

Para lograr una descentralización industrial rápida y efectiva y no a largo plazo, necesitamos descubrir la causa que ha influido decisivamente en la centralización de la industria en el Distrito Federal.

El Distrito Federal ha sido siempre el principal centro de población en México y ello debido a que es la sede del Gobierno Federal. ¿En dónde puede con más facilidad encontrar ocupación la secretaria, el profesional sin ocupación estable, el joven, el adulto y aun la persona de edad, e inclusive el que no sabe hacer gran cosa? Pues en el Gobierno Federal, ya que sólo ahí hay plazas para toda clase de personas, aptas o no aptas, jóvenes o no jóvenes; no se discrimina en atención a la edad.

Alrededor del Sector Federal, cuyo personal goza de una remuneración superior al que paga el grueso del comerciante y por qué no decirlo, también del industrial, gira la actividad económica del Distrito Federal; el Sector Federal es el que posee el índice ocupacional más fuerte del país y es en la zona del Distrito Federal en donde radica el grueso de su personal; es, el Sector Federal, el patrón que mejores prestaciones otorga a sus trabajadores. Si a esto agregamos que es en el Distrito Federal en donde las obras municipales más grandes del país se ejecutan; en donde la derrama por sueldos es la más segura y fuerte; en donde, como consecuencia de la concentración del Sector Federal, hay la mayor concentración humana, la mayor concentración escolar superior, debemos hablar no ya sólo de la descentralización industrial y de la descentralización de

la educación superior, sino que debemos también hablar de la descentralización del Sector Público Federal (4).

La centralización del Sector Federal, en mi opinión, fue la que influyó a la creación de una industria importante en el Distrito Federal y zonas vecinas, ya que reunía a la población con mayor capacidad de consumo en el país. El otorgamiento de incentivos fiscales por el Estado de México alentó a que la industria se moviera unos cuantos metros fuera del Distrito Federal y nada más, pero no fue la causa principal.

Si pensamos o consideramos que la industria del Estado de México se debió a los incentivos fiscales y no a su cercanía con el Distrito Federal, es cerrar los ojos a una realidad ya que los Gobiernos de los Estados de Morelos, Hidalgo y Tlaxcala no han podido atraerse en forma definitiva a la industria, no obstante a los incentivos fiscales que otorgan, superiores a los del Estado de México. Inclusive, en esta misma entidad, sólo se han desarrollado las zonas, digamos, pegadas al Distrito Federal y ya empiezan a surgir otras, como Atizapán de Zaragoza, gracias a las mejoras en la carretera Querétaro-México. Solo a medida que estas zonas se vayan saturando, se irán beneficiando aquellas entidades.

Situación que guarda el contribuyente hoy en día. — En 1972 se implantó en el Estado de México un sistema especial de fiscalización en la entidad y de enero de 1973 a agosto de 1975 se habían visitado 7830 contribuyentes, comerciantes e

(4) Emilio Margáin M., "La Descentralización de la Administración Pública Federal", folleto editado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, en 1970. "El Distrito Federal es una de las ciudades más densamente pobladas; una sexta parte de los mexicanos vive en sus 1,499 kilómetros cuadrados. Esta aglomeración demográfica se caracteriza por su crecimiento acelerado; el excesivo grado de concentración industrial; comercial y financiero; la acumulación de centros directivos y administrativos de toda índole y una alta concentración educativa y cultural". "En el D.F. se genera más del 50% de la producción industrial; casi el 60% de las transacciones comerciales y absorbe el 56% de los estudiantes de nivel profesional de todo el país". Considerandos de la Convocatoria para la celebración de la Primera Reunión para el Estudio de los Problemas del Distrito Federal, lanzada por el PRI a través del IEPES. Periódico Últimas Noticias de Excélsior, 2a. Edición, 22 de junio de 1970.

industriales, de los que se habían recuperado un ingreso omitido de \$4,328'252,852.00 e incorporado a la tributación ingresos que ascendieron a \$2,396'544,819.00, que en total produjeron poco más de 211.0 millones de pesos. En este mismo lapso, la labor del fisco federal produjo una recaudación de 1.0 millón de pesos.

Lo importante en la labor realizada era recuperar el ingreso omitido y fijarle al contribuyente un ingreso mínimo a declarar mes tras mes, sin constituir el mismo cuota fija, y sin ser obligatorio el declarado, pero que sirviese al Estado para vigilar el comportamiento futuro de esos contribuyentes omisos. Y la educación del fisco estatal reside en que en la mayoría de los casos esa base mensual a declarar es inferior al ingreso que se estima como el verdadero del contribuyente, ya que se ha percatado de que es imposible, de la noche a la mañana, acabar con la evasión fiscal. Esta, digamos, se tolera pero bajo control.

Es en el contribuyente menor y mediano, no debemos olvidar, en donde el impacto económico que significa pagar fuertes diferencias por el pasado, más incrementar los pagos del impuesto mensual ordinario y aun quedar pendiente el problema del impuesto sobre la renta y del personal que no se tenía manifestado, donde pueden producirse consecuencias no deseadas: clausuras.

Sonora, a los tres años y seis meses de haberse coordinado con la Federación en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, sólo había percibido por actos del fisco federal cerca de 1.0 millón de pesos. En cuatro meses de aplicar el mismo sistema del Estado de México, cerca de 40.0 millones de pesos.

Morelos, en igual tiempo que el Estado de Sonora, había recaudado por actos del fisco federal diferencias en el impuesto sobre ingresos mercantiles por poco más de \$400,000.00 y en sólo tres meses, trabajando casi exclusivamente con contribuyentes menores: 4.0 millones de pesos.

Durante ocho meses se aplicó el sistema a nombre del fis-

co federal en Chihuahua, Chih., Guadalajara, Jal., Veracruz, Ver., Puebla, Pue., Monterrey, N. L. y en el Distrito Federal. Al octavo mes las diferencias arrojaban 46.0 millones de pesos por mes y sólo se estaba trabajando a cuando mucho al cincuenta por ciento de la capacidad del personal.

En el Distrito Federal, cada año, se determinaban 10.0 millones de pesos a cargo de los contribuyentes del impuesto sobre ingresos mercantiles; a partir de 1977, con el mismo sistema del Estado de México, los contribuyentes revisados aceptaron pagar diferencias por poco más de 125.0 millones de pesos e incrementos en la tributación por otra cantidad similar. La labor desarrollada en 1978 arrojó al doble los resultados del año anterior.

Conclusiones de Nicolás Kaldor. — Frente a estas realidades sorprenden las conclusiones de un estudio especial que sobre el sistema fiscal mexicano formuló Nicolás Kaldor y que aparecieron publicadas a páginas enteras en el periódico "El Día", de esta capital correspondiente al día 6 de enero de 1964, en las que nos dice: "Hay necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo en México, por dos razones fundamentales: la primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidades de desarrollo acelerado".

Para Kaldor, hay necesidad de reformar nuestro sistema fiscal en virtud de que el rendimiento de los impuestos en vigor son insuficientes para las necesidades del país. Parte del error de que el impuesto sobre la renta en vigor no rendirá más, a menos que se modifique y se pase al impuesto sobre la renta personal.

Yo no me opongo al impuesto sobre la renta personal, todo lo contrario, pues este régimen aliviará la pesada carga tributaria que existe sobre el asalariado.

En lo que no estoy de acuerdo es en que ya no puede incre-

mentarse el rendimiento del impuesto sobre la renta en vigor, porque a excepción hecha del asalariado los restantes contribuyentes pueden incrementar notablemente la recaudación.

La segunda razón por la que debe modificarse el sistema tributario impositivo en México, nos dice Kaldor, es de carácter político y “radica en el hecho de la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, que junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad”.

En una plática de orientación que expuse en la ciudad de Torreón, Coah., dije: “Seguro estoy que si en esta ciudad hay mil casas particulares, e investigamos si sus propietarios o poseedores tributan de acuerdo con la capacidad económica que denotan, nos encontraremos que no exceden de cien los que tributan de acuerdo con ella”.

Hoy digo: “Si escogemos cualquier zona residencial del Distrito Federal e investigamos a sus habitantes para ver si tributan de acuerdo con la capacidad económica que ostenta, nos encontraremos que no excederán del 15% los que tributan correctamente”.

El Estado no puede combatir la desigualdad económica que se observa en forma grave en nuestro país exigiendo más a solo unos cuantos, sino exigiendo que todos los que tienen pagan.

Divorcio de la realidad jurídica, económica y moral. — De lo hasta aquí expuesto se observa que hay un divorcio de la realidad jurídica, económica y moral en que se encuentra el grueso del contribuyente mexicano y que el fisco ha pretendido combatir por decreto o campañas a través de los medios masivos de la comunicación.

Se expresa que hay un divorcio de la realidad jurídica, porque se ha observado que no exceden de un 15% los contribuyentes que declaran la totalidad de sus ingresos, con lo que

tenemos que al 85% de los contribuyentes no les preocupa si nuestras leyes fiscales son buenas o son malas, o si son enérgicas o son benignas, pues si no lo declaran la totalidad del ingreso no les preocupa el sistema tributario que se halla en vigor.

Por lo que respecta al divorcio de la realidad moral en que se ha colocado el grueso de los contribuyentes, ello se observó no sólo durante la labor de regularización fiscal llevada a cabo de 1961 a 1964 sino que se observa también en el presente.

Capitanes dentro de su ramo o giro declarando una parte de sus ingresos, contribuyentes con ingresos mensuales de \$1'250,000.00 declarando al mes \$22,000.00; giros o ramos de la actividad económica en los cuales apenas uno o dos de sus contribuyentes son honestos en el ingreso, falta aún por ver si éstos declaran la utilidad real. Al grueso del contribuyente mexicano nada le preocupa el grave daño que inflinge a la economía del país con su proceder.

De la realidad económica, porque el grueso del contribuyente no refleja en sus declaraciones las causas que influyen en un aumento de las actividades económicas; ni siquiera la devaluación de nuestra moneda se observa en las declaraciones, mucho menos el incremento económico natural que todo negocio experimenta. Salvo el llamado "contribuyente cautivo", los demás tal parece que no aprovechan o se benefician de los períodos o fechas de extraordinario movimiento económico.

Las principales actividades económicas por zonas del país, de las que viven sus habitantes y de las que por ende se nutre el comercio, han escapado del contrato fiscal.

Es rara la zona cuya recaudación va de acuerdo con el movimiento económico que en ella se observa.

CAPITULO V

REACCION Y COMPORTAMIENTO DEL CONTRIBUYENTE FRENTE AL TRIBUTO

Introducción. — Podemos sentar como regla que el contribuyente reacciona en forma adversa contra todo tributo y, en especial, contra el impuesto. Considera el gravamen como un mal necesario, máxime si no está satisfecho con la forma de administrarse la cosa pública, ya que sabe que lo que se le exige por aquel concepto se emplea para el sostenimiento del gobierno y para que éste realice la política administrativa que se ha trazado.

Reynaud (1), al exponer los elementos psicológicos que actúan sobre el contribuyente, señala que “el primer fenómeno que se produce, el más elemental, no es un fenómeno de orden afectivo. Incluso antes de reflexionar realmente sobre los efectos que el impuestos tendrá para él, el contribuyente se sentirá más o menos hostil a dicho impuesto y muy raramente indiferente e incluso favorable”.

(1) Citado por F. Sáinz de Bujanda en su monografía “La Educación Tributaria”, publicada en el Tercer Número Extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 150.

Reacción del contribuyente frente al tributo. — La reacción del particular frente al impuesto varía según su grado de cultura, de honradez, de civismo, de educación, de gratitud o de conveniencia.

Atendiendo al cumplimiento de las obligaciones fiscales podemos clasificar a los contribuyentes en honestos y deshonestos, variando en unos y otros las razones por las cuales tienen ese comportamiento.

En efecto, hay contribuyentes (2) que se percatan de la necesidad, en bien de su patria o en agradecimiento del país que los acogió, o por conveniencia de su negocio, o por temor al fisco, de tributar con honradez; no escatiman un centavo de lo que legalmente le corresponde al erario. Estos contribuyentes tributan, pues, correctamente, pensando unos en su país, otros en la gratitud, otros en su negocio y otros por temor.

El primero y el segundo reúnen las cualidades del contribuyente modelo, pues su educación, su civismo, su cultura, su buen juicio y criterio, les dicen que si desean ver la prosperidad del país; la disminución de los graves problemas económicos que a éste aquejan; que un mayor número de ciudadanos de condición humilde sean asistidos con servicios sociales; que la niñez y la juventud se eduquen; que los servicios públicos se presten con regularidad y eficiencia; que a la mano de obra no calificada se le prepare, etc., deben pagar los tributos que de acuerdo con las leyes tributarias en vigor han generado en favor del fisco.

Los causantes cumplidos por conveniencia o por temor al fisco son aquellos que se percatan no sólo de que no vale la pena arriesgar la tranquilidad personal o de la familia, sino ni siquiera la del patrimonio que se emplea en los actos o actividades gravadas. Quieren su tranquilidad y si el precio para lograrla es pagar correctamente sus impuestos, pues a pagarlos.

(2) Lamentablemente constituyendo una minoría en México.

En segundo término tenemos el grueso de los contribuyentes, nacionales y extranjeros, que sólo cumplen a medias o bien en forma reducida con sus obligaciones fiscales.

Este núcleo lo constituyen, esencialmente, contribuyentes pequeños y medianos, así como también, aun cuando son minoría, a verdaderos gigantes dentro de su ramo o giro.

En tercer término tenemos a los que no tributan; a los que de plano ni en mínima forma cumplen con las leyes tributarias, salvo por verdadera excepción. Este grupo se constituye esencialmente por pequeños y, también, por medianos contribuyentes.

Causas de esa reacción. — Hemos analizado en forma somera las causas que influyen en el ánimo del contribuyente cumplido, para ser tal, ¿pero cuáles son las causas o razones que influyen en el grueso de los contribuyentes para no cumplir correctamente o bien, de plano, en ninguna forma?

Del análisis de las causas que influyen en el mal comportamiento del grueso de los contribuyentes, se llega a la conclusión de que no toda la culpa le es atribuible; que quizás el más responsable de esas situaciones sea el fisco, o bien el Estado mismo. Veamos las causas que pueden imputarse al ente público:

¿Cuál es la reacción del contribuyente que observa mal comportamiento en el personal hacendario, sea por su trato, sea porque extorsiona, sea porque aconseja no pagar conforme a la ley, sea porque le impide cumplir con sus obligaciones fiscales, sea por arbitrariedad en la interpretación y aplicación de la ley? La respuesta es la evasión (3).

¿Cuál es la reacción del contribuyente cuando con relativa frecuencia lee en los periódicos la consignación de un fun-

(3) "En todo juego en que hay desquite, no hay pique" o bien "lo que es chipotudo no es pa-rejo", son dos, digamos, máximas en que el contribuyente mexicano escuda su comportamiento.

cionario por deshonesto, o cuando es pública la imputación de deshonestidad de determinados funcionarios, o cuando observa la riqueza que de la noche a la mañana ostenta un empleado o funcionario que carecía de capital antes de ocupar el cargo? La respuesta es la evasión (4).

¿Cuál es la reacción del contribuyente cuando una obra pública se ha construido con un costo superior en uno o dos tantos del valor real, cuando se percata de que una obra del Estado se realizó con material de mala calidad, o de que una obra ideada para la clase media, resultó sólo al alcance de la clase rica, o de que buen número de obras públicas requieren, al poco tiempo de haber entrado en servicio, de elevados gastos de conservación y mantenimiento? La respuesta es la evasión.

¿Cuál es la reacción del contribuyente cuando se percata que la violación de la ley o del orden existente se puede corregir con pesos más o pesos menos, o cuando para lograr el trámite de una solicitud son necesarios desembolsos extraoficiales, o cuando para lograr justicia tributaria se requiere consentir pagos ilegales, pero menores a lo que indebidamente se exige? La respuesta es la evasión.

¿Cuál será la reacción del contribuyente cuando para lograr una autorización o concesión se requiere la influencia de un poderoso, o cuando para lograr ser proveedor del Estado se requiere aumentar los precios y no precisamente en beneficio de él? La respuesta es la evasión.

Pero, ¿y qué razones influyen en el ánimo del contribuyente para pretender justificar su mal comportamiento?

Los hay que no pagan correctamente porque "sólo los tontos lo hacen"; otros, porque quieren demostrar con ello que son más listos que el fisco; otros porque sienten verdaderas ventajas en entregar mejor al funcionario lo que es del fisco;

(4) Algunos contribuyentes justifican su comportamiento diciendo "ladrón que roba a ladrón tiene cien años de perdón".

otros, porque alardean de que todo problema con la autoridad hacendaria lo arreglarán con pesos más, pesos menos; otros, porque no reparan en los medios para enriquecerse rápidamente; otros, porque si al cliente roban, qué les va a preocupar el fisco; otros, porque al no haber utilidades o ser éstas mínimas y estar necesitados de recursos, pues lo lamentan por el fisco.

Esta y muchas otras razones de igual peso influyen en el mal comportamiento del contribuyente incumplido. Son enemigos mortales del fisco; contra ellas es difícil luchar y, sobre todo vencer.

Consecuencias de su comportamiento. — El causante que se escuda en los vicios de la administración pública o en razones propias para disculpar su mal comportamiento inflinge con ello un castigo al país, pues contribuye a frenar su desarrollo económico. Olvida a aquellos a quienes la vida todo les ha negado.

No se percata o pretende ignorar que el daño que hoy produce lo sufrirán las generaciones futuras, o sean, hasta sus propios hijos. Es angustioso el esfuerzo que el Estado realiza para disminuir y, en ocasiones, para impedir que crezcan las necesidades en los ramos de salubridad, de educación, de agua potable, de caminos, de viviendas, de asistencia social, etc.; carencias que sólo podrán irse eliminando o reduciendo, si el Estado contara con todos los recursos que legalmente le corresponden. Si el problema es angustioso en el ámbito federal, ¿cuál no será en el ámbito local?

El crecimiento demográfico en México es de los más elevados del mundo y las necesidades, por consiguiente, son mayores cada año. Si no se recauda lo suficiente, no ya para reducir las necesidades existentes sino ni siquiera para cubrir las que surgen cada año, sólo queda como fuente de recursos recurrir al financiamiento crediticio, interno o externo, lo cual viene a disminuir el valor del peso que se emplea por los intereses que dicho financiamiento causa. Pero no hay que olvidar

que esta forma de arbitrarse recursos tiene un límite: el de la capacidad de endeudamiento del país.

Cuando se está frente a familias que viven en condiciones paupérrimas, infrahumanas; que lo que habitan malamente podríamos llamar "casa", o "departamento", o "vivienda"; que el alimento que ingieren los niños no alcanza ni a cubrir las energías que gastan durante el día; que el agua que utilizan para beber es dañina; que el vestido que ostentan es un andrajo; irrita el saber que quien se muestra como persona respetable y que por honrado pasa por el éxito que en los negocios ha tenido, se vuelva ciego al negarle a esa gente el derecho a la vida.

El contribuyente mexicano debe percatarse de que sólo hay dos clases de regímenes: el democrático o capitalista y el comunista. En el primero se reconoce y se protege la propiedad privada; en el segundo todo es del Estado. Si se niegan al Estado los recursos económicos que por ley le corresponden y que son los necesarios para satisfacer las necesidades a su cargo, o se le niega la distribución equitativa de la riqueza, el contribuyente perderá todo a la larga. Con qué tristeza debe recordar esto el contribuyente cubano en el exilio.

Los industriales o los comerciantes mexicanos que se han percatado de lo anterior reconocen que si quieren seguir conservando el régimen que señala nuestra Constitución, así como los bienes que poseen, deben no sólo otorgar a sus trabajadores un sueldo decoroso y participación en los rendimientos de los negocios, sino también entregarle al Estado lo que legalmente le corresponde por concepto de impuestos.

En 1938, y con motivo de la expropiación petrolera, el pueblo de México acudió al llamado de su gobierno necesitado de recursos para indemnizar a las empresas extranjeras, entregando hasta bienes personales. Hoy es urgente que el contribuyente, sea comerciante, industrial o profesionista, se percate de las consecuencias de un mal comportamiento en sus obligaciones fiscales; de la necesidad que el Estado tiene de sus recursos económicos; de que su actitud tiende a perjudicar a to-

dos; de que con su proceder, el pobre difícilmente podrá aspirar a una oportunidad de mejor vida para él o para sus hijos; que la pasividad de estos últimos tiene un límite.

Pensamiento del contribuyente incumplido. — El contribuyente incumplido piensa en muy diversas formas para justificarse y la principal es: “rinde más el dinero en mi bolsillo, que en las arcas del Estado”, queriendo con ello decir que él es mejor administrador del dinero que el Estado.

A lo anterior se agrega: “El crecimiento económico de los negocios genera empleos y mayores sueldos, con beneficio para la comunidad y el Estado”.

Es extraordinaria la defensa que el particular hace de “sus” recursos, pues considera que los impuestos le restan su riqueza. Olvida que el Estado busca el interés de todos los habitantes, sean pobres o ricos, mientras que él sólo el suyo.

Clasificación del contribuyente incumplido. — Hay que distinguir entre el contribuyente preparado y el contribuyente impreparado. El primero ha tenido acceso a la cultura; se da cuenta de las consecuencias de sus actos, no tiene excusa, ni mucho menos puede alegar ignorancia. Sabe cómo defenderse contra el que atenta contra su patrimonio; se percata perfectamente de los beneficios que experimenta al no producirse con veracidad.

Por su preparación, sabe buscar y encontrar formas de evasión. Se justifica criticando la actuación del Poder Público. Es de mala intención y los hay pequeños, medianos y grandes. Este tipo de contribuyente señala la máxima cantidad que por concepto de impuesto está dispuesto a pagar.

En cambio, el contribuyente impreparado, constituido esencialmente por pequeños aun cuando también por medianos y grandes, no tuvo acceso a la cultura, a la educación y no se siente en deuda con el Estado.

El común de éstos, el pequeño, es fácil presa no sólo del

funcionario, sino inclusive del empleado menor del fisco o de cualquier oficina pública. Su peor enemigo resulta muchas veces precisamente en quien más confía, o sea, quien tiene a su cargo velar porque él cumpla con todas las obligaciones de carácter legal, sean fiscales o administrativas. No se percata que muchas veces eroga más en forma indirecta, que lo que legalmente le corresponde. Por su escasa importancia económica le es difícil poder satisfacer en forma continua con toda clase de requerimientos, cuya omisión no le acarrea las graves consecuencias que presume.

Pero precisamente por su impreparación, cree que está en permanente grave situación con todos los ordenamientos legales en vigor y por ello "tributa" o "contribuye" como se lo indica el responsable de que cumpla con sus obligaciones. Muchas veces es éste el beneficiado y no un supuesto servidor público.

La situación cambia en tratándose del contribuyente impreparado de importancia económica, de aquél con habilidad para los negocios no obstante no haber pasado por la escuela más que para aprender a leer y escribir.

Los hay de buena y mala intención. Los primeros desean cumplir con todas sus obligaciones legales, de la naturaleza que sean. Pero su impreparación administrativa los hace fácil presa de los ejecutivos que él designa. Para todo trámite administrativo se les pide cantidades para derramar, o bien, distraído en su negocio descuida el aspecto administrativo del mismo y no estando rodeado de personal capaz u honesto, siempre tiene problemas con la autoridad hacendaria.

Tratándose del segundo, el que no cumple con toda intención, es un contribuyente que, amparado en su prosperidad económica, pretende solucionarlo todo siempre con dinero. Vigila el aspecto administrativo de su negocio; hace caso omiso de los requerimientos de su personal para cumplir correctamente con sus obligaciones tributarias, pues se percata que ello le significa el pago de fuertes cantidades por concepto de impuestos, principalmente del impuesto sobre la renta. Siente una íntima satisfacción en demostrar que no sólo ha

tenido la capacidad de superar su impreparación, su falta de escuela, sino que "hasta profesionales están a su servicio", por lo que el fisco no le va significar un mayor problema. Al igual que el contribuyente incumplido preparado, señala el máximo que por concepto de impuestos pagará.

Un industrial-comerciante, gigante dentro de su ramo en el Distrito Federal, que tenía más de veinte años de no presentar una declaración por su principal negocio, se jactaba de que todo lo solucionaba con dinero; que preferiría, en último extremo, entregar al personal hacendario lo que correspondía pagar por impuestos, antes que dárselos al erario. Y lo triste fue el final del caso.

La literatura frente al impuesto. — La reacción y comportamiento del contribuyente frente al tributo ha merecido toda clase de comentarios, inclusive su referencia en obras ajenas a la materia tributaria, lo que demuestra que es universal la actitud hostil hacia el mismo. El norteamericano Art Buchwald, en su columna periodística "De aquí y de Allá", ha escrito pequeños cuentos en los que ironiza con cierta sensibilidad acerca del impuesto. Anatole France, en su obra *La Isla de los Pingüinos*, describe la reacción y el comportamiento de los habitantes de Pingüina frente al impuesto, y el hispano Rico y Amat, en forma fina y aguda, el concepto que con la materia tributaria tienen ciertos vocablos.

Art Buchwald. — Este escritor, en su pequeño cuento "El hombre que pagó todos sus impuestos" (5) nos dice:

Cuando Emili Harwood Booster pagó sus impuestos de 1967, descubrió que todavía le quedaban en el banco \$117.50. Probablemente el asunto habría quedado así, si no se le hubiera ocurrido balandronar sobre ello en una cantina y fue oído por un agente del Servicio de Rentas Internas, que informó del caso a sus jefes.

Como resultado de este informe, se convocó a una

(5) Periódico *Novedades*, 8 de febrero de 1968.

reunión de emergencia de funcionarios de la ciudad, el condado, el estado y federales para descubrir porqué Emil tenía todavía un saldo en el banco.

El hombre del servicio de Rentas internas dijo que el informe de Booster había sido revisado y estaba bien, de manera que no podría ser procesado por violaciones criminales. El representante del Estado dijo que Booster había pagado todo lo que tenía que pagarle al Estado. El del condado dijo lo mismo y el de la ciudad a su vez afirmó igual cosa.

—Entonces —dijo el agente federal— sólo podemos llegar a una conclusión: si Booster tiene un sobrante tras de pagar sus impuestos, tiene que haber alguna escapatoria en alguna parte en la ley de impuestos.

—Un momento —dijo el agente del condado—. Si alguien puede obtener \$117.50 es el condado. Sería muy fácil para nosotros aumentar a Booster sus impuestos sobre propiedades.

—No acepto eso —dijo el representante de la ciudad—. Creo que la razón de que Booster tenga esos \$117.50 es que el impuesto urbano sobre ventas es muy bajo. Podemos subirlo 1%, hacerlo retroactivo y Booster nos debe esa suma.

Hubo una discusión acalorada y, finalmente, el agente federal pidió silencio y dijo:

—Gritar no conduce a nada. Veamos las cosas con calma. Que yo crea, no nos preocupa tanto la suma misma de \$117.50 sino el hecho de que Booster todavía tenga dinero después de pagar sus impuestos. Tenemos que admitir que éste es un mal precedente y si Booster se sale con la suya, todo el mundo lo hará también. Tenemos que descubrir qué es lo que anda mal y ver que esto no vuelva a ocurrir.

—Voy a decirle dónde está el mal —dijo el agente del

Estado— . Creíamos que el Presidente iba a pedir un aumento del 10% en los impuestos y no le cobramos a Booster como originalmente planeábamos.

— Nosotros — dijo el agente del condado— pensamos que el Estado iba a subir el impuesto de la gasolina y por eso no subimos los del agua y cloacas.

El agente de la ciudad dijo a su vez:

— Creíamos que el condado iba a subir el impuesto sobre cigarrillos y licores, de modo que dejamos para el año entrante el de diversiones.

El agente federal declaró:

— Esto parece una comedia de errores y el único que se debe estar riendo es Booster. La solución del problema, según creo, es nombrar un comité coordinador y cobrarle a Booster en 1968 los \$117.50 que no pagó en 1967. Podríamos dividir la suma entre nuestras oficinas y Booster no tendría idea de lo que estuviéramos haciendo.

— No es mala la sugerencia — dijo el agente del Estado— . Pero creo que hay que agregar alguna multa. Es cierto que Booster no ha violado ninguna ley, pero él sabe tan bien como nosotros que si le quedaba algún dinero nos pertenecía.

— Es cierto — dijo el agente del condado— . El debiera venir donde nosotros y decirnos que todavía le queda dinero en el banco y hacer un arreglo con nosotros.

— Sería mejor pasar el caso a un Gran Jurado — dijo el agente de la ciudad— . Cualquier tipo que tiene dinero después de pagar sus impuestos debe ser culpable de algo.

Todos estuvieron de acuerdo y el agente federal dijo:

— Son estas personas como Booster quienes dan mala reputación a la inflación.

En la parte inicial del cuento, que lleva por título "Sugestiones sobre los impuestos" (6), irónicamente nos dice Buchwald que "una de las paradojas del sistema tributario norteamericano es que es más fácil para un hombre poner como deducción para el pago de impuestos los gastos sobre una dama extraña, en un viaje de negocios, que los correspondientes a su esposa. Las autoridades fiscales creen que la primera puede ser de valor para un hombre de negocios en la capacidad de secretaria, digamos, en tanto que se muestran escépticos acerca de que una esposa pueda realizar alguna función útil en un viaje de negocios".

Anatole France. — Este autor francés, en su obra *La Isla de los Pingüinos* (7), expone, con fina ironía, cómo surgieron los impuestos en Pinguinia. Reunidos los ancianos de Alca, se les expresó la necesidad de señalar al pueblo los tributos que se deben de cubrir para los gastos del Estado y de la Abadía, proponiendo el anciano Mael que quien tenga diez vacas, entregue una; a lo que se le contestó que si los ricos, que constituyen minoría, tributan, ello significará una disminución de su patrimonio, lo que iría en perjuicio del país. Que si se pide un poco a cada habitante, a todos por igual, se obtendrá lo necesario para el gasto público; si se pide levemente se favorecerá a los pobres, ya que el patrimonio de los ricos no se afectará, el cual sirve para que trabajen aquéllos. Sin embargo, se preguntó ¿Cómo será posible fijar un impuesto proporcional a la riqueza de cada uno? Lo justo, se contestó, es gravar a los habitantes con arreglo a lo que consumen. Greatuk, el más noble de los pingüinos declaró: "admitir un impuesto es propio de gente plebeya. Que pague la canalla" y termina el episodio Anatole France contando: "Nadie le replicó, y los ancianos desfilaron en silencio. Como en Roma, se rehizo el censo cada cinco años, y de aquel modo advirtiéndose que la población aumentaba rápidamente. Aun cuando los niños muriesen en maravillosa abundancia, y el hambre y la peste despoblaron con perfecta regularidad ciudades enteras, nuevos pingüinos, cada vez más numerosos, contribuían con su miseria privada a la prosperidad pública".

(6) Periódico *Novedades*, 19 de junio de 1970.

(7) Anatole France, *La Isla de los Pingüinos*, Editora Nacional, México 1965, p. 47.

Jesús González Pérez.—Este autor español, en su monografía “El Contribuyente” (8), hace referencia a una obra del siglo pasado intitulada Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos (9), de la que transcribe lo siguiente:

Contribución: Riego de agua dulce que se da cada tres meses a la Higuera de la situación. Como el manantial es muy abundante, va dividida el agua por varias acequias; la llamada territorial es la que la lleva más clara y en más cantidad.

“Cuando por efecto de la sequía se inutiliza algún conducto, o se obstruye por alguna revolución o hundimiento del terreno, los acequeros, vulgo empleados de hacienda, lo ponen al corriente con los instrumentos que llevan el nombre de comisionados de apremio; los tienen siempre tan afilados que son capaces de sacar con ellos agua de una peña.

“Los susodichos acequeros, organizados en el año 45, andan tan listos en su oficio que no dejan escapar una gota de agua. Apenas observan que se filtra por alguna parte, acuden al momento con la argamasa llamada rectificación de estadística o de matrícula, y componen la obra de una manera sólida y permanente. Para evitar el menor extravío de agua tienen inspectores y agentes investigadores que cada día denuncian nuevas filtraciones.

“A pesar de manar tanta agua, los dueños de la higuera quieren regarla más y hacen frecuentes excavaciones en el manantial; tal vez a fuerza de excavarlo tanto se les ciegue del todo y se les quede seco.

“Contribuyente: el hortelano que cuida de regar la consabida higuera; lo hace siempre a regañadientes, pero lo hace. Su oficio es sacar agua continuamente del manantial para que el árbol no se seque.

(8) Publicada en la obra *Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXX Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, p. 393, 2o. Número Extraordinario de la *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. México.

(9) Rico y Amat. 2a. Ed., Madrid 1855, pp. 122-123.

“Es el labriego más sufrido de cuantos cultivan las tierras; no hace otra cosa que murmurar de sus amos, aunque en secreto trabaja como un negro, y sin embargo no se le agradece; en ocasiones sucede que después de trabajar, aún se le castiga por el sobrestante, que lo apremia sin descanso para que saque más agua.

“Todos los nuevos ministros y los diputados nuevos le ofrecen minorar su trabajo; pero son ofertas de políticos y ya sabemos en España el valor que tienen; él se lo cree, porque es el más crédulo y simple de todos los españoles.

“Lo cierto es que el contribuyente trabaja más cada día y seguirá trabajando hasta que arroje la azada o caiga muerto de fatiga”.

Luigi Einaudi. — Este autor (10) nos dice que el causante siempre busca aparecer pobre ante el fisco y que llega un momento en que se siente pobre. En efecto, frente al erario los contribuyentes empiezan por decir que su negocio no es bueno, no obstante serlo, y a los diez minutos son los más convencidos de que su negocio es malo. Actúan con tal vehemencia que superan al artista profesional, pero una vez fuera del recinto fiscal y habiendo logrado convencer al personal hacendario respecto de su situación económica, se vanaglorian de su habilidad.

Observaciones personales. — Para el grueso de los contribuyentes el país está en quiebra, pues salvo verdaderas excepciones siempre alegan mala situación económica.

El problema que en estos casos se presenta para el funcionario es distinguir de entre los que imploran benevolencia, a aquellos a quienes realmente son merecedores de ella.

El causante no es muy afecto de comparecer personalmente ante el fisco, pues priva en su ánimo que su contador o quien tiene a su cargo velar por que cumpla sus obligaciones

(10) “Mitos y paradojas de la justicia tributaria”

fiscales está más preparado para atender todo lo concerniente al erario, sobre todo si su comportamiento no es de un causante cumplido, pues considera que aquél está más capacitado para "arreglar" todo. Pero si en alguna ocasión se ve constreñido a ello (v. gr.: para que en forma conciliatoria se le determinen y acepte diferencias de impuestos) y es de holgada situación económica, comparece ostentando una situación que indica lo contrario. Procura estacionar su vehículo en un lugar retirado, máxime si es de último modelo; se desprende de las alhajas que siempre ostenta y su vestir no indica que es de buena solvencia económica. Su semblante indica que pasa por otros graves problemas. En estos momentos supera con su actuación al actor profesional.

Si su negocio será objeto de una visita ocular, procurará que no esté presente todo su personal; retira mercancía y signos de riqueza externa. Si durante la visita el personal hacendario observa buen movimiento del negocio, se busca justificar esa situación manifestando que ellos le han traído clientela, etc.

El contribuyente impreparado, no obstante que carece de estudio, se percata perfectamente bien de que ciertos signos de riqueza externa denuncian su verdadera situación económica, por lo que los oculta ante la presencia de inspectores fiscales.

