

EMILIO MARGAIN MANAUTOU

UN DECALOGO
TRIBUTARIO



Delecho

613

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI

MEXICO. — 1968

UN DECALOGO TRIBUTARIO

EMILIO MARGAIN MANAUTOU

UN DECALOGO
TRIBUTARIO



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI

MEXICO. — 1968

Editorial Universitaria Potosina

La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, empeñada en crear una clara conciencia de la responsabilidad que entraña el papel del estudiante, ha desarrollado una actividad tendiente a complementar la enseñanza que se da en la cátedra, y que consiste en la organización de cursos sobre materias específicas.

Un hombre dedicado al estudio, maestro universitario y profesional del Derecho, con una extraordinaria práctica en las cuestiones fiscales, ha ayudado intensamente a nuestra Universidad en el desempeño de la tarea que nos hemos echado auestas.

Resultado de un cursillo dictado por él en la Escuela de Jurisprudencia, es este Decálogo que hoy se publica con el pie de imprenta de la Editorial Universitaria Potosina, y que es fruto de la experiencia y del estudio del señor licenciado Emilio Margáin Manautou, y resume el trabajo de muchos años de investigación.

El orden del Decálogo no obedece a una importancia jerarquizada, pues las cuestiones que en él se tratan han sido planteadas indistintamente. Ahora bien, examinando cada uno de los presupuestos que el mismo establece, nos podemos dar cuenta de la importancia que en las materias tributarias tiene.

Cada día aumenta la preocupación de los gobiernos en todos los países por planificar científica y justamente la adquisición de recursos, para solventar las necesidades del Estado. Pocos esfuerzos han sido encaminados, dado lo novedoso de la materia, a establecer principios generales que puedan ser aplicados a cualquier situación que se presente en esta materia. Es por ello que la elaboración de este Decálogo, además de ser oportuna, significa un importante paso en el estableci-

miento de principios reguladores en materia tributaria. Son ellos, como hemos dicho, el fruto de la experiencia y todos están impregnados de un alto sentido de justicia y encaminados a procurar el bien común.

La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, con esta publicación, hace patente, en una mínima parte, su agradecimiento al señor licenciado Emilio Margáin Manautou, quien aúna a la brillantez de sus conocimientos, una extraordinaria modestia y un profundo cariño por la docencia de la juventud.

Lic. Guillermo Medina de los Santos,
Rector de la Universidad Autónoma de
San Luis Potosí.

UN DECALOGO TRIBUTARIO

1a.—Debe obtenerse el máximo rendimiento de los tributos existentes, antes de aumentarlos o de crear nuevos.

2a.—Fisco y contribuyente deben buscar, conjuntamente, la solución de los problemas comunes; si examinados exhaustivamente y con la mayor buena fe, ella no se encuentra, Fisco es preferente.

3a.—El Fisco debe promover no sólo la educación del contribuyente, sino también la de su propio personal.

4a.—Si por ausencia de culpa grave el contribuyente adeuda 100 y sólo tiene para pagar 50, acéptese esta suma como finiquito.

5a.—Las franquicias o estímulos fiscales deben obedecer a justas razones y otorgarse en el momento oportuno.

6a.—Las sanciones deben recaer, esencialmente, sobre el contribuyente y no sobre el negocio.

7a.—Debe de existir continuidad en la política fiscal; los cambios frecuentes distraen y causan zozobra en el contribuyente, con perjuicio de la recaudación.

8a.—La Federación debe buscar una justa distribución de la recaudación nacional.

9a.—El funcionario, al aplicar la ley fiscal, debe actuar con toda ponderación, cuidado y equidad, evitando arbitrariedades y molestias injustificadas a los contribuyentes, pues de otra manera tornará en irritante e impopular el más justo y equilibrado de los gravámenes.

10.—Los funcionarios fiscales y los representantes de los organismos de contribuyentes no deben entrar en componendas para lograr, los primeros de los segundos, la conformidad en la crea-

ción 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.

1a.—*Debe obtenerse el máximo rendimiento de los tributos existentes, antes de aumentarlos o de crear nuevos.*

El legislador no debe autorizar nuevos tributos, ni aumentos a los existentes, sin que previamente la administración hacendaria obtenga el máximo rendimiento de los que estén en vigor. Crear nuevos gravámenes o autorizar el aumento de los vigentes contribuye a ahondar el problema de la evasión fiscal, pues si con menos tributos o con tasas más bajas la honestidad de los contribuyentes deja mucho que desear, la reforma legislativa no debe aumentar el divorcio de la ley con la realidad, sino que ha de orientarse a auxiliar a la Hacienda Pública para que lleve a cabo un mejor control y, por ende, una mejor administración de los tributos.

