

135
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"CONCIENCIA Y EDUCACION FISCAL
EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
TEODULO CAMPOS ECHEVERRIA

1 9 8 7



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice:

Introducción	1
Capítulo Primero	
Conciencia y materia fiscal	7
1.- Concepto de conciencia fiscal	7
a) Concepto de conciencia	8
b) Justificación de la aplicación del término conciencia en la materia fiscal	11
c) Importancia de la relación entre conciencia y materia fiscal	22
d) Concepto de materia fiscal	22
e) Concepto de conciencia fiscal	32
f) Aspectos importantes en el estudio de la conciencia fiscal	35
2.- Psicología del contribuyente frente al fenómeno contributivo	36
a) Determinación de la psicología del contribuyente en general ante la contribución	39
b) Importancia de la determinación de la psicología del funcionario en particular	46
Capítulo Segundo	
Conciencia fiscal en México	48
1.- Formación de conciencia fiscal en la actualidad	48
a) Marco general de la actividad contributiva en México	48
b) Conciencia fiscal del contribuyente en México	54
c) Formación de la conciencia fiscal del mexicano	67
2.- Factores del proceso enseñanza-aprendizaje en la conciencia fiscal (primer grupo de factores de influencia externa)	69
a) Conciencia fiscal y educación fiscal	69

b) La educación escolar como medio de formación de conciencia fiscal -----	76
---	----

Capítulo Tercero

Factores externos de aprendizaje que influyen en la conciencia fiscal -----	85
1.- Factores que deforman la conciencia fiscal -----	85
a) Factores económicos -----	87
b) Factores políticos -----	89
c) Factores culturales -----	92
d) Factores jurídicos -----	95
2.- Factores de reforzamiento de la conciencia fiscal -----	100
a) Factores económicos -----	100
b) Factores políticos -----	102
c) Factores culturales -----	104
d) Factores jurídicos -----	105
3.- Los factores de la conciencia fiscal en la política fiscal -----	115
Conclusiones -----	117
Bibliografía, Hemerografía y Legislación -----	121

INTRODUCCION

Todo ordenamiento jurídico esta en constante evolución, esto es, el derecho es dinámico y no puede rezagarse a los avances de la sociedad.

Históricamente, la sociedad se dá como un producto cultural porque nace de la razón del hombre, ya sea como un ser generoso y bueno (Rousseau) o por ser egoísta (Hobbes), y junto con ella surgen el Estado y el Derecho. Todo esto dentro de un proceso dialéctico en donde la nueva negación origina un nuevo cambio histórico, llegando con Maquiavelo (1469 - 1527) a la concepción moderna del Estado.

Una de las ramas del derecho que por la actividad que regula se encuentra, aún más, en constante cambio es el Derecho Fiscal, esto en base al continuo crecimiento económico y social, al cual va aparejada la necesidad de cubrir las nuevas exigencias de ese carácter. Esto significa que se le presenta continuamente al gobierno el problema de la elección de fines, y de la búsqueda de medios para la realización de dichos fines. Y, ante las facultades otorgadas al gobierno, el problema de la formulación de la norma fiscal.

Para la realización de sus fines materiales el Estado necesita del establecimiento, mediante la legislación, de aportaciones económicas de sus miembros, las que obtiene a través de la actividad fiscal, la cual está comprendida dentro de la actividad de administración del gobierno. Por ésta, es como se puede dar curso a la acción dirigida a un fin.

Mediante ella, también, puede llevarse a cabo la creación de nuevos órganos de función administrativa, con la finalidad de que con estos se puedan cubrir con mayor eficacia las necesidades de la comunidad y del mismo Estado.

Se ha señalado, con el transcurso del tiempo, que los impuestos son el precio que pagamos por la civilización, ya que constituyen los medios por los que los gobiernos resuelven sus problemas financieros, por lo que son una parte esencial de la economía. En cuanto al pago por la civilización, se debe armonizar esta con la libertad.

Así pues, el gobierno, a través del orden jurídico tendrá que formar un amalgama de órganos, actividades y servicios para cumplir con sus fines los cuales deben coincidir con las aspiraciones y esperanzas de la colec-

tividad.

A esta relación, en la que el Estado aparece como acreedor y el particular como deudor de un crédito, se le denomina fenómeno contributivo.

Todo esto, en papel, es muy sencillo, pero en la realidad no lo es tanto, ya que la administración pública debe afrontar grandes problemas en el área de actividad fiscal. No solamente los relativos a la organización interna de los órganos fiscales, o en cuanto a la selección de personal capacitado, o a la corrupción que se pudiera desarrollar dentro de esos mismos órganos, sino que también debe afrontar la resistencia por parte de los gobernados al cumplimiento de sus obligaciones contributivas, de lo cual se desprenden multitud de controversias entre la administración y los administrados lo que entorpece el desenvolvimiento financiero del Estado, y propicia en parte, que la carga impositiva recaiga solo en aquéllos que cumplen correctamente con las obligaciones de este tipo.

Tradicionalmente, los miembros de los diferentes grupos sociales han rehusado el pago de sus obligaciones impositivas, por lo que se ha considerado a esta cuestión como histórica en su raíz, esto en base a la situación de que el hombre no ha querido sacrificar sus utilidades en la contribución sin que por ello reciban una contraprestación tangible.

Ante esta situación, y para evitar que la carga impositiva sea cubierta solo por aquéllos que cumplen debidamente con sus obligaciones, el esquema financiero ha requerido de instrumentos jurídicos para prevenir y sancionar dicho incumplimiento, así como resarcirse patrimonialmente de los daños que le son causados por el mismo motivo.

Si el Estado encansa lo que recauda de la colectividad en beneficio de esta, a través de servicios tales como: educación, salubridad, seguridad agua potable, vías de comunicación, vivienda y asistencia social; por lo que quien por su voluntad no cumple con sus obligaciones fiscales, no solo frena el desarrollo del país, sino que atenta contra la educación, salubridad y otros, del grupo social, colocando a sus connacionales en una situación económica de desventaja, lo cual rompe con toda idea de equidad.

Este comportamiento por parte de los contribuyentes puede tener su origen, ya sea en los sistemas de imposición, o en la naturaleza de los impuestos; o bien, en la educación, condición económica y actividad de los particulares. También tienen gran importancia en su actitud, la idiosincra-

sia, el civismo, el sentimiento de solidaridad nacional y la confianza y credibilidad de los particulares frente a sus gobernantes.

Como se puede ver, el problema de la imposición de gravámenes por parte del Estado, no pertenece solo al campo de la economía, como algunas personas han pretendido, aduciendo que el intento de legislar puede ser nulo como efecto de que no se toma en cuenta algo, como la oferta y la demanda en el caso de los impuestos al comercio. Pero de hecho, esto no es así, sobre todo cuando el Estado juega un papel de participación, muy importante dentro de la economía del país, como en el caso particular de México que es un país de economía mixta. Además, por el hecho de que; ¿en qué otra forma que no sea por medio de la legislación, se pueden lograr los principios de justicia y equidad que se buscan en el sistema impositivo? Esto es, que los gravámenes establecidos por el Estado realmente cumplan con la finalidad para la cual fueron creados.

El problema no solo resulta económico o jurídico, sino que encierra una serie de factores que lo hacen al mismo tiempo jurídico, político, psicológico, pedagógico, económico y social. Y, al hablar de convicción y aceptación, que es lo que determina actitudes en las personas, se hace referencia a un problema de conciencia.

Para lograr remediar la problemática a la que se enfrenta actualmente el Estado, se requiere de una conciencia en materia fiscal, acorde con la realidad del país, tanto por el contribuyente como por los funcionarios y personal del fisco.

El cambio que se debe de realizar, no debe darse solo desde el punto de vista técnico, legal o administrativo, sino que debe de realizarse de raíz, esto es, directamente en la mentalidad del contribuyente y de los servidores públicos.

En México, se puede afirmar sin temor a la equivocación, que no existe una clara conciencia fiscal (y abiertamente encontrará un alto grado de dificultad para su aceptación, gracias al derrame de errores de la administración). Esto significa, que la mentalidad del contribuyente no está abierta al cumplimiento de los deberes impositivos.

La mayor parte de los contribuyentes no han logrado aceptar el sacrificio de utilidad, ni han querido dejar de obtener una ventaja económica en perjuicio del fisco.

Normalmente se busca el evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, sin importar la repercusión de dicho incumplimiento en la economía del país. Además, quien incurre en la evasión de impuestos o defraudación fiscal, cuando se le sanciona, suele considerarse como víctima por lo que no se puede hablar de una sólida conciencia fiscal.

De aquí, la necesidad del Estado de implementar sistemas jurídicos eficaces, para lograr recaudar las cantidades necesarias para cubrir su presupuesto, de una manera proporcional y equitativa.

Se desprende también, la necesidad del Estado de "echar mano" de su facultad coactiva y por medio de ella obtener de los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones.

Con lo anterior, a pesar de ser tan poco, se advierte la importancia de la convicción por parte del ciudadano, no solo en materia fiscal, sino de todo el derecho en general.

Es evidente, por desgracia, que gran parte del camino por recorrer está lleno de caracteres y circunstancias que producen tristeza al ver que el gobierno ha tenido tantos y tan largos descabros, así como trastornos económicos inmensos, sin que pueda encausarlos por un camino contributivo de hecho, en el que pudiera cimentarse de manera segura su viabilidad, desarrollo y progreso. De suceder esto, dejaría por fin limpio el camino para poder exhibir ante los ojos nacionales y extranjeros el progreso moral del país.

Pero de seguir por el mal sendero del beneficio individual, tanto por los contribuyentes como por los funcionarios públicos, lo único que se logrará, será aumentar la mala fe y consumar la inequidad, llevando con ello al país al desquiciamiento financiero. De esta situación es de donde se desprende la idea del estudio del efecto de la relación contributiva en la conciencia de las personas.

El cambio se puede lograr de manera paulatina, a través de un trabajo interdisciplinario, esto es, el derecho debe de auxiliarse de otras disciplinas del conocimiento social y del individuo, así como éstas puedan auxiliarse del derecho para enriquecer su desarrollo.

En la actualidad las ciencias sociales experimentan una gran diversificación y cultivo. La Sociología por ejemplo, se aplica al derecho, a la política y a lo cultural. Lo mismo ha sucedido con la Psicología, de ella

han nacido otras ciencias, como la llamada Psicología Social, y esta a su vez se ha diversificado y da lugar a la Psicología Social-Social, la cual se encarga del comportamiento de los grupos sociales en cuanto tales. Posteriormente la Sociología se ha aplicado al campo de los instrumentos normativos de lo social, esto es, al comportamiento que obedece a ciertas leyes que son; las morales, económicas, políticas y jurídicas.

Posteriormente, al aplicarse en el campo jurídico y económico, se pasaría a la Psicología Financiera, los primeros intentos definidos se dan a principio de este siglo con las obras de Puviani ("Teoría delle illusioni finanziarie", Palermo, 1903), y Conrad ("Psychologie und Besteuerung", 1928). Los primeros estudios empíricos se dan con Reynaud y Laufenburger en Francia y los de Schmölbers en Alemania, ya a la mitad de nuestro siglo. Y en la actualidad se dan, en este campo, investigaciones sistemáticas y comparadas en los distintos sistemas financieros.

En México, han sido muy pocos los estudiosos del derecho que se han preocupado por este problema, y solo se han referido a una parte del mismo que es en cuanto a la educación fiscal. Es solo una parte en el proceso de cambio de hábitos y actitudes, que sería lo que abarca una educación integral.

Pero como ya se mencionó, se debe ir al fondo del problema y no solo abarcar partes del mismo, si realmente se quiere remediar. Se debe ir al individuo mismo y al análisis de todos los factores que influyen para que este se niegue a realizar el pago de sus contribuciones.

El presente estudio no tiene como fin el transplantar las ideas de autores de otros países, en donde se han realizado, tampoco se pretende dar una disquisición filosófica sobre la esencia del problema, pues aunque resultara de gran valor sería poco práctica. Tampoco se trata de dar una serie de recetas de cocina o una mera explicación de instrumentos normativos y administrativos, más bien, se trata de plantear un conjunto de datos empíricos dentro de un enfoque y estructura científica, tratando de lograr el mayor equilibrio posible entre lo teórico y lo práctico.

No se pretende dar un análisis profundo de los factores antes mencionados, sino simplemente mostrar al psicólogo, al pedagogo, al economista, al sociólogo y al jurista, cuales pueden ser los puntos a considerar en un futuro trabajo interdisciplinario, o por lo menos, alternativas para posibles

soluciones a la problemática que se presenta en la relación impositiva en México, tomando como punto de partida estudios realizados a través de la Psicología Financiera.

Al hablar de los diferentes factores internos y externos que influyen en la formación de la conciencia del contribuyente hay que referirse a ellos como particularidades del tema general que es: "Conciencia y educación fiscal en México", por lo tanto, el método a utilizar en el desarrollo de este trabajo es el inductivo, por ser el más indicado para dicho fin, considerando siempre la interacción de los factores estudiados.

Es intención, también, que el presente trabajo pueda servir como base de futuros trabajos interdisciplinarios que den como resultado la creación en este campo específico, de una doctrina propia, que realmente esté apegada a la realidad.

CAPITULO PRIMERO CONCIENCIA Y MATERIA FISCAL

1.- Concepto de conciencia fiscal.

Durante el proceso histórico de desarrollo de cada área específica del conocimiento, se ha manejado en cada una, cierta terminología que les ha sido característica, y que poco a poco se fué depurando hasta considerarse como exclusiva. Pero en la actualidad, comprobada la importancia y necesidad de realizar trabajos de carácter multidisciplinario e interdisciplinario, sobre todo en las ciencias sociales; un gran número de esos términos considerados exclusivos, han pasado a aplicarse de un área a otra, sobre todo cuando los trabajos de una ciencia en el campo de trabajo de otra dá como resultado una nueva rama de la ciencia. Como ejemplo de esto puede citarse algunos de los componentes de una síntesis criminológica, como son: la sociología criminológica, que estudia al criminal como un sujeto que vive en sociedad, el crimen como fenómeno social, y a nivel general qué factores sociales intervienen en la criminalidad; otro es la psicología criminológica, que realiza el estudio de la mente del criminal en cuestiones como frustraciones y traumas.

Pero la aplicación de términos de una ciencia en otra, no es al arbitrio de quien los aplica, sino que se requiere de una justificación para que los resultados que se obtengan de dicha aplicación no sean erróneos.

Desde el título del presente trabajo se puede ver ya establecida una relación de términos como la mencionada. Esta relación de una expresión de connotación psicológica, como lo es la de conciencia, en lo económico no es nueva, ya que en el siglo pasado la psicología incursionó en lo social dando lugar a la Psicología Social, la cual forma parte del pensamiento científico y se encarga del estudio del proceso de interacción de los individuos y su medio ambiente, teniendo, por este motivo, un campo de acción bastante amplio, siendo necesario segmentar sus problemas de estudio.

En el campo de las finanzas públicas, es hasta principios del presente siglo cuando se dan los primeros trabajos con Puviani en Italia, y Conrad en Alemania, desafortunadamente dichos trabajos no se encuentran al alcance de nuestra mano, sin embargo, se tiene conocimiento de ellos a través de las obras de otros autores. Por ejemplo: Schmidler menciona la obra de Puviani; "Desde la obra de Puviani no se había intentado ninguna otra exposición de

conjunto de este tema. Si en la obra de Puviani se aprecia aún la influencia de la doctrina política de Maquiavelo y de la psicología hedonista, parece que la evolución del Estado democrático y la situación de la psicología individual y social permiten hoy un estudio diverso y más avanzado de las conductas de los ciudadanos frente al Estado y frente a la Hacienda" (1). También Martín Oviedo los menciona al señalar el paso de la psicología económica a la Psicología Financiera, diciendo que los primeros intentos son los de Puviani y Conrad (2).

Las obras que se mencionan de estos dos autores son de Puviani, "Teoria delle illusioni finanziarie", Palermo 1903; y de Conrad, "Psychologie und Besteuerung", Stuttgart, 1928. Estos trabajos son los que posteriormente han dado lugar a la llamada Psicología Financiera. En México, se le ha dado muy poca importancia al estudio de esta última especialidad, pasando por alto los resultados que otros países han obtenido con ella.

El presente trabajo tiene como objetivo primordial servir de base para que se realice un estudio de ese tipo en México. Es importante en primer lugar, para lograr tal objetivo, definir que se va a entender por conciencia fiscal. Para ello, hay que comprender lo que es conciencia, justificar la aplicación de dicho término en lo fiscal y fijar la importancia de esta relación.

a) Concepto de conciencia.

El concepto de conciencia siempre se ha construido sobre bases de carácter espiritual, el cual parte de su significado etimológico. La palabra conciencia proviene del vocablo latino, "conscientia", de las raíces "con" que significa con, y "scientia", que significa ciencia. Aún cuando por lo

- 1.- Schafflers, Günter. "Lo irracional de la hacienda pública", del libro, "Problemas de Psicología Financiera", Madrid, España. Ed. de Derecho Financiero. 1965. págs. 16 y 17.
- 2.- Martín Oviedo, José María. "Psicología, Sociología y Política ante el fenómeno tributario", del libro, "Problemas de Psicología Financiera". Madrid, España. Ed. de Derecho Financiero. 1965. pag. VII.

general se establecen estas raíces en los diccionarios etimológicos y enciclopedias, son más aceptables las que establece Monlau, en el siguiente sentido: "Conciencia.- Conscientia, de conscire, saber en sí, consigo mismo o. de cum - con, y scire - saber" (3).

Esta concepción etimológica es más aceptable ya que en ella se considera en mayor proporción el carácter subjetivo de las personas, con lo cual se da un sentido ya no solo positivo, en posibilidad, sino también, el carácter equívoco o negativo que puede presentar la conciencia, ya sea en una persona específica o en un grupo social, cuando la mayor parte de sus integrantes tienen una conciencia similar acerca de una cuestión concreta.

En este mismo sentido se manifiesta Echegaray, indicando: "Conciencia. Ciencia, conocimiento interior del bien que debemos de hacer o del mal que debemos de evitar. Tómase particularmente por la buena conciencia, y así se dice; Fulano no tiene conciencia, para decir que la tiene mala" (4).

El citado autor reconoce que aún cuando la conducta de la persona no es correcta, no se puede decir que carece de conciencia, y dicha expresión se refiere a que su formación es negativa.

Es importante hablar de formación de conciencia, ya que en la anterior definición, se menciona el término, "conocimiento", el cual implica un proceso de formación.

Esa preocupación de carácter espiritual en la definición de la palabra conciencia, ha existido desde hace mucho tiempo. Ya los griegos Alejandro Afrodisio y Tenistio, veían la distinción de causas, del ver y del darnos cuenta. También es bueno recordar que ya Zoroastro, (hacia 660 - hacia 590 a. de J. C.), había dictado reglas para dirigir la conciencia, y entre ellas el precepto: "En la duda de si una acción es buena o mala abstente de realizarla".

Santo Tomás de Aquino, padre de la doctrina cristiana, trató la cuestión de la conciencia y él es quién da a ésta el sentido psicológico que aún

3.- Monlau, Pedro Felipe. "Diccionario Etimológico". Madrid, España. Ed. Aribau. 1881. pag. 475.

4.- Echegaray, Eduardo de. "Diccionario General Etimológico de la Lengua Española". tomo II. Madrid, España. Ed. José María Paquinto 1889. pag. 351.

se le da en la actualidad en los tratados de psicología moderna, diciendo que la conciencia: "Reconoce si hicimos algo o no lo hicimos, y según esto la conciencia testifica" (5).

De acuerdo con él se puede decir que se tiene conciencia de un acto por el acto mismo.

Esta misma preocupación espiritual se puede encontrar en la actualidad en las enciclopedias modernas, veamos dos de ellas por ejemplo: en la primera se señala; "Conciencia.-fig. propiedad del espíritu humano de reconocerse en sus atributos esenciales y en todas las modificaciones que en si misma experimenta" (6). En la segunda de ellas la encontramos de la siguiente manera; "Conciencia.- Propiedad que tiene el alma de reconocerse como sujeto de sus actos, ideas y sentimientos".. "Conocimiento exacto y reflexivo de las cosas" (7).

Es importante el hecho de que a pesar de que se habla de una cuestión etérea, como lo es el espíritu o alma, también se llega a cuestiones de conocimiento que, para lograrlo, se requiere de todo un proceso de enseñanza que en suma conforma la personalidad del individuo.

En la primera de las enciclopedias citadas se señala: "Se ha distinguido la conciencia natural que resulta de nuestra propia manera de ser en cuanto a seres inteligentes y morales, y conciencia de educación que resulta de la influencia de la sociedad en que vivimos, sus costumbres y preceptos. La esfera de la segunda es mucho más amplia y varía de una clase social a otra, lo mismo que de un país a otro. Un mismo acto según quien lo ejecuta puede ser considerado como indiferente o morboso" (8).

Por su parte, la segunda de dichas enciclopedias establece: "La conciencia puede considerarse como el conjunto o suma de representaciones que contribuyen a darnos la imagen de nuestra personalidad" (9). Y continúa: "Con el desarrollo del cerebro y de los sentidos se completa el desarrollo

5.- Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea - Americana. tomo XIV
Madrid, España. Ed. ESPASA-CALPE S.A. 1974. pag. 944.

6.- Ibid., pag. 943.

7.- Enciclopedia Universal Sopena. tomo III. Madrid, España. Ed.
Ramón Sopena S.A. 1980. pag. 2157.

8.- Enciclopedia Universal Ilustrada. Ob. cit., pag. 943.

9.- Enciclopedia Universal Sopena. Ob. cit., pag. 2157.

de la conciencia" (10).

Una vez establecidos estos conceptos acerca de la conciencia, se puede dar una definición de ésta por lo que en sí misma encierra, de esta forma la conciencia es: todo un proceso natural y cultural de desarrollo, que puede o no ser reflexivo, pero que sujeta la conducta, ideas y sentimientos de la persona. Esta sujeción podría ser a través del conocimiento en común de una cosa; de la confianza, seguridad, confidencia, participación, complicidad.

Como se puede ver, estas formas de sujeción son totalmente de carácter de relación social, por lo que dicha relación será la que influya de manera determinante en la formación de conciencia, y en ella misma vamos a encontrar la justificación de la aplicación del término conciencia a lo fiscal. De igual manera es importante señalar que la relación antes citada está dentro del ámbito de estudio de la Psicología Social, por las características mencionadas.

b) Justificación de la aplicación del término conciencia en la materia fiscal.

En esta parte del trabajo se trata de establecer los elementos que se toman en cuenta para introducir el concepto de conciencia con todas sus implicaciones a la problemática fiscal.

La base sobre la cual se cimienta la idea de la aplicación de la conciencia en la materia fiscal, la podemos encontrar en lo que Gabel manifiesta al hablar de ella: "La conciencia refleja la realidad, pero lo hace en forma activa, en función de la historia individual, del contexto social, en suma, a través de las meditaciones sobre la historia" (11).

Realmente la conciencia refleja la realidad, pero no se queda en un simple reflejo de ella en las conciencias individuales como una realidad na-

10.- Ibid. Nota hecha por el editor en la misma página.

11.- Gabel, Joseph. "La crisis del marxismo y de la psicología". pag. 70 - 90, del libro, "La nueva imagen del hombre". Buenos Aires Argentina. Ed. Rodolfo Alonso Editor. Colección Argumentos. 1971. pag. 71.

tural regida por leyes insutables. Existe un proceso que se puede resumir en recepción, formación de ideas, asociación de ellas y acción. Este proceso es individual en parte, ya que para su desarrollo se requiere de la interacción de los individuos. Ernani señala al respecto: "Si el mundo es el mundo de las conciencias intersubjetivas, su elaboración forzosamente ha de ser colaboración" (12).

Si se considera esta cuestión desde el punto de vista del análisis experimental de la conducta, entonces queda encuadrada dentro de lo que se denomina representación social, esta se define como una forma específica de comunicar y entender lo que ya sabemos, estudia el pensamiento de una sociedad, ya sea que se le llame por un lado comunicación o por otro lado conciencia social.

Estas consideraciones y las que a continuación se hacen son de acuerdo a lo que Moscovici establece al hablar de representación social (13).

Así, se considera que nuestras respuestas son similares a las de la comunidad, este es un proceso social en el cual los estímulos a los que se responde son creados por el hombre.

La representación social tiene dos roles: primero, trata de hacer una convencionalización del mundo, este es, mentalmente trabajamos siempre con convenciones, es lo único que entendemos y si se sale de esto no se comprende, no se está consciente de las convenciones y estas son arbitrarias ya que nada tiene que ver el objeto con la palabra que lo designa; segundo, las representaciones sociales son prescriptivas, se imponen desde antes y desde fuera, antes de nacer ya existen y no son internas, por esta razón es que al expresarnos no citamos la realidad, más bien la recitamos, y no es que presentemos dicha realidad, sino que la representamos. De esta forma el

12.- Ernani, María Fíori. Introducción al libro, "Pedagogía del oprimido", de Paulo Freire, págs. 3 - 20. México. Ed. Siglo XXI. 1973. pag. 14.

13.- Para consultar en forma más amplia esta información, se puede ver el libro, "El hombre en interacción. Máquina de responder o discurrir", de S. Moscovici. Ed. Planeta, Introducción a la Psicología Social. Barcelona, España. 1975. volumen I. Capítulo 2. págs. 75 - 104.

pasado esta siempre presente, es decir, sigue en juego en el presente.

Las representaciones sociales son entidades sociales, no son algo que está flotando en el aire, son algo que está constante en el pensamiento por la interacción. El pensamiento se vuelve entidad por interacción y esta se da a través de la conversación. De esta forma al hablar de términos como crisis o devaluación, se trata de una representación.

Se interactúa a través de representaciones, no solo de estímulos y respuestas, y estas representaciones sociales se construyen y reconstruyen constantemente, son de acción. Constantemente se crean representaciones sociales, y son obra de individuos que a través de los medios de comunicación las lanzan a los demás, así se hacen independientes. Estas entidades sociales son el objeto de estudio de la Psicología Social.

Entonces, puede verse que si bien la conciencia es en parte individual en formación, para los individuos de una época y lugar determinados es similar, por ello se puede considerar como conciencia del mundo, pero del mundo que ellos conocen, pues se sabe que la conciencia no es la misma en distintas épocas en un mismo lugar, o en una misma época en diversos lugares. En este sentido sería aplicable lo que al respecto señalan Marx y Engels al escribir: "La conciencia no puede ser nunca otra cosa que el ser consciente, y el ser de los hombres es su proceso de vida real".. "No es la conciencia la que determina la vida, sino la vida la que determina la conciencia" (14).

De esta forma se puede decir que el individuo humano es, según el marxismo, un producto de la sociedad y en ese sentido del conjunto de las relaciones sociales. Sin embargo no es solo reflejo de la base material, se puede decir que es una cuestión sui géneris, ya que subsiste siempre la elección, condicionada, pero no impuesta.

Se puede deducir, que la conciencia del individuo va a estar formada por una o varias ideologías. La ideología cohesiona a los individuos en sus funciones y en sus relaciones sociales; pero se debe de ir más adelante y encontrar los fundamentos de conciencia que permiten formar aquella inferencia, y profundizar en las circunstancias que determinan a los hombres a formar tal concepto de la realidad social definiéndola como relativa a una

14.- Marx, Carlos; Engels, Federico. "La ideología alemana". Montevideo, Uruguay. Ed. Pueblos Unidos. 1968. pag. 25.

época y condiciones dadas, además de ser el resultado de un proceso histórico. A este respecto, Gabel escribió: "Aquí, la sociedad ya no aparece como el punto de partida inerte de estímulos patógenos sino como factor concreto de la estructuración de la conciencia" (15).

Debe suponerse, según este proceso de recepción, formación de ideas asociación de ellas y acción, que hay centros de recepción en el cerebro a donde van a terminar las excitaciones transmitidas por las neuronas sensitivas, así como centros de ejecución en relación con los de asociación que reciben los mandatos u ordenes de estos, en lo que, puede decirse, reside la personalidad individual o el yo. Esta idea tiene su base científica en información que se maneja comúnmente, y que se ve continuamente en los medios de comunicación, así por ejemplo; durante los meses de febrero y marzo de 1986, se transmitió por el canal 5 de Televisa una serie de programas denominados, "The living body", dirigidos por Martin Meitz, y en sus capítulos dedicados al cerebro se señalaba que se sabe que ahí se realiza la función de memoria pero no se sabe cual es el lugar exacto donde se realiza ese proceso. Se mencionó que muchas cosas se almacenan en la memoria pero si no son importantes desaparecen rápidamente, es lo que se llama memoria a corto plazo, y también existe a largo plazo que es más difícil de explicar. Se guarda información en forma ordenada y sistematizada pero debe aprenderse a encontrarla cuando se le necesita. No se puede saber cuanta información puede almacenar el cerebro aunque se calcula por el número de células, que es de 100 000 millones, que se pueden almacenar 100 000 enciclopedias británicas. También se mencionó que el lenguaje es el medio para almacenar información en el cerebro.

Así, los actos que se realizan son conscientes cuando la excitación recibida por los sentidos, pasa por los centros de recepción, de ideación y de razonamiento; y serán inconscientes cuando no se realiza el proceso antes mencionado. Un ejemplo de esto último, sería el estado de hipnosis; el sujeto hipnotizado está totalmente sometido al imperio de la voluntad del hipnotizador, al grado de que a su mandato puede efectuar toda clase de actos o trabajos por difíciles o complicados que sean sin que intervenga en lo más mínimo la conciencia del hipnotizado, y por tanto; las ideas, su asociación

razonamientos, trabajos imaginativos y actos de conducta, no son producidos sino pura y únicamente por influjo del dominante sobre el hipnotizado.

Otro caso sería el de las personas profundamente nerviosas o impresionables, que en las emociones que causan profunda impresión, o son profundamente pasionales, pierden la conciencia, y todos sus actos no son más que los determinados por la emoción, al grado que desaparecen en esos momentos en tales individuos, las nociones fundamentales de la personalidad, como lo es el respeto social. Todo esto es lo que va a determinar las actitudes y aptitudes de los individuos, las cuales, como se puede ver, se derivan de sus relaciones con el medio externo.

Hay actos en los cuales las percepciones, imágenes, asociación de ideas y demás actos de la conciencia son borrosos, incompletos, confusos y muchas veces inapropiados para el fin al que están destinados.

Después de estas breves consideraciones se puede ver que la conciencia está constituida por instintos, emociones, sentimientos, percepciones imágenes, representaciones, ideas y asociación de estas ideas. Todo esto implica formación de personalidad.

La suma o agrupación de los materiales necesarios para la vida afectiva o de relación del hombre ha sido estudiada por los fisiólogos, psicólogos y sociólogos de muy distinta forma, consistiendo la diferencia que ha habido entre ellos para interpretarlo, en que siempre o casi siempre han estado estos observadores, dominados por prejuicios dependientes de las escuelas a las que han pertenecido y por tanto no debe de causar sorpresa la diversidad tan grande que ha habido en sus interpretaciones. Pero todos ellos han estado de acuerdo, aunque muchas veces no lo digan con claridad y exactitud en que lo relativo a los hechos y fenómenos de la conciencia no es sino una modalidad especial de los fenómenos vitales.