Encuestas tributarias. — Durante las "Jornadas Técnicas" organizadas en España durante 1969 por la Asociación Nacional de Asesores Fiscales, se puso de manifiesto que las diferencias entre aquellos países cuyos ciudadanos consideraban las cargas fiscales como un "dolor moral" y "aquellos otros en los que es casi un mérito y una gloria eludirlos", existe una íntima relación con el grado de democratización alcanzado por sus sistemas políticos.

Una encuesta llevada a cabo entre mil españoles arrojó lo siguiente: un 24% de los interrogados aprueban la conducta fraudulenta; un 36% se muestran indiferentes, y solamente un 39% la condena. Un 50% de los empresarios y profesionales aplauden la conducta fraudulenta de los demás, es más, un

15% admiran a los que evaden sus impuestos catalogándolos como "hombres listos".

Entre dos mil españoles, el 69% de los comprendidos entre los quince y los veintinueve años, no creen tener influencia alguna en su gobierno; un 5% lo considera como suficiente, y un 11% no responde o desconoce su grado de influencia.

La conclusión a que se llega es de que hay "necesidad de sensibilizar las conexiones entre los ciudadanos y los responsables de la gestión política, de acentuar la presión democratizadora para evitar que se produzcan distorsiones perturbadoras y potenciar el nacimiento, no ya de una conciencia fiscal, sino de una especie de conciencia pública que haga real el juego abierto y pluriforme" (11).

Podemos concluir afirmando que la reacción y el comportamiento del contribuyente siempre será adverso al pago del tributo, pues a nadie le agrada ver reducida su capacidad de actuación o de consumo por la existencia de un gravamen. Sin embargo, el buen uso de la recaudación y una atinada administración pública, puede influir en ir venciendo esa natural resistencia. Que la omisión sea la excepción y no la regla debe ser la meta de todo fisco; meta ésta que el fisco mexicano ve hoy aún muy distante.

(11) Visible en la columna "Ver, oír y... contarlos" del periódico madrileño "Ya", del 4 de mayo de 1969, p. 9.

CAPITULO VI

LABOR DE EDUCACION FISCAL

Introducción. — Conociendo las causas de la reacción y comportamiento del contribuyente incumplido es necesario realizar una labor de educación fiscal que atienda a este contribuyente y a combatir las que lo han colocado al margen de la ley, bien en forma definitiva o bien en forma paulatina. Pero aun cuando el objetivo de esa labor sea el contribuyente incumplido, también debe ella atender al contribuyente cumplido.

Si el pago de impuestos se considera como un mal necesario, justo es que aquél que cumple con honradez vea que su actitud es digna de elogio por parte del Poder Público. Toda persona se siente halagada cuando el Estado hace referencia a su espíritu cívico. Qué mejor para aquél que no escatima un centavo al Erario.

Característica de la labor de educación fiscal. — La labor de educación fiscal no puede ser la misma para todos los países; ni por consiguiente debe utilizarse como modelo la de aquellos cuyos contribuyentes tienen un elevado concepto de la obligación de tributar, ante aquellos cuyos contribuyentes no la tienen.

Se considera que en estos últimos la labor debe de depender de los problemas propios y exclusivos o particulares de cada uno de ellos. Del mayor conocimiento que de esos problemas se tenga, dependerá el éxito de la labor que se emprenda. Desconocer o ignorar esos particularismos de cada país, hará fracasar el plan educativo más técnico que se elabore.

La labor de educación debe partir del conocimiento de las causas que generan o provocan el mal comportamiento del contribuyente. ¿Serán todas imputables a éste? o ¿las hay imputables al fisco? Hay causas comunes a todos los contribuyentes, de la nacionalidad que sean, pero indudablemente que las hay propias de cada país. Muchas veces éstas ejercen mayor influencia que las comunes y son, por consiguiente, más difíciles de combatir (1).

Por ello, cuando el concepto de la obligación de tributar es pobre, debe trazarse una política de educación conforme a la cual la labor técnica a desarrollarse se ajuste, primero, a la realidad existente y enseguida, que esa realidad se vaya sometiendo a la labor técnica. Pretender en estos casos iniciar la labor sobre bases técnicas que utilizan países avanzados, que carecen de los problemas propios de los países en desarrollo, es divorciarse de la realidad.

¿Qué es labor de educación fiscal? — Ya se ha apuntado que ella debe partir del conocimiento de las causas que generan o provocan el incumplimiento de las obligaciones fiscales, por lo que el fisco debe reconocer que así como hay reacción y comportamiento injustificado del contribuyente frente al im-

(1) Hay buen número de países que poseen problemas específicos, propios y exclusivos de cada uno de ellos. Fácil sería recomendar las medidas que viniesen a solucionarlos, pero antes de hacerlo debemos reparar en que esos países poseen políticos y técnicos capaces y honestos; que no obstante conocer esos graves problemas, no han podido combatirlos, e inclusive los consienten. En estos casos, más que recomendar las soluciones que los mismos afectados conocen, debemos detenernos y preguntarnos: ¿por qué se tolera lo que se está observando? ¿Qué es lo que impide realizar lo correcto? ¿Que poderosas razones existen para que no se respete la ley? En estos países, la labor de educación fiscal es lenta y ardua, pero que realizada con firmeza y pleno conocimiento de lo que se está tolerando y porque, los resultados se apreciarán de inmediato.

puesto, también hay o puede haber reacción y comportamiento justificado. La labor, pues, de educación fiscal que se siga, debe atender a una y a otra.

Debe, en uno y otro caso, buscarse la reducción o eliminación de las causas, atacándolas primero en su origen y después ante el contribuyente, salvo que en éste se encuentre el origen del mal. El solo hecho de que el fisco reconozca que son causas ajenas a la voluntad del contribuyente o bien causas que influyen en el ánimo de éste, ya es labor de educación fiscal.

Labor de educación fiscal no es decirle al contribuyente cómo puede y debe cumplir con sus obligaciones fiscales, sino conocer el origen de sus problemas. El fisco debe infundir confianza en el contribuyente para que éste le exponga los problemas que le aquejan. No debe el fisco contentarse con cobrar diferencias de impuestos cada vez que revisa la declaración de un contribuyente, sino llegar al conocimiento del porqué de las causas del pago de esas diferencias. No basta precisar que fueron porque se hicieron deducciones que se encuentran respaldadas con documentos que no reúnen todos los requisitos legales, sino porqué se vio el contribuyente obligado a aceptar esos documentos.

Si se omiten ingresos ¿por qué se omite? ¿qué es lo que impide al contribuyente a ello? ¿razones económicas? ¿razones exclusivamente psicológicas? Si son razones económicas, ¿el fin de un enriquecimiento a costa del erario?, o bien ¿por mala situación del negocio?

Si el problema es de deducciones que no satisfacen los requisitos legales, ¿por qué existe? ¿Es problema del ramo o giro o zona en que opera el contribuyente? o ¿éste simula gastos que después se le rechazan? o ¿son erogaciones ajenas al negocio? o ¿son los proveedores los que se niegan a otorgar documentación en los términos de ley?

Cuando el contribuyente ve en el fisco un enemigo, un desconocedor de sus problemas, o bien, aún peor, uno que se

aprovecha de ellos para exigir mayor pago de lo que justamente le corresponde recibir, la labor de educación fiscal es propia y debida para las dos partes: fisco y contribuyentes.

Tesis de Sáinz de Bujanda. — Este distinguido autor español rechaza el planteamiento económico y el planteamiento psicológico, por ser insuficientes para explicar la conducta del contribuyente. Respecto del primero, nos dice que “El móvil utilitario podrá efectivamente, operar en ella, podrá ser uno de sus elementos impulsores, pero, desde luego, no es nunca el único, ni siempre el más importante” (2).

Tocante al segundo, nos dice dicho autor, “con su finura de análisis y con toda la riqueza de técnica que utiliza, puede prever y ésto ya es científicamente muy valioso — los reflejos —, las opiniones o las actitudes de los contribuyentes, individualmente considerados o formando colectividad, cuando no se encuentran en determinadas circunstancias. Pero lo que no puede explicar es el tipo de comportamiento *apetecible*, es decir, lo que no puede resolver es cómo *debe* comportarse el contribuyente”.

Para Sáinz de Bujanda, la realización de una labor de educación tributaria requiere de un planteamiento pedagógico de la misma, pues en su opinión existe un entronque indispensable de aquella con el concepto general de educación y, además, es indispensable conocer lo que es educación tributaria para entender, y sobre todo para poder juzgar, el comportamiento del contribuyente.

Apoya su tesis en lo siguiente: si la educación es “el arte de conducir hacia objetivos determinados a aquellos que tenemos a nuestro cargo” y “la reflexión pedagógica tiene por objeto determinar los objetivos hacia los que la acción educativa debe orientarse”, núcleo de ideas que sirven para elaborar la ciencia de la educación o de la pedagogía, que ha de contar

(2) F. Sáinz de Bujanda, “La Educación Tributaria”, Memorias de las conferencias sustentadas con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.

con “conocimientos precisos acerca de cómo los seres humanos son en realidad — conocimientos que brindan la biología, la psicología, la sociología y otras disciplinas positivas— pero su objeto específico es precisamente llegar a saber cómo esos seres deben ser y qué caminos pueden seguirse para que la realidad biológica y síquica en que el educando consiste, llegue a alcanzar el tipo de desarrollo o de perfección que se reputan más valiosos y deseables”; tenemos, concluye nuestro autor, en que “el fenómeno tributario no puede encasillarse científicamente como estérilmente se ha pretendido tantas veces, en una sola ciencia” ya que “la consideración del problema educativo viene ahora a mostrarnos que si el tributo es objeto de estudio en el campo de la ciencia económica, la jurídica o de la sociología —por no señalar sino algunos ejemplos más representativos— también lo es en el ámbito de la ciencia pedagógica, dado que la problemática tributaria se insinúa inevitablemente en cualquier estudio serio que intente acometerse sobre la educación de contribuyente”.

“Cada día que pasa vemos clamar con más ímpetu a políticos, a sociólogos y a pedagogos sobre la necesidad de educar al contribuyente, éste es, sobre la necesidad de que el contribuyente de carne, que en la realidad formula declaraciones y paga tributos, se parezca cuanto sea posible a un dechado de contribuyente que haría las delicias de la administración financiera y del estamento docente”.

Para Sáinz de Bujanda, intentar la labor de educación tributaria no es suficiente con solo saber *como son* los contribuyentes, sino *cómo deben ser*, ya que conociendo lo que se exige al contribuyente, lo que debe hacer, podemos señalar los objetivos de una labor de educación tributaria.

Dos son en su opinión, las acciones que integran el comportamiento del contribuyente educado:

a). — Cumplir fielmente con las obligaciones y los deberes que la ley tributaria impone, y

b). — Exigir que la administración hacendaria ajuste su conducta a los mandatos de la ley.

El contribuyente que cumple correctamente con sus obligaciones fiscales, que no sustrae un centavo de lo que legalmente le corresponde al fisco es un contribuyente educado. Asimismo también lo es, cuando frente a desviaciones del erario, las impugna exigiendo el respeto de la ley. No lo será cuando “se aviene — por pereza, por temor o, lo que es mucho más grave, por propia conveniencia económica — a colaborar en las prácticas abusivas de la administración”.

Educación del contribuyente. — Labor de educación fiscal, por lo que toca al contribuyente, es:

a). — Que se percate de que el avance del país depende de su conducta tributaria;

b). — Que tenga conocimiento del uso que se dará a su dinero y, por consiguiente, de las necesidades que dejarán de colmarse si no se tributa con honradez;

c). — Que se entere de los derechos o beneficios que la ley tributaria le concede;

d). — Que tenga pleno conocimiento de las consecuencias de su mal comportamiento;

e). — Que la tolerancia del fisco no debe interpretarse como debilidad, sino como comprensión a sus problemas;

f). — Familiarizarlo, desde la escuela, en la formulación y presentación de su declaración concerniente al impuesto sobre la renta personal.

Educación del fisco. — El personal hacendario que desempeña una labor para la que, lo más seguro, carezca de vocación o de la sensibilidad humana que lo haga resolver en justicia o comprenda cabalmente los problemas de los contribuyentes, labor de educación fiscal es:

a). — Aplicación de la ley fiscal con toda ponderación, cuidado y equidad, evitando arbitrariedades y molestias injustificadas a los contribuyentes;

b). — Comprensión de los problemas que aquejan al contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;

c). — Saber escuchar al contribuyente;

d). — Si al contribuyente le asiste la razón, dársela — que la impartición de la justicia tributaria sea, esencialmente, otorgada por la administración pública y no por los tribunales—;

e). — Actuar con energía cuando el caso lo amerite;

f). — No beneficiarse ni aprovecharse, con el problema o de los errores del contribuyente;

g). — Que la actuación ante el contribuyente no sea vejatoria u ofensiva;

h). — Respeto a la ley tributaria:

i). — Infundir confianza para que el contribuyente se acerque y exponga sus problemas;

j). — Resolver con prontitud las consultas e inclusive, realizar labor de asesoramiento;

k). — Permanente revisión de las leyes tributarias para eliminar lo innecesario o las lagunas o fallas en ellas existentes;

l). — Superación permanente en el desempeño de sus funciones.

CAPITULO VII

LABOR DE REGULARIZACION FISCAL

Introducción. — La labor de regularización fiscal es la labor más controvertida dentro de la materia tributaria en México. Tiene sus partidarios como sus impugnadores. A los primeros se les denomina los “prácticos del derecho tributario” y a los segundos, los “técnicos del derecho tributario”. Considerándome dentro de los primeros, la labor de regularización fiscal debemos contemplarla como una labor de educación fiscal, tanto del contribuyente como del fisco.

Pero antes de continuar adelante es pertinente aclarar el alcance que a la labor de regularización fiscal debe dársele, y que en mi opinión es la siguiente: si la regularización fiscal se estableciese como método permanente para determinar los impuestos a cargo de los contribuyentes, se estaría de acuerdo con las críticas que se le hacen, pero hasta donde no se den abasto los métodos o sistemas ordinarios de investigación, el fisco debe favorecer la regularización fiscal espontánea.

Si optimistas somos al pensar que en México sólo el 15% de los contribuyentes declaran el ingreso real y que de ese porcentaje sólo el 40% del mismo, el 6% del total de los contribuyentes, manifiesta, además, la utilidad real, ¿qué labor debe

emprenderse para lograr que el grueso de los causantes sean más respetuosos y menos incumplidos de la ley tributaria? Si conforme a ley el fisco sólo puede revisar a no más del 3% de los contribuyentes, o sea, a un máximo del 15% en cinco años, tenemos que concluir que al grueso de los causantes restantes, constituidos esencialmente por omisos, no serán molestados. Si a esto agregamos que haga la labor que haga el fisco, inexorablemente, el tiempo está corriendo en su contra, ya que conforme al artículo 88 del Código Fiscal de la Federación, las "facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar la existencia de obligaciones fiscales, señalar las bases de su liquidación o fijarlas en cantidad líquida, para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, así como las facultades de verificar el cumplimiento o incumplimiento de dichas disposiciones, se extinguen en el término de cinco años, no sujeto a interrupción ni suspensión". ¿No es todo esto injusto para los contribuyentes cumplidos, para los comprendidos dentro del 6%? ¿No es criminal, ante la grave penuria del país, que nada se haga contra aquellos que sustraen sumas al Erario?

¿Qué es la regularización fiscal? — La regularización fiscal es, lisa y llanamente, la aplicación atenuada de la ley tributaria a omisiones pasadas, por razones económicas, políticas o de equidad.

Por razones económicas, cuando por haberse afectado la situación de alguna región del país, o de alguna rama de las actividades económicas, se incurrió en incumplimientos de obligaciones fiscales.

Por razones políticas, cuando se considera que existe elevada culpa del Estado de la mala situación que guardan los contribuyentes.

Por razones de equidad, cuando el mal comportamiento del contribuyente se propició con sistemas de vigilancia que alentaban el incumplimiento.

Cuando el grueso del contribuyente omite, debe pensarse que no toda la culpa es de él y sí que parte de ella la tiene el Estado. Luego, por razones políticas y de equidad, por lo que toca a su culpa, debe el Estado pagar un precio y ese precio es no exigir todo lo que legalmente se le adeuda. Si tal fuera su pretensión, los contribuyentes no se autodenunciarán en masa. Además, faltaría dinero para pagar lo que se adeuda.

La regularización fiscal se origina cuando se presenta alguna de las situaciones siguientes:

a). — Grave incumplimiento de la ley tributaria por el grueso de los contribuyentes;

b). — Se deba acudir en auxilio de giros o ramas de actividades económicas;

c). — Evitar lesionar en forma grave al negocio cuando éste es el sustento de numerosas familias, lo cual no obsta para que se sancione con energía al responsable de la situación irregular en que se encuentra el mismo.

Críticas a la labor de regularización fiscal. — La labor de regularización no ha contado con el apoyo de los “estudiosos” del derecho tributario mexicano, por considerar que esa labor es nociva para el avance del derecho tributario. Las principales críticas que contra dicha labor se han enderezado, son:

a). — *Que la regularización es inconstitucional.* — Se ha dicho que la labor de regularización fiscal es violatoria de la obligación que impone el artículo 31 fracción IV de la Constitución ya que al aceptar el fisco que un contribuyente depure su situación fiscal, entregando menos de lo que legalmente adeuda, es consentir que ese contribuyente no tribute en la forma proporcional y equitativa que disponen las leyes.

Sin embargo, no se recuerda que exista disposición alguna en nuestra Constitución que prohíba al fisco depurar la situación fiscal de un contribuyente que sin dolo o mala fe resulta deudor del fisco de elevadas sumas, ni cuando no sea po-

sible, en los términos de ley, determinárselo, o porque su situación económica demande una reducción de los créditos a su cargo.

Como constantemente el Fisco Federal se ve en la necesidad de acudir en auxilio de giros o de ramas de actividades económicas que por fenómenos económicos o políticos resultan gravemente afectados, eximiéndolos, parcial o totalmente, del pago de recargos o de impuestos, se ha ampliado el precepto que se comenta (artículo 30 del Código Fiscal de la Federación) al autorizar al Ejecutivo Federal para que mediante disposiciones de carácter general, pueda conceder "plazos para el pago de créditos fiscales, con reducción o eliminación de recargos; o bien, condonar o eximir parcial o totalmente, del cumplimiento de obligaciones fiscales, cuando se haya afectado o trate de impedirse se afecte la situación de alguna región de la República; de alguna rama de las actividades económicas". ¿Qué en lo transcrito no está autorizada labor de regularización fiscal?

A partir del 1o. de enero de 1979 entró en vigor un nuevo precepto en el Código Fiscal de la Federación, artículo 84 A, que en síntesis nos dice: todo aquel contribuyente que declare correctamente todas sus operaciones realizadas durante el último ejercicio fiscal de doce meses y que al ser objeto este ejercicio de revisión no se le encuentra que haya incurrido en alguna causal de revisión estimativa, por grave y escandalosa que haya sido su conducta en los cuatro ejercicios anteriores, no procederá que por estos últimos se le cobren diferencias de impuestos. ¿Qué nombre darle a lo que encierra esta disposición?

b). — *Que la regularización es antitécnica.* — Olvidan o ignoran nuestros "estudiosos" del Derecho Tributario que países como Italia, Francia, los Estados Unidos, Argentina, cunas de grandes tratadistas en materia tributaria, cuyas obras ellos devoran, llevaron a cabo su regularización fiscal.

Luigi Einaudi, en su obra "Principios de Hacienda Pública", nos dice: "Allí donde los impuestos vigentes se recaudan con negligencia, donde unos pagan con arreglo a la totalidad

de su ingreso y otros únicamente sobre el 70, 50 o el 30%, al surgir la necesidad extraordinaria se ofrece la ocasión de reparar la injusticia tributaria que el fraude de los contribuyentes o la aquiescencia del Fisco había hecho arraigar en el país". Y agrega dicho autor: "esta manera de obtener de los impuestos existentes un rendimiento mayor produce un efecto beneficioso, cual es la realización de la justicia tributaria" (1).

Argentina llevó a cabo en 1964 labores de regularización fiscal vista la situación que guardaban el grueso de sus contribuyentes, imputable indudablemente a los problemas políticos y económicos que ese país había sufrido.

El actual gobierno cubano, al tomar las riendas del país, decretó que el contribuyente que declarara la verdad en adelante, no pagaría nada por el pasado. Al año la recaudación se había duplicado, pero este comportamiento del comerciante e industrial cubano fue tardío.

Estados Unidos de Norteamérica concedió a sus contribuyentes, en 1942, la oportunidad para que sin sanciones de ninguna clase depuraran su situación fiscal. A partir de 1964, el fisco norteamericano quedó autorizado para desarrollar la labor de regularización fiscal, con lo que si hoy un contribuyente desea depurar omisiones pagadas sin la imposición de sanciones, basta con que en forma espontánea se autodenuncie. Sólo que sea reincidente, no lo ayudará su espontaneidad.

Francia otorgó a sus causantes, en 1952, una amnistía fiscal. Es más, durante veinticinco años desarrolló una labor y una técnica extraordinaria para ir obligando a sus contribuyentes a ir reduciendo, poco a poco, la distancia entre los ingresos que éstos declaraban y los ingresos que realmente percibían; labor que hoy ya no se efectúa porque se controla el grueso del ingreso que el contribuyente francés percibe.

Luego si la labor de regularización fiscal no es desconocida para la doctrina e inclusive ésta la recomienda para

(1) Luigi Einaudi, Principios de Finanzas Públicas.

aquellos países cuyos contribuyentes omiten declarar ingresos en forma grave y si nuestro país sólo se ha venido legislando para un 10 o 15% de los contribuyentes, tenemos que concluir que la labor de regularización fiscal no es contraria a la técnica del derecho tributario.

Además, la regularización fiscal es el puente indispensable para el paso de la ilegalidad a la legalidad.

c). — *Que la regularización origina fuertes pérdidas al fisco.* — Hasta 1958, con el sistema antiguo de calificaciones y de revisiones en los impuestos sobre la renta y de ingresos mercantiles, el fisco mexicano percibía, por año, no más de \$70'000,000.00 de ingreso por concepto de diferencias; con la labor de regularización llevada a cabo de 1961 a 1962 y sin ser lo importante de ella, se determinaron, de común acuerdo con los contribuyentes de todo el país, más de MIL MILLO- NES DE PESOS, sin contar con el importe de la labor efectuada con los agricultores y ganaderos y sin tomarse en cuenta el nuevo ingreso a declarar que contribuyó a aumentar la recaudación.

Que se debió de haber recibido por parte de los contribuyentes regularizados mucho más del doble de lo que se recaudó, se está de acuerdo, ¿pero lo hubiera soportado la economía del país? Se cree que no. Además, para ese caso, los contribuyentes no se hubieran autodenunciado.

d). — *Que la regularización es injusta e inequitativa para los contribuyentes honestos* — Parece mentira, pero quien más aplaudió esa labor fue el contribuyente honesto, porque por fin vio que el fisco se preocupaba por reducir la desleal competencia que siempre ha soportado por parte del competidor omiso. Esta labor no prostituye al contribuyente cumplido salvo que éste observe que la regularización fiscal es regla general para determinar la situación fiscal del causante y no labor de excepción.

e). — *Que la regularización alienta el incumplimiento de las obligaciones fiscales.* — La doctrina del Derecho Fiscal es

unánime, especialmente la francesa, en lo siguiente: lo que alienta el incumplimiento de las obligaciones fiscales es la elaboración de una técnica y de una legislación divorciada de la realidad; lo que alienta el incumplimiento de las obligaciones fiscales es la existencia de métodos o sistemas de control que fomentan la inmoralidad; lo que alienta el incumplimiento de las obligaciones fiscales es la incomprensión por parte del Fisco de los problemas del contribuyente; lo que alienta el incumplimiento de las obligaciones fiscales es la desviación del gasto público; lo que alienta el incumplimiento de las obligaciones fiscales en los países latinos, nos dice Maurice Lauré, es la existencia de una mentalidad nacional "Ironizante y escéptica" con respecto al Fisco (2).

Ante las críticas expuestas, viene a colación lo dicho por Einaudi en su obra "Mitos y Paradojas de la Justicia Tributaria", al expresar que "los administradores públicos que, como Ministros de Hacienda o directores de los grandes servicios fiscales, dirigen la Hacienda de los Estados contemporáneos, deben defender rabiosamente los sistemas vigentes, que funcionan, bien o mal, y que rinden miles de millones, contra la manía reformadora de los doctrinarios que, buscando la justicia y no contentos con la justicia simple y tosca, que es la única posible prácticamente, quieren la justicia perfecta, que es complicada y destruye a diez para recaudar uno" (3).

La regularización fiscal como labor de educación. — La labor de regularización fiscal no debe ser una simple labor de recaudación, sino la base fundamental para una futura e intensa labor de educación. La labor de regularización no debe consistir simple y llanamente en corregir errores u omisiones del pasado que proporcionen hoy recaudación adicional, sino *un medio para conocer el porqué de la necesidad que un contribuyente tiene de depurar su pasado.*

Sólo conociendo los motivos que un contribuyente tuvo, justificados o no, para no cumplir correctamente con sus obligaciones fiscales, es posible corregir su conducta.

(2) "Tratado de Política Fiscal", p. 426. Ed. 1960

(3) p. 54. Ed. 1963.

Analicemos algunas categorías de contribuyentes incumplidos para conocer las principales causas que influyen en su real comportamiento.

Comerciante menor:

a). — Este contribuyente ignora todo lo relativo a la repercusión del impuesto sobre ventas; lo único que sabe es que en promedio debe obtener un 15 a un 20% de utilidad bruta y que de ahí debe pagar el alquiler del local, la energía eléctrica que consume, aumentar el capital del negocio y cubrir los impuestos y derechos federales y locales. Si hay un aumento del 1 o del 2% en el impuesto sobre ventas, es buen pretexto para aumentar de un 5 a un 10% los precios existentes.

Por consiguiente, si ignora el fenómeno de repercusión, salvo que sea en su provecho, y desea obtener un determinado porcentaje de utilidad sobre sus ingresos brutos, no pagará correctamente sus impuestos si éstos le merman considerablemente su utilidad bruta, v.gr.: un comerciante en abarrotes en el Distrito Federal, con ingresos anuales \$720,000.00 y utilidad bruta de \$72,000.00 debe pagar, en promedio mensual, al fisco federal y local por concepto de los impuestos sobre ingresos mercantiles y de renta, la cantidad de \$2,166.66. Suma ésta excesiva para quien trabaja los 365 días del año; para quien si deja de trabajar un día no tiene modo de reponer el perjuicio; para quien no cuenta con ningún servicio de asistencia social, salvo el general; para quien, atendiendo a su situación económica, \$2,166.66 mensuales es una fortuna y, sobre todo, suficiente para adquirir a crédito muebles o utensilios para el negocio o la casa;

b). — El grueso de estos contribuyentes pretenden sostener a su familia con los ingresos del negocio, lo cual medio será posible si pagan incorrectamente sus impuestos: en el ejemplo anterior, en lugar de \$2,166.66 mensuales, unos \$100.00 o \$200.00.

c). — Un buen número de estos contribuyentes establecen el negocio para completar el gasto de la familia. Por consi-

guiente el fisco no se llevará lo que legalmente le corresponde;

d). — Por su falta de preparación, estos contribuyentes constituyen fácil presa de toda clase de inspectores que desean molestarlos; y

e). — Se unen a agrupaciones políticas que confían acudirán en su ayuda al surgir problemas con la autoridad hacendaria.

Comerciante mediano:

a). — Este contribuyente, en su mayoría, realiza la repercusión del impuesto sobre ventas a “ojo de buen cubero” y se queda con él;

b). El cumplimiento de sus obligaciones fiscales, esencialmente de tipo contable, le es oneroso y ello lo desalienta. Tiene a su cargo las mismas obligaciones que si fuese un causante mayor. Por consiguiente, un buen número, se oculta como contribuyente menor; y

c). Aun cuando este contribuyente quisiera cumplir correctamente con sus obligaciones fiscales, haciendo caso omiso de lo oneroso de ello, no encontraría elementos capaces en número suficiente para llevar su contabilidad, pues la escasez de contadores preparados, principalmente en la provincia, es aguda. Para los pocos contribuyentes honrados que hay en esta categoría no existe problema de contadores capaces; el problema surgiría si todos ellos quisieran cumplir, de la noche a la mañana, con lo que ordenan las leyes tributarias.

Comerciante mayor:

a). — Este contribuyente se aprovecha de todas las fallas o lagunas de la ley tributaria que lo benefician. Con el pretexto de gastos de propaganda o de publicidad; de compra de equipo o bienes del negocio, carga al fisco gastos que son ajenos al negocio y sí personales;

b). — Es afecto a registrar a la familia como empleados para reducir la utilidad del negocio. Es más barato, en ciertas categorías, pagar el impuesto sobre salarios que el impuesto sobre utilidades; y

c). — Como se provee, según el giro, de pequeños y medianos agricultores, ganaderos e industriales, que no le entregan documentación en orden, opta por ocultar este gasto y, por ende, el ingreso y utilidad que el mismo reporta, o bien, como proveedor del Estado se ve en la necesidad de aumentar sus precios y no precisamente en su beneficio, lo que lo obliga a colocarse al margen de las leyes tributarias.

Estos problemas casi desaparecen cuando se está frente a negocios que no son de la familia.

Industrial pequeño y mediano:

a). — Guarda mucha semejanza con los problemas económicos del comerciante pequeño y mediano; y

b). — Se agudiza la situación de ellos por los problemas derivados de la mano de obra que emplean; mayor pago de cuotas del Seguro Social, del impuesto del 1% para la educación superior, cuya base es el sueldo que paga, y el 5% sobre el importe de la nómina para el INFONAVIT.

Industrial mayor:

a). — Tiene las mismas mañas que el comerciante mayor;

b). — Padece, económicamente, de cuanta gestión administrativa realice;

c). — Se le impone, en ciertos ramos, un contrato colectivo de trabajo que lo coloca en situación de desventaja, frente a aquellos competidores con maquinaria moderna, salvo que su comportamiento con los trabajadores y el fisco, no sea el correcto;

d). — Sufre contínuas visitas de inspección oficial, de diversa naturaleza, que le provocan exacciones ilegales y que repercute al fisco;

e). — Solicitud de contínuas ayudas por parte de las autoridades locales; y

f). — Los establecidos cerca de la frontera norte y buen número del interior adquieren, sin permisos oficiales o pago de impuestos aduanales, equipo o la reparación de la misma o parte de repuesto. La tramitación del permiso de importación acarrearía mayor pérdida de tiempo que el acudir a la zona fronteriza del país vecino; la marcha de la industria padecerá menos.

Agricultor y ganadero:

a). — El grueso de estos contribuyentes son menores de escasa importancia económica, que viven en zonas aisladas y que apenas saben leer y escribir;

b). — Las autoridades estatales y municipales los exaccionan con cualquier pretexto;

c). — No obstante la prohibición constitucional sus productos son gravados por cuanta entidad federativa atraviesan, hasta llegar al punto de consumo;

d). — Han sido clientela, casi exclusiva, de las subalternas o agencias federales de hacienda y de las oficinas de rentas estatales y municipales; y

e). — La mayoría, constituídos por verdaderos menores, ignora el sistema que conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta deben seguir para tributar, pero eso sí operación que entre ellos celebran documentan con timbres fiscales adheridos al mismo. En cambio, los mayores, ni siquiera el impuesto del timbre tributan, porque saben que no están obligados a ello.

El profesionalista:

No obstante ser el contribuyente más preparado olvida que basta examinar su tren de vida, la realidad económica en que se desenvuelve su familia, para percatarse de cuál es su verdadera situación económica y, por ende, cuál es su comportamiento tributario.

Al igual que el grueso del comerciante omite declarar la totalidad de sus ingresos no obstante ser el contribuyente moralmente más obligado a tributar con honradez, pues lo que es se lo debe al Estado.

Política de la labor de regularización fiscal. — La labor de regularización fiscal no debe ser vista como una forma adicional de obtención de recursos, sino como el medio para ir conociendo el porqué de la situación que guardan los contribuyentes que depuran su situación fiscal. Si importante es percibir diferencias, más aún lo es el ir logrando saber la verdad. Por consiguiente, al llevarse a cabo la regularización de un contribuyente o núcleo de contribuyentes, deben precisarse las causas que originaron la irregularidad y conocerse las formas a que se acudieron para incurrir en esa situación, con el objeto de establecer en el futuro la debida labor de vigilancia para impedir que vuelvan a presentarse las mismas situaciones. Para este fin, la labor de regularización debe partir de las bases siguientes:

- a). — Es el puente de la ilegalidad a la legalidad.
- b). — Llegar al conocimiento de las causas que impelen al incumplimiento de las obligaciones fiscales;
- c). — Infundir confianza en el contribuyente hacia el fisco;
- d). — Buscar, conjuntamente, la solución a problemas propios y exclusivos de cada rama de la actividad económica, por zonas del país;

e). — Que en forma paulatina, la realidad observada se vaya incorporando a la técnica; y

f). — Ir reduciendo la distancia entre lo que se percibe de ingresos a la utilidad que se obtiene, y lo que se declara.

Puente de ilegalidad a la legalidad. — Cuando un contribuyente se coloca al margen de la ley tributaria y omite declarar el ingreso o utilidad real, el fisco, al descubrir esa situación, tiene sólo dos caminos: 1). — Aplicar todo el rigor del sistema impositivo, o 2). — Atenuar el rigor del sistema impositivo aplicable. Si opta por el primero, sabe que pocas empresas o contribuyentes resistirán el peso de la ley tributaria: pagar hasta el último centavo que legalmente se adeuda por conceptos de impuestos, más recargos y multas que se impongan, así como sufrir la privación de la libertad.

Si se opta por el segundo de los caminos significa que el fisco no desea, digamos, destruir al contribuyente, que desea ayudarlo para que siga generando movimiento económico y, por ende, siga siendo contribuyente, aun cuando eso sí, un mejor contribuyente. Deben escogerse debidamente los casos en que se siga el primero de los caminos y ello, como ejemplo, como escarmiento para los contribuyentes que piensan que la omisión rinde mejores dividendos que el ser cumplidos. Deben preferentemente consignarse a contribuyentes ampliamente conocidos y darle el máximo de publicidad al caso, para que produzca un efecto psicológico sobre los demás contribuyentes que guardan una conducta similar.

Además, cuántas veces un contribuyente, sin dolo o mala fe, incurre en omisiones, sea por desconocimiento o por error. El principio de que la ignorancia de la ley no beneficia a nadie, en materia tributaria, es una aberración (3). Pretender en estos casos aplicar todo el rigor de la ley, es estar divorciado de la realidad.

La regularización fiscal, pues, debe utilizarse como el puente de la ilegalidad a la legalidad.

(3) John F. Due.

Conocimiento de las causas que impelen a la irregularidad. — Si importante es saber porqué un contribuyente omite declarar ingresos, también lo es el saber porqué, no obstante que no omite ingresos, no declara la utilidad real. ¿Será porque es más fácil detectar la omisión de ingresos que la omisión de utilidades? ¿Será porque los beneficiados con su gasto, se niegan a entregarle documentación en regla? ¿Será porque piensa que si declara la utilidad real no se lo creerán? ¿Será porque deduce gastos personales, ajenos al negocio?

¿Por qué un contribuyente omite declarar el ingreso real? Si es un comerciante o industrial pequeño o mediano la causa seguramente es económica, pero ¿y si es un mayor o gigante? La razón puede ser también utilitaria, pero debe buscarse si hay algunas otras causas que vengan a mitigar la conciencia de este causante.