Pero como lo anterior requiere que el Fisco piense y piense bien, lo cual no es sencillo ni fácil, se dice y con razón, que el Erario siempre ha demostrado incapacidad para controlar al contribuyente y ante la necesidad de mayores recursos e imposibilitado de superar su incapacidad, opta por crear nuevos tributos o elevar los existentes.

Lo anterior convierte al causante deshonesto en más deshonesto y contribuye a reducir el número de causantes honrados.

Einaudi nos dice: "Hacer las menores innovaciones posibles: no crear nuevos impuestos, sino cuando ha sido comprobado que la finalidad no puede lograrse perfeccionando los antiguos; tener siempre en la mente que las instituciones existentes tienen su base profunda en particulares condiciones históricas, costumbres, tradiciones sociales, políticas, jurídicas, que constituyen el meollo sobre el cual está estructurada la vida económica" (1).

(1) E. Einaudi, *Mitos y Paradojas de la Justicia Tributaria*.

2a.—Fisco y contribuyentes deben buscar, conjuntamente, la solución de los problemas comunes; si examinados exhaustivamente y con la mayor buena fe, ella no se encuentra, debe aceptarse la preferencia del Fisco.

Es frecuente escuchar, entre los representantes de los contribuyentes, que el funcionario de la Hacienda Pública es siempre un "fiscalista", queriéndose decir con esto que en cuanto problema se le plantea, su opinión o resolución siempre es a favor del Fisco, salvo verdaderas excepciones; y entre los funcionarios hacendarios, que los organismos de contribuyentes siempre defienden a sus asociados, por ilegal que sea su situación o injusto lo que reclaman, porque todo problema que aqueja al causante, debe resolversele favorablemente.

Frente a problemas que aquejan a las dos partes, ninguna quiere ceder o admitir razones, pues el Fisco sostiene que él vela por el interés público y el contribuyente aduce, a su vez, que no debe obstaculizársele en su actividad, porque ésta constituye una fuente de riqueza para el país.

Todo contribuyente, salvo verdaderas excepciones, afronta dificultades serias, propias del ramo o giro de su negocio, que le impiden acreditar los resultados de un ejercicio en los términos de la ley tributaria, especialmente la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El causante no denuncia los problemas que le aquejan por considerar, y con justificada razón, que el Fisco, en lugar de entender el problema, lo va a volver contra él exigiéndole, como consecuencia, diferencias de impuestos. Ante este temor, opta por guardar silencio y confiar, en caso de recibir la visita del inspector fiscal, "en lo que Dios diga".

Considero que ante la imposibilidad de que el legislador pueda prever todos y cada uno de los problemas que surgirán con la aplicación de

la ley tributaria, Fisco y contribuyentes deben sentarse a la misma mesa y discutir la solución de los casos, buscando la conciliación de los dos intereses.

Si examinados los problemas y las soluciones posibles, pudieran traer consigo otros mayores para el Fisco, éste, por el interés que representa, debe tener preferencia en la resolución de los mismos; pero el propio Fisco deberá promover la reforma legal del ordenamiento tributario correspondiente, si la solución que prevaleció es legal, pero injusta, para cierto sector de contribuyentes.

3a.—*El Fisco debe promover no sólo la educación del contribuyente, sino también la de su propio personal.*

Mucho se ha hablado de la necesidad de educar al contribuyente, o sea de la conveniencia de que éste se percate del daño que ocasiona al país, al no conducirse con honestidad en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; de que con esa conducta se produce competencia desleal, frenándose el desarrollo económico del país; de que la evasión es delictiva; de que se sustraen al Estado sumas de dinero que se requieren con urgencia para satisfacer necesidades sociales; de que se pone en peligro la estabilidad económica del negocio e incluso la tranquilidad de la familia y la libertad personal, etc. Lo que casi nunca se

dice es que la educación debe ser de las dos partes, o sea, del contribuyente y del Fisco.

Si el legislador desconoce o pretende ignorar el grado de educación —legal, moral y económico— que en materia tributaria guardan el contribuyente y el Fisco, sobre todo cuando la educación de las dos partes deja mucho que desear, el sistema impositivo que se implante constituirá un fracaso seguro.