Para la realización de este proceso que es la conciencia, se debe de tomar como punto de partida la lógica interna, ya que dicho proceso debe responder a cierta lógica. El porqué de este punto de partida puede verse fácilmente en lo que señala Ernani al hablar de conciencia, y dice: "la conciencia no solo es conocimiento o reconocimiento sino opción, decisión, compromiso" (16).

Al decir que la conciencia es opción, decisión, compromiso, y tener por hecho que la conciencia se desarrolla de acuerdo al medio externo, o sea al medio social, esta opción, decisión y compromiso son con el medio externo o como se mencionó anteriormente, con el medio social.

La lógica interna que se ha mencionado como punto de partida del proceso de formación de conciencia, se debe de basar en implicaciones, que son la forma más general del proceso de razonamiento, independientemente de las deducciones silogísticas inocentes, o las inferencias científicas, pero su proceso es regulado no solo por las leyes del pensamiento, sino que encuentra también su base en la realidad misma, siendo esta la parte esencial de la formación del pensamiento.

El mundo que lo rodea esta conectado directamente a la vida del hombre está implícito en todos sus actos. Es la capacidad de razonamiento la que va a llevar a esta relación más allá de un simple reflejo de su realidad.

En relación a lo anterior, el mismo autor señala: "La conciencia pasa a escuchar los llamados que la convocan siempre más allá de sus límites; se hace crítica" (17).

De la capacidad de razonar se deriva el hecho de que sea crítica, de otra forma no se podría hablar de opción, decisión y compromiso, y no se podría hablar de conciencia derivada de la sociedad, sino de conciencia reflejo de la sociedad, y por tanto sujeta a leyes inmutables. Y por esto, no se daría el proceso necesario para poder hablar de conciencia, pues perdería su característica esencial que es la subjetividad.

Cuando se tiene una concepción del mundo, se proyecta como forma de actuar y de pensar que cubre el contenido mismo de los pensamientos, de los cuales el hombre no toma conciencia sino posteriormente a su realización. Es un desarrollo dialéctico entre leyes del pensamiento y realidad social de esta manera el individuo se formará la idea de su mundo, el autor antes citado señala: "Pero nadie cobra conciencia separadamente de los demás. La conciencia se constituye como conciencia del mundo. Si cada conciencia tuviera su mundo las conciencias se ubicarían en mundos diferentes y separados cual nomadas incommunicables" (18). Si uno trata individualmente a los suje-

17.- Ibid., pag. 6.

18.- Ibid., pag. 12.

tos la conciencia se cierra, siendo que esta debe ser abierta a la realidad que le rodea, en todos sus aspectos.

Esta apertura solo se puede dar mediante el diálogo. El diálogo da forma a las esenciales relaciones humanas; es relacional, y en él nadie tiene un absoluto. Los dialogantes dan su punto de vista de un mismo mundo que es común a ellos, en el coinciden y discrepan tomando conciencia de ese mundo. De tal forma que el dialogante tendrá como movimiento constitutivo de la conciencia, al diálogo. De esta forma, la conciencia adquiere existencia y busca planificarse.

Así, la relación social constituye la condición necesaria para la formación en el niño ya que, en general, el hombre no se encuentra solo en el mundo y sus relaciones con él se encuentran mediatizadas por sus relaciones con otras personas. Existe la forma de relación social original, que es la antes mencionada, la cual se manifiesta como forma exterior de actividad conjunta, o en la forma de comunicación oral, o incluso solo el pensamiento constituye la condición necesaria y específica de la vida del hombre en la sociedad.

Hasta aquí, se ha expuesto que la conciencia humana está integrada por los conocimientos que se adquieren incesantemente durante la vida, por medio de los sentidos. Todo agente del mundo exterior deja una impresión en la mente produciendo una excitación, lo que va a dejar un concepto o razonamiento. Este es un proceso que si bien es difícil de explicar, se sabe que existe. Posteriormente, al exteriorizarlo, estarán convertidos en actos o trabajos.

Ahora bien, los conocimientos que van formando a la conciencia son; empíricos o científicos. El empírico es aquél que a cada momento adquiere el individuo del mundo exterior por medio de los sentidos. El niño al nacer y desarrollarse, está adquiriendo a cada momento nuevos conocimientos, los cuales son simples percepciones o ideas relativas a la existencia o presencia de agentes que la determinan. Por lo tanto, la vida entera del individuo está llena de estos conocimientos.

Mientras que el conocimiento científico, es aquél en el cual debe existir la investigación de las condiciones en las cuales se producen los fenómenos, o sea, el conocimiento de cuáles de estas condiciones son determinantes, cuáles accidentales y cuáles concomitantes.

La diferencia fundamental que existe entre estas dos clases de conocimientos no solamente está en la manera de obtenerlos, sino en las explicaciones posteriores que se pueden hacer de cada uno de ellos. El conocimiento empírico da elementos para la acción, para la exteriorización, para el trabajo artístico, pero insuficientes; mientras que el científico pone en condiciones de obrar de una manera generalmente apropiada, puesto que tiene los elementos constitutivos para formar los conceptos verdaderos.

Así, la conciencia se va a formar, en primer término, en su conexión mental acerca del mundo por lo sentimental, avar, destino, optimismo, pesimismo. Son modos de actitud que surgen de la trama de la vida. Esto va dando lugar a la formación de ideas, y de acuerdo a estas, es como se verá el mundo. En cierta forma la conciencia está limitada por las condiciones materiales.

La conciencia puede ser falsa, y de ser así, esta convierte a la ideología en apologética, esto es, que la realidad absorbe a la ideología. Un ejemplo es: el soberno de la conciencia por medio del consumo cotidiano, la conciencia falsa sería reflejo de lo cotidiano.

De manera general puede decirse que la conciencia está supeditada en gran parte por dos puntos que son: primero, el ambiente psicológico social inmediato; y segundo, el medio social cultural general en que se desarrolla.

Como la producción de las impresiones emocionales depende del medio social en el que está colocado el individuo, y es en ese medio en donde se deben destruir, e impedir que se formen los elementos generadores de la impresión. Es ahí, en donde la sociedad, los moralistas y los legisladores deben de poner toda su atención para evitar que el niño, el joven y el hombre puedan recibir estas percepciones tan perjudiciales y funestas para su vida social.

La conciencia es sin duda, un componente muy amplio y muy difundido de la organización psicológica del individuo. El término comprende una amplia variedad de respuestas, opiniones y juicios.

Los medios como la educación, el maestro, el hogar, en fin el medio social en general, es donde se forma la conciencia, y a donde se va a aplicar. Y la conciencia que se busca formar en toda sociedad es aquella por la cual se puede lograr el bienestar y cohesión social. Por lo que para integrar la conciencia del niño de una manera conveniente y apropiada, se hace

necesario que las percepciones que se adquieren por medio de los sentidos estén perfectamente seleccionadas, para no hacerlos crear ideas o sentimientos que vayan en contra de los ideales de la justicia, equidad, la moral y la utilidad.

Una vez analizado lo que en sí mismo encierra el término conciencia en cuanto a su proceso de formación, que es de interacción, es sencillo justificar su aplicación en el área fiscal, pues como se ha visto, en la formación de esta, están las respuestas del individuo a todo fenómeno social en general, y por lo tanto en particular al fenómeno contributivo. Sobre todo considerándolo como un segmento que es estudiado por la Psicología Social.

Ya que el término conciencia es un término fundamental en el desarrollo de este trabajo, es importante antes de continuar el señalar que en el campo de la psicología no existe una definición definitiva de lo que es la conciencia, y como resultado, cada teoría en particular ha encontrado necesario definir cual es la función de la conciencia, y aunque en este trabajo se busca dar bases para la realización de un estudio interdisciplinario en esta área de trabajo, de ninguna manera se busca tomar una postura determinada en cuanto a escuela psicológica a seguir, sino solamente dar elementos de aquellas que son las más idóneas para abordar dicho estudio, ya que la tarea de profundizar en este campo corresponde a un profesional de la materia y de no ser así su tratamiento sería seguramente incompleto y llevaría a postular cuestiones erróneas. Por esta razón no se establecen definiciones del término conciencia de autores por las cuales se tuviera que adoptar el esquema de una escuela en particular.

Aunque si se puede hacer mención de que para tratar la problemática del sistema impositivo se pueden tomar básicamente dos teorías: la primera sobre el análisis experimental de la conducta; y la segunda, el psicoanálisis aunque puede haber una tercera posibilidad en la psicología culturalista de Santiago Ramírez, como alternativa complementaria a la del psicoanálisis.

Para comenzar, dentro del análisis experimental de la conducta el núcleo del paradigma, es la llamada triple contingencia: Ed - R - Erf., entendiendo la Ed como un estímulo discriminatorio que es aquél que va a marcar la ocurrencia de tal respuesta, y el Erf como aquella consecuencia que va a aumentar la ocurrencia de la respuesta. Analizando nuestra respuesta blan-

co, que es la respuesta de pago decrementada, en términos sería esto: Ed (llegada del aviso de pago) - R (pago de contribuciones decrementada) - Erf (castigo aún cuando exista falta de atención por el personal de la institución).

En el esquema anterior se observa que la llegada del aviso de pago de la contribución sirve como discriminativo del pago, para que se dé dicha conducta, pero la falta de atención, el despotismo, son castigos negativos que por definición se entienden así: castigo, es aquella consecuencia que provoque un decremento en la ocurrencia de una respuesta, y castigo negativo en sí, es cuando se le quita al individuo una consecuencia grata o satisfactoria. Aún en este caso la consecuencia grata omitida es de índole social en términos de relaciones interpersonales, como lo es la atención que le den.

En otro aspecto, la institución quiere o pretende tener control sobre los contribuyentes, así que cuando se le dá el aviso de pago, el contribuyente nota que quieren controlarlo, por un lado, y por otro, nota que su nivel de vida va en detrimento, ya que por ejemplo; los servicios públicos no mejoran a pesar de que cumple con su obligación, por lo que termina por llevar a cabo un procedimiento de contracontrol, para esquivar la influencia del control ejercido por la institución, este contracontrol se traduce en el no pago de contribuciones o el retraso que hace de este. El contracontrol se puede definir como la subversión de los controlados, esto es, conducta de evitación (19).

Los factores antes descritos pueden no ser los únicos, por lo que sería necesario llevar a cabo un estudio más amplio en términos de averiguar qué otros factores afectan en el pago de contribuciones y traducir los resultados en relación a la triple contingencia Skinneriana.

En la teoría culturalista, Santiago Ramírez en su libro, "El mexicano psicología de sus motivaciones" (20), plantea que la sociedad mexicana esta dividida por una brecha que tiene su origen en la llegada de los conquistadores españoles, quienes llegaron humillando, maltratando y quitándoles a sus

19.- Para ampliar la información citada, consultar el libro, "Ciencia y conducta humana", de B. F. Skinner. Barcelona, España. 1977.

20.- Ramírez, Santiago. "El mexicano, psicología de sus motivaciones". México. 1977. Editorial Grijalbo S.A.

mujeres a los nativos de este país en aquél entonces, así pues, el indígena fué creando un sentimiento social que incluso se hizo patente en los mexicanos nacidos del enlace racial entre españoles e indígenas a tal grado que se puede ver en el lenguaje en el caso de los albuces, en su actitud traicionera, en el "y si se descuida lo ...", quizás porque por un lado se tiene lo español, y por otro lado lo náhuatl, tarasco, etc. Creandose un conflicto de identidad (¿somos extranjeros o somos oriundos de aquí?).

Los españoles durante la colonia formaron sus instituciones o más bien las impusieron, destrozando las instituciones del indígena.

Quizás los factores antes mencionados pueden ser aplicados a la problemática fiscal, ya que por un lado el resentimiento hacia las instituciones opresoras y la traición que se dá a sus coterraneos, ya sea desde el punto de vista contributivo no pagando las contribuciones, y por parte de los empleados de hacienda tratando con despotismo a los contribuyentes con desplantes humillantes y los ya clásicos "corrupción y el hombre del mañana". Estos son ejemplos de las características culturales.

Aquí es donde se incluye a la teoría psicoanalítica ya que se menciona una cierta conciencia fiscal al pagar las contribuciones. Pues todo el vagaje cultural, en cada mexicano, se encuentra en el inconciente, troquelado o aprendido pero ahí está, determinando la actuación consciente. Toma importancia preponderante la actividad dentro de la psicología clínica.

Revisando la psicología de las masas, se encuentra que las instituciones gubernamentales, en cualquiera de sus modalidades, o las instituciones religiosas juegan un papel de supervo social que dá las normas a cumplir así como los castigos cuando se transgreden, así, el evadir al fisco puede interpretarse como una agresión hacia la autoridad (21).

Se puede decir que es desde el punto de vista teórico de estas escuelas psicológicas desde donde se debe de plantear un esquema de trabajo interdisciplinario, con más posibilidades de éxito.

De esta forma, se puede pasar ya a tratar lo relativo a la relación que se ha establecido en este trabajo.

21.- Para ampliar la información de estos puntos puede consultarse el libro, "Compendio de la conducta operante", de G. S. Reynolds.

México. 1973. Ed. Ciencia de la Conducta S.A. Capítulos IV y IX.

c) Importancia de la relación entre conciencia y materia fiscal.

Una vez determinado el concepto, así como la importancia de los fines de la conciencia del individuo, se puede explicar la importancia de la relación que se ha establecido entre esta y lo fiscal. Esto es; ¿qué utilidad podría reportar el aplicar el conocimiento psicológico a la actividad fiscal?

Tradicionalmente, los miembros de los diferentes grupos sociales han buscado evadir el pago de sus obligaciones contributivas, por lo que se ha considerado a esta cuestión como histórica en su raíz, esto en base a la situación de que el hombre no ha querido sacrificar sus utilidades en la contribución, sin que por ello reciba una contraprestación tangible. Por esta razón, es que en los distintos sistemas financieros siempre ha existido la preocupación por establecer mecanismos por los cuales se pueda controlar la evasión fiscal.

Es importante determinar cuáles han sido las circunstancias históricas que han llevado a esta situación, pues solo así pueden encontrarse soluciones a este problema.

A través del estudio del proceso que encierra la formación de conciencia en los individuos de un grupo social determinado se pueden conocer esas circunstancias en dicho grupo, y de esta forma, buscar las posibles soluciones al problema.

Es aquí, donde radica la importancia de que se haya establecido esta relación entre la actividad fiscal y el conocimiento psicológico dándose lugar a lo que se conoce como Psicología Financiera. Ahora, estudiando a que problemática responde el hecho de que el contribuyente no quiera pagar sus contribuciones, se puede encontrar soluciones más viables a este problema.

Por medio de estos se busca obtener en el campo de la actividad fiscal resultados similares a los que se obtuvieron en el campo de la actividad económica, cuando decidieron aplicar el conocimiento psicológico en dicha actividad.

d) Concepto de materia fiscal

Una vez establecida la importancia de la relación psicología - materia fiscal, y antes de dar un concepto de lo que es la materia de este trabajo o sea, de conciencia fiscal, es importante en primer lugar establecer

que es lo que se va a entender por materia fiscal.

Etimologicamente, la palabra fiscal tomada de la jurisprudencia romana, del término "fiscalis", la cual se deriva del vocablo "fiscus", significa costa de miembros. Por costumbre se usaba esa denominación cuando se trataba de dinero del príncipe para así distinguirlo del erario, que era el tesoro público de la nación.

En la jurisprudencia española se le denominaba fisco al patrimonio de la casa real, y erario al tesoro de la nación. Con el uso se confundió la aplicación de ambas palabras, y en la actualidad se define al erario de la nación con la voz, fisco.

En cuanto a este erario, el gobierno, en todos los sistemas financieros, y en materia de dominio público, ejerce solamente un poder de administración y vigilancia en beneficio de la sociedad. Esto no significa que solo se abarquen en el erario los bienes de dominio público, pues estos son solo parte de lo que abarca la actividad financiera del Estado.

La actividad fiscal comprende una parte de lo que es la actividad financiera del Estado, entendida esta como la acción del ente público o Estado que vá dirigida a obtener sus medios económicos para la satisfacción de sus gastos públicos y atender a sus necesidades.

La naturaleza de la actividad impositiva se encuentra dentro de la naturaleza de la actividad financiera del Estado. A esta actividad se le ha dado diversa naturaleza de acuerdo a las escuelas que han tratado de justificarla, y de acuerdo a estas es como será organizada dicha actividad.

Las explicaciones acerca de la naturaleza de esta actividad han oscilado entre lo económico, lo político y lo sociológico. Así, tenemos la escuela clásica inglesa representada por Smith, Ricardo y Mill, para la cual la acción del ente público se traduce en un consumo improductivo, pues al incrementar la presión contributiva sustrae a los particulares una porción de renta que podría utilizarse en nueva producción de bienes.

Para otros autores de esta misma corriente como Senior y Bastiat, ven esta acción como una serie de actos de cambio entre los servicios públicos y las prestaciones de los particulares. La más aceptada dentro de las económicas ha sido la creada por Sax, la cual se guía por el principio de mayor beneficio con el mínimo de sacrificio, a esta se le ha denominado hedonista. De acuerdo con ella, los habitantes distribuyen su riqueza por intermedio de

sus representantes políticos, satisfaciendo en primer término las necesidades públicas y privadas de mayor importancia, y luego las de menor interés de tal forma que las cantidades de dinero pagadas por el particular como contribución, no hubieran tenido un destino más remunerativo en manos de ellos. Estas son, de las teorías económicas, las más importantes, existiendo otras como la de reproductividad directa de Wagner, y la de la reproductividad de los gastos del Estado de Von Stein, relacionadas con la acción directa o indirecta, respectivamente, para el enriquecimiento de los ciudadanos.

La teoría sociológica creada por Vilfredo Pareto, en su tratado de sociología general, estableciendo un nuevo elemento regulador de la actividad financiera; el principio social. Este autor señala elementos que van a dar forma a la sociedad, y da las siguientes categorías: a) elementos de la naturaleza (suelo, clima, fauna, flora), b) la acción ejercida sobre una sociedad por otras, anteriores en el tiempo o exteriores en el espacio, y c) elementos internos tales como la raza. Para el autor, la autoridad debe comprender y estudiar estos elementos para poder lograr una relación armónica entre el gobernante y el gobernado. El gobernante es el que va a jerarquizar las necesidades a satisfacer, según consideraciones de conveniencia política y de utilidad social.

De esta teoría se ha señalado que rechaza las escuelas económicas y tiene en cuenta a las fuerzas políticas y sociales, y la principal crítica que se le ha hecho es que considera al Estado como un ente metafísico siendo que es un ser real como sujeto activo de las finanzas.

La teoría política es desarrollada por Grisiotti, quien trata de formar un concepto integral de las finanzas asignando predominio al elemento político, en base a que si el sujeto de la actividad financiera (el Estado) es político, al igual que los medios o procedimientos y los fines perseguidos, debe aceptarse que tal actividad tiene necesaria y esencialmente naturaleza política.

Haciendo un análisis de estas teorías, se puede señalar como muy aceptable lo que respecto a ellas señala Fonrouge, diciendo: "La diversidad de doctrinas y las sutiles diferencias que a veces las separan ponen de manifiesto la relatividad de las explicaciones proporcionadas. Posiblemente la única conclusión cierta sea la insuficiencia de toda doctrina unilateral

especialmente de aquéllas clásicas, que pretendían reducir el problema a cuestiones puramente económicas" (22). Y continúa: "En suma: ninguna doctrina está exenta de crítica, por lo cual aparece como razonable colocarse en un justo medio y afirmar, que si bien la actividad financiera tiene base económica, no puede desconocerse la influencia de otros elementos especialmente del político y del sociológico, que tienen importancia preponderante" (23).

Es importante que se considere como naturaleza de la actividad financiera del Estado la conjugación de los elementos mencionados, pues en el desarrollo de dicha actividad será considerado el estudio de dichos elementos adecuándolos a los requerimientos de cada sistema contributivo en particular.

También, es importante lo mencionado, por un lado, porque se pone de manifiesto la importancia de la actividad multidisciplinaria o interdisciplinaria, y por otro lado, para poder llevar a cabo el estudio empírico necesario para determinar la conciencia fiscal de los individuos, ya que los elementos mencionados tienen su reflejo, de una u otra forma, en la realidad social por lo que resultan ser constitutivos de la conciencia.

Continuando con lo que respecta al concepto de materia fiscal, algunos estudiosos del derecho fiscal en México, han dado su definición acerca de la materia fiscal. Así, por ejemplo: Martínez López, señala al respecto; "se trata de materia fiscal cuando el Estado obtiene ingresos por la aplicación de una ley fiscal independientemente de que ese ingreso consista en un impuesto, multa o resago. Lo que será determinante para que se trate de materia fiscal es que ese ingreso provenga de la aplicación de una ley tributaria" (24). Esta idea la podemos completar con lo que establece Briseño Sierra, al señalar: "Entendida jurídicamente la relación fiscal entraña la conexión entre una pretensión recaudatoria y una prestación llamada contribución" (25).

22.- Giuliani Fonrouge, Carlos. "Derecho Financiero". vol. I. Buenos Aires, Argentina. Ed. Depalma. 1977. pag. 10.

23.- Ibid., pag. 11.

24.- Martínez López, Luis. "Derecho Fiscal Mexicano". México. Eds. Contables y Administrativas. 1976. pag. 48.

25.- Briseño Sierra, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal". México. Ed. Antigua Librería Robledo. 1964. pag. 19.

Es necesario hacer este tipo de relación de ideas, en primer lugar para señalar con más énfasis que esa definición es desde un punto de vista jurídico, y en segundo lugar, para considerar algo que siempre debe ser tomado en cuenta al definir la materia fiscal, y que es ese encuentro entre el fisco y el contribuyente, dando lugar al fenómeno contributivo.

Esta última consideración es de vital importancia ya que como se ha visto, las calidades y elementos de lo social nacen de las individualidades psicológicas de los sujetos cuyos esfuerzos, tanto individuales como colectivos, constituyen o engendran la obra de la sociedad.

Sin embargo, es importante señalar que la definición de Martínez López no es del todo completa, ya que al decir que "proviene de la aplicación de una ley tributaria", el campo de esta definición se ve disminuido. Para comprender esto hay que mencionar lo que al hablar de lo fiscal señala de la Garza: "Por fiscal debe entenderse, ha dicho en alguna ocasión la SCJN, "lo perteneciente al fisco, y fisco significa entre otras cosas, la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos siendo autoridades fiscales las que intervienen en la cuestión por mandato legal, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aún cuando tengan la facultad de resolución en materia de Hacienda, carecen de esa actividad en la cuestión, que es la característica de las autoridades fiscales, viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaria el género y de autoridad fiscal la especie. (las cursivas son nuestras)" (26).

Y posteriormente continúa: "El TFF sostiene que la "materia de pensiones civiles", tiene carácter fiscal aunque no tributario y cuando se está en presencia de una "prestación a cargo del Estado o de una obligación pecuniaria correspondiente al mismo", esas prestaciones tienen carácter de fiscales.

De esa manera el TFF sostiene que la materia fiscal es el género y la tributaria la especie" (27).

De esta forma, se puede decir que al hablar Martínez López de la ley tributaria, se restringe solo a una parte de lo fiscal.

26.- De la Garza, Sergio Foo. "Derecho Financiero Mexicano". México.

Ed. Porrúa S. A. 1981. pag. 67.

27.- Ibid., pag. 68.

Se puede ver lo interesante que resulta el analizar lo que los estudiosos del derecho fiscal establecen al hablar de la materia fiscal, sin embargo centraré la atención en lo que al respecto señala el sistema jurídico mexicano, pues a fin de cuentas es el criterio que prevalece. De esta forma se tiene que la Suprema Corte de Justicia ha señalado: "Por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos" (28). Más adelante, en una de las tesis relacionadas, señala: "Significación Materia Fiscal. Por Materia Fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, exención, la prescripción, o el control de los créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias" (29).

De la Garza señala al respecto que: "Lo que debe entenderse por materia fiscal ha sido definido en forma diversa, por el TFF y por la SCJN" (30). Y, posteriormente, hace un comentario a estas definiciones en el siguiente sentido: "...la SCJN ha adoptado un concepto mucho más restringido de la materia fiscal, pues ha dicho que por tal, "debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan impuestos". La estrechez es notoria. No solo no comprende todos los tributos (faltando derechos y las contribuciones especiales), sino que además deja fuera de su comprensión los ingresos de derecho privado (precios o productos), los ingresos de tipo mixto como algunos empréstitos, los recargos (o intereses moratorios), las multas de todas clases, etc." (31).

Esta restricción en la definición se da nuevamente por la utilización del término tributarias.

El citado autor menciona la tesis sustentada por el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación durante los años 1937 - 1948, en el sentido de que: "debe atribuirse el carácter de fiscal a cualquier ingreso del Erario, a toda prestación pecuniaria en favor del Estado, sin que interese distinguir

28.- Jurisprudencia 1917-1975. Apéndice al semanario judicial de la Federación. 3a. parte. tomo I. 2a. sala. Ed. Mayo. 1975. pag. 387.

29.- Ibid., pag. 389.

30.- De la Garza, Sergio Foo., Ob. cit., pag. 16.

31.- Ibid., pag 17.

si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento público que tiene en cierto aspecto funciones estatales, o algún ente público, ya sea entidad federativa u organismo municipal. Es decir, lo que da el carácter de fiscal a un crédito es la circunstancia de que el sujeto activo de él sea el poder público y no afecte el sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adecuada; el sujeto activo y no el pasivo proporciona el criterio necesario para precisar si la relación jurídica es de naturaleza fiscal.

"Otra cuestión más discutible conectada con el primer problema que se acaba de plantear, es la de definir si debe reputarse técnicamente como fiscal cualquier crédito activo del Estado, porque podría pretenderse que tan solo las obligaciones tributarias, y no las que se incluyan dentro de los ingresos originarios del Erario, son obligaciones fiscales.

"..Se ha pretendido que solo la primera clase de obligaciones públicas (las obligaciones ex-lege) puede considerarse...como integrante de la materia fiscal, en forma que se excluyan de la competencia de nuestro tribunal los créditos del segundo tipo (obligaciones ex-contractu), es decir los ingresos originarios de la Federación.

"No obstante, este tribunal no ha encontrado en los antecedentes doctrinales, legislativos y jurisprudenciales de México, ningún apoyo para excluir del sector fiscal la actividad del Estado, en su carácter de persona de derecho privado, por lo que cabe concluir que por razón de su materia entran en la concepción genérica de fiscal...todos los créditos existentes en favor del Erario Federal" (32).

Es totalmente correcto, y por lo tanto aceptable, la idea que señala dicho autor con respecto a esta tesis jurisprudencial, diciendo que: "la tesis es muy clara en el sentido de que todos los créditos en favor del Erario Federal tienen carácter de fiscales" (33).

Ciertamente esta concepción del Tribunal Fiscal de la Federación es más completa, y así señala el autor citado: "..estamos de acuerdo con la tesis del TFF que identifica como materia fiscal a todos los ingresos del Estado cualquiera que sea su naturaleza". "..no todos los ingresos del Estado

32.- Ibid., pag. 16.

33.- Ibid., pag. 17.

son tributarios, ni todos derivan del poder de imperio del Estado" (34).

De esta forma, la tesis del Tribunal Fiscal de la Federación es la más aceptable, por lo que se debe considerar a la materia fiscal como todo ingreso del Estado cualquiera que sea su naturaleza.

Por otra parte, al hablar de actividad financiera del Estado se hace referencia a la materia fiscal, ya que ésta forma parte de dicha actividad. De la Carga señala: "Por materia financiera debemos entender la que se refiere a los tres aspectos de la actividad financiera del Estado, esto es, tanto a los ingresos como a la gestión de bienes y recursos y a la erogación de los mismos" (35).

Así, la materia fiscal forma parte de la materia financiera. Es una de las partes que forman a la actividad financiera del Estado.

Para hacer más comprensibles estos conceptos hay que hacer una breve consideración de lo que es la actividad financiera del Estado, y en el plano jurídico, lo que es el Derecho Financiero y el Derecho Fiscal.

El autor antes citado señala acerca de la actividad financiera del Estado: "La actividad Financiera del Estado conoce pues, tres momentos fundamentales: a) el de la obtención de ingresos... b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y c) la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado auestas" (36).

Por su parte Giuliani Fonrouge menciona acerca de dicha actividad: "...el Estado debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de los objetivos, a las erogaciones, a la atención de los medios para atenderlas - pecuniarios o de otra especie - y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la actividad financiera" (37).

34.- Ibidem.

35.- Ibid., pag 16.

36.- Ibid., pags. 5 y 6.

37.- Giuliani Fonrouge, Carlos. Ob. cit., pag. 3.

De esta forma, puede advertirse que la actividad financiera del Estado se ha dividido en tres momentos que son: primero, de obtención de recursos; segundo, de gestión o administración de esos recursos, y tercero, de aplicación de los mismos.

Antes de pasar a ver lo que es el Derecho Financiero hay que anotar una observación que hace De la Garza en el siguiente sentido: "...la actividad financiera que realiza el Estado, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho positivo" (38).

El citado autor dice que el Derecho Financiero es: "...el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado" (39).

Giuliani Fonrouge señala al respecto una definición breve y concisa que es de Vanonis: "...el conjunto de normas que regulan la actividad del Estado y de las entidades públicas, destinada a procurarle los medios económicos necesarios para hacer frente a las necesidades públicas" (40).

El Derecho Financiero, entonces, va a contemplar los tres momentos o partes en que se divide la actividad financiera del Estado, pero no las contempla como unidad, sino que, siguiendo la idea de De la Garza, lo hace en forma separada pero interrelacionadas, así menciona: "Se divide en tres: Derecho Fiscal (obtención), Derecho Patrimonial (manejo) y Derecho Presupuestal (erogación)" (41).

En cuanto a la última parte, que es el llamado Derecho Presupuestal resulta interesante lo que Giuliani Fonrouge menciona, diciendo: "El derecho presupuestario, entonces, constituye una parte esencial del Derecho Financiero, poco desarrollada hasta el presente y que por las características espe-

38.- De la Garza, Sergio Foo. Ob. cit., pag. 7.

39.- Ibid., pag. 15.

40.- Giuliani Fonrouge, Carlos. Ob. cit., pag. 26.

41.- De la Garza, Sergio Foo. Ob. cit., pag. 16.

ciales de la materia que le sirve de objeto ofrece aspectos singulares. Se complementa con el régimen jurídico de las inversiones y gastos públicos y su control" (42).

En cuanto al Derecho Patrimonial del Estado, lo constituyen los ingresos del orden patrimonial como los bienes de dominio público.

El Derecho Fiscal es la parte que más interesa a este trabajo pues es donde está contenida la materia fiscal. De la Garza usando indistintamente los términos fiscal y tributario lo define como: "...el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la Administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación" (43).

Por su parte Giuliani Fonrouge, usando también en forma indistinta los términos fiscal y tributario, lo define como: "...la rama del derecho financiero que se propone estudiar el aspecto jurídico de la tributación, en sus diversas manifestaciones: como actividad del Estado, en las relaciones de este con los particulares y en las que se suscitan entre estos últimos" (44).

Este cúmulo de relaciones que se pueden establecer entre órganos del Estado, entre estos y los particulares y entre estos últimos, forman parte de la materia fiscal.