Depurar la situación de un contribuyente sin llegar al conocimiento del porqué se encontraba al margen de la ley, es tirar por la borda la oportunidad de conocer los problemas de ese contribuyente.

Lograr la confianza del contribuyente. — El contribuyente debe percatarse que lo importante para el fisco no es beneficiarse con sus problemas, sino el buscarles solución a los mismos. Que el ideal del fisco sea que los contribuyentes tributen con honradez y le entreguen lo que legalmente se hallen obligados, ni un centavo más, ni un centavo menos.

Si el contribuyente se percata de que el fisco, al conocer sus problemas, le exige diferencias de impuestos que legalmente no adeuda, sólo porque ciertos gastos normales y propios del negocio son difíciles de acreditar conforme a la ley, sea por la naturaleza de la rama económica o zona en que se opera, jamás existirá confianza y, por ende, el fisco nunca llegará a conocer a sus contribuyentes.

Conjuntamente buscar la solución de los problemas. — Lograda la confianza del contribuyente y planteados los problemas que le aquejan, el fisco debe buscar la solución de los mis-

mo dentro del marco de la ley. Con lo anterior, lo que quiere decirse es que el fisco no debe encerrarse en un estricto legalismo puro, ser letrista, sino que debe, dentro de la ley, dar una solución justa para las dos partes. Si una rama de la actividad económica sufre un problema común, imposibilidad de acreditar un gasto específico, no debe el fisco rechazar la erogación — con pretexto de que no es posible desvirtuar el sistema de registro o porque el hecho, de pagar a terceros no identificables constituye una práctica viciada que fomenta la competencia desleal y destruye la ética que deben existir en las relaciones de negocios de las empresas —, sino buscar la solución justa y que ampare la ley. ¿Cuál? Admitir la deducción del gasto y enfilar todo su aparato en lograr el control de aquellos contribuyentes beneficiados con ese gasto.

Lograr la confianza del contribuyente cumplido o que desea serlo, permitirá al fisco ir sometiendo al orden a los que se benefician con los problemas de aquel.

Incorporar la realidad a la técnica. — Si al contribuyente menor o mediano le es materialmente imposible cumplir conforme a la ley con sus obligaciones fiscales, ¿por qué no cambiarle el sistema impositivo? ¿Por qué empecinarse en un régimen que en papel es sencillo y económico, pero que nadie respeta, salvo verdaderas excepciones?

En 1961 y con motivo de la regularización de los contribuyentes del Estado de Sonora se cambió el sistema impositivo para los contribuyentes menores, al otorgárseles convenios a cuota fija, hoy resoluciones a cuota fija. Conocidos los problemas de los agricultores y ganaderos, al regularizar su situación fiscal, se les cambió su sistema impositivo y hoy tributan conforme a bases especiales de tributación que los acostumbra a pagar impuestos.

La meta futura, con estos contribuyentes, es la de lograr que tributen conforme al sistema del impuesto sobre la renta personal. Por el momento, que se eduquen en pagar algo, ya será cuestión de tiempo el lograr que paguen por los ingresos o utilidades que perciben.

Reducir la distancia entre lo que se percibe y lo que se declara. — Toda labor de regularización fiscal que se realice y las bases que la sustentan, deben desembocar en una reducción sensible entre el ingreso que los contribuyentes perciben y el que declaran para efectos fiscales. Por categorías de contribuyentes, se debe: 1). — Que los menores y medianos, sean comerciantes, agricultores, ganaderos, industriales o profesionistas, vayan declarando más ingreso cada año; aceptarse por las razones que se quieran, principalmente económicas, que estos contribuyentes reduzcan, en forma paulatina pero firme, la distancia existente entre el ingreso que perciben y el ingreso que declaran; 2). — Que los contribuyentes importantes, de la rama económica que sean, declaren en adelante el ingreso real, por lo que con estos contribuyentes sólo debe haber, cuando mucho, contemplaciones con su pasado, pero no con su comportamiento futuro.

Francia, durante 25 años, llevó a cabo esta labor de paciencia, cuyos frutos hoy disfruta. Si el fisco ha sido negligente en vigilar el correcto comportamiento de los contribuyentes, de su propio personal y ha vivido divorciado de aquéllos, debe hoy tener paciencia y reconocer la culpa que le corresponde.

CAPITULO VIII

EFECTOS ECONOMICOS DE LOS IMPUESTOS

Introducción. — Los estudios que sobre los efectos del nuevo o mayor impuesto que se realizan, si es que se realizan, en nuestro medio, son elementales o raquíuticos. tratándose de un nuevo impuesto, se piensa en la actividad o circunstancia que se desea gravar; los probables ingresos que producirá, gravándose con tal o cual tasa, según la naturaleza del impuesto; en quién será el sujeto del mismo; sobre quién incidirá, etc., pero no se estudian en forma amplia los posibles efectos económicos que el nuevo impuesto traerá a las economías particulares y empresariales. Si la realidad coincide con las ideas que respaldaron al nuevo gravamen, qué noble es la tributación; si produce consecuencias no previstas, se buscará el remedio a través de simples circulares o acuerdos (1).

(1) En diciembre de 1967 se envió al Congreso un proyecto de reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Tenencia de Automóviles, conforme al cual se aumentaban las tasas aplicables según el modelo y precio de los vehículos. Cuando el proyecto aún se tenía en estudio por la Cámara de Diputados, la industria afectada demostraba con estudios económicos las graves consecuencias que la reforma le acarrearía; con tal motivo y estando aún en el Congreso el proyecto, la Hacienda Pública tranquilizaba a la industria al comunicarle que se había autorizado un subsidio por el equivalente del aumento que se iba a decretar.

Quando se aumenta un impuesto existente sólo se piensa o se calcula el incremento que el rendimiento del mismo se obtendrá, pero no se analizan los efectos económicos que esa acción traerá consigo. Cuántas veces el mayor impuesto se vuelve contra el mismo fisco, al provocar aumento de precios y por ende pérdida de valor adquisitivo de la moneda, lo que trae consigo que el aumento de la recaudación no producirá los rendimientos que de ella se esperan (2).

Sin embargo, no se piense que a través de exhaustivos estudios económicos se pueden prever con exactitud los efectos que en la economía empresarial o doméstica producirá el nuevo o mayor impuesto. En efecto, la doctrina pone en duda "la posibilidad de mayores precisiones en el conocimiento de los efectos de los impuestos" (3), utilizándose en ocasiones más bien los estudios para justificar técnicamente "formas impositivas de motivación científica" (4).

"Se ha avanzado enormemente en la formulación de las posibilidades; en cambio, sabemos aún muy poco de la realidad efectiva. Cuando alguien me asegura: "Creo que el impuesto produce estos o aquellos efectos, o bien supongo que los efectos van a ser o que indudablemente serán éstos (caso más sospechoso), siempre falta algo por demostrar" (5).

Hay, pues, duda sobre la efectividad de los estudios que se realizan sobre los efectos económicos del nuevo o mayor impuesto, ya que muchas veces el mejor de ellos se ve contrariado o contradicho por la reacción de la economía especialmente gravada por alguna causa difícil de prever, pero cuando no hay el más elemental estudio económico la situación puede tornarse grave.

(2) Un ejemplo claro es el de la enajenación de productos medicinales al prohibirse la traslación del impuesto sobre ingresos mercantiles, lo cual contribuyó a disminuir la base del ingreso gravable para efectos del impuesto al Ingreso Global de las Empresas y, por ende, la aplicación de una tasa mayor.

(3) Schmolders, G., "Teoría General del Impuesto". p. 115.

(4) Schmolders, G., obra citada.

(5) Lotz, N., citado por Schmolders, obra citada, p. 115.

Investigación de los efectos del Impuesto. — ¿Por qué es importante la investigación de los efectos del Impuesto? La doctrina nos señala, entre otras razones, las siguientes:

a). — “El conocimiento de los efectos del impuesto suministrará a la política fiscal principios que permitan excluir en lo posible los contrarios y asegurar los planeados” (6).

Las tasas especiales del impuesto sobre ingresos mercantiles se establecieron con la finalidad de recaudar mayores recursos de quienes están dispuestos a erogar fuertes sumas, por ejemplo en la adquisición de un vehículo; no se buscó frenar el desarrollo de la industria automotriz, simplemente exigir a quien está dispuesto a erogar \$90,000.00 o \$150,000.00 o \$250,000.00 en un vehículo a que pague un 5, o un 10 o, un 30% de impuesto sobre su valor.

Sin embargo, si la actividad afectada demuestra que el gravamen desalentará la adquisición de vehículos nuevos, ya que el precio existente de ellos es el máximo que puede soportar o está dispuesto a soportar el adquirente y el mínimo con el que puede operar la industria, y que de aprobarse contribuirá a empeorar la situación económica por la que ella pasa; que como consecuencia se tendrá que reducir la producción y, por lo tanto, el consumo de todo lo que es componente de un automóvil, perjudicándose a las industrias alimentadoras, quienes a su vez recurrirán a maniobras similares, se tendrá que llegar a la conclusión de que las tasas especiales del impuesto sobre ingresos mercantiles no están respaldadas por estudio económico alguno, sino simplemente por el espejismo de que es un artículo que podría conceptuarse de lujo y nada más.

En enero de 1977 entró en vigor la tasa del 30% en el impuesto sobre ingresos mercantiles aplicable a los ingresos derivados de la enajenación de automóviles de la categoría “D” y simultáneamente en el impuesto al ingreso global de las empresas se prohibió la depreciación del costo de estos vehículos, así como la deducibilidad de los gastos de conserva-

(6) Schmolders, G., obra citada.

ción y mantenimiento que se incurriese en los mismos, lo que provocó una grave contracción en la venta de estos automóviles. Como resultado de este efecto económico no deseado, el fisco tuvo que modificar administrativamente lo anterior, resolviendo que dicha tasa especial no era aplicable en los vehículos de producción nacional de máximo precio y que eran depreciables hasta determinada cantidad, así como deducibles los gastos de conservación y mantenimiento que en ellos se erogase.

Si se hubiese hecho, previamente a su vigencia, un exhaustivo estudio económico de la actividad que en forma especial se pensó en gravar, se habría llegado al conocimiento de que no era posible lograr lo planeado, sin provocar graves efectos económicos.

También, al reducirse sensiblemente la tasa del gravamen, en lugar de eliminarlo, el impuesto surge sin ninguna finalidad, pero que subsiste porque algo en definitiva producirá.

Se decreta un aumento al impuesto especial sobre aguas envasadas, cuyo estudio económico nos dice que el precio de las bebidas llegó al máximo que puede resistir el consumidor y que el productor obtiene un elevado margen de utilidad neta. Luego la tasa que se establezca, para evitar lesionar a la industria, deberá ser aquella que sea absorbida por el industrial, ya que de trasladarla hacia adelante sufrirá disminución en el consumo de su artículo que le traerá consigo una baja en la utilidad neta, superior a la que le resultará de absorber él el impuesto y no el consumidor.

Pero si al entrar en vigor el impuesto se observa que el productor traslada hacia adelante el impuesto y no disminuye el consumo del artículo, todo lo contrario conserva su demanda, se tiene que concluir que el estudio que se hizo de los efectos del impuesto no produjo los que permitieran asegurar los planeados y sí en cambio se produjeron los no deseados, cuales son el ocasionar un encarecimiento del artículo al no lograr que la incidencia la sufriera el productor.

Cuántas veces el origen de un nuevo impuesto deriva del hecho de que quienes se dedican a determinada actividad obtienen fuertes utilidades y, por ende, que deben contribuir más al gasto público. Quienes así actúan olvidan que para eso existe el impuesto sobre la renta que grava los rendimientos; el nuevo impuesto, que resulta indirecto, no afecta a la economía del empresario mayormente, ya que éste buscará trasladar sus efectos y, en última instancia se le trasladará al mismo fisco al deducirlo de sus ganancias para efectos del impuesto antes citado.

b). — “Por influjo de la tributación el sujeto gravado modifica su comportamiento a fin de impedir si es posible o, al menos, reparar el perjuicio sufrido por causa del impuesto”. Busca “conservar la misma renta, el mismo producto que si no hubiera existido el impuesto. Y esto. . . porque la renuncia a lo acostumbrado, la disminución del anterior nivel de vida, es más doloroso que la simple pérdida de un beneficio o aumento esperado, pero aún no realizado” (7).

El asalariado que ve disminuido su ingreso ordinario por haberse aumentado la tarifa del impuesto sobre salarios, resiente amargamente la pérdida de su capacidad económica; no existiendo queja o lamento, en la misma intensidad, cuando la obligación de pagar un mayor impuesto deriva de un aumento en su ingreso mensual.

Símil de Einaudi. — Al crearse un nuevo impuesto algo pasará, máxime si se establece en un momento en que hay un equilibrio económico en el mundo de los negocios. Einaudi nos dice que los efectos del impuesto son equiparables a una piedra arrojada sobre la superficie del agua.

“La piedra es el impuesto; la superficie del agua es el lugar donde el impuesto va a caer. Es lógico que los efectos de lanzar una piedra sobre una superficie líquida sean diferentes, no sólo según la fuerza con que la piedra se lanza y según el vo-

(7) Schmolders, G., obra citada p. 120.

lumen de la piedra misma, sino, además, la amplitud de la superficie y la naturaleza del líquido sobre el que cae la piedra. Si se lanza con mucha fuerza, la amplitud, velocidad y duración de las ondas son mayores que cuando se deja caer dulcemente sobre el líquido. Si la masa es de agua límpida, el tumulto de las ondas es mayor que si se trata de un estanque de fango y pecina. Lo mismo sucede con respecto al impuesto. Antes de él existe todo un mundo económico en acción; tenemos propietarios de terrenos, de casas, industriales, comerciantes, inquilinos, consumidores, obreros, y todos éstos se encuentran entre sí en una cierta condición de equilibrio; existen precios de las mercancías, salarios de los obreros, sueldos de los empleados, rentas de los terratenientes, alquileres de las casas, tipos de interés para el capital, etc. Todos estos datos se encuentran entre sí en recíproca dependencia y equilibrio. Ningún precio puede cambiar sin suscitar al mismo tiempo una reacción en todos los demás precios, salarios, rentas, intereses, etc. No se puede aumentar un salario sin aumentar los costos y, por consiguiente, los precios; si se aumentan costos y precios, varían por un reflejo necesario salarios, intereses, etc. Si en un mundo económico en situación de equilibrio se establece un impuesto, grave a quien grave, el equilibrio quedará roto, porque, por ejemplo, el fabricante que debe pagar ciertos salarios no puede ya pagarlos si el costo ha aumentado o si los beneficios han disminuído a consecuencia del impuesto, o mejor, el empleo por el Estado del rendimiento del impuesto, ha tenido efectos beneficiosos. Se verifica un proceso de adaptación para restablecer una nueva condición de equilibrio diversa de aquella inicial" (8).

Al haber transcurrido los últimos cinco años sin que se promueva la creación de nuevos impuestos o el aumento de los existentes hay, por lo que al fisco toca, un mundo económico en situación de equilibrio; el agua del estanque está tranquila, sin ondas. Al crearse un nuevo impuesto, el de Valor Agregado o aumentarse la tasa del impuesto sobre ingresos mercantiles, se rompe la situación de equilibrio existente; la duración y el alcance de las ondas que vengán a romper la tranquilidad

(8) Einaudi, L., "Principios de Hacienda Pública", Ed. 1952, p. 236.

dependerá del lugar del estanque en que se lance la piedra; de su tamaño, con qué fuerza o impulso, de la limpieza del agua, etc.

No es lo mismo que se arroje una piedra sobre el centro del estanque —efectos del impuesto general—, que si se arroja a la orilla —efectos del impuesto especial— (9); ni se producirán las mismas ondas si se tira una piedra chica —efectos de una tasa baja—, que si se tira una grande —efectos de una tasa elevada— (10); ni si se arroja con mucha fuerza —creación o aumento simultáneo, o las dos cosas a la vez, de los impuestos que gravan tanto a la economía doméstica, como a la empresarial—, que si se arroja con suavidad —creación o aumento de impuestos afectando sólo a la economía doméstica o sólo a la empresarial— (11); ni si el estanque es de agua fangosa —bajo concepto de la obligación de tributar—, que si es de agua límpida —elevado concepto de la obligación de tributar— (12).

Crear que un impuesto general al comercio y la industria no alcanzará a afectar al comercio y la industria gravados con

-
- (9) El impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles es un impuesto general y como tal afecta toda la actividad económica del país, lo que no ocurre con los impuestos especiales tales como el de la Cerveza, el del Tabaco, el de Alcoholes, etc.
- (10) El impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, aún gravando el ingreso bruto que se percibe en cada operación que se haga con la misma mercancía, no produce los efectos económicos que produciría el impuesto sobre el Valor Agregado en Proyecto, ya que aun cuando éste grava sólo una parte del ingreso que se recibe, su tasa es muy superior a la de aquel impuesto.
- (11) En 1969 se suspendió el envío al Congreso del Proyecto del impuesto sobre el Valor Agregado, considerando que los efectos económicos de este nuevo impuesto se vendrían a sumar a los que se producían con motivo del aumento al Salario Mínimo y la vigencia de la nueva Ley Federal del Trabajo, lo cual hubiera provocado grave descontento y además vendría a multiplicar los beneficios económicos que para el asalariado de bajos ingresos se estaban otorgando.
- (12) Cuando el concepto que se tiene de la obligación de tributar es pobre hasta con alegría se recibe la noticia del nuevo mayor impuesto, ya que ello da ocasión para aumentar los precios. Pero cuando el grueso del contribuyente tributa con honradez, cualquier aumento de la tributación se refleja de inmediato y los efectos que se observan no son ficticios, sino reales.

un impuesto especial, con base en que se declaren exentos de aquel gravamen al ingreso derivado de la enajenación de un bien afecto a un impuesto especial a la producción, explotación, consumo o de compraventa, es ignorar lo más importante de la materia tributaria: el aspecto económico del tributo.

El fabricante de cerveza que cubre un impuesto especial a la producción de cerveza sabe que si se aumenta la tasa del impuesto sobre ingresos mercantiles, del cual está exento, ello le ocasionará un aumento en los costos de producción, ya que la materia prima, ingredientes, envases, corcholatas, etiquetas, maquinaria, sufrirá un aumento en su precio al estar gravadas sus ventas con el impuesto sobre ingresos mercantiles, lo que tendrá que incidir en él en el momento de su adquisición.

Grados de libertad que el impuesto permite. — Según Schmolders, los límites de los efectos del impuesto pueden clasificarse por los grados de libertad que la imposición deja al sujeto gravado. Entre menos sea esa libertad, menos posibilidad tendrá el afectado para producir consecuencias no previstas. Las libertades con que cuenta el sujeto gravado para librarse o para atenuar los efectos del nuevo impuesto y que se suceden ordenadamente en el tiempo, son tres: efectos de noticia de la imposición; efectos de mercado y de precio; y el efecto de renta (13).

Efectos de noticia. — Los efectos de noticia se producen en dos momentos: 1) Cuando se anuncia el aumento a la creación de un impuesto, y 2) Cuando el impuesto ha sido aprobado.

a). — *Se anuncia el aumento de un impuesto existente o la creación de uno nuevo.* — El anuncio previo es casi siempre con el objeto de observar la reacción de los contribuyentes que operan en las actividades que resultarán afectados de manera directa. Si el efecto de esta noticia origina reacciones en el sujeto que resultará afectado, esto significa que ya se ha percatado de las consecuencias económicas que el impuesto le ocasionará de aprobarse; sus objeciones y críticas, esencialmente

(13) Schmolders, G., obra citada, p. 124.

de tipo económico, servirán o sirven para examinar el estudio económico oficial y resolver si se sigue adelante con lo anunciado.

Si la economía doméstica o empresarial considera que lo que se ha anunciado les originará graves consecuencias: disminución de trabajo; encarecimiento de la vida; reacción en cadena de alza de precios difícil de predecir en sus consecuencias finales; que hara más pobre al pobre; que no excluirán los fines no deseados, etc., buscará hacerse escuchar a través de los organismos que los agrupan, sean Colegios de Profesionistas, sean Cámaras de Comercio o de Industrias, o de Consumidores.

Es aquí cuando se observa si los directivos de dichas agrupaciones asumen la responsabilidad moral que el cargo les impone. Lograr la conformidad o el apoyo de éstos para la reforma en proyecto, que hace pensar en el éxito de la misma, mediante el ofrecimiento tácito de un "oasis libre de vigilancia" en las empresas de esos directivos, es diferir el conocimiento de los efectos de lo que se pretende.

Los funcionarios fiscales y los representantes de los organismos de contribuyentes deben actuar de tal modo que se evite que los primeros logren de segundos, la conformidad en la creación de nuevos tributos o de aumento de los existentes, y los segundos de los primeros, a cambio de ello, inmunidad de la acción fiscal en sus actividades (14).

Cuando el fisco promueve reformas fiscales y busca el respaldo de los directivos de los organismos de contribuyentes, para proclamar que aquéllas cuentan con la conformidad de los causantes dizque porque sus directivos las han aceptado y alabado, a cambio de la amistad que les brinda el funcionario, inspira y causa desagrado el sistema tributario que con tal apoyo se constituye.

(14) Emilio Margáin M., "Un Decálogo Tributario", p. 51.

Cuando los representantes de los organismos de contribuyentes apoyan reformas impositivas o guardan silencio ante la acción fiscal, que indirectamente o en último extremo perjudicarán a los consumidores, provocando en éstos ira, no sólo contra el Fisco, sino también contra los comerciantes e industriales, buscando con ello que los funcionarios no reparen en su persona o en sus negocios, respecto a sus obligaciones fiscales, traicionan la confianza que en ellos fue depositada, con graves consecuencias para la buena marcha de las actividades económicas del país.

“Funcionarios oficiales, voceros de comerciantes que votaron por el alza del impuesto, sostienen ahora que no hay razón para los aumentos de precios que afectan al pueblo y buscan explicaciones y buscan respuestas, a lo que sólo puede explicarse por la torpeza y docilidad de quienes consideran que el aspecto principal de la función hacendaria y la habilidad de quienes manejan las finanzas públicas, es la de sacar del pueblo la mayor suma de impuestos a la mayor brevedad posible”.

Es grave la responsabilidad de los representantes de los organismos de contribuyentes y peligrosa su posición, pues requiere de una enorme calidad cívica y moral el anteponer sus intereses personales, a los intereses de todos aquellos que constituyen el organismo que se preside.

¿Pero cuál será la reacción de la economía doméstica o empresarial cuando se percata de que la reforma tributaria anunciada se llevará en definitiva a cabo, sea por que no hay objeciones serias que oponer, o porque no obstante la defensa tenaz de sus organismos no se ha logrado lo deseado, o bien porque no hay quién hable por el contribuyente afectado?

La primera de las economías no reacciona como la segunda, porque carece de los recursos de ésta para mitigar de momento los efectos del nuevo impuesto. En la medida de sus posibilidades buscará, si se trata de bienes de consumo indispensables acaparar hasta donde su duración y la economía del hogar lo permite; si afectará directamente al ingreso personal,

prever qué consumos de bienes o servicios tendrá que reducir, o bien buscar en qué actividad suplementaria podrá dedicarse para obtener otros ingresos, que le permitan seguir ostentando la misma capacidad económica.

La economía empresarial iniciará a prever los cambios que deberá introducir. Si traslada hacia el consumidor el impuesto, qué disminución experimentará el consumo de sus mercancías; trasladarlo hacia el proveedor será difícil, pues éste sufrirá también las consecuencias de la reforma en proyecto; determinará hasta dónde sus ganancias le permitirán absorber el gravamen; tenderá a acaparar mercancías para beneficiarse con el aumento en el precio por el monto del impuesto que aún no le traslada su proveedor, etc.

b).—*El nuevo impuesto ha sido aprobado.*—En la mayoría de las ocasiones el efecto de la noticia se presenta cuando el contribuyente se percata, tiene conocimiento, de la existencia de un nuevo gravamen, bien porque el fisco no quiso anunciar la reforma, o bien habiéndola anunciado, el contribuyente no se percató de sus consecuencias económicas, sino hasta que ha sido aprobada. Es a partir de ahora cuando buscará la forma de impedir esas consecuencias o que al menos él no las soporte todas. ¿Será posible evitarlas parcial o totalmente?

Sin embargo, debemos distinguir los efectos que produce la reforma que ha sido aprobada pero que aún no entra en vigor, de aquella cuya vigencia es inmediata.

La primera situación podemos equipararla a cuando se tiene noticia de una reforma en proyecto, pero es completamente nueva cuando lo aprobado, pero que aún no entra en vigor, deroga un impuesto con tasa elevada.

Ejemplo: se deroga el impuesto especial sobre enajenación de automóviles nuevos, cuya tasa es del 30%; reforma que se aprueba a fines de noviembre, pero que entrará en vigor el 1o. de enero del año siguiente. Consecuencias: se frena el desarrollo de la industria automotriz, cuando el objetivo de

la reforma es precisamente todo lo contrario, pues la disminución en el precio en un 30% alienta a la espera.

Cuando el contribuyente tiene la noticia de la vigencia de un nuevo impuesto, debe elegir entre dos conductos o caminos a seguir: 1) Evasión ilegal al pago o, 2) Cumplir con la ley, con derecho a recurrir a todas las formas de remoción que encuentre.

La evasión al pago. — La evasión o sustracción ilegal al pago se presenta, entre otros, en el contrabando y en el fraude fiscal.

El contrabando consiste en introducir o sacar del país mercancías por las que no se cubren los impuestos aduaneros correspondientes. Surge como una "industria", cuando los impuestos que se dejan de pagar hacen costear esa actividad, pues el rendimiento o utilidad del contrabandista consiste en los impuestos que no se pagan, por lo que éstos deben ser superiores a los gastos y estimaciones que ello ocasiona o que se deben tomar en consideración; o bien cuando se supedita la importación a permisos administrativos difíciles de otorgarse, lo que además puede ocasionar desviaciones del personal burocrático.

En el primer caso, nos señala Einaudi (15), como la introducción ilegal de las mercancías se hace casi siempre por caminos o zonas no autorizadas, los gastos de transporte son superiores que si se introdujesen por los caminos autorizados; el contrabandista debe, además, estimar en algo su vida, la cual peligra durante su actividad; asimismo, debe tomar en consideración la posibilidad que existe de perder la mercancía y de ser detenido por el resguardo aduanal, una vez introducida la mercancía; sabe, también, que no puede vender a cualquier persona, que no puede operar libremente como un comerciante honrado; por último como el comprador sabe que él también corre un riesgo, por adquirir artículos ilegalmente introducidos al país, pide ser indemnizado, por lo que solicita fuer-

(15) "Principios de la Hacienda Pública", Ed. 1952, p. 228.

te reducción en el precio de la mercancía, comparado con el que los productos similares tienen en el comercio. Si hechos todos estos gastos y estimaciones, el contrabandista observa que la utilidad que obtiene es igual a la que obtendría si se dedicara a la importación legal, preferiría llevar una vida honrada; pero si observa que el rendimiento es grande, proseguirá en su actividad o en su "industria", como la denomina Einaudi.

En el segundo caso, no son las tarifas aduaneras las que provocan el contrabando, sino la protección que se da a la industria nacional, supeditando la entrada de productos extranjeros a permisos previos de importación, que al ser difícil su obtención, hacen que surja el contrabando y por ende, la omisión de impuestos de importación.

Por consiguiente, el efecto de las altas tarifas arancelarias o la restricción administrativa para la importación de mercancía, origina el florecimiento del contrabando. Por ello, en tratándose del primer caso, la Hacienda Pública al establecer impuestos aduaneros con altas tarifas, debe tomar en consideración la posible disminución de causantes y el aumento del contrabando de la mercancía altamente gravada, lo que traerá como consecuencia un aumento en los gastos del resguardo aduanal. Si a pesar de estas estimaciones, el margen de utilidad entre el rendimiento de las antiguas tarifas y las nuevas es fuerte, se habrá justificado su alza si la finalidad de ella era proveer de mayores recursos económicos al Estado.

En el fraude fiscal, el causante trata de eludir parcial o totalmente el pago de los impuestos, mediante el engaño o aprovechamiento de errores de la Administración Pública, siendo el aliciente para cometer el fraude fiscal, al igual que en el contrabando, las altas cuotas, tasas o tarifas aprobadas.

En síntesis, los impuestos con fuertes tarifas, cuotas o tasas, traen efecto inmediato un aumento en el contrabando o en la defraudación, por lo que reducir el costo del primero y la existencia de cuotas moderadas en el segundo, disminuyen notablemente la evasión ilegal.

Causas de la evasión ilegal en México. —(16) Si la existencia de cuotas moderadas contribuye a la reducción de la evasión del pago de impuestos que gravan ingresos o servicios, ¿por qué entonces no se cubre con veracidad el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, sino solamente por un 10 a 12% de los contribuyentes de dicho gravamen, no obstante que la tasa general es del 4%?, o sea, el 40 al millar sobre el ingreso bruto: las respuestas pueden derivar de las cuestiones siguientes:

a). — ¿Será que el comerciante o industrial quiere ganar un tanto por ciento en cada peso, libre de todo gravamen?;

b). — ¿Será que el comerciante o industrial quiere hacerse rico rápidamente, haciendo suyo lo que le corresponde al Fisco?;

c). — ¿Será que el comerciante o industrial carece de escrúpulos, por lo que toca al pago de impuestos?;

d). — ¿Será que el comerciante o el industrial piensa en los “cien años de perdón”?;

e). — ¿Será que la tasa del impuesto atendiendo al valor que tienen ciertos bienes y servicios de primera necesidad, no es baja, sino elevada?;

f). — ¿Será que las tarifas del Impuesto sobre la Renta desalientan a declarar la utilidad real y, por ende, a pagar correctamente el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles?;

g). — ¿Será que la falta de capitales, a bajo interés, encarece la moneda y, por lo tanto, aumenta de valor la cantidad a pagar por concepto del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles?;

h). — ¿Será que en muchos casos el comerciante o el industrial utilizan el impuesto para completar el gasto de familia?;

(16) Margáin, E., “Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”, 2a.

i). — ¿Será que la complejidad del sistema tributario en vigor y el cúmulo de obligaciones fiscales, cuyo conocimiento o cumplimiento origina fuertes gastos, inducen a la evasión?; y

j). — ¿Será que la inmoralidad administrativa constituye un grave freno para un mejor comportamiento del contribuyente?

Pretender aumentar las tarifas, cuotas o tasas de los impuestos existentes, o crear nuevos gravámenes sin prever la reacción y comportamiento de los causantes, o ignorar la situación económica de la fuente gravada, así como la del país, es llevar a un fracaso seguro las finalidades de la reforma o a disminuir el número de los contribuyentes honestos.

Se cumple con la ley. — Son distintas las reacciones que la noticia del nuevo o mayor impuesto originará en la economía doméstica o en la economía empresarial, pues el contribuyente, antes de realizar los actos gravados por la ley, recurre a todos los recursos de remoción que le permitan evitar soportar con su propia economía los efectos del impuesto.

La remoción o sustracción legal del tributo se presenta cuando el impuesto hace incosteable la actividad gravada, originando la emigración de la empresa o de capitales, o que el particular simplemente deje de realizar los actos generadores del crédito fiscal, o bien, cuando el contribuyente busca eludir los efectos del impuesto o de atenuar sus consecuencias sin violar a la ley tributaria.

La remoción o sustracción legal de un impuesto es considerada en la actualidad como no sancionable, en virtud de que no es obligatorio realizar actos generadores de créditos fiscales; pero sin embargo, en el siglo XVIII, fue considerada ilegal en Europa, en lo referente al pago del Impuesto sobre la Sal. En efecto, cada particular tenía obligación de adquirir determinada cantidad de sal por año, aun cuando no la consumiese en su totalidad, lo que tenía por objeto impedir la adquisición de este producto en zonas o países en que se enajenase a menor precio, o sea, que el Estado se garantizaba la per-

cepción que anualmente preveía por concepto del Impuesto sobre la Sal.

a). — *Recursos de remoción en la economía doméstica.* — El contribuyente tiene, antes de que se le aplique el impuesto que grava o afecta a sus ingresos o actividades, dos grados de libertad para actuar en perjuicio del rendimiento del gravamen, que son: 1) En el momento de la obtención del ingreso o realización de los actos gravados; y 2) En el aumento del empleo de su ingreso.

El primero, que se presenta esencialmente con el impuesto sobre la renta personal, lo hará investigar si hay estímulo para variar la distribución temporal de la renta (17); si conviene distinguir en cuanto a su composición, aclarar que el ingreso se percibió en sociedad conyugal o bien separando el que corresponde a cada cónyuge (18); su fuente, o sea, el origen de los ingresos (19); si la tarifa afecta negativamente los incentivos de trabajo, buscará variar la distribución de su ingreso, o bien a diferir su percepción, para el efecto de que en un ejercicio fiscal no se vea obligado a declarar ingresos que provienen por un trabajo que se desarrolla en más de un año, o bien a reclamar de inmediato aumento en sus ingresos, si es asalariado, etc.

Si lo anterior no le permite al contribuyente atenuar los efectos del impuesto sólo le queda como recurso de remoción, el destino que dé a sus ingresos en el momento de su empleo. ¿Disminuirá o eliminará el ahorro ya que se requiere de más numerario para el consumo? o ¿Disminuirá ambos a la vez?

(17) Si las utilidades derivadas de operaciones de mutuo se encuentran gravadas con la tasa del 42% y la más alta aplicable a utilidades derivadas de valores de renta fija es del 21%, el cambio surgirá de inmediato.

(18) Nuestra Ley del Impuesto sobre la Renta no obliga a acumular los ingresos de los cónyuges, por lo que conviene separar los que fueron percibidos por cada uno de ellos.

(19) La Ley del Impuesto sobre la Renta no obliga a la persona física a acumular todos sus ingresos, provengan de la fuente que provengan. Inclusive da tratamiento distinto a ingresos gravados con el mismo impuesto v.gr. El artista que además es profesionista, pues los ingresos obtenidos como artista están sometidos a mejor tratamiento fiscal.

En ocasiones se establece un impuesto diferenciado sobre el ahorro, gravando más fuertemente a ciertos tipos de ahorro o bien eximiendo aquellos que se desea promover. En nuestra legislación del impuesto sobre la renta se establece que ciertos ingresos provenientes del ahorro no se acumulan a los ingresos que por otros conceptos perciba el contribuyente y, en cambio, otros ingresos del ahorro sí se acumulan.

Se critican estas orientaciones al sostenerse y con razón que estas finalidades extrafiscales, perseguidos por el impuesto sobre la renta, tiene éxito en perceptores de renta elevada; y que en cambio a los perceptores de renta intermedia no atrae, por lo que el impuesto, con esta política, hace más rico al rico.

Cuando el ingreso personal sigue siendo el mismo pero no el de los bienes y servicios necesarios para la subsistencia, porque el nuevo impuesto hace variar el precio de los bienes de consumo, el contribuyente piensa, de inmediato, en los bienes y servicios que no estando gravados pueden sustituir a los que resultan incosteables o imposibles de seguir consumiendo. Esto trae consigo que el pobre sea más pobre; que los esfuerzos por consumir mejores bienes y servicios se vean frustrados.