Hay divorcio de la realidad jurídica, por lo que toca a los contribuyentes, cuando el grueso de ellos omite declarar la totalidad de sus ingresos, pues ello significa que no les importa si las leyes tributarias son buenas o malas, enérgicas o benignas, ya que al no conducirse con honestidad se concluye que no les preocupa el sistema tributario que se halla en vigor; por lo que toca al Fisco significa que todo el peso de la legislación, su organización y administración recaen en unos cuantos causantes (2).

(2) En México, el 90% de los contribuyentes omite cumplir con veracidad sus obligaciones fiscales.

Hay divorcio de la realidad moral, por lo que toca al causante, cuando se observa que capitanes de la industria y del comercio o del sector profesional, vienen declarando entre el 3 y el 10% de sus ingresos o de sus utilidades reales; por lo que toca al Fisco, cuando su personal, percatado de lo anterior, lo aprovecha en su beneficio.

Hay divorcio de la realidad económica, cuando por hechos, causas o fenómenos económicos que necesariamente deben reflejarse en un incremento de la recaudación, ésta no se altera y sí, en cambio, hasta descende.

En síntesis, el legislador debe conocer o prever el grado de educación —legal, moral y económico— que en materia tributaria guardan el contribuyente y el Fisco.

Cuando el grueso de los contribuyentes se encuentra en situación irregular frente a la ley tributaria; cuando no se repara en medios para eludir el pago correcto de los tributos; cuando no importa el daño que con esa conducta se hace al país, la educación del causante deja mucho que desear.

Cuando el Fisco no se percata que las leyes tributarias sólo se aplican en toda su extensión a un reducido grupo de contribuyentes (3); cuando se niega a reconocer o pretende ignorar los problemas de los mismos causantes, o bien, los aprovecha para obtener de ellos una recaudación adicional y no busca superar en forma efectiva la honestidad de su personal, la educación del Fisco también deja mucho que desear.

(3) En México han dado en llamarse "Causantes Cautivos".

4a.—*Si por ausencia de culpa grave el contribuyente adeuda 100 y sólo tiene para pagar 50, acéptese esta suma como finiquito.*

La crítica más furiosa que contra esta regla se ha enderezado, ha sido de que ella alienta el incumplimiento de las obligaciones fiscales.

La doctrina del Derecho Fiscal es unánime, especialmente la francesa, en afirmar 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 Laurc, es la existencia de una mentalidad nacional "ironizante y escéptica" con respecto al Fisco.

Debe reconocerse que por muchas razones, principalmente económicas, el contribuyente se ve en la necesidad de incurrir en mora o de plano en la evasión fiscal: cuando el negocio pequeño en sí, se establece para completar el gasto de familia; cuando se está frente a obligaciones que de no satisfacerse de inmediato, ponen en peligro la estabilidad o la existencia misma del negocio; cuando el cumplimiento correcto de las obligaciones fiscales, por su número o por la laboriosidad de las mismas, significa fuertes erogaciones adicionales, etc.

Luego, si por las razones que se han expuesto, el contribuyente se ve obligado a incurrir en evasión y deseando corregir su situación y expuestas las causas y los recursos con que cuenta, se aprecia que de no resolversele, aceptando lo que

en ese momento está en posibilidad de entregar, se pondrá un freno a su desenvolvimiento económico y tranquilidad personal, que influirá para que otros causantes, colocados en la misma situación, se resistan a plantear sus problemas, orillándoseles a continuar en la misma situación, todo en aras de una técnica, que en mi opinión, contribuye a ahondar el distanciamiento existente entre Fisco y contribuyentes. Creo, firmemente, que en esos casos debe alentarse la depuración de la situación fiscal de esos contribuyentes.

El Fisco debe distinguir, para evitar el abuso y la desnaturalización de esta regla, entre el contribuyente que por primera vez incurre en esa situación o que por razones graves se ve obligado a incurrir en ella, de aquél que en forma reiterada coincide en la misma, para eludir la acción no sólo del Fisco, sino también de sus otros acreedores.