En cuanto al uso indistinto que hacen los citados autores de los términos fiscal y tributario, lo atenderé estando totalmente de acuerdo con lo que Giuliani Fonrouge señala en cuanto a la terminología utilizada para denominar a esta parte del Derecho Financiero, y dice: "La terminología no es uniforme a su respecto. En tanto la doctrina italiana, española y brasileña usan la denominación derecho tributario (diritto tributario), los alemanes prefieren derecho impositivo (Steuerrecht) a pesar de disponer del vocablo Abgaberecht, que sería más adecuado técnicamente. Los autores franceses

42.- Giuliani Fonrouge, Carlos., Ob. cit., pag. 33.

43.- De la Garza, Sergio Fco., Ob. cit., pag. 23.

44.- Giuliani Fonrouge, Carlos., Ob. cit., pag. 34.

por su parte, se refieren al derecho fiscal (*droit fiscal*), que es la denominación generalizada entre nosotros y que algunos autores objetan por entenderla referida a toda la actividad del Estado o fisco y no solamente a la de carácter tributario.

"Posiblemente la más correcta desde el punto de vista doctrinal, sea la primera que mencionamos - derecho tributario -, por su carácter genérico pero no vemos inconveniente en continuar utilizando el popular derecho fiscal, por estar en nuestras costumbres; que es la misma razón por la cual la doctrina alemana prescinde del vocablo técnicamente inobjetable, para preferir el tradicional. Sin desconocer la importancia de la terminología en derecho, creemos que deben prevalecer los conceptos, y si estos son claros no hay razón para hacer innovaciones, por lo menos con el exclusivismo que algunos pretenden. Por lo demás, la expresión derecho fiscal ha adquirido resonancia internacional, por corresponder al nombre de la disciplina en el derecho anglosajón - *fiscal law* -, y a la denominación de una prestigiosa institución: la *International Fiscal Association* o *Association de Droit Fiscal International*, que ha divulgado sus principios" (45).

Sin embargo, por algunas cuestiones ya antes mencionadas, y otras de carácter cultural que se mencionarán acerca del término tributario, y para no hacer restricción alguna al concepto que se ocupa, pueden usarse, siendo más correctos, los términos *fiscal* y *contributivo*.

e) Concepto de conciencia fiscal.

Teniendo ya una idea de lo que la materia fiscal implica, puede formarse una definición de la conciencia fiscal, teniendo como base el hecho de que al exteriorizarse la actividad del Estado como fenómeno de la realidad, el fenómeno contributivo pasa a ser elemento constitutivo de la conciencia, más específicamente, de la conciencia fiscal.

Así, puede definirse a la conciencia fiscal como el proceso cultural de desarrollo, que puede o no ser reflexivo, y que va a determinar la conducta, ideas y sentimientos de la persona frente al fenómeno contributivo entendido éste, como ese encuentro entre los particulares y el Estado, que tiene su base en las normas jurídicas fiscales.

No se puede decir que el problema de la actitud negativa del contribuyente frente a los impuestos, los derechos o alguna otra prestación de carácter fiscal, se deba a algún tipo de problema hereditario, a alguna aberración cromosómica o a la acción de una hormona, este problema surge de la interrelación del individuo con los demás sujetos de su sociedad, esto es, surge como parte de su realidad social. Por esto es que le corresponde ser un proceso cultural y no natural de desarrollo.

Si la conciencia en general puede ser o no reflexiva, necesariamente en particular, la conciencia fiscal también puede serlo o no. De tal forma que el sujeto puede formar su propio criterio acerca de las cuestiones fiscales o seguir el de otros sin cuestionar el problema.

Cuando el sujeto exteriorice a través de su conducta o sus ideas, es cuando se puede saber en que forma lo está determinando o influyendo en estos mismos, frente a un fenómeno de su realidad que es el fenómeno contributivo.

En esta definición se emplea el término conciencia encerrando en él todo el contenido de la existencia interna, lo propiamente consciente y lo inconsciente; el escenario íntegro de la lucha de la energía humana. Es por esta razón, que no se puede descartar en forma total el proceso natural de desarrollo de la conciencia, sino que se debe de considerar su posible influencia.

La conciencia fiscal forma parte, más concretamente, de la conciencia social, entendida ésta como el alma o espíritu que anima al organismo colectivo; o con mayor precisión y sin metáfora, el resultado del conjunto y sistema de fuerzas mediante las cuales se ponen en actividad las sustancias físicas y los elementos fisiológicos de que se constituyen dichos organismos. Y como ésta es a su vez parte de la conciencia en general, que encierra todo un contenido de existencia interna, va a determinar o influir en la conducta, ideas y sentimientos de la persona frente al fenómeno correspondiente a este caso concreto.

También es importante señalar, por otro lado, que esta definición es válida ya que si se encuadra dentro de la teoría de la definición corresponde a la categoría de las conceptuales. Con más exactitud, se trata de lo que se ha denominado como reconstrucción conceptual. Veamos lo que respecto a ésta señala Pérez Carrillo: "En la reconstrucción conceptual, afirma, se

pretende formar el significado de una palabra o expresión". Y continúa: "Esta reconstrucción racional de los conceptos no es solamente producto de una investigación empírica ni de un exclusivo análisis del significado de palabras en uso", y más adelante señala: "Estas construcciones tampoco son arbitrarias, como lo pueden ser las estipulaciones. Existen límites porque en primer término tienen que aludir a lo ya conocido y desarrollar en términos del concepto reconstruido un sistema teórico, comprensivo, riguroso y válido" (46).

La definición que se ha construido acerca de la conciencia fiscal cumple con estos requisitos, ya que se ha desarrollado en base a cuestiones ya conocidas, y se ha tratado de apegarlo lo más posible a un sistema de implicaciones lógicas. Como ha sido en base a varios criterios, la reconstrucción es de tipo clasificatorio.

No se trata de definir esencias, pues los enunciados referidos no tienen la finalidad de exceder los límites de la ciencia. En este sentido es aplicable lo que señala Pérez Carrillo al hablar de Popper: "Popper se refiere básicamente a las ciencias empíricas, en las cuales no se pretende encontrar verdades definitivas, pues las teorías científicas sólo establecen hipótesis que pueden ser sustituidas por otras en tanto expliquen de mejor manera los hechos, y "en la búsqueda de la verdad se reemplaza la certeza científica por el progreso científico". Estas afirmaciones están de acuerdo con su teoría de que los enunciados científicos han de ser refutables" (47).

Termino esta explicación con lo que Pérez Carrillo considera acerca de las llamadas definiciones conceptuales: "Consideramos a las definiciones conceptuales, incluyendo por supuesto las llamadas reconstrucciones conceptuales, como una actividad decisiva en el conocimiento y progreso científico. Ellas dependen de los criterios fundamentales de selección o eliminación adoptados en la empresa científica y para decidir cuál definición es mejor en un problema dado, es necesario discutir tales criterios, pero la finalidad inmediata en su elaboración es la explicación científica. Por

46.- Pérez Carrillo, Agustín. "Introducción al Estudio del Derecho". México. Textos Universitarios S. A., Manuel Porrúa S. A. 1978. pags. 30 y 31.

47.- Ibid., pag. 34.

otra parte, se considera un material muy amplio, tanto empírico como simbólico, y el propósito no es simplemente dar cuenta de él" (48).

También por esta razón es que se hizo la consideración de qué escuelas psicológicas podrían llevar a cabo la labor interdisciplinaria de este trabajo, pero sin tomar la postura de una de ellas en especial.

Por otra parte, es importante hacer notar que la definición que se ha dado de conciencia fiscal no solo considera al contribuyente sino que también considera a la contribución, esto es, se puede hablar del encuentro entre ellos. Esto da como resultado algo más que una mentalidad en la persona, es algo de mayor amplitud que no es otra cosa que la conciencia. Por lo que es más aplicable este término al hablar de la problemática fiscal. Esta no es la primera vez que se utiliza este término dentro de la psicología financiera, Schmölders señala: "Eugene Grossmann también denomina al espíritu con que se da el encuentro entre el contribuyente y el impuesto como "Conciencia Fiscal" (Die Finanzgesinnung des Schweizervolkes, "Zeitschrift für schweizerische Statistik", 1936)" (49). Puede advertirse como ya desde 1936 en Alemania, se denominaba a este fenómeno como conciencia fiscal.

f) Aspectos importantes en el estudio de la conciencia fiscal.

Son dos los aspectos importantes a considerarse en el estudio de la conciencia fiscal. El primero de ellos es el de la base para este estudio dicha base se va a encontrar en la experiencia y problemática particular de cada Estado, así como en su organización administrativa. Esta base debe ser empírica, unido todo esto a estudios psicológicos de carácter individual y colectivo, a los nacionales de ese Estado.

Es posible la utilización de las experiencias o conocimientos que sobre el particular se hayan logrado en otros Estados, siempre y cuando estos sean aplicables a la realidad específica.

Se pueden considerar también, de ser aplicables, resultados psicoló-

48.- Ibid., pag. 35.

49.- Schmölders, Günter., Ob. cit., pag. 73.

gicos positivos que se hayan obtenido en otras areas como la de la economia.

El segundo de estos aspectos de la conciencia fiscal, son los fines para los cuales se realiza dicho estudio.

El Estado, a través de su gobierno y con base en un ordenamiento jurídico, va a buscar una organización administrativa con la cual pueda llevar a cabo tantos sus fines formales como los materiales, para los cuales fué creado. Los fines formales a los que se hace referencia son el de que subsista como un aparato bien estructurado de regulación de relaciones sociales y que pueda crear las instituciones necesarias para su subsistencia. Y los fines materiales son: orden y seguridad social; higiene, seguro y asistencia social; instrucción general y profesional; correos, telecomunicaciones, transportes y fuerzas energéticas.

Estos fines formales y materiales del Estado, son los mismos que van a determinar el sano desarrollo de la conciencia fiscal, ya que del manejo que se haga de las instituciones creadas para la realización de la actividad fiscal, y de la disposición de los nacionales de cubrir las contribuciones que mediante el orden jurídico, y cubriendo los requisitos de justicia, equidad y proporcionalidad, se les señalen; es la única forma en que podrán llevarse a cabo esos fines.

La aplicación de experiencias de carácter psicológico podría reportar al Estado, en orden de finalidades, beneficios semejantes a los que notoriamente han obtenido las empresas privadas mediante su adopción en el campo de los mercados y sus sistemas de ventas.

2.- Psicología del contribuyente frente al fenómeno contributivo.

Atendiendo a la idea expresada dentro de los aspectos de estudio de la conciencia fiscal, específicamente el primero de ellos, a continuación se contempla la forma en que ha sido estudiado este problema en otros sistemas impositivos.

Martín Oviedo, señala: "Si no se logra hacer del individuo un elemento ágil y conciente, que comprenda y por ello se compenetre en el complejo de las instituciones sociales de un país, no se contará con él, para la defensa vital de esas instituciones y, a la postre, su resistencia, aunque solo sea meramente pasiva, acabará por derribar un sistema político y

social que no ha sabido o no se le ha enseñado comprender" (50).

Como ya se señaló, a través de la historia ha existido por parte del contribuyente una cierta aversión al pago de sus créditos fiscales, siempre se ha considerado como un penoso deber, por lo que siempre se debe de estar incitando a los contribuyentes a su pago. Margain menciona al respecto: "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 Butchwald, 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" (51).

Esta aversión se manifiesta por el contribuyente en evadir total o parcialmente el pago de sus impuestos. Para ello se puede valer de medios legales, evitando el hecho que dá origen al impuesto; como en el caso del impuesto al tabaco, dejando de fumar.

Pero en otros casos el contribuyente trata de ocultar o desfigurar el hecho impositivo, aquí es donde se dá la evasión fiscal ilegal.

En el párrafo citado, Martín Oviedo deja ver cual es la importancia de la conciencia, no solo en general, sino en particular, como lo es la conciencia fiscal. Uno de los fines por los cuales el Estado necesita de las aportaciones de sus miembros es precisamente para poder subsistir como tal y esto lo logra a través de la permanencia y reproducción de sus instituciones, para lo cual requiere de dichas aportaciones.

La resistencia del individuo a cumplir con sus obligaciones contributivas es una especie de la resistencia a que se refiere el autor citado y sería un contracontrol desde el punto de vista de Skinner, ya que el desequilibrio económico que se puede causar con el incumplimiento generalizado de los deberes fiscales, puede ocasionar serios problemas financieros al Es-

50.- Martín Oviedo, José María. Ob. cit., pag. IXVI.

51.- Margain Manatou, Emilio. "Nociones de Política Fiscal". México. S.L.P. Ed. U. Potosina. U.A.S.L.P. 1980. pag. 79.

tado, pues por lo general cuando los individuos sienten que la carga es demasiado alta tienden a evadir dicha carga lo más posible, lo que va a ocasionar problemas en el manejo del presupuesto del país, y de continuar con esa situación interna, difícilmente podrá superar su problemática económica.

Anteriormente se mencionó que el estudio psicológico en el área de lo fiscal es relativamente nuevo, casi no ha sido explorado, aunque se han buscado respuestas a este problema en los sustratos psicológicos en los que se ha apoyado la ciencia económica hasta nuestros días, ya que si bien esta nació con una base empírica notable, el concepto psicológico del hombre como "homo economicus", que tomaron sus primeros representantes, es de un marcado racionalismo, y no de un empirismo como se pretendía.

Históricamente la separación y división entre la economía y la psicología, fué debida en sus inicios a los economistas, así por ejemplo; se tiene que el marxismo trajo su propia psicología, no aceptando la imagen del hombre que daba la filosofía racionalista, pero esto fácilmente se comprende si se considera que la filosofía de aquella época, llamada racionalista, daba una imagen del hombre que convenía a los intereses del capitalismo. Más bien debe señalarse que cada sistema social en cada momento histórico, va señalando a quienes lo forman, los valores a seguir, y estos irán formando la imagen del hombre que se requiere en esa sociedad, en ese momento.

Es en esa época también, en la que se da un cambio trascendental en la psicología, pasando de la psicología filosófica a la psicología positiva o científica apegándose a las leyes de Comte; pero aún así, no cambio la postura de la economía frente a la psicología.

Es hasta después de la segunda guerra mundial cuando empiezan a aparecer obras del fructífero aspecto psicológico en la economía. Y así, se tiene en la actualidad, el uso de términos económicos de contenido psicológico, tales como; "rendimiento", "utilidad", "incentivos", entre otros.

Siendo la hacienda pública parte del desenvolvimiento económico de un Estado, tenía que llegar hasta ella la corriente psicológica. Así es como se han empezado a dar, en el campo de los distintos aspectos fiscales, estudios sobre lo que se puede lograr a través de la psicología financiera.

Para luchar contra la evasión, es importante conocer la actitud de los contribuyentes, lo que se puede hacer de dos formas: una, haciendo estudios acerca del causante en forma individual, que correspondería a la corriente psicoanalítica; y otra, hacerlos de manera general, que correspondería al

análisis experimental de la conducta. Puede afirmarse que ambas se complementan.

Esta tarea se va a realizar a través de datos de origen estadístico que permitan reflejar en un momento determinado, cuál es la actitud dominante de cierto grupo social ante el fenómeno contributivo.

Los estudios que hasta ahora se han realizado en este sentido, se han sintetizado en dos obras de gran importancia, una de ellas en el campo de la psicología fiscal individual, con Dubergé, en Francia, y la otra, en el campo de lo psicosocial fiscal, con Schmolders, en Alemania.

Estos estudios se hicieron de manera individual y particular en cada país, esto es importante ya que en cada uno de ellos tienen su propia problemática social, y dentro de ella, su muy particular problemática psicológica financiera, de esta forma, en cualquier país, su desarrollo podrá basarse empíricamente de manera sólida.

a) Determinación de la psicología del contribuyente en general ante la contribución.

Cada año, en diversas partes del mundo, un número no determinado de contribuyentes tienen que realizar su declaración de ingresos. Por otra parte, existe un número tampoco determinado de personas que se ven gravadas por una serie de impuestos indirectos. Hasta principios de este siglo no se había considerado el estudio de cuál era la reacción de las personas ante la contribución; en la actualidad ya son varios los países, sobre todo en los económicamente más desarrollados, que consideran, para que el desenvolvimiento de su política fiscal sea más sana y más armónica, la necesidad de tener en cuenta al contribuyente, ya no solo como un simple súbdito sino como un ciudadano libre, cuya voluntad se requiere para el desarrollo del país.

Pero, desafortunadamente, en algunos sujetos hasta el hecho de tener que redactar o llenar las formas para la declaración, ya presupone una cierta actitud por su parte, desde mucho antes de realizar esta formalidad. Aunque esto puede ser, en cierta medida, imputable a la hacienda pública, si esta no da la orientación adecuada al contribuyente, sobre el llenado de las formas para la declaración.

A continuación se va a establecer como se ha determinado la psicología

del contribuyente en los estudios de Schmöliders y de Dubergé.

Schmöliders, para determinar la mentalidad del causante busca como inicio, conocer que es lo que se entiende por impuesto, para ello se deben hacer dos investigaciones: la primera será, ver como se define el impuesto en los diccionarios; y posteriormente, conocer la información o conocimientos que el contribuyente tiene, a través de preguntas tales como la que nos señala dicho autor, que es: "En los idiomas de otros pueblos, la palabra "impuesto", tiene uno de estos significados; "tener que dar algo", "tener que contribuir a algo", "serle quitado a uno algo". ¿Cuál de estas acepciones cree usted más acertada en Alemania?" (52).

La preocupación de este autor es en cuanto a los problemas económicos administrativos y financieros basandose en la conducta, particularmente en la conducta social y cuestionando sus causas y motivos. Sus consideraciones son totalmente empíricas, así por ejemplo, señala: "Pero como toda investigación de la conducta es a un tiempo investigación de los motivos de esa conducta (sean internos - motivos en sentido propio -, o externos - a el hombre -) esa denominación comprende tanto al objeto de la investigación como al medio de llevarla a cabo" (53).

Puede verse, como a pesar de que su orientación es social, no deja de reconocer la importancia del ámbito subjetivo.

Es importante considerar que las actitudes que tienen carácter psicológico, por ejemplo; la del contribuyente que evita una mayor carga fiscal renunciando a ciertas percepciones, debe de entenderse por ese carácter psicológico.

La investigación empírica del citado autor, como corresponde a un problema macroeconómico, es a través de encuestas y datos estadísticos. Así se puede encontrar la distribución de las distintas conductas individuales en los distintos grupos de una sociedad determinada. Para el autor, la psicología del contribuyente debe ser estudiada por la psicología financiera la cual entiende como: "un conocimiento ordenado de los fenómenos financieros de todos los pueblos y épocas desde el punto de vista psicológico" (54).

52.- Schmöliders, Günter. Ob. cit., pag. 77.

53.- Ibid., pag. 10.

54.- Ibid., pag. 15.

Y añade: "Esta es la tarea de la Psicología Financiera: investigar la conducta de los particulares con relación a la Hacienda, comenzando por su contribución a la formación de la opinión pública en materia financiera, siguiendo por su postura frente al Estado y frente a cada institución o servicio público y concluyendo por la forma más o menos veraz de sus declaraciones fiscales y por los modos de conducta así revelados" (55).

Por su parte Martín Oviedo menciona como punto importante del libro de Schmolders titulado "De la psicología social del impuesto a una psicología financiera general", lo siguiente: "Como aspectos principales de la investigación de la Psicología Financiera, quisiera indicar los tres grandes complejos de problemas de la política financiera y monetaria que no pueden ser abordados sin la ayuda de la psicología:

- 1) Estudio de la "mentalidad fiscal" de la población, comprendiendo en ello la "moral" y la oposición fiscal.
- 2) Las bases psicológicas del crédito fiscal.
- 3) La actitud de la opinión pública frente al valor de la moneda, el comportamiento de los individuos en lo que concierne a las formas diferentes de la moneda, el ahorro y los gastos" (56).

La psicología financiera va a estudiar este problema por dos medios; uno, por medio de hechos y documentos, y el segundo, que es en base a los modernos métodos de investigación sociológica.

Como se puede ver, Schmolders trata el problema de estudiar todo el proceso de formación de la opinión, y también de la decisión en materia financiera, y al respecto señala: "ya que parece como si en ese singular proceso se dieran cita todos los problemas de la Psicología Financiera. En él surge ya, en efecto, esa dialéctica entre los ciudadanos y la hacienda, que es el germen de toda política financiera" (57). Estudia la actitud del ciudadano frente a la hacienda pública, empezando por su actitud frente al Estado y demás instituciones públicas, para determinar el interés de los distintos grupos y clases en relación a la hacienda pública, y señala: "Este

55.- Ibidem.

56.- Martín Oviedo, José María. "Lecturas de Psicología Financiera". Madrid, España. Ed. de Derecho Financiero. pag. 27.

57.- Schmolders, Günter. Ob. cit., pag. 16.

capítulo pondrá de relieve la curiosa ambivalencia que se da en la conducta de los particulares frente al Estado, que es unas veces elemento perturbador y en otras el responsable del bienestar de aquéllos (lo que prueba además que la conciencia de los ciudadanos se forma con arreglo no a leyes lógicas sino psicológicas)" (58).

Algunos autores han tratado el problema de la determinación de los factores que provocan la aversión del contribuyente al pago de sus contribuciones, así se tiene por ejemplo a Rapoport, el cual en su escrito menciona las opiniones de algunos profesores, todas ellas basadas en la opinión que de la hacienda pública tiene el contribuyente, así señala: "Expresaba el profesor Oldman que: "El contribuyente sentirá mayor obligación de cumplir las leyes de impuestos...si la imagen que tiene del gobierno le satisface, si en general está de acuerdo con la política de gastos de ese gobierno. La imagen que tiene el contribuyente del gobierno, está determinada por muchos factores, desde la personalidad de sus dirigentes políticos, hasta el trato que recibe cuando acude a una oficina pública de impuestos". (59).

Por su parte Rapoport, ratificando lo anterior, menciona: "En países que...han estatizado muchos servicios públicos las personas en general se forman una imagen del gobierno... a través de servicios públicos que utilizan diariamente...transportes...suministro de gas y electricidad, teléfonos explotación y venta de productos derivados del petróleo. La calidad del servicio y el precio de los mismos, la forma en que el consumidor es atendido dan la verdadera pauta de la imagen que del gobierno se forman los usuarios todos ellos contribuyentes. Por tanto, estamos completamente de acuerdo, en que es importante que tales servicios...muestren al contribuyente que los finanzas que el gobierno es eficiente; de lo contrario ello estimula los factores de resistencia al pago de los impuestos. La obligación material de pagar los impuestos, está unida no solo a un cuadro aceptable de gastos del Estado, sino también a un cuadro aceptable de servicios públicos bien prestados" (60).

58.- Ibidem.

59.- Rapoport, Manuel. "El cobro de la deuda tributaria.- Políticas y problemas administrativos". México. Investigación Fiscal n. 31. S.H.C.P. 1968. pag. 23.

60.- Ibidem.

Como se puede ver, es por medio de la prestación de estos servicios por parte del Estado, como se puede ejercer una influencia perdurable a favor del desarrollo de un espíritu de cooperación en el contribuyente, Rapoport completa su idea señalando: "Si el sistema no es justo y equitativo por no estar adecuadamente concebido, o si la debilidad administrativa permite que sectores importantes de la población no paguen los impuestos que les corresponden, o lo hagan con excesiva demora, a la imagen del gobierno ineficiente se agrega un factor de irritación constante" (61). Para fortalecer esta idea señala la opinión de otro autor: "Lachmann, señala: "El desocontento es no solo el disfraz preferido que toma la falta de conciencia cívica, sino también a veces, causa real del incumplimiento" (62).

Las causas del incumplimiento no son exclusivas del particular contribuyente, como tampoco de la hacienda pública, sino de la convergencia de diversas circunstancias. Schmölders, encuentra dichas circunstancias por medio de encuestas, en las cuales lleva a cabo preguntas tales como: "sobre temas políticos, participación en grupos políticos, preocupación o desinterés por que los demás participe políticamente, su opinión acerca de lo que se debe hacer si algo no nos gusta del gobierno" (63). En cuanto a dicho interés hay que ver que tan grande es en cuanto a las exigencias de prestaciones por parte del Estado, como por ejemplo, señala: "Ayuda del Estado a ciertos sectores", "cuáles gastos son los que se deberían de limitar", "los que se deberían de aumentar", "en cuáles cree que se gasta más y en cuáles menos" (64). Con preguntas de este tipo se puede conocer la actitud de los diferentes grupos, en razón de edad, profesión, grado de estudio, y en distintos estratos así como sus intereses frente al Estado y la hacienda pública. Y aunque en algunos de los grupos o estratos las respuestas queden falseadas, o sea que contesten de manera positiva pero internamente estén pensando de manera negativa, puede establecerse que su postura frente al fenómeno contributivo es tratado por ellos en una forma más racional.

Algunos de los factores que se han determinado son por ejemplo: se ha

61.- Ibid., pag. 24.

62.- Ibidem.

63.- Schmölders, Günter. Ob. cit., pag. 54.

64.- Ibid., págs. 65, 67 y 68.

visto que la cuantía del impuesto está en relación con la posición del contribuyente frente al pago del mismo, y se ha mencionado que el 50% en el impuesto representa el "punto psicológico crítico", y es entonces cuando la aversión del contribuyente es mayor, ya que considera que está trabajando para la hacienda y no para sí mismo. Pero en México, este límite es más bajo, no solamente por el hecho de la cuantía del impuesto, sino por el gravámen real en el poder adquisitivo de su salario. Esto se puede afirmar por el simple hecho de que a pesar de que desarrollen un trabajo similar, un obrero en los Estados Unidos de América tiene más poder adquisitivo con su salario que uno en México.

También, es importante en este sentido ver como afecta subjetivamente a los contribuyentes el hecho de que los impuestos sean directos o indirectos. Schmölders señala: "El sentimiento de la carga fiscal del contribuyente depende no solo de la mentalidad fiscal, a que antes aludimos, sino también a la posición personal del sujeto frente a su deber fiscal y del grado de información que este posea acerca del verdadero valor de esa carga" (65).

Es importante al establecer un impuesto, que se dé al contribuyente la certeza de ser justo, pues de otra forma será más difícil la asimilación de dicho impuesto y por lo tanto se encontrarán fuertes resistencias en su pago. Debe considerarse en primer lugar, que de hecho conoce el carácter objetivo de la carga, o sea, el monto real que va a pagar de impuesto, del cual, él considera que es justo o no. Por lo que resulta importante el hecho de: ¿qué grado de acceso a la información tiene el contribuyente acerca del impuesto?, y que la información sea accesible a cualquier persona.

Otra cuestión importante, es conocer la actitud del particular frente al delito fiscal, dicha postura solo se puede conocer por medio de encuestas por las cuales se busque la opinión que se tiene de las personas que realicen ese tipo de actos, y quienes son las que más lo realizan. La pregunta ideal para ello sería: ¿qué tipo o clase de pena es la más apropiada en caso de infracciones fiscales?

Aunque por lo general a ese tipo de personas se les considera como muy listas, y si llegan a ser sorprendidas por las autoridades fiscales se les considera, al ser sancionadas, como víctimas. En este sentido es correc-

to lo que Schmolders indica, al decir: "Una conciencia cívica poco formada y una postura negativa frente a la imposición van acompañadas de una moral fiscal laxa y de un sentimiento de injusticia y sobreimposición a la carga fiscal" (66).

Por su parte, Dubergé al tratar la psicología del contribuyente frente al impuesto, lo hace desde un punto de vista más particular, desde el ámbito individual. Su estudio también lo realizó mediante encuestas en diversos grupos sociales. La primera de sus preocupaciones es en cuanto a los problemas o dificultades técnicas que se presentan al llenar las formas para la declaración, y considera la importancia de hacer llegar al contribuyente folletos acerca de como llenar sus formas para realizar sus declaraciones.

Dubergé, considera que individualmente se debe de conocer cuál es la postura o reacción del contribuyente: "frente a un impuesto específico, frente a una categoría de impuestos, y por último, a diversos sistemas de impuestos" (67). No coincide en que la reacción del contribuyente está en relación con la cuantía del impuesto, como hace mención Schmolders, con lo que voy de acuerdo, pues se debe de considerar en que medida se afecta el poder adquisitivo del contribuyente con el impuesto. También, debe de tomarse en cuenta la forma en que se presenta el impuesto al contribuyente, a lo cual Dubergé señala: "el rendimiento de un impuesto no debería ser tomado como criterio de su aptitud para informarnos sobre las opiniones de los contribuyentes. Ciertos impuestos cuyo rendimiento es muy elevado, como el que recae sobre el valor añadido, serían completamente inaptos para informarnos sobre la mentalidad de los contribuyentes ya que la mayor parte de estos, que no tienen la cualidad de comerciantes, sufren sus efectos pero ignoran su existencia" (68).

Para dicho autor es importante, también, el determinar que opinión se tiene de quienes evaden los impuestos, y dice que esto no solo va a constatar el grado de conciencia fiscal del individuo, sino que también se puede cono-

66.- Ibid., pag. 111.

67.- Dubergé, Jean. "La psicología social del impuesto en la Francia contemporánea", del libro, "Problemas de Psicología Financiera". Madrid, España. Ed. de Derecho Financiero. 1965. pag. 283.

68.- Ibid., pag. 285.

cer el grado de conciencia social, de cohesión, de justicia, de equidad de los ciudadanos, y en general de su educación cívica.

Conociendo cual es la postura del contribuyente con respecto de un impuesto específico, frente a una categoría de impuestos, y diversos sistemas de impuestos, se puede dar una idea de cuáles impuestos son los más susceptibles de ser defraudados, cuáles regularmente, y cuáles en menor posibilidad.

Esto, tal vez no sea útil para los técnicos del derecho, pero sí lo es para el estudio psicológico del fraude fiscal. Y, no lo es porque por lo general se han quedado en las formalidades legales de la norma, no poniendo la atención debida a la realidad, que debe ser la base y contenido de toda norma que se busca sea eficaz.

El citado autor, está de acuerdo en que la forma de vida de las personas determina su aprendizaje acerca de lo fiscal, así menciona: "en materia fiscal es una fuente de enseñanza tanto más fecunda cuanto más familiarizado se está con las ideas técnicas fundamentales del problema al tiempo que con su contexto histórico" (69).

Como se puede ver, la psicología del contribuyente ante el fenómeno contributivo, y que va a ser estudiado por la psicología financiera, es el grado de conciencia que la persona tiene acerca de la importancia de la actividad fiscal. Se ha visto como esta psicología va a estar determinada por una serie de factores y circunstancias, que pueden conocerse por medio de estudios empíricos.

b) Importancia de la determinación de la psicología del funcionario en particular.

Ya se ha mencionado que en parte, la psicología del contribuyente va a estar determinada por la impresión que se tiene del gobierno. Los funcionarios son quienes representan la imagen de las instituciones de dicho gobierno, esto es, que la imagen del gobierno va a estar determinada por la personalidad de sus dirigentes, en parte, por estar al frente de esas instituciones. Es aquí donde se encuentra dicha importancia en particular.

Se mencionó que el estudio de la psicología del contribuyente debe

desarrollarse en distintos grupos y clases sociales del país donde se pretenda llevar a cabo. En grupos como: los obreros y empleados, los funcionarios y los profesionales libres. Cada uno de estos grupos, como el de los funcionarios, debe verse de manera diferente, como contribuyentes, pues cada uno tiene una conciencia un tanto cuanto diversa de los demás, pues como se ha visto, no es la misma conciencia para un grupo que para otro, aún en el mismo lugar y momento histórico, sobre todo, cuando su capacidad económica real, es diversa a la de los demás. Y de aquí, su sentimiento de carga.