Ejemplo: Hasta el 31 de diciembre de 1968, se encontraban semigravados por el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles los ingresos provenientes de la enajenación de artículos o productos medicinales, así como los obtenidos por la prestación de servicios en centros asistenciales, tales como sanatorios o clínicas particulares. El trabajador u obrero que deseaba aspirar a uno de estos establecimientos para un familiar cercano y que venía ahorrando para ello ve aumentados los precios de medicinas y de servicios que lo hacen regresar a los servicios que conforme a la ley tiene derecho a recibir, según que sea un empleado del sector público o del sector privado. No es que estos servicios sean malos, simplemente que el trabajador aspiraba, en su opinión, a servicios que no se vieran limitados por un Cuadro de Medicinas y con derecho a atención personal y privada para su pariente enfermo. El alza del impuesto se lo impide y lo conserva pobre.

b).—*Recursos de remoción en la economía empresarial.*
— La noticia de la existencia de nuevos o mayores impuestos hace reaccionar a la economía empresarial, temerosa de que ello le ocasione serios perjuicios a su propia existencia. Buscará, de inmediato, las formas legales que le permitan eludir total o parcialmente los efectos de la reforma, o bien atenuar sus consecuencias.

Los recursos de remoción a que puede recurrir la economía empresarial, son:

a).—*Su localización.*— Es indudable que la noticia del sistema impositivo influye en la localización de la empresa, pues se preferirán aquellas entidades que ofrezcan los mayores beneficios fiscales, por lo que la empresa se establecerá en el mejor de los “oasis fiscales” que encuentre. Se compararán los costos fiscales, lo que se dejará de pagar de impuestos, frente a los costos no fiscales, el aumento de ciertos gastos o costos, al preferir para establecerse un “oasis fiscal” y no la zona más indicada pero en la que hay que pagar impuestos.

El problema que se presenta, en tratándose de una empresa ya establecida, es diferente. Si no es fuerte la presión fiscal, no habrá relocalización; si lo es, se calcularán los costos de traslado, los problemas de no poder llevar consigo la mano de obra contratada, etc.; y si no hay ventaja económica derivada de los impuestos que no se pagan, la empresa no se mudará. Caso distinto cuando se ha planeado una ampliación de la negociación, pues la noticia del nuevo impuesto puede influir en una nueva localización de la empresa.

Cuando el sistema impositivo en un país es fuerte, con altas tasas, ello puede provocar una fuga de capitales y, por ende, de impuestos.

Debido a que los sistemas tributarios de los países en desarrollo son atractivos para las inversiones privadas y algunos países desarrollados, como los Estados Unidos de Norteamérica, conceden a sus nacionales beneficios fiscales a los rendimientos que perciban de inversiones hechas en aquellos países,

se produce, si no hay control, fuga de capitales y, por lo tanto, de impuestos a favor del país que es receptor.

b). — *Forma Jurídica.* — En ocasiones los impuestos tienden a favorecer la formación de cierto tipo de sociedades, por lo que la economía empresarial buscará si puede recurrir a este recurso de remoción.

Al declarar la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que no se favorece con la exención de los ingresos que perciban las empresas formadas por socios profesionistas que se encuentren organizadas en forma mercantil, trajo consigo que la mayoría de estas empresas se transformaran de inmediato en sociedades civiles.

c). — *Combinación de formas jurídicas.* — Si se trata de un impuesto sobre rendimientos se estudiará por la empresa cómo fraccionar sus rendimientos, con el objeto de que se apliquen a ellos tasas más bajas. Recurso más socorrido: que la empresa principal sea la arrendataria del inmueble que ocupa y otra, formada por los mismos o casi por los mismos socios, la propietaria y, por ende, la arrendadora, estipulándose una renta elevada con el objeto de reducir la renta gravable.

Se recurre a la constitución de fundaciones con fines sociales, culturales, educativos o de investigación, cuando las ganancias son fuertes y la tasa del impuesto también. En estos casos, aun cuando hay un sacrificio por parte de la empresa, es más lo que se regala con cargo al fisco que con cargo al patrimonio de aquélla. Se recurre a esta forma de remoción cuando no hay forma de evitar entregarle al Estado fuertes sumas. Es preferible sacrificar algo, pero aparecer desprendido ante los ojos del beneficiado.

En la legislación fiscal federal norteamericana, hasta 1976, la tasa máxima del impuesto sobre la renta era del 75%, por lo que el contribuyente millonario que donaba a instituciones educativas sólo aportaba 0.25 centavos de cada dólar; en nuestra legislación la tasa máxima es del 55%, con lo cual

ya se empieza a alentar los donativos con fines educativos, o de beneficencia en México.

d). — *Tendencias a la concentración de empresas.* — En ocasiones, la concentración de empresas trae aparejado mayores beneficios que el recurrir a la combinación de formas jurídicas. La existencia de varias empresas pertenecientes a los mismos socios que se fusionan en una sola produce, frente al pago de mayor impuesto por la acumulación de ganancias, lo siguiente: a). — Acumulación de pedidos, que origina disminución en el precio por mayor volumen de compra; b). — Economía en la administración y mejor control de las actividades; c). — Favorece la creación de empresas proveedoras, etc.

Los descuentos en los precios de compra superan, en ocasiones, el aumento de impuestos y, todo con cargo al fisco. En efecto, los proveedores, al otorgar mayores descuentos, ven mermados sus rendimientos y si éstos aumentan, no lo serían por el monto que debieran si en lugar de una fuerte empresa compradora, se dividiera ésta en diez.

Además, puede recurrirse a la creación de las llamadas empresas "Holdings" o consorcios.

e). — *Formas de explotación.* — Cuando el impuesto de salarios a cargo de la empresa es elevado, ésta buscará eludir el gravamen recurriendo a la automatización.

La existencia de contribuciones al gasto salarial constituye un grave freno a la contratación de nueva mano de obra o al aumento de salarios.

f). — *Financiación de la empresa.* — Frente al impuesto sobre la renta, ¿convendrá financiar la creación o expansión de la empresa con capital propio o ajeno? El pago de intereses con cargo al fisco puede alentar el financiamiento crediticio, máxime cuando el dinero se encuentra escaso; pero también en ocasiones, los intereses pueden ahogar a una empresa.

g). — *De la determinación de la base del impuesto.* — Uno de los últimos recursos de remoción que le queda al contribuyente para atenuar el impacto del gravamen, se encuentra en el procedimiento que la ley consigna para la determinación del impuesto a pagar. En efecto, como no siempre, y muy especialmente en la ley del Impuesto sobre la Renta, queda íntegramente gravado lo que la ley tributaria señala como objeto del impuesto, el afectado recurre a las deducciones que en forma amplia y sin límites aparentes autoriza la ley, tales como “gastos no acumulables”, “las erogaciones normales y propias del negocio”, que deberán ser “las ordinarias y estrictamente indispensables para los fines del negocio, consecuencia normal del mismo, y estén en proporción con las operaciones del causante”; etc.

h). — *Sustitución del bien gravado.* — Como último recurso tenemos el de la sustitución del bien gravado por otro similar o parecido, no gravado con igual intensidad. En enero de 1971 se gravó por primera vez, con el impuesto sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas o refrescos, el refresco que se sirviese en recipiente abierto proveniente de aparatos eléctricos, con una tasa del 25% sobre el precio del vaso. Como la mayoría de los restaurantes de cadena o los llamados “fuentes de soda” utilizaban estos aparatos para servir el refresco, de inmediato trasladaron el impuesto al consumidor quien lo absorbió a regañadientes; pero, una vez aceptado el nuevo precio por los consumidores, las empresas observaron que podían beneficiarse íntegramente con el aumento provocado por el nuevo impuesto, si en lugar de utilizar los aparatos eléctricos adquirían el refresco embotellado. Resultado, la industria que produce estos aparatos se paralizó provocando despido de trababajadores y las cadenas de restaurantes se favorecieron con un incremento en el precio, no obteniendo el fisco la recaudación esperada del nuevo tributo.

Efectos de mercado y de precio. — El impuesto ha entrado en vigor y el contribuyente no encuentra la forma, dentro de la ley, de eludir el impuesto del gravamen, por lo que el grado de libertad con que contaba se ha reducido y sólo le quedan dos caminos: o absorbe el nuevo impuesto o lo traslada. Coin-

ciden en él las calidades de sujeto jurídico y sujeto económico o sólo se reserva la primera y logra que un tercero adquiera la segunda.

La doctrina nos habla de tres fases: impacto del gravamen, que es el punto donde recae: sujeto que la ley señala como contribuyente, traslación, que consiste en pasar el tributo a un tercero, sea hacia adelante o hacia atrás, e incidencia, el punto que en definitiva soporta el peso del impuesto.

Se considera que todo impuesto, sea directo o indirecto, puede ser trasladado por el contribuyente, de ahí que se recomienda que no debe eximirse del pago de impuestos a las empresas del Estado, en virtud de que pueden aprovechar el importe de lo exento para competir con las empresas del sector privado que sí resultan obligadas al pago.

Para Lauré, la traslación del impuesto opera contra quien resulte "económicamente débil". Considera que en un período de depresión o de recesión, el "económicamente débil" es el productor; en un período de demanda o de inflación, el "económicamente débil" es el consumidor.

La traslación hacia adelante consiste en pasar el impuesto hacia el adquirente del bien o del servicio. El sujeto económico ve disminuida su capacidad económica por el monto del impuesto que se agrega al precio; traslación que puede ir disfrazada en éste o bien se consigna por separado en forma expresa.

La primera forma de traslación hacia adelante no la siente tanto el sujeto económico como en la segunda, en virtud de que en aquélla no ve, no siente el impuesto.

Cuando el contribuyente se percata que el adquirente de sus bienes no soportará la traslación del impuesto, sea reduciendo sus consumos o bien absteniéndose de seguirlos consumiendo, buscará entonces efectuar la traslación hacia atrás, en perjuicio de sus proveedores, mediante una reducción en el

precio de compra por el monto del impuesto o de una parte de éste.

De no lograr trasladar el impuesto en ninguna de las dos formas señaladas, entonces tendrá que absorber el impuesto con cargo a sus utilidades. Este efecto económico a su vez inicia otros ya que el contribuyente, al ver reducida su ganancia y restringir con tal motivo la conducta económica a que está habituado, provoca con ello trasladar el efecto del nuevo o mayor impuesto a otros u otras conductas.

Si el impuesto se traslada a un tercero, sujeto económico, que por el monto del nuevo gravamen o aumento del existente ve reducida su capacidad económica, éste tenderá a recuperarla vía aumento de lo que a su vez a él se le paga por sus servicios, lo que a su vez dará origen a una reacción en cadena, que acaba por convertirse en un círculo vicioso, no pudiendo señalarse el tiempo de duración y extensión de la misma.

Rota la tranquilidad económica, es difícil predecir hasta dónde llegarán los efectos y cuándo cesarán.

Hay impuestos con mayor o menor escala de dificultad para trasladarlos: los indirectos presentan menos dificultades, aun cuando desde el punto de vista político son de mayor riesgo para el Estado. Los directos, sólo en ciertas actividades presentan mayor grado de dificultad, tal es el caso del impuesto sobre herencias y el de donaciones.

Efectos de renta. — Al no poder el contribuyente evitar que el impuesto le afecte, sólo le resta esta última libertad en que su facultad de decisión está muy restringida y en la que quedan dos caminos: conformarse con la disminución de la renta o “emprender la huída hacia adelante”.

La economía empresarial tiene más medios para actuar que la economía doméstica. En efecto, ante la posible reducción de sus beneficios por causa del impuesto, buscará:

a). — Reducción de los costos de producción o de operación.

b). — Mejorando la calidad del producto, para que el aumento del consumo del mismo compense el desembolso que significa el impuesto.

c). — Rebajando los precios para aumentar las ventas.

d). — Modernizando los procedimientos de operación y enajenación.

e). — Aprovechando al máximo las deducciones que concede la ley tributaria.

f). — Buscando el financiamiento, etc.

Por lo que toca a la economía doméstica, en esta etapa, su libertad para actuar es muy limitada: o trabaja más para recuperar la capacidad económica perdida o reduce su actividad como resultado del desaliento que le produce el impuesto.

Cuando el contribuyente se percata de que pasado cierto límite de ingreso trabaja más para el fisco que para él, lo más seguro es de que sólo acepte prestar sus servicios en actividades que le exigen poco esfuerzo y se encuentran bien remuneradas, o bien le produzcan satisfacciones personales, o bien empiece por disminuir sus actividades.

CAPITULO IX

DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS

Introducción. — Los impuestos indirectos han tomado un auge extraordinario en las dos últimas décadas. Parece haber uniformidad en los estudiosos de los países avanzados de que los impuestos indirectos deben prevalecer en los países en vía de desarrollo y división entre ellos respecto al papel que deben representar en sus respectivos países.

Consideran que en tanto un pueblo sea pobre no debe gravar su capital, por lo que debe orientar su sistema tributario hacia la imposición indirecta. Deben otorgar incentivos, a través de la imposición directa, a sus capitales para su desenvolvimiento. Que a medida que el país se vaya desarrollando deberá irse cambiando el sistema orientándolo hacia los impuestos directos, que tienden a ser más equitativos, pero que por el momento los indirectos tienden a promover el desarrollo económico.

Se observa que ésta ha sido la política fiscal que ha seguido nuestra hacienda pública federal: que el peso de la recaudación la proporcione la imposición indirecta. Nuestro impuesto corporativo sobre la renta casi no se ha tocado desde la vigencia de la actual Ley del Impuesto sobre la Renta y su tarifa es la misma desde hace unos veinte años.

Se han introducido, en cambio, en dicha legislación buen número de modificaciones buscando el desarrollo económico del país e incentivos que contribuyan al desenvolvimiento de las empresas.

Tal parece que para los países en vía de desarrollo tienen presencia las ideas expuestas por Anatole France en su obra *La Isla de los Pingüinos*, de que sólo se grave a la canalla y no así a los poderosos, porque si esto se hiciera, ¿quiénes entonces contribuirán al desenvolvimiento económico del país?

El sistema impositivo en México ha contribuido a que cada año se observe que unos pocos son los que están concentrando la riqueza y la mayoría nada o casi nada tiene.

Pero, ante las recomendaciones de tratadistas de la talla de Due, me surge la siguiente duda: ¿piensan ellos, en el caso de México por ejemplo, que nuestro sistema impositivo, directo e indirecto, produce cerca del máximo de lo que conforme a las leyes debe recaudarse? ¿Si conocieran la realidad en que se encuentra colocado el grueso de nuestros contribuyentes continuarían recomendando lo mismo?

Gravar lo suntuario porque ello afecta a los contribuyentes de elevados recursos puede provocar, y de ello tenemos amargas experiencias, disminución sensible de importantes fuentes de trabajo y un mayor desarrollo de la industria del contrabando. Gravar los relojes o joyas finas con una tasa especial del 30% sobre el importe de la venta, trajo consigo el que resultara más económico el trasladarse a la zona fronteriza del norte y adquirir esos artículos en los establecimientos que vendan "In bond" y aún quedar un remanente para hacer otras adquisiciones.

Característica de los impuestos indirectos. — Los impuestos indirectos gravan siempre situaciones o hechos reales, concretos, ciertos, como es la producción, la adquisición, la enajenación, etc., y generalmente, si la demanda del producto lo permite, el monto del gravamen va incluido en el precio o se traslada por separado.

Se le conoce también con el nombre de impuestos a los consumos, en virtud de que el verdadero sujeto económico de ellos lo es el consumidor de los bienes o servicios gravados.

Sistema de impuestos indirectos. — Pueden agruparse los impuestos indirectos en los siguientes sistemas:

- a). — A la producción;
- b). — A la explotación;
- c). — A la enajenación;
- d). — Al ingreso;
- e). — Al comercio exterior;
- f). — Al consumo.

Due (1) los agrupa en tres grandes rubros:

- a). — De comercio exterior;
- b). — De consumos específicos; y
- c). — De ventas.

Objetivos de los impuestos indirectos. — Para Griziotti (2), los impuestos indirectos deben buscar una finalidad fiscal y dos extrafiscales. La primera consiste en producir recursos económicos al Estado y las dos segundas en reducir el consumo de bienes considerados como suntuarios, dañosos o inmorales, y proteger la industria nacional de la competencia de la industria extranjera.

Se opina que los objetivos de los impuestos indirectos son aún mayores, por ejemplo:

(1) John F. Due, *Impuestos Indirectos*, p. 45.

(2) Obra citada.

a). — Orientar los consumos de los particulares hacia bienes o servicios que más influyen en el desarrollo económico del país;

b). — Orientar al turista nacional a conocer primero a su país que a países extranjeros;

c). — Proteger los recursos naturales no renovables; y

d). — Evitar el abuso en que la industria nacional puede incurrir, por excesivo proteccionismo estatal.

Sus efectos económicos. — Expresa la doctrina que el impacto inmediato de los impuestos indirectos se produce directamente sobre los costos o los ingresos que se perciban de las ventas, "que son dos elementos que, en las decisiones de los hombres de negocios, tienen una influencia indiscutible sobre el precio y la producción" (3).

En efecto, en los impuestos a la producción el gravamen es financiado por el fabricante, pues debe enterarlo al fisco mucho antes de que él realice la enajenación de lo producido y por ende recupere el monto del impuesto.

En los impuestos en que primero se paga y después se realizan los actos gravados la situación empeora para el contribuyente, como es el caso del impuesto a la explotación forestal que establece nuestra legislación fiscal federal, pues el costo del financiamiento del impuesto resulta aún más gravoso.

Pero también en ciertos impuestos el contribuyente maneja y puede financieramente beneficiarse con el impuesto que traslada, retiene o recauda, al poder enterarlo, en ocasiones, hasta treinta días después de haberlo percibido del afectado.

Sin embargo, predominan los efectos negativos sobre los

(3) H. Sommers, "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional", p. 260, Ed. 1952

positivos, por lo que a este gravamen se le ha definido como "un impuesto odioso que se fija sobre los productos. . ." (4).

El impuesto indirecto debe ser objeto de amplios estudios sobre sus posibles efectos económicos, ya que al afectar situaciones o hechos reales el contribuyente casi nunca resulta el sujeto económico, salvo en los impuestos al consumo de la gasolina o de la energía eléctrica por ejemplo, por lo que es necesario saber hasta dónde llegarán sus efectos.

Pero aun en los impuestos al consumo de la gasolina y de la energía eléctrica, el sujeto económico puede resultar que no coincide con el sujeto jurídico.

Es en estos impuestos en donde más se experimenta la traslación hacia adelante o hacia atrás.

Pierden mucho de su efectividad, en períodos inflacionarios, cuando la cuota del impuesto está representada por una cantidad fija y ello obliga al legislador a continuas reformas para actualizarlos frente a la constante pérdida de valor de la moneda. En cambio, cuando el gravamen contiene como tasa un por ciento determinado, ésta sigue la suerte de la moneda.

Los impuestos indirectos con tasas diferenciales atendiendo al valor de la mercancía gravada son los que producen menos efectos perjudiciales, ya que afectan a los contribuyentes según su capacidad de gasto. En cambio, los impuestos indirectos con tasas fijas que atienden sólo a lo que se produce, se explota o se enajena, afectan más al que menos tiene y el importe de su traslación varía de un contribuyente a otro, según el costo de producción del artículo afectado.

Por ejemplo: un impuesto a la producción de vinos nacionales con tasa de \$1.00 por litro, no produce el mismo impacto en aquellos contribuyentes que lo elaboran a un costo de \$10.00, \$20.00 o \$30.00 litro, pues para el primero significa un impacto del 10%, para el segundo del 5% y para el tercero

(4) Dr. Johnson, lexicógrafo inglés, citado por H. Sommers.

3.3%, por lo que en ocasiones un producto de baja calidad pero de elevado gasto en publicidad, provoca que compita en precio con otro producto de mejor calidad pero con mayor costo de elaboración.

El impuesto indirecto alcanza mayor número de sujetos económicos que el directo y puede considerarse de igual rendimiento, ya que mientras este último no grava al que carece de capacidad contributiva aquél sí, pues atiende al consumo.

Se considera que el consumo de los artículos no necesarios para la existencia del hombre son "consumos voluntarios y ofrecen capacidad contributiva" (5). Sin embargo, si el consumo de artículos suntuarios muestran gran capacidad contributiva, el gravarlos con tasas elevadas puede desalentar su adquisición y cerrar fuentes de trabajo. Interesante es precisar hasta qué punto llega el consumo de estas personas, hasta qué nivel de impuestos están dispuestos a soportar, pues excedido del mismo el elevado gravamen se vuelve contra el propio fisco.

Se señala que el impuesto indirecto no debe ser elástico, o sea, "contraerse fácilmente con el aumento del precio" (6), pues ello obligaría al legislador a continuas reformas para actualizar la cuota del impuesto frente a la pérdida de valor de la moneda. También se precisa que "deben ser capaces de desarrollo, a fin de que con el aumento de la población y de la riqueza crezca espontáneamente el producido del impuesto" (7).

En los últimos seis años se han incrementado en forma notable buen número de impuestos indirectos y la reacción de los sujetos económicos ha sido contraria a la esperada, pues se ha incrementado el consumo de bienes no necesarios y en cambio se observa la contracción en bienes necesarios, tales como para el vestuario o mejoría en la vivienda. Los centros vacacionales en períodos de descanso o de "puente", están total-

(5) Pantaleoni y Gobbi, citados por Griziotti.

(6) Griziotti, obra citada.

(7) Griziotti, obra citada.

mente colmados. Cómo explicarnos esta curiosa reacción. Quizá la explicación se encuentre en la necesidad de gastar antes de que los precios suban o bien deshacerse de la moneda que está frente a constantes pérdidas de valor.

Para Due (8) los impuestos indirectos pueden producir las siguientes consecuencias:

a). — Afectan más a las familias que gastan porcentajes elevados de sus ingresos. v.gr.: Una familia que percibe lo necesario para vivir con cierto decoro, al tener que erogar todo o casi todo para vivir, le afecta más el impuesto indirecto que a aquella que sólo utiliza una parte de sus rentas para ello. La primera no tiene margen de ahorro, la segunda sí.

b). — El impuesto indirecto tiende a fomentar el ahorro vía disminución del consumo del bien o servicio gravado o a la búsqueda de sustitutos no gravados. ¿Pero al que vive al día, puede hablársele de que el impuesto lo alentará a ahorrar?

c). — “En los impuestos indirectos puede ser importante la ilusión monetaria”. A pesar del alza de los impuestos indirectos, los individuos tienden a seguir gastando las mismas sumas aun cuando no ya realizando los mismos consumos.

Ventajas y desventajas de los impuestos indirectos. — Para Due (9) las ventajas de los impuestos indirectos, son:

a). — Proporcionar grandes caudales de ingresos públicos;

b). — Pueden restringir el consumo de artículos suntuarios más efectivamente que los impuestos directos — recuérdese el efecto que la tasa especial del 30% del impuesto sobre ingresos mercantiles produjo en la industria de la joyería fina — ;

c). — Pueden utilizarse para restringir la importación de bienes no necesarios para el desarrollo de la economía del país, contribuyendo ello a cuidar la reserva de divisas;

(8) Obra citada, p. 59.

(9) Obra citada, p. 76.

d). — Es más sencillo la administración y control de estos impuestos, que en tratándose de los directos;

e). — Proporcionan un efecto distributivo más equitativo de la tributación, al obligar a pagar más por artículos suntuarios;

f). — Pueden ser menos dañinos para los incentivos que los impuestos directos.

Como principales desventajas de los impuestos indirectos, se señalan:

a). — Su mayor debilidad es su incapacidad para incidir sobre las grandes concentraciones de ingresos y riqueza, lo que hacen con mayor efectividad los impuestos directos.

b). — “Pueden desempeñar un papel más adecuado en los países caracterizados por una distribución de la riqueza y de la renta relativamente igualitaria, que en aquellos que tengan disparidades evidentes”.

c). — Pueden distorsionar la organización de los factores de la producción, con la siguiente pérdida de eficiencia en ésta.

d). — Pueden originar excesos de gravamen sobre el consumidor y discriminar las familias en base a sus preferencias.

e). — Ofrecen menos posibilidades para influir sobre la dirección de la inversión de capital y el empleo del ahorro, en lo cual sí puede influir el impuesto sobre la renta.

f). — Existe el peligro, por ejemplo en los impuestos aduanales, que originen una pérdida de eficiencia.

La imposición atendiendo al gasto. — Hoy hay fuertes partidarios de gravar más al gasto, al consumo, que al ingreso, a la utilidad, siendo su principal partidario Nikolás Kaldor.

Los partidarios de los impuestos al consumo, expresan que hay justicia tributaria cuando se grava a la persona atendiendo al gasto que realiza y no atendiendo al ingreso que percibe.

“El nivel de vida directo e inmediato de una persona depende del volumen de su consumo; cuando ahorra para consumir luego, será gravado en la época del último consumo. Si una persona por lo general consume los ahorros acumulados o heredados con anterioridad, los principios de equidad exigen que efectúe una contribución corriente al gobierno sobre la base de dicho gasto, especialmente en períodos de aguda escasez y presiones inflacionarias” (10).

Los partidarios del impuesto al gasto, nos señalan las siguientes ventajas del mismo:

a). — Alienta el ahorro.

b). — Alienta la inversión al no gravar los beneficios que se ahorran y elimina el castigo a los incentivos.

c). — Tiene menores efectos adversos sobre los incentivos para el trabajo.

d). — Se eliminaría el impuesto a las sociedades, “pero se gravarían las utilidades distribuidas; cuando fuesen gastados por los beneficiarios. . .”

e). — Permite una acción preventiva contra la inflación.

Como desventaja del impuesto al gasto, se señalan:

a). — Discrimina en favor de quienes ahorran gran parte de su ingreso.

b). — Tiene grandes defectos en períodos de recesión.

(10) John F. Due. “Análisis Económicos de los Impuestos”, p. 248, Ed. 1961.

c). -- No es de administración sencilla y capaz de alcanzar plenamente las ventajas del impuesto sobre la renta.

Sólo en la India existe este impuesto, como resultado de un estudio impositivo que al gobierno de dicho país hizo Kaldor. Para fines de 1957, sólo 8,000 contribuyentes resultaban afectados por el impuesto.

Clasificación de los impuestos indirectos en México. — En los términos de nuestra Ley de Ingresos de la Federación para 1977, los impuestos indirectos, son:

a). — Impuestos relacionados con la explotación de recursos naturales, que son nueve;

b). — Impuestos a las industrias y sobre la producción y comercio, a la tenencia o uso de bienes y a servicios industriales que son como treinta y siete;

c). — Impuesto sobre ingresos mercantiles;

d). — Impuesto del timbre;

e). — Impuestos sobre primas recibidas por instituciones de Seguros; y

f). — Impuestos para campañas sanitarias, prevención y erradicación.

CAPITULO X

IMPUESTOS GENERALES A LAS VENTAS

Introducción. — Existen cinco impuestos generales a las ventas, que son: impuesto a las ventas del productor y distribuidor de mercancía importada o en la fase de fabricación; impuesto a las ventas del mayorista o en la fase de ventas al por mayor; impuesto a las ventas del minorista o detallista o ventas al por menor; impuesto a las transacciones o sobre el volumen de ventas, e impuesto al valor agregado o añadido.

El primero lo mantiene en vigor el gobierno federal canadiense; el segundo, el gobierno australiano y hasta antes de incorporarse al Mercado Común Europeo, Inglaterra; el tercero, la casi totalidad de las entidades federativas norteamericanas; el cuarto, el fisco federal mexicano y hasta antes de incorporarse al Mercado Común Europeo, Alemania Federal; y el quinto, todos los países que constituyen el Mercado Común Europeo y buen número de países latinoamericanos, como resultado de las recomendaciones de instituciones internacionales para que modernicen sus sistemas tributarios y los hagan descansar más en la imposición indirecta.

La doctrina considera que el más detestable de los cinco impuestos, desde el punto de vista económico, es el de las tran-

sacciones o sobre el volumen de ventas, ya que influye extraordinariamente en el costo final del artículo.

Aspectos interesantes del impuesto general a las ventas. — El impuesto general a las ventas ha sido objeto de extensos estudios que lo vienen a justificar, no obstante las objeciones que al mismo se le hacen, sobre todo a quienes más favorece, etc.

La justificación de este impuesto, se respalda en lo siguiente: .

a). — Permite que parte de la tributación descansa en el gasto y no sobre los ingresos;

b). — Le afecta al sujeto económico en atención al consumo que realiza;

c). — Tiene grandes ventajas administrativas frente al impuesto sobre la renta;

d). — Grava a personas que escapan del impuesto sobre la renta — aquellas que para efecto de este impuesto carecen de capacidad contributiva — ;

e). — Imposibilidad o mejor estaría decir, dificultad para las entidades federativas de establecer un impuesto sobre la renta;

f). — Es recomendable su utilización en países cuyos contribuyentes tienen un bajo concepto de la obligación de tributar, en que los medios de fiscalización dejan mucho que desear y los sistemas de registro son inadecuados.

g). — Son de gran utilidad para desalentar los consumos considerados como suntuarios.

Las principales objeciones que a este impuesto se le hace, son:

a). — Tienen mayores efectos sobre el consumo que el impuesto sobre la renta;

b). — Castiga a la inversión;

c). — Es inequitativo porque favorece a los que ahorran y afecta más al que carece de recursos en exceso de los que necesita para subsistir;

d). — Favorece a quienes gastan en rubros no gravados — viajes al exterior, alquileres de departamentos costosos —;

e). — Discrimina en contra de aquellas personas obligadas a gastar en conceptos gravados más que otras — familias numerosas vs. familias pequeñas —.

Impuesto a las ventas de los productores (1). — Este impuesto tiene como objeto gravar la mercancía en la fase de su producción, y la distribución de primera mano de mercancía importada, aun cuando algunos países lo aplican a toda importación sin distinguir si el introductor es empresario o no. Los servicios no forman parte del objeto de este gravamen.

Recae sobre la venta de los productores y su tasa generalmente es del 8 al 10%, que se traslada hacia adelante. Es importante en este impuesto precisar el concepto de producción, manufactura o fabricación, incluyendo todo mezclado, montaje o ensamble.

Se atenúa la tasa del impuesto en tratándose de ventas del productor a los minoristas o los consumidores finales.

Para evitar la doble imposición se exceptúan del pago del impuesto las ventas de productores a productores, salvo excepciones; extensión que se otorga también a las ventas de materias primas; de artículos de consumo industrial, de maquinaria agrícola, de combustibles y energéticos, de materiales de construcción, de productos alimenticios de primera necesi-

(1) En vigor en Canadá, Argentina, etc.

dad, de limitado número de productos medicinales, de libros y artículos educativos.

La estructura general de este impuesto es similar al de transacciones o de ingresos mercantiles nuestro, pero con un número inferior de contribuyentes a controlar comparado con el resto de los impuestos generales a las ventas.

Impuesto a las ventas de los mayoristas (2). — Este impuesto tiene por objeto la última transacción al por mayor o venta al minorista o detallista y la importación.

Hay diversas tasas que van del 2.5% hasta en ocasiones al 125% del precio de venta, consecuencias de que las mercancías se agrupan en diversas categorías y deseo de desalentar el empleo o consumo de ciertos bienes y favorecer la exportación.

Se excluyen de la tributación todos los bienes de producción; ciertas categorías de bienes, como los alimenticios de primera necesidad.

Se critica este impuesto expresándose que favorece a las grandes cadenas comerciales, altamente integradas, en perjuicio del resto de los mayoristas, cuya intervención encarece el precio de venta y cuyos volúmenes de compras no pueden competir con el de aquellas.

Este impuesto tiene un mayor número de contribuyentes a controlar que el primero y se paga mediante declaración.

Impuesto a las ventas del minorista o detallista. — El objeto de este impuesto es gravar sólo las ventas que el detallista haga al consumidor final, salvo cuando el mayorista o detallista se conviertan en consumidores finales se grava entonces las ventas del fabricante y del mayorista.

Es de tasa única y pequeña — en las entidades federativas

(2) En vigor en algunos estados de la India, en Suiza, Nueva Zelanda, Irlanda, etc.

norteamericanas va del 3 al 7% — . Por lo tanto, al ser de tasa uniforme, es fácil de aplicar.

Como grava la última operación, evita la traslación acumulativa; se aplica a precios reales de venta; hay traslación expresa; los cambios de la tasa producen menos efectos perturbadores, que en los dos anteriores impuestos.

Comparado con los impuestos al fabricante y mayorista, tiene mayor número de contribuyentes a controlar, formado esencialmente por un extraordinario núcleo de empresas pequeñas.

Su principal ventaja reside en el hecho de que el consumidor final se percata de que él es el que cubre en definitiva el gravamen, por lo que no siente simpatía por el empresario que defrauda al fisco.

Hay pocas exenciones y la estructura de este impuesto es similar al de transacciones.

Impuesto a las transacciones o sobre el volumen de ventas. — Este impuesto que los franceses denominan “en cascada”, los norteamericanos “piramidal” y que también recibe el nombre de “etapas múltiples”, “. . . es un impuesto sobre todas las transacciones en todas las etapas de la negociación de una mercadería” (3).

Para Due, este impuesto “. . . resulta sumamente atractivo para los gobiernos, que muchas veces han seguido este camino hasta el desastre. Una vez que llegan a depender del impuesto, huir de él resulta difícil, porque todo cambio hacia un impuesto de fase única exige un tipo mucho mayor, paso difícil de dar política y, quizás, administrativamente” (4).

La crítica deriva del hecho de que el impuesto se va aplicando en todas las operaciones que se hacen con un bien hasta

(3) Dr. Jorach, “Curso Superior de Derecho Tributario”, Tomo 1, p. 52, Ed. 1958.

(4) J. F. Due, “Impuestos Indirectos”, p. 263.

llegar a manos del consumidor final, por lo que el precio final del mismo puede llevar incorporado dos, tres o más veces la tasa impositiva. Que esto influye negativamente en el costo final del producto.

Para atenuar este llamado efecto de "cascada", ciertos mayoristas están sujetos en nuestra ley a una base impositiva menor que el resto de los contribuyentes, así como el ingreso gravable de determinadas mercancías.

Las principales Críticas que se le hacen a este impuesto, son (5):

a). — Discrimina severamente contra las empresas no integradas;

b). — Torna prohibitiva la subcontratación en la industria;

c). — Estimula la integración;

d). — Favorece a las grandes empresas a costa de las pequeñas;

e). — Debe controlarse a todos los contribuyentes, sin tomar en cuenta su importancia económica, etc.;

f). — Es de administración sencilla cuando es de tasa uniforme, pero complicado cuando pierde esta condición. "El gravamen a las transacciones es muy simple mientras es completamente uniforme; cuando pierde tal condición se vuelve más complejo para manejar que un impuesto sobre una sola etapa. A pesar de las dificultades, . . . otros países continúan empleando el impuesto debido a las objeciones políticas de mayores tasas que requiere la utilización de un impuesto aplicado a una sola etapa" (6).

(5) J. F. Due, "Análisis Económicos de los Impuestos", p. 298.

(6) J. F. Due, "Análisis Económicos de los Impuestos", p. 297.

Como ventajas, se le señalan (7):

a). — Posee una menor tasa comparado con los impuestos de una sola etapa;

b). — Tiene un elevado número de contribuyentes;

c). — Permite mayor número de exenciones que los demás impuestos generales.

Este impuesto es el que agrupa al mayor número de contribuyentes, comparado con los tres anteriores, siendo su estructura casi similar al de la fase de ventas de los productores o de los minoristas.

Impuesto al valor agregado o añadido. — Este impuesto parece tener su origen en la doctrina alemana, al proponer su adopción Von Siemens al gobierno alemán. Sin embargo, se utilizó por primera vez y en forma muy modificada por el Estado de Michigan en 1935, denominándosele Business Activities Tax (BAT), eliminándose en 1967.