5a.—*Las franquicias o estímulos fiscales deben obedecer a justas razones y otorgarse en el momento oportuno.*

Se ha dicho que la función principal del tributo es proporcionar recursos económicos al Estado, a fin de que éste se encuentre en posibilidad de satisfacer las necesidades sociales a su cargo: que, por lo tanto, como las franquicias o estímulos fiscales eliminan situaciones o circunstancias que normalmente quedarían gravadas por la ley tributaria, deben tener como objetivo razones que justifiquen su otorgamiento y que al alcanzarse o satisfacerse promuevan, en forma indirecta, recursos al Estado.

Al autorizarse que una industria nueva o ne-

cesaria no cubra los gravámenes aplicables a la industria en general, ello le permitirá, en sus años iniciales de operaciones, reducir sus costos y destinar la utilidad, de obtenerse, al desarrollo de la propia industria, todo lo cual significará mayores recursos circulando en el mercado; al decretarse la exención de impuestos sobre las operaciones que se realicen con artículos alimenticios de primera necesidad, ello permitirá que el consumidor posea mayor capacidad económica y aumente su gasto, lo cual significará, también, mayores recursos circulando en el mercado; al decretarse mínimos de subsistencia en el Impuesto sobre la Renta aplicable al ingreso de las personas físicas, ello permitirá que éstas tengan mayor capacidad adquisitiva, lo cual significará, igualmente, mayores recursos en circulación; cuando se otorgan estímulos a las industrias que adquieren maquinaria nueva, ello permitirá el desarrollo de las industrias que la producen y del comercio que las vende, lo cual significará, como en las hipótesis anteriores, mayores recursos circulando en el mercado; cuando las actividades de carácter social reciben estímulos fiscales, ello permitirá que las mismas se promuevan, lo cual significará mayores recursos en circulación.

Pero las franquicias, estímulos o "incentivos", como los designan los economistas, para que produzcan los efectos señalados, deben otorgarse atendiendo a razones justas que pueden ser no sólo de carácter económico, sino también políticas, de equidad, de conveniencia, etc., y deben concederse en el momento debido.

Cuando la existencia o el otorgamiento de franquicias o estímulos fiscales no obedece a una justa razón, el Erario se ve privado de recursos que satisfacerían necesidades, que al ser colmadas por el Estado generarían mayor desarrollo.

Sin embargo, las franquicias o estímulos necesarios para el desarrollo económico y social del país, no siempre se otorgan en el momento oportuno: de ahí que muchas veces esa sea la causa de que no produzcan los efectos que con ellas se buscan.

Leemos con regularidad noticias de que tal o cual actividad económica, esencial para el desarrollo del país, va a recibir fuerte impulso por parte del Estado, pues se le otorgarán los subsidios necesarios para su feliz y, ahora sí, definitivo

desenvolvimiento. A los dos o tres años, la noticia se repite, lo cual revela que al analizar y resolver los problemas de que se trata, no se actúa con la debida oportunidad.

6a.—*Las acciones deben recaer, esencialmente, sobre el contribuyente y no sobre el negocio.*

El Derecho Tributario consigna las sanciones aplicables a los contribuyentes que omiten cumplir con sus obligaciones, que van desde las de carácter pecuniario, inhabilitación para el ejercicio de cualquier actividad comercial o industrial, secuestro de equipo o bienes por los que se presume que no se han cubierto los gravámenes respectivos o incautación de los mismos si se requiere previo permiso de importación, clausura del negocio o industria, etc., hasta llegar a la de privación de libertad.

Es frecuente observar que el Fisco, en aras de una correcta tributación, impone multas de ele-

vada cuantía; secuestra equipo o maquinaria, o impide su utilización; o bien, procede a la clausura del establecimiento, cuya apertura no se autorizará hasta en tanto no se cubran los créditos que se adeudan, olvidando que esas sanciones se vuelven contra él mismo.

En efecto, la multa elevada, el secuestro de equipo y la clausura del negocio, son sanciones que se vuelven contra los intereses del mismo Fisco, pues dichas penas van dirigidas más bien hacia el negocio que al contribuyente. Un negocio clausurado no genera operaciones o ingresos y sus rendimientos al final del ejercicio se verán afectados, con perjuicio de la tributación.

La administración hacendaria, al proceder en contra de quien ha incurrido en defraudación impositiva, debe solicitar que los tribunales impongan a los responsables la pena privativa de libertad y debe imponer al negocio mismo, una baja pena pecuniaria, ya que ésta no afectará a aquellos sino al patrimonio del negocio, que debe seguir operando. La multa cuantiosa puede ocasionar la clausura de la empresa, a fin de que con su liquidación sea cubierto su importe.

