

# UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA DE ADMINISTRACION, CONTABILIDAD Y ECONOMIA



## "SUGERENCIAS PARA UNA MEJOR CONTRIBUCION FISCAL EN MEXICO"

**SEMINARIO DE INVESTIGACION**

que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN CONTADURIA**

presenta:

**VICTOR MARLON BRAVO ALCALA**

**JESUS DIAZ GARCIA**

**JUAN CARLOS GOMEZ ALVAREZ**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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.

## INDICE.

	PAG.
INTRODUCCION.	
I. LAS CONTRIBUCIONES EN MEXICO.	1
1.- ¿Qué son las contribuciones?	2
2.- Tipos de Contribuciones.	4
3.- El por qué de las Contribuciones.	26
4.- Fundamentación legal.	27
II. ANTECEDENTES HISTORICOS.	33
1.- Epoca del tributo.	33
2.- Epoca del impuesto.	39
3.- Epoca de la contribución.	42
III. EL MEXICANO FRENTE A LAS CONTRIBUCIONES.	46
1.- Idiosincracia del Mexicano.	46
2.- Algunas opiniones populares vs las contribuciones.	52
IV. SUGERENCIAS PROFESIONALES.	55
1.- Estructura Impositiva Actual.	55
2.- Asistencia al Contribuyente.	56
3.- Padrón Fiscal Actualizado.	57
4.- Algunas notas sobre la Corrupción.	59
5.- Programa Educativo de Concientización Fiscal.	61
6.- El Presupuesto de la Administración Tributaria.	62
7.- Programa de Fiscalización Permanente.	63

	PAG.
8.- Auditorías Fiscales Constantes.	65
9.- Descentralización de la Actividad Tributaria.	67
10.- Contribuyentes Menores.	69
11.- Núcleos de Población Pequeños.	70
12.- Dictamen Fiscal.	71
13.- Derechos, Productos y Aprovechamientos.	72
14.- Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	73
V. CONCLUSIONES.	76
ANEXO 1	80
ANEXO 2	81
ANEXO 3	82
ANEXO 4	83
ANEXO 5	84
BIBLIOGRAFIA.	85

## INTRODUCCION

Nuestro trabajo realizado en el Seminario de Investigación giró en -  
derredor del aspecto Fiscal; tópicu muy importante en nuestra profesión:-  
La Contaduría.

De nuestra experiencia en la Administración Fiscal Regional de Occi\_  
dente, como prestadores del Servicio Social, surgieron algunas propuestas  
u opiniones para tratar de contribuir en una pequeña parte en las solucio\_  
nes que atañen a nuestro México.

Del cúmulo de experiencias e inquietudes surgió nuestro tema de in\_  
vestigación, el cual intitulamos: Sugerencias para una mejor contribución  
fiscal en México. De ningún modo pretendemos que con estas "sugerencias"-  
se modifique radicalmente la realidad de nuestro País; tampoco pretende\_  
mos inventar la panacea para los males de México. Lo único que hemos "pre\_  
tendido" es aportar algunas ideas acerca de una mejor contribución Fiscal  
en este País y tratar de explicar lo que son las contribuciones y para --  
que deben ser destinadas; tratando de inducir al lector de la importancia  
del "contribuir" para el desarrollo de México.

Este trabajo de investigación lo hemos dividido en cinco capítulos:-

- Las Contribuciones en México,
- Los Antecedentes históricos,
- El Mexicano frente a las Contribuciones,
- Las Sugerencias Profesionales, y,
- Conclusiones.

En el Capítulo Primero hemos analizado las diferentes definiciones--  
de contribuciones, los tipos en base a las diferentes clasificaciones; el  
porqué de la existencia del contribuir y la fundamentación legal en nues

tro País en cuanto a las contribuciones.

En el Capítulo Segundo nos avocamos a la historia de las Contribuciones en México. En este capítulo hicimos una división arbitraria en cuanto que han existido tres épocas delimitadas por el sistema de Gobierno imperante en cada una de esas tres épocas. Tenemos que destacar que nosotros sólo mostramos una ínfima parte de este devenir, puesto que la historia y su correspondiente bibliografía es muy abundante.

En el Capítulo Tercero se trabajó en la idiosincracia del mexicano y su forma muy "sui generis" de actuar. Esto ha motivado al ciudadano mexicano a expresar que las contribuciones son excesivas; que el Estado es un ladrón y un derrochador. Si es válido o no, sólo nos encontramos con una realidad y esa realidad y su correspondiente modificación está en manos de la ciudadanía, pero la cual debe buscar soluciones "mexicanas".

Nuestras Sugerencias Profesionales ocupan el Capítulo Cuarto. Entre las propuestas en este trabajo tenemos:

- Nuestra estructura impositiva actual,
- La asistencia al contribuyente,
- El Padrón Fiscal actualizado,
- Algo sobre la corrupción,
- El Programa Educativo de concientización Fiscal,
- El Presupuesto de la Administración Tributaria,
- El Programa de Fiscalización Permanente,
- Las auditorías Fiscales,
- La descentralización de la actividad tributaria,
- Los Contribuyentes Menores,
- Los núcleos de población escasa,
- El Dictamen Fiscal,

- Algo sobre Derechos, Productos y Aprovechamientos, y,
- Algunas notas sobre el personal de la S.H.C.P.

Por último plasmamos las consecuencias obtenidas de este trabajo de investigación.

Hemos de advertir de las carencias y deficiencias que en un momento dado pueda encontrar el amable lector; sobre todo en cuanto a algunas -- partes históricas o de estudios psicológicos, pero creemos que será de -- gran utilidad en la organización del estudio de las contribuciones y so -- bre todo en el dar a conocer ideas para mejorar la Recaudación fiscal.

Aclaremos también que nuestros datos estadísticos, como del Presu -- puesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos son del año de -- 1984, por lo que puede haber variaciones en los años venideros.

Dispongámonos entonces a la lectura de esta investigación.

## 1.- LAS CONTRIBUCIONES EN MEXICO.

El hombre siempre ha tendido a vivir en sociedad como resultado de su naturaleza sociable.

La sociabilidad es parte de la esencia del ser humano, ya que la convivencia con otros hombres es un medio que tiene para desarrollar las de más características propias de su ser.

De la necesidad de vivir en sociedad se van a derivar todas las instituciones sociales.

El Estado es consecuencia de la vida en sociedad del hombre. Dentro del Estado aparece como coordinador del mismo la autoridad o gobierno; -- por lo tanto, el gobierno deriva su existencia de la naturaleza social -- del hombre.

Desde las formas más simples de asociación, siempre uno de los miembros o un grupo de ellos ejerció la autoridad. En la familia fue el padre (patriarcado) o la madre (matriarcado) y en todas las formas de vida de comunidad o comunitaria se encuentra la existencia de una autoridad que coordina la vida social de un grupo de seres humanos. Actualmente a esa autoridad se le conoce con el nombre de gobierno, que se identifica con la palabra Estado en sentido estricto, pues Estado en sentido amplio implica al gobierno, el territorio, la población y los fines de la comunidad.

La autoridad, gobierno o Estado en sentido estricto, desde el punto de vista sociológico, es consecuencia, según el economista inglés Adam -- Smith (1), de la división del trabajo.

1) Smith, Adam. "Investigaciones de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones". Vol. III, (Libro V), Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1955, p. 8 a 12.



Dice Smith que los depositarios de la seguridad y defensa del grupo en las sociedades atrasadas eran los mismos miembros que en determinados momentos de urgencia dejaban el arado o sus ocupaciones habituales y tomaban la lanza. Y cuando el conflicto había terminado regresaban a sus labores cotidianas.

Los encargados de impartir justicia lo hacían en sus ratos libres y trabajaban en otros haberes para obtener ingresos y poder subsistir.

Tanto la defensa, el mantenimiento del orden y la impartición de la justicia eran ejercidas por ciudadanos, que en sus ratos libres o cuando la situación lo ameritaba, abandonaban sus ocupaciones habituales y se dedicaban a impartir justicia o repeler alguna agresión del enemigo.

Cuando la sociedad se volvió más compleja fue necesario que algunos ciudadanos se dedicaran de tiempo completo a impartir justicia a la comunidad y a garantizar su seguridad y paz entre los miembros de la comunidad, de esa manera surge la necesidad de proporcionarles los ingresos necesarios para que puedan vivir y a la vez llevar adelante las funciones de jueces, soldados o policías de tiempo completo.

Es decir, el gobierno surge como consecuencia de la división del trabajo, en la que ciertos ciudadanos tienen la función de impartir justicia y garantizar la paz en una comunidad, y la comunidad debe proporcionarles en cambio recursos para que puedan subsistir.

Existen en la actualidad varias teorías que difieren de la tesis de Smith, tanto en la justificación de la existencia del Estado como en sus funciones. Nosotros sí coincidimos en la opinión de que eso fue el nacimiento de las contribuciones en donde la comunidad tuvo que proporcionar los recursos necesarios para los jueces y guardianes del orden.

1.- ¿Qué son las contribuciones?

En nuestro país, México, posiblemente las contribuciones se hayan -- originado de la misma forma enunciada en líneas anteriores, pero el análisis de la evolución de las contribuciones en México lo efectuamos en el Capítulo II de esta tesis, siendo importante el encontrar una definición de lo que son las contribuciones.