Francia lo incorporó en su legislación en 1954/55 y por el grueso de los países miembros del Mercado Común Europeo en 1967.

Estos países lo adoptaron para lograr dos metas: 1) Armonizar los sistemas fiscales de los países miembros y 2) Permitir que los países miembros incrementaran sus ingresos de manera sustancial sin aumentar el costo de las exportaciones y sin eximir a las importaciones de quedar gravados en igual forma que los productos nacionales (8).

Hay tres tipos de impuestos al valor agregado, denominados (9):

(7) J. F. Due, obra citada, pp. 297 y 298.

(8) What you should know about the Value Added Tax, Cambridge Research Institute, edición 1973.

(9) What you should know about the Value Added Tax, Cambridge Research Institute, edición 1973.

- a). — De consumo,
- b). — De ingresos,
- c). — De producto-bruto.

En el de consumo el I.V.A. que se paga en todas las adquisiciones, incluyendo las de bienes de capital, se deduce o acredita del I.V.A. trasladado en las ventas. Este impuesto es sencillo porque permite que todas las adquisiciones se traten igual.

En el de ingresos el I.V.A. pagado en las adquisiciones de bienes de capital se amortiza durante la vida legal de esos bienes y se acredita en contra del I.V.A. trasladado en las ventas durante la vida de esos bienes. A éste se le denomina "tipo de ingreso" porque su base económica es el ingreso neto nacional, esto es, consumo más inversión menos depreciación.

En el de "producto bruto" no se autoriza la deducción del I.V.A. cubierto en la adquisición de bienes de capital —sea inmediata o por depreciación—. La base económica de este I.V.A. es el producto nacional bruto, esto es consumo mas inversión.

El I.V.A. es el tributo que se traslada sobre el valor total de las ventas, otorgando el derecho de deducir o de acreditar el I.V.A. cubierto en las adquisiciones. También se define como el impuesto que se aplica sobre la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta, que es el valor que el contribuyente ha añadido a la mercancía que ahora revende.

Se considera que este impuesto elimina los males del impuesto a las transacciones o sobre el volumen de ventas, por cuanto que la tasa impositiva sólo se aplica sobre el valor de lo agregado por el contribuyente y no sobre el valor total de la operación. Como el contribuyente tiene el derecho de acreditar en contra del impuesto a pagar el monto del que a su vez se le trasladó cuando fue adquirente de lo que transformó o revendió, el impuesto jamás influye en el costo del artículo. El

único que sufre los efectos económicos del impuesto es el consumidor final, que no tiene a quien trasladarlo y por consiguiente derecho a acreditar cantidad alguna.

Con tal motivo se le considera de una sola etapa, como los tres primeros, con múltiples puntos de recaudación.

Se considera que el impuesto del tributo se difunde más y se le asigna como importante ventaja de que facilita la fiscalización de las empresas, ya que las deducciones o acreditamientos declarados por una firma denuncian el impuesto pagado por otras.

Se reconoce, sin embargo, que tiene igual número de contribuyentes que el de transacciones o sobre el volumen de ventas; mayores complicaciones de recaudación; requiere de elevada preparación por parte del contribuyente y de la contratación de personal calificado para su manejo; así como de la existencia de tasas diferenciales, para compensar su menor base gravable en tratándose de consumos reputados suntuarios.

Es un impuesto también de “cascada” pero con el derecho del contribuyente de recuperar el impuesto que se le trasladó cuando fue adquirente o consumidor, lo que hace que tenga tasas mucho mayores que el de transacciones.

Hay tres formas de atenuar el impuesto del valor agregado: a través de las exenciones, de las tasas múltiples y de bases reducidas.

Atendiendo a la clase de productos, de servicios, de contribuyentes y de etapas del proceso de producción-distribución, las exenciones se clasifican en:

a).—Universales, todo lo concerniente a las exportaciones.

b).—Políticas, las que se otorgan en favor de los periódicos y revistas.

c). — Sociales, las que se conceden en favor de las medicinas y atención médica y dental.

d). — De simplicidad administrativa, en favor de los contribuyentes menores.

Hay otras exenciones que se otorgan por la dificultad en la aplicación del concepto de valor agregado en áreas de ciertos servicios, como de las instituciones de crédito.

El problema de los contribuyentes exentos radica en que no pueden recobrar el impuesto que se trasladó cuando la adquisición de las materias primas está gravada. En Alemania Oriental este problema se resuelve al permitir al contribuyente exento la opción de renunciar a la exención.

La utilización de tasas múltiples es con el objeto de aligerar el impacto del gravamen sobre bienes de primera necesidad, de consumo generalizado o para imponer fuerte tributación en la adquisición de bienes reputados como suntuarios, pero la existencia de diversas tasas incrementa el costo de cumplimiento al contribuyente.

Por último, la reducción de la base del impuesto evita injusticias o graves consecuencias en la aplicación del mismo. En el I. V. A. sueco la enajenación de nuevos edificios tiene como base gravable el 60% de su valor real, con el fin de eliminar discriminaciones entre enajenación de edificios construidos antes y después del I. V. A.

Si las exenciones o las bases reducidas son excesivas, ello perjudica a la recaudación y obliga a incrementar el resto de las tasas.

Para minimizar o atenuar, hasta donde sea posible, los efectos perturbadores de este impuesto, se recomienda:

a). — La introducción del I. V. A. durante un período de estabilización de precios y salarios.

b). — La introducción del I.V.A. como sustituto, sin buscar incrementar la recaudación.

c). — La gravación de los mismos bienes y sujetos del impuesto que se deroga.

d). — Estrecha cooperación entre las autoridades hacendarias y los organismos de contribuyentes, para evitar incrementos de los precios.

CAPITULO XI

DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS

Introducción. — Se ha dicho que un problema que aflige al responsable al dirigir la política tributaria a seguir, en materia de impuestos, es decidir cuál es el sistema que debe predominar: impuestos directos o impuestos indirectos.

Ya hemos visto como nuestro legislador quiso inclinarse porque el peso de la tributación descansase en los directos y a los pocos años cambió de parecer. Y esto se ha debido, a la orientación que la doctrina extranjera sugiere para los países en vía de desarrollo: no graven su capital y den preferencia a la imposición indirecta. Pero también podemos agregar a que la hacienda pública federal mexicana espera que los impuestos, de la naturaleza que sean, produzcan por sí mismo, pues la labor de fiscalización que ha desarrollado ha sido casi nula y la que se ha llevado a cabo causa tristeza por sus resultados tan pobres.

Hay muchas clasificaciones de impuestos, pero la más importante es la que se menciona al inicio de este capítulo.

Sus corrientes — Hay dos corrientes que tratan de explicarnos cuándo estamos en presencia de un impuesto directo y cuándo en presencia de un indirecto.

La más antigua y que aún predomina, es la que nos dice que los impuestos directos no son trasladables por el contribuyente y que los indirectos sí.

Sin embargo, la doctrina parece que se unifica frente a la nueva corriente que nos dice que el impuesto directo grava situaciones que no son reales, sino hipotéticas, como lo es la utilidad fiscal y en cambio los indirectos gravan situaciones reales y concretas, como lo es la producción, la enajenación, el consumo, la importación, la exportación, el envasamiento, el ensamble, etc.

Esta segunda corriente apoya su posición con estudios que diversos gobiernos han llevado a cabo para observar si es cierto que los impuestos directos son trasladables; estudios que han confirmado que sí lo son (1).

Clasificación de los impuestos directos. — Al igual que los impuestos indirectos, los impuestos directos se dividen también en generales y especiales, pero a diferencia de los indirectos en que todos son reales, los directos se clasifican en reales y personales.

Los impuestos directos generales pueden separarse en tres grandes grupos: los reales, los personales y los de carácter mixto. Los impuestos directos especiales en reales y personales.

El impuesto directo real es el que atiende al origen del ingreso o fuente impositiva para gravar al sujeto; el impuesto directo personal es el que atiende a calidades y atributos del sujeto, y el impuesto directo mixto es el que atiende tanto a lo que grava como a calidades y atributos del sujeto.

(1) Sommers cita la labor del Comité Colwyn en Inglaterra que llegó a la conclusión de que el impuesto sobre la renta sí puede ser trasladado. En él cita la declaración de la Asociación Británica de Cámaras de Comercio, que sostuvo que el comerciante "a menudo toma en cuenta, cuando menos indirectamente, la cantidad del impuesto sobre la renta que tendrá que pagar, y, si las condiciones del mercado lo permiten, fija sus precios a un nivel tal que le produzca el ingreso neto mínimo que desea obtener o que efectivamente necesita".

Los impuestos directos generales están representados por el de la renta; los impuestos directos especiales, el personal, por los de herencia y legados y de donaciones, y real, por el de lotería, rifas y juegos permitidos.

Características del impuesto real, personal y mixto. — Se tiene como principales características de uno y de otro impuesto, las siguientes:

a). — El real puede separar en categorías el ingreso del contribuyente y gravarlos por separado; el personal exige la acumulación de todos los ingresos provengan de donde provengan.

b). — El real, al señalar deducciones, lo hace con vista a la fuente de ingreso; el personal las acepta atendiendo a la fuente y al contribuyente.

c). — El real, al desatenderse del contribuyente, sigue a los bienes que producen lo que grava; el personal, se desatiende de los bienes y sólo sigue al contribuyente.

d). — El real, señala como domicilio del contribuyente el lugar en donde se produce lo que grava; el personal, el domicilio del contribuyente.

e). — El real, establece exenciones atendiendo al ingreso; el personal las establece atendiendo al contribuyente.

f). — El real se desatiende de la capacidad contributiva del contribuyente; el personal no.

g). — El real, por consiguiente, no atiende al tren de vida del contribuyente; para el personal, ello es muy importante.

h). — El real no atiende a exclusiones de familia; el personal sí;

i). — El real grava por igual a la persona física y a la persona moral; el personal sólo grava a la persona física.

j). — El real acepta la retención en la fuente, el personal no.

k). — El real es de tasa uniforme, el personal de tarifa progresiva.

El mixto, para ciertos ingresos exige acumulación y para otros no; sólo admite deducciones de gastos realizados para la obtención del ingreso y personales para ciertos contribuyentes; hay responsabilidad objetiva; el domicilio lo es el lugar en donde se percibe lo que se grava y también en donde se reside; hay exenciones reales y personales, para ciertos contribuyentes atiende a su capacidad contributiva; hay retención en la fuente, y adopta la tarifa progresiva.

Efectos económicos en uno y otro impuesto. — Bien podemos señalar que el impuesto directo real es más benigno que el impuesto directo personal, ya que el primero, al separar las distintas actividades que puede realizar el contribuyente y gravarlas con tasas o tarifas diferentes, no produce en éste el mismo impacto económico que cuando se le obliga a acumular todos los rendimientos que le producen las distintas actividades que desarrolla y aplicarles una sola tasa o tarifa. Pero es más injusto por cuanto que no grava la verdadera capacidad económica del contribuyente.

Por ello la doctrina recomienda que cuando la obligación de tributar es pobre en el contribuyente, no debe darse el paso del impuesto directo real al impuesto directo personal.

Hasta diciembre de 1964 nuestro impuesto sobre la renta era eminentemente real y a partir de enero de 1965 se volvió mixto, al adoptar características del real y personal. Y es que no hay que olvidar que el concepto que de tributación tiene el grueso del contribuyente mexicano es aún pobre.

De lo expuesto se desprende que el impuesto directo personal contribuye más a la distribución de la riqueza en manos de los particulares que el directo real.

Además, al exigirse la acumulación de todos los ingresos y por ende de las ganancias que cada uno produce y aplicarse al total de ellas, previa deducción de exclusiones de familia y personales, una sola tarifa, ello puede provocar la salida de capitales hacia los países considerados como "oasis fiscales", en donde la tributación es nula o bien sumamente benigna.

Por ello, nuestra legislación no obliga a la acumulación de los intereses provenientes de valores de renta fija y aplica como tasa máxima una que es menor en un 55% de la que se aplica al profesionista o asalariado de elevados ingresos, porque con ello se busca: a). — Atraer al inversionista nacional y b). — Evitar la fuga de capitales.

Es injusto el tratamiento tributario que reciben los asalariados y profesionistas frente al inversionista en valores de renta fija, pero la política fiscal que con tasa máxima se busca, sin exigir la acumulación, es la de lograr que entren a la circulación de nuestra economía capitales que buena falta hacen ante la escasez de ellos en el mercado.

Bien puede sostenerse que el impuesto directo real contribuye a que el que más tenga, más siga poseyendo. Pero si con este impuesto o uno de carácter mixto se observa grave evasión por parte del contribuyente, más se acentuará si se pasa al directo personal.

Sin embargo, si el directo personal acepta como deducción todas las inversiones o adquisiciones que en bienes haga el contribuyente, indudablemente que ello activa la economía del país, aun cuando de momento el fisco sufra las consecuencias. Pero esto sólo será por un corto tiempo, ya que al enajenarse dichos bienes o adquirirse por sucesión el fisco verá reaparecer y con incremento en su valor las cantidades que se le sustrajeron en el pasado.

En el impuesto directo real predomina la retención en la fuente, lo que no se presenta en el impuesto directo personal. Esto es debido a que si se introduce en este gravamen la retención como en el pago de intereses, de dividendos o de salarios y

resulta que al final del ejercicio el afectado no resultó obligado al pago de cantidad alguna y aun cuando se le devuelva de inmediato lo retenido, de momento, al sufrir la retención, ve seriamente afectada su economía, y más cuando la moneda va perdiendo valor por inflación o la perdió por devaluación de la moneda.

El Congreso Norteamericano aceptó, durante la Segunda Guerra Mundial, por necesidades apremiantes del erario, que se introdujese la retención del impuesto sobre la renta a cargo de los asalariados, "conquista" ésta que el fisco norteamericano no ha perdido hasta la fecha, pero que al querer hacerla extensiva a los dividendos que perciben los accionistas, argumentando la dificultad de controlar a los varios millones de estos contribuyentes, el citado Congreso rechazó la reforma argumentando el daño que se haría al grueso de dichos contribuyentes que viven de esos ingresos y que en su mayoría no resultan contribuyentes por los que perciben. Que aun cuando se les devuelva de inmediato lo que se les retuviere, el daño que se les haría sería irreversible.

Es indudable que el impuesto directo real no imparte justicia tributaria, como el directo personal, pero es el más indicado cuando el concepto de tributar es pobre y hay, por consiguiente, bajo control de los ingresos que perciben los contribuyentes.

Nuestro legislador ha considerado que aún no es el momento de exigir a la persona física la acumulación de todos sus ingresos y en forma paulatina ha ido buscando dicha meta.

Pero lamentablemente lo ha hecho sin que previamente la hacienda pública vaya reduciendo la distancia entre lo que se percibe por el contribuyente y lo que éste declara al fisco. No ha habido una sensible disminución entre lo que se percibe y lo que se declara. Por ello, en los últimos cinco años, el fisco federal mexicano no ha podido captar siquiera el incremento de los ingresos provocado por el período inflacionario que hemos estado padeciendo y el crecimiento económico natural que tiene todo negocio.

La distribución de la riqueza a través del impuesto directo. — El impuesto directo real, personal o mixto, más importante es el impuesto sobre la renta y su principal carta de presentación es de que contribuye a una justa distribución de la riqueza en manos de los particulares. Que quien más percibe más impuesto pagará; que afecta más al rico que al pobre.

Sin embargo, el impuesto sobre la renta personal puede resultar que otorgue mayores ventajas para el que tiene riqueza que para el que no la tiene.

El artista o profesionista que invierte el grueso de sus ingresos excedentes, que es el resultado de deducir a los ingresos brutos el gasto normal de la actividad y los personales y de familias, puede escapar de tributar en forma sensible y en proporción menor que el asalariado de ingresos inferiores pero arriba del mínimo de subsistencia que no tiene ahorros o excedentes.

Para el empresario o el profesionista es deducible el gasto que realiza en un restaurante en que atiende un negocio, no así el importe de la comida que el asalariado lleva a su trabajo.

El empresario o el profesionista pueden deducir gastos que efectúa en sus vacaciones, con sólo acreditar que tiene relaciones de trabajo a donde acuerde descansar; el asalariado no.

Estos son sólo dos ejemplos de injusticias que el impuesto sobre la renta puede ocasionar entre quien tiene mucho y quien tiene poco; entre quien tiene derecho a deducciones y quien no tiene ese derecho.

Sin embargo, pretender restringir el gasto en restaurantes puede provocar una contracción en la industria restaurantera y desempleo, o en el mejor de los casos, no contratación de nueva mano de obra y por lo tanto deja de absorber la mano de obra que le corresponde de la que surge cada año.

Es la injusticia, ha dicho el Presidente Carter, de que el importe de tres martinis se deduzca como gasto y no así el importe del almuerzo que el trabajador lleva consigo.

Manifestaciones de capacidad contributiva según Griziotti. — Para este autor (2), “las manifestaciones de la capacidad contributiva en relación con la riqueza se observan en los momentos de la *adquisición*, de la *posesión*, del *gasto*, de la *producción* y de la *transferencia de la riqueza*.”

Expresa que el primer momento se presenta cuando *se adquiere la riqueza*, que es cuando el contribuyente se percata de que su patrimonio presente es mayor que al finalizar el ejercicio fiscal pasado, por lo que puede erogar sin afectar su pasado estado económico. El remanente es la renta neta y constituye una manifestación *directa* de la capacidad contributiva “y de ahí que se llamen directos los impuestos que la gravan”.

El segundo momento se presenta cuando por una sola ocasión se le grava al contribuyente su patrimonio, por lo que la capacidad contributiva es *indicada por la posesión de la riqueza*, lo cual constituye una manifestación inmediata de bienestar, de potencia económica y por lo tanto, una manifestación directa de capacidad contributiva.

En el tercer momento la capacidad contributiva se manifiesta por la *riqueza consumida* cuando dos contribuyentes, con igual ingreso, uno gasta más que el otro, “el gasto resulta una manifestación *indirecta* de la capacidad contributiva y por lo tanto el Estado grava, con los impuestos indirectos, más fuertemente al que más gasta”.

En el cuarto momento, la *producción* “se grava la riqueza por consideración de los gastos que sostiene la colectividad en favor de la producción”.

Por último, el momento de la *transferencia de la riqueza* “se grava la capacidad contributiva, que se presume es inhe-

(2) Benvenuto Griziotti, Principios de Ciencia de las Finanzas, p. 161, Ed. 1959

rente al intercambio, por la utilidad que lo ha determinado; o bien se busca alcanzar al productor o al consumidor. . . ., o se grava la capacidad contributiva que se manifiesta dando o recibiendo una liberalidad”.

De los impuestos directos en México. — En la legislación fiscal federal sólo existen como impuestos directos el de la renta y el de loterías, rifas y juegos permitidos, pues hace buen número de años se derogaron los de herencias y de donaciones, que hoy se han sustituido por el pago del impuesto del timbre al equipararse al contrato de compraventa la herencia o donación de bienes inmuebles.

El impuesto sobre la renta se encuentra constituido por el impuesto al ingreso global de las empresas y el impuesto al ingreso de las personas físicas, existiendo en el primero, para determinadas actividades comerciales, bases especiales de tributación que lo han convertido para ellas en impuesto indirecto, desnaturalizándose, con tal motivo, la imposición directa.

CAPITULO XII

DE LOS IMPUESTOS A LOS BENEFICIOS

Introducción. — Llama la atención el número de estudios de la materia, esencialmente economistas de países desarrollados, que por cuenta de organismos internacionales, como el de las Naciones Unidas, han realizado investigaciones sobre las finanzas públicas de los países en vías de desarrollo, sobre todo de Latinoamérica. Tal parece que en este último sector no hay elementos que permitan realizarlos y que tendría la ventaja de conocer la realidad que impera en sus países,

El desconocimiento de esa realidad nuestra hace que todo estudio hecho sobre bases técnicas arrojará conclusiones técnicas, acordes con la doctrina extranjera vigente en países desarrollados, imposible de implementarse en nuestros países por estar divorciados de una realidad que sólo nosotros conocemos y entendemos, pero que no podemos modificar de buenas a primeras con las medidas que sabemos cuáles son.

Todos esos estudios sobre las finanzas públicas de los países en vías de desarrollo coinciden en señalar que el bajo nivel de vida económica que en éstos se observa, va de la mano con las grandes inequidades en la distribución de los ingresos y en la distribución de la propiedad.

También coinciden en señalar en que debe darse prelación a la imposición indirecta sobre la directa; que de ser posible se elimine la imposición sobre los rendimientos, con el objeto de que éstos puedan contribuir al desenvolvimiento de la economía empresarial.

Sin embargo, algunos coinciden en que la incidencia de la imposición directa no es tan dañina como parece desprenderse a primera vista, ya que aplicada en el lugar indicado y con tasas bajas puede no lastimar la formación de capital privado durante las primeras fases de su desenvolvimiento.

La imposición sobre los rendimientos. — En los últimos veinte años los rendimientos de las empresas en México se han visto sujetos a las mismas tasas impositivas, incorporándose al impuesto corporativo sobre la renta mexicano numerosos incentivos para la reinversión de los rendimientos, así como disposiciones tendientes a ayudar a las reposiciones de los bienes de capital y para retirarse de las zonas densamente industrializadas.

Fuerte oposición se ha observado de los grupos económicos importantes del país para que no se les modifique en su perjuicio la imposición directa y sí en cambio piden se incorporen las novedades que pueden contribuir a su mayor crecimiento, a cambio de lo cual poca resistencia oponen al aumento de la imposición indirecta.

Si a lo anterior agregamos que para la administración hacendaria es más sencillo controlar los impuestos indirectos, salvo el del valor agregado, que los impuestos directos e inclusive es seguro el incremento que aquellos ofrecen con sólo modificar las tasas existentes, comparada con el de estos últimos, se concluye que todo ello ha venido a contribuir a que cada día la riqueza se concentre en pocas manos.

Además, en la mayoría de los países latinoamericanos aún no se da el paso definitivo hacia el impuesto sobre la renta personal, otorgándose un tratamiento diferencial a los distintos tipos de ingresos que el contribuyente percibe. Esto es con

el objeto de no ahuyentar al capital hacia países considerados como paraísos fiscales, pues aún el contribuyente latinoamericano no se encuentra muy convencido de que debe pagar impuestos sobre los beneficios que obtiene en el país en que vive. Prefiere los indirectos que traslada hacia adelante y que no le merman sus ganancias, amén de que pueden venir a engrosar éstas al no enterarlos correctamente al fisco.

El problema de muchos países latinoamericanos se encuentra en que la riqueza de los mismos pertenecen a unas cuantas familias, que son las que influyen en el tipo de contribución que debe imperar y, sobre todo, que no se les moleste con impuestos que vengán a reducir su "patrimonio". Si a esto agregamos el problema humano que aquejan a la mayoría de esos países, encontramos contribuyentes a los cuales es imposible exigirles el pago correcto de los impuestos a los rendimientos.

Cómo explicar el origen de esas extraordinarias fortunas que surgen en cada período de gobierno. Si a todo esto añadimos que es difícil encontrar a un contribuyente importante que carezca de protección oficial o de "influyentismo" en las esferas gubernamentales, los impuestos directos sólo se satisfacen por aquellos que, cosa rara, están conscientes de cuál debe ser su comportamiento, no obstante que observan enriquecimientos ilícitos difícil de ocultar y que las autoridades hacendarias no molestan.

Condiciones para una adecuada tributación a los rendimientos. — Para el Dr. Richard Goode, miembro de la Misión de Asistencia Técnica para Bolivia de las Naciones Unidas, son condiciones para una adecuada tributación directa o a los rendimientos, que generalmente están ausentes en las economías subdesarrolladas, las siguientes (1):

a). — "La existencia de una economía predominantemente monetaria".

(1) Citado por Paul A. M. Van Philips, "Public Finance and Less Developed Economy", p. 124, Ed. 1957.

b). — “Un elevado nivel de alfabetismo entre los contribuyentes”. Para Goode ésta es una condición que ayuda aun cuando no estrictamente. Algún grado de educación se requiere con el objeto de que la gente esté en aptitud de reclamar devoluciones y favorecerse con las exenciones.

De acuerdo en que el grueso del campesino e indígena que cada semana acude a su pueblo para vender lo que ha cosechado o elaborado no sabe leer o escribir, pero su importancia económica para ser considerados como contribuyentes es mínima por no decir nula. Lamentablemente son objeto de exacciones por personal oficial, municipal o estatal, que sí saben leer y escribir y que no pagan impuestos por los ingresos que de esas personas obtienen.

Hay buen número de contribuyentes que han tenido un éxito extraordinario como hombres de negocios y que no cursaron siquiera la escuela primaria. Sin embargo, si no pagan correctamente sus impuestos no es por falta de preparación y de educación sino porque dentro de sus facultades excepcionales, que para los negocios los dotó la naturaleza, se encuentra el percatarse que los impuestos no pagados ayudan a sus gastos personales o de familia, o para hacer crecer sus negocios.

Si el profesionista es el contribuyente más preparado y educado, ¿por qué está catalogado entre los grandes omisos en todos los países, desarrollados o en vías de desarrollo?

Indudablemente que en los países en que los contribuyentes tienen un elevado concepto de la obligación de tributar, la preparación y educación les servirá para evitar que el fisco obtenga de ellos prestaciones que no están obligados a enterar o a enterar en exceso de lo que la ley establece. Pero cuando no existe tal concepto en el grueso de los contribuyentes y los más preparados son los más omisos, esta condición que señala Goode es secundaria pero no esencial.

c). — “Existencia de registros contables que sean confiables y estén llevados con honestidad es otra prosaica pero muy importante condición para una satisfactoria tributación

de renta". Para Goode y Philips, el grueso del hombre de empresa en Latinoamérica ni lleva libros ni mantiene contabilidad de costos con algún grado de eficiencia. El empresario no está consciente de la importancia de una buena administración para una eficiente producción.

En México, las empresas con ingresos anuales de millón y medio a diez millones de pesos están consideradas como contribuyentes medianos y la mayoría de ellas llevan como responsables de su contabilidad, salvo excepciones, a personas que a lo sumo tienen la categoría de tenedor de libros. Son empresas que están a merced de los grandes grupos industriales, por lo que la situación económica de ellas es precaria y por lo tanto, no están en condiciones de contratar a verdaderos profesionales de la contabilidad.

Hay zonas del país en que en un área geográfica de doscientos kilómetros no se encuentra un contador público.

Inclusive hay empresas importantes que si con el fisco no se producen con corrección, ningún interés tienen en llevar con limpieza su contabilidad pues ésta los denunciaría.

Es de reconocerse que hay contribuyentes que iniciándose como menores y que fueron creciendo hasta llegar a estar considerados entre los principales de su giro, siguen pensando en que no debe distraerse personal para labores que no sean de ventas. Les molesta ver un departamento de contabilidad con cinco o más empleados.

También es cierto que existen empresarios que llevan elementales sistemas de costos, casi a ojo de buen cubero, que les impiden percatarse de que no ganan lo que creen que ganan en la producción de ciertos bienes y en otros obtienen utilidades superiores a los que creen percibir. Un buen sistema de costos, respaldado por una contabilidad llevada con eficiencia y honestidad, contribuye al crecimiento sano de las empresas, pero también al pago correcto de los impuestos.

d). — "Un cuarto requerimiento para una satisfactoria tri-

butación en renta se encuentra en el cumplimiento voluntario de parte de los contribuyentes. Esto es, nos dice Philips, lo que se llama sentido de responsabilidad tributaria. No es que se diga, agrega él, "amamos a los impuestos", simplemente que se demuestre que la evasión de los impuestos no encuentra respaldo moral alguno.

Según Philips, hay contribuyentes que no reparan en decir que han tenido éxito en evadir sus impuestos, sino que hasta platican las técnicas que han seguido. Creo que esto no se observa en México pues nuestro contribuyente omiso importante no hace gala de ello, pues teme que llegue a oídos del fisco. Lo que sí se observa es que cuando el fisco mexicano descubre a un omiso importante, el resto de los que lo rodean que se encuentran en su misma situación se contraen para que no se repare en ellos y le desean suerte al visitado.

Sólo cuando se percatan de que el fisco está siguiendo un procedimiento de fiscalización que parece alcanzará a todos los importantes de una zona o giro, procuran unirse y buscar una solución conjunta.

Pero, hoy en día, la evasión impositiva es un problema que afecta seriamente hasta a la economía de los países desarrollados. Recientemente el Presidente de Francia consideró que el fraude fiscal en su país se ha convertido en una plaga social; y la evasión que hoy se observa en los contribuyentes suecos, considerados en el pasado como modelos a seguir, le cuesta al erario una pérdida equivalente al 10 o 15% del presupuesto nacional.

Por ello se recomienda, ante las limitaciones del fisco, el estimular el sentido de responsabilidad fiscal, que difícilmente podrá inculcarse en poco tiempo y sobre todo en aquellos países en que sus contribuyentes tienen un bajo concepto de la obligación de tributar.

e).—“El ambiente más favorable para una tributación progresiva parece encontrarse en una libre democracia política. En muchos países subdesarrollados los grupos pode-

rosos tienen la suficiente fuerza política para detener medidas impositivas que amenazan su situación”.

Tenemos cerca de veinte años en que los sectores económicamente poderosos, salvo casos de excepción — creación del impuesto sobre utilidades brutas extraordinarias pero que sólo tuvo vigencia de dos años—, han evitado que se les modifique la imposición directa y a cambio de esto han apoyado toda creación de nuevas o mayores tasas en tratándose de impuestos indirectos (2). El que tiene está creciendo a expensas del que nada tiene; éste, digamos, subsidia el crecimiento del capital y debe conformarse que con su sacrificio surjan nuevos negocios o crezcan los existentes, pero sin derecho a participar en ese crecimiento más que a través de los empleos que se generan.

f). — “Una administración eficiente y honesta se requiere para cualquier impuesto, pero un mínimo de mejor calidad se requiere para los impuestos sobre la renta”.

Eficiencia y honestidad deben ir de la mano. Cuántas veces se ha pensado que es mejor un funcionario capaz aun cuando deshonesto, que uno honesto pero incapaz. Este no resuelve los problemas de nadie y aquél el de los tres: los del contribuyente, los del fisco y los propios.

Hay que reconocerse que salvo excepciones, la inmoralidad oficial afecta más a los países en vía de desarrollo. El ejemplo para un buen comportamiento del personal hacendario debe venir de las cabezas. Exigir honestidad a los de abajo sin conculcar ésto con el ejemplo por parte de los superiores, es hablar en el desierto.

(2) De entrar en vigor en México la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en enero de 1980, se escucharán voces de funcionarios oficiales, y de directivos industriales y comerciantes que votaron por el nuevo impuesto, sosteniendo que no hay razón para los aumentos que afectan al pueblo y buscarán explicaciones y buscarán respuestas, a lo que sólo puede explicarse por el afán de los primeros en lograr incrementos notables en la recaudación y sentir que nuestra legislación se acerca a la de países avanzados y de los segundos conformidad en que se modifique la imposición indirecta a cambio de que no se les afecte los rendimientos.

Esta condición de no satisfacerse plenamente afecta a todas las anteriores. Es la más importante y la que se ha convertido en el peor enemigo del fisco y difícil de eliminar o vencer.

Tratamiento a los rendimientos en México. — Hasta la década de los sesentas se expresaba que el impuesto sobre la renta mexicano afectaba duramente a los rendimientos que provenían de la simple inversión o colocación de capital, en virtud de que el esfuerzo que desplegaba el contribuyente para captarlos era mínimo; que los rendimientos provenientes de la combinación del capital y trabajo se veían menos gravados, por derivar de la inversión de capitales y presencia del trabajo; que los rendimientos derivados del trabajo eran los menos gravados, por tener su origen en el esfuerzo personal del contribuyente, y así se justificaban las diferencias en las tasas de las tarifas aplicables a los inversionistas, a los comerciantes e industriales y a los profesionistas y asalariados. Se gravaban los rendimientos según el sacrificio realizado por el contribuyente para percibirlos.

Estas ideas se han desnaturalizado a partir del inicio de la década de los setenta y así hemos visto que el perceptor de elevados rendimientos provenientes de la simple colocación del capital en valores de renta fija o en valores de renta variable, o bien de la combinación de capital y trabajo — una actividad industrial o comercial —, se ve menos afectado que el perceptor de elevados rendimientos provenientes del simple trabajo — profesionista independiente y asalariado —.

Esto se ha justificado expresándose que se desea desalentar la salida de capitales necesarios para el desarrollo económico del país, ante el atractivo de elevadas tasas de interés y baja tributación, así como la creación de empresas que vengán a absorber la nueva mano de obra que cada año surge.

Con tal motivo se ha venido incrementando las tasas aplicables a los rendimientos considerados elevados — aquellos que exceden de \$250,000.00 anuales — que derivan del trabajo, manteniéndose estables desde hace quince años las que se aplican a la combinación del capital y trabajo y reduciéndose

a tasa fija los rendimientos provenientes de inversiones en valores de renta fija y de renta variable, lo que aunado al hecho de que la mayoría de las grandes empresas absorben el impuesto a cargo de sus funcionarios por lo que éstos reciben por concepto de sueldos, sobre todo aquellas que son de familia, tenemos que esto contribuye a que el que tiene tenga más cada vez y el que no; que sí soporta el pago del impuesto sobre la renta, subsidie con su pobreza a aquellos, ya que es la empresa la que declara como utilidad el impuesto que está pagando por sus funcionarios y sobre ella aplicará, como máximo, la tasa del 42% y éstos dejarán de cubrir la tasa máxima del 55% que les correspondería.

Si a lo anterior agregamos que cada año surgen extraordinarias fortunas que escapan de toda tributación, pero que denuncian a sus perceptores por el tren de vida que llevan, esto tiene que influir negativamente en el contribuyente que quiere o quiso ser honrado en el impuesto a los rendimientos .

Llama pues la atención de que sea el Estado el que se queje, para respaldar reformas a la imposición indirecta o para afectar al profesionista independiente o asalariado con buen ingreso, de que cada vez son más los que no tienen y menos los que tienen más.

CAPITULO XIII

SISTEMAS DE FISCALIZACION A LAS EMPRESAS

Introducción. — Los métodos para la determinación del impuesto a pagar encierran o contienen verdaderos sistemas de fiscalización para verificar el comportamiento de los contribuyentes. En ocasiones la ley contiene como método principal uno y como método accesorio, auxiliar de aquél, otro.

Sirven no sólo para que el contribuyente conozca cómo determinar el impuesto a su cargo, sino también para que el fisco los utilice para verificar si lo pagado ha sido lo correcto.

Clasificación de los métodos. — La doctrina agrupa en tres grandes categorías los métodos para la determinación de lo que legalmente corresponde pagar al contribuyente por concepto de impuestos, que son:

- a). — El declarativo, con inspección de libros;
- b). — El objetivo; y
- c). — El indiciario.

El método declarativo, con inspección de libros. — Este método consiste en que el contribuyente debe registrar todas

sus operaciones en libros o registros de contabilidad autorizados, los que deben de estar respaldados con la documentación que acrediten en forma fehaciente la realización de las mismas.

En los impuestos generales al comercio, a la industria, a la agricultura, ganadería, pesca, ejercicio profesional, sobre capitales, etc., es el más socorrido por el legislador, principalmente en los impuestos sobre la renta y sobre las ventas. Sirve como método auxiliar en los impuestos con métodos objetivos o indiciarios.

Al método declarativo le es de gran auxiliar el método indiciario, pues en muchas ocasiones lo asentado en los libros no concuerda con la importancia del negocio o con la actividad que se observa en el mismo.