Muchos negocios se han visto frenados en su desarrollo por los compromisos que contraen a fin de estar en posibilidad de cubrir una multa elevada.

7a.—*Debe existir continuidad en la política fiscal; los cambios frecuentes distraen y causan zozobra en el contribuyente, con perjuicio de la recaudación.*

Luigi Einaudi, en su obra *Mitos y paradojas de la justicia tributaria*, nos dice que quizás lo correcto era que ella se hubiera titulado "Fisco Vs. Técnicos del Derecho Tributario", en virtud de la permanente manía de éstos de querer incorporar en la legislación, la última novedad que sobre la materia ha aparecido, los que no se conforman con una justicia a secas, sino que quieren una justicia perfecta, aunque con ella destruyan.

Esta manía reformadora la hemos observado en buen número de nuestros "técnicos", que pretenden que nuestra legislación tributaria se igua-

le a la de países más avanzados en lo social y en lo económico, aun cuando con ello contribuyan a ahondar más el divorcio entre la legislación y la realidad en que se encuentra colocado el grueso de los contribuyentes.

Creer que la técnica consiste en hacer avanzar la legislación; tenerla acorde con las últimas innovaciones; realizar una labor producto de una exhaustiva investigación dentro de los campos económicos; trabajos de gabinete, etc. Ciertamente que la técnica es esto, pero no sólo ello, sino su conjugación con los problemas de toda índole, que han aquejado la buena marcha de la recaudación. Ignorar estos problemas, es llevar a fracaso seguro cualquier actividad de carácter técnico que se planee.

Hace siete años se dijo:

a).—Han transcurrido 35 años desde la creación del primer Impuesto sobre la Renta en México y sin embargo, la Dirección Administradora de este impuesto no se ha preocupado por reunir información económica que le permita, en un mo-

mento dado, saber cuál es la situación económica por zonas de determinado giro;

b).—La Dirección General del Impuesto sobre la Renta, al igual que el resto de las Direcciones Administradoras de Impuestos, carece de criterios razonados para determinar qué empresas se han de visitar por la Auditoría Fiscal Federal y con qué finalidad;

c).—Ante la imposibilidad material, ya no en 5, ni siquiera en 10 años, de auditar a todos los causantes, es recomendable que se auditen simultáneamente, conforme a un plan técnico, a negocios de giros similares, ubicados dentro de una misma zona económica, pues con la información que se obtenga se podrían estudiar las declaraciones del resto de negocios similares no auditados.

La información recabada en esas auditorías deberá ser objeto de un cuidadoso análisis y desglose, para que confrontados esos índices con los que presenten las declaraciones futuras se observe cómo se vienen conduciendo los causantes. En esta forma, se contribuye a solucionar parte del

problema de la documentación en beneficio del contribuyente;

d).—El estudio de las declaraciones debe hacerse no sólo a través de la Auditoría Fiscal Federal, sino también mediante el aprovechamiento de medios indirectos que conduzcan a conocer la realidad del negocio.

Conforme a las ideas expuestas, el entonces Subsecretario de Ingresos, señor Lic. D. David Romero Castañeda, acordó lo siguiente:

I.—Previa la revisión, los organismos competentes deberán recabar la información que permita conocer la situación económica, por zonas, de cada ramo de causantes;

II.—Para ello es preciso que se elijan las ramas y giros de la actividad económica con los que haya de iniciarse este sistema;

III.—La selección de los giros deberá atender a la importancia que mantienen frente a otros giros que con ellos se operan;

IV.—Para aquellos giros cuya actividad económica no se desprende fehacientemente de las declaraciones de los causantes, ni por medios indirectos, deberá recabarse la colaboración de la Dirección de la Auditoría Fiscal Federal;

V.—Con objeto de que los estudios que conforme a estas bases se lleven a cabo aporten elementos que permitan a las otras Direcciones Administradoras de Impuestos conocer el comportamiento de sus causantes, la Dirección del Impuesto sobre la Renta deberá someter, para su aprobación, los ramos y giros de causantes a investigarse por medios indirectos o por conducto de la Auditoría Fiscal;