También la conciencia se va modificando en el contribuyente a medida que por las necesidades y exigencias recaudatorias del Estado, se ve aumentada la tarifa del impuesto. Este tipo de cuestiones hacen importante su determinación, no solo frente al fenómeno contributivo, sino con todo lo que es el fenómeno administrativo y social.

La determinación se lleva a cabo de la misma manera para el contribuyente en general y para el funcionario, que es también contribuyente, pero en este hay circunstancias especiales que determinan su postura psicológica ante el fenómeno contributivo, y que al exteriorizarla, va a determinar en parte la postura de los demás contribuyentes, sobre todo si tiene relación directa con la hacienda pública.

Debe evitarse dentro de lo más posible que se formen estereotipos negativos con respecto a los funcionarios.

Las personas que están al frente de órganos administrativos deben de tener un grado de preparación y conciencia profesional, que los capacite para hacer operable el sistema impositivo nacional, de no ser así se llegaría a errores y abusos, que so pretexto de representación estatal pudieran cometer los funcionarios. La formación de conciencia social en ellos es de vital importancia para el sano desarrollo del país.

Es importante en la formación de dicha conciencia, que el funcionario no tenga otro tipo de presiones, además de las técnicas y de orden jurídico.

De esta forma, se podrá lograr que el funcionario dé una imagen aceptable del gobierno ante sus connacionales produciendo en ellos una impresión que permita el desarrollo de una conciencia fiscal más positiva.

CAPITULO SEGUNDO CONCIENCIA FISCAL EN MEXICO

1.- Formación de conciencia fiscal en la actualidad.

Una vez justificada la aplicación del concepto de conciencia fiscal a la problemática de la actitud del contribuyente frente al fenómeno impositivo, y después de haber establecido de manera general los lineamientos que se han seguido en otros países para determinar sus problemas de psicología financiera, se puede pasar a un análisis particular de la misma en México.

En el capítulo anterior se ha establecido que toda persona, con algunas excepciones, tiene cierta conciencia del mundo que le rodea, la cual ha sido formada, de una u otra forma, por ese mismo mundo. Dicha conciencia puede ser positiva o negativa.

Partiendo de lo anterior, como base, y teniendo presente un marco general de la actividad contributiva en México, se puede determinar la conciencia fiscal del contribuyente en la actualidad, y con ello, la formación de la misma.

Posteriormente, teniendo la conclusión de si dicha formación es correcta o no, se pueden dar alternativas para mejorarla o cambiarla.

a) Marco general de la actividad contributiva en México.

El Estado mexicano, al igual que todos los Estados que forman la comunidad internacional, requiere de las aportaciones de sus miembros, en primer lugar, para poder subsistir y reproducirse internamente en sus instituciones como un aparato bien estructurado de desarrollo económico y social; y en segundo lugar, para poder llevar al campo de lo fáctico los fines de carácter material para los cuales ha sido estructurado.

Para realizar dichos fines, el Estado efectúa diversas actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de la población, como ejemplo de estas se puede señalar el otorgamiento de servicios públicos, tales como el de alumbrado público, instalación y mantenimiento de alcantarillado y de la red de agua potable, limpieza de las calles y mantener en buen estado el pavimento de las mismas.

Es por esta situación que el Estado necesita desarrollar una actividad financiera que le permita administrar correctamente su patrimonio, así como determinar y recaudar las contribuciones, para que pueda obtener los recursos económicos que requiere.

A continuación se establece un marco general de la actividad contributiva en México, en base a los postulados que sobre esta materia se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que estos son los fundamentales.

La obligación de contribuir por parte de las personas que forman el Estado Mexicano se encuentra estipulada en el artículo 31, fracción IV constitucional, ubicado dentro del Capítulo II, titulado; "De los mexicanos". Este artículo señala: "Son obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Si bien se refiere a los mexicanos, no significa que los extranjeros estén exentos de las obligaciones fiscales, en primer lugar porque las contribuciones deben ser pagadas por todos aquéllos que se sitúan en los supuestos previstos por las leyes fiscales, en donde se determinan las calidades que deben de tener los sujetos pasivos, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 60. establece: "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran". En segundo lugar, existen diversas disposiciones legales en las que se establece, de una forma u otra, dicha obligación para los extranjeros, así se tiene por ejemplo: el artículo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, el cual indica: "Los extranjeros y las personas morales extranjeras están obligados a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población donde residen". El artículo 10. de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, señala: "Las personas físicas y morales están obligadas al pago del Impuesto Sobre la Renta en los siguientes casos: I) Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan. II) Las residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente

en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento. III) Los residentes en el extranjero respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en el territorio nacional cuando no tengan un establecimiento permanente en el país o cuando teniéndolo estos ingresos no sean atribuibles a dicho establecimiento". En este artículo no se hace distinción en cuanto a la nacionalidad de las personas físicas o morales sino que lo importante son las situaciones a las que hace referencia.

El artículo 10. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado señala: "Están obligados al pago del Impuesto al Valor Agregado establecido en esta ley las personas físicas y las morales que en territorio nacional realicen los actos o actividades siguientes: I) Enajenen bienes, II) Presten servicios independientes, III) Otorguen el uso o goce temporal de bienes, IV) Importen bienes o servicios". Este artículo se refiere a actividades realizadas en territorio nacional sin distinguir la nacionalidad de las personas físicas o morales que las realicen.

Del artículo 31, fracción IV constitucional se desprende otro supuesto que es el de contribuir para los gastos públicos en los tres niveles de gobierno. Se ha considerado que el gasto público son todas las erogaciones por concepto de: gasto corriente, inversión física, inversión financiera pagos de pasivo que realizan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial por las distintas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, por la Procuraduría Federal de la República, el Departamento del Distrito Federal organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Esto representa el contenido de la ley de egresos.

Flores Zavala señala: "por gasto público debe entenderse todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de su actividad legal" (70).

También se desprende de dicha fracción constitucional, que las contribuciones son destinadas a financiar a la Federación, así como al Estado y Municipio donde reside el contribuyente. De tal forma que las legislaturas locales solo pueden establecer impuestos estatales y municipales a cargo de sus residentes. En realidad estos niveles de gobierno cubren sus gas-

tos en forma parcial a través de la imposición indirecta que es sobre el consumo de bienes y servicios. En este tipo de imposición existe un alto grado de coordinación entre las entidades y la Federación para evitar lo que se ha llamado doble o múltiple tributación.

Una cuestión que no se menciona en el artículo constitucional que se analiza es el contribuir a los gastos del Distrito Federal, pero este se considera parte integrante de la Federación.

En la fracción IV del artículo 31 constitucional se señala que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas. Los impuestos deben responder a ciertos principios que los caracterizan, en primer lugar por la proporcionalidad, principio por el cual el impuesto debe establecerse tomando en cuenta ciertas bases racionales que establezcan una proporción entre el ingreso y la riqueza gravada, y la cantidad que se cobra por el impuesto; en segundo lugar, por la equidad, la cual es considerada como medida de la justicia, por medio de esta se busca la afirmación del postulado de gravar conforme a la capacidad contributiva. Se le han dado dos sentidos, el primero es la llamada equidad horizontal que se refiere a aquéllos que estén en igual situación (71); y el segundo, la equidad vertical que se refiere a aquéllos que se encuentran en distinto nivel, los cuales deben de tener imposiciones diferentes.

Este es un postulado que para ser agotado requiere necesariamente la propuesta de tasas progresivas, donde la alícuota aumente más que proporcionalmente ante los aumentos de la base, con lo cual el impuesto tiende a una redistribución del ingreso.

Definitivamente, al hablar del sistema contributivo, los términos de proporcionalidad y equidad, al referirse a la carga o gravamen, no deben interpretarse en forma poco realista entendiéndolos como significado de justicia, sino que, deben de verse como medios para lograr lo que sería lo justo legal dentro de dicho sistema, lo que no irá en contra del espíritu del Constituyente, que pretendía que los impuestos fueran justos.

Para fijar la capacidad contributiva de una persona son tres los as-

71.- Iguales en términos de capacidad contributiva, lo que implica igualdad de capacidad o poder adquisitivo, por lo que tampoco sería justo gravar en forma desigual.

pectos a considerar; la renta que obtiene, el capital que posee y los gastos que realiza.

En el artículo Constitucional que se analiza también se establece que las contribuciones estén contenidas en leyes, esto es, se debe de cumplir con el principio de legalidad. Para la debida observancia y validéz de esas leyes, deben tener su origen en el poder Legislativo, cubriendo con ello el principio de legalidad, pero además, el acto debe ser sobre situaciones jurídicas generales y abstractas, dando con esto lugar a la formalidad de la norma impositiva.

Sin embargo, este principio de legalidad tiene dos excepciones; una contenida en el artículo 29 Constitucional, que se refiere a la suspensión temporal de garantías, en esas circunstancias es posible que se establezcan gravámenes en reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal. La otra excepción está contenida en el artículo 131 Constitucional que establece en su párrafo segundo que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo para: "aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras.." y posteriormente señala; "El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida". De esta forma se concede facultad al Ejecutivo para modificar uno de los elementos de los impuestos, lo cual en los demás gravámenes solo se puede hacer mediante una ley.

Otros artículos Constitucionales de importancia son: el artículo 73 fracciones VII y VIII, este artículo se refiere a las facultades del Congreso de la Unión y en su fracción VII se establece; "VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". Y, en la siguiente fracción: "VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional". En esta última se establece otra forma de obtención de ingresos distinta de las contribuciones.

Otro artículo es el 74 Constitucional, que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y en su fracción IV se establece: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como

revisar la cuenta pública del año anterior". Esta fracción se ve complementada en cuanto a lo que se refiere a la legalidad de los egresos, por el artículo 126 de la misma Constitución Federal, el cual señala: "No podrá hacerse pago alguno que no esté contenido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

También es importante hacer mención del artículo 28 de la Constitución en el que se establece que quedan prohibidas las exenciones de impuestos así como que el servicio de banca y crédito serán prestados exclusivamente por el Estado.

Estos artículos Constitucionales que se han mencionado son la base de la actividad financiera del Estado Mexicano.

Es importante mencionar que la actividad financiera del Estado se ha dividido en tres momentos fundamentales que son: el primero, denominado de ingresos del Estado, que le permite la obtención de recursos que pueden provenir de diversas fuentes; el segundo, denominado de gestión o administración de los recursos, que es el manejo tanto de los recursos obtenidos a través de las distintas fuentes mencionadas, como de la administración de sus bienes; el tercero, de aplicación de los recursos, que consiste en el conjunto de erogaciones para el sostenimiento de los servicios públicos, así como el desarrollo de las otras actividades que realiza el Estado.

El primero y el segundo de estos momentos es realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Tesorerías de los Estados, esto es, por un solo organismo tanto en la administración Federal como en las Locales, lo que permite que el proceso de obtención y administración de los recursos sea más organizado y rápido.

Podemos ver que, en la actualidad, para que se puedan obtener los recursos que el Estado requiere para cubrir el gasto público, el orden legal impositivo contempla diversas fuentes, como son: las contribuciones, los aprovechamientos, los productos, la venta de bienes y servicios, el crédito público tanto interno como externo, la emisión de papel moneda y las aportaciones voluntarias.

Las contribuciones señaladas en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación constituyen una de las más importantes fuentes de ingreso del Estado Mexicano, solo superada por la venta de petróleo, sin embargo esto no quita importancia a las demás fuentes de ingreso, las cuales procuran recur-

son adicionales para cubrir los gastos. De esta forma se establece una relación entre acreedor, el Estado, quien tiene el derecho de exigir la prestación, y el deudor o contribuyente quien tiene la obligación de realizar el pago. Aunque esta no es la única obligación a su cargo, ni la única forma de terminar la obligación contributiva. Otras obligaciones son por ejemplo; el registrarse o darse de baja en hacienda al realizar actividades gravadas por la ley. Y otras formas de terminar con la obligación contributiva son, por ejemplo; la compensación, cuando fisco y contribuyente son acreedor y deudor recíprocos, siempre que las deudas sean liquidables y exigibles; la condonación, que procede respecto de contribuciones y multas.

La sistematización del estudio de las normas tributarias ha dado lugar a que los tratadistas dividan los impuestos en directos e indirectos, división que ha sido seguida por los estudiosos del derecho en México.

Los impuestos directos, como la palabra lo indica, son aquéllos que recaen directamente sobre la persona que realiza los actos o actividades gravadas por la ley, el cual no puede ser trasladado. Un ejemplo, es el Impuesto Sobre la Renta.

Los impuestos indirectos son aquéllos en donde el contribuyente puede trasladar el impuesto a otras personas, gravando situaciones reales como son; la producción, la enajenación, el consumo, la importación, la prestación de servicios, entre otros. Un ejemplo, es el Impuesto al Valor Agregado.

En la actualidad se ha buscado dar una nueva denominación a estos dos grupos, así, se habla de impuestos que se pueden trasladar e impuestos que no se pueden trasladar. Pero en realidad, esta distinción solo es en cuanto a la terminología para diferenciarlos, en sí, se refieren a lo mismo.

b) Conciencia fiscal del contribuyente en México.

Resulta necesario para poder determinar la conciencia fiscal del contribuyente, la realización de estudios de carácter empírico e interdisciplinario, tomando como base el estudio de la conducta social y buscando sus causas y motivos.

Cada año, en México, un gran número de personas, ya sea en su carácter de personas físicas o de personas morales, se ven gravadas por cierto número de contribuciones, tanto del grupo de los impuestos directos como

del grupo de los indirectos.

Para darse una idea del número de contribuyentes activos gravados en la actualidad, a continuación se señalan cifras estadísticas acerca del número de estos:

Estadística Nacional:

Contribuyentes por tipo de persona: personas morales 407 006, personas físicas 2 406 252; suman un total de 2 813 258.

Repartidas por obligación, de la siguiente manera: sociedades mercantiles 324 712; controladora 232; asociaciones profesionales o sociedades civiles 116 574; otras personas morales con declaración anual 26 271; bases especiales de tributación 196 840; personas físicas con actividades empresariales 428 856; personas físicas con honorarios 958 712; personas físicas con declaración provisional y anual arrendadoras de inmuebles 132 378; personas físicas arrendadoras de inmuebles con declaración anual 519 192; personas físicas intereses con obligaciones periódicas 89 824; personas físicas con salarios superiores 251 004; retenedores de sueldo con pago mensual 306 941; retenedores de sueldo con pago bimestral 265 333; retenedores por producción y servicios 568; retenedores por servicios profesionales independientes 83 254; retenedor por arrendamiento 53 273; retenedor por otros ingresos 758; retenedor de intereses 17 394; aguas envasadas 2 553; IVA 1 054 296; alcohol 2 847; autos nuevos 1 504; cerveza 905; gasolina 3 776; minería 2 355; tabaco 772; sin obligación 56 192. (72).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza estos estudios estadísticos con la finalidad de tener este tipo de información derivada de la aplicación de la ley de ingresos del gobierno Federal y como apoyo para la planeación, ejecución y evaluación de la llamada "política tributaria", y que sirve de consulta para los interesados en los aspectos fiscales de la economía nacional. Desafortunadamente no se pueden tener datos de este tipo en relación con quienes incumplen sus obligaciones contributivas.

72.- Información proporcionada por la Dirección General de Informática de Ingresos, el 4 de febrero de 1987. Los datos cubren hasta diciembre de 1986.

Todas las personas físicas en si mismas, o que han dado vida a una persona moral, guardan una cierta actitud psicológica frente al pago de sus contribuciones, es decir, tiene una conciencia fiscal respecto a su pago.

Es importante conocer el número de contribuyentes, en un momento dado para que al realizar un muestreo a través de encuestas, poder determinar que número de estas se van a realizar para que los datos que arrojen sean significativos y confiables.

Como ya se ha mencionado, para conocer o determinar la conciencia fiscal de los contribuyentes es necesario realizar encuestas de donde se obtengan datos estadísticos que puedan mostrar, en un momento determinado, el pensamiento y conducta social del individuo. En esta forma se van a obtener datos empíricos que son necesarios para lograr el propósito referido. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no va a ser la única implicada al realizar un estudio de este tipo.

Dentro de la organización administrativa del Estado mexicano, la labor de determinar el pensamiento y conducta social del individuo ante los distintos fenómenos de ese carácter, corresponde a la Secretaría de Gobernación y lo realiza específicamente, a través de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales. Estos estudios pueden ser aprovechados.

Si bien es cierto que los datos que se pretenden obtener a través de la mencionada Dirección pueden servir para determinar la conciencia fiscal de los contribuyentes, también puede cumplir con el fin de proporcionar datos muy interesantes a la misma, acerca de la problemática social en México.

Pero desafortunadamente, la utilización por parte de la Secretaría de Hacienda de los estudios realizados por la Dirección señalada, no ha sido considerada para dar solución, desde su raíz, al problema de la elusión y evasión de la carga contributiva, buscando crear una conciencia positiva en los sujetos pasivos y representantes del activo.

¿Porqué la utilización de los datos de las investigaciones realizadas por la mencionada Dirección? La respuesta es la siguiente; si la Secretaría de Hacienda creara una Dirección o Departamento encargado de realizar las investigaciones necesarias para conocer la conciencia fiscal de los contribuyentes, implicaría un aumento en sus gastos, además del tiempo requerido para hacerlo, pero si se coordinan los trabajos que se llevan a cabo en estas dependencias gubernamentales, además de la cooperación de la

Secretaría de Educación Pública, el costo y el tiempo necesarios para la obtención de los datos que nos ocupan sería el mínimo.

¿Cómo se daría esta coordinación de esfuerzos para que se llegara al resultado propuesto? En primer lugar, se debe dejar bien claro que esta labor corresponderá en su parte medular, esto es, en la coordinación de los trabajos realizados, su evaluación y la preparación de nuevos con el mismo propósito, a la Secretaría de Hacienda, a través de la Dirección General de Comunicación (artículo 14 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.), que es a la que corresponde lo relacionado con la normación y aprobación de los diseños de campañas de difusión, a través de sus distintas Direcciones.

Una parte de este trabajo corresponderá a la Dirección de Relaciones Públicas ya que a esta corresponde proponer estrategias para establecer mantener y mejorar las relaciones de la Secretaría con otras dependencias públicas y privadas, específicamente a su Departamento de Relaciones Inter-institucionales (art. 17, Reglamento Interior de la S.H.C.P.).

Otra parte del trabajo corresponderá a la Dirección de Difusión (artículo 16 del Reglamento citado), que está encargada de dirigir la operación y diseño de los proyectos de difusión de cada área. Su actividad sería llevada a cabo por conducto de la Sub-dirección de Operación, el Departamento de Medios, el Departamento de Producción, la Sub-dirección de Proyectos y el Departamento de Proyectos de la Sub-secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Indirectamente coadyuvarán en la realización de este trabajo, el Departamento de Proyectos de Ingresos y Procuraduría Fiscal de la Federación, el Departamento de Proyectos de Tesorería y Oficialía Mayor, la Sub-dirección de Publicaciones, el Departamento de Diseño Gráfico, la Sub-dirección de Evaluación, el Departamento de Análisis y el Departamento de Síntesis. Las actividades de estas Direcciones, así como su organización están contenidas en el "Manual General de Organización 1986", en el rubro de "Modernización Administrativa", que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo.

En primer lugar, es importante hablar de aquéllos que coadyuvarían en forma indirecta en esta labor interinstitucional por su importancia ya que este trabajo indirecto es el que va a dar las bases para que se pueda llevar adelante la labor mencionada.

Para que la Secretaría de Hacienda pueda establecer la relación de esfuerzo conjunto con las dependencias mencionadas, requiere en primer lugar

de evaluar cierta información que esas Sub-direcciones y Departamentos le proporcionan y que serán estudiadas y sintetizadas por las Direcciones correspondientes, y que se ha señalado que participaran directamente para lograr la labor que se pretende, posteriormente se llevará a cabo una evaluación final de esos datos por la Dirección General de Comunicación y la Dirección Técnica de Comunicación (art. 18, del Reglamento citado), las que al finalizar su labor, turnarán los resultados al Departamento de Relaciones Interinstitucionales para que lleven a cabo su labor.

La información a que se hace referencia de estos participantes "indirectos", es la de evaluar el impacto, efectividad y el grado de penetración de las campañas de difusión realizadas por la Dirección, Subdirección o Departamento a que corresponda y, en su caso, introducir modificaciones a los planes originales. De esta forma, el Departamento de Proyectos de Ingresos y Procuraduría le corresponden las realizadas por la Sub-secretaría de Ingresos y la Procuraduría Fiscal; al Departamento de Proyectos de Tesorería y Oficialía Mayor le corresponden las realizadas por la Tesorería y la Oficialía Mayor.

Otra forma de participación indirecta de diversa índole llevada a cabo por los órganos que complementan el grupo de participantes indirectos son las siguientes: de la Sub-dirección de Proyectos, que consiste en coordinar la producción editorial que realiza la Secretaría, así como organizar y controlar su distribución; la del Departamento de Diseño Gráfico que es de bocetar las portadas de los libros, revistas, folletos y carteles, así como el diseño de los diagramas y dibujos de las publicaciones editadas por la Secretaría; de la Sub-dirección de Evaluación que es de controlar la realización de investigaciones para valorar la imagen de la Secretaría en la opinión pública y en los medios de información social, esta resulta de gran importancia para estudiar el impacto que recibe el contribuyente de la imagen de la autoridad, y en especial la hacendaria; del Departamento de Análisis que consiste en ejecutar análisis de contenido que coadyuvan a detectar la actitud de los diferentes sectores de la opinión pública con respecto a las medidas hacendarias y de política económica, y prever acontecimientos económico-financieros.

En cuanto a la labor directa que corresponde a la Dirección de Difusión, que es llevada a cabo por conducto de la Sub-dirección de Operación

consiste en coordinar las actividades de difusión programadas para las diversas dependencias de la Secretaría y entidades del sector, y supervisar las acciones tendientes a investigar el impacto, efectividad y penetración de las campañas; del Departamento de Medios, es de supervisar los medios requeridos para las campañas de difusión, y conservar, clasificar y guardar los materiales producidos para las diversas campañas; de la Sub-dirección de Proyectos consiste en coadyuvar en la planeación y programación de los proyectos de difusión que cubran las necesidades de la Secretaría, además de proponer medios de difusión alternativos para cada proyecto específico; del Departamento de Proyectos de la Sub-secretaría de Hacienda y Crédito Público que es de instrumentar las campañas de difusión requeridas por la Sub-secretaría del ramo, verificar pruebas de los materiales de difusión antes de su impresión definitiva, y evaluar el impacto, efectividad y el grado de penetración de las campañas de difusión realizadas para la Sub-secretaría del ramo y, en su caso, introducir modificaciones a los planes originales; y por último, de la Dirección Técnica de Comunicación, que es de proponer los programas de producción de publicaciones de la Secretaría y las entidades del sector realizadas a través de los medios de información social. Esta última actividad la puede llevar a cabo fácilmente a través de las evaluaciones hechas por los distintos Departamentos y Sub-direcciones que se han mencionado como participantes indirectos.

Posteriormente se puede proponer, por considerarlo viable, que estos datos de evaluación de las campañas de difusión realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los arrojados por las encuestas realizadas por la Secretaría de Gobernación, se trasladarán para su estudio, por el Departamento de Relaciones Interinstitucionales, a la Secretaría de Educación Pública, específicamente al Instituto Nacional de Investigación Educativa, en donde se encargarán de buscar las alternativas pedagógicas más apropiadas para poder lograr un impacto positivo en la conciencia del contribuyente, esta labor puede ser llevada a cabo principalmente por el Departamento de Estudios Psicológicos del Instituto señalado.

Se hace esta propuesta porque considero que solo a través de esta labor interinstitucional puede lograrse el determinar la conciencia fiscal del mexicano, así como las alternativas para que los factores que intervienen en la formación de la misma sean favorables.

En la actualidad, la autoridad hacendaria a empezado a considerar la realizaci3n de esta labor poniendo a prueba algunos programas en los que se han abarcado sectores de contribuyentes potenciales como son los ni1os y los universitarios, un ejemplo es el folleto editado por la Secretarfa de tftulo; "El futuro profesional ante el Fisco". Para la realizaci3n de dichos programas se han considerado estudios interdisciplinarios previos, para garantizar dentro de lo m1s posible, la obtenci3n de resultados positivos.

Continuando con las investigaciones realizadas por la Secretarfa de Gobernaci3n para conocer el pensamiento y la conducta de los ciudadanos, probablemente esta instituci3n es la 3nica de investigaciones sociales que se ha preocupado por realizarlos, pues a1n instituciones importantes en M3xico, como el Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. no ha considerado estudios emp3ricos de la importancia de estos.

Se tiene conocimiento de dichos trabajos de investigaci3n pues existen corporaciones dedicadas a realizar encuestas para diversos fines, principalmente de mercadotecnia, mediante estas realiza sus investigaciones la dependencia mencionada, un ejemplo es: "Hechos y Opiniones S. C." (73), dicha oficina ha realizado en el Estado de M3xico encuestas tendientes a conocer el pensamiento y conducta social de los ciudadanos en ese Estado, con fines polfticos.

Los resultados de sus investigaciones pueden ser utilizados para, en cierta medida, establecer la conciencia fiscal del mexicano en general, desde el punto de vista de lo psicosocial fiscal y de la psicologfa fiscal individual, tomando como punto de referencia algunas de las preguntas hechas por la citada organizaci3n, en Naucalpan y Nezahualcoyotl, encuesta HO-18 (74).

Es importante se1alar que en dichas zonas existe un marcado contraste entre los distintos estratos sociales, adem1s de encontrarse tambi3n, distinciones en raz3n de edad, grado de estudios y profesi3n, lo cual debe de tomarse muy en cuenta si se realizan estudios para el fin que es menester de este trabajo, en las distintas regiones del pa1s.

Tambi3n, por medio de las preguntas hechas a las personas en dicha encuesta, se pueden determinar los datos antes enumerados, pues se hicieron preguntas relacionadas con; edad, sexo, profesi3n e ingresos del entrevistado (75).

73.- Domicilio, Iris #20 Col. Jardines de Coyoac1n, M3xico D. F.

74.- Realizadas del mes de junio al mes de diciembre de 1984.

75.- Se pueden consultar en las copias anexas al final del capftulo.

Como se puede ver en las hojas anexas, las preguntas pueden ser usadas con el fin de determinar el grado de conciencia fiscal de las personas.

Lo psicosocial fiscal se puede ver a través de preguntas, de las que contempla, tales como: "¿Cuál es su opinión sobre el conjunto de los servicios públicos?", y se hace mención de servicios tales como el de policía y tránsito, el de pavimentación de las calles y la construcción de carreteras.

Como se mencionó anteriormente, las personas se forman una cierta imagen de su gobierno a través de los servicios que presta, y que el descontento en estos es causa real del incumplimiento de los contribuyentes. En México, por lo general, sí se relaciona a dichos servicios con el pago de los impuestos, aunque no sea a lo único que se destinan, y se puede decir sin temor a equivocarse, que la prestación de servicios por parte del Estado se considera mala, sobre todo, por el hecho de que existen servicios que tienen una imagen muy deteriorada en la actualidad, ejemplos de ellos son: el de policía y el de pavimentación. El de policía, por la grave corrupción que ha vivido en los últimos años, que va desde la prepotencia con que actúan sus miembros, hasta reales abusos de autoridad por parte de sus agentes contra ciudadanos. El de pavimentación, porque es muy común que las personas, sobre todo las que manejan automóviles, se quejen del estado de las calles, y si bien no es malo el servicio de bacheo, es cierto que los materiales que se usan para llevar a cabo esa labor no son los óptimos o son mal aplicados, el caso es que al poco tiempo se afloja el asfalto y termina nuevamente en bache.

Este tipo de cuestiones que ya se han hecho comunes son las que desvirtúan, en la prestación de servicios, la imagen del gobierno, y de los gobernantes, reflejándose en la opinión popular, llegando en algunos casos a cuestiones anecdóticas. Puede decirse, por lo mencionado, que en México existe un real descontento por la prestación de servicios.

En la encuesta también se hicieron preguntas por las cuales se puede establecer el interés de las personas en cuestiones de política nacional. Dichas preguntas fueron: "Si hubiera hoy elecciones para Presidente Municipal en el Estado de México, ¿por cuál partido votaría usted?". Posteriormente se le presentaban tres opciones en cuanto si creía que en México existe libertad de expresión.

Durante los últimos comicios electorales que se han llevado a cabo en México, se ha visto que los votos a favor de otros partidos políticos

diverso al que sustenta el gobierno del país actualmente se han incrementado, así como las abstenciones, demostrando cierta inconformidad con la administración de los últimos gobernantes, y por ende con el partido del que surgieron.

Se puede decir que en razón de los medios masivos de comunicación existentes, y a pesar de que el nivel de educación es bajo, refiriendome al escolar que es de sexto de primaria en toda la República, se ha empezado a diferenciar, durante los últimos años, lo que es la realidad y lo que es la demagogia, sin que esto, implique la utilización de estas palabras por las personas, y no sin que se vieran afectadas de alguna manera, principalmente en cuestiones económicas.

De lo anterior, puede inducirse que el interés de las personas en cuanto se refiere a cuestiones de política, se ha incrementado en los últimos años, sin embargo, la conciencia social de las personas en cuanto a participación social, sigue siendo laxa.

En la encuesta mencionada, no existe alguna pregunta por la cual se pudiera descubrir la opinión de las personas en cuanto a qué sectores deberían de recibir más ayuda por parte del Estado, y en qué se deberían de aumentar o disminuir los gastos del mismo. Pero se podrían incluir cuando se realice la labor postulada en este trabajo.

Pero se puede ver en la actualidad, ante la crisis económica que vive el país, que pocas de las personas a las cuales no les afecta en forma directa dicha crisis desde el punto de vista económico, desean que el Estado utilice sus recursos en apoyo de los sectores más necesitados, como son los ya no cinturones, sino zonas de miseria de las áreas metropolitanas. De aquí se ha desprendido el controvertido problema de la urbanización de dichas zonas.

En cuanto al punto psicológico crítico en la cuantía del impuesto, ya se ha mencionado que, en México, esta muy por debajo del 50%, que se ha establecido en otros países, como los europeos. Esto es debido a que las condiciones económicas actuales hacen que el impuesto afecte en gran medida el poder adquisitivo del salario, por lo que el sentimiento de carga es mayor.

De aquí, que muchos trabajadores prefieran obtener menor ingreso con tal de que el impuesto a pagar sea menor. De aquí también, la necesidad del gobierno de dejar exento de impuesto al salario mínimo.

En cuanto a cuestiones de psicología fiscal individual, la encuesta

realizada por "Hechos y Opiniones S. C.", HO-18, no contiene preguntas por las cuales pueda determinarse. Pero también pueden incluirse en ella esas preguntas en la labor interinstitucional que se ha mencionado.