En el método declarativo el contribuyente se autodetermina el impuesto a pagar, de acuerdo a las operaciones realizadas o utilidad fiscal generada. Tratándose del impuesto a las ventas se debe de declarar el monto total de las operaciones, las que deben de estar respaldadas por facturas o notas de ventas que satisfagan los requisitos que señale la ley.

Respecto al impuesto sobre la renta el método se vuelve más interesante y complicado, debido a que intervienen factores subjetivos en la calificación de un gasto y factores meramente objetivos.

En efecto, la calificación de que un gasto es estrictamente indispensable para los fines del negocio o actividad profesional, consecuencia normal del mismo y esté en proporción con las operaciones del contribuyente, varía de un negocio a otro e inclusive del mismo giro y zona, así como del buen juicio y criterio del funcionario.

La rigidez en la exigencia de que todo documento que ampare un gasto llene los requisitos legales, so pena del rechazo del mismo, provoca en ocasiones injusticias al ser materialmente imposible ello por causas ajenas al propio contribuyente.

Las artimañas a que acude en ocasiones el contribuyente para ocultar un ingreso o para aumentar los gastos, da origen a la aplicación del método indiciario para conocer cuál debe ser la situación fiscal del interesado.

Las empresas gigantes en su ramo son de difícil fiscalización por parte del fisco, pues un examen exhaustivo de un ejercicio puede llevar meses o hasta años el poder realizarlo, por lo que es recomendable la combinación de los dos métodos: declarativo o indiciario, para presumir el comportamiento de las mismas.

El método objetivo. — Este método consiste en aplicar la cuota o tasa del impuesto, en razón al peso, a la medida, al volumen, o al número de la mercancía gravada, o al valor de la misma.

Ejemplos: \$0.50 por kilo de sal producida; \$0.40 por metro cúbico de madera explotada; \$1.00 por litro de vino producido en el país; \$5.00 por baloncesto de hule que se importe; \$6.00 por cajetilla de cigarrillos con valor de la fabricación de \$10.00; etc.

Este método es el más socorrido por el legislador en tratándose de impuestos especiales al comercio o a la industria, ganadería, agricultura o pesca.

Es sencillo de aplicar y operan, supletoriamente, los métodos declarativos e indiciario para confirmar que lo determinado por el contribuyente es correcto.

Son, en su mayoría, económicos en su control, pues basta la colocación de aparatos medidores, por ejemplo en la industria de la cerveza, para conocer la producción de lo gravado, o bien porque el número de proveedores de materia prima es bajo y de fácil vigilancia.

El método indiciario. — Este método radica en tomar en cuenta indicios o pruebas indirectas para determinar, con cierta precisión, cuál es la situación fiscal del contribuyente. Su límite es el de la capacidad de la persona que lo utiliza.

En ocasiones este método se utiliza como el primario de la ley para determinar la capacidad de operación de la empresa y casi siempre como secundario o auxiliar del método declarativo u objetivo.

Los métodos indiciarios más conocidos, son:

a). — El basado en la capacidad abstracta de producción de la maquinaria a emplearse y materia prima a consumirse;

b). — El basado en el giro del negocio y capital en él invertido;

c). — El basado en los signos de riqueza externa.

El método indiciario tiene su origen en los medios indirectos de la investigación económica o de cualquiera otra clase.

El primero consiste en que se lleva a cabo un estudio económico de la capacidad abstracta de producción que tiene la maquinaria o equipo a utilizarse, para precisar qué cantidad de bienes pueden producirse por hora de trabajo, lo cual se combina con el estudio que arroje la cantidad que debe obtenerse con la materia prima que va a utilizarse o consumirse.

Por ello este método casi siempre aparece en las leyes disfrazado de información de tipo estadístico que los contribuyentes deben de proporcionar cada dos o tres meses: cantidad de mano de obra empleada; cantidad de azúcar utilizada; cantidad de corcholata adquirida; cantidad de anhídrido carbónico consumido; etc.

O bien, qué proporción guardan determinados gastos en relación con la mano de obra utilizada o ingreso bruto declarado. Muchas veces al contribuyente que omite declarar su verdadera producción o ingreso lo denuncia un gasto pequeño, pero que es elevado en proporción a la producción o ingreso declarado, por ejemplo el del consumo de energía eléctrica.

Cuántas veces se ha descubierto que un fabricante no declara correctamente su impuesto a las ventas, con el solo examen de la capacidad abstracta de producción de la maquinaria que emplea y cantidad de materia prima consumida.

Cuando la evasión del impuesto especial o ventas o el de renta es llevada con técnica, pues los libros de contabilidad y documentación relacionada con lo anotado en ellos concuerda con lo declarado, el método indiciario es casi el único que puede descubrir el punto que une lo que se oculta con lo asentado en libros.

El segundo de los métodos indiciarios tuvo su origen en la Revolución Francesa, teniendo como objetivo el dar fin a las arbitrariedades del fisco a la hora de calificar la importancia de un negocio.

Es un método que como principal dejó de usarse por la mayoría de las legislaciones estatales y municipales en México, hace apenas unos cinco o diez años.

Es útil como auxiliar del declarativo, especialmente del impuesto sobre ventas, ya que dos negocios iguales pero situados en puntos de distinta importancia económica no pueden percibir el mismo ingreso.

El tercero de los métodos es el que viene utilizándose por los fiscos avanzados y se basa, esencialmente, en los signos externos de riqueza de un negocio o empresa.

Todo empleado de un comercio u obrero de una fábrica tiene un valor económico, conociéndolo por ramos o giros puede servir para presumir si el ingreso declarado es el correcto o no.

El monto de la mercancía existente en un comercio o la materia prima que mensualmente consume una empresa fabril, tiene un valor; dos aparatos telefónicos en un aparente pequeño negocio pueden denunciar que no lo es tal.

La inversión realizada en un comercio; los aparadores; la existencia de una o varias máquinas registradoras del ingreso del negocio; la instalación trifásica en un comercio de ropa, indica la existencia en alguna parte del inmueble de una fábrica; los vehículos para el transporte o distribución de la mercancía tienen un extraordinario valor.

Para que un restaurante, panadería o carnicería soporte el pago de una cajera qué ingresos no tendrá.

El fisco francés trabajó con este método durante 25 años, hasta formar estudios técnico-contables-jurídicos por casi cada rama o giro de las actividades económicas y en esa forma presumir, desde el escritorio, qué empresas merecen ser visitadas con la seguridad de que se les encontrará evadiendo en sus obligaciones fiscales.

Si le preguntáramos a un industrial del Distrito Federal qué importancia tiene o cual será la situación económica de un negocio similar al suyo pero establecido en la ciudad de Mérida, Yuc., seguro estoy que para emitir su opinión, sin ver físicamente el negocio, nos pedirá dos o tres datos económicos que él considere clave para poder estar en condiciones de hacerlo y que de proporcionárselos, se acercará en un 90 a 95% sobre la situación que prevalece en el negocio sobre el que se le preguntó.

Esa información económica vital, por ramos o giros, debe ser del conocimiento del fisco. ¿Cuál es la utilidad normal por ramos o giros? ¿Qué proporción deben guardar todos los gastos que se deducen en relación con el ingreso global declarado? Los fenómenos económicos que se experimentan en qué forma afectan o benefician a los negocios y en especial a cuáles más.

En períodos de inflación y cuando el concepto de tributación es pobre, lo más recomendable es intensificar la labor de fiscalización con los contribuyentes omisos para sustraerles fuertes cantidades por concepto de diferencias omitidas y no intentar retirar de la circulación moneda sólo a través de cons-

tantes aumentos en las cuotas, tasas o tarifas de los impuestos directos o indirectos.

Labor de fiscalización en México.—Nuestra hacienda pública ha hecho descansar el peso de la labor de fiscalización en el método declarativo con inspección de libros y documentación con ellos relacionados. Ha utilizado el método indiciario por vía de excepción, pero no por los principales cuerpos de auditoría fiscal, sino cuando se han contratado los servicios de un grupo de contadores y abogados que desde 1961 se han especializado en este método.

La visita domiciliaria tradicional en México lleva meses y en ocasiones hasta varios años para desahogarla, lo cual es criticable si reconocemos que cerca del 90% del comerciante e industrial omiten declarar el ingreso que realmente perciben y están aparte los que no omiten ingresos pero que no declaran la utilidad real; en los profesionistas, el problema se agiganta.

Por lo tanto, nuestra situación reclama procedimientos ágiles, sencillos, limpios y efectivos, que vengan a reducir en forma paulatina el grave problema de la evasión fiscal.

La mayoría de los impuestos especiales recogen en sus leyes éste método pero no como principal, sino como secundario, a excepción hecha del impuesto a la producción de alcohol en el que se toma en cuenta capacidad abstracta de producción de la maquinaria o equipos a utilizarse y materia prima que se empleará.

Como método secundario de fiscalización y que no siempre el contribuyente se percata de su alcance, se establece mediante la obligación de éste de informar bimestral o trimestralmente del consumo de ciertas materias primas.

Hay actividades industriales en las que sólo el estudio técnico de la maquinaria que se emplea puede indicarnos si los ingresos declarados guardan relación con la capacidad de producción de ella. Interesante es el estudio indiciario por ramos o giros de la actividad económica.

Este sistema de fiscalización es rechazado por algunos funcionarios mexicanos por considerarlo poco técnico, pero demuestran con ello su ignorancia sobre un método de fiscalización que ha sido y sigue siendo utilizado por los fiscos más avanzados del mundo, especialmente contra la persona física.

Pero como en México la evasión del ingreso a declarar es grande, aproximadamente el 87.5% entre industriales y comerciantes, personas físicas o morales, y en el profesionista asume proporciones inimaginables, tenemos que concluir que el método de los signos externos de riqueza es el indicado y no el examen de los libros de contabilidad, pues éstos registran lo que el contribuyente omiso quiere.

Signos externos de riqueza, su empleo en México. — Aun cuando este método indiciario posee un título muy elegante: “Teoría de los Signos Externos de Riqueza”, su empleo en México fue accidental y ha producido, al fisco que lo ha utilizado, sumas cuantiosas, y, además, le permite vigilar el futuro comportamiento del contribuyente visitado.

En México la evasión tributaria es cuantiosa, increíble en su monto y lamentablemente la forma como se le combate. Por ello se ha dicho, en ocasiones, lo siguiente: “La recaudación es tan noble que a pesar del funcionario hay tributación” y “El fisco ha demostrado incapacidad para controlar al contribuyente y necesitado de mayores recursos, pero ante la imposibilidad de superar su propia incapacidad, opta por elevar las tasas de los impuestos existentes o en crear nuevos gravámenes”.

El método de los signos externos se utilizó por primera vez en 1961 para determinar si el ingreso declarado era el correcto y si no cuál debería ser. Estando de vacaciones en el mes de mayo en un puerto del país y preocupado de una labor que se me había encomendado, llamada de regularización fiscal, sin tener el derecho de visitar el negocio del contribuyente y mucho menos pedirle acceso a su contabilidad, reparé, en un establecimiento comercial en que me encontraba, que estaba lleno de clientela y que eso era normal en ese negocio.

Reparando en un almanaque de ese establecimiento el nombre del contribuyente y habiéndole estimado un ingreso que consideré bajo, \$3,000.00 diarios, salí a escoger otros cuatro negocios importantes para aplicar el mismo sistema: uno con más de veinte empleados y de gran volumen en mercancía le estimé \$20,000.00 diarios; y así seguí con otros. Al retornar al Distrito Federal solicité que se me indicara qué ingreso mensual era el que declaraba el primero y resultó con un promedio de \$90.00 diarios y el segundo con \$500.00 diarios y así el resto.

El problema se solucionó para toda la labor, procurando tener un retrato escrito de los signos externos del negocio; número de empleados; su activo circulante; su publicidad en periódicos o en la radio; etc. Incrementos nunca vistos por el fisco federal y que no ha vuelto a tener, se lograron de 1961 a 1964.

Sin embargo, es el contribuyente menor y mediano, no debemos olvidar, en donde el impacto económico que le significa pagar fuertes diferencias por el pasado, más incrementar los pagos del impuesto mensual ordinario y aún quedarle pendiente el problema del impuesto sobre la renta y el del personal que no tiene manifestado, puede producir consecuencias no deseadas: clausuras.

Hoy, los "técnicos" del fisco federal han expresado que hay entidades del país que en aras de una rápida recuperación de impuestos omitidos y a bajo costo, echan a perder años de concientización y de educación que ellos han venido efectuando; que "ante la evasión fiscal y las limitaciones de recursos a que se enfrenta cualquier administración tributaria, surge con frecuencia la inquietud de implantar métodos de contacto con los contribuyentes que produzcan a corto plazo y a bajos costos financieros, determinados volúmenes de recursos para el erario público. Se trata de métodos, con objetivos limitados que desvían a la administración tributaria de sus verdaderas funciones"; que "estos métodos pueden calificarse de estáticos, ya que el objetivo fundamental que persiguen es la recaudación e impiden la verificación del cumplimiento del contribuyente

con la Ley y dificultan la obtención de información indispensable para evaluar correctamente las causas de la evasión fiscal"; que "los verdaderos sistemas de fiscalización deben ser dinámicos y estar encaminados a verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales además de ser capaces de proporcionar la información necesaria para el perfeccionamiento de la legislación y administración tributaria"; que "los sistemas estáticos pueden tener efectos recaudatorios favorables en función a su costo financiero, a corto plazo; sin embargo, si se evalúan a mediano y largo plazo, resultan autodestructivos ya que se frena la evolución de una sana administración tributaria y hace perder a los ciudadanos la conciencia fiscal que se les ha estado creando en el tiempo y a través de diversos métodos; con ello, se reduce la elasticidad y el dinamismo que debe tener la recaudación de una economía en proceso de crecimiento, como es el caso de México. Los sistemas dinámicos de fiscalización no tienen estos defectos, aun cuando a corto plazo sus efectos recaudatorios en función del costo financiero sean menos ostensibles" (1).

O sea, que el millón de pesos recaudados en el Estado de México por actos de fiscalización del fisco federal es producto de una labor dinámica, de concientización y educación; en cambio los 211.0 millones de pesos determinados y recaudados son producto de una labor estática y autodestructiva (2).

México sólo tiene dos formas de incrementar la recaudación tributaria: 1). — Aumentando las tasas de los impuestos existentes o creando nuevos; y 2). — Atacando, mediante una intensa labor de fiscalización, la evasión fiscal. Sólo se ha hecho lo primero y no lo segundo.

Veamos en detalle algunos ejemplos de esa labor estática y autodestructiva, realizada en el Estado de México y en el Estado de Sonora.

(1) "Los inconvenientes de la regularización dentro de una fiscalización objetiva". documento que se presenta para la Segunda Reunión Nacional de Directores del Area de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentado por la Dirección General de Legislación Tributaria, en septiembre de 1976.

(2) Véase p. 56, primer párrafo.

Estado de México, Municipio A: (3)

Recaudación del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles

	1974	1975
	\$	\$
Enero	687,666.07	2'206,024.20
Febrero	424,465.14	1'961,386.60
Marzo	758,597.22	2'087,401.60
Abril	365,636.44	1'882,004.00
Mayo	563,878.68	2'709,848.90
Junio	418,203.58	1'988,259.30
Julio	756,370.38 *	2'874,635.70
Agosto	512,752.19	2'121,366.60
Septiembre	798,463.02	
Octubre	614,046.20	
Noviembre	1'029,225.10	
Diciembre	662,434.63	

Esta labor se desarrolló en el municipio más conflictivo del Estado de México y fue realizada por un Contador Público y cinco Pasantes de Contador Público en 14 meses.

Municipio B:

	1973	1974	1975
	\$	\$	\$
Enero		17'255,562.81	21'351,558.10
Febrero		13'522,095.72	22'625,637.28
Marzo		15'019,957.22	21'832,875.10
Abril	14'285,822.75	19'676,778.00 *	21'441,196.29
Mayo	11'927,802.90	16'211,741.00	25'833,194.70
Junio	14'048,080.80	19'102,063.20	25'782,141.40
Julio	13'094,835.00	19'759,455.80	27'122,005.50
Agosto	13'679,496.32	19'680,905.50	27'875,332.00
Septiembre	13'279,754.86	18'372,652.10	21'988,252.00
Octubre	13'789,767.85	18'655,608.83	24'954,458.50
Noviembre	13'561,981.40	22'202,096.60	26'964,305.90
Diciembre	17'510,351.40	23'708,560.80	24'860,861.20
	<u>125'177,893.28</u>	<u>233'167,477.58</u>	<u>291'631,813.62</u>

(3) Datos que obran en la Dirección General de Hacienda del Estado.

(*) Mes en que se inició la labor de fiscalización.

La labor se llevó a cabo por un Abogado, un Contador Público y seis Pasantes de Contador Público.

La actividad de estos dos municipios es eminentemente comercial no industrial e indudablemente que no todo el incremento se debió a la labor de fiscalización, pero sí creo que fue ella la principal causa; y esto es el resultado de una labor estática y autodestructiva.

Con una labor estática y autodestructiva se han descubierto infinidad de contribuyentes con dictámenes de estados financieros para efectos fiscales que no indican anomalías y que están emitidos con plena violación de la ética profesional, ocultándose graves omisiones de ingresos; infinidad de comerciantes e industriales declarando \$30,000.00 de ingreso mensual y aceptando declarar en lo futuro, mínimo, \$300,000.00 o \$600,000.00 mensuales, y esta cifra aún no es el ingreso real.

Importancia del método indiciario. — El indiciario es un método de gran eficacia cuando hay grave evasión por parte del contribuyente y su rendimiento es mayor si se coordina con el método tradicional de fiscalización que es la visita exhaustiva en el examen de la contabilidad, registros y documentación del contribuyente.

Sirve para planear las visitas; a quién visitar y el porqué los contribuyentes seleccionados; permite elaborar estudios por ramos o giros de la actividad económica; aprovecha extraordinariamente los dictámenes de estados financieros para efectos fiscales hechos con limpieza, pues estos sirven como espejo frente a declaraciones del impuesto al ingreso global de las empresas presentadas por contribuyentes del mismo giro; descubre fácilmente el dictamen falso; es extraordinario si se combina con los demás métodos de fiscalización; etc.

Contra contribuyentes que omiten un 5 o 10% de sus ingresos no es de gran utilidad, salvo que se haya avanzado grandemente en su aplicación. Para contribuyentes que no omiten declarar ingresos pero que sí alteran sus deducciones, es de gran utilidad para descubrir el renglón en donde se escudan falsos gastos, etc.

Sostener que el papel de la fiscalización en la administración tributaria no puede consistir simplemente en incrementar los recursos públicos, es inobjetable en países como en los Estados Unidos de Norteamérica en donde se calcula que cuando mucho un 5% de los contribuyentes son incumplidos, pero cuando ese porcentaje es a la inversa: no exceden de un 5% en México los comerciantes, industriales y profesionistas que cumplen con honestidad sus obligaciones fiscales, la labor de fiscalización debe tener como único y exclusivo fin el incrementar la recaudación mediante la paulatina disminución de la distancia entre lo que percibe el contribuyente y lo que declara para efectos fiscales, ya que por decreto ello no se ha logrado, ni se va a lograr.

En un país en que los contribuyentes practican la evasión fiscal como si fuese un deporte, o éste se ataca con virulencia o no queda más remedio que seguir decretando nuevos impuestos o aumentos de los existentes, única forma de incrementar la recaudación, máxime cuando las necesidades sociales van en aumento.

CAPITULO XIV

SISTEMAS DE FISCALIZACION A LAS PERSONAS FISICAS

Introducción. — Podemos aceptar que los mismos métodos de fiscalización que se emplean para revisar la situación fiscal de una empresa, son también aplicables a la persona física en tratándose del impuesto sobre la renta personal.

Este gravamen adopta, para la determinación del impuesto a pagar, el método declarativo con inspección de libros, pero descansa fuertemente en el método indiciario para corroborar que lo que se declara va de acuerdo, cuando menos, con el tren de vida del contribuyente.

La legislación francesa. — El Código General de Impuestos francés expresa, en su artículo 168, que “En casos de desproporción marcada entre el tren de vida de un contribuyente y los ingresos que él declara, la base de imposición del impuesto sobre los ingresos de las personas físicas es el monto de una suma determinada en aplicación de ciertos elementos del tren de vida ajustados a la tenencia de bienes. . .”.

En seguida el precepto enumera, en un cuadro, esos elementos de tren de vida del contribuyente, que son:

1. — Valor de la residencia principal, deduciendo el espacio, destinado al ejercicio de una profesión.

2. — Valor de las residencias secundarias, con la excepción anterior.

3. — Servidumbre, institutrices, preceptores, etc.

4. — Número de automóviles destinados al transporte de personas.

5. — Yates o barcos de placer de más de cinco toneladas.

6. — Botes de placer con motor de borda.

7. — Aviones de turismo.

8. — Caballos de carrera.

9. — Arrendamiento de derechos de caza.

La doctrina francesa expresa que "no es un crimen fundamentar todo un sistema fiscal sobre signos externos, pero es una hipocresía censar puertas y ventanas, servidores domésticos, o caballos de vapor, alquileres, censos catastrales o volumen de ventas, corregirlos en función de baremos aleatorios y pretender alcanzar, por esos medios, las rentas reales de los individuos" (1).

La legislación española. — En los últimos años el fisco español ha dado gran importancia a la utilización del método, sobre todo en tratándose de la persona física. La doctrina española nos dice:

"El procedimiento indiciario de signos externos determina la base imponible. Conviene destacar este hecho funda-

(1) L. Trolabas y J. Céze. "Imposition Forfaitaire des benefices industriels et Commercioux", citado por Alfonso Cota Lozada, Tercer Tomo de su Obra Tratado del Impuesto sobre la Renta, p. 93.

mental, porque muchas veces la expresión “signos de renta gastada” ha originado el error de creer que este procedimiento fija solamente el consumo de las personas físicas; no es así, sino que determina la base imponible, es decir, la renta (consumo + inversión)” (2).

“El procedimiento consiste en esencia:

- 1o. — En la fijación legal de los signos externos utilizables.
- 2o. — En la estimación, también legal, del gasto imputable a cada signo externo.
- 3o. — En la determinación de la base imponible como resultados de multiplicar algunos gastos por los coeficientes establecidos y de sumar el gasto de otros” (3).

Los signos externos utilizables por la legislación española, son:

- A. — Vivienda;
- B. — Automóviles;
- C. — Los inmuebles de esparcimiento y recreo;
- D. — Los cotos de caza y pesca deportiva;
- E. — Las aeronaves, embarcaciones y caballerías de lujo;
- F. — El número de servidores; y
- G. — La celebración de fiestas, recepciones o cualquier otra manifestación que racionalmente pueda interpretarse como ostentación suntuaria, incluso las estancias con tal carácter y cierta permanencia o periodicidad en hoteles o establecimientos análogos.

(2) A. Cota Losada, obra citada, p. 101.

(3) A. Cota Losada, obra citada, p. 102

Interesante es el estudio de los gastos imputables a cada signo externo de renta gastada; reducción de las valoraciones según base de población; signos externos utilizados durante parte del año; determinación de la base imponible; deducción de gastos y reducciones de la base imponible, eficacia de los tipos especiales, desgravaciones y bonificaciones, cuando prevalece la base imponible por signos externos; presunciones relativas a la imputación de signos externos; signos de comunidad; etc. (4).

Con la aplicación del método de los signos externos de riqueza, los ingresos del fisco español se han incrementado notablemente. Este método presenta el inconveniente, para la persona física, de que invade los terrenos de la privacidad de cada persona.

No se trata de comprobar, dicen los españoles, hasta qué punto es verídica la declaración de ingresos, sino de si éstos van de acuerdo con el tren de vida económica del contribuyente. Se visitan agencias de viaje, clubes de golf, hipódromos y se sigue la pista a los que compran coches de elevado valor, sobre todo a los que importan, seleccionándose para visita a los que claramente ostentan “un buen pasar”. Enseguida se coteja ese tren de vida con los ingresos manifestados.

El fisco norteamericano.—El fisco norteamericano emplea el método indiciario tanto en la revisión de las declaraciones que presenta el contribuyente del impuesto sobre la renta personal, como para seleccionar a las empresas que deben ser objeto de una revisión fiscal. En tratándose del primero, muchas veces el mismo revisor o inspector fiscal compara su situación económica con la del contribuyente cuya declaración revisa de escritorio y si llega a la conclusión de que él con el mismo ingreso que declara el contribuyente objeto de revisión y familia similar no puede llevar el mismo tren de vida, cita al interesado para que le indique si percibe ingresos exentos bonos de estado, por ejemplo—, porque con el ingreso

(4) Véase Capítulo Décimocuarto “Los Signos Externos de la Renta Gastada”, Obra citada de A. Cota Losada.

declarado no es posible el tren de vida que lleva. Muchas veces el inspector fiscal realiza investigaciones sobre la clase de casa en que vive el contribuyente; número de personas que dependen del mismo; si tiene hijos, cuántos y a qué clase de escuelas asisten — particulares u oficiales — ; cuántos automóviles se poseen y de qué modelo; si se tienen los pisos de la casa alquilados; si sale de vacaciones con la familia y a dónde; etc.

Además las instituciones de crédito tienen la obligación de informar a la administración de impuestos federales de su jurisdicción, de todo depósito que haga una persona física de 10,000.00 dólares en adelante.

Nuestra legislación tributaria. — El impuesto sobre la renta mexicano admite dos métodos para la determinación del impuesto a cargo del contribuyente: el declarativo con inspección de libros e indiciario basado en signos externos de riqueza, que varían según que se esté frente a un comerciante o industrial o uno que ejerce una profesión, arte u oficio en forma independiente, pues no olvidemos que la ley de la materia es de naturaleza mixta: es en parte real y en parte personal, o sea, que reúne características del impuesto sobre la renta real y del impuesto sobre la renta personal.

Método declarativo con inspección de libros. — Este método se aplica al que percibe ingresos en el ejercicio libre de una profesión, arte, oficio, o actividad técnica, deportiva o cultural, así como a los agentes de instituciones de crédito, seguros o fianzas y agentes aduanales.

También se aplica el método cuando las personas mencionadas operen organizadas en agrupaciones profesionales de carácter civil.

El método declarativo tiene el inconveniente de ser lento y costoso para el fisco, así como de que se guía esencialmente por los libros de contabilidad del contribuyente y documentación relacionada con lo que en ellos se asienta y que indudablemente tiene que coincidir con lo declarado.

Por la forma en que se lleva a cabo la labor de fiscalización con este método, sus resultados en nada influyen en la recaudación y mucho menos en el ánimo del grueso del contribuyente mexicano que es omiso en declarar el ingreso real.

Cuando la evasión es grave y sólo una mínima parte de los contribuyentes declaran el ingreso real, la labor de fiscalización debe tener como meta el reducir la distancia entre lo que se percibe y lo que se declara al fisco. Desatenderse, por el momento de los problemas de deducciones — salvo cuando surgen “industrias” dedicadas a la venta de facturas apócrifas — y enfocar toda la labor en captar mayor ingreso.

Por lo que toca al profesionista o al artista o al que ejerce un oficio o una actividad deportiva en forma independiente, la gravedad de la evasión se agranda; sobre todo en el profesionista que es el contribuyente moralmente más obligado con el país, por cuanto que lo que es se lo debe a éste.

Es el contribuyente más preparado y por ende el que practica la evasión en forma más técnica, el que se percata con más claridad del daño que se le hace al país con su comportamiento.

Lamentablemente se ha utilizado, en contra de este contribuyente, el sistema de fiscalización basado en sus libros y documentación que respaldan sus gastos, por lo que es difícil precisarle omisión alguna, salvo cuando se coteja lo que una empresa manifiesta haber cubierto a profesionistas libres, con lo que éstos han declarado o tienen asentado en sus libros de contabilidad.

El método indiciario. — Este método es el indicado cuando impera una fuerte ocultación del ingreso percibido y debidamente tecnificado puede utilizarse para seleccionar a los contribuyentes que no declaran la utilidad real, especialmente para localizar el rubro o rubros de gastos que no concuerdan con los estudios que por giros se tiene realizados.

Basta precisar el máximo de signos externos de riqueza de

un contribuyente, asignarles el valor que en ingresos representan para éste y cotejar el resultado con el ingreso que se viene declarando. Sin embargo, este método casi no se ha aplicado por parte del fisco mexicano, pues ignora la forma de utilizarlo no obstante que la Ley del Impuesto sobre la Renta expresa que el fisco “determinará los ingresos brutos de los contribuyentes con los datos de su contabilidad y documentación, o tomará como tales los contenidos en su última declaración presentada, . . . , o los estimará por los medios indirectos de la investigación económica o de cualquier otra clase, . . .”.

Por reforma introducida al artículo 48 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pero que entra en vigor hasta el 1o. de enero de 1980, parece incorporarse en forma definitiva el método indiciario para la persona física, empresario o no, al establecerse que cuando una persona realice en un año de calendario erogaciones superiores a los ingresos, las autoridades fiscales pondrán ello en conocimiento de dicha persona para que explique y justifique la discrepancia. De no hacerlo el interesado, la discrepancia que resulte se estimará como ingreso y se formulará la liquidación respectiva.

Sin embargo, el propio legislador atenúa sensiblemente el efecto psicológico que con el anuncio anticipado se hace de esta novedad, al aclarar que las discrepancias que resulten no serán consideradas como constitutivas del delito de defraudación fiscal.

En México, por la gravedad de la evasión que se observa y enriquecimiento ilegítimo de buen número de personas, el método de los signos externos de riqueza es el indicado y no el examen de los libros de contabilidad, que no reflejan la realidad del contribuyente, pues ellos registran lo que éste quiere que contengan.

En 1974, durante dos meses, se investigaron a cincuenta profesionistas del Valle de México, la mayoría viviendo en las zonas elegantes, tales como Lomas de Chapultepec, Polanco, Chapultepec Morales, Ciudad Satélite, etc., con lujosos consultorios o despachos, algunos gozando de merecido prestigio y

el que más declaró por el ejercicio de 1973, fue la suma de \$185,000.00. Estos profesionistas jamás supieron a qué horas fueron visitados sus consultorios o despachos y mucho menos el día en que se visitaron sus suntuosas residencias o casas. El resultado de esta labor se archivó, seguramente porque pugnaba con la labor dinámica, de concientización y de educación que llevan a cabo los “técnicos” del fisco federal.

Ya hemos visto que en el pasado nuestra hacienda pública federal ha autorizado, en favor de los contribuyentes que vienen conduciéndose con irregularidades en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, sendos programas de facilidades para aquellos que se produzcan con veracidad en el último ejercicio de doce meses declarado, a cambio de perdonar los cuatro anteriores por grave y escandalosa que haya sido la conducta observada en esos ejercicios.

A partir de 1979, dichos programas de facilidades se elevaron a la categoría de ley al quedar plasmados en el artículo 84 A del Código Fiscal de la Federación y que he dado en llamar el “Pronóstico Deportivo Tributario”: juéguese a la evasión y cuando sienta que su buena suerte está corriendo peligro —posibilidad de ser visitado por el fisco—, condúzcase con veracidad en el último ejercicio o presente declaración complementaria por éste si ya fue declarado y nada pasará a los cuatro ejercicios anteriores. Si se quiere jugar otra vez al riesgo, incúrrase nuevamente en la evasión y vuelta a empezar.

Las autoridades manifiestan que el contenido de esta disposición forma parte de la reforma fiscal, pero creo que ello alentará más a la evasión que al cumplimiento correcto.

Ante la incapacidad para actuar en contra de los contribuyentes incumplidos, el fisco levanta la bandera blanca ofreciendo paz y tranquilidad a éstos. Esta política fiscal es sumamente criticable, pues alienta la evasión tributaria.

CAPITULO XV

SELECCION DE TRIBUTOS

Introducción. — Si difícil es la selección de un nuevo impuesto cuando el concepto de tributar es elevado en los contribuyentes, más lo es cuando ese concepto es pobre, cuando la calidad moral del contribuyente es baja.

Por ello es criticable que el Estado persista en su manía de crear nuevos impuestos, en ocasiones disfrazados dentro de los existentes como “tasas especiales”, o en aumentar las tasas de los existentes, cuando la evasión de los que se hallan en vigor es alarmante, pues con ello no hace más que volver al deshonesto más deshonesto y a reducir el número de los contribuyentes honestos.

Cuántas veces se ha observado que ante la incapacidad del Estado para atacar la evasión o temor de que la labor que emprenda en tal sentido se vea desvirtuada por la desviación de su personal, o bien que no produzca de inmediato los aumentos deseados, opte por el camino fácil de aumentar los impuestos existentes o de crear nuevos, o bien gravar todos los servicios que prestan a los particulares.

Cuando esto último sucede surge de inmediato la pregunta ¿y qué hace el Estado con lo que recauda por concepto de

impuestos? si servicio que presta su costo lo recupera bien con una tasa o derechos, o bien a través de la contribución especial.

¿Cuáles son los límites que el Estado tiene para crear nuevos impuestos? ¿Nada hay que lo pueda detener en su afán de obtener mayores recursos tributarios? ¿Qué nunca los impuestos pueden volverse contra el propio Estado?

Selección de tributos. — El Estado, para satisfacer las necesidades a su cargo tiene tres clases de tributos: el impuesto, la contribución especial y los derechos o tasas.

Estas dos últimas figuras tributarias sólo se pueden exigir en tratándose de servicios públicos generales divisibles y en tratándose de servicios públicos particulares o divisibles. Se ha dicho que los únicos límites que estas prestaciones tienen, son:

a). — No aplicarse en tratándose de servicios cuya finalidad se ve obstaculizada por la fijación de un precio, o

b). — Cuando la utilización del servicio público es consecuencia de una obligación que el Estado impone, salvo que la prestación del servicio produzca un beneficio al particular.

El fisco federal mexicano y en especial el Departamento del Distrito Federal, han procurado gravar la mayor cantidad de servicios que a los particulares se prestan, bien porque éstos lo soliciten, o bien porque se les imponen por disposición de una ley. No se repara en si el rendimiento será bajo o irrisorio, el caso es decir: aieluya, he aquí una nueva fuente de ingresos.

Que ello resulte molesto al particular poco importa, sin reparar que ese disgusto debería de canalizarse hacia fuentes más productivas, o en otras palabras, se desgastan oportunidades sin importar el ánimo con que es recibido el nuevo tributo, el caso es gravar y obtener algo.

Selección de impuestos. — Lauré nos habla de impuestos irritantes e impuestos anestésicos (1).

Si los impuestos constituyen un mal necesario, los que más irritan al contribuyente son: a). — Los que se pagan directamente, y b). — Los que parecen inevitables.

Los impuestos que el contribuyente no puede eludir o que elude con mucha dificultad, tales como el aplicable a los salarios cuando hay que presentar declaraciones; a la nómina; al consumo de la gasolina; al uso del servicio telefónico; los derechos sobre la recogida de basura que mantienen en vigor algunos municipios del Estado de Guerrero; los derechos por el servicio de alumbrado público; son algunos ejemplos de los que irritan sobre manera.

Los tributos cuyo pago siente el contribuyente son los más impopulares, los que mayores críticas acarrearán a la administración pública, los que más hacen que el contribuyente repare en los gastos suntuarios del Estado, en los malos servicios que éste presta; en la inmoralidad oficial, etc.

Sin embargo, Lauré nos aclara que cuando estos gravámenes se determinan a través del método indiciario esto los hace menos irritantes, porque el saber por el contribuyente que no se gravó todo lo que debería de haberse gravado es alentador para éste.