VI.—Atendiendo la situación especial que los causantes menores presentan y ante la imposibilidad de actuar en forma individual con cada uno de ellos, debe buscarse la colaboración de los organismos que los agrupen, como por ejemplo las Cámaras del Pequeño Comercio, las Unidades de Comerciantes en Pequeño, las Asociaciones de Locatarios de los Mercados, etc. Para la fijación de los ingresos de estos contribuyentes, deberá obrarse con toda prudencia, evitando que al ajus-

tar la situación fiscal de los contribuyentes a una realidad presuntivamente determinada, puedan presentarse delicadas consecuencias económicas; y

VII.—Por lo que respecta a los contribuyentes profesionales, deberá abandonarse el sistema de aumentar arbitrariamente los ingresos y utilidades declarados por ellos, buscando para la mejor solución de los problemas que presentan, la celebración de acuerdos conciliadores, a fin de provocar rectificaciones espontáneas de los ingresos y utilidades manifestados. Tratándose de sujetos que opten por el sistema de revisión, sistemáticamente deberán solicitárseles los comprobantes de gastos, partiendo de la base de establecer ciertas deducciones a base de porcentajes fijos, sin requerir una comprobación exacta, pues es bien sabido que hay erogaciones que por su naturaleza no pueden ser comprobadas fehacientemente.

En la tarea de convencimiento, educación y conciliación con estos grupos de contribuyentes, deberá obtenerse la colaboración de los colegios y asociaciones profesionales.

En aplicación de estos acuerdos, en 1962 y

con causantes menores del Estado de Sonora, se inició la tarea de establecer el sistema de cuota fija, labor que se hizo extensiva a causantes domiciliados en otras Entidades, pero con la única excepción de los locatarios de los mercados, fue suspendida por acuerdo de julio de 1963, por considerarse perjudicial y nociva a la técnica existente en la legislación del Impuesto sobre la Renta. Igual suerte corrió la labor de investigación y de revisión de los causantes por ramos, giros y zonas, y se abandonó, de hecho, por estimarlo perjudicial para los intereses del Fisco, el acercamiento con los organismos de contribuyentes y su participación en la solución de los problemas fiscales.

En 1966 y de lleno en 1967, el Fisco Federal reanudó la labor con los causantes menores, siguiendo el sistema de pago a cuota fija, que incorporó a la Ley del Impuesto sobre la Renta y la de Ingresos Mercantiles, y proclamó que la labor a realizar con los causantes mayores sería la de revisarlos por ramos y por zonas de la República, para lo cual era necesario promover la colaboración de las organizaciones particulares y los colegios de profesionales, a efecto de discutir los

problemas y procurar la mejoría de la legislación tributaria.

Así, durante tres o cuatro años y en aras de la técnica fiscal, se desechó un sistema que producía "justicia simple y tosca, que (era y) es la única posible prácticamente, (querían) y quieren la justicia perfecta, que es complicada y destruye a diez para recaudar uno" (4).

(4) L. Einaudi, *Mitos y Paradojas de la Justicia Tributaria*.
Lo que está entre paréntesis es un agregado.

8a.—*La Federación debe buscar una justa distribución de la recaudación nacional.*

La influencia económica que el Distrito Federal o los Estados más importantes de la República ejercen sobre el resto de las Entidades Federativas, contribuye a ahondar más el problema de la injusta distribución de la recaudación que se percibe en relación con la renta nacional que se encuentra afecta al pago de impuestos; digo la que se encuentra afecta al pago de impuestos, en vista de la enorme evasión o sustracción de dicho ingreso al pago de los impuestos.

En efecto, es innegable la potencialidad económica de Entidades como el Distrito Federal, Monterrey, N. L., Guadalajara, Jal., Puebla, Pue., etc., que son formidables centros de producción y

distribución, y que absorben buena parte del ingreso que perciben los restantes Estados y Municipios de la República, o sea, que aquellas Entidades aprovechan su especial situación económica, al "exportar" al resto del país bienes que ellas producen, sustrayéndoles capital que queda solamente gravado por los entes productores.

Por ello sostengo que la recaudación de muchos Estados y Municipios no concuerda con el ingreso que sus habitantes perciben, ya que buena parte del mismo sale hacia el "exterior".

Si a lo anterior agregamos que sólo la Federación puede gravar: el comercio exterior; los bienes y recursos naturales a que aluden los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 Constitucional; a las instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros; a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por ella; y a las industrias de la energía eléctrica, de tabacos labrados, de cerillos y fósforos, del aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, de la cerveza y de la gasolina y otros productos derivados del petróleo, así como que el Distrito Federal absorbe buena parte del presupuesto de la Federa-

ción, tenemos que el "saldo" que dejan la Federación y las Entidades productoras más importantes de la República, al resto de los Estados y Municipios es bien poco, por lo que éstos difícilmente pueden prestar a sus habitantes los servicios públicos más importantes.