Así, cuestiones tales como; ¿Qué se entiende por impuesto?, no pueden ser determinadas por la mencionada encuesta, sin embargo, puede encontrarse respuesta para tal pregunta tomando como base la definición de la palabra "impuesto" que se da en los diccionarios más comunes. Por ejemplo, se establece en uno de ellos; "impuesto. tributo" (76). En dicho diccionario se utiliza la palabra tributo como sinónimo de impuesto, puede verse como el uso de estos términos es indistinto. Por tributo señala; "tributo. lo que se paga para contribuir a los gastos públicos" (77). Si realmente en México, las personas tomaran como punto de partida para formar su idea de los impuestos la acepción mencionada, los resultados, en cuanto a formación de conciencia fiscal, serían positivos, sin embargo, en países de las características de México, en cuyos procesos de desarrollo histórico está el hecho de haber pagado tributo, como pago por dependencia de colonizaje, la utilización del término tributo, hace, por cuestión de acepción histórica, que el sentimiento de las personas ante sus obligaciones contributivas sea negativo.

Esta idea de la carga como algo negativo, se encontró en otro diccionario, el cual señala: "Impuesto. Carga de tipo económico y su contraprestación que los ciudadanos tienen que satisfacer para el mantenimiento de los servicios públicos" (78). Se puede criticar en esta definición el hecho de que si bien no existe una contraprestación tangible por parte de la autoridad no se puede decir tajantemente que ésta no existe, ya que de una u otra forma se beneficia al individuo y su familia.

En cuanto a las dificultades técnicas que se presentan al llenar las formas de declaración, el contribuyente no tiene porque sufrir muchos problemas, ya que la Dirección de Asistencia al Contribuyente de la Secretaría

76.- Diccionario Larousse de la lengua española, por Ramón García Pelayo y Gross. Ed. Larousse. México D.F. 1980. pag. 298.

77.- Ibid., pag. 593.

78.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Vanidades Continental.

Ediciones FOTO-REPRO, S.A. Barcelona, España. Tomo III.

1974. pag. 082.

de Hacienda, la proporciona el material escrito para que la persona pueda tener real acceso al conocimiento acerca de la categoría a la que pertenece como contribuyente, así como folletos en los que explica claramente el texto de la ley impositiva para el observable, y el procedimiento para llenar las formas de sus declaraciones.

Esta además proporciona asesoría a los particulares de como deben llenar las formas para presentar sus declaraciones, con el fin de aclarar todas sus dudas. Cada una de las personas que prestan este servicio en la mencionada dependencia presentan un informe escrito cada quince días, en el cual se señala cuáles son los problemas que más se le han presentado, así como en cuáles han tenido más dificultades para resolverlos o no hubieran encontrado solución. En base a estos informes se elaboran folletos y se hacen impresiones en los diarios de mayor circulación, para que con base en un lenguaje sencillo y claro, se de solución a la problemática que más comúnmente se les presenta a los contribuyentes, para que puedan resolverla por ellos mismos. Dicha situación es ya una obligación para las autoridades según ha quedado establecido en el artículo 33 del C.F.F., existiendo además, delegada tal facultad a los órganos desconcentrados de la S.E.C.P., y su coordinación con las Entidades Federativas.

Es por esta preocupación de asistir al contribuyente que en el Decreto publicado en el Diario Oficial del 8 de julio de 1937, que se crea la figura del síndico, dentro del Programa de Prevención y Resolución de Problemas del Contribuyente. El antecedente de esta figura es el denominado Ombudsman o defensor del ciudadano de los países escandinavos.

Se puede decir que el síndico es la adecuación de esta figura a las necesidades de nuestro sistema impositivo. La función del síndico es de mantener una consulta formal y sistematizada con los contribuyentes, así como defender sus intereses y ayudarlos a la resolución de sus problemas. Aunque este funcionario debe reportar al Subsecretario de Ingresos, tiene independencia funcional que le permite asumir la representación y el cuidado de los intereses del contribuyente. Para hacer operativa la función del síndico este se auxiliará de agentes que actúen en cada una de las Administraciones Fiscales Regionales. Esta figura del síndico está contemplada en el artículo 44 bis, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Como se puede ver, en la actualidad no tienen porque existir problemas

técnicos para el contribuyente, que no pueda resolver fácilmente por los conductos antes citados, los cuales tienen su fundamento legal en lo que señalan los artículos 33 y 34 del Código Fiscal de la Federación, que a continuación se citan: "Art. 33.- Las autoridades fiscales proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán: I.- Explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo posible un lenguaje llano alejado de tecnicismos y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes. II.- Mantener oficinas en diversos lugares del territorio nacional que se ocuparán de orientar y auxiliar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones. III.- Elaborar los formularios de declaración en forma que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos con oportunidad, e informar de las fechas y lugares de presentación de los que se consideren de mayor importancia. IV.- Señalar en forma precisa en los requerimientos mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, cuál es el documento cuya presentación se exige. V.- Difundir entre los contribuyentes los derechos y medios de defensa que se puedan hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales. VI.- Efectuar en distintas partes del país reuniones de información con los contribuyentes, especialmente cuando se modifiquen las disposiciones fiscales y durante los principales periodos de presentación de declaraciones. VII.- Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limiten a periodos inferiores a un año.

Art. 34.- Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello".

Sin embargo, los problemas se le siguen presentando al particular, ya que el material escrito que proporciona la Secretaría, al parecer, no resulta suficiente en cantidad pues por lo general esta agotado y muchos contribuyen-

tes se quedan sin poder obtenerlo.

Otro punto que, por su importancia, debe mencionarse, es el hecho de que, la Dirección Técnica de Ingresos, tiene como uno de sus objetivos el buscar que las formas para declaración sean más sencillas y de más fácil acceso al contribuyente, por lo que una de las medidas que se han tomado es que se repartan gratuitamente.

Desafortunadamente, por parte del contribuyente existe una cierta aversión en relación al pago de sus contribuciones mucho tiempo antes de tener que llevar a cabo este tipo de diligencias. Esto es debido a su falta de formación cívica, lo cual puede ser sanseado por medio del trabajo coordinado con la Secretaría de Educación Pública, a través de los trabajos interdisciplinarios necesarios.

Puede señalarse, ciertamente, que en México existe una conciencia fiscal de carácter negativo, pues existen muy pocas personas que llevan a cabo sus obligaciones impositivas estando convencidas de que contribuyen con ello al desarrollo del país, ya que de las que cumplen, muchas lo hacen por temor a ser sancionadas, o lo hacen declarando solo parte de sus ingresos.

No se puede ser tan radical y decir que el problema es producto de la actitud del contribuyente, o por las deficiencias administrativas de que adolece el sistema impositivo, sino que es el resultado de una serie de circunstancias que se conjugan para arrojar esta conciencia fiscal de carácter negativo.

Son muchas las organizaciones en el país que de una forma u otra señalan el problema de la evasión o elusión de los impuestos y su repercusión social.

Durante su comparecencia ante la Cámara de Diputados del 21 de noviembre de 1984, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog señaló: "tanto la evasión como la elusión fiscal generan problemas que tienen profundos efectos". "Se violan principios de equidad horizontal al hacer que a iguales ingresos no se paguen iguales impuestos, y se ataca a la equidad vertical, debido a que los más ricos tienen más posibilidades para evadir o eludir impuestos, lo que va en contra de los efectos redistribu-

butivos del sistema fiscal" (79). También, el actual Secretario de Hacienda reconoce que es grave el problema de la evasión y elusión fiscal, con lo que se puede confirmar la aseveración antes hecha.

Este problema también ha sido señalado por autores extranjeros, no de manera directa, pero sí indirectamente, tal es el caso de Schmolders, el que señala: "Los pueblos latinos muestran frente a todo tipo de autoridad, pero muy especialmente frente a la autoridad fiscal, una desconfianza innata y una repulsa tradicional, bien distintas de la disciplina de ingleses o escandinavos o de la sumisión de los esclavos" (80).

Es importante mencionar de nueva cuenta que, desafortunadamente, las apreciaciones antes señaladas no están fundadas en la fuerte y sólida base empírica que deberían tener, ya que no fué posible la obtención de los resultados de las encuestas realizadas por la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales de la Secretaría de Gobernación. Además que, no existe otra institución que realice, y por tanto respalde, este tipo de investigaciones y sus resultados.

o) Formación de la conciencia fiscal del mexicano.

Una vez que se ha formado una idea de la conciencia fiscal del mexicano en la actualidad, se debe de establecer que tipo de problema es el de la formación de dicha conciencia.

Se puede afirmar que se tiene una idea de dicha conciencia ya que la conciencia no es algo que pueda ser medido para saber si es positiva

- 79.- Comparecencia del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público Jesús Silva Herzog, donde dió cuenta sobre las iniciativas de leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal para 1985; 21 de noviembre de 1984. Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio de 1985. Colección Documentos Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII legislatura. Edición y distribución Oficialía Mayor, Servicios Impresos. México D.F. 1984. page. 14 y 15.

- 80.- Schmolders, Günter. Ob. cit., pag. 75.

o negativa, sin embargo, se ha señalado que existen ciertas actitudes que reflejan el grado de conciencia de las personas, las cuales pueden ser medidas y por medio de ellas conocer el carácter de la conciencia del individuo, dichas actitudes son precisamente sus actitudes y opiniones acerca de cuestiones tales como la prestación de servicios por parte del gobierno.

Sin temor al error, el problema del pueblo de México, en cuanto a su conciencia fiscal, es un problema dentro del proceso de educación-aprendizaje, específicamente en cuestiones cívicas; y de aprendizaje en el medio social, pues no existe ese sentimiento de solidaridad social que es premisa indispensable para el sano funcionamiento de un sistema financiero.

Las soluciones a buscar deben estar encaminadas a lograr un cambio de actitud por parte del contribuyente en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, cuestión que es realmente difícil por diversas circunstancias que más adelante se analizarán.

Como todo desarrollo, la formación de la conciencia fiscal en México va a estar determinada por una serie de factores. Estos factores, en el caso particular, son exógenos, es decir, externos. Se debe buscar que la conjugación de dichos factores sea armónica, pues el no considerar el desarrollo de uno de ellos, provoca que los logros que se pudieran alcanzar a través de los demás, sean por lo general estériles. Se requiere de un desarrollo integral de dichos factores para que la formación sea positiva.

Los factores referidos se pueden dividir en dos grupos que serían: el primero, que abarcaría los factores ligados directamente con el proceso de enseñanza-aprendizaje, dentro del cual estarían, la educación fiscal como punto a desarrollar específicamente, y la educación en el medio escolar como punto de partida general del desarrollo; y el segundo, en el cual se abarcan factores de aprendizaje, con los que se busca el reforzamiento de la conciencia fiscal, comprende los factores económicos, políticos, culturales y jurídicos.

En este capítulo, se tratará a continuación el primero de estos grupos de factores, y por su extensión el segundo de ellos será estudiado en el capítulo posterior. Además, para diferenciar lo mejor posible algunos elementos que aparecen en ambos.

- 2.- Factores del proceso enseñanza-aprendizaje en la conciencia fiscal (primer grupo de factores de influencia externa).
- a) Conciencia fiscal y educación fiscal.

En el primero de los capítulos de este trabajo se señaló como todo acontecimiento que se dé en el exterior va a ser recogido por el cerebro dejando una cierta impresión en el mismo, que posteriormente se traduce, al exteriorizarlo, en un acto llevado a cabo por la persona. Proceso que se explicó en forma más amplia.

Con base en ello, se destaca la importancia de lograr imprimir en el cerebro de las personas la trascendencia de sus aportaciones para el desarrollo del país, con lo que se podría lograr una actitud más positiva por parte de dichas personas ante el fenómeno impositivo.

Es de vital importancia el hacer del conocimiento de todas las personas las funciones que desarrolla la hacienda pública y su importancia, para que la persona pueda comprender el sistema dentro del cual está viviendo.

Se debe mencionar nuevamente la importancia de los estudios interdisciplinarios, pues la pauta a seguir, para poder imprimir las imágenes correctas en la formación de conciencia fiscal, únicamente la puede dar, al tratarse de un problema de enseñanza-aprendizaje, la pedagogía, principalmente a través de lo que se ha llamado la Psicología Pedagógica.

Usova señala: "Mediante la educación se forman los hábitos y las costumbres en la conducta social, las relaciones con el medio circundante; se desarrollan los intereses, los hábitos de trabajo, la capacidad organizadora el carácter y la voluntad" (81).

Educar, etimológicamente, proviene del vocablo latino "educere", que significa conducir. En la actualidad, el sentido de la palabra ya no es el de conducir a los hombres, sino el de ayudarlos a conducirse en un mundo cada vez más complejo, educación es un concepto temático con un gran número de facetas.

El educador, tiene que hacer constantemente una adecuación de la edu-

- 81.- Usova, A.P. "El aprendizaje en el jardín de la infancia".
pags. 137-160, del libro, "El hombre y la cultura". México D.F.
Editorial Grijalvo S.A. Colección 70. 1973. pag. 139.

acción a los planos; social, político, económico, artístico, de hecho tiene que considerar las ideologías o ideología que prevalece en la época. La ideología es de gran importancia, ya que si un grupo quiere llegar a realizar planes para cubrir ciertas necesidades, o realizar metas inmediatas puede hacerlo a través de la ideología sustentada. Esta va a ser la base de los programas de acción de grupos o clases organizadas que participan en la vida pública.

Con base en esto, y a la necesidad de cubrir la creciente problemática de la actividad financiera del Estado, hace poco tiempo, los tratadistas de algunos países han empezado a estudiar la posibilidad de una educación fiscal, considerando las experiencias que han resultado de los estudios de la psicología financiera. Ejemplo de esto son: Conrad y Schmolders en Alemania, Dubergé en Francia, y Sains de Bujanda y Martín Oviedo en España. Los estudios de estos autores responden a la problemática particular de cada uno de sus países, diversa de la que se presenta en México.

También, en México, algunos tratadistas del derecho han mostrado su interés y preocupación porque se lleve a cabo una educación fiscal. Por ejemplo: Margain, después de señalar la importancia de conocer las causas por las cuales un contribuyente es incumplido y la necesidad de eliminarlas a través de un plan de trabajo, señala: "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" (82).

Es importante señalar que el plan de trabajo, al que se refiere Margain, no solo va a abarcar en su acción a los contribuyentes incumplidos sino también, a los cumplidos y a la autoridad hacendaria, buscando lograr con esto un desarrollo armónico integral de la labor de educación fiscal. Pero, esta labor, debe desarrollarse siempre, no solo cuando se tenga la convicción de que el concepto de la obligación de contribuir es pobre.

Otro autor, también importante pues ya señala como debe ser esa

labor educativa, es Rueda Heduán, el cual señala: "No se ha desarrollado un plan educativo de carácter tributario no obstante que siempre se ha reconocido la necesidad de fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales" (83).

En su búsqueda para lograr encontrar la forma como debe llevarse a cabo la labor de educación fiscal, señala acertadamente que esto solo se puede lograr a través de la ayuda de la pedagogía, y esto es bien cierto, pues sólo así, se podrá adecuar al ciudadano a las necesidades de la sociedad que son las necesidades de él mismo y de su familia, dentro de un marco de libertad.

Es cierto, y por lo tanto correcto, el hecho de que considere que el problema es de educación cívica, y también, que se deben considerar los factores o circunstancias del medio ambiente que puedan influir en el contribuyente para que sea cumplido (84). Pero desafortunadamente, no va hasta la raíz del problema, y no menciona la importancia de la determinación de la conciencia fiscal imperante en el momento histórico, a través de la psicología, siendo la única forma de poder dar solución acertada, por medios pedagógicos, al problema.

El citado autor, también menciona que para educar al contribuyente se creó el Departamento de Relaciones Públicas, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (85).

También considera que a quien corresponde la labor de educación fiscal es a la autoridad hacendaria y no a otra, pero posteriormente señala que la educación fiscal se debe de dar dentro de la educación escolar, y dice: "En la educación escolar hay una acción directa del educador sobre el educando, caracterizándose por su intencionalidad y finalidades perfectamente definidas, esto es, el maestro ejerce sobre los alumnos una influencia intencional y directa encaminada a lograr su conformación de acuerdo

83.- Rueda Heduán, Ivan. "La educación tributaria en México". México D.F. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. 1967. págs. 55 a 78. pag. 57.

84.- Ibid., págs. 59 y 60.

85.- Ibid., pag. 57.

con las circunstancias culturales en boga" (86).

Esto, no es del todo correcto, ya que si bien una de las finalidades de la educación escolar es la formación cívica del individuo, esta puede no estar bien encaminada, y además, la educación cívica no es una de las finalidades directas de la educación fiscal. Esta será la culminación de la educación cívica que se debe de impartir en las escuelas.

La educación fiscal debe tener como objetivo el mostrar a la persona el origen, la distribución y los objetivos del gasto público de la nación con lo que se podría obtener contribuyentes más comprensivos y responsables y porque no, más exigentes.

Hedúña hace mención de que la educación fiscal debe dirigirse a la población en edad escolar y a la que constituye el sector económicamente activo (87). Esto es acertado, pero desafortunadamente, no señala en que etapa escolar se debe dar, ni los medios para hacerla llegar tanto al escolar como al sector económicamente activo, aún cuando menciona la importancia de los aspectos del contenido, del método y del fin de la educación.

El Departamento de Relaciones Públicas, ahora Dirección de Asistencia al Contribuyente, no fué creado con la finalidad de llevar a cabo la labor de educación, sino simplemente para que se encargara de dar una buena imagen de la Secretaría, así como de los funcionarios que en ella laboran.

La labor de educación corresponde a la Dirección Técnica de Ingresos dependiente de la Secretaría de Hacienda. Es en esta Dirección, en la cual se deberían llevar a cabo los estudios para encontrar la política a seguir así como sus fines a seguir en materia de educación fiscal, sin embargo, no se les ha dado el impulso que requieren para su realización.

Corresponde a la Dirección General de Comunicación, coordinar la publicación de folletos en los que, en forma sencilla y simplificada se da a conocer a las personas el texto de la ley impositiva para ellos observable, los cuales son diseñados por la Dirección de Asistencia al Contribuyente y también, sobre como llenar las formas para la presentación del pago de sus impuestos. Además, coordina la edición de las campañas publicitarias a seguir en los medios masivos de comunicación.

86.- Ibid., pags. 58, 61 y 62.

87.- Ibid., pag. 64.

En primer lugar, se debe señalar que la edición de folletos realmente no tiene valor educativo, pues con ellos más bien se da una instrucción que educación.

El que se le diga al contribuyente que tiene que pagar X cantidad al fisco, en un determinado plazo y mediante ciertos procedimientos, sin hacerle notar los motivos y finalidades, las cosas desde un punto de vista educacional quedan igual.

En la instrucción solo se hace objetivo un bien, pero no se llega a la valoración de dicho bien, no hay posibilidad de cambio en cuanto a la apreciación. En la enseñanza se utiliza el objeto como punto de referencia para llegar a juicios valorativos respetando cualidades subjetivas.

La utilización de medios masivos de comunicación si cumple con la función de educación, es realmente un medio educativo, entendiendo por tal cualquier vehículo de estímulo a través del cual se obtiene información o cierta orientación ideológica, como puede ser el caso del periódico, el cual puede ser utilizado como un medio de enseñanza-aprendizaje, ya que mediante él se puede buscar la intención específica de lograr determinados objetivos de aprendizaje.

Si se conoce con precisión el tipo de aprendizaje que se pretende, las condiciones en que se presenta la necesidad educativa, las características de la población a la que se pretende enseñar algo, en razón a ello se puede elegir el medio más conveniente para lograr resultados positivos.

Para poder llegar a conocer lo mencionado, se requiere previamente de un trabajo interdisciplinario social, psicológico, pedagógico, de ciencia de la comunicación, para no dar soluciones inmediatas o simplistas de las que no se obtengan los resultados queridos.

Uno de los medios que sería de gran utilidad, es la televisión, pero en éste, no se ha considerado algo que es muy importante, y que es; los logros que ha obtenido la psicología en el campo económico. Quizás, la Dirección General de Comunicación, que es la más relacionada con este medio debería de buscar en la Psicología medios que sean de más impacto en las personas, quizás llegando a hacer uso de algún tipo de persuasión psicológica más fuerte.

En México, son difíciles las campañas de motivación ya que, lo que es logrado por los medios de difusión se pierde cuando por estos mismos medios

se presentan hechos como; los fraudes realizados por funcionarios del gobierno, aunque lo defraudado en realidad sea mínimo, el contribuyente, se resiste más a cumplir pues siente que el dinero que aporta será "robado".

También existen experiencias positivas, por ejemplo: se ha visto que si bien por medio de campañas en las cuales se amenaza al contribuyente se han logrado ciertos resultados (como ejemplo la campaña de "si cumples Lolita si no Dolores), no ha sido lo óptimo, pues con publicidad mostrando al contribuyente los logros en servicios gracias a sus aportaciones, se ha logrado mejores resultados.

En cuanto al contenido de la educación fiscal, no será el mismo para los diferentes estratos o sectores sociales, debe buscarse el necesario para cada uno de ellos, y debe ponerse más atención en los niños en edad escolar. El adulto tiene hábitos de conducta muy fuertes y difícilmente podrían cambiarse. Desafortunadamente, en este país, la atención de la autoridad hacendaria se ha fijado precisamente en ellos, por ser el grupo económicamente activo.

El método, solo puede ser determinado con ayuda de la pedagogía, este no solo debe de considerar la capacidad o incapacidad para adquirir cuestiones culturales, o de hacerse accesibles a la individualidad de las personas para que asimilen el hecho de que contribuyen al progreso del país con su aportación, sino también, debe mostrarles que gracias a ella, los hombres el pueblo, obtienen prácticamente la posibilidad de marchar por el camino del desarrollo sin alguna clase de limitación. Es decir, este método debe precisar la relación dialéctica de las contradicciones de la realidad expon-taneamente vivida y la representación social, simbólica, de esta realidad.

En cuanto a los fines, Rueda Heduán señala acertadamente: "Los fines serían no solo el de incrementar la recaudación:

- Se depuraría la conducta del personal administrativo que guarda relación directa con el contribuyente, tanto en la función recaudadora como en la inspección.
- Se cubriría en cierta medida la necesidad de socialización del individuo llevándolo a una maduración social logrando afianzar las instituciones.
- Se tendrían más elementos para establecer justa y equitativamente la carga tributaria" (38).

Definitivamente, estas son las finalidades que debe perseguir la educación fiscal, solo haría falta añadir otra de igual importancia, que es el hecho de que se proporciona a cada ciudadano instrumentos que aumentan su capacidad analítica, tanto en relación con él mismo, como al grupo que pertenece, o la situación nacional.

Lo ideal sería que la autoridad correspondiente, mencionada en diversas ocasiones, proporcionara a las escuelas material expresamente creado para la labor de educación fiscal, o se enviara a las escuelas personas preparadas para el mismo fin.

En cuanto a la pregunta; ¿cuándo debe iniciarse la educación fiscal? Se ha visto que el aprendizaje influye de manera activa sobre la formación de la personalidad del niño, es en esta etapa, de la niñez, en la que debe iniciarse. Más concretamente, en el tercer grado de la primaria, que es cuando ya puede estar respaldada por una formación cívica mínima, pues en ese grado escolar es en el que ya se puede apreciar y valorar la formación de ese tipo en el niño.

En la actualidad, la Dirección de Asistencia al Contribuyente de la Secretaría de Hacienda, lleva a cabo una campaña piloto en coordinación con la S.E.P. (la cual ha participado activamente en su creación), en escuelas primarias. Esta campaña se realiza a través de un cuento titulado; "El misterio de los impuestos", en el que se presentan a los niños situaciones tales como: ¿qué pasaría si no hubiera servicios como el de agua o el de luz? Posteriormente, se les muestra como las aportaciones de las personas hacen posibles de nuevo los servicios. Además de darles un folleto se proyecta un audiovisual, después se les hacen preguntas sobre este y se les pide que hagan un dibujo. Después de ver este cuento los niños salen muy motivados, en cuanto a lo que significa cooperar con el gobierno.

Sin embargo, es necesario volver a mencionar que, si no se cubren los demás aspectos de lo que es la educación fiscal en general, y los factores que influyen en el ánimo del contribuyente para que este sea cumplido, por muchos cuentos que se les presenten a los niños, y muchos anuncios de que; "juntos lo hacemos mejor", y "contribuir es nuestra fuerza", no se podrá lograr un verdadero cambio de actitud frente a las obligaciones contributivas.

También, se ha considerado la posibilidad de llevar a cabo un programa parecido al anterior, pero dentro de las universidades, abarcando con es-

to a contribuyentes en potencia. Pero a este tipo de planes no se le ha dado la importancia que tienen, por el resultado a obtener, pues de dichos resultados depende en gran medida la disposición de los contribuyentes para realizar sus pagos correctamente y por iniciativa de ellos mismos, sin necesidad de obligarlos.

b) La educación escolar como medio de formación de conciencia fiscal.

Se ha mencionado que una parte del proceso enseñanza-aprendizaje que se requiere para desarrollar una conciencia fiscal positiva en el contribuyente, es la de educación fiscal. Ahora, corresponde tratar la segunda parte de dicho proceso, que es la de educación en las escuelas.

¿Cómo va a contribuir esta a formar la conciencia fiscal? Se han mencionado las finalidades a alcanzar a través de la educación fiscal, pero estas, no podrán ser alcanzadas si no se tiene como antecedente una fuerte base de educación cívica.

Es aquí donde radica la importancia de la educación en las escuelas como medio para formar conciencia fiscal. La educación del niño en las escuelas no es solamente el enseñarles a leer, escribir y poder resolver operaciones matemáticas. En la escuela, se debe dar a los niños elementos para que su formación social sea acorde con la realidad.

Educación pública abarca todos los aspectos de carácter social, este es, en parte, el espíritu que movió al Constituyente para que creara el artículo tercero de la Carta Magna. Solo a través de esto se podría hablar de una educación en ejercicio de la libertad.

Así, vemos como la enseñanza en la escuela es el medio para formar cívicamente a las personas, y si esto no se puede lograr, nunca podrá lograrse una conciencia fiscal positiva.

En México, no creo posible un desarrollo cívico que sea coherente con la realidad social, de aquí lo deformado de las conciencias de sus ciudadanos De la Madrid, señala que: "México exige una revolución educativa" (89).

89.- De la Madrid Hurtado, Miguel. "México exige una revolución educativa". Excelsior (el periódico de la vida nacional). México D.F. págs. 1, 10A, 12A, 13A, y 15A. julio 5, 1934.

No cabe duda que la educación actualmente deja mucho que desear en cuanto a sus finalidades, ya que la escuela es uno de esos estímulos que dejan huella en la conciencia del individuo.

En este país, se han utilizado diversos sistemas o métodos educativos los principales de ellos son: a) el método global o centros de interés, de Ovidio Decroly; b) el método juego - trabajo - juego, de Federico Froebel; y c) el método Montessori, de M. Montessori. Particularmente considero que estos métodos no cubren los requerimientos de formación social del niño, ya que si bien es cierto que logran que el niño acepte a los demás de su grupo realmente no logran formar bases sólidas para el desarrollo de una conciencia social.

Actualmente, en los libros de texto escolar de ciencias sociales de tercer grado de primaria, se pregunta a los niños; ¿cómo les gusta jugar? si solos o con los demás de su grupo. Por lo general los niños responden que solos, por lo que no se puede decir que en el niño se está formando un sentimiento de solidaridad social, o de cooperación, por ello, no se puede hablar de formación cívica. Si se quiere lograr la finalidad o finalidades de la educación, se debe buscar desde el jardín de niños.

Los métodos antes mencionados solo buscan el desarrollo de las capacidades individuales del niño dejando fuera la posibilidad de lograr formar en ellos sentimientos como los antes mencionados.

Pero, como puede verse, a la escuela no solo se va a desarrollar las facultades, sino que se va a crear, esto es, a adquirir conocimientos relativos al mundo exterior por medio de las percepciones que nos dan los sentidos. Hasta hace poco tiempo, no se le había dado importancia a las percepciones, que son condición previa indispensable para adquirir toda clase de conocimientos. De esta forma, toda educación se ha preocupado, no de crear sino de dirigir en un sentido determinado los elementos de la conciencia humana.

Si se pretende implantar una educación fiscal desde el tercer grado de primaria, el niño, al llegar a dicho grado, debe de llevar una cierta formación cívica que respalde el éxito posterior de la educación fiscal. Esto se puede lograr si se apega más al significado etimológico de la palabra pedagogía, que es: conducción del niño.

La encargada de darnos los medios para lograrlo es la psicología pe-

pedagógica, a través de un método de enseñanza adecuado a la realidad social del país, pero no una enseñanza dirigida solo a lograr la conducta deseada creando una conciencia reflejo de la sociedad, sino un método que sienta las bases de una sociedad armónica, ordenada, que busca satisfacer sus necesidades, cumplir sus fines, para lograr el bienestar colectivo. Se debe buscar formar una conciencia sobre la corresponsabilidad del presente y del porvenir.

¿Cómo debe ser este método? En primer lugar debe considerarse que el maestro juega un papel muy importante en este proceso de enseñanza-aprendizaje, hay una acción directa del maestro hacia el educando. Por esto, debe considerarse que el mismo educador debe ser educado, ya que este no está por encima de la sociedad.

El educador, el maestro, debe preocuparse de una manera muy seria de bazar sus enseñanzas en que las percepciones, que van a formar el pensamiento y conocimiento, sean claras, precisas y capaces de conservarse en los centros de asociación, para lo cual debe hacer que el educando no solo vea, sino mire, o sea, que concentre toda su atención al recibir la percepción, porque no es el todo el adquirir el conocimiento, sino conservarlo, grabarlo, esculpirlo, por decirlo así, en los centros de percepción y de asociación.

Debe buscarse desarrollar más, desde la edad preescolar, el sentido de solidaridad, de cooperación en el niño.

Esto puede hacerse a través de los mismos juegos, pero buscando que el niño se dé cuenta de que si falta alguno de sus compañeros, o él mismo el juego no se puede realizar. Esto fomentaría los sentimientos antes mencionados. ¿Porqué se puede considerar que en esta forma se obtendrían resultados positivos? Porque durante los años preescolares el niño comienza a dar muestras de desarrollo de la conciencia, es decir, de tener un conjunto de normas de conducta aceptable, actuando de acuerdo con estas normas y sintiendo culpabilidad cuando las viola.

Usova señala: "Los amplios objetivos determinan las principales y más inmediatas tareas de la educación preescolar, en tanto que los métodos educativos y sus formas, constituyen su medio fundamental" (90).

Pero no deben descuidarse los factores del medio ambiente, de los cuales el niño también aprende. El niño crece en un medio social y recibe la influencia de este. El aprendizaje desarrolla al niño a base del material que ofrece la vida que le circunda. Usova dice: "al señalar la diversa influencia que ejerce el aprendizaje en el desarrollo del niño es necesario subrayar el elemento moral en las noticias adquiridas de lo que le rodea, el contenido ideológico de las lecturas para los niños, la explicación materialista de los fenómenos de la naturaleza" (91).

También menciona como resolver este problema señalando: "la tarea de la formación en el niño, de la idea del medio circundante, puede ser resuelta en el proceso educativo del jardín de la infancia en el aspecto más general (en los juegos, trabajos, etc.)" (92).

Se puede ver, como este problema que es la formación, se inicia desde la niñez y continúa conjuntamente con el desarrollo de la persona. Este proceso tiene muy variadas formas, en el niño se inicia como simple imitación de las personas que están a su alrededor, está bajo el control e intervención de ellas, después se especializa, surgen las formas de enseñanza y educación escolar, diferentes formas de instrucción superior, y finalmente la autoinstrucción.