El impuesto sobre traslación de dominio es de los irritantes, pero como la determinación de la cantidad a pagar está supeditada a un avalúo bancario que no siempre refleja la verdad, ello lo hace más pasadero para el contribuyente.

Como segunda categoría de estos impuestos tenemos aquellos cuyo pago es inevitable, difícil o imposible de sustraerse totalmente a sus efectos.

El impuesto sobre salarios es el clásico ejemplo. Produce

(1) M. Lauré, *Tratado de Política Fiscal*, p. 318.

más irritación al alza moderada de las tasas de este impuesto, que el alza inmoderada de los impuestos a los tabacos, o a las bebidas alcohólicas, o a los refrescos, etc. Pero es debido a que el primero no se puede evitar y los otros sí; a que el primero grava un esfuerzo personal y los segundos la satisfacción de un placer, de un goce.

Podrá argumentarse que también el impuesto sobre salarios puede evitarse con sólo dejar de trabajar, pero el individuo razonable tendrá que elegir entre el sacrificio contributivo, con los beneficios personales y sociales implícitos, como es el obtener los medios económicos para subsistir él y su familia y la evasión fiscal con los sacrificios personales, normalmente de orden económico y espiritual, inherentes a esa postura. En cambio, en los impuestos sobre tabacos o de refrescos, ningún perjuicio le repara el dejar de pagarlos o bien, el consumo de esa mercancía produce un goce que compensa el impuesto que se traslada.

Para Lauré, es la libertad de elección lo que hace que un impuesto deje de ser irritante; el carecer de ella hace impopular al gravamen.

Los impuestos anestésicos, son los que a). — Permiten creer en la existencia de una contrapartida; b). — Están disimulados en los precios; y c). — Aquellos que se perciben por retención indirecta.

Aun cuando el rendimiento de todos los impuestos se destinan a la satisfacción del gasto público y hay por lo tanto una contraprestación indirecta, cuando esta contraprestación se observa casi directa el gravamen es más tolerado. Lauré cita el ejemplo del impuesto del timbre, lo cual es cierto. En la mayoría de las transacciones de naturaleza civil que se celebran entre particulares, compraventa de inmuebles, los contratantes sienten que la operación que han celebrado tienen todos los visos de legalidad y que será sancionado como tal por el Estado cuando el documento que la ampara lleva adherido timbres fiscales; en pequeñas poblaciones del país, en ocasiones hasta timbres postales se utilizan.

Las prestaciones fiscales que en ciertas zonas del país pagan los agricultores o ganaderos para ayudar a sufragar el gasto que el Estado presta para combatir plagas, no es visto con antipatía.

Los impuestos que están disimulados en los precios se toleran más que cuando el particular observa su monto. La tasa especial del 15% aplicable a los ingresos de los restaurantes con servicio de bar, vigente hasta el 31 de diciembre de 1977, era sumamente irritante, pero por ser aplicable a servicios sujetos a precio oficial era imposible ocultar su monto en el precio.

Los impuestos indirectos son los que más facilitan su ocultación en el precio de la mercancía o servicio y son de elevados rendimientos y bajo costo en su control. Los impuestos a los tabacos, a las cervezas o a los refrescos son ejemplos típicos. Ningún problema tienen los comerciantes o industriales para trasladar hacia adelante, disfrazado en el precio, el monto del impuesto, por elevado que éste sea.

“El procedimiento de ‘retención en la fuente’ aplicado a los impuestos sobre la renta es particularmente *analgésico*, pues los contribuyentes se sienten inclinados a admitir que sus recursos se limitan a las cantidades netas que perciben y, por lo tanto, prestan menos atención al descuento efectuado sobre sus ingresos brutos” (2).

Se cita como principal ejemplo el impuesto a los salarios, de gran rendimiento por el método de control que se ejerce, pero yo diría, en tratándose del trabajador, ya que la retención en la fuente produce un efecto educativo, pues sabe que sobre el salario que se le ofrece se le deberá descontar, mensualmente el monto del impuesto que lo grava.

Pero en tratándose de otras actividades la retención en la fuente puede no afectar al contribuyente, pues todo dependerá de la oferta y la demanda. La mayoría de las empresas extranjeras establecidas en el extranjero que han contratado empréstitos

(2) M. Lauré, obra citada, p. 329

o ventas en abonos, no aceptan la retención de impuesto alguno sobre los intereses que perciben y mucho menos si el empréstito se pactó en el extranjero.

El asalariado, en cambio, acostumbrado a la retención y casi siempre por la misma suma, llega un momento en que se olvida del impuesto y sólo habla de lo que efectivamente llega a sus manos; el impuesto se volvió como un anestésico, ya ni se siente.

Pero creo que debemos de hablar de una tercera categoría de impuestos o tributos: los que afectan la contratación de mano de obra.

En México, este tipo de gravámenes es muy común y no queremos percatarnos que influyen, en forma negativa, al incremento del desempleo, mano de obra, o dicho en otra forma, constituyen un freno a la contratación de mano de obra o a la fuerte resistencia patronal para conceder aumentos de salarios.

Gravámenes que desalientan contratar nueva mano de obra y que influyen en la actual desocupación, son: la cuota del Seguro Social a cargo del empresario; 5% sobre el importe de las nóminas para el INFONAVIT; 1% sobre nóminas para la educación superior; 1 o 2% estatal sobre nóminas. Y si la cuota del Seguro Social a cargo del trabajador la absorbe el empresario por presión sindical, la situación se complica aún más.

Pero, y para el consumidor económico, ¿cuáles son los impuestos que le resultan irritantes, inevitables y anestésicos?

El impuesto al valor agregado que deberá trasladarse expresamente al consumidor final, así como el de servicios telefónicos que se trasladan también expresamente al usuario, resultan sumamente irritantes, sobre todo cuando contienen tasas elevadas.

Los impuestos que van trasladados en el precio de las aguas envasadas, cigarrillos, bebidas alcohólicas, etc., son inevitables pero en los que hay libertad de elección ya que se trata del consumo de bienes no indispensables y que de adquirirse producen una satisfacción al sujeto económico.

El impuesto sobre el alquiler de inmuebles y la casi totalidad de los impuestos indirectos que van ocultos en el precio son impuestos anestésicos, ya que el sujeto económico se acostumbra al mismo importe a pagar cada vez que lo hace.

Época de pago del impuesto. — Lauré nos expresa que los impuestos se pagan con mayor gusto, incluso si son elevados, en épocas de prosperidad; no así cuando se pasa por una mala época económica.

Esto es muy cierto, por lo que el fisco debe de conocer cuáles son las épocas buenas por zonas y regiones del país; saber cuándo debe de aumentar la recaudación y cuándo debe de disminuir.

Exigirle a un agricultor que pague impuestos en época de siembra o de seca, es pedirle peras al olmo, pero si se recuerdan sus obligaciones fiscales en el período de cosecha o cuando hay lluvia que viene a salvar la cosecha, la recaudación será óptima. En las zonas agrícolas, los meses buenos del comerciante son los que corresponden al período de cosecha por la derrama en salarios; en las zonas ganaderas, en los períodos de exportación; etc.

Lauré recomienda acercar lo más posible la fecha de pago al momento en que se ha producido el hecho imponible.

El impuesto al ingreso global de las empresas debe cubrirse dentro de los tres meses siguientes a la conclusión del ejercicio fiscal y si se hicieron pagos provisionales ello viene a atenuar aún más el impuesto del gravamen; el impuesto al ingreso global de las personas físicas debe cubrirse en el mes de abril del año siguiente al de la imposición, menos los pagos provisionales hechos.

Señalar épocas más retiradas del año fiscal para cubrir este impuesto, es tornar difícil la tributación.

CAPITULO XVI

LAS SANCIONES

Introducción.— Para los contribuyentes las sanciones en materia tributaria, de la naturaleza que sean, causan desagrado en unos y temor en otros. Desagrado porque las causas por las cuales se incurren en infracciones derivan bien por verdadero desconocimiento de las disposiciones fiscales (1) ó bien se considera que el fisco no otorga las facilidades para el cumplimiento oportuno y correcto de las obligaciones que las leyes imponen. Temor, cuando vienen a empeorar la situación económica del contribuyente o éste considera que el Estado las puede utilizar para establecer un escarmiento, que sirva de ejemplo ante otros contribuyentes que se encuentran colocados en su misma situación.

El objetivo de las sanciones reside en producir un efecto en el ánimo del contribuyente para que recapacite sobre los actos que al margen de la ley puede llegar a realizar en perjuicio de la hacienda pública.

Clasificación de la sanciones.— Las sanciones las podemos dividir en dos clases: las pecuniarias y la privativa de libertad o de prisión.

(1) Due sostiene que en materia tributaria es una aberración el principio general de derecho que nos dice que "la ignorancia de la ley a nadie beneficia".

Las primeras, que impone la autoridad administrativa, se subdividen en dos grupos: los recargos punitivos y las multas.

Cuando los contribuyentes tienen un elevado concepto de la obligación de tributar procuran no incurrir en las casuales de las penas pecuniarias, ya que si el pago correcto de los impuestos les merma considerablemente lo que han obtenido saben que el remanente deben de protegerlo.

La segunda, que impone la autoridad judicial, es la que más temen los contribuyentes.

De los recargos punitivos. — Los recargos punitivos tienen como finalidad el desalentar al contribuyente incurrir en mora; es, digamos, el equivalente a la pena convencional en el Derecho Civil: de no cubrirse con puntualidad una deuda, se pagarán por el moroso determinada tasa de interés mensual hasta que aquella se cubra.

Para que los recargos punitivos produzcan su objetivo, deberán estar representados con una tasa de interés superior a la que priva para los préstamos bancarios. Por ello nuestra hacienda pública señala cada año en la Ley de Ingresos de la Federación la tasa del 3% mensual, hasta llegar al 100% de crédito no cubierto. De continuar incrementándose la tasa de interés legal en el mercado monetario, que casi llega al 2% mensual, aquella deberá aumentarse.

En la legislación fiscal federal norteamericana los recargos punitivos no tienen un límite, lo que trae como consecuencia que éstos lleguen a superar el monto del impuesto omitido.

Podría pensarse que esta política, de no poner un límite a los recargos punitivos, puede producir un mayor efecto psicológico saludable que cuando hay un límite.

Sin embargo, cuando el concepto de la obligación de tributar es pobre y mucha culpa de esta situación reside en el propio Estado, los recargos punitivos a nadie preocupan. Hasta hace unos cinco o seis años el límite de los recargos punitivos

en materia federal era hasta llegar al 48% de lo omitido; al incrementarse éste límite al 100%, el problema de la evasión no disminuyó.

Además, cuando la moneda está perdiendo valor y la impugnación puede traer consigo el que transcurran varios años antes de que el fisco pueda hacer efectivo el impuesto que se reclama, la existencia de un límite puede resultar hasta costea-ble al contribuyente el impugnar un crédito, aún a sabiendas de que no le asiste la razón. Incrementar extraordinariamente la tasa para hacer incosteables esta conducta o bien eliminar el límite, ocasionará mayores daños al pequeño y mediano contribuyente que al importante.

De las multas. — La multa tiene como finalidad el castigar toda violación que se cometa a las disposiciones fiscales, en especial aquellas que traen o puedan traer consigo un daño económico al erario.

No interesa aquí, sino en el campo de la técnica fiscal, hablar de las distintas clasificaciones que de las multas se han hecho, sino examinar la política que se sigue para determinar el monto de ellas.

El legislador mexicano ha establecido un sistema de multas que van desde un mínimo de \$10.00 hasta la máxima de tres tantos de lo omitido. El grueso de las infracciones que no traen o no pueden traer consigo la omisión de impuestos se sancionan con \$50.00 o \$100.00, lo que provoca que el propio fisco se sancione, pues en la mayoría de estos casos le cuesta más todo el procedimiento que va desde el descubrimiento de la infracción e imposición de la multa y cobro de la misma, que el importe de ésta.

Pero cuando la infracción trajo consigo la omisión de impuestos, ¿es correcto sancionarla con una multa equivalente a uno, dos o tres tantos de lo omitido? ¿Qué con una multa de esta naturaleza no se está sancionando también a la empresa?

Una elevada multa puede ocasionar efectos perturbadores en la economía del negocio, porque de éste sacará el contribuyente el importe para pagarla.

En la legislación de algunos países sudamericanos la multa puede llegar hasta diez veces de lo omitido. En cambio en la legislación federal norteamericana, la multa máxima es de medio tanto de lo omitido. La razón reside en que no se quiere sancionar al negocio o al patrimonio del contribuyente, para que siga contribuyendo al desarrollo de la economía, sino precisamente al que ocasionó esa omisión y nada mejor que la pena privativa de libertad.

Pienso que multas de uno, dos o hasta tres tantos de lo omitido, tienen su origen en la incapacidad del fisco para sancionar directamente al culpable, al contribuyente, olvidándose o queriéndose ignorar que es el negocio el que soportará el efecto de la elevada sanción pecuniaria, que puede frenar el desarrollo del mismo y por lo tanto, el efecto de la sanción se revierte también al propio fisco.

Hay reglas para la imposición de las multas, para determinar el monto de éstas en cada caso, pero cuando el grueso del contribuyente vive al margen de las leyes tributarias y son miles las infracciones que a diario se cometen, ello provoca la desviación del personal oficial que está en contacto directo con el infractor e imposibilidad del fisco para poder castigar con justicia y equidad. Tendrá, en estos casos, que implantar cartabones a seguir, según la clase de infracción, monto de lo omitido o posibilidad de que se hubiese omitido, asignando a la misma motivación a situaciones parecidas pero no iguales.

Siempre se ha sostenido que las multas nunca deben tomarse en cuenta como importante fuente de recursos, pues su finalidad es otra: castigar toda infracción para evitar nuevas violaciones. Sin embargo, en países como en México, cuando las infracciones por parte de los contribuyentes están a la orden del día, la recaudación por concepto de multas supera a buen número de impuestos especiales en su rendimiento.

Muchos de los municipios mexicanos completan su gasto con lo que recaudan por concepto de multas. Los fines de semana son los más productivos (2).

Es pues imposible desconocer la importancia de las multas como fuente de recaudación.

En cambio, en los países avanzados se rechaza a la multa como importante fuente de recursos. "Las multas no tienen importancia alguna como fuente de ingresos y suele cobrarse sin pensar en que hayan de engrosar el tesoro público". Las "trampas de velocidad" de algunos municipios constituyen una excepción. Muchos motoristas han de contribuir bonitamente a las arcas de algún pueblecito (o lo que es peor, al bolsillo de algún agente o juez de paz) en cuyas garras tuvieron la desgracia de caer" (3).

Privación de la libertad. — No en todos los países se recoge la figura del delito fiscal, quizás pensando que el defraudador no hace más que defender lo que considera que es suyo. Pero cuando el gasto público se cubre con lo que se recauda de los contribuyentes por concepto de impuestos, lo que éstos dejan de pagar origina un daño al erario y por ende al país. Es la pena privativa de libertad la que más temen los contribuyentes, sobre todo por aquellos que por honestos y personas de bien pasan en su localidad o en todo el país.

El fisco norteamericano, percatado del extraordinario efecto psicológico que produce en los contribuyentes incumplidos una consignación penal por fraude, cuando descubre que un importante hombre de negocios o que es bien conocido en toda Norteamérica, ha eludido fraudulentamente el pago correcto de sus impuestos, procura darle toda la publicidad posible al juicio a fin de que ello produzca efectos en el ánimo de aquellos otros contribuyentes que guardan una situación similar, pero que es difícil descubrirlos, para que se autodenuncien y enteren lo omitido.

(2) Un pequeño Municipio portuario mexicano enviaba todos los domingos a su patrulla a esconderse entre los cañaverales en espera de campesinos con copas para arrestarlos e imponerles una multa necesaria para cubrir sueldos.

(3) Harold M. Graves, "Finanzas Públicas", p. 539.

El problema de las sanciones en México. — Bien podemos sostener que el 90% de los contribuyentes del país son acreedores al pago de recargos punitivos y de multas. Saben nuestras autoridades federales y locales de la necesidad de estar reduciendo sustancialmente estas penas pecuniarias, por la imposibilidad del grueso del contribuyente de cubrirlas cuando se le imponen o exigen.

Por lo que toca a la pena privativa de libertad si pretendiera imponerse a todos los que son merecedores de ella entonces todo el país tendría que convertirse en prisión, o bien de pretender meter a la cárcel a todos los defraudadores, entonces quién pagaría los impuestos para construirlas. Quizás por esto nuestras autoridades prefieren elevadas multas y los contribuyentes no se escandalizan por ello, pues saben que en este caso pierden dinero pero no su libertad.

Salvo el caso de las facturas apócrifas y el problema del café, el fisco federal mexicano ha ejercido esta pena con verdadera timidez. Además; no ha sabido escoger correctamente los casos, dándose situaciones como la ocurrida en una ciudad del norte en que se consignó a un contribuyente de elevada edad, que al ser puesto en libertad por cubrir de inmediato lo evadido fue recibido a la salida de la prisión como todo un héroe.

Ha habido casos en que la ignorancia del contribuyente es la principal causa de que incurra en un delito fiscal, como el del impresor de un municipio que en su muestrario de trabajos hechos, expuesto en el escaparate, estaban calcamonías que usaba el Registro Federal de Causantes. No tenía idea de que se le había encargado un trabajo reputado como delictuoso.

Creo que es bueno que nuestra hacienda pública federal revise con detenimiento la política fiscal que ha seguido en materia de sanciones y que en ninguna forma ha contribuido a reducir el problema de la evasión fiscal en México.

Debe también eliminarse la clausura del negocio o es-

tablecimiento como sanción en virtud de que con ello se ocasiona un daño económico no sólo al contribuyente, sino también al propio fisco y al país mismo.

La clausura de un negocio por falta de pago oportuno de sus impuestos origina que deje de seguir operando y generando ingresos para las dos partes: contribuyente y fisco, y si el negocio es de importancia para la vida económica de la zona, ésta resiente la suspensión de sus labores. En igual forma los terceros que proveen de bienes o servicios a ese negocio.

El fisco tiene a su disposición otras medidas de carácter administrativo con las que puede hacer frente al problema de la falta de pago oportuno de los impuestos. Si es la mala situación del negocio lo que trae consigo que se incurra en mora, clausurándolo significaría colocarlo en peor situación de la que ya se encuentra.

CAPITULO XVII

EL COMPORTAMIENTO DEL PERSONAL HACENDARIO

Introducción. — El personal hacendario, con su comportamiento, tiene una extraordinaria influencia sobre la conducta del contribuyente. Sin embargo, quizás debido a que casi no se le toma en cuenta al elaborarse una política fiscal o en las novedades que se introducen en nuestra legislación, producto de un pequeño grupo que considera que las “adecuaciones” son para los contribuyentes y no para el personal administrativo que tendrá a su cargo el vigilar el cumplimiento de las mismas.

Por ello es común observar en la provincia que a poco de entrar en vigor importantes reformas impositivas se reúnen, para estudiarlas y entenderlas, contadores de empresas con el personal de las oficinas receptoras, porque también éstos necesitan saber de las nuevas obligaciones para evitarse responsabilidades o qué contestarle al público que le pregunta.

Si a lo anterior agregamos que cada vez que hay cambios en los altos funcionarios, generalmente cada seis años, los nuevos se sienten con el derecho de ofender al personal administrativo diciendo que “ahora las cosas marcharán mejor”, o

que “no se tolerarán desviaciones”, o que “todos deberán ahora de andar rectos” . . . y al poco tiempo ese personal administrativo, vejado y ofendido, observa que las cosas siguen igual, seguramente que no se sentirán obligados a dar un mejor trato al contribuyente que el que éste recibe de sus superiores.

En el ámbito tributario al personal que más se critica por los nuevos funcionarios e imponiéndole nuevas modalidades en su actuación o introduciendo reformas administrativas para corregir lo que consideran indebida conducta, son: el personal de auditoría fiscal, el personal de aduanas, y el personal de oficinas receptoras.

Causas del mal comportamiento.— Como causas que contribuyen a que no siempre se sienta que se cuenta con el apoyo del personal administrativo y que éste se constriñe a cumplir con el trabajo que se le encomienda, tenemos:

a). — Los bajos sueldos. Cuántas veces hemos observado a personal hacendario con importantes funciones a su cargo teniendo como remuneración el salario mínimo general de la zona económica en que él reside o bien una remuneración que por lo delicado de su labor lo hace objeto de constantes insinuaciones (1).

Por ello en algunos países, Estados Unidos de Norteamérica, las plazas más bajas están eliminadas de la dependencia encargada de las cuestiones tributarias, salvo las del personal de intendencia, a fin de reducir este problema.

b). — Nulos incentivos. El personal no experimenta reparación en su persona por parte de los altos funcionarios, de ahí que no se consideren obligados a rendir más allá de lo que es su trabajo ordinario.

Conforme en que es imposible para los altos funcionarios

(1) Para el desarrollo de la labor de regularización fiscal que se efectuó en 1961 en la zona de La Merced en el Distrito Federal, que por cierto es la comercialmente más rica del país, se utilizó personal con salarios mínimos.

el atender a todos y cada uno del personal que constituye a la dependencia, pero bien podrían hacerse presentes a través de incentivos o de estímulos que premiaran la dedicación y superación demostrada en el trabajo.

c). — Los cambios de administración. El cambio de administración originado por substitución del titular de la dependencia hacendaria es esperado con temor y esperanza por el personal administrativo. Temor, por cuanto que ello traerá consigo nuevos funcionarios que seguramente introducirán cambios administrativos, que vienen a alterar la tranquilidad existente a partir de la fecha en que concluyeron los que introdujeron los funcionarios salientes; y esperanza, porque quizás los nuevos elementos reconocerán la capacidad que se estima se tiene sobre los problemas administrativos o bien, quizás hasta alguien conocido se pudiera aparecer.

Ha habido unidades administrativas formadas exclusivamente con personal de confianza o supernumerarios, cuyos nombramientos son a lo sumo anuales, que al sobrevenir un cambio los nuevos funcionarios se sienten con el derecho de renovar o substituir, sobre todo a aquellos que tienen a su cargo el manejo de determinado número de personas y quienes llegaron a esos supuestos por sus merecimientos debido al conocimiento que adquirieron durante los años que formaron parte de las llamadas "infanterías". Esto ocasiona que no siempre el ascenso se vea con agrado, especialmente cuando faltan uno o dos años para el cambio de nuevo régimen de gobierno y mucho menos si faltan meses para que ocurra ello, pues esto puede significar el ser removido.

El personal que es substituído sin razón alguna, simplemente porque ejercía un poder de mando, reacciona con virulencia al salir de la administración hacendaria y es visto con simpatía por las "infanterías" que se quedaron, pues reparan que un ascenso puede ser la causa de su despido mañana, contando con el apoyo de éstas en todo lo que puedan ayudarlos, lo cual origina graves problemas a la hacienda pública.

d). — Bajo concepto de tributar. Cuando el concepto de la

obligación de tributar es pobre entre el grueso de los contribuyentes, el personal hacendario se ve asediado por éstos para que no reparen en su persona o bien se aparten del camino legal. Continuar haciendo avanzar a la legislación o incrementando notablemente las tasas de los impuestos, sólo producirá que el precio para continuar tolerando la inmoralidad se aumente también.

Cuando el funcionario habla de imponer sanciones más enérgicas al personal que se desvíe o bien de establecer nuevos mecanismos para atacar este problema, lo único que se logra es que el precio por la desviación aumente, porque dizque el peligro ha aumentado.

En el pasado los organismos de contribuyentes no dejaban pasar ocasión propicia para quejarse amargamente de las consecuencias de la inmoralidad administrativa, pero ello trajo consigo que en una ocasión se les dijera que quién era más responsable: el que ofrece o el que recibe, pues casi siempre es el contribuyente el que empieza con insinuaciones.

Preparación del personal hacendario. — Es un grave error el destinar de inmediato al nuevo personal a las labores para las que fue empleado o contratado, pues llega sin entender el significado de la terminología que se emplea o ignorando aspectos importantes que pueden influir en perjuicio de la hacienda pública. Todo nuevo personal, sin importar si va a desempeñar labores administrativas — de secretaria, archivista o de recepción de documentación, o de información al público — o de carácter profesional — abogado del fisco, o contador público para visitas domiciliarias, o para resolver consultas de los contribuyentes —, debe pasar previamente por una escuela de capacitación en la que se le prepare para las labores a desempeñar.

¡Cuántos abogados tienen su primer contacto con el derecho fiscal al momento de turnárseles la primera demanda que en su vida profesional han visto de carácter fiscal! Ven los argumentos del contribuyente, ven las disposiciones que la autoridad demandada invoca en la resolución impugnada y de

inmediato producen su defensa. Si le atinaron qué bien y si no, pues a producir la contestación de la nueva demanda que se les turna.

Contadores públicos que son enviados a efectuar visitas domiciliarias sin siquiera una somera indicación de cómo presentarse, requisitos esenciales a observarse, manera de iniciar la visita, cómo conducirla y cuándo debe darse por terminada.

Economistas sin el menor conocimiento de cómo es el contribuyente; cuáles son sus problemas más comunes; cómo piensa, etc.

Secretarias que nunca habían tomado dictado de una terminología que desconocen o que ignoran los aspectos formales más importantes que deben observarse al plasmar en un escrito la contestación de una demanda; el empleado de oficina receptora que sobre la marcha va aprendiendo lo que es su labor, el aspecto delicado de ella, etc.

Además, ninguna otra rama del derecho está en tan continuos avances como la del tributario o fiscal, o los aspectos administrativos de esta materia, por lo que es muy importante que el fisco mantenga a su personal, administrativo y profesional, al tanto de lo último que hay en la esfera de trabajo de cada uno. Al abogado hay que tenerlo al día de los avances de la doctrina y legislación tributaria; de las tesis que van sosteniendo los tribunales y en especial las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; hay que enviarlo a seminarios o cursos sobre el derecho tributario. Lo mismo con los demás profesionistas.

Hay gobiernos que percatados de la necesidad de preparar al nuevo personal para el desempeño de las labores que van a realizar tienen localizadas, en diversos puntos de sus países, centros de capacitación, a los que deberá acudir durante determinado número de semanas, según el trabajo a desempeñar. Sólo así llegan con conocimiento del alcance de su trabajo.

Si a la falta de preparación previa para el desempeño de las labores a desarrollar agregamos el que en ocasiones se nombran como funcionarios a personas que carecen de los conocimientos mínimos de la materia o bien que el contacto más cercano que tuvieron en el pasado con los problemas fiscales fue su anterior empleo, al momento de retenérsele mes tras mes el impuesto sobre la renta aplicable a su salario, la situación se agrava.

Cuántas veces hemos visto a responsables de dirigir labores de fiscalización que son topógrafos o ingenieros agrónomos, o bien a dentistas, ingenieros o médicos, determinando los impuestos sobre la renta e ingresos mercantiles a contribuyentes menores. Si siquiera realizaran estudios técnicos, pero ni éstos podrían realizar por falta de experiencia en el ejercicio de su propia profesión.

La preparación del abogado para conocer los problemas fiscales, estar al tanto de los criterios de los tribunales; la del contador público para efectuar visitas domiciliarias con verdadero profesionalismo; la del personal administrativo que desempeña labores importantes, ha ocasionado inversión de tiempo y dinero al erario, por lo que le es importante a éste el conservarlos.

El personal hacendario debe ver el desempeño de su labor como el equivalente a una carrera administrativa y si a pesar de ello se retira por ofrecerles el sector privado mejores emolumentos o condiciones de trabajo, debido esencialmente a los conocimientos que el fisco les ha dado, ello es bueno también por cuanto que ese personal contribuirá a que el contribuyente se supere y esto a su vez a que el erario avance también.

De lo expuesto, podemos bien sostener que el personal que presta sus servicios en la administración tributaria se ha vuelto más profesional. Los conocimientos que día a día adquiere tanto el personal administrativo como el técnico tienen gran valor para el fisco, por lo que éste debe buscar la forma de interesar al nuevo personal y de conservar al que tiene. Para tales efectos, las haciendas de países avanzados, han adoptado:

a).— Programas de reclutamiento que expliquen las oportunidades que se les ofrecen a los candidatos. Generalmente se acude a las universidades, pocos meses antes de que se concluya el año escolar, con el objeto de examinar y seleccionar a los que terminan sus estudios profesionales y que se han interesado en la carrera que en el sector público se ofrece.

b).— Permanentes oportunidades de promoción. El personal debe sentir que está en él experimentar una promoción y no en que por antigüedad o turno le corresponda ello. La administración debe actuar en estos casos con verdadera imparcialidad y equidad.

c).— Programas de capacitación permanente para todo el personal. Buscar que tanto el personal administrativo como el técnico, estén al día en las novedades de la actividad o trabajo que desempeñen.

d).— Edición de boletines de información administrativa y técnica. Estas ediciones deben recibir el conocimiento de que el material que contienen es de interés general para todos aquellos que desempeñan labores semejantes o iguales.

e).— Estimular la integridad del personal. El fisco norteamericano se jacta de que por cada tres mil empleados que le prestan servicios se desvía uno en promedio (2).

La existencia de un personal capacitado en todos sus niveles y elevada integridad en el mismo, indudablemente que se traduce en grandes beneficios para la política fiscal que se ha trazado (3).

Causas de la desviación del personal.— Cuando el concepto de la obligación de tributar es muy pobre entre los contribuyentes, éstos ejercen una fuerte presión sobre el perso-

(2) The American Way en Taxation; Internal Revenue, 1862-1963, p. 206. Ed. 1963. Siempre he pensado que cuando se actúa esencialmente frente a contribuyentes que tienen un bajo concepto de la obligación de tributar, la labor será un éxito mientras la desviación no efecte a más del 5% del personal que se emplea.

(3) La recaudación federal norteamericana tuvo en 1962 un costo inferior a medio centavo por cada dólar gastado.

nal hacendario para lograr su desviación y por ende su connivencia para dejar de tributar correctamente. Es el personal que tiene un íntimo contacto con el contribuyente los que están más asediados por éste, tales como los que realizan las visitas domiciliarias, los que determinan los impuestos a pagar y los que velan porque se cumpla en tiempo las obligaciones que las leyes fiscales imponen — como la presentación de los avisos, declaraciones y pagos en tiempo — .

Pero cuando también en el personal hacendario señalado el concepto de la honestidad es bajo, éste presiona al contribuyente con cualquier pretexto para obtener de éste pagos o entregas ilícitas de dinero. Y el problema asume proporciones graves cuando en cada cambio de gobierno — federal, estatal o municipal— ingresa nuevo personal o funcionario, que sólo piensan en que están frente a la oportunidad para resolver su situación económica para el resto de su vida y... muchos logran este objetivo.

El problema no radica en las infanterías del personal hacendario sino en las cabezas de ellas, bien porque éstas reclaman entregas periódicas a sus subalternos, bien porque éstos observan que en casos de evasión grave hay determinaciones de diferencias irrisorias que indican una anomalía en la solución de los asuntos, etc.

Los contribuyentes de provincia, según su grado de comportamiento, ven con preocupación cuando los nuevos responsables de las haciendas estatales provienen de otras partes de la República, porque son personas éstas que no les preocupa que al término de su labor, casi siempre seis años después de desempeñar los cargos, gocen de poca simpatía en la entidad, por el abuso que hicieron de su cargo, ya que al ser desplazados por el nuevo gobierno retornaron a sus lugares de origen.

Por ello los contribuyentes ven con alivio cuando el nuevo tesorero o director general de hacienda radica entre ellos, pues saben que deberán guardar un buen comportamiento o no ser escandalosa su conducta, ya que al concluir el término de seis años continuarán viviendo en la zona y tendrán que soportar o recoger la cosecha que sembraron.

Las entidades vecinas al Distrito Federal y municipios importantes de ellas son las más afectadas con esta situación, ya que casi siempre los responsables de las haciendas radican en el Distrito Federal y por lo tanto no les preocupa el ambiente nocivo que a su alrededor vayan a crear.

Contribuyente que no se doblega ante exigencias ilícitas, se le buscarán pretextos para crearle problemas cuya solución por la vía legal provocarán pago de honorarios y costas de juicio, así como el otorgamiento de garantías que significarán gastos adicionales — entrega de una fianza — o a sufrir el embargo de bienes o de toda la negociación, lo que hace que tarde o temprano el contribuyente que ha querido resistirse a exacciones indebidas observe que le significa menor distracción de su negocio, gastos y molestias el someterse a “cooperar” con las autoridades.

CAPITULO XVIII

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO

Introducción. — La Constitución mexicana, bajo el sistema federal que adopta, reconoce la existencia de tres entes con facultades impositivas: la federación, los estados y los municipios.

El hecho de que puedan existir tres impuestos idénticos gravando el mismo objeto, pertenecientes a tres entes, o bien tres sistemas impositivos, indudablemente que ello afecta a la marcha económica del país.

Si a lo anterior agregamos que el fisco local puede actuar en forma independiente del fisco federal, complicando ello las obligaciones a cargo de los contribuyentes; que el Distrito Federal, sede del gobierno federal, también posee impuestos locales; que hay estados productores, que son los ricos, que exportan parte de su producción hacia los estados consumidores, que son los pobres, absorbiendo buena porción de la economía de estas entidades sin pagar impuestos en las mismas, tenemos que concluir que todo esto viene a influir en la vida económica del los habitantes del país.

Soluciones dadas en México. — Este problema económico

que deriva de la triple imposición nacional ha sido atacado por la federación de manera especial durante cerca de los últimos cuarenta años, siempre sobre la base de no debilitar al federalismo existente.

Primero, a fines del siglo pasado, se logró que se reconociese por las entidades federativas que sólo la federación podía gravar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional con impuestos aduaneros; la circulación de ellos por territorio nacional; el establecimiento de impuestos diferenciales, etc., lo cual se incorporó en el artículo 117 Constitucional.

Por reforma introducida a la Constitución en el artículo 73 fracción XXIX, en 1942, se señalaron cuáles son las fuentes económicas que sólo la federación puede gravar y que ha dado origen a lo que se conoce como "fuentes exclusivas de la federación"; sobre las restantes no previstas en esta disposición, tanto la federación, los estados y los municipios concurren a gravarlas y que se conocen como "fuentes concurrentes".

No obstante que los estados delegaron en la federación las facultades para gravar en forma exclusiva determinadas fuentes económicas, la federación se arroga facultades que no le corresponden para gravar otras fuentes económicas no delegadas por los estados, con lo que según unos se viola el pacto federal; pero, según otros, no hay tal violación en virtud de que la federación puede establecer las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, en los términos de la fracción VII del mismo precepto constitucional.

Desde la década de los treinta la federación empezó a invitar a los estados para que se coordinasen en los impuestos federales similares a los que éstos mantienen en vigor, a condición de que deroguen todos los tributos que en una u otra forma gravan lo mismo. Así se logró que los estados se coordinasen al impuesto federal a la producción y consumo de la cerveza, de cerillos y fósforos, de energía eléctrica, etc., y una vez que hubo mayoría de entidades coordinadas, la federación promovió la reforma constitucional correspondiente, contan-

do con el voto de las entidades coordinadas y en tal forma se fue apropiando de importantes fuentes económicas.

Por ello los estados, sobre todo los más importantes, al surgir nuevos impuestos federales con el atractivo de la coordinación y participación en el rendimiento del impuesto, siempre que derogasen su impuesto local gravando la misma fuente económica, como el de aguas envasadas, cemento, ingresos mercantiles, etc., se abstuvieron de coordinarse.