En nuestra Constitución, leyes, reglamentos y códigos vigentes a -- 1984 no existe una definición precisa del término contribuciones, solamente es mencionado.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos define, de manera sencilla, a las contribuciones como la cuota que se debe pagar al Estado para satisfacer las cargas de este último.

Este concepto realmente no aporta nada en cuanto que no menciona --- quienes están obligados, la manera en que se contribuirá, el objeto de la contribución, etc.

Etimológicamente, la palabra contribuciones, viene del vocablo "con\_tribuere", el cual a su vez se deriva de "cum" que significa "con" y de "tribuere" que equivale a "dar"; es decir "contribuere" significa dar con otros o ayudar concurriendo con otros a algún fin.

Para el jurista italiano Giuliani Fonrouge las contribuciones son -- "una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho". (2)

Semánticamente el término que nos ocupa, "contribuciones supone una conciencia social y un sentido de responsabilidad para aportar en forma voluntaria a los gobiernos lo necesario para cubrir los gastos de estos.

En cambio los términos "impuestos" y "tributos" llevan implícitas -- las características de extracción de riqueza de un grupo de individuos a otros a través de diferentes medios.

Como definición personal podemos decir que las contribuciones son: - Las prestaciones obligatorias, establecidas en ley, a las personas físicas y morales que obtengan ingresos de fuentes de riqueza ubicadas en -- territorio nacional y siendo el fin de esto el satisfacer las necesidades de la comunidad nacional.

Aclaremos que las personas físicas o morales pueden ser mexicanas o extranjeras, pero siempre teniendo los ingresos provenientes de fuentes - de riqueza ubicadas en México.

## 2.- Tipos de Contribuciones.

El Código Fiscal de la Federación vigente a 1984, en su artículo 2o. clasifica a las contribuciones en:

- Impuestos,
- Aportaciones de seguridad social, y,
- Derechos.

Antes de definir cada una de estas contribuciones, es necesario ---- aclarar que las Aportaciones de seguridad social, en sentido estricto, no son contribuciones fiscales, sino parafiscales o exacciones parafiscales.

La expresión contribuciones parafiscales traduce una situación de -- lateralidad o paralelismo a los procedimientos que el Estado usa para el cobro de los tributos.

Valdés Costa (3) dice al respecto "Estamos frente a una actividad --  
3) Valdés Costa, Ramón. Curso de Derecho Tributario, I, Montevideo, 1970.

financiera que no es del Estado, pero tampoco es privada, ya que cumple - fines generales, previstos frecuentemente en las Constituciones y está -- organizada libre y unilateralmente por el Estado..."

Concretando se puede afirmar que las contribuciones parafiscales no tienen por objeto proporcionar al Estado recursos para que satisfaga los gastos públicos, sino que tiene consagrado un fin en beneficio de una persona jurídica, distinta del Estado, encargado de la prestación de un servicio público destinado específicamente a favor de los trabajadores y sus beneficiarios; siendo en cambio que los fines de las contribuciones es -- satisfacer los gastos públicos. Esto es precisamente lo que debe entenderse de cuando se habla de fines parafiscales, esto es, que son fines para -- ellos, pero no fiscales.

Su clasificación como contribución propiamente dicha se debió muy -- posiblemente a darle el carácter formal de contribución, aunque no se destina a satisfacer el gasto público.

Ahora bien, el artículo 2o. del Código Fiscal nos define cada una de las contribuciones de la forma siguiente:

La fracción primera define a los impuestos como:

"Las contribuciones en ley que deben pagar las personas físicas y -- morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo".

La fracción segunda define a las aportaciones de seguridad social -- como:

"Las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son -- substituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se --

beneficien en forma especial por los servicios de seguridad social - proporcionados por el mismo Estado".

El citado artículo, en su fracción tercera nos define a los derechos como:

"Las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación".

El Estado Mexicano, sin embargo, no sólo obtiene sus ingresos de las contribuciones, sino que también percibe otros ingresos provenientes de - otros conceptos.

Todos y cada uno de los renglones por los cuales la Federación va a percibir ingresos se encuentran enumerados en la llamada Ley de Ingresos de la Federación, la cual señala los renglones de ingresos y son las leyes específicas las que delinear completamente todos los aspectos de los tributos.

La Ley de Ingresos de la Federación tiene carácter temporal, en cuanto que se expide para un ejercicio fiscal que se inicia el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Ahora bien, la actividad tributaria del Estado se lleva a cabo por medio de dos importantes preceptos:

- La Ley de Ingresos de la Federación, y,
- El Presupuesto de Egresos de la Federación.

Todo esto conlleva a algo muy importante y que es el aspecto económico en la vida productiva de la nación.

Efectivamente el Estado ha participado activamente en la creación de empresas, las cuales han proporcionado empleo a muchos mexicanos.

Es muy discutido el hecho de que el Estado participe tan activamente

en la economía nacional. Por nuestra parte, no discutiremos si es benéfico o no; el caso es que se ha notado la presencia del Estado en la economía mexicana y que a corto plazo se ha solucionado el problema de empleo, creación de empresas, etc.

Para tener una noción de los diferentes rubros de ingresos que maneja la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984 - procedemos a transcribirlos, entre ellos se encuentran las contribuciones, tema de nuestra investigación.

#### I.- IMPUESTOS:

- 1.- Impuesto sobre la renta.
- 2.- Impuesto al valor agregado.
- 3.- Impuesto especial sobre producción y servicios.
- 4.- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.
- 5.- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- 6.- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- 7.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- 8.- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.
- 9.- Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.
- 10.- Impuestos al comercio exterior:
  - A.- A la importación.
  - B.- A la exportación.

#### II.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL:

- 1.- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patronos, -- para el fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 2.- Cuotas para el Seguro Social a cargo de patronos y trabajadores.
- 3.- Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de -- los trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
- 4.- Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas -- Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

### III.- DERECHOS:

- 1.- Por la prestación de servicios que correspondan a funciones de - derecho público.
- 2.- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.

### IV.- CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSA - DAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION O -- PAGO.

### V.- ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES.

### VI.- PRODUCTOS:

- 1.- Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho -- público.
- 2.- Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del - dominio privado.
  - A.- Explotación de tierras y aguas.
  - B.- Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.
  - C.- Enajenación de bienes:

a) Muebles.

b) Inmuebles.

D.- Intereses de valores, créditos u bonos.

E.- Utilidades:

a) De organismos descentralizados y de empresas de participación estatal.

b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

c) De Pronósticos Deportivos.

F.- Otros.

#### VII.- APROVECHAMIENTOS:

1.- Multas.

2.- Indemnizaciones.

3.- Reintegros.

A.- Sostenimiento de las escuelas Artículo 123.

B.- Servicio de vigilancia forestal.

C.- Inspección, vigilancia y verificación de empresas productoras de cerveza.

D.- Otros.

4.- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de -- leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.

5.- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de -- leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.

6.- Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el - servicio del sistema escolar federalizado.



- 7.- Cooperación del Departamento del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
- 8.- Cooperación de los Gobiernos de los Estados y Municipios y de particulares para obras de irrigación, agua potable, alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.
- 9.- 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos, y otros destinados a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 10.- Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.
- 11.- Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- 12.- Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
- 13.- Aportaciones de contratistas de obras públicas.
- 14.- Destinados al fondo forestal.
  - A.- Cuotas de reforestación.
  - B.- Multas forestales.
  - C.- Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.
  - D.- Otros conceptos.
- 15.- Hospitales Militares.
- 16.- Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.
- 17.- Remanentes de precios de venta de azúcar, mieles incristalizables, alcohol y cabezas y colas, realizadas por Azúcar, S.A. de C.V.
- 18.- Recuperaciones de capital.

- A.- Fondos entregados en fideicomiso en favor de entidades federativas y empresas públicas.
- B.- Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.
- C.- Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.
- D.- Otros.

#### VIII.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:

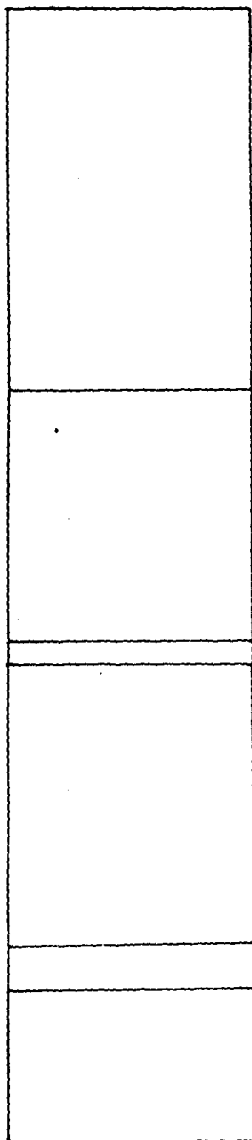
- 1.- Emisiones de valores.
  - A.- Internas.
  - B.- Externas.
- 2.- Otros financiamientos.
  - A.- Para el Gobierno Federal.
  - B.- Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
  - C.- Otros.

#### IX.- OTROS INGRESOS:

- 1.- De organismos descentralizados.
- 2.- De empresas de participación estatal.
- 3.- Financiamiento de Organismos y Empresas de Participación Estatal.

En las hojas siguientes podremos apreciar las gráficas de los ingresos y egresos de la Federación para el año de 1961. En base a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y los cuales hemos expresado en porcentajes, de tal forma que es más comprensible y explicativo.