Leontiev menciona al respecto: "Cada nueva etapa en el desarrollo de la humanidad, así como en el desarrollo de ciertos pueblos, plantea inevitablemente una nueva etapa en el desarrollo de la educación de la generación siguiente, se prolonga el tiempo que la sociedad le dedica a su enseñanza surgen nuevas instituciones docentes, la enseñanza adquiere nuevas formas de especialización, y en relación con ello, la profesión del educador, del maestro, se diferencia; los programas de enseñanza son más y más completos, se perfeccionan los métodos pedagógicos, y se desarrolla la pedagogía" (93).

Por esta razón, siempre se debe de buscar por parte de los gobiernos el perfeccionamiento de la educación pública. Como se mencionó, en México

91.- Ibid., pag. 142.

92.- Ibid., pag. 140.

93.- Leontiev, A.N. "El hombre y la cultura", págs. 7 a 48, del libro "El hombre y la cultura". México D.F. Editorial Trilite S.A. Colección 70. 1973. pag. 20.

no se han cubierto todos los aspectos de esta.

¿Cómo puede lograrse esto? En la actualidad, el educador tiene la tarea de transformar la actitud de las personas frente a cada profesión un buen programa para ello, es llevar al estudiante paso a paso, haciéndolo ir cada uno de ellos oportunamente, conforme a su capacidad. Por esto, si se quiere lograr un cambio en la actitud del contribuyente, su formación general y básica debe darse desde el preescolar.

La pedagogía señala varias formas por las cuales se puede lograr este objetivo; una de ellas dice que la repetición del acto, siempre en condiciones apropiadas, viene a crear mayor facilidad en ideas exactas o conceptos de las cosas.

Es cierto que la disciplina es uno de los medios más apropiados para conservar los conocimientos, por eso, también es necesario que haga el maestro una selección meditada de las percepciones que han formado los conocimientos para que el niño los reciba con agrado, porque faltando el interés en la percepción, el niño no atiende, no recibe, no percibe, sino de una manera muy fugaz y vaga, y para obtener el resultado que el maestro se propone es necesario que el educando al recibir las percepciones tenga sensaciones de agrado, de bienestar, de contento, y así se obtendrá mejor éxito que repitiendo y disciplinando constantemente al alumno en la adquisición de sus conocimientos. No solamente el niño, sino también el adulto, atiende poco o nada a lo que le molesta o le da sensación de desagrado.

Es de gran trascendencia la forma como se obtienen los conocimientos porque en ello estará basada la educación de los individuos, de la sociedad y en general de todos los pueblos.

La problemática educativa en México requiere de un procedimiento teórico y metodológico que contemple tanto los presupuestos que subyacen en la interpretación de dicha problemática, como las implicaciones que esta tenga en el marco político, psicológico, social y económico. Estas implicaciones solo se pueden conocer a través de trabajos de carácter interdisciplinario.

La educación, no solo debe ser un proceso de mejora personal, sino colectivo, debe buscar un desarrollo armónico del mundo cognocitivo. Debe demostrar antes de convencer.

El sujeto aprende en su medio natural, tarde o temprano se le va a presentar una situación de la cual va a adquirir cierto conocimiento.

Para que se pueda desenvolver de una forma que sea más acorde con las circunstancias que se presentan en el medio social en que se desarrollan, lo que debe buscarse, si se pretende cambiar la actitud de la persona, es acelerar este proceso de enseñanza.

Otro aspecto de la enseñanza a considerarse para lograr los fines que se persiguen, nos los señala Skinner al decir: "enseñar es disponer en cierto modo de las condiciones o contingencias de reforzamiento en que los estudiantes aprenden" (94).

Para poder lograr esto, se requiere de analizar realmente el aprendizaje y la enseñanza, lo cual no sucede en México, pues por lo general, los esfuerzos que se hacen por mejorar la educación son carentes de metodología.

Esto es debido a un gran problema que se debe resolver lo más pronto posible, y que es el problema del colonialismo educativo. Siempre se ha buscado copiar o comprar sistemas educativos de países más desarrollados, los cuales tienen una problemática y una ideología propias muy particulares y diversas de las de México. Basta recordar el origen de los métodos utilizados en los jardines de niños. Con esto solo se ha logrado deformar la conciencia social del individuo, pues se deforma su realidad social, acentuando la problemática psicológica de la población.

No debe olvidarse, que la ideología es la que caracteriza y da identidad a la educación. La educación desarrolla ciertos hábitos de convivencia social y de adaptación a la estructura social, e incluso a regímenes políticos concretos.

Durkheim señaló: "Educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que no están aún maduras para la vida social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño determinado número de estados físicos, intelectuales y morales, que reclaman para él, por un lado la sociedad política en su conjunto, y por otro, el medio especial al que está particularmente destinado" (95)

La ideología, debe responder a la realidad social del individuo, de

94.- Skinner, B. Frederico. "Tecnología de la enseñanza". Barcelona, España. Ed. Labor. 1970. pag. 78.

95.- Durkheim, Emilio. "Educación y sociología". Buenos Aires, Argentina. Ed. Schapire. 1974. pag. 12.

no ser así, la conducta social que se derive de esta, será negativa.

Por otra parte, siempre se ha señalado la preocupación por tener mejores escuelas, mejores maestros, mejores alumnos, contactos a través de los medios masivos de comunicación, y la estructuración de nuevas y necesarias carreras, pero como Skinner señala: "No hace ninguna falta, por lo visto que nos preguntemos, cómo esos mejores profesores han de enseñar a esos mejores discípulos, en esas mejores y más numerosas escuelas, ni tampoco qué tipo de contactos son los que hay que multiplicar con los medios de comunicación masiva, ni de que modo se logrará que los nuevos estudios y carreras sean eficaces" (96).

Un factor que puede evitar el desarrollo de la pedagogía, acorde a los cambios de la sociedad, puede ser una parte de esta misma, como ejemplo: el sistema económico.

Si bien es cierto que la educación está dirigida a ubicar con mayor facilidad y rapidez al individuo en el sistema económico del país al que pertenece (el de México es un sistema de economía mixta), pero no por esto la educación estará dirigida a puntos como los que señala Toffler, que son: "puntualidad", "obediencia" y "trabajo mecánico y repetitivo" (97). Estas son las características que debe de tener la mano de obra en los países industrializados o pseudindustrializados, para cubrir en forma eficaz su demanda, y que por lo tanto, son las únicas características de la educación que reciben en su vida.

Una verdadera educación, es la que busca realmente crear conciencia en el individuo acerca de todo lo que es su realidad social, y busca también no solo la permanencia de dicha sociedad sino su transformación en beneficio de todos sus miembros.

Así pues, para completar lo que sería el desarrollo armónico de la

96.- Skinner, B. F. Ob. cit., pag. 105. Skinner da una explicación bastante amplia de este problema, además de fundarlo en experiencias, y las presiones que ejerce el medio social actual cuando se realiza alguna reforma educativa, como por ejemplo; los padres de familia y los empresarios.

97.- Toffler, Alvin. "La tercera ola". México D.F. Compañía Editora S.A. 1981. pag. 44.

educación, el cual repercutirá directamente en el desarrollo de una formación cívica integral, como señala Skinner, debe de educarse también a: "a) los que enseñan; b) los que se dedican a la investigación, y la mejora de los medios y procedimientos educativos; c) los que administran los centros docentes; d) los que dirigen la política educativa; e) los que sostienen la educación" (98).

Las consideraciones anteriores son importantes para lograr el desarrollo armónico de la educación, pero se puede decir que lo más importante de Skinner, es que demuestra que los estímulos pueden ser contruidos, y que estos tienen el valor de ser absorbidos más fácilmente por las demás personas. De esta forma señala: "Cuando una respuesta ocurre y es reforzada, la posibilidad de que ocurra otra vez en presencia de estímulos similares se incrementa" (99).

En México, se requiere de la creación de estos estímulos en todos los campos, si se quiere formar realmente conciencia en las personas.

El hombre, cuando está en la infancia, aprende rápida y constantemente, pero aún de adulto continúa su aprendizaje, no deja de tenerlo, pero solo se podrá decir que realmente ha aprendido, cuando la experiencia adquirida determine su conducta en forma creativa y positiva.

Skinner, también señala: "O sea, que si nos dicen que alguien robo un pedazo de pan porque "tenía hambre", hemos de saber además las condiciones externas que motivaron el "hambre". Estas condiciones hubieran bastado para explicar el hurto". Y continúa: "Las variables externas de las cuales la conducta es función, proporcionan lo que podemos llamar un análisis causal o funcional. Nos proponemos predecir y controlar la conducta del organismo individual. Esta es nuestra "variable dependiente", el efecto del

98.- Skinner, B.F. Ob. cit., pag. 227.

99.- Skinner, B.F. "Contingencias de reforzamiento". México D.F. Editorial Trillas. 1979. pag. 127. Para comprender un poco más la mecánica utilizada por Skinner para llegar a esta conclusión, básicamente se apoya en tres puntos que son: a) la ocasión en que ocurre la respuesta, b) la propia respuesta, y c) las consecuencias reforzantes. Para ampliar más esta información, ver páginas, 135, 152, y 222 a 223.

que vamos a averiguar la causa. Las "variables independientes" -las causas de la conducta-, son las condiciones externas de las que la conducta es función. Las relaciones entre ambos -las "relaciones causa-efecto" en la conducta-, son leyes científicas. Una síntesis de estas leyes, expresada en términos cuantitativos proporciona un cuadro completo del organismo como un sistema de conducta" (100).

Se han visto algunos de los problemas que se presentan en el proceso de la educación, para que, por medio de ella, se pueda formar cívicamente a las personas, desde su forma más general. También se ha visto que la educación por sí misma no es liberadora del hombre, esto es, el hombre no es más libre mientras más se instruye, sino que es la actividad renovadora de la educación la que tiene un significado primordial para la transformación de la sociedad.

Después de analizar lo mencionado, puede decirse que la calidad de la enseñanza escolar como medio de formación de conciencia fiscal puede apreciarse únicamente en el caso de que el impulso del contribuyente hacia el pago de sus impuestos, sea aprovechado, dirigido y organizado.

ENCUESTA HO-18

Cuestionario No. _____

Encuestador No. _____

Presentación. SOY UN(A) ENCUESTADOR(A) DE HECHOS Y OPINIONES, S.C. ESTA SOCIEDAD CIVIL, DIRIGIDA POR UN PROFESOR UNIVERSITARIO, GARANTIZA EL TOTAL ANONIMATO DE SUS RESPUESTAS Y DE SUS DATOS PERSONALES. AGRADECEMOS INFINITAMENTE SU COOPERACION.

A. ¿Cuántas personas viven en esta casa? _____ personas.

B. ¿Cuáles son el sexo, la edad y la fecha de cumpleaños de los ADULTOS que viven en la casa? (EXCEPTO EMPLEADAS DOMESTICAS)

1a. pers.	2a. pers.	3a. pers.	4a. pers.	5a. pers.	6a. pers.	7a. pers.	8a. pers.
SEXO							
EDAD							
CUMPL.							
9a.	10a.	11a.	12a.	13a.	14a.	15a.	16a.
SEXO							
EDAD							
CUMPL.							

ATENCION:

- a. Si sólo vive una persona con más de 18 años, ella es quien debe ser entrevistada.
 - b. Si vive más de una persona de 18 años o más de edad, dirigirse a aquella cuyo cumpleaños esté más cercano, y hacerle a ella la entrevista.
1. ¿Cuál es su opinión sobre el presidente municipal?
 1. Buena
 2. Mala
 3. Regular
 4. No sabe o no quiere opinar
 2. ¿Cuál es su opinión sobre el gobernador del Estado, Alfredo del Mazo González?
 1. Buena
 2. Mala
 3. Regular
 4. No sabe o no quiere opinar
 3. ¿Cuál es su opinión sobre el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado?
 1. Buena
 2. Mala
 3. Regular
 4. No sabe o no quiere opinar
 4. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo?
 1. La inflación es culpa y responsabilidad de los ricos y los empresarios.
 2. La inflación es culpa y responsabilidad de los gobiernos federal y estatal.

3. El gobierno y los empresarios tienen la misma culpa en la inflación.

4. No sabe o no quiere opinar.

5. Trate usted de recordar cuál era la situación económica de nuestro país hace un año, comparándola con la situación actual. De acuerdo con esa comparación, ¿con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo?

1. La situación económica es mejor ahora que hace un año.

2. La situación económica está más mal ahora que hace un año.

3. La situación económica está ahora igual que hace un año.

4. No sabe o no quiere opinar.

6. Hay, en nuestro país, un conjunto de servicios públicos, administrados por los gobiernos federal, estatal y municipales. Algunos de esos servicios -- son la energía eléctrica, el agua, el drenaje, la policía y tránsito, la pavimentación de calles y la construcción de carreteras. En general, ¿cuál es su opinión sobre el conjunto de los servicios públicos?

1. Buena

3. Regular

2. Mala

4. No sabe o no quiere opinar

7. Uno de los propósitos del actual gobierno federal es acabar con la corrupción de los funcionarios públicos. ¿Podría decirnos con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo?

1. Los funcionarios públicos de ahora son menos corruptos que los del sexenio anterior.

2. Los funcionarios públicos de ahora son más corruptos que los del sexenio anterior.

3. Los funcionarios públicos de ahora son igualmente corruptos que los del sexenio anterior.

4. No sabe o no quiere opinar.

8. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo?

1. El gobierno respete el voto de los ciudadanos.

2. El gobierno no respeta el voto de los ciudadanos.

3. No sabe o no quiere opinar.

9. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo?

1. En México existe la libertad de expresión.

2. En México no existe la libertad de expresión.

3. No sabe o no quiere opinar.

10. Si hubiera hoy elecciones para presidente municipal en el Estado de México, ¿por cuál partido votaría usted? NI SIQUIERA EL ENCUESTADOR CONOCERA

ENCIERRE EN UN CIRCULO SU OPCION ELECTORAL. DOBLE LA BOLETA EN CUATRO PARTES Y DEPOSITELA USTED MISMO EN LA URNA SELLADA.

- 1. Partido Acción Nacional (PAN)
- 2. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)
- 3. Partido Demócrata Mexicano (PDM)
- 4. Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)
- 5. Partido Popular Socialista (PPS)
- 6. Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- 7. Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)
- 8. Partido Socialista de los Trabajadores (PST)
- 9. Partido Socialista Unificado de México (PSUM)
- 10. No piensa votar
- 11. No sabe o no quiere opinar

DATOS DEL ENTREVISTADO:

11. Sexo 1. Masculino 2. Femenino

12. Edad 1. 18-24 años 2. 25-34 años 3. 35-49 años
4. 50-64 años 5. 65 años o más

13. Escolaridad
1. Analfabeta 2. Primaria incompleta
3. Primaria completa 4. Secundaria o carrera técnica corta
5. Preparatoria o equivalente 6. Licenciatura
7. Posgrado

14. ¿Tuvo usted trabajo durante la última semana?
1. Si 2. No

15. Posición en el trabajo
1. Patrón o empresario 2. Empleado, obrero o peón
3. Miembro de una cooperativa de producción 4. Trabajador por su cuenta
5. Trabajador no remunerado 6. No especificado

16. Ocupación principal
1. Profesionales 2. Técnicos y Personal Especializado 3. Maestros y afines
4. Trabajadores 5. Funcionarios Públicos 6. Gerentes Sector Privado
7. Administr. Agropecuarios 8. Mayoriales Agropecuarios 9. Agricultores
10. Ob. de Man. Agrop. 11. Supervisores de Obreros 12. Artesanos y Obreros
13. Ayudantes de Obreros 14. Oficinistas 15. Vendedores Dependientes
16. Vendedores ambulantes 17. Empleados en servicios 18. Trabajadores Domésticos

10. Op. de transportes
20. Protección y vigilancia
21. No especificada
22. Nunca ha trabajado
17. Ingresos familiares
1. Hasta \$24,480.00
2. De \$24,481.00 a \$50,000.00
3. De \$50,001.00 a \$140,000.00
4. De \$140,001.00 a \$250,000.00
5. Más de \$250,000.00
18. Tamaño de la localidad en que vive el entrevistado.
1. 5,000-19,999
2. 20,000-99,999
3. 100,000-499,999
4. 500,000-999,999
5. 1,000,000 y más
19. Ocupación
20. Fecha y hora de la entrevista
21. Nombre y firma del encuestador

CAPITULO TERCERO
FACTORES EXTERNOS DE APRENDIZAJE QUE
INFLUYEN EN LA CONCIENCIA FISCAL

1.- Factores que deforman la conciencia fiscal.

En el capítulo anterior se mencionó una parte de los factores que van a influir en la formación de la conciencia fiscal del individuo que posteriormente se reflejará como la mentalidad del grupo en que se ha desarrollado. Los factores que se conjugan para dar paso a dicha conciencia se ha dividido en dos grupos, teniendo como base de dicha división que el problema de la conciencia fiscal es un problema de educación. Así el primero de estos grupos, del que ya se ha hablado, es el de los factores directamente relacionados con el proceso de educación-aprendizaje, de gran importancia ya que en este se ejerce una influencia directa, que también se puede denominar; de primera mano, y que puede ser controlada o dirigida pero siempre y cuando sea en beneficio de la colectividad.

Sin embargo, los antes mencionados, no son el único grupo de factores externos a considerarse para el sano desarrollo no solo de la conciencia fiscal en particular, sino de la conciencia social en general. El segundo grupo que debe de tomarse en consideración por su importancia, es el de los factores de aprendizaje. En este grupo, no existe necesariamente una acción directa para dejar una impresión en el cerebro de los individuos, como sucede en el anterior grupo, sino que dicha acción es de carácter indirecto, pero no por esta razón dejan de ser igualmente importantes estas experiencias para el positivo desarrollo del proceso que es materia de este trabajo.

Este segundo grupo se trata en un capítulo diverso a los del primero para poder obtener una mayor comprensión de ellos, evitando que por alguna causa puedan confundirse estos grupos.

Lo primero que hay que señalar de este grupo, y que es lo principal o de mayor importancia, es el hecho de que su desarrollo se debe de llevar de manera integral con el anterior, esto es, su desarrollo debe ser paralelo, ya que de no ser así, por muchos esfuerzos que se realicen para desarrollar el primer grupo, serían estériles ya que el atraso en el estudio y desarrollo de este segundo grupo dejarían dichos esfuerzos sin efecto

y por tanto, nunca se podría dar un verdadero avance en cuanto a lo que es la conciencia fiscal del contribuyente.

Para lograr un mayor entendimiento de estos factores de aprendizaje a continuación se subdividen en dos grupos, que son; 1) factores que deforman la conciencia fiscal, este, como es obvio, comprende aquellas acciones o sucesos del medio que dejan en la persona una impresión que será de carácter nocivo en el desarrollo de su conciencia fiscal. Este grupo se subdivide a su vez en factores; a) económicos, b) políticos, c) culturales, y d) jurídicos. Y, 2) factores de reforzamiento de la conciencia fiscal, en este grupo se encuentran tanto los que tendrán la función de coadyuvar con los logros de los factores relacionados con el proceso educación-aprendizaje, como los tendientes a hacer desaparecer la acción de los factores deformativos. Estos también se subdividen en: a) económicos, b) políticos c) culturales, y d) jurídicos.

Este apartado del presente capítulo tiene, precisamente, como título factores que deforman la conciencia fiscal, por lo que, a continuación, se tratan en forma específica.

Se ha mencionado en otras ocasiones, dentro de este trabajo, que el proceso de desarrollo de la conciencia, cualquiera que sea el carácter de esta, está determinado por las imágenes, vivencias y experiencias del individuo en el medio que se desarrolla, en su mayor parte, de aquí que la conciencia no sea la misma en un momento histórico que en otro en un mismo lugar, o en momento histórico idéntico en dos lugares distintos, y aún más entre dos grupos sociales en el mismo lugar y momento histórico.

Existen, de esta forma, ciertas situaciones o circunstancias, en el medio, que hacen que se presenten estas divergencias. Independientemente de la existencia de ellas, está el hecho de que debe buscarse que estas circunstancias y situaciones no resulten ser nocivas para la sociedad o grupo social en el que se dan. De aquí, la necesidad de desarrollar un proceso de enseñanza-aprendizaje, para poder apegar más la conducta de los individuos a los ideales de la sociedad (paz, seguridad, justicia). Pero por problemas de la más diversa índole, constantemente se están dando situaciones de carácter negativo para el desarrollo de la conciencia del individuo. Estas circunstancias son a las que se han denominado factores cuando favorece la realización de una acción.

Corresponde en esta parte del capítulo ver aquéllos factores que son nocivos o negativos para la conciencia fiscal del contribuyente, es decir que la deforman.

Estos factores se presentan en los diversos ámbitos que forman el medio en que se desenvuelve el individuo. De aquí, que se dividan en: económicos, políticos, culturales y jurídicos. Es necesario analizarlos para darse cuenta de como actúan cada uno de ellos.

a) Factores económicos.

Una de las cuestiones que más preocupan en la actualidad a las personas es su posición económica individual, para, por medio de ella, poder disfrutar en la medida posible, de los beneficios que brinda la civilización a través de sus avances técnicos y científicos.

Por esta razón, si al individuo no se le ha dado los elementos necesarios para que, en un momento dado, pueda cuestionarse, lo más objetivamente posible, su realidad social, sin caer en errores o utopias, dicho individuo no podrá asimilar los cambios que se dan dentro de ella. Así pues, un individuo al que no se le ha enseñado a comprender los movimientos económicos generales, tanto de carácter internacional como nacional, que afectan la economía de su país, y por tanto de él mismo, no está en aptitud para desarrollar un sentimiento de cooperación y solidaridad para con su grupo. De tal forma que requiere de contraprestaciones palpables por parte del gobierno para poder aceptar el sacrificio de pagar sus impuestos. Esto sucede actualmente en México.

Se ha visto como la inflación a pasado a ser un nuevo factor, y de gran importancia, que se agrega a los que influyen en el incumplimiento fiscal, por la disminución en el poder adquisitivo de la moneda, el contribuyente se da cuenta de que demorando el pago del impuesto reduce la magnitud relativa de la carga contributiva.

Si la política monetaria y crediticia resulta restrictiva, mientras no se obtengan los efectos requeridos, se da cuenta de que mientras los costos siguen subiendo, cada vez dispone de menos capital propio para seguir con el ritmo de sus actividades. De esta manera, el contribuyente tiende a realizar conductas encaminadas a evadir el pago de las contribuciones

considera que es más importante aprovechar esas cantidades de dinero en su beneficio particular y no para cubrir su deuda con el fisco.

Se ha visto también, que ni aún cuando el proceso inflacionario llega a ser intenso, ni los intereses o recargos, ni las multas, en muchos casos, remedian la mora en el pago de créditos fiscales. Los intereses son superiores a los cobrados en los sistemas bancarios, y son iguales o menores a los extrabancarios. Realmente, no es fácil establecer un interés razonable, y en ocasiones las tasas extrabancarias son tan elevadas que hacen conveniente al contribuyente especular en el pago al fisco.

Por otra parte, en México, existe una situación muy peculiar, que ha hecho que la carga contributiva recaiga, en su mayor parte, sobre un sector específico de la sociedad, incrementando en este, ante la elevación de la tasa y de la base impositiva, un sentimiento de inconformidad, por lo que se resiste más al pago y busca más una contraprestación tangible. Dicha situación es la siguiente: por una parte está la denominada clase baja, la cual no paga impuestos ya que carece de capacidad contributiva; por otra parte, está la llamada clase alta, la poseedora de los medios de producción o del capital, la cual, con buena asesoría, puede valerse de medios legalmente establecidos para evitar el pago de sus impuestos, por ejemplo; un medio serían las exenciones. Por último está la llamada clase media, que es la que en mayor proporción tiene que soportar la carga fiscal del país. Por lo antes mencionado, el poder adquisitivo de los ingresos de esta clase se ve disminuido ante la voracidad del Estado, por su problemática económica el cual tiene que subir sus tasas impositivas para poder obtener los recursos que requiere para llevar a cabo su labor de ente público, provocándole con ello descontento. Llegando a un punto psicológico crítico, dando como resultado que los contribuyentes busquen la manera de evadir el pago de los impuestos.

Otro punto, que ya se ha mencionado, pero que su importancia hace necesaria su mención, es el de la influencia del sistema económico en los sistemas educativos. Más aún, el hecho de que grupos económicos muy fuertes interfieran negativamente en el desarrollo de dichos sistemas, dándole un carácter totalmente reaccionario, pero del siglo pasado, buscando más la ganancia que la educación, haciéndola elitista, con lo cual, va en contra del espíritu del Constituyente del 17, el cual deseaba, precisamente, que no tu-

viera esas características, además de ser malas. Esto no permite que se desarrolle una conciencia general en la que se pueda sustentar firmemente la conciencia fiscal.

Por este tipo de cuestiones es que no debe de perderse de vista el estudio de la incidencia de factores económicos externos en la economía del país y debe buscarse un medio para presentarlos a la ciudadanía de manera que les sea accesible.

Con estos ejemplos, puede verse como algunas cuestiones económicas que parecen no tener nada que ver con la formación de la conciencia fiscal afectan su desarrollo, indirectamente pero de manera determinante.

b) Factores políticos.

Estos se refieren a tomas de decisión por parte de la autoridad administrativa y su comportamiento político en general, particularmente la autoridad fiscal. En el primer capítulo de este trabajo se dedicaron unas líneas a la importancia o papel primordial que juega la personalidad del funcionario en el ánimo de los gobernados. Ya que son ellos los que toman las mencionadas decisiones es necesario ampliar el panorama de estos puntos.

En cuanto a la actividad de la autoridad administrativa en general puede mencionarse un ejemplo muy comentado de cuando se realizaron las obras de los ejes viales, se colocaron unos topes de color naranja denominados "fantasmas", para delimitar el carril por el cual se moverían los autobuses de pasajeros, obra cuyo costo fué muy elevado y cuya utilidad nunca se manifestó, esto es, no sirvieron para algo, algunas de sus unidades no duraron ni un mes en su lugar. Estas obras mal realizadas y a costos muy elevados hacen que las personas presuman malos manejos en la administración, ya que como se sabe, hay necesidades en la población que requieren ser cubiertas inmediatamente, y en su lugar, realiza el tipo de obras mencionadas. Así el contribuyente considera que sus aportaciones no están siendo manejadas en beneficio colectivo, por lo que cree preferible no aportar. Además de que los comentarios acerca de este tipo de problemas se esparcen rápidamente creando, aún en personas que desconocen totalmente los hechos, un criterio totalmente negativo.

Otros hechos que hacen presumible lo anterior, en por ejemplo; muchas

personas se han dado cuenta (sobre todo en la clase media, ya que por lo general sus miembros son quienes cuentan con una formación educativa más elevada y es donde se presentan estos hechos), que alguno de sus vecinos resulto ser familiar, amigo o compadre de algún funcionario que quedo en un cargo respetable dentro del gobierno, y por lo tanto, le ha conseguido trabajo en el mismo lugar. Dicha persona, sin ser un funcionario de alto rango, se enriquece de la noche a la mañana, llega con chofer en un auto nuevo y por lo general, al poco tiempo, cambian su domicilio a otra zona de la ciudad donde las rentas en los inmuebles son mucho más altas. Estas raras casualidades dejan una impresión bastante negativa en las personas, acerca del manejo de las contribuciones.

Otro ejemplo, con los mismos resultados, es cuando en un X lugar se llevan a cabo ciertas obras, pero que no son de beneficio colectivo sino único y exclusivamente van en beneficio de algún funcionario con cierta influencia, o de una persona económicamente más fuerte. Nunca falta la colonia que lleva años peleando en la Delegación para que pavimenten sus calles o buscando mejoras en el servicio de alumbrado público, cuando por cuestiones del destino un funcionario compra una casa en esa colonia, y entonces se pavimentan las calles, o se mejoran todos los servicios no solo el que se pretendía.

En cuanto a la autoridad fiscal, hay ciertas cuestiones que van a repercutir en la conciencia fiscal del contribuyente, cuestiones tales como el mal comportamiento del personal hacendario. Se ha mencionado que el hecho de que el contribuyente tenga que presentar declaraciones al fisco, ya presupone por su parte una cierta actitud negativa, si a esto aunamos el hecho de que cuando vaya a presentar su declaración, por negligencia del personal tenga que utilizar más tiempo del que realmente se requiere para dicha diligencia, o que sea tratado en forma incorrecta por dicho personal o no se le preste la atención o ayuda que requiere para poder realizar su obligación debidamente, el sentimiento de rechazo hacia las obligaciones contributivas se incrementa.

Como puede verse, más bien el problema es que la autoridad no realiza actos encaminados a resolver estos problemas de manera eficaz, si no rápida.

Un aspecto muy importante en el cual se deben de tomar decisiones de política interna, es en lo que concierne a buscar terminar con la extorsión

y mala forma de proceder por parte de los fiscalizadores hacendarios, los cuales, con su actitud, también provocan descontento, y por lo tanto averaión en el contribuyente, en lo que se refiere al pago de créditos fiscales.

Una cuestión que también debe de considerarse en dicha política, por su importancia, aún cuando no es directamente administrativa o fiscal sino legislativa, es cuando se trata de aprobar por la Cámara de Diputados, la Ley de Egresos, la cual contiene la política de gastos a seguir por el gobierno. Además de que, por lo general, los diputados desconocen la materia por lo cual sería más válida su opinión, quedando por ello desvirtuada. El diputado tiene que apoyar las decisiones de su partido, por esto, vota en la forma o de acuerdo a lo que este le dicta.

No cabe duda, que para hacer valer intereses en el terreno político se utilizan muchas veces medios ocultos, en lugar de las vías legalmente previstas. Estas decisiones son tomadas, por lo general, por grupos de poder, y hay que hacer hincapié en que dichos grupos influyen en las cuestiones administrativas y legislativas, como sucede en muchos países sin que México sea la excepción. Uno de los medios de que se valen para lograrlo es la corrupción, palabra que se ha puesto muy de moda durante los últimos sexenios en México, y con razón, pues a cada momento se conocen más casos de corrupción en funcionarios del gobierno, lo que va directamente en detrimento de la conciencia, no solo fiscal sino social, en los individuos. Aunque se traten de ocultar hechos como los del 10. de mayo de 1986. Grupos como los de empresarios pueden hacer frente a una decisión fiscal a través de presiones tales como los paros. El gobierno debe buscar conducir debidamente estas influencias que se tornan nocivas.

Como se puede ver, los personajes políticos tienen gran influencia en la motivación de las personas, por lo que sus actos pueden mermar los resultados que se pudieran obtener con el desarrollo del trabajo educacional en la materia que se trata (Portillos, Durazos, y otros casos).

Aunque no debería de ser así, pero se relaciona al Estado con un grupo de personas, como son: los funcionarios de Hacienda, los soldados, policías, empleados de correos, de ferrocarriles, entre otros. Es decir, estos empleados dejan una cierta impresión que posteriormente estará ligada con la conducta de la persona.