En 1969, al crearse la tasa especial del 10% en el impuesto sobre ingresos mercantiles, se consignó en la ley de la materia que tendrían derecho a participar en el 40% del rendimiento de esta tasa las entidades que se coordinasen a ella, aun cuando no lo estuviesen con la tasa general; en el entendido de que las entidades que no lo hicieren perderían su participación, que engrosaría a las arcas de la federación y con ello obligando a los contribuyentes de esas entidades a pagar tres impuestos en lugar de uno: la tasa especial del 10%, la estatal del 1% más 15% adicional y la municipal del .20%. El atractivo para los estados renuentes a la coordinación fue extraordinario: derogar el 1.2% y adicional, a cambio de un 4%.

En diciembre de 1972 se deroga la tasa local en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles del 1.2% que se otorgaba a los estados coordinados, creándose una sola tasa general del 4% con derecho a participar en ella en un 45%; de no existir coordinación, los contribuyentes de esas entidades reacias cubrirían: la tasa general del 4% y diversas especiales que van del 5, 10, 15 y 30%; la tasa local del 1% y adicional y la municipal del .20%.

Como es natural los contribuyentes de las entidades no coordinadas fueron los que más presión hicieron para que sus gobernadores procedieran a aceptar la coordinación. El mismo procedimiento se siguió con el resto de los impuestos federales gravando fuentes concurrentes, desapareciendo los impuestos estatales y municipales.

Es indudable que desde el punto de vista económico lo

ideal es que exista, como lo ha dicho la Suprema Corte de Justicia de Argentina, para un solo territorio un solo impuesto. Sin embargo, hay que aducir que esto constituye un fuerte ataque al pacto federal.

El gobierno federal norteamericano promovió reformas a su sistema impositivo con el fin de otorgar participación a estados y municipios en el rendimiento del impuesto sobre la renta, siempre que no mantuviesen en vigor leyes o sistemas que contenesen, por ejemplo, indicios de discriminación, pero hubo algunos municipios que renunciaron a esa participación, no porque desearan tener en vigor leyes consideradas como discriminatorias, sino simplemente porque sabían que si aceptaban esa participación ya no iban en el futuro a poder dejar de prescindir de ella, con lo cual consideraban que ponían en peligro su independencia o libertad económica y de actuación frente a la federación.

En México, por razones políticas, ninguna entidad federativa se ha distinguido por su celo soberano.

En tanto se desarrollaba el sistema de coordinación en materia impositiva, se sostuvo la tesis de que siendo la nación la propietaria originaria de los bienes y recursos naturales a que aluden los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional y la federación su representante, sólo ésta podía gravar esos bienes y recursos naturales. Los estados no objetaron esta tesis y así se empezó a observar entidades ricas en dicho bienes y recursos pero pobres en lo económico por carecer de otras fuentes económicas.

En enero de 1980 entrará en vigor una nueva Ley de Coordinación Fiscal, conforme a la cual la federación otorgará a los estados y municipios participación en los impuestos federales, salvo los aduaneros y alguno otro, bajo un sistema que no inspira confianza a los señores gobernadores, ya que será el gobierno federal el que haga la distribución que corresponda.

Para apoyar este nuevo ordenamiento, que examinando con detenimiento sólo permitirá a los estados a establecer no

más de cuatro o cinco impuestos: predial, sobre nóminas, sobre traslación de dominio, a los profesionistas independientes y algo sobre rendimientos de capital, se expresa en la Exposición de Motivos, lo siguiente:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con la excepción de la fracción XXIX del artículo 73 que se adicionó a la Carta Fundamental y que reservó algunas fuentes que se decidió quedaran gravadas exclusivamente por la Federación; pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y, por otra parte, nuestra Carta Fundamental no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los Estados, ni a los Municipios”.

“El sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los estados, con apoyo en el artículo 124 tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 da facultad a las Legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales”.

“La circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados”.

“Debe reconocerse que la concurrencia impositiva

está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto; pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. La conclusión correcta no puede ser otra que la que el constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de Federación, Estados y Municipios”.

“Lo antes señalado no impide, sino por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados actúen con la prudencia necesaria para no suponer gravámenes sobre la población contribuyente. Con esta prudencia ha ocurrido que ciertos gravámenes, como los relativos a la propiedad raíz, han venido quedando reservados, de hecho, a los Estados y otros, como el de la renta que grava a las empresas, han sido establecidas únicamente por la Federación”.

“La prudencia de los legisladores federales y estatales los ha llevado incluso a buscar acuerdos para que sólo una u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para la Federación y Estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva”.

“El acuerdo entre Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y los Municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de

recibir participación en el impuesto establecido por la Federación”.

“El ejemplo más característico de armonía o coordinación entre Federación y Estados en materia fiscal, lo constituyó el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, por medio del cual se establece un gravamen sobre el comercio y la industria que se comparte entre Federación, Estados y Municipios, en relación con el cual sólo legisla la Federación y los Estados han realizado una amplia colaboración en tareas administrativas”.

“La uniformidad del impuesto al comercio y a la industria ha facilitado su desarrollo, al evitar que surjan barreras o restricciones entre los Estados, las más severas de las cuales suelen ser las de carácter fiscal. Ello ha hecho también innecesario que el Congreso de la Unión haga uso de las facultades que le concede la fracción IX del artículo 73 de la Constitución Política”.

“Paralelamente y en muy diversas materias, los Estados se han venido acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales, absteniéndose de gravar las mismas materias en los términos previstos en aquellas leyes; pero como el sistema de participaciones se desarrolló históricamente en diversas etapas y conforme a diferentes criterios, resulta que en el conjunto del sistema tributario federal, falta racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que sí se otorgan participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación. Falta también uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas”.

“Finalmente, la decisión de la Federación de transformar y modernizar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el impuesto al valor agregado, como en Iniciativa por separado se ha propuesto a Vuestra Soberanía, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema al

cual la presente Iniciativa llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”.

“Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquéllos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. El mayor dinamismo del sistema fiscal federal en su conjunto, comparado con el de los impuestos federales participables”.

“Esta relación es de 12.07% en el año de 1978. Es decir, que el conjunto de participaciones que recibirán los Estados en este ejercicio en ingresos mercantiles, impuestos especiales y otras contribuciones de la Federación, es el 12.07% de la recaudación federal total”.

“Esta Iniciativa no propone el aumento de este tanto por ciento, no obstante que se reconoce que en general, los Estados sufren serias carencias financieras; pues la relación ingreso-gasto de la Federación no hace posible efectuar en el ejercicio de 1979 una mayor transferencia; pero al establecer el por ciento de la misma en la ley, evitará que se siga deteriorando este importante renglón de ingresos de los Estados, al mismo tiempo que los hace compartir el aumento que en el conjunto del sistema fiscal espera la Federación. Por otra parte, el sistema facilita a futuro mejorar la participación global de los estados en la medida en que lo permitan las condiciones financieras de la Federación. Esta mayor transferencia a futuro, habrá de justificarse mediante la asunción por parte de los Estados, de obras públicas y servicios de carácter local, que serán realizadas o prestados con más eficiencia por las entidades federativas y que viene realizando la Federación ante la falta de recursos económicos de aquéllas. Estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre Federación y Estados y una reasigna-

ción de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo”.

“Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático. Por ello, desde ahora, se mantiene en el contenido de la presente Iniciativa la exigencia de que los Estados que se coordinen, entreguen a sus Municipios cuando menos el 20% de las participaciones que correspondan a aquéllos. Exigencia que no es nueva y que se recoge de los textos de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles próxima a ser derogada y de las disposiciones contenidas en la mayor parte de las leyes que establecen impuestos federales participables. No se establecen otras medidas en beneficio de la hacienda municipal, en razón de que conforme al artículo 115 de la Constitución Política, esto es facultad y responsabilidad de las Legislaturas de los Estados”.

“Los Estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos, un convenio de coordinación fiscal que les dará derecho a participar en un Fondo General de Participaciones formado con el 13.0% de la recaudación federal total que se incrementará con el porcentaje que represente en dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Dicho fondo será distribuido entre los Estados conforme a bases establecidas en la ley que se propone y que se desarrollen en los citados convenios. A cambio de esta participación, los Estados no impondrán gravámenes o los mantendrán en suspenso, sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables, modalidad que no se hace extensiva en relación a otros impuestos en los cuales no ha existido participación a los estados”.

“El acto de adhesión por convenio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene importancia relevante para los Estados, ya que deja en suspenso, mientras dura el convenio, algunos de los impuestos establecidos por su Legislatura o impone abstención al propio Estado, por todo lo cual el convenio se rodea de formalidades especiales, debiendo ser aprobado, según lo dispongan las normas locales, por la legislatura de cada entidad”.

“El H. Congreso de la Unión es también el poder legislativo local del Distrito Federal. Con base en ello, esta Iniciativa propone que el propio Distrito, sin que medie convenio, quede adherido al Sistema de Coordinación Nacional Fiscal al entrar en vigor la Ley a que se refiere la presente Iniciativa”.

“Los Estados de la República, si así lo prefieren, pueden no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, podrán establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, en relación con los cuales seguirán recibiendo las participaciones señaladas en las leyes federales”.

“Las participaciones tradicionales en impuestos federales y aún el funcionamiento del Fondo General de Participaciones que se propone, tienen como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones. Ello es natural y debido; pero produce el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan de la distribución de participaciones, recursos que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico. A través de un largo diálogo entre los Estados y la Federación, se ha encontrado un camino para aliviar situaciones como la descrita a través de la creación en forma permanente, de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se distribuya entre los Estados en proporción inversa a las participaciones que reciban del Fondo

General y al gasto corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las entidades. En esta forma y tomando en cuenta además, la población de cada Estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones. Ello ya fue intentado pero por una sola vez en el ejercicio que termina. El 0.37% de la recaudación total federal, que se propone en esta Iniciativa para llevarla al citado Fondo Financiero Complementario, dará a los Estados en el ejercicio de 1979 la cantidad estimada de UN MIL MILLONES DE PESOS. Las entidades que decidan adherirse al Sistema Nacional de Participaciones compartirán los recursos del Fondo General Complementario”.

“Como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se basará en las leyes y se desarrollará en convenios que celebren los Estados y la Federación, implica que los Estados no graven las fuentes en relación con las cuales reciben participaciones, es conveniente, si se busca preservar dicho Sistema y facilitar su desenvolvimiento futuro, que se establezcan procedimientos para resolver los problemas que pudieren presentarse y mantener las relaciones entre la Federación y las Entidades en un plano constante de entendimiento”.

“El Estado que se considere afectado por decisiones de la Federación, podrá acudir en juicio de nulidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base a lo dispuesto por el artículo 105 de nuestra Constitución Política. Las controversias entre la Federación y una entidad federativa han caído en desuso en nuestro derecho público. Sin embargo, las mismas pueden involucrar importantes aspectos de interpretación jurídica cuya solución adecuada corresponderá a nuestro más Alto Tribunal. Para ello se establece en esta Ley el procedimiento correspondiente, en la convicción de que con ello se da vida a nuestras instituciones constitucionales”.

“La colaboración administrativa de los Estados con

la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales, ha sido una fecunda experiencia que ha demostrado un amplio grado de desarrollo de la capacidad administrativa de las entidades federativas. Esta colaboración ha hecho posible, en los últimos años, obtener un importante aumento en la recaudación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles y de otros impuestos de la Federación. Por esta razón la Iniciativa propone institucionalizar los convenios entre la Federación y los Estados para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal. En el caso del Departamento del Distrito Federal y dado su carácter de órgano de la administración pública federal, la colaboración administrativa se realizará con base en acuerdos que dicte el Ejecutivo de la Unión”.

“La Coordinación de los sistemas fiscales de la Federación, Estados y Municipios no se inicia ni termina con la Ley que se propone en esta Iniciativa. Con ella sólo se está cubriendo una etapa más de un proceso iniciado años atrás y que habrá de seguir un largo camino en el futuro”.

Otros sistemas federales. — En el sistema federal canadiense primero surgió la federación y después los estados, por lo que las facultades que aquél ente no delegó a estos últimos, se entienden reservadas a ella. Por lo tanto, se sabe qué fuentes económicas son las que pueden gravar los estados, no así la federación.

En el sistema federal alemán, sólo la federación puede establecer tributos y otorgar participación a las autoridades locales y municipales.

Nuestro sistema federal es idéntico al norteamericano y en este país los estados y los municipios le objetan a la federación palmo a palmo la invasión que ésta hace en materia que se presume no es de la competencia federal. Ello influye en el aspecto tributario y obliga a contribuyentes a pagar numerosas contribuciones locales. Obsérvese que los vehículos de

autotransporte que en su ruta pasan por cinco o diez entidades, llevan cinco o diez placas estatales de automóviles.

Es indudable que adoptar el sistema canadiense o alemán viene a destruir los cimientos de nuestro sistema federal, el que por cierto siempre se está manifestando que se está fortaleciendo pero en favor de la federación y en detrimento de los estados.

Sin embargo, no debemos de desconocer que la existencia de tres sistemas tributarios: federal, estatal y municipal, afecta la buena marcha de la economía del país. Que hay entidades ricas, exportadoras de bienes a otras que son sólo consumidoras, que están sangrando la economía de las llamadas entidades pobres. Sólo la federación puede acudir en auxilio de estas últimas, y además hacer una justa distribución de la recaudación en atención a la riqueza económica de cada entidad.

Las entidades pobres ya quisieran ver gravada la capacidad de consumo que tienen sus habitantes y de lo cual se aprovechan las entidades industriales del país, que son las que exportan hacia esas entidades.

Lo ideal sería encontrar una solución que encontrase su apoyo en nuestra Constitución y no, so pretexto del ideal económico, violar a nuestra Carta Magna. De considerarse necesario, deberían introducirse reformas constitucionales.

Por ello Andreozzi, teniendo Argentina el mismo problema que México, sostiene (1):

“Puede afirmarse que, desde la época de nuestra independencia y soberanía política, la orientación de la legislación impositiva ha sido la centralización.

A la total libertad de las provincias de dictar sus leyes tributarias y aduaneras, ha seguido la limitación de

(1) M. Andreozzi, “Derecho Tributario Argentino”.

las primeras y la supresión de las segundas; política que se ha afirmado desde la sanción de la ley de unificación de impuestos.

Cuatro leyes fundamentales tributarias demuestran esa orientación hacia la centralización: la de aduanas y sus modificaciones; la de impuestos internos y sus modificaciones; la de unificación de impuestos, y la de réditos y sus modificaciones.

Queda a las provincias el resto del campo tributario, restringido y de relativo volumen económico.

Se trata sin duda de un proceso de caracteres complejos.

Por un lado los acontecimientos históricos permiten afirmar que las provincias argentinas han sido unidades soberanas antes de la estructuración institucional. Por otro, aquélla no pudo subsistir con todas sus responsabilidades.

Mientras por razones de extensión, riqueza y ubicación geográfica, algunas provincias han crecido con ritmo vertiginoso, otras, dominadas por un cúmulo de factores adversos, han encontrado en su autonomía un privilegio difícil de mantener. Son las mal llamadas provincias pobres, que no lo son en realidad, pero que no viven en la actualidad, con el ritmo de aquéllas que no tienen ese calificativo.

Esta es una de las razones poderosas en cuyo mérito el concepto de centralización ha arraigado más profundamente. La Nación va en su ayuda con medios económicos y culturales obtenidos de todo el país. Sería ingenuo negar la sustancia política que hay en la centralización; . . .”.

Creo que la solución que se está dando para introducir la unidad de nuestro sistema tributario, que exista un solo siste-

ma impositivo y no tres, salvo con ligeras reminiscencias, es bueno desde el punto de vista económico pero contribuye a debilitar el pacto federal en perjuicio de los estados. Una entidad federativa cuya cartera la tiene la federación, carece de independencia económica y está sujeta a los vaivenes de la política que quiera seguir la federación (2).

(2) Decía el gobernador de un estado: "si la política es construir carreteras o escuelas, sólo para eso me ayudará la federación, aun cuando mi entidad tenga como prioridades otros problemas".

CAPITULO XIX

LOS OASIS FISCALES

Introducción. — La existencia de los “cielos fiscales” — tax havens —, como los llaman los norteamericanos, u “oasis fiscales” — tax oasis —, como los llaman los alemanes, o “paraísos fiscales” — fiscal paradises —, como los llaman los franceses, se debe a una sola causa: atraer capital extranjero que venga a contribuir al desenvolvimiento económico del país o zona en que operan los beneficios fiscales que se ofrecen.

Sin embargo, buen número de países sufren los efectos económicos de estos “paraísos”, bien porque les significa una sangría económica la salida de capital hacia esa zona, bien porque pierden industrias que se van a instalar en ellos, o bien, lo más grave, porque se utilizan para simular operaciones o remitir dinero so pretexto de pago de regalías o de tecnología, con perjuicios de los resultados finales de las empresas que hacen esos pagos. Además, estos “oasis” se emplean, en buen número de ocasiones, para burlar las restricciones sobre movimientos de divisas.

Con tal motivo, “la mayoría de las autoridades fiscales en los países avanzados están introduciendo continuamente medidas restrictivas para disuadir a las compañías de todo intento de transferir sus ganancias a países de baja tributación (1).

(1) “Capital Cooperativo desea hallar un oasis fiscal ...”, *International Manager*.

Por la extensión de su territorio, por la pobreza que se observa en ciertas zonas, por la elevada desocupación que en el país existe, por el congestionamiento industrial que se da en ciertas regiones, México no se ha podido sustraer de tener sus propios "paraísos fiscales".

Elementos para la selección de un paraíso fiscal. — Para el norteamericano Langer, los factores para la selección de un paraíso fiscal son (2):

a). — La estabilidad económica y política de un país y la integridad de su gobierno.

b). — La actitud del país hacia los negocios como paraíso fiscal.

c). — Aun cuando un país se encuentre libre de determinados impuestos, es necesario observar los demás impuestos o derechos que se exigen.

d). — Preocupación con los impuestos sobre herencias y legados que pueden establecerse por el país considerado como paraíso fiscal.

e). — Los tratados internacionales que tenga celebrados el país reputado como paraíso fiscal, pues de no existir no tiene éste la obligación de proporcionar información a otros gobiernos.

f). — La existencia de cambios de control.

g). — La posibilidad de realizar actividades substanciales de negocios en el país reputado como paraíso fiscal.

h). — La selección de un determinado paraíso fiscal puede depender de la liberalidad de sus leyes corporativas.

i). — Los paraísos fiscales con derecho consuetudinario ofrecen más ventajas sobre aquellos con derecho escrito.

(2) Marshall J. Langer, "1973 Survey of Foreign Tax Havens", Ed. 1972.

j). — Las facilidades de transportación y de comunicación son sumamente importantes tales como las telefónicas, por cable o telex con el resto del mundo.

k). — Las facilidades bancarias son también importantes.

l). — El costo de la incorporación y la extensión de tiempo que ello lleva en el paraíso fiscal.

m). — La extensión de tiempo o de la duración de las facilidades fiscales, lo cual subsanan algunos países dando la garantía del tiempo por escrito.

Clasificación de los paraísos fiscales. — Langer clasifica a los paraísos fiscales en cuatro categorías:

a). — Los tradicionales paraísos fiscales con virtualmente ningún impuesto, tales como las Bahamas, las Bermudas y las Islas Layman.

b). — Los que mantienen impuestos pero con tasas relativamente bajas.

c). — Los que sólo gravan los ingresos internos, pero declaran exentos todos los que provienen del exterior.

d). — Aquellos que permiten privilegios especiales, para propósitos limitados, tales como Luxemburgo y los Países Bajos.

Langer aclara que algunos países que hasta hace unos 15 años eran paraísos fiscales, como Canadá, Cuba, Uruguay y Venezuela, hoy ya no lo son. Que algunos han perdido su calidad de paraíso debido a caos económicos e inestabilidad política. Que por ejemplo Uruguay, una vez considerada como la "Suiza de las Américas", hoy es un país en constante caos, debido a huelgas, terrorismo, inflación no controlada y emigración de muchos de sus trabajadores calificados y profesionistas.

Nuestro autor considera que virtualmente cualquier país podría calificar como un paraíso fiscal, cuando menos para ciertos fines. Reconoce que muchos países tienen leyes que alientan el establecimiento de industrias nuevas o necesarias para su desarrollo económico, lo cual contribuye a crear fuentes de trabajo, así como a limitar importaciones o bien a realizar exportaciones.

Que en algunas ocasiones los beneficios fiscales se limitan a determinada área geográfica del país conocida como zona libre o puertos libres, como la zona libre del Canal de Panamá.

Que los Estados Unidos es utilizado por muchos extranjeros no residentes en él como paraíso fiscal, al permitirles la inversión hasta ciertos límites libres de impuestos en depósitos de ahorro hechos en bancos o asociaciones de ahorro y préstamos.

México, como paraíso fiscal. — México, en afán de lograr un desarrollo industrial o de que se ocupe buena parte de la numerosa mano de obra desocupada que aqueja al país o bien para evitar perjuicios al comercio fronterizo, ha recurrido a diversos medios legales para alentar las inversiones nacionales y extranjeras, bien expidiendo leyes de fomento a las industrias nuevas o necesarias para el país (3), o bien creando zonas libres de impuestos locales o aduanales, o bien promoviendo la descentralización industrial.

Podemos hacer la siguiente clasificación de los paraísos fiscales existentes en México:

- a). — Zonas de puertos libres.
- b). — Zonas libres.
- c). — Zonas mixtas (reúnen características de puertos libres y de zonas libres).

(3) Se derogó en 1977.

d). — Zonas de desarrollo industrial.

e). — Zonas "In bond".

Puertos libres. — La Ley de Puertos Libres Mexicanos se expidió con el fin de ayudar al desarrollo económico de aquellos puertos que permanecían marginados de toda actividad, como lo eran los puertos de Coatzacoalcos y de Salina Cruz. Para tal efecto la superficie que corresponde a la zona de Puertos Libres y que se encuentra debidamente delimitada y separada de lo que son los municipios de esos puertos, se considera como territorio extra aduanal y en consecuencia los barcos que entren o salgan de ellos no quedarán sujetos a las disposiciones aduanales.

La salida y entrada de toda clase de mercancías al recinto de los puertos libres se hará sin que se causen los impuestos de importación o de exportación y en consecuencia podrán efectuarse libremente toda clase de operaciones de carga y descarga de productos y mercancías que lleguen o salgan por mar, así como su almacenamiento, desempaque, transformación o cualquier tratamiento de purificación, refinación o mezcla, sin intervención aduanal. Dentro de los perímetros de los puertos libres no se causarán más impuestos que los que expresamente señala la citada Ley de Puertos Libres Mexicanos.

La idea de los puertos libres es la de atraer mercancía extranjera que salga de su punto de origen como materia prima o sin estar totalmente acabado el bien llegue a esos puertos y aprovechando el bajo costo de la mano de obra de los mismos salga hacia sus puntos de destino una vez purificado, refinado, mezclado o terminado de elaborarse.

Sin embargo, dichos puertos libres no han tenido el éxito deseado debido quizás a que las instalaciones marítimas o portuarias no son las adecuadas, el caso es que no se ha producido el objetivo buscado: que coadyuven al desenvolvimiento económico de la zona en donde se encuentran instalados.

Zonas Libres. — Debido al alejamiento de cierta porción

del territorio mexicano con los principales centros de producción del país o bien porque para ciertas zonas no comunicadas debidamente les resultaría altamente gravoso el obligarlos a surtirse de todos los bienes que para su subsistencia requieren sus habitantes, se han creado las llamadas "zonas libres" en todo lo que es la franja fronteriza del Estado de Sonora y la península de Baja California, así como parte de Quintana Roo.

A medida en que las industrias nacionales se han ido estableciendo en esas zonas o que se han acercado a las mismas, se ha ido limitando el número de artículos que pueden importarse sin el pago de los impuestos de importación.

Tijuana, B. C., por ejemplo, se ha industrializado extraordinariamente y tiene un comercio fuerte al que acude el norteamericano, pero debido a las consecuencias económicas que podrían producirse de dar término a las zonas libres, es por lo que año con año se viene ratificando la existencia de éstas.

Sin embargo, buen número de artículos que se expenden en las mismas son de producción nacional y a medida que la industria del país puede vender su mercancía en esas zonas, compitiendo en calidad y precios, se va reduciendo lo que de "paraíso fiscal" aún les queda.

Lo que la industria produce en esas zonas con materia prima extranjera no puede ser introducido al resto del país sin el pago de los impuestos de importación, a menos que tengan el grado de integración de materia prima mexicana que se exige para poder considerarse como producto nacional.

Zonas mixtas. — Debido a que el resto de la zona fronteriza norte — Estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas — siempre reclamaban la injusta competencia que les hacía el comercio fronterizo norteamericano, así como el deseo de la industria norteamericana en aprovechar la mano de obra mexicana que en exceso existe en esa zona, se autorizó al comercio de la misma para importar lo que se consideró

como "artículos gancho", o sea, los bienes o artículos de consumo necesario o generalizado para los habitantes fronterizos y en esa forma desalentar al consumidor mexicano el adquirirlos del comerciante norteamericano.

Por 1967 se autorizó el establecimiento de industrias norteamericanas que viniesen a emplear mano de obra para el ensamble de partes que diesen lugar a un producto final; lo cual ha tenido singular éxito debido al bajo costo de la mano de obra mexicana.

Las zonas mixtas lamentablemente han producido una gran afluencia de mercancía extranjera hacia el interior del país, ya que el recinto extra aduanal no lo es una determinada superficie, como en los puertos libres, sino que lo es todo el municipio fronterizo y por ende, el país se ha visto inundado de toda clase de mercancía extranjera que no cubrió los impuestos de importación, sean de los llamados "artículos gancho" o de los artículos que se ensamblan por la llamada "industria del tornillo y del desarmador".

Esta zona fronteriza, como se observa, reúne características de puertos libres y características de zonas libres.

Zonas de Desarrollo Industrial. — Buscando la descentralización industrial del país, ya que ésta básicamente se reúne en el Valle de México y en las ciudades de Monterrey y de Guadalajara y sus alrededores, se expidió un decreto del 3 de noviembre de 1971, que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de las empresas a que el mismo se refiere (4), el cual fue derogado por decreto del 31 de enero de 1979, por el que establecen zonas geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (5).

(4) Publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 25 de noviembre de 1971.

(5) Publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 2 de febrero de 1979. Además, continúan en vigor los decretos para el Fomento Industrial de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del país, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 20 de octubre de 1978.

Son objetivos del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales:

I. — Organizar la distribución de las actividades económicas en el territorio nacional, localizándolos en las zonas de mayor potencial del país.

II. — Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.

III. — Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privado, orientándolas a las zonas declaradas prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

IV. — Fijar las zonas geográficas para la aplicación de la política de estímulos fiscales, tarifarios, crediticios y de infraestructura y equipamiento urbano que determine la Administración Pública Federal, para la desconcentración territorial de las actividades industriales.

Para lograr tales objetivos se divide el país en las tres zonas geográficas, que son:

a). — Zona I, con estímulos preferenciales, que comprende a municipios que se agrupan de acuerdo a las prioridades siguientes:

1. — Para el desarrollo portuario industrial y

2. — Para el desarrollo urbano industrial.

En el primero, catalogado por el Decreto "De Prioridad I A", se citan municipios cuyo desarrollo portuario o su cercanía a uno de éstos se desea promover en intensidad y que en su mayoría son de escasa importancia económica, excepto Tampico y Minatitlán que tienen un intenso movimiento económico y que hace incomprensible su inclusión en este grupo.

En el segundo, catalogado "De Prioridad I B", se agru-

pan municipios con y sin movimiento económico. Algunos, con un desarrollo industrial intenso, que están experimentando una grave inmigración del resto del país, como Mexicali y Tijuana, B. C. Norte; Cd. Juárez, Chih. y León, Gto.

b).—Zona II, de Prioridades Estatales, integrada por aquellos municipios cuyos Ejecutivos Estatales o gobernadores señalen como prioritarios para la ubicación de las actividades industriales dentro de sus respectivos Planes Estatales de Desarrollo Urbano y coordinados con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mediante convenios que a tal efecto se suscriban entre el gobierno federal y las entidades federativas.

Cuando los señores gobernadores expidan las disposiciones que señalen cuáles son los municipios que tienen prioridad para la instalación de industrias, las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y del Patrimonio y Fomento Industrial, realizarán los estudios que precisen las bases conforme a las cuales se propondrá su incorporación al régimen que establece este Decreto.

c).—Zona III, de Ordenación y Regulación, de acuerdo con la siguiente clasificación:

1.—Zona III A. Area de Crecimiento Controlado, o sea, la que comprende al Distrito Federal y aquellos municipios cuyo crecimiento industrial se desea frenar.

2.—Zona III B. Area de Consolidación, integrada por los municipios cuyo desarrollo industrial se desea consolidar pero ya no alentar.

Poco después se expidió el Decreto del 5 de marzo, que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales (6), cuyos objetivos son:

a).—Aumentar el empleo;

(6) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente.

b). — Estimular la inversión, especialmente la destinada a las actividades prioritarias para el desarrollo económico del país;

c). — Impulsar el desarrollo de la pequeña industria;

d). — Fomentar la producción nacional de bienes de capital;

e). — Propiciar la mayor utilización de la capacidad instalada;

f). — Promover un desarrollo regional equilibrado.

El Decreto prevé que los estímulos se otorgarán atendiendo a la clasificación en Categorías 1 y 2 de las actividades industriales consideradas prioritarias por la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.

Que los estímulos fiscales consisten en créditos contra impuestos federales, que se harán constar en certificados de Promociones Fiscales que expedirá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lamentablemente la industria no se retirará o dejará de establecerse en la Zona III A porque queda alejada de los principales centros de consumo, que son esencialmente las ciudades situadas en el Valle de México, Monterrey y Guadalajara. Por lo tanto, y al momento de extinguirse los beneficios económicos que se experimentaría de establecerse una industria fuera de la Zona III A, quedaría esa industria en desventaja ya que sus costos o transportación son mayores para poder acudir a los centros de consumo.

Se opina que la solución en México, para lograr un desarrollo armónico en nuestra economía, no se encuentra en el establecimiento de incentivos fiscales y de ayudas para la obtención de créditos a bajo costo sino en que la Federación sea la que lleve vida económica a la provincia. Ninguna industria que produzca bienes de consumo generalizado se va a alejar de los principales centros de consumo.

Guadalajara, Jal., surgió primero como un centro de distribución comercial y una vez que habían adquirido sus habitantes capacidad económica, como para consumir lo que su industria local produjera, se empezó rápidamente a formar ésta.

El que debe de descentralizarse primero es el propio gobierno federal, ser el inversionista pionero, como por ejemplo llevar a la Secretaría de Marina a un puerto, a la Secretaría de Agricultura y de Recursos Hidráulicos a una ciudad del interior del país; a Petróleos Mexicanos a Poza Rica, Ver., a Altos Hornos a Monclova, Coah., etc. La derrama que en una zona produciría mes tras mes los sueldos de los miles de empleados que forman esas Secretarías u organismos y empresas sería extraordinario; le inyectaría masivamente poder de compra a la región, lo cual atraería otras inversiones que acudirían a producir lo que la zona demandase para su consumo y para satisfacción de sus crecientes necesidades que ahora estarían dotadas de poder de compra.

Esto parece que por fin lo ha entendido el Poder Ejecutivo al expedir el Acuerdo del 11 de enero de 1978 (6), mediante el cual se establece que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, en el que se reconoce:

a). — “Que la concentración de las actividades económicas, culturales y administrativas en varias Entidades de la República, especialmente en el Distrito Federal, ha generado graves desequilibrios regionales y sectoriales en el desarrollo económico del país”.

b). — “Que la escasez y el encarecimiento entre otros servicios esenciales, del suministro de agua y energéticos, educativos, sanidad, transporte, asistencia social y seguridad pública, constituyen manifestaciones de los agudos problemas generados por la tendencia a aplicar el gasto y la inversión pública y privada en unas cuantas ciudades del territorio nacional”.

(6) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 del mismo mes.

c). — “Que la realización de los objetivos de la política económica y social de México habrá de cimentarse por una parte, en el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, procurando su equilibrada distribución por regiones, en la prestación más equitativa y eficiente de los servicios públicos que proporcionan las instituciones gubernamentales, así como en una adecuada racionalización y distribución del gasto y la inversión pública federal y, por otra, en la adopción de medidas encaminadas a estimular e inducir el crecimiento económico de aquellas regiones que por sus características y potencialidades son susceptibles de convertirse en auténticos polos de desarrollo”.

d). — “Que la ubicación o reubicación en su caso, en las diversas ciudades de la República, de aquellas unidades administrativas de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal que realicen sus funciones y ejecuten sus acciones preeminentemente fuera del Valle de México conforme a un Programa Nacional de Desconcentración Territorial, podrá constituir uno de los instrumentos más importantes que permita y facilite la más eficiente coordinación entre las autoridades federales y locales, la expedita y objetiva toma de decisiones, y por ende, la más rápida y eficaz atención de las necesidades y demandas de las zonas en desarrollo”.

e). — “Que dicho Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal deberá estar inmerso dentro de la política tendiente a fortalecer el régimen federal a través de la desconcentración territorial y del estímulo a la descentralización económica, de conformidad con los recursos disponibles y el programa general y los específicos que al efecto se elaboren, a fin de auspiciar y favorecer servicios oportunos y cercanos a la población, que coadyuven a disminuir la concentración geográfica de la Administración Pública Federal”.

f). — “Que lo anterior coadyuvará a fortalecer la acción federal encauzada a vigorizar el mercado interno de los Estados, haciéndolos partícipes de una mayor proporción del gasto y la inversión pública, mediante el pago de sueldos, las ad-

quisiciones y, en general, las inversiones que realicen los órganos u organismos en las Entidades Federativas en donde se ubiquen”.

g). — “Que es conveniente que las instituciones financieras en materia de vivienda, den prioridad en sus actividades, a aquellas regiones o lugares en los que de acuerdo con el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, se reubicarán o establecerán dependencias o entidades de la propia Administración, con el propósito de cumplimentar y fortalecer la capacidad para satisfacer las necesidades que demanda la realización de dicho programa, . . .”.

Zonas “In-Bond”. — Estas zonas generalmente se encuentran localizadas en los aeropuertos internacionales y ahora también las hallamos en las zonas fronterizas. Estas zonas o recintos extra aduanales ofrecen al viajero que sale del país productos o artículos extranjeros sobre los cuales no se han pagado los impuestos de importación. Prohibido está el retornar con ellos al país, salvo que se cubran los impuestos aduanales correspondientes.

En México sólo encontramos, por el momento, estas zonas en el aeropuerto de la ciudad de México, pero seguramente se establecerán en los demás aeropuertos internacionales del país.

Estados Unidos de Norteamérica las tiene en sus aeropuertos internacionales y puntos fronterizos. Precisamente por la existencia de tasas especiales en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles para ciertos artículos considerados como suntuarios, resulta más económico viajar por avión a la frontera norte y adquirir en los establecimientos “In-Bond” norteamericanos finos relojes suizos que comprarlos en el país.

EL SR. LIC. GUILLERMO DELGADO
ROBLES, RECTOR DE LA UNIVERSI-
DAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTO-
SI, ORDENÓ LA IMPRESIÓN DE ESTE
LIBRO A LA EDITORIAL UNIVERSITA-
RIA POTOSINA. LA EDICIÓN FUE
CONCLUIDA EL 29 DE MARZO DE 1980 Y
CONSTA DE 3000 EJEMPLARES.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ

EDITORIAL UNIVERSITARIA POTOSINA