Lo anterior ha orillado a muchos Estados y Municipios a establecer impuestos alcabalatorios para cubrir sus presupuestos, lo que se combate por la Federación suprimiendo subsidios a todos los Gobiernos de los Estados o Municipios que apliquen esos impuestos anticonstitucionales. Esto puede considerarse como una política saludable, ya que se opina que la Federación debe recaudar y manejar los impuestos, para hacer después una distribución justa y equitativa entre las Entidades Federativas, conforme a sus más ingentes necesidades, en beneficio del pueblo.

Considero que corre a cargo de la Federación, mientras no se lleve a cabo una reforma impositiva de alcance nacional, el llevar a cabo una justa distribución de la recaudación nacional, mediante la entrega de mayores participaciones a los Estados y Municipios, así como de algunas de las

fuentes impositivas que concurre a gravar con estas entidades, como lo sería el ingreso bruto que perciben el comercio y la industria, gravado con el impuesto sobre ingresos mercantiles, ya que no es el mismo beneficio para el comercio y la industria el que la Federación sea la que realice el gasto, a que lo efectúe el propio Estado.

En efecto, si los Estados y Municipios tuviesen mayor participación en la recaudación, mayor sería el beneficio para el comercio y la industria local; menos el capital que se "exporte"; menos los bienes que se "importen", etc., lo cual contribuiría a acrecentar el capital local y a una más justa distribución de la recaudación nacional.

9a.—*El funcionario, al aplicar la ley fiscal, debe actuar con toda ponderación, cuidado y equidad, evitando arbitrariedades y molestias injustificadas a los contribuyentes, pues de otra manera tornará en irritante e impopular al más justo y equilibrado de los gravámenes.*

Cuando el funcionario piensa que a la administración, por ser la administración, siempre le asiste la razón y, por lo tanto, asistiéndole el derecho al contribuyente, tuerce la ley para negárselo, surge la arbitrariedad; cuando la determinación de la situación fiscal de un causante presenta problemas que significan horas de estudio y de trabajo para el funcionario y éste opta, para librarse de ello, porque sean los tribunales quienes los resuelvan, surge la arbitrariedad; cuando el funcionario se apoya en ordenamientos secunda-

rios con respecto a la ley tributaria y que claramente la violan, surge la arbitrariedad; cuando el funcionario se abstiene de corregir los excesos de su personal, y por ende, de escuchar y, en su caso, de atender las quejas del público, surge la arbitrariedad; cuando el funcionario exige el cumplimiento de obligaciones no establecidas por la ley o pretende que obligaciones ocasionales se conviertan en habituales, surge la arbitrariedad.

“Constituye molestia la compilación de esquelas, la presentación de documentaciones, las solicitudes personales, la cola en las ventanillas, las discusiones en presencia de terceras personas, la presunción preliminar de fraude, la lucha contra el contribuyente que voluntariamente se presenta y que amargamente constata que los que no lo hacen no tienen molestias” (5).

Cuando fui observando lo anterior, y que hay buen número de funcionarios de la administración fiscal que siendo abogados desconocen el Derecho Tributario, me convencí de que *la tribu-*

(5) L. Einaudi. *Mitos y Paradojas de la Justicia Tributaria*

*tación es tan noble que a pesar del funcionario
hay recaudación.*

10.—*Los funcionarios fiscales y los representantes de los organismos de contribuyentes deben actuar de tal modo que se evite que los primeros logren de los 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.*

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.

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 represen-

lantes 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.

EL SR. LIC. GUILLERMO MEDINA DE LOS SANTOS, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ, ORDENÓ LA IMPRESIÓN DE ESTE FOLLETO A LA EDITORIAL UNIVERSITARIA POTOSINA, BAJO LA DIRECCIÓN DEL LIC. JESÚS MEDINA ROMERO. LA EDICIÓN ESTUVO AL CUIDADO DEL DIRECTOR Y DE ABEL B. COLUNGA. FUE CONCLUIDA EL 16 DE AGOSTO DE 1968, Y CONSTA DE 1000 EJEMPLARES.