Lo más desafortunado de esta situación es que en base a esta proble-

mática las personas se formen estereotipos que suelen ser muy nocivos para la conciencia, Sofía Rivera Aragón señala que: "Sin embargo Sprott (1968) menciona que el estereotipo es conveniente definirlo como un pseudo-concepto clasificatorio que va unido por lo general a ciertos tonos sentimentales o emotivos fuertes de gusto o disgusto, aprobación o desaprobación. De ahí que se pueda decir que el estereotipo es: "La asignación generalizada de ciertas características a un grupo determinado de personas que en algunas ocasiones son falsas y en otras no". "Desgraciadamente la mayoría de nuestros estereotipos son desagradables y nos proporcionan blancos para el abuso y objetivos de agresión socialmente aceptados" (101).

De esta forma, se puede aseverar que no es malo el hecho de que el Estado centralice en él la prestación de los servicios públicos, sobre todo en un sistema de economía mixta como el de México, ya que con ello se busca hacer llegar los beneficios de dichos servicios a un número cada vez mayor de personas, lo malo es que la prestación de estos servicios quede desprestigiada por la conducta de las personas encargadas de realizarlos, utilizando-los en su beneficio personal, lo que comunmente ha sucedido en México durante los últimos años.

c) Factores culturales.

Se debe de considerar a este tipo de factores, como aquellas formas de pensar que se han añadido en forma negativa a lo que forma el legado cultural de la sociedad. Así, se tiene dentro de este legado instituciones como la familia, la cual se considera como la base o núcleo de la sociedad por su importancia. Con tal carácter social, la familia tiene dentro de sus funciones que sus integrantes obtengan en ella una serie de cuestiones básicas de tipo moral, el problema o parte negativa que se presenta, en particular, es que, cuando uno de sus integrantes se encuentre en las primeras etapas de su formación se le transmite una mentalidad equívoca acerca de la hacienda pública. Puede ser errónea la información por una o varias razones que van desde lo mal informado de quienes transmiten las ideas hasta la ver-

cidad en el mal funcionamiento de la hacienda.

Leontiev, señala: "Los progresos del desarrollo histórico de las capacidades humanas no se dan simplemente al hombre por los fenómenos objetivos de la cultura material y espiritual, sino que se hayan solamente en estos fenómenos. Para poseer estos avances, para convertirlos en capacidades propias, en órganos de su individualidad, el niño, el hombre debe entrar en relación con el mundo circundante a través de otras gentes, es decir, en relación con ellas. En este proceso, el niño, el hombre, aprenden a actuar adecuadamente. De este modo, ese proceso es por su función un proceso de educación" (102).

Aquí puede verse la importancia de la relación del individuo con su grupo social, donde va a adquirir cierta cultura que es la que da a su grupo cierta identidad y por tanto cierta solidaridad. Dicha relación se inicia en la familia.

El individuo puede analizar, en un momento dado, fenómenos o vivencias que percibe con sus sentidos, de su vida en sociedad, como pueden ser cuestiones económicas, políticas, culturales, que se estén dando en ese momento pero puede presentarse la situación de que a dicho individuo no se le hayan dado los elementos necesarios para hacerlo, o estos sean erróneos. Para poder tener una postura frente a su realidad, dicho individuo tiende a tomar como propia la opinión de otra persona, por ser la opción que se le presenta en ese momento.

De esta forma, es como se agregan opiniones estereotipadas a lo que es la cultura de un grupo social, opiniones que pueden ser erróneas y por ello pueden afectar seriamente la conducta del grupo. El grado en que afectan estará relacionado con cuestiones tales como las condiciones socioeconómicas del lugar donde viva. De aquí que muchas personas consideren a los impuestos como arbitrarios e injustificados cuando tienen que pagarlos por haber realizado alguna de las actividades gravadas por la ley.

Con lo ya mencionado, y siguiendo un poco las ideas de Tarda, puede decirse que el fraude fiscal también puede darse por imitación, así, el fraude sería una respuesta a antiguas percepciones, las cuales tienen como antecedente inmediato la memoria, que es al mismo tiempo fundamento del hábito.

Algunas de las infracciones que pueden darse de esta forma serían: eludir inscripción y registro, no presentar la declaración de los hechos gravados o manifestar solo una parte de ellos, que son las más comunes.

También, dentro de estos factores culturales quedaría comprendido el problema de la utilización de la palabra tributo, en lugar de impuesto o contribución, que se mencionó anteriormente. Por cuestiones históricas el pueblo de México, considera, sin meditarlo, al hablar de tributo que se trata de un pago por el cual se tiene cierta dependencia o falta de libertad.

Siguiendo las ideas de la psicología culturalista de Santiago Ramírez se puede señalar que también puede tratarse de una respuesta al paternalismo con que se le ve al gobierno o a las instituciones, ya que nos señala: "En el mundo en que vivimos, la figura del padre, primitivamente exterior, se va internalizando paulatinamente, para ulteriormente cobrar realidad en la de la autoridad, las instituciones sociales, etc. El niño mexicano desde muy temprano aprende las técnicas que le pueden ser útiles para burlar a ese padre violento, agresivo, esporádico y arbitrario. Rápidamente se organizará en precoces pandillas en las que el muchacho, en compañía de sus amigos de edad se dedica a hostilizar y zaherir a las figuras paternas de su ambiente. Es así como se inicia y toma principio la psicopatía del mexicano. Privado de las identificaciones masculinas fuertes, constantes y seguras, que otro niño de su edad debería tener, se ve precisado a hacer alarde de ellas, surge así el grito de masculinidad: "machismo" que matizará todo el curso ulterior de su vida" (103).

Otro problema, es que se tomen como pretexto, para cubrir intereses particulares, cuestiones culturales de moralidad o cualquier otro tipo, interfiriendo con ello de manera negativa el desarrollo de los sistemas educativos, repercutiendo en el desarrollo de la conciencia fiscal. Un ejemplo, es la postura tomada por grupos como el A.C.J.M. (Asociación Cristiana de Jóvenes Mexicanos) frente a la reforma educativa realizada el anterior sexenio llegando al grado de realizar conferencias para desprestigiarla. No es que dicha reforma haya sido perfecta, pero la sociedad debe de estar abierta a cambios, sobre todo tratándose de materia educativa, para que su evolución sea rápida y constante, evolución que se ve inhibida por la acción de grupos

tan radicales y cerrados como el mencionado.

d) Factores jurídicos.

La problemática negativa o deformativa de la conciencia fiscal por acción de la ley fiscal está en función de dos puntos a tratarse; el primero de ellos se refiere a las impresiones dejadas con anterioridad en los particulares por la aplicación de la ley, y la segunda se refiere a las impresiones dejadas por su aplicación en la actualidad. Ambas tienen una base común que ha sido y es, el cumplimiento inexorable de la ley.

En cuanto a la primera, se trata de problemas que haya presentado la ley fiscal anteriormente y que por las experiencias dejadas en los contribuyentes resulta ser un factor deformativo de la conciencia fiscal.

Estos problemas también pueden haberse presentado en función de la ley misma o de quien la aplica. Un problema que se presentó en función de la ley misma es, por ejemplo, lo que señala Rodríguez Parada, diciendo: "Podemos citar a nuestro país, una antigua reforma al impuesto sobre la renta para gravar indiscriminadamente la supuesta utilidad producida por el solo transcurso del tiempo, en la venta de un inmueble, ya sea rústico o urbano y que deriva del contraste de valores entre la fecha de adquisición y de la enajenación del bien, tratando con ello de evitar la especulación de algunas personas que deliberadamente o por casualidad ven aumentar sensiblemente el valor del terreno de su propiedad con motivo de las obras de urbanización que se han realizado en zona aledaña al bien inmueble, sin percatarse que el grueso de las operaciones de venta relativas a bienes inmuebles rústicos no las realizan especuladores, ni grandes propietarios, sino campesinos muy pobres cuyo único patrimonio consiste en una pequeña choza rodeada de una pequeña franja de terreno, que en ocasiones ya ancianos y sin la posibilidad de trabajar su tierra, ven como única salvación, en los pocos años de vida que les quedan, el vender su predio, y que cuando se ven incididos en su patrimonio por impacto impositivo, ven rotas ya sus esperanzas al gravarse la ley la supuesta utilidad y un supuesto incremento patrimonial, que generalmente no lo es, pues lo único que ha acontecido es que el inmueble ha conservado más o menos su valor en el devenir del tiempo, por efecto de demérito en el poder adquisitivo de la moneda, y así se logra empobrecer aún más

a una de las mayorías más necesitadas en nuestro país, al tratar de evitar que unos cuantos especulen con bienes raíces, siendo por consecuencia muy poco el beneficio que el fin fiscal y extra-fiscal del impuesto trae aparejado frente al terrible daño que se ocasiona" (104).

Este tipo de problemas, cuando se presentan, dejan una impresión directa en quien resulta afectado por el mismo, pero también deja una impresión en la persona que indirectamente se dá cuenta de él, aún cuando se trate de contribuyentes en potencia. Por esta misma razón es que, cuando una persona de ese grupo se ve gravada al realizar una de las actividades establecidas en la ley, lo considera arbitrario e injustificado.

En cuanto a lo que se refiere a los que están en función de quien aplicó la ley y hace que esta tome la posición de factor deformativo, se trata de cuando un funcionario de Hacienda se vale de la ley fiscal para beneficio particular, o por otra parte, que aplique arbitrariamente la ley en detrimento de una persona o grupo, y podría llegar a ser en perjuicio del mismo Estado. Por ejemplo, tenemos el caso de que la autoridad fiscal perdona la deuda, a esta medida se le ha dado una connotación totalmente política, la idea de perdonar al contribuyente su deuda es, supuestamente con el fin de que se regularice en sus pagos, pero más bien se ha tomado por los funcionarios de Hacienda como una medida populista para mejorar su imagen, lo que ha provocado, en primer lugar, que la administración no pueda llevar a cabo sus planes financieros por los cambios que tiene que realizar en ellos, y en segundo lugar, que muchos contribuyentes no paguen sus impuestos con la idea de que después de un tiempo la autoridad perdona la deuda.

Como se puede ver, en este caso, además de su repercusión indirecta en el grupo social, existe una directa en la conciencia fiscal del contribuyente en particular.

En relación a los casos señalados de problemas que se presentaron con anterioridad, no son los únicos, existen muchos más y esto es debido a que la norma fiscal cambia constantemente. Es por esta misma situación

104.- Rodríguez Parada, Gerardo. "La política fiscal y la psicología del causante". México, Estado de México. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. 1978. año II, número 5. pag. 27.

que la norma fiscal presenta actualmente una determinada problemática, esta también se puede desprender de la ley en sí misma o por quien la aplica.

En cuanto a los problemas que se presentan por acción de la ley misma pueden mencionarse como ejemplos: en primer lugar, las exenciones de impuestos, de estas se puede mencionar que son inconstitucionales ya que no cumplen con los requisitos de proporcionalidad y equidad. De proporcionalidad, porque esta significa que se debe de imponer el mismo gravámen para quienes tienen una misma capacidad contributiva, cuando se realiza alguna de las situaciones jurídicas o de hecho establecidas en la ley fiscal. Y de equidad porque no se reafirma el postulado de gravar conforme a la capacidad contributiva, y por tanto la carga recae sobre un solo sector de la población que cumple correctamente con sus obligaciones, rompiendo con toda idea de justicia. Además de que como norma, no es general y abstracta, sino particular y concreta.

Por otra parte, se ha considerado que la función es la de un estímulo para el desarrollo económico del país, pero esto no se ha reflejado en dicho desarrollo.

Cuestiones como esta afectan la conciencia fiscal de otros contribuyentes deformandola, sobre todo empresarios, pues al ver que otros no pagan consideran que ellos están llevando todo el peso de las contribuciones y buscan la manera de no pagar. También puede provocar que la persona a la cual se le otorga la exención se mal acostumbre a no pagar impuestos, pues los períodos por los cuales se otorgan las exenciones suelen ser largos, y con el tiempo, cuando tenga que empezar a pagar sus contribuciones, buscará no hacerlo o hacerlo en forma incompleta.

Es cierto también, que las exenciones fomentan el problema de la distribución de la carga contributiva, pues uno de los medios de que se vale la denominada clase alta para no pagar impuestos es precisamente este.

Otro problema, que no es exclusivo de México, que se ha generalizado en América Latina, es la práctica de que una vez que se ha vencido el plazo legal para el pago de un impuesto, la administración recibe una solicitud individual de prórroga en la que se puede pedir que se dé un término mayor para el pago de la deuda, o bien que se fraccionen los pagos en cuotas periódicas. Con esto, se rompe con el plazo previsto para la recaudación y si esto lo realiza un gran número de contribuyentes, puede perturbar los

planes financieros del Estado. Esto, ha resultado ser un problema para la administración de algunos países, ya que ha dado lugar a mayores probabilidades de incumplimiento, por los miles de planes especiales de pago de impuestos por contribuyentes que solicitaron dicha prórroga, además del ya mencionado entorpecimiento en el manejo administrativo.

Es interesante, también, hacer mención de la adición al artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, en 1986, agregando una nueva contribución que es la de mejoras por obra hidráulica, se puede decir, por un lado, que se aprovechó muy bien el momento psicológico por el que pasaba el país, después del terremoto del 19 de septiembre de 1985, ya que en ese tiempo el pueblo tenía gran disposición de cooperación, que continuó por un lapso de tiempo de unos seis meses, por lo que no se dió mayor importancia a esta nueva contribución, pero solo con el paso del tiempo se podrá ver cual es la repercusión real en el ánimo del contribuyente y por lo tanto su disposición al pago.

Todos estos problemas concretos, dan paso a problemas más generales como ejemplo se puede citar la voracidad fiscal del Estado. Los recursos de que requiere la administración para poder cubrir las necesidades en el sector público, siempre se están incrementando, y ante problemas como los anteriormente citados, aunados a otros de la más diversa índole, siempre existe insuficiencia de recursos. Ante esta falta de recursos para el sector público, no se pueden cubrir los planes gubernamentales. Una de las respuestas que se han dado a este problema es la creación de nuevos impuestos, o el aumento en las tasas de los ya existentes. Este es el problema de la voracidad fiscal, el cual ocasiona más irritación por parte de quienes pagan los impuestos ya que, no solo se incrementa el sentimiento de la carga, sino que se refleja realmente en su economía particular. El problema toma características de un círculo vicioso, ya que si se establecen tasas más altas en los impuestos para poder obtener el dinero que necesita el Estado, el contribuyente tiende a declarar solo parte de sus ingresos y actividades, o no realiza declaración, por lo que el Estado no podrá obtener los recursos que necesita considerando nuevamente la posibilidad de aumentar las tasas impositivas para lograrlo.

Como se puede advertir, estos problemas repercuten en una forma u otra en la conciencia fiscal del contribuyente, ya sea activo o en potencia.

También la norma jurídica puede ser arbitraria, un ejemplo es: en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en 1985, se ha dado una tabla por la que se establece el valor de los predios, es realmente arbitrario que se haga por este medio, ya que lo que se debería de hacer es un peritaje para establecer el valor real del predio. Este problema al parecer ha surgido por copiar el sistema que se usa para determinar el impuesto sobre la renta, que es a través de una tabla, pero sin embargo, la tabla que se estableció en dicho año para determinar el valor del predio ya no es funcional en la actualidad y no se ha cambiado, en cambio, la del impuesto sobre la renta no es la misma. Otra parte arbitraria que se puede encontrar en esta ley, es lo establecido en el artículo 18-A, en el cual se establece que el particular puede hacer un avalúo, pero siempre y cuando siga las reglas establecidas por la autoridad, esto es arbitrario aunque aparentemente no lo sea.

Este tipo de cuestiones arbitrarias en la ley, también afectan indirectamente la conciencia fiscal de quienes se percatan de ello.

Un último problema que se puede mencionar en esta parte, es en cuanto a la coercibilidad de las leyes fiscales, esta hace aparecer al impuesto como algo sin contraprestación, en parte por el carácter anónimo del Estado lo que resulta realmente perjudicial en la formación o educación del contribuyente.

En cuanto a los problemas que surgen por quien aplica la norma, pueden mencionarse algunos de actualidad como son: el realizar pagos extras ilegales, este pago de más se puede advertir fácilmente, con el solo hecho de ver la gran cantidad de personas que se dirigen a las autoridades fiscales, ya que encuentran que la cantidad que se les cobra por impuesto es superior a la que realmente les corresponde.

Otro ejemplo, es el del cuantioso número de personas que concurren ante la autoridad para quejarse de los cobros excesivos en el servicio de uso de la red de agua potable, dichas personas consideran esto como una arbitrariedad de quien aplica la ley, ya que su cobro queda fundado en ella. De tal forma que consideran que la ley es la mala.

Problemas como los mencionados, se ven agravados por cuestiones tales como la desorganización administrativa y el despotismo de las personas que laboran en las distintas oficinas de hacienda.

Se han mencionado solo algunos de los problemas con carácter jurídico que pueden encontrarse, y que de una u otra forma influyen en el contribuyente. Es importante buscarles soluciones adecuadas.

A continuación se hacen algunas observaciones acerca de posibles soluciones a los problemas mencionados, tanto de carácter jurídico como económico, político y cultural.

2.- Factores de reforzamiento de la conciencia fiscal.

Esta es la parte más importante de este segundo grupo de factores que de cierta forma, integran la conciencia fiscal. Es importante detectar los factores de condicionamiento social que deforman indirectamente la conciencia del individuo, pero lo es más contrarrestar sus efectos. Así, se forman factores de reforzamiento que serán los encargados de realizar el fin mencionado, de aquí su importancia.

Lógicamente, las respuestas que se puedan dar a los problemas antes planteados deben ser en cada una de las áreas mencionadas, por lo que las soluciones deben ser buscadas por personas especializadas en cada una de ellas, sin embargo, pueden mencionarse algunas de las cuestiones generales a considerar en cada una.

a) Factores económicos.

El progreso de la sociedad humana es, en la actualidad, indivisible lo que acontezca en cada país afecta a los demás y condiciona su propia evolución. Pretender un futuro en términos puramente locales es ignorar el carácter internacional de la economía contemporánea. De esta forma, ese nuevo factor que se agrega para que el contribuyente busque evadir sus obligaciones fiscales, que es la inflación, no solo es provocado por la problemática económica interna del país, sino que existen también presiones inflacionarias del exterior.

Se debe buscar dar a todos los ciudadanos en el país un panorama general de la problemática del mismo, tanto en sus presiones internas como externas. Debe enseñarseles a comprender el sistema en el que viven, para que lo asimilen y puedan desarrollarse positivamente en él. Ninguna comu-

nidad podrá resolver a fondo sus problemas si no los enfoca desde una perspectiva general. A las personas se les debe dar los elementos necesarios para poder analizar y asimilar dicha problemática, con lo que se podrá obtener ciudadanos más concientes en ese aspecto, y no dejarlos que se guíen por especulaciones de diversos grupos que, a la larga, lo único que van a dejar es una conciencia social malformada, por falta de información.

Para lograr lo anterior, se debe hacer uso de los medios masivos de comunicación, llevando a ellos programas preparados por personas especializadas en la materia, presentándolos en la forma más clara y sencilla posible para que dichos programas sean accesibles a un mayor número de individuos.

El gobierno del país, debe trabajar fuertemente para evitar en lo posible este tipo de presiones, utilizando para ello también a personas especializadas, que puedan encontrar soluciones más viables y acordes a la realidad. De esta forma, no habría lugar a soluciones inmatematistas y con carácter populista en lo político.

No es desarrollo sino ficción de progreso adoptar prematuramente estilos de consumo que reduzcan capacidad de desarrollo, de tal forma no podrá lograrse que un mayor número de personas puedan, de una u otra forma, gozar de los beneficios de la civilización. Hay que recordar que una forma de educación es permitir a todos el goce del patrimonio de la civilización y de su constante enriquecimiento.

Por otra parte, una forma de desalentar la demora en el pago de las obligaciones contributivas, cuando existe el problema inflacionario, es a través de ajustes a los créditos, de acuerdo a cuando el impuesto debió pagarse y cuando se pagó realmente, y tiene la ventaja con respecto a la aplicación de intereses o recargos, de determinar con mayor precisión y realidad el valor verdadero de la deuda impositiva. La administración debe estar bien organizada y vigilante para evitar conductas evasivas cuando se presente este problema en forma aguda.

También, la administración pública debe buscar que la carga contributiva esté mejor distribuida en el grupo económicamente activo, para evitar que solo un sector del mismo se vea agobiado por su peso. Las medidas que deben adoptarse para lograr este propósito, en su mayor parte, están en manos de la legislación hacendaria.

Tal vez lo hasta aquí anotado, en cuanto al aspecto económico, sea de-

masiado general, como sería el señalar que se debe evitar lo más posible que sectores económicamente fuertes intervengan en el desarrollo de los sistemas educativos en forma nociva ya que son la base de la formación de la conciencia fiscal, pero realmente un análisis profundo corresponde necesariamente a economistas, quienes pueden hacerlo en mejor forma por tener conocimientos más amplios sobre la materia, además de los instrumentos para llevar a cabo dicho estudio.

b) Factores políticos.

La problemática que presentan estos factores es muy delicada, ya que como se ha visto, la imagen que se tenga de la autoridad es de gran importancia para la formación de la conciencia fiscal.

Para evitar dar una imagen negativa el gobierno debe procurar que no se lleven a cabo obras a costos muy elevados y que son inservibles, con lo que se evitará que se presuman malos manejos en la administración. Debe evitarse la idea de que las contribuciones son derrochadas.

En la actualidad (y siempre), es realmente nocivo el hecho de que se tomen medidas populistas en lugar de populares, con el fin de ganar simpatizantes. Como se ha mencionado, el pueblo de México ya distingue perfectamente lo que es la demagogia, distinción que ha logrado en base a sufrir influyentismo, compadrazgos y otros abusos de autoridad, por más que se quieran tapar. De aquí, que mucha gente ya no crea, para nada, en la democracia mexicana y el gobierno se vea precisado a hacer propagandas de democratización. Hace falta crear conciencia en los funcionarios y sus familiares, de que no son superiores a las demás personas, que son servidores públicos y no nobles con sus vasallos, como parecen creer.

Debe hacerse énfasis en la importancia de la imagen de estos, y como repercute en la formación de la conciencia, no solo fiscal sino social, ya que con uno de ellos que preste un mal servicio se estandariza en las personas la idea negativa del funcionario.

En cuanto a la autoridad fiscal, se han llevado a cabo decisiones muy importantes, como el dejar que sea un solo órgano el encargado del manejo de los recursos, ya que esto permite que se haga con mayor eficacia al programar dirigir y controlar los servicios tendientes a lograr un mayor cumplimiento

fiscal. También, el que su ejecución sea descentralizada, en lo que se ha llamado; "conducción centralizada con ejecución descentralizada", con esto se ha evitado la desventaja que representa el que un órgano diferente a los antes mencionados realice la etapa de cobro, que sería una desventaja ya que se presentarían más fácilmente problemas técnicos, como de programación y fiscalización, ya que el administrador no podría apreciar los efectos completos de su actividad.

Estas medidas han sido de gran importancia, pero desafortunadamente en la realidad existen diversas circunstancias que demeritan lo positivo de las medidas mencionadas, como se puede apreciar en los factores deformativos políticos, dichas circunstancias se pueden reducir a dos, que son: el factor humano y el factor técnico. Algunas medidas que deben de considerarse para poder mejorar dichos factores son: que la política interna de organización y funcionamiento de las autoridades fiscales debe estar encaminada a lograr incrementar la cooperación de todos los elementos y grupos que la conforman así como la coordinación entre ellos. Establecer mejores relaciones técnicas, más modernas y eficaces, aumentar la productividad de cada elemento y desarrollar la autocrítica para señalar lo que se debe corregir.

Algunas medidas que se deben de considerar para lograr lo señalado pueden ser: el buscar, no rivalizar sino trabajar amistosamente formando grupos de trabajo que formen un solo equipo que utilice en la mejor forma posible a cada uno de los diferentes elementos. Introducir la conciencia de que lo importante es dar servicio, el ser útil, pero al mismo tiempo la realidad de ser utilizado. Repetir sistemáticamente reuniones técnicas de pequeños grupos de trabajo para estrechar y desarrollar lazos de amistad y conocimientos; delimitar funciones para no duplicar esfuerzos, no invadir actividades de otras dependencias o grupos. Realizar seminarios o mesas redondas con duración de dos o tres días y continuarlos.

También, pueden considerarse experiencias de las administraciones de otros países, como por ejemplo: Es el caso de la Dirección de Impuestos del Estado de Illinois, en Estados Unidos de Norteamérica, que en colaboración con la escuela de impuestos de Chicago, se inició un curso de relaciones públicas, para el manejo de la relación; agente del impuesto - contribuyente. Este curso se imparte a manera de conferencias y se realizan prácticas entre los alumnos. Es un camino para la formación del funcionario, por el cual se

podría lograr mejorar la imagen que de él tiene el contribuyente.

En cuanto al problema en la determinación de la política de gastos a seguir por el gobierno, es necesario que se considere la participación y opinión de expertos, aún cuando pueda implicar el problema de que su parcialidad, de carácter puramente económico, al analizar los problemas, puede llevar a decisiones aisladas y faltas de coordinación, pero si son estudiadas de manera apropiada, podrán ser aprovechadas en el momento en que se lleven a cabo.

c) Factores culturales.

La problemática que presentan los factores de deformación que se han añadido a cuestiones culturales, como en el ejemplo de la familia, han llevado a muchas personas a considerar que cuando surge una necesidad en la sociedad, el Estado debe cubrirla, pero cuando el Estado exige la cooperación de los particulares no se considera un deber cumplir.

Un medio por el cual se podría lograr alejar estas cuestiones negativas en un grupo, sería a través de la integración en sus actividades culturales de bases para que puedan desarrollar una moral fiscal positiva. Estas se encuentran principalmente en los factores que se denominaron como directamente relacionados con el proceso de enseñanza-aprendizaje, aunque no es solo en este en el que se obtienen cuestiones culturales.

Schmölgers, también habla de la moral fiscal y la ve como parte de la moral social, lo cual es muy acertado. El citado autor señala como moral social: "una aceptación interna de un orden jurídico y social que persigue el mejor cumplimiento de los deberes impuestos al individuo como miembro de una sociedad", y continúa, en base a esto, señalando como moral fiscal a: "la actitud de un grupo o de la totalidad de los contribuyentes frente al cumplimiento de sus deberes fiscales" (105).

Lo anterior es correcto ya que la moral fiscal no es otra cosa más que el reflejo de una determinada formación de la conciencia fiscal de los individuos. Si se toma en consideración lo señalado, se podrán dar elementos al contribuyente para que no caiga en el error de tomar como propias

opiniones estereotipadas dentro del grupo en el que se desarrolla.

Debe buscarse que exista identidad de valores en los individuos para que estos puedan determinar por sí mismos en que momento son lesionados sobre todo cuando se trata de hacer cambios en los sistemas educativos. De esta forma, no se verán sorprendidos por las ideas de grupos de presión que por intereses particulares, están en contra de dichos cambios.

La ausencia de identidad, y por lo tanto de solidaridad del grupo hacen que los individuos tengan un sentimiento de injusticia, aún cuando esto resulte ser más sentimiento que idea cierta de lo que la justicia implica. Lo mismo sucede en materia fiscal cuando el contribuyente siente que es tratado en forma desigual o se llega a cometer algún abuso en su persona.

Para evitar acentuar más este sentimiento de injusticia no se debe de dar tintes de sacrificio a la relación entre la hacienda y el contribuyente por esta razón debe evitarse lo más posible, cuestiones como el uso de la palabra tributo, que por razones históricas da a la relación ese carácter. Debe procurarse más que el contribuyente lo vea en relación a la función real de sus contribuciones, por ejemplo: la protección de la propiedad privada.

Desde luego, se puede advertir fácilmente la evolución de la moral fiscal con solo conocer la actitud de las personas frente al fraude fiscal.

d) Factores jurídicos.

El análisis de la conjugación de los factores económicos, políticos y culturales, tanto de deformación como de reforzamiento tienen gran importancia para la determinación de los factores jurídicos, ya que si no se considera dicho análisis, las medidas legales que se puedan tomar serán siempre infructuosas por no corresponder a una realidad. Y cuando no existe dicha correspondencia, puede decirse que se cae en la ilegalidad, pues nunca podrá esa ley remediar los problemas que se presentan en esa sociedad. Así es como deben de surgir los factores de reforzamiento jurídico.

En México, los estudiosos del derecho fiscal deben de fijar más su atención en desarrollar una doctrina propia en esta materia, ya que el derecho fiscal mexicano está inspirado en doctrinas extranjeras, principalmente la italiana. Dicho desarrollo doctrinal debe abarcar tanto la parte sustantiva como la formal.

La autoridad hacendaria ha puesto en práctica sistemas muy variados tratando de dar solución a la problemática del momento, tales como sistemas de revisión oficiosa por dependencias calificadoras a declaraciones de impuestos sobre la renta; procedimientos para la dictaminación de las declaraciones de impuestos de ingresos por organizaciones compuestas tanto de representantes oficiales como de la iniciativa privada; regularizaciones para la depuración de ejercicios anteriores con vistas a un control futuro de la recaudación; medidas de vigilancia en forma de auditoría o de inspección según los diversos tipos de impuestos; también, fijación de cuotas futuras de imposición a cargo de causantes de moderada capacidad económica.

Con anterioridad se han llevado a cabo, poco a poco, esfuerzos para lograr un sistema impositivo que cubra las necesidades del país, así, se agrupó la normatividad fiscal en cinco cuerpos normativos principales de acuerdo con la naturaleza del objeto imponible: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto sobre producción y servicios, impuesto al comercio exterior y derechos sobre explotación de petróleo y minería. En cuanto a los derechos por servicios prestados por la autoridad y de productos derivados de la explotación de bienes del dominio público, se reordenaron los gravámenes en la ley Federal de Derechos.

Sin embargo, por los cambios económicos y demográficos en el país, es imperante la necesidad de lograr cambios eficaces en la administración, para que no se rezague, dada la rapidez de estos cambios.

Puede decirse que el esfuerzo más importante que se lleva a cabo en la actualidad con dicho fin, es la reforma fiscal que se ha planteado para 1987 con esta reforma se intenta eliminar de manera simétrica los efectos de la inflación en las variables que intervienen en la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta de las sociedades mercantiles, para restituir el equilibrio del sistema impositivo y alentar la inversión, y así el crecimiento económico del país.

Para atenuar los efectos de la introducción inmediata de la reforma se estableció un periodo de transición de cuatro años. Esta medida asegura que las empresas no pierdan liquidez durante este periodo y se ajusten poco a poco al nuevo régimen.

Es importante señalar que en ningún momento se da un beneficio adicional al contribuyente en este periodo de transición, sólo se facilita el

abandono del sistema tradicional y la incorporación al nuevo sistema. El contribuyente pagará cada año, durante el periodo de transición, el 100% del impuesto que le corresponde, sólo que lo hará en distinta proporción acorde a cada uno de los sistemas hasta llegar a pagar el 100% de acuerdo con el nuevo sistema.

Otro punto de gran importancia que se ha derivado de esta reforma es el que la autoridad reconozca cada vez más el imperativo de una simplificación fiscal.

Así, la autoridad reconoce que existe una complejidad en la relación contributiva, que ha sido resultado del dinamismo de la economía, de la naturaleza misma de la materia, de la magnitud del universo de contribuyentes y de la necesidad de adoptar mecanismos de control para contrarrestar prácticas sofisticadas de evasión o incumplimiento. Igualmente, que la complejidad del sistema se ve aumentada en este periodo de transición, y se manifiestan más problemas como; cargas de trabajo y costos adicionales para los contribuyentes en su relación impositiva, y en mayores costos para su administración. También, que los efectos más nocivos de estos son; el aliento a la evasión o el incumplimiento y la inducción a la corrupción.