100.00%



33.00% OTROS INGRESOS.

23.00% INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.

1.40% ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES, PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS Y CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LOS IMPUESTOS, APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHOS Y QUE FUERON CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION O PAGO.

24.00% IMPUESTOS.

3.40% APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

15.20% DERECHOS.

FUENTE: LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1984.



APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

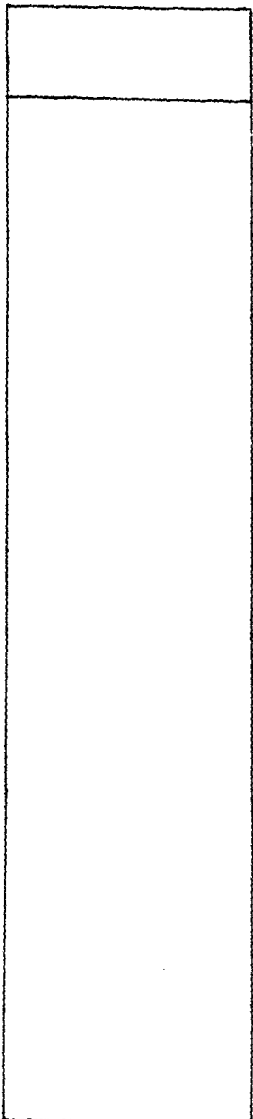
14

8.00% CUOTAS PARA EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO A CARGO DE LOS CITADOS TRABAJADORES.

92.00% CUOTAS PARA EL SEGURO SOCIAL A CARGO DE PATRONES Y TRABAJADORES.

FUENTE: LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1984.

100.00%



PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS, ACCESORIOS DE LAS  
CONTRIBUCIONES, CONTRIBUCIONES CAUSADAS EN E--  
JERCICIOS FISCALES ANTERIORES (AUN SIN LIQUIDAR).

15

18.00% ACCESORIOS DE LAS CONTRIBU-  
CIONES.

25.40% APROVECHAMIENTOS.

0.60% CONTRIBUCIONES CAUSADAS EN  
EJERCICIOS FISCALES ANTE--  
RIORES Y QUE SE ENCUENTRAN  
PENDIENTES DE LIQUIDACION  
O PAGO.

100.00%

56.00% PRODUCTOS.

FUENTE: LEY DE INGRESOS DE LA FEDERA-  
CION PARA EL EJERCICIO FISCAL  
DE 1984.



100.00%


15.00% DE EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

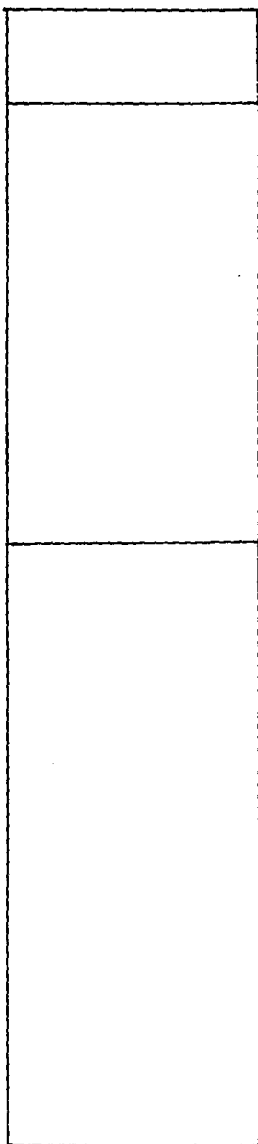
5.00% FINANCIAMIENTO DE ORGANISMOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

80.00% DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

FUENTE: LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1984.



100.00%



7.00% PARTICIPACIONES A ESTADOS  
Y MUNICIPIOS Y ESTIMULOS  
FISCALES.

37.00% SERVICIO DE LA DEUDA.

56.00% GASTO PROGRAMABLE.

FUENTE: SECRETARIA DE PROGRAMACION )  
PRESUPUESTO.

PARTIDAS QUE INTEGRAN EL GASTO PROGRAMABLE PARA EL  
 EJERCICIO FISCAL DE 1984.

19

100.00%


8.00% SECTOR INDUSTRIAL.

6.00% SECTOR ADMINISTRATIVO.

9.00% DESARROLLO RURAL.

4.00% DESARROLLO REGIONAL Y  
ECOLOGIA.

2.00% PESCA.

9.00% ABASTO.

13.00% EDUCACION.

11.00% SALUD Y SEGURIDAD.

10.00% COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

0.20% TURISMO.

2.80% PROGRAMA DE EMPLEO.

25.00% SECTOR DE ENERGETICOS.

FUENTE: SECRETARIA DE PROGRAMACION Y  
PRESUPUESTO.

A partir de las gráficas anteriores podemos obtener varias conclusiones, las cuales son las siguientes:

- 1.- Las contribuciones que nos establece el Código Fiscal de la Federación representan el 42.6% del total de ingresos para el Ejercicio Fiscal de 1984.
- 2.- El impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto especial sobre producción y servicios y los impuestos al comercio exterior representan el 97.5% de los impuestos; siendo los más importantes el impuesto sobre la renta y el del valor agregado, con una contribución porcentual del 40% y 28% respectivamente, del total de impuestos.
- 3.- Dentro de las aportaciones de seguridad social, las cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores representan el 92%.
- 4.- Los derechos representan el 15.20% del total de ingresos, siendo la partida más importante la proveniente del uso y aprovechamiento de bienes del dominio público, de tal forma que representan el 97% de los derechos.
- 5.- En el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1984, el 56% corresponde al gasto programable y que junto al 7% de participaciones a Estados, Municipios y estímulos fiscales nos indica que el 63% no es para pagar deuda.
- 6.- Dentro del gasto programable para 1984, el 25% se destina para el sector de energéticos, por la importancia capital que esto representa para el País.
- 7.- Otros sectores beneficiados son el Educativo, Salud y Seguridad y Comunicaciones y transportes: con un 13, 11 y 10% respectivamente.

mente.

Dentro de las contribuciones el rubro más importante es sin duda el correspondiente a los impuestos: los cuales representan el 56.00% de las contribuciones y el 24.00% del total de ingresos de la Federación para 1984.

Por estas razones es conveniente hacer un breve análisis de los impuestos, sobre todo en lo que concierne a su naturaleza.

En cuanto a la definición de los impuestos, para efectos de nuestra investigación, consideramos la que nos proporciona el Código Fiscal de la Federación vigente a 1984 y que ya hemos transcrito.

En cuanto a la naturaleza de los impuestos existen los llamados Principios Superiores y que norman precisamente a la naturaleza impositiva.

Estos Principios son máximas o verdades universales de derecho que han servido para orientar a las leyes.

Como obligación es necesario mencionar que Adam Smith, en su libro "La Riqueza de las Naciones", dedicó una parte al estudio de los impuestos y formuló cuatro grandes principios fundamentales de la tributación, que por su acierto continúan comentándose e inspirando a las legislaciones modernas.

Estos principios son los siguientes:

- Justicia,
- Certidumbre,
- Comodidad, y,
- Economía.

1.- Principio de justicia. - Escribió Adam Smith que "los subditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en -

proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o menosprecio de esa máxima depende lo que se llama la -- equidad o falta de equidad de los impuestos". (4)

Las Constituciones mexicanas, particularmente las de 1857 y 1917 proclaman este principio de justicia cuando exigen que los mexicanos contribuyamos a los gastos públicos de la manera PROPORCIONAL y EQUITATIVA que establezcan o que dispongan las leyes (Art. 31, IV).

El Principio de justicia se desenvuelve en dos subprincipios: el de la generalidad y el de la uniformidad.

El principio de la generalidad exige que paguen impuestos todas -- aquellas personas que se encuentren comprendidas dentro de lo establecido en las leyes y que no dejen de pagarlos quienes se comprendan en ellas. - En este caso no se vulnera el que se concedan exenciones subjetivas u ob-- jetivas en las leyes tributarias ni tampoco a quienes carecen de capaci-- dad contributiva. En otras palabras la generalidad significa que todos -- los habitantes del país con capacidad contributiva deben pagar los impues-- tos en los términos de ley. Esto concierne tanto a nacionales como a los-- extranjeros residentes o no en México, pero teniendo en nuestro País bie-- nes o fuente de riqueza que les produzcan un ingreso.

El subprincipio de la uniformidad proclama la igualdad de todos fren-- te al impuesto. Esa igualdad requiere que todos contribuyan a los gastos-- públicos de acuerdo con su capacidad contributiva, de tal manera que a -- mayor capacidad contributiva la aportación será mayor.

4) Adam Smith, La Riqueza de las Naciones, Aguilar, Madrid, 1956, página-- 684.

2.- Principio de certidumbre.- Adam Smith escribió que "el impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario. - La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagarse debe ser clara y patente para el contribuyente y para cualquier otra persona. Cuando esto no ocurre, todos los que están sujetos al impuesto se encuentran más o menos a merced del recaudador, que puede recargar al contribuyente que a él le molesta o arrancarle por medio del miedo a tal recargo algún regalo o propina. La inseguridad del impuesto estimula toda insolencia y favorece la corrupción de una categoría de personas que son por naturaleza impopulares, incluso cuando no son insolentes o corrompidos. La certeza de lo que cada individuo debe pagar en cuestión de impuestos es asunto de importancia tal que yo creo, y lo prueba la experiencia de todas las naciones, que la importancia de un notable grado de desigualdad no es un mal tan grande como la de un grado pequeñísimo de incertidumbre". (5)

Este principio se puede desarrollar en la siguiente forma:

- 1.- Las leyes tributarias deben ser redactadas claramente, de manera que sean comprensibles para todos; no deben contener fórmulas -- ambiguas e imprecisas.
- 2.- Los contribuyentes deben tener los medios de conocer fácilmente las leyes, reglamentos, circulares, etc. que les afecten.

A este respecto debe decirse que en México, durante los últimos años, se ha procurado cumplir con el principio de certidumbre, pues existe toda una actividad administrativa y editorial, dedicada por la SHCP, a través de las direcciones de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP que realizan una campaña permanente

5) Estradi, Lufgi, Principios de Hacienda Pública, México, 1948, p. 144.

para que los contribuyentes entiendan y cumplan con sus obligaciones tributarias.

- 3.- Debe precisarse si se trata de un impuesto federal, local o municipal.
- 4.- La Administración debe ser imparcial en el establecimiento del impuesto.

3.- Principio de Comodidad.- Adam Smith lo formula en la siguiente forma: "Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en las que es más probable que convenga su pago al contribuyente. Un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas, pagadero en el tiempo que, por lo general, se pagan dichas rentas, se recauda precisamente cuando es más conveniente el pago para el contribuyente o cuando es más probable que disponga de los medios para pagarlo. Los impuestos sobre géneros perecederos, como son los artículos de lujo, los paga en último término el consumidor y, por lo general, en una forma que es muy conveniente para él. Los paga poco a poco y a medida que compra los géneros. Como está en libertad de comprarlos o no, a su voluntad, si esos impuestos le ocasionan inconvenientes es por su propia falta". (6)

Es decir que no ha de recaudarse de una sola vez, sino fraccionando; no ha de cobrarse antes de la actividad productiva, sino después, etc.

4.- Principio de la Economía.- "Los impuestos -dice Adam Smith-, pueden sacar o impedir que entre en los bolsillos de la población, una cantidad mucho mayor que la que hacen ingresar en el tesoro público, y eso de-

6) Smith, Adam, La Riqueza de las Naciones, páginas 684-85.

las cuatro maneras siguientes:

"Primera: el cobro del impuesto puede exigir un gran número de funcionarios, cuyos salarios pueden consumir la mayor parte del producto de aquél, y cuyos gajes pueden suponer otro impuesto adicional para la población.

"Segunda: puede constituir un obstáculo para las actividades de la población y desalentar a esta para que no se dedique a determinadas ramas del negocio que podrían dar sustento y ocupación a grandes sectores. Al mismo tiempo que obliga a la población a realizar un pago, puede de ese modo disminuir, y quizá destruir totalmente, algunas de las fuentes que le permitirían hacerlo con mayor holgura.

"Tercera: los embargos y demás castigos en que incurren los individuos que intentan sin éxito esquivar el impuesto, puede constituir con -- frecuencia la ruina de los mismos, acabando de ese modo con el beneficio que podría producir a la comunidad la inversión de sus capitales. Un impuesto mal meditado ofrece una gran tentación de evadirlo.

"Cuarta: al someter a las gentes a las visitas frecuentes y a los -- registros odiosos de los recaudadores de impuestos, pueden exponerlas a -- molestias, vejaciones y tiranías innecesarias". (7)

Es decir que todo impuesto debe estar ideado de tal manera que haga salir de las manos del pueblo la menor suma posible, por encima de lo que entra a la Hacienda; al mismo tiempo, el producto de los impuestos, una -- vez salido de las manos del pueblo, debe entrar lo antes posible a la Hacienda Pública.

7) Smith, Adam, La Riqueza de las Naciones, Aguilar, Madrid, 1956, páginas 685-686.



Resumiendo, se considera que si se cumplen todos estos principios, la justicia será la esencia de los impuestos.

### 3.- El por qué de las Contribuciones.

El Estado Mexicano, al desarrollar sus funciones, contrae obligaciones legales, políticas y sociales; es decir deberes consignados en la Constitución Política Federal, relativos a la consecución del bienestar colectivo, a la protección de las personas en nuestro sistema, a la administración de la justicia, etc.; pero también adquiere obligaciones de carácter económico, puesto que para realizar sus fines necesita de recursos humanos y materiales que formen su equipo de trabajo; recursos que por otra parte le representan una fuerte erogación.

Cabe comentar el creciente gasto público, sobre todo en los últimos años, en donde el Estado Mexicano ha creado fuentes de trabajo, participando en la constitución de empresas de participación estatal (las para estatales) cuya utilidad pública y sostenimiento es muy discutible, ya que la realidad muestra que desde el punto de vista productivo son una nulidad; en donde el egreso se convierte en gasto corriente y no en inversión que produzca más riqueza. Como contraparte a esto también se tendría que analizar el tipo de servicios y bienes que se prestan a la comunidad y que en la mayoría de los casos son subsidiados; subsidiados porque una gran proporción de la población mexicana es de escasos recursos económicos. La solución está en debate y se tendrían que analizar situaciones de tipo político, económico, etc., que no vamos a analizar en esta investigación, porque sería tema de otra tesis.

Ahora bien, hemos dicho que el Estado Mexicano tiene obligaciones de diversas índoles, pero como a toda obligación corresponde un derecho, re-

sulta que, en materia impositiva y económica, al Estado le asiste el derecho de imponer a sus ciudadanos un pago equitativo, obligatorio y proporcional a los ingresos de cada individuo para destinarlo a la satisfacción de los gastos públicos de la comunidad; toda vez que los impuestos, en -- últimas palabras, son el camino para redistribuir la riqueza nacional.

Por redistribución se entiende o se puede definir como "el proceso -- mediante el cual se intentan corregir los desequilibrios económicos que -- se originan en el conjunto de etapas o procedimientos que hacen posible -- los bienes desde la producción hasta el consumo. Sus motivaciones son tan -- to de origen político como económico". (8)

En otras palabras, la redistribución de la riqueza es el proceso en -- donde, por lo general, el Estado encauza los recursos, provenientes de -- los impuestos (y demás ingresos), de los niveles de ingresos altos a los -- de menor ingreso, limando o haciendo menor la diferencia existente entre -- ambos niveles.

La manera de hacer la redistribución es a través de la erogación de -- recursos para la creación de organismos de asistencia médica para perso -- nas de escasos recursos, la creación de escuelas, etc.; de esta forma se -- suavizan asperezas de tipo social, político, etc.

#### 4.- Fundamentación legal.

La Constitución Política es la suprema ley de México y por lo tanto -- en ella se encuentran insertas una serie de disposiciones mediante las -- cuales se organiza jurídica y políticamente al Estado.

8) Martínez Pérez, Marfa del Rayo y coautores, Los Impuestos en su Papel -- Regulador de las Fluctuaciones Económicas, Página 19.

En la Constitución también se concretan los derechos y obligaciones que tienen entre sí el Estado y los particulares y es en ella donde se -- resumen todos los principios y disposiciones que rigen la vida jurídica - de un pueblo, y toca a las leyes secundarias hacer la explicación, el aná lisis y la aplicación de estos principios.

En nuestra Constitución, los preceptos que fundamentan a las contri- buciones son los artículos 31 fracción IV y el 73 fracción VII y que con- signan literalmente lo siguiente:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Fe- deración como del Estado y Municipio en que resi- dan, de la manera proporcional y equitativa que -- dispongan las leyes".

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cu- brir el presupuesto."

De la interpretación de estos preceptos se derivan las siguientes -- deducciones:

Primera: Todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir.

Segunda: Las contribuciones deben destinarse exclusivamente a cubrir los gastos públicos.

Tercera: Tienen derecho a cobrar contribuciones tres tipos de entida- des públicas:

- La Federación,
- Las entidades federativas, y,
- Los municipios.

Cuarta: Para que los entes públicos, antes enumerados, puedan tener-

derecho a cobrar contribuciones, es absolutamente necesario que una disposición legal los autorice a ello.

Quinta: Las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas; - es decir, estas contribuciones deben estar en relación directa con la capacidad económica del contribuyente y con la naturaleza de las actividades que realice; y,

Sexta: Estas contribuciones deben ser las estrictamente necesarias - para cubrir el presupuesto de Egresos de la Federación.

De las anteriores consideraciones podemos encontrar lo siguiente:

En la primera consideración el precepto Constitucional señala sólo a los mexicanos la obligación de contribuir. Generalmente los autores y juristas opinan que aun cuando se refiere solamente a mexicanos, no prohíbe que se obligue a los extranjeros, pudiendo hacerlo el legislador ordinario, aunque existe el defecto en el precepto Constitucional que habla de los extranjeros (artículo 33) al no mencionar su obligación tributaria -- para con los entes públicos, Federación, Estados y Municipios.

En el segundo punto estamos de acuerdo que las contribuciones que el Estado recibe deben estar directamente en relación a cubrir los gastos -- públicos, los cuales tienden a satisfacer las necesidades colectivas del grupo social.

En la tercera consideración podemos concluir que hay tres tipos de entes públicos para cobrar contribuciones, aunque muchas veces concurren para gravar simultáneamente a un particular (o empresa) en sus actividades.

En lo que respecta al cuarto punto encontramos que el Estado para -- poder cobrar contribuciones necesita estar autorizado por una ley expedida por el Poder Legislativo y que sea general abstracta e impersonal. Es-

decir que para cobrar contribuciones se necesita del apoyo de una ley.

En el quinto punto encontramos asentados dos principios de justicia tributaria que son la proporcionalidad y la equidad, los cuales ya hemos explicado.

Finalmente, en el último punto, se desprende que las contribuciones deben ser las necesarias para cubrir el presupuesto en otras palabras, en México el Estado no puede decretar contribuciones que vayan a destinarse a otros fines distintos que no sean cubrir los gastos públicos conforme a al presupuesto de Egresos que apruebe el Congreso de la Unión.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo primero nos menciona que las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

En varios puntos hemos tocado el término "gasto público", pero no lo hemos analizado. El gasto público es en la actualidad un tema de gran discusión en nuestro País debido a que es el medio del gobierno para intervenir, en la vida económica, política y social de la sociedad, en menor o mayor grado.

El jurista Fraga expresó con respecto al gasto público que "existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debe entenderse por gasto público, pues aunque ellos se encuentran señalados en el Presupuesto de Egresos, la formulación de estos supone que previamente ha sido resuelto el problema. Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual". (9)

9) Fraga, G., Derecho Administrativo, p. 270.

Flores Zavala ha escrito que "el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo, una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios". (10)

La Secretaría de Programación y Presupuesto define que el gasto público federal "comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública". (11)

Por otra parte, el gasto público tiene una gran importancia política y económica. Ya en el Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en México, D.F., en mayo de 1974, se señaló que el gasto público acelera el ritmo de crecimiento global, sectorial y espacial de la economía. Asimismo, se reconoció el papel del sector público en la redistribución progresiva de ingresos y de riqueza; la disminución del empleo; el mejoramiento del nivel de la población; la superación de situaciones de dependencia; el incremento de las reservas del capital social básico y productivo, y en general, en el desarrollo de determinadas actividades preferentes.

Resumiendo, podemos afirmar que el gasto público son las erogaciones del Estado para satisfacer las necesidades colectivas e incluso individuales de la colectividad; que el gasto público se puede destinar a un gasto corriente o una inversión; que el gasto público representa un instrumento

10) Flores Zavala, E., Finanzas Públicas Mexicanas, p. 183.

11) Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sala Auxiliar, - pp. 24-26.

en la redistribución de la riqueza; el gasto público tiene repercusiones políticas y sociales, amén de las económicas, en un país como México (entros también) ya que el gasto público "mide" en alguna manera la intervención del Estado en la vida de la comunidad. El gasto público también se encuentra en discusión en el mundo de hoy, a nosotros sólo nos resta ratificar la importancia de él en la vida social, política y económica de México.

A través de estas páginas hemos tratado de profundizar, aunque sea en una mínima parte, acerca de lo que son las contribuciones en México, claro que citando también a personalidades extranjeras, pero que han contribuido con su pensamiento y obra en el espíritu de los legisladores de todo el mundo, incluyendo a los nuestros.

## II.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

Toda división histórica es arbitraria, pero con objeto de dividir -- nuestra investigación en la historia de México y estudiar las diversas -- etapas del desenvolvimiento del mexicano frente a las contribuciones, -- creemos que es posible dividirla en tres distintos periodos que denomina-- remos: del tributo, del impuesto y de la contribución.

Cuando surgen los conceptos de tributo, impuesto y contribución te-- nían significados distintos e incluso para los gobernados en la actuali-- dad tienen psicológicamente diferentes sentidos e impactos emocionales.

### 1.- Epoca del tributo.

Hay una época o etapa histórica que se puede llamar del tributo; en-- donde las características del tributo son las que se imponen como vasalla-- je, como signo de sumisión al monarca, a los vencedores en una guerra, -- sin tener ningún contenido social o de destino a ciertos beneficios públi-- cos; por lo tanto su exigibilidad estaba apoyada en la coacción y el mie-- do, sin tener en cuenta las más de las veces, la capacidad tributaria, -- pues su monto quedaba exclusivamente al arbitrio y las necesidades de -- aquel que recibía el tributo.

En México existió una época en que su esplendor y el auge de su civi-- lización se apoyaron en el tributo tal como lo describimos; a pesar de -- que evidentemente se pueden señalar antecedentes tan remotos como los mis-- mos orígenes de la humanidad, hemos de partir del año de 1325 con la fun-- dación de la gran Tenochtitlán, año en que terminó la peregrinación de -- los nahuatlacas, iniciada en la legendaria ciudad de Aztlán y que marcó -- el inicio de la civilización del águila, del nopal y de la serpiente.

En aquel entonces, los aztecas, quedaron sometidos a los señores de--



Azcapotzalco y que eran la tribu más poderosa, por lo tanto le tenían que tributar, convirtiéndose éste no solamente en un signo de sometimiento -- sino incluso como vejación para impedir su engrandecimiento.

Varios fueron los casi increíbles tributos exigidos por los de Azcapotzalco. El Códice de Ramírez nos menciona que: "Habiendo llamado a los señores aztecas, les ordenó el rey de Azcapotzalco que, así como en años pasados habían traído como tributo una gran balsa toda sembrada con mazoras de maíz, chile, tomates, bledos, frijoles y calabazas, y con diversas clases de flores, esta vez debían de traer además una garza y un pato, -- echados ambos sobre sus huevos. Cuenta la relación que los aztecas se -- alarmaron al verse forzados a presentar tan extraño tributo, pero sin embargo, "sin saber ellos cómo", cumplieron con el citado gravamen". (1)

Después de su liberación y de sus primeras conquistas, se invirtieron los papeles y su consolidación como un gran imperio se debió en gran parte a los fuertes tributos que obtuvieron, así nos dice el Códice Chimalpopoca:

"...Cuando fue tomada la ciudad de Coahuayxtilahuacán, de ahí por primera vez comenzaron a entrar hacia acá oro, plumas ricas de quetzalí, hule, cacao y otras riquezas, etcétera; y con el tributo empezó la consolidación de la monarquía mexicana..." (2)

Todas las tierras conquistadas por las armas aztecas eran tributarias del rey y pagaban de los frutos, animales y minerales de la tierra,--

1) León Portilla, Miguel, Los Antiguos Mexicanos a través de sus Crónicas y Cantares, Fondo de Cultura Económica, pag. 42.

2) Códice Chimalpopoca, U.N.A.M., Página 52.

según la tasa que se les había prescrito, y además de eso los mercaderes-  
 contribuían una parte de sus mercaderías y todos los artífices cierto nú-  
 mero de obras que trabajaban. La esclavitud también se utilizó para pagar  
 tributos, así, los esclavos se entregaban para el pago de los tributos --  
 debidos al Estado. Hay casos en que no pudiendo pagar una persona sus tri-  
 butos, entraba en esclavitud y el Estado la vendía para cobrarse la deuda;  
 aquí el esclavo servía indirectamente para pagar los tributos.

Estas excesivas contribuciones por la soberbia y el fausto de los --  
 reyes causó gran asombro a los españoles conquistadores y también gran --  
 pobreza a los vasallos.

Fácil así es comprender cuál era la mentalidad de los diversos pue-  
 blos sojuzgados al imperio azteca respecto a los tributos, sobre todo a -  
 la llegada de los españoles, a quienes no dudaron en unirseles con la con-  
 fianza e ilusión de los sometidos en el sentido de que llegaba su época -  
 de liberación, pero su condición simplemente empeoró.

Al consumarse la conquista y aún antes, Hernán Cortés mandó juntar -  
 a los caciques y señores, y les dijo que en adelante ya no debían de tri-  
 butar para los señores de México, Texcoco y Tlacopan, sino para el Empera-  
 dor y en su nombre a aquellos españoles que allí estaban y a él; por lo -  
 que se refiere al destino del tributo no se procedió con lógica, pues sí-  
 era tributo; debió corresponder al rey, y no repartirlo como botín.

Con la designación de los encomenderos surge una era de atropellos y  
 excesos en el terreno tributario, aunado con los verdaderos abusos, con-  
 sistentes, generalmente, en exigir más de lo concertado o tasado y en en-  
 gañar, coaccionar y maltratar a los pueblos sojuzgados para que cumplie-  
 sen lo exigido.

Esta situación de exigir más de lo concertado o tasado y engañar, --

coaccionar o maltratar a los naturales para que cumpliesen lo exigido, -- fue lo que motivó que Fray Toribio de Benavente "Motolinia" catalogara a los tributos como una de las 10 plagas trabajosas con las que castigó -- Dios a estas tierras:

"La quinta plaga fue de los grandes tributos y servicios que los -- indios hacían, porque como los indios tenían en los templos de los -- ídolos, y en poder de los señores y principales, y en muchas sepultu-- ras, gran cantidad de oro recogido de muchos años, comenzaron a sa-- car de ellos grandes tributos, y los indios con temor que cobraron a los españoles del tiempo de la guerra, daban cuanto tenían; más como los tributos eran tan continuos que apenas pagaba en uno, que los -- obligaba a otro, para poderlos cumplir vendían los hijos y las tie-- rras a los mercaderes, y faltando de cumplir el tributo hartos murie-- ron por ello, unos con tormento y otros con prisiones crueles, por-- que los trataban bestialmente, y los estimaban en menos que a las -- bestias". (3)

Como se puede apreciar, por medio de los tributos no se les trataba-- como vasallos sino como esclavos.

La fuerte presión tributaria ocasionó cambios importantes en la dis-- tribución de la población: de un lado, la disminución por muertes y ausen-- cias; y de otro, la diseminación de muchos indios por las zonas rurales -- más deshabitadas, o lugares abruptos o de difícil acceso, y el cambio de-- residencia o traslado a pueblos donde el tributo no fuese tan excesivo. -- Así al mal tratamiento del español, oponen los naturales la ruptura de la

3) Historia de los Indios de la Nueva España, Salvador Chávez, México, -- 1941, página 19.

relación con él, esto es, la ausencia; es su única arma defensiva, la --  
cual puede utilizar con relativa facilidad porque no tienen patrimonio --  
que los arraigue. Esta arma también los defiende del encomendero, pues --  
una gran disminución de tributarios repercutía de manera muy sensible en --  
sus ingresos. Y no sólo recurrieron a ellas, sino que las utilizaron como  
arma psicológica para reducir tributos o injusticias.

El constante aumento de las recaudaciones motivó una abierta oposi --  
ción de todos, empezando a surgir el espíritu egoísta, el de velar única --  
mente por sus intereses; así por ejemplo, la implantación de la alcabala --  
por el año de 1573.

Se ha sostenido y no sin justificación, que lo excesivo de las alca --  
balas en relación con el aumento y necesidad de consumo, era un instrumen --  
to de presión para la elevación de precios, sobre todo de los productos --  
que cruzaban varias garitas, y que fue uno de los factores primordiales --  
para los progresos del contrabando, que durante el gobierno español adqui --  
rió gran adelanto en el arte de engañar, llegando a gran refinamiento a --  
medida que las necesidades iban siendo excesivamente mayores.

El régimen fiscal de la Colonia constituyó un poderoso obstáculo a --  
la prosperidad material del país, debido a que no existió una organiza --  
ción hacendaria; el sistema consistió en ir estableciendo un impuesto --  
para satisfacer las necesidades que se iban presentando. Más de la mitad --  
de lo que se recaudaba por diversos conductos se invertía fuera del país.  
A fines de la época colonial, llegó a ingresar a la hacienda pública un --  
promedio de veinte millones por año. De esta cantidad, aproximadamente --  
cuatro millones y medio se "situaban" a otras colonias, para ayudar a sus  
gastos, y como siete millones se enviaban anualmente a España. El saldo --  
que se quedaba en el país, se empleaba en los gastos de la administración

pública interior, sostenimiento de las misiones y gastos del ejército colonial.

Alejandro Von Humboldt al describir la situación de la Nueva España a principios del siglo XIX, y a pesar de haber bautizado a México como la "ciudad de los palacios", no pudo menos que decir: "México es el país de la desigualdad. Quizá en ninguna otra parte la hay, la más espantosa en la distribución de caudales, civilización, cultivo de la tierra y población". (4)

Al comentar los tributos, señaló que existían además de estos, otras cargas pesadas sobre los naturales: "los indios pagan además, como derechos parroquiales, dos pesos por bautismo, cuatro por el certificado de casamiento y seis y medio por el de entierro. A estos 12 pesos y medio -- que la iglesia recibe como impuesto por cada individuo indio, deben añadirse otros cinco o seis pesos por ofrendas llamadas voluntarias, esto es, por cargas de cofradías, responsos y misas para sacar ánimas". (5)

En el año de 1810, época de iniciarse nuestra independencia, la abolición de los tributos se tomó como bandera por los insurgentes y como paliativo por parte de los españoles, aunque ya era muy tarde para éstos, pues toda reforma debe ser hecha en su época ya que después pierde importancia.

Hidalgo, en su decreto del 29 de noviembre de 1810, expedido en Gua

4) Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, 6a. Ed. Robredo, -- México, 1941, Tomo II, pag. 96.

5) Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, 6a. Ed. Robredo, -- México, 1941, Tomo II, pag. 96.

dalajara, dice que "ninguno de los individuos de las castas de la antigua legislación que llevaban consigo la ejecutoria de su envilecimiento en -- las mismas cartas de pago del tributo que se les exigía, no lo paguen enlo sucesivo". Y en el importantísimo decreto del 6 de diciembre del mismo año, dice: "que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigía".

José María Morelos y Pavón, también consideró como una necesidad el cambio del sistema tributario y la abolición de los tributos que representaban opresión y vasallaje; tan arraigado estaba esto en la conciencia -- de todos! Así, en la Constitución de Atpanzingón, el 14 de septiembre de 1813, señaló como una necesidad para la configuración de la nueva sociedad independiente: "Que se quite la infinidad de tributos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otras, pues con esta corta contribución, y -- la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados".

Y así se fue cerrando una etapa histórica, el mal estaba hecho y no sólo iba a producir la consumación de la independencia, sino que dejó el vicio, la aversión psicológica a toda recaudación que consideró desde entonces el mexicano como sinónima de esclavitud, vasallaje, arbitrariedad e incluso de rapiña, lo que motivó su natural resistencia.

## 2.- Epoca del impuesto.-

La etapa comprendida entre el año de 1810 al de 1917, la podemos calificar como del impuesto, tomando en cuenta que en ese período llega en el aspecto económico el liberalismo en su máximo apogeo por otro lado, --

continuó la incertidumbre y la desconfianza, por la completa inestabilidad del país que siguió a la consumación de la independencia y que parecían darle la razón a quienes opinaban que "los mexicanos no pueden gobernarse solos".

Las primeras décadas de la independencia fueron de una gran inestabilidad, de tal suerte que los intereses personales y sectarios hicieron de México una nación pobre y préstamos exteriores a sus espaldas, los cuales permitieron diferentes incursiones de potencias europeas y de los E.U.A. y que ocasionó la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio frente a nuestros vecinos del norte.

Esta pérdida contribuyó para visualizar el panorama nacional, pero en cuanto a los impuestos, la situación se agravó llegando a situaciones de imposición francamente injustas y ridículas en que se obligó a los mexicanos a pagar, lo que motivó que aumentara la desconfianza y evasión fiscal, sobre todo durante el mandato de Antonio López de Santa Anna, cuyo Decreto del 4 de enero de 1854 es célebre porque se impuso un impuesto por el goce del aire y de la luz solar; en el cual se decía:

"Art. 1.- Se establece una contribución por las puertas y ventanas exteriores de los edificios urbanos y rústicos de la República.

. . . . .

"Art. 4.- Toda casa construida con piedra, ladrillo o adobe fuera de las garitas de las ciudades, villas y pueblos, ya sea en sitio próximo a estos o en despoblado, pagarán un real por cada puerta y cuatro octavos por cada ventana exterior..."

. . . . .

Y no se crea que fue el único, sino que fueron varios los impuestos que seguían o tomaban como espíritu la arbitrariedad, llegando al extremo

de poner un impuesto a los caballos y perros domésticos.

En 1859, un escritor francés, Gabriac, describía la situación en que se encontraba México en esa época, una anacrónica desorganización que motivó la costumbre de no pagar impuestos y de contrabandear:

"Es necesario confesar que todo el sistema de impuestos en México es de tal manera defectuoso que no produce nada o casi nada al tesoro, ya -- que el fraude o los gastos de percepción lo hacen ilusorio..." (6)

Pasaron los años y el problema no se atacó de fondo. La rebeldía y - oposición del mexicano a todo impuesto era franca y abierta. Es muy signi- ficativo que en la rebelión de Porfirio Díaz la utilizara dentro de su -- plan para "regenerar" a México y que fue uno de los factores que lo lleva- rían a la Presidencia a través del Plan de Tuxtepec, el cual estuvo sus- tentado en tres principios:

- No reelección,
- Disminución de impuestos, y,
- Constitución.

Ninguna de las tres cumplió Porfirio Díaz, esto motivó a que se es- cribiera en 1904, por lo que respecta a la promesa de disminución de im- puestos: "Sabido es que el Sr. Gral. Díaz inauguró su Gobierno Tuxtepeca- no, con dos veleidades políticas dignas de nota: el mantenimiento de la - Ley del timbre, conforme al texto de la ley del 31 de diciembre de 1871,- y la reinstauración del Senado. El Plan de Tuxtepec, quedaba así violado- en estos dos puntos trascendentales..." pero la verdad es que durante el- último año del primer periodo del Sr. Gral. Díaz el impuesto del timbre -

6) López Cámara, Francisco, La Estructura Económica y Social de México, - México, 1967, p. 174.



se duplicó, sin que la opinión pública lo demandara, y si por urgencia -- del Erario Nacional.

Diversos impuestos existieron durante el mandato del General Porfirio Díaz, cabiendo resaltar el impuesto en la participación en las utilidades derivadas de la explotación del petróleo y que provocó el enojo de las compañías que se dedicaban a la extracción, a pesar de que este impuesto era menor al que se pagaba en Estados Unidos.

Con el advenimiento de la Revolución Mexicana y la consecuente caída de Porfirio Díaz, culmina una época de la cual todavía resentimos sus efectos y motivaciones de un pueblo que durante muchos años ha sido víctima del desgobierno.

### 3.- Época de la Contribución.-

Esta etapa la podemos caracterizar como de la contribución y que surgió después del movimiento armado de 1910, que fue la explosión de la soberanía de un pueblo, que tuvo como finalidad inmediata el retorno a la democracia como forma de vida política, y como finalidad mediata modificar o destruir las formas sociales y estructuras económicas del Porfiriato, creando uno nuevo, cuyas ambiciones quedaron plasmadas como decisiones políticas fundamentales en la Constitución de 1917.

Se ha señalado al año de 1921 como el inicio de la reorganización fiscal, modificando los gravámenes tradicionales, principalmente indirectos, que se aplicaban al consumo, sobre los que estaban estructurados los sistemas anteriores, y que tanta división e injusticia ocasionaron: para dar paso a un nuevo sistema de contribución con sentido social, de carácter directo y que gravaría a los rendimientos.

Mucho ha variado la estructura impositiva en México a través de los últimos años; no es nuestro interés el hacer una relación cronológica de-

las medidas e impuestos más significativos, sino presentar el precedente-histórico de la conciencia contributiva en México a través de tres épocas.

¿Existe en México una verdadera conciencia contributiva? Creemos que no, a pesar de que ha habido y que hay algunos intentos de configurarlas. Los siglos de la concepción del tributo y del impuesto aún pesan mucho, -- sobre todo por que no se ha cambiado esa mentalidad a través de hechos -- contudentes.

Ya en 1919, Salvador Alvarado, gobernador de Yucatán hacía énfasis -- en la necesidad de cambiar el sistema impositivo para así modificar la -- mentalidad que existía:

"...Se trata actualmente nada menos que de más de 300 millones de -- pesos que el pueblo extrae de sus bolsillos y los entrega anualmente al -- gobierno, para que este pague los servicios sociales que el pueblo recibe; y lo justo, lo equitativo, sería que la tributación individual fuese pro-- porcional al servicio social que se recibía; esto es precisamente LO QUE -- NO SUCEDE; y a eso se debe, en gran parte, el malestar que ha venido aque-- jando al pueblo; malestar al que se ha querido dar el carácter de un MAL-- POLITICO, y que en realidad enraiza en un profundo malestar ECONOMICO, -- debido a nuestro infernal sistema de tributación.... Naturalmente el pue-- blo, que ignora cuál es el origen de su mal y que sólo ve sus efectos por la miseria cada día mayor en que se debate, atribuye el daño que sufre al MAL GOBIERNO, representado por determinadas personas a quienes arroja del poder en un momento de rebeldía; pero no advierte, PORQUE LO IGNORA, que-- dejando intacto el sistema, los nuevos hombres tendrán que seguir produ-- ciendo idénticos EFECTOS; esto es, la prolongación del mal que los llevó-- casualmente al poder... Y mientras la deserción en masa de los campos, -- iba dando vida a una revolución que se ha creído AGRARIA, pero que ha --

sido y es medularmente SOCIAL, los hombres públicos de México, dentro de la doctrina porfiriana que rezaba "poca política y mucha administración", se dedicaban al estudio de la economía política como ciencia de la riqueza A SECAS, y no como ciencia del BIENESTAR SOCIAL, que era lo que reclamaba (y reclama) el pueblo mexicano". (7)

Para cerrar estos antecedentes históricos, traemos las palabras de - Hugo B. Margain, las cuales tratan de sintetizar las características de - la política fiscal de las últimas décadas:

"La política fiscal de las últimas décadas ha tendido a organizar -- un sistema de recaudación capaz de suministrar al Estado los recur- - sos suficientes destinados al gasto de educación general, a lograr - condiciones de higiene indispensables a la vida y a ejecutar obras - públicas inaplazables. Se ha dirigido en el sentido de utilizar los - impuestos como incentivo al desarrollo económico que fortalezca nues - tra industria, con el propósito de substituir las importaciones por - el consumo de artículos de procedencia nacional... La tendencia fis - cal en este periodo se ha orientado de manera de emplear el sistema - impositivo como insuperable instrumento de redistribución del ingre - so nacional, procurando que el gravamen recaiga particularmente so - bre utilidades que pueden destinarse a gastos superfluos, en vez de - concurrir al acervo económico que forma el capital en producción. El sistema tributario de esta manera concebido, desempeña un papel ---

7) La Reconstrucción de México, J. Balleca y Cía., Sucs., México, 1919,-  
Tomo I, Pags. 166-167 y 265.

eminente económico y social". (8)

En sí la etapa de la contribución resulta la síntesis que se debe -- caracterizar por la conciencia y la necesidad de contribuir, de dar a sa biendas que no se pierde, sino que se va a reeditar en beneficio no sólo personal, sino principalmente social o colectivo.

8) El Sistema Tributario, en "México: 50 años de Revolución", Fondo de -- Cultura Económica, México, 1960, Tomo I (La Economía), p. 567.

### III.- EL MEXICANO FRENTE A LAS CONTRIBUCIONES.

El estudio de los seres humanos puede hacerse desde distintos puntos de vista: biológico, psicológico, filosófico, político, cultural, etc. A lo largo de muchos siglos ha sido una interrogante para la humanidad el estudio de su ser, estudiar sus motivaciones y pensar cuáles pueden ser sus perspectivas.

Sin embargo, es un hecho inobjetable que la comprensión del hombre actual es incompleta, sobre todo, porque no se ha profundizado bastante en sus raíces históricas, en las fuerzas históricas condicionantes que tienen una influencia considerable en la modelación de su carácter, sus metas y sus deseos.

#### 1.- Idiosincracia del Mexicano.-

Según el diccionario de la Real Academia, mexicano es: el natural de México, el perteneciente a la República Mexicana. Pero más que una característica material, es de pensarse y sostenerse que lo que da unidad al concepto de mexicano es la idea de nacionalidad, esto es, pertenecer a un determinado conglomerado con tradiciones, religión, sucesos históricos, conciencia de su unidad, para aceptar el vivir unido y afrontar un mismo destino.

La preocupación por explicar al mexicano, su ser, su realidad, en forma cada vez más completa se ha dejado sentir desde hace mucho tiempo; filósofos, psicólogos, sociólogos y literatos ocupan los primeros lugares. Por razones de espacio y tiempo sólo analizaremos los estudios del insigne Samuel Ramos.

Samuel Ramos es considerado como uno de los filósofos más profundos-

en el estudio del "mexicano". En su obra "El Perfil del Hombre y la Cultura en México", el cual se ha convertido en un libro clásico, presenta al mexicano tal y como es realmente. El hombre que analizó Ramos no es cualquier hombre, pues no buscó la esencia universalmente válida de la cotidianidad humana, sino al hombre mexicano con sus peculiaridades, con todo lo que le rodea. Por eso su investigación se rotula: El perfil del hombre y la cultura en México, es decir, el perfil del hombre mexicano y su mundo.

La perspectiva de Ramos es muy diferente, su filosofía no es utópica, sino realista, no es filosofía de futuro sino de presente, no dice lo que debemos ser o lo que nos tiene deparado el destino, sino lo que somos -- realmente.

Claro que el panorama de nuestra cultura no es nada halagador, "nacimos en medio de una avanzada civilización que, sin ser obra nuestra, se nos impuso, no por un azar, sino por tener con ella una filiación espiritual. En consecuencia, es forzoso admitir que la única cultura posible -- entre nosotros tiene que ser derivada". (1) Y precisamente por eso nos hemos considerado a nosotros mismos como algo disminuido, como un proceso menor que no es auténtico y original. Y al establecer las comparaciones -- no hemos podido menos que deplorar la pobreza de nuestra realidad. Como consecuencia, "no se puede negar que el interés por la cultura extranjera ha tenido para muchos mexicanos el sentido de una fuga espiritual de su propia tierra". (2)

1) Ramos Samuel, El perfil del hombre y la cultura en México, p. 7.

2) Ibid, p. 10.

La comparación con el modelo extranjero ha despertado en nosotros un sentimiento de inferioridad. Este sentimiento se expresa de muchos modos, pero fundamentalmente mediante una desaforada imitación de lo extraño. -- Sin embargo, "los fracasos de la cultura en nuestro país no ha dependido de una deficiencia de ella misma, sino de un vicio en el sistema con que se ha aplicado. Tal sistema vicioso es la imitación que se ha seguido universalmente en México por más de un siglo". (3) Vemos complicarse el problema, en el fondo nuestra cultura no es tan deficiente como se ha dicho, el mal reside en otro elemento que es precisamente, el sentimiento de inferioridad. Por eso es menester centrar nuestra atención en él.

"Si el mexicano tiene una idea deprimente de su valía, es porque se ha fijado en valores de comparación que, como es natural, cambian de magnitud, de acuerdo con una escala de valores que es propia de la cultura europea, y es natural que un país que apenas cuenta con 174 años de vida independiente no resista la comparación. De esta comparación entre la realidad propia y la ajena surge, ha surgido, ese sentimiento de inferioridad, esa creencia prejuiciosa de que lo nuestro es malo, deficiente. El sentimiento de inferioridad aparece cuando nos estimamos con una escala que no es la nuestra, y claro está que el mal reside en la elección de esa escala de valores. Lo cierto es que para Ramos el sentimiento de inferioridad aparece en el alma del mexicano gracias a un error de visión, por decirlo así.

Pero no todo queda aquí, el alma humana es demasiado compleja, y de ese sentimiento surgen una serie de fenómenos psicológicos que muchas veces parecen no tener conexión con él. El más importante de todos ellos-

3) Ramos Samuel, El perfil del hombre y la cultura en México. p. 11.

es la imitación. La imitación, a su vez, es un movimiento complejo. No reside únicamente en querer adoptar lo extraño porque parezca mejor, sino que este querer adoptar lo extraño también supone una creencia o una certeza de la realidad en la que se quiere insertar la adopción. En el caso concreto de los mexicanos, si lo que se quiere es imitar los más altos valores de otra cultura, se supone, en cierto modo, que estamos capacitados para realizarlos, implicando así que estamos a la altura de esas grandes naciones y que nuestra realidad es tan adaptable a esos valores como lo es la de otras naciones. En suma, la imitación que proviene del sentimiento de inferioridad implica una idea previa de la circunstancia en que se vive, pero esta idea previa es engañosa porque tiene como misión ocultar a la mirada ajena, pero sobre todo a la propia, la auténtica realidad que parece inepta o deficiente. Con la imitación el mexicano quiere convencerse de que su realidad sí es apta para realizar los grandes valores de la cultura, pero si quiere convencerse de ello es porque en el fondo lo duda, porque la siente inferior. Por tanto, la duda es anterior a la imitación pues surge en el momento mismo de la comparación. La imitación proviene del querer ocultar esa duda, esa noción de realidad. De aquí que Ramos insista en que el defecto no reside en nuestra cultura sino en la imitación que nos oculta su verdadera realidad.

A partir de este sentimiento de inferioridad es como bien puede explicarse la historia del México independiente. Conservadores y liberales del siglo XIX padecieron este afán de imitación, de un modo o de otro -- ambas facciones creyeron que lo mejor era imitar a grandes naciones como España, Francia o los Estados Unidos.

Hay otros defectos del carácter mexicano que se complican con el sentimiento de inferioridad, tales como la inercia heredada del indio, y --



como la pereza heredada del español que vino a las colonias para dejar - de trabajar. Debido a ambos factores nunca hay una verdadera voluntad en el mexicano para cambiar su circunstancia que le parece defectuosa. Y desde este mismo punto de vista, también la imitación es producto de estas - notas del carácter mexicano. Si imitamos no sólo es para ocultar la situa - ción real de nuestra circunstancia, sino también porque nos invade cierta pereza para inventar soluciones auténticamente mexicanas.

Resumiendo, Ramos nos dice que la característica del mexicano es la - de inventar destinos artificiales para cada una de las formas de la vida - nacional. El mexicano nunca tiene en cuenta la realidad de su vida, es -- decir, "Las limitaciones que la historia, la raza, las condiciones bioló - gicas, imponen a su porvenir". La artificialidad y alejarse de la reali - dad, ha sido uno de sus principales defectos, pues planea su vida y sigue los modelos de las civilizaciones europeas y extranjeras en general, ---- transplantando a nuestro suelo ideas, sistemas, instituciones, costumbres y formas de vida que nos son completamente ajenas. "Al fin se ha conven - cido de su fracaso, pero sin comprender sus causas, lo atribuye a la cosa misma, es decir, a una dudosa quiebra de la cultura europea y no como su - cede efectivamente, a un vicio interno de su psicología. Por lo tanto, al cambiar sus planes ha substituido el objeto externo, pero el mecanismo -- psicológico sigue idéntico: es el artificio" (1)

Su segundo defecto de importancia es su desconfianza: "No es una des - confianza irracional que emana de lo más íntimo de su ser. Es casi su sen - tido primordial de la vida. Aun cuando los hechos no lo justifiquen, no -

1) Ramos Samuel, El perfil del hombre y la cultura en México. 4a. ed., -- U.N.A.M., México, 1963, p. 91.

hay nada en el universo que el mexicano no vea y juzgue a través de su --  
desconfianza. Es como una forma a priori de su sensibilidad... su descon-  
fianza no se circunscribe al género humano; se extiende a todo cuanto ---  
existe y sucede, si es comerciante no cree en los negocios y si es profe-  
sionista, no cree en su profesión; si es político, no cree en la políti-  
ca". (2)

En relación a lo anterior, el mexicano es muy susceptible: le teme a  
todo, vive alerta, a la defensiva, pues todo lo interpreta como una ofen-  
sa, llegando a extremos increíbles. "Su percepción es ya francamente anor-  
mal. A causa de la susceptibilidad hipersensible, el mexicano riñe cons-  
tantemente. Ya no espera que lo ataquen, sino que él se adelanta a ofen-  
der. A menudo estas reacciones patológicas lo llevan lejos, hasta cometer  
delitos innecesarios". (3) Es peculiar del carácter del mexicano la acti-  
vidad irreflexiva, su vida da la impresión que avanza sin plan ninguno, -  
así: "cada hombre en México, sólo se interesa por los fines inmediatos. -  
Trabaja para hoy y para mañana, pero nunca para después. Nadie es capaz -  
de aventurarse en empresas que sólo ofrecen resultados lejanos, por lo --  
tanto, ha suprimido de la vida una de sus dimensiones más importantes: el  
futuro". (4)

Por último, se caracteriza por su impulsibilidad y su apasionamiento,  
que no son sino consecuencia de lo anterior.

Samuel Ramos concluye que lo antes señalado tiene como causa común -

2) Ramos Samuel, El perfil del hombre y la cultura en México, 4a. ed., --  
U.N.A.M., México, 1963, p. 91.

3) Ibid.

4) Ibid.

su sentimiento de inferioridad. El mexicano no es un ser inferior, sino-- que se sienta inferior, pues carece de toda base objetiva aquella postura. Dicho sentimiento de inferioridad tiene una serie de accidentes históri--cos que le han acaecido desde la conquista: aparecen al ponerse los indf--genas conquistados en contacto con los españoles, al darse cuenta de lo - insignificante de sus fuerzas, de sus armas, de sus instituciones y de su cultura en comparación con la de éstos; a partir de la Independencia, con su sentimiento de querer romper los moldes coloniales, trata de imprimir a su incipiente nacionalidad una fisonomía propia con la que de un simple salto alcance a las culturas europeas, así surge una "desproporción entre las posibilidades reales y el ideal que persiguen aquellos hombres" y así estalla un conflicto entre lo que se quiere hacer y lo que se puede hacer. Tal choque lleva a los mexicanos a advertir que sus fuerzas son inferio--res; se acrecenta dicho sentimiento cuando México no puede hacer frente a los norteamericanos en la Guerra de 1847, y padece la derrota con la pér--dida de una parte considerable de su territorio; viene después la implan--tación del Imperio de Maximiliano por medio de la intervención francesa. Todo ello ha contribuido a que exista una autodenigración, o sea, una va--loración negativa de la nacionalidad.

## 2.- A continuación algunas opiniones populares vs las contribuciones

### 1. Contribuciones altas.-

A menudo nos encontramos que mucha gente dice "tengo que evadir porque las contribuciones son exageradamente altas" y esto es el sentir - de que no se encuentra sentido en el pago de las contribuciones; se llega a pensar de que si son excesivas es porque está previsto el fraude y al - establecer la base del impuesto, para proveer se pide más de lo que co --

responde a sus necesidades, por lo que no se causa gran daño, es más, -- dicho fraude está previsto o autorizado. (vease anexo 2)

## 2. El Estado ladrón.-

Hemos oído con mucha frecuencia que los mexicanos "sienten que se les quita en exceso lo que les pertenece, que el Estado abusa de su fuerza, y que frente a esto se tiene derecho a evadir, a defraudar, como una legítima defensa en contra de la agresión de que son objeto.

## 3. El Estado derrochador.-

Según esta premisa, no se deben pagar las contribuciones pues el Estado es un mal administrador y esto es claro, pues a él no le cuesta -- ningún trabajo conseguir dinero más que pedirlo, por lo tanto, no se sienten obligado a destinarlo completamente a los fines sociales debidos.

Así se dice que: "una característica fundamental del subdesarrollo -- es el despilfarro, que se encuentra en su esencia misma y que es tanto -- mayor, cuanto más grande es la variedad y voracidad recubiertas por la -- ineludible careta de eficiencia y racionalidad con que se las exhiba... la que con lujosas y dispendiosas obras de infraestructura, algunas de ellas de muy dudosa utilidad social... es el magnífico pretexto bajo el cual la Revolución ha "hecho justicia" a políticos, funcionarios y contratistas.. .." (5)

Estas son algunas de las actitudes del mexicano frente a las contribuciones. Justificadas o no, se ha observado últimamente una mejor conciencia social y con el fin de no tener problemas con Hacienda, cumplen. Sin embargo, en los últimos Sexenios se ha notado una reticencia al pago,

5) Montaño, Guillermo, Los Problemas Sociales, en el Milagro Mexicano, -- Nuestro Tiempo, S.A., México, 1970, p. 12.

quizás debida a los casos de corrupción que se han descubierto y que sobrepasan los límites de lo creíble.

#### IV.- SUGERENCIAS PROFESIONALES.

En este capítulo presentamos la principal finalidad de nuestro trabajo de investigación; el dar algunas sugerencias que ayuden a mejorar la recaudación fiscal en nuestro país.

Consideramos que todo seminario de investigación, por sencillo que sea, debe intentar el aportar algo positivo a la sociedad, siendo esta -- nuestra intención al expresar nuestras opiniones a través de estas sugerencias.

Las sugerencias que aquí manifestamos pueden considerarse en un momento determinado