Por otra parte, existen causas que incrementan adicionalmente la complejidad como: la presencia de regímenes especiales de tributación y diversos incentivos fiscales para sostener o alentar ramas específicas de actividad productiva y una insuficiente educación fiscal en la generalidad de la población.

Es por esta problemática que se le presentó a la autoridad la necesidad imperante de iniciar un programa de simplificación fiscal, el cual fué planteado, en su base, por el Ejecutivo Federal en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 1984.

Las características de esta simplificación serían no solo incrementar la eficiencia de gestión, sino, fundamentalmente, retomar la naturaleza de servicio en las funciones recaudatorias y de responsabilidad social en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes; deberá atenuar los costos económicos y procesales del cumplimiento de las obligaciones y alentar la concurrencia a satisfacerlas voluntariamente, y en forma cabal y regular, preservando los elementos para que las autoridades ejerzan con eficacia sus responsabilidades públicas.

Sin embargo, lo más importante de este proceso de simplificación es el hecho de que, para darle curso, la autoridad hacendaria convocara a un Foro de Consulta Nacional, dando con esto lugar a que al conocer la problemática del contribuyente de manera directa, la posibilidad de una resolución satisfactoria se incrementa. Se convocó a los órganos representativos del comercio, la industria y los servicios; las organizaciones de trabajadores; los colegios de profesionistas; las universidades e instituciones de investigación; las asociaciones de contribuyentes y los ciudadanos en general. Las consultas se llevaron a cabo durante los meses de marzo y abril en cinco reuniones nacionales en la ciudad de México y tres regionales en las ciudades de Guadalajara, Monterrey y Oaxaca, más una llevada a cabo en Torreón convocada por organismos de La Laguna. A través de más de 250 ponencias los participantes mostraron desde su punto de vista cual es la problemática fiscal.

Se propició desde el punto de la autocrítica de parte de la Secretaría de Hacienda, la identificación y posible corrección de complicaciones administrativas, la ruptura de esquemas burocráticos, a afirmar tareas de coordinación interna y a alentar los esfuerzos personales de reflexión y estudio de los funcionarios hacendarios. De igual forma se pudo conocer los problemas de mayor incidencia y preocupación de los contribuyentes y los aspectos de mayor complejidad en el sistema.

Con base en el análisis de las penencias que se llevaron a cabo en el Foro, la Secretaría de Hacienda adoptó un conjunto de acciones y medidas de simplificación.

De acuerdo con la información editada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las medidas adoptadas fueron en los siguientes puntos:

1) En la legislación y normatividad.- La simplificación legislativa demandada se propone una mayor claridad en los textos legales, mejorar la codificación, evitar la dispersión de los dispositivos, otorgarles mayor estabilidad y facilitar su consulta y conocimiento.

2) En el cumplimiento de obligaciones.- Para satisfacer demandas concretas presentadas al Foro, se adoptan medidas de simplificación cuyo efecto se traducirá en la eliminación de trámites, mayor comodidad para cumplir obligaciones de información, valuación y cálculo de bases y montos imponibles, facilidades en las acciones de pago y disminución de cargas de trabajo

y costos implícitos en su realización, en beneficio de los contribuyentes.

2.1) En materia de cálculo y pago de impuestos.- Una demanda particularmente recurrente fue la de simplificar los procedimientos para el cálculo del pago provisional del impuesto sobre la renta de las empresas que, como consecuencia de la propia complejidad de los elementos que deben considerarse para el efecto, acusa un grado relativo de dificultad.

2.2) En materia de formularios y declaración para el pago de impuestos. Los participantes en el foro demandaron insistentemente que se simplificaran los contenidos informativos y el diseño de los formularios de declaraciones anuales, para su más óptimo procesamiento. Un considerable número de contribuyentes sugirió que se adoptara de inmediato la simplificación de los términos para la presentación de la declaración anual del impuesto sobre la renta lo que se realizó durante el mes de abril, formulándose el anuncio correspondiente en una de las reuniones del foro. Las medidas acordadas en este sentido, incluyendo la descrita son de gran importancia para lograr obtener una respuesta favorable de parte del contribuyente en cuanto a la formulación de la declaración.

2.3) En materia de autorizaciones.- Las medidas en este campo se orientan fundamentalmente a simplificar el trámite de su resolución, propiciando que en un solo acto se proporcionen todos los elementos informativos requeridos para que puedan resolverse de manera inmediata a la presentación de la solicitud o en el plazo más reducido posible.

2.4) En materia de avisos.- La revisión exhaustiva de los avisos a cargo del contribuyente que prevén las disposiciones legales en vigor, permitió eliminar el requisito de su presentación en 60% de los casos y unificar, en un solo formulario de usos múltiples, o sistematizar su trámite, en un 10% adicional, trasladando en algunos casos la información a las declaraciones anuales.

2.5) En otros procesos.- Un conjunto de medidas de simplificación se introducen en procedimientos de uso generalizado o como facilidades adicionales para el cumplimiento de obligaciones de los contribuyentes.

3) En la administración.- En el campo de la gestión tributaria y en el marco de una actividad permanente de revisión de estructuras, métodos y procedimientos tendiente a incrementar la eficiencia y la productividad.

3.1) En la gestión tributaria.- Acercar al domicilio del contribuyente

los centros de decisión y de atención de sus problemas constituye un ingrediente relevante en la simplificación de trámites y el cumplimiento de obligaciones que además permite a la autoridad un conocimiento más oportuno de los problemas y una respuesta más rápida. La administración tributaria ha estado desde tiempo atrás en un proceso constante de descentralización. Para continuarlo y dar respuesta a la enfática demanda en este sentido se adoptaron diversas medidas.

3.2) Desarrollo informático.- La teleinformática ha modificado radicalmente todos los sistemas y procesos administrativos. Con la utilización de nueva tecnología en la relación tributaria se busca el más adecuado control de comportamientos fiscales, y evitar a los contribuyentes cumplidos requerimientos innecesarios centrando las acciones de fiscalización en quienes ausen irregularidades evidentes. En esto se basa la campaña permanente de fiscalización.

3.3) En la fiscalización.- La Cruzada Nacional contra la Evasión Fiscal en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la sociedad están empeñadas, descansa sustancialmente en las acciones de fiscalización. Este programa pretende lograr una presencia fiscal óptima en cada una de las brechas de evasión conocidas: las de aquéllos causantes que no están registrados, la de los contribuyentes que estando registrados no cumplen porque no se los localiza, y la de los contribuyentes que cumplen incorrectamente. Con base en el artículo 64 del Código Fiscal de la Federación se da oportunidad al contribuyente de regularizar su situación frente al fisco, presentando correctamente su última declaración y haciendo lo mismo con las siguientes, y de esta forma se evita problemas con respecto a la fiscalización.

4) En la coordinación con entidades federativas.- En el marco de la coordinación permanente de funcionarios fiscales federales y locales, y con base en el acuerdo expreso de los tesoreros de las entidades federativas manifestado en una de las reuniones del foro, habrán de instrumentarse en el plazo inmediato las acciones coordinadas.

5) En los recursos de defensa.- En el foro se planteó la conveniencia de establecer un mecanismo expedito y simple para corregir o reconsiderar actuaciones de la autoridad, sin la necesidad de desahogar los recursos formales de defensa que previenen las leyes, cuando exista evidencia suficiente de su improcedencia.

6) En la coordinación con otras dependencias del poder público.- Existe cierta complejidad en trámites y cumplimiento de obligaciones ante la autoridad a la que se enfrentan los particulares en el ejercicio de sus actividades productivas que rebasa el ámbito de la relación fiscal. Fueron destacados durante el foro los problemas de acumulación de requisitos ante otras autoridades, particularmente en el inicio de operaciones, en el que se identificaron hasta 20 trámites de formalización en el caso de una sociedad mercantil, incluyendo las relativas a su constitución.

Otro problema que se consideró en la consulta es que en ocasiones se desarrollan desviaciones a la normatividad, por interpretaciones equivocadas de su contenido o ineficiencia en los procesos, provocando problemas a los contribuyentes en la resolución de sus trámites.

Para resolver esta problemática se instituye el Programa de Prevención y Resolución de Problemas del Contribuyente, con este se busca una retroalimentación de criterios y la aportación de sugerencias y recomendaciones para su simplificación y mayor eficiencia. Este programa se sustenta en la obligación de la administración de proporcionar asistencia al contribuyente en los términos del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación.

De las 84 medidas adoptadas, 68 entraron en vigor a partir de julio: 39 en virtud del Decreto Presidencial firmado el 3 de julio, 23 mediante las modificaciones a la Resolución Miscelánea y seis conforme a resoluciones internas. Tres están en análisis por parte de la autoridad para ser instrumentadas y las dos restantes están sujetas a la decisión que adopte el H. Congreso de la Unión. (106).

La efectividad en los procedimientos simplificados podrá palparse en un lapso corto de tiempo. Sin embargo, el impacto real de todas estas reformas en la conciencia fiscal del contribuyente solo podrá conocerse llevando a cabo los estudios necesarios para obtener un indicador de los cambios en la misma.

Además, se deben iniciar estudios de acuerdo a la labor interinstitucional propuesta para poder integrar de una forma eficaz la educación fiscal

106.- Información consultada en el folleto editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de título "Simplificación Fiscal" julio 1987.

al proceso de enseñanza-aprendizaje que se lleva a cabo en las escuelas, para buscar que sea cubierta esta deficiencia.

Así como la administración se esfuerza por lograr el pago de las contribuciones, también debe buscarse con igual esfuerzo que no se produzcan deformaciones en la conciencia fiscal de las personas, evitando errores como la arbitrariedad en la ley y la voracidad fiscal.

Las impresiones negativas que se hayan dejado en las personas, ya sea por la ley o por quien aplicó dicha ley, difícilmente pueden ser borradas pero pueden atenuarse por medio de impresiones positivas que se den en la realidad, con lo que se disminuye el efecto de las anteriores. De esta forma, lo importante es que no se sigan produciendo impresiones negativas en los contribuyentes por problemas de la ley misma o de quien la aplica.

Para que el derecho pueda responder a una realidad y sea aplicable a ella debe, primero, conocerse dicha realidad desde sus orígenes y su evolución, esto es lo que dá valor al esfuerzo de llevar a cabo un foro de consulta popular.

Se ha buscado, con el derecho, resolver los problemas que presenta la hacienda pública, sin embargo, estos problemas habían sido tratados de manera totalmente apriorística, sin tener realmente en consideración como se daban estos problemas en la realidad, de aquí las formas tan diversas que se habían propuesto para resolverlos.

Otro punto importante a considerar es lo que se refiere al cumplimiento inexorable de la ley, si se quiere que el derecho fiscal se adapte a la realidad actual, la concepción de este enunciado debe ser más flexible, pero sin romper con los principios de equidad y legalidad. En este punto es aplicable el señalamiento de que se debe de estar al espíritu que revitaliza y no a la letra que mata.

Por otra parte, se debe buscar que el contribuyente no se sienta agobiado por los impuestos, pues cuando siente exceso en estos, como ejemplo; el impuesto sobre la renta, el contribuyente prefiere ganar menos a sentir que una mayor parte de su trabajo pasa a manos del Estado. Una forma de repartir la carga contributiva por medio del citado impuesto es que en el se tome en consideración los beneficios de la propiedad, esto es, se debe gravar más la renta derivada del capital. La propiedad confiere ventajas, ya que las rentas de esta son por lo general más permanentes que las del trabajo

y se obtienen con menor esfuerzo, pero teniendo cuidado de no descapitalizar a las pequeñas empresas. Sin embargo, los sectores económicamente fuertes son los que pueden ser asesorados para evitar legalmente el pago de los impuestos, en su totalidad o en parte.

La consulta popular puede ser uno de los medios para terminar con la carrera que se ha llevado a cabo entre la autoridad y los contribuyentes en la que estos buscan grietas en la ley a través de las cuales eludir su carga impositiva, y la autoridad cerrando esas grietas legislativas una vez que las detecta, para evitar que los contribuyentes tengan un escape al cumplimiento de sus obligaciones.

En el caso de uno de los problemas que adicionan complejidad al sistema impositivo, como son las exenciones de impuestos, deben evitarse lo más posible, pudiendo utilizar la administración otro tipo de estímulos como; cobrar una tasa menor en el impuesto, o que el contribuyente pueda optar por pagar sus impuestos por partes, con un mínimo de recargos o sin ellos. Un estímulo muy acertado ha sido el de que; en la importación de maquinaria se difiera el pago del impuesto. A pesar de que el país se encuentra en crisis este estímulo ha demostrado ser funcional y no hay ahorro en el pago del impuesto. Esta opción se presentó en las reformas al impuesto sobre la renta desde el ejercicio de 1984.

El sistema fiscal debe ser concebido racionalmente, y aplicado justamente. Actualmente la tendencia es de buscar reducir el número de impuestos para no agobiar al contribuyente con tantos, y concentrar la recaudación fiscal en un número menor de ellos, pero esto implica que pierdan sencillez. Al buscar la sencillez en el impuesto a través de la ley, se tienen que realisar equitativas detracciones mediante la inclusión de un gran número de disposiciones complicadas, que de no hacerse, por la sencillez de las leyes resultarían desiguales.

Otra cuestión de gran importancia, es que el poder público debe analizar previamente a la promulgación del derecho, el grado de posibilidad de obtener una reacción favorable en cuanto a las situaciones perseguidas. El pueblo no siempre aguantará las veleidades de sus gobernantes, por esta razón la ley debe ser acorde a las corrientes ideológicas y culturales que imperan en el momento histórico, esto es, a convicciones morales, éticas sociológicas, económicas y políticas, de no ser así, se vería disminuida

su autoridad y sus medios fracasarían irremisiblemente. Pero la actual ley impositiva, en parte, había hecho discrepar más la actitud del contribuyente de la ley, por no haber hecho auscultación de algún tipo antes de su expedición. El Foro de Consulta Nacional, posiblemente será un atenuante a esta situación. También dicha situación se ha dado porque la tendencia es a una mayor drasticidad para sancionar a quienes incumplen, pues se considera a cada contribuyente como un evasor en potencia.

En cuanto a las sanciones como un factor de reforzamiento de la conciencia fiscal, la idea de que a mayor drasticidad en las sanciones existe un mayor cumplimiento de la ley, debe ser desplazada totalmente, de otra forma no tendrá este carácter.

Se ha probado plenamente que aunque la intimidación puede tener algún resultado, sus efectos no son tan trascendentales como para cambiar el comportamiento fiscal de la persona. El Estado, más que crear nuevos tipos penales o aumentar las sanciones a los existentes, debe dirigir su acción a eliminar los factores que evitan o malforman el desarrollo de una sana conciencia fiscal.

Sin embargo, no se puede negar la posibilidad, pues la experiencia lo demuestra, de que siempre existirá alguien que quiera obtener un beneficio personal en detrimento del fisco, por lo que la administración requiere de mantener, en el orden jurídico, sanciones tales como el cobro coactivo, recargos, gastos de ejecución, multas, y aún para casos extremos, la privación de la libertad. Estas tienen el fin primordial de resarcir patrimonialmente al Estado, de los daños que le pueda ocasionar el contribuyente con su actitud.

Por esta razón, es que medios como el procedimiento económico coactivo, que permite hacer integralmente efectivo el cobro de lo adeudado, no pueden desaparecer del sistema financiero, pero también es cierto que a mayor conciencia fiscal disminuirá la frecuencia del uso de estos medios.

Margain señala: "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". Y continúa: "Por lo que toca a la pena privativa de libertad si se pretendiera im-

ponerse a todos los que son merecedores de ella, entonces todo el país tendría que convertirse en prisión" (107).

Como se puede ver, el sistema impositivo no es puramente técnico y mecanicista, sino también, tiene sentido ético, y el Estado que se esfuerce en desarrollar este sentido, verá disminuido el incumplimiento de los deberes contributivos.

Por esto, se deben respetar principios en el sistema financiero como el de comodidad, por lo que no es correcto, aún cuando se pretende que el fisco pueda disponer de recursos, el hecho de que se haya establecido para 1985, pagos provisionales en las aportaciones al seguro social.

3.- Los factores de la conciencia fiscal en la política fiscal.

Se ha mencionado que para que los factores que forman la conciencia fiscal del individuo funcionen realmente, es necesario que se desarrollen todos en su conjunto, esto es, su desarrollo debe ser armónico y coordinado de otra forma, la falta de uno no permite el desarrollo de los demás.

El desenvolvimiento de cada factor no puede ser aislado, la coordinación de estos debe ser llevada a cabo por la política fiscal. La política fiscal es base de la política de desarrollo del Estado, es decir, que integra la política económica. Una cuestión importante es que la política fiscal siempre debe estar respaldada por el derecho financiero. Así, puede entenderse a la política fiscal como el conjunto de instrumentos jurídicos con que cuenta el Estado para allegarse recursos.

Debe considerarse en ella los factores mencionados, ya que permitirán a la autoridad hacendaria establecer una política más apegada a la problemática que se presenta en la realidad, fuera de ficciones que lleven a tomar decisiones inmediatistas, con lo que solo se logra ir de tropiezo en tropiezo. Sin embargo, al parecer la autoridad ya se ha dado cuenta que solo conociendo directamente la problemática que se le presenta al contribuyente puede sanear deficiencias tanto administrativas como legales.

Tomando en consideración que la política no debe ser general para todo el país, sino poder adoptar las medidas que requieran cada uno de los sectores del país en particular, buscando el desarrollo regional tan requerido. Y es precisamente en esas regiones donde se deben buscar los factores

que no permiten el progreso o desarrollo adecuado, y para que mediante la política fiscal y económica se pueda sanear su situación.

Con el conocimiento de dichos factores se puede encontrar la mejor forma de realizar la política económica con auxilio de los impuestos, sin que sea necesario que se cambien a cada instante las figuras del sistema fiscal, o que por la voracidad del fisco se pisoteen las garantías jurídicas del contribuyente.

Puede lograrse mayor progreso con el respeto de los planes trazados por parte de las autoridades, evitando los sexenales y anuales cambios en dicha política.

Debe evitarse un problema que se presenta en la actualidad en dicha política, y que es, el hecho de que es progresiva en un área, pero regresiva en su conjunto, un ejemplo de esto es; por un lado al impuesto sobre la renta se le dá progresividad, lo que es un mecanismo de reajuste de la actividad económica de los particulares, pero por otra parte, la imposición indirecta sube, y por ser estos impuestos regresivos anulan el logro mencionado.

Ya se ha visto que el sistema impositivo no es puramente técnico, por lo que debe buscarse en la política fiscal desarrollar el elemento ético del mismo, y esto solo se puede lograr integrando a dicha política el estudio y aprovechamiento de los factores que intervienen en la formación de la conciencia fiscal.

Las soluciones a la problemática en un Estado se plantean a través de la política global o general (jurídica, económica, social y criminal entre otras).

En suma, la inclusión de los factores mencionados en el desarrollo de la política fiscal permitirá lograr una reforma fiscal que contribuya a atenuar las críticas tensiones entre los ciudadanos y la Hacienda. Esta será la mejor realización práctica de la pedagogía y de la psicología fiscal.

CONCLUSIONES.

1.- Es aplicable el término conciencia dentro de la materia fiscal, de igual forma que han sido aplicadas cuestiones específicas y lenguaje psicológico dentro de la esfera de la economía. De esta forma, se puede hablar de conciencia fiscal, entendida esta como: el proceso cultural de desarrollo que puede o no ser reflexivo, y que va a determinar la conducta, ideas y sentimientos de la persona frente al fenómeno contributivo, entendido este, como ese encuentro entre los particulares y el Estado, que tiene su base en la norma jurídica fiscal. Dicho proceso debe ser estudiado de acuerdo a las condiciones económicas, políticas y sociales particulares de cada país, y tomando en cuenta para su conocimiento aspectos tales como: desarrollar el estudio partiendo de una sólida base empírica unida a estudios psicológicos de carácter individual y colectivo a los nacionales de un Estado. Estos estudios pueden ser desde el punto de vista de cualquier escuela de las que existen dentro de la psicología moderna, en este trabajo se mostraron cuestiones básicas de las teorías; análisis experimental de la conducta, del psicoanálisis y de la psicología culturalista, que son aplicables a la determinación de la conciencia fiscal. Además, el aprovechamiento de las experiencias o conocimientos que sobre el particular se hayan logrado en otros países. La importancia de estos estudios radica en que si esta parte del proceso de desarrollo cultural, que es la conciencia fiscal, tiene un carácter positivo, se puede lograr con mayor facilidad que la actividad financiera del Estado tenga ese mismo sentido.

2.- En México, la conciencia fiscal de las personas es negativa, esto es, existen muy pocas personas que lleven a cabo sus obligaciones impositivas estando convencidas de que con ello contribuyen al desarrollo del país. Se puede ver este sentido, principalmente, en que el mexicano no acepta el tener que pagar al Estado una contribución sin que por ello reciba una contraprestación tangible. Este fenómeno de la conciencia fiscal negativa, es causal en sus orígenes, complejo en la comprensión de su desarrollo, y problemático en su solución. La causa se encuentra en la educación de las personas la comprensión de su desarrollo y sus posibles soluciones solo se pueden lograr a través de la realización de estudios interdisciplinarios, de las materias que podrían aportarlas, como son: social, psicológico, pedagógico

de ciencia de la comunicación y jurídico. Para la mejor comprensión de la causa, su estudio se ha dividido en este trabajo, de acuerdo a los factores que influyen en ella, así se habla de dos grupos de factores: uno, de factores directamente relacionados con el proceso de educación-aprendizaje, que comprende la educación en las escuelas y la impartición de educación fiscal; y el segundo, es el grupo de factores externos de aprendizaje que influyen indirectamente en la conciencia fiscal, y abarca factores económicos, políticos, culturales y jurídicos, tanto en su carácter de deformativos de la conciencia, como de reforzadores de esta. El desarrollo de estos dos grupos de factores debe ser paralelo e integral, para poder obtener resultados positivos en la formación de dicha conciencia.

3.- En el proceso de educación de las personas, por el Estado, se debe buscar no solo informar sino formar cívicamente a estas mismas, formación que es elemento necesario para poder fincar una educación fiscal. Para que el desarrollo de la conciencia fiscal de las personas sea positivo, se debe llevar a cabo una labor de educación fiscal, siendo esta la culminación de la educación cívica que debe de impartirse en las escuelas. Las bases pedagógicas necesarias para llevar a cabo la labor mencionada, que debe ser acorde a la realidad que se presenta, van a ser proporcionadas por la psicología pedagógica, mostrando nuevamente con esto la importancia de la realización de estudios interdisciplinarios, a través de estos estudios es como se podrá resolver la problemática acerca del contenido y del método para lograr los fines de la educación fiscal. La educación y la motivación en materia fiscal son igualmente importantes, y estas deben ser llevadas a cabo mediante una labor interinstitucional, basada en estudios interdisciplinarios, para que la relación dialéctica que debe establecerse entre la realidad social y las Instituciones del Estado pueda arrojar resultados positivos en la formación de conciencia fiscal. La labor interinstitucional propuesta en este trabajo, no solo tiene como fin el de buscar los elementos necesarios para la impartición de una adecuada educación fiscal, sino también el de conocer el impacto de esta educación, así como de cualquier otra acción que vaya dirigida a la conciencia fiscal del contribuyente. La labor interinstitucional que se propone es en base a órganos administrativos ya existentes y de acuerdo a la labor establecida para cada uno de ellos, por lo que no implica mayores gastos para llevarla a cabo.

4.- Es importante detectar los factores de condicionamiento social que deforman indirectamente la conciencia de los individuos con el fin de buscar contrarrestar sus efectos. Deben eliminarse, lo más posible, esas situaciones o circunstancias, económicas, políticas, culturales y jurídicas, que hacen que se presenten divergencias en el medio social, resultando ser factores nocivos para la formación de la conciencia, no solo fiscal sino social de los individuos. Importando principalmente los jurídicos, en los que se ha cubierto los mecanismos de aspecto formal y económico de la contribución pero no así, lo que puede denominarse la parte psicológica de la misma, que también es de gran importancia. Esta es la formación de factores de reforzamiento de la conciencia fiscal.

5.- En la actualidad la autoridad hacendaria, a través de la reforma fiscal, a tomado decisiones de importancia para el desarrollo de una conciencia fiscal más positiva. Medidas como la de realizar el Foro de Consulta Nacional de donde se desprendieron cambios de carácter administrativo como legislativo, hacen que el encuentro entre fisco y contribuyente se estreche y por lo tanto se puede encontrar mayor disponibilidad por parte del contribuyente a realizar sus obligaciones contributivas, pues ya se toma en consideración su participación en las decisiones de la autoridad en cuestiones fiscales. Este es un principio acertado si realmente se busca crear, a futuro, una conciencia fiscal positiva en la ciudadanía. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer en el desarrollo de los demás factores que inciden en la formación de dicha conciencia, y es a la autoridad hacendaria a quien corresponde realizar este esfuerzo.

6.- El estudio y desarrollo integral de los factores que determinan el desarrollo de la conciencia fiscal, debe integrarse a la parte ética del sistema impositivo, dentro de la política fiscal del país. Ya que de la relación dialéctica de dicha política con la realidad depende en gran medida el saneamiento del sistema financiero del país. Lograr una conciencia fiscal más positiva por parte del contribuyente, ayudará a que los programas propuestos en dicha política tengan más posibilidades de realización, y por lo tanto serán más eficaces. Pero al mismo tiempo, sin perder de vista que es solo a través de esta política fiscal que se puede llevar a cabo un cambio en la conciencia fiscal del contribuyente.

7.- Existe la necesidad social de implantar un proceso de desarrollo de la conciencia fiscal de los individuos, acorde a las necesidades del país apegando más la conducta de las personas a los ideales de la sociedad, que son: la paz, la seguridad y la justicia. El lograr atenuar las tensiones entre los ciudadanos y la hacienda pública por medio del estudio de los factores antes mencionados, sería uno de los más grandes logros tanto de la pedagogía, como de la psicología financiera.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Briseño Sierra, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal". México D.F. Ed. Antigua Librería Robredo. 1964.
- 2.- Cortina, Alfonso. "Obligación tributaria y su causa". México D.F. Ed. Porrúa. 1976.
- 3.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Variedades Continental. Barcelona, España. Ed. FOTO-REPRO, S.A. Tomo III. 1974.
- 4.- Diccionario Larousse de la Lengua Española, por Ramón Garfía Pelayo y Gross. Ed. Larousse. México D.F. 1980.
- 5.- Durkheim, Emilio. "Educación y sociología". Buenos Aires Argentina. Ed. Schapire. 1974.
- 6.- Echegaray, Eduardo de. "Diccionario General Etimológico de la Lengua Española" Madrid, España. Ed. José María Faquinetto. Tomo II. 1889.
- 7.- Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea - Americana. Madrid España. Ed. ESPASA-CALPE, S.A. Tomo XIV. 1974.
- 8.- Enciclopedia Universal Sopena. Madrid, España. Ed. Ramón Sopena, S.A. Tomo III. 1980.
- 9.- Freire, Paulo. "Pedagogía del oprimido". México, D.F. Ed. Siglo XXI. 1973.
- 10.- Houchon, Guy. "Psicología del fraude fiscal". México, D.F. Ed. Ediciones Botas. 1964.
- 11.- Leontiev, A. N. "El hombre y la cultura". México D.F. Ed. Juan Grijalvo Editor. Colección 70. 1973.
- 12.- Marcuse, Herbert., y otros. "La nueva imagen del hombre". Buenos Aires, Argentina. Ed. Rodolfo Alonso Editor. 1975.
- 13.- Margain Manatou, Emilio. "Nociones de política fiscal". México, S.L.P. Ed. U. Petosina U.A.S.L.P. 1980.
- 14.- Martín Oviedo, J. M. "Lecturas de psicología financiera". Madrid, España. Ed. de Derecho Financiero. 1973.

- 15.- Martínez López, Luis. "Derecho fiscal mexicano". México D.F. Eds. Contables y Administrativas. 1976.
- 16.- Marx, Carlos., Engels, Federico. "La ideología alemana". Montevideo, Uruguay. Ed. Pueblos Unidos. 1968.
- 17.- Monlau, Pedro Felipe. "Diccionario Etimológico". Madrid, España. Ed. Aribau. 1881.
- 18.- Mescovici, S. "El hombre en interacción. Máquina de responder o discurrir". Barcelona, España. Ed. Planeta, Introducción a la Psicología Social. Volumen I. 1975.
- 19.- Rivera Aragón, Sofía. "El estereotipo del político mexicano". Tesis. Fac. de Psicología U.N.A.M. 1983.
- 20.- Schmölders, Günter., y otros. "Problemas de Psicología Financiera". Madrid, España. Ed. de Derecho Financiero. 1965.
- 21.- Skinner, B. Frederic. "Ciencia y conducta humana". Barcelona España. Ed. Labor. 1977.
- 22.- -----. "Contingencias de reforzamiento". México D.F. Ed. Trillas. 1979.
- 23.- -----. "Tecnología de la enseñanza". Barcelona, España. Ed. Labor. 1970.
- 24.- Teffler, Alvin. "La tercera ola". México D.F. Ed. Compañía Editora, S.A. 1981.

HEMEROGRAFIA.

- 1.- Cosciani, Cesare. "El impacto de la inflación en la tributación". Guadalajara, Jalisco. México. Trimestre Fiscal. año II. número 8. 1980.
- 2.- De la Madrid Hurtado, Miguel. "México exige una revolución educativa". Excelsior (el periódico de la vida nacional). México, D.F. pagu. 1, 10A, 12A, 13A, y 15A. julio 5. 1984.

- 3.- Rapoport, Manuel. "El cobro de la deuda tributaria.-Políticas y problemas administrativos". México D.F. Investigación Fiscal. n. 31. S.H.C.F. 1968.
- 4.- Rodríguez Parada, Gerardo. "La política fiscal y la psicología del causante". México Estado de México. Revista del Tribunal Fiscal del Edo. de México. año II. num. 5. 1978.
- 5.- Rodríguez Rocha, Manuel. "Comentarios a la transformación de la gestación tributaria mexicana". México D.F. Investigación Fiscal. 2a. época. número 4. julio-agosto 1982.
- 6.- Rueda Heduán, Iván. "La educación tributaria en México". México D.F. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. 1967.
- 7.- Sainz de Bujanda. "La educación tributaria". México D.F. Tercero y quinto números extraordinarios de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 1967.
- 8.- Silva Meza, Juan. "La mentalidad fiscal y las sanciones por incumplimiento de los deberes tributarios". Revista Cardinal. año 5. número 29. pags. 35 y 36. México. D.F. 1982.
- 9.- Turrent Díaz, Eduardo. "La proliferación de los estímulos tributarios. Evaluación crítica". México D.F. El trimestre económico. Volumen XLVII. número 185. enero-marzo 1980.

LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Fiscal de la Federación.
- 3.- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.
- 4.- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- 5.- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- 6.- Ley de Nacionalidad y Naturalización.

- 7.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- 9.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- 10.- Manual General de Organización 1986. S.H.C.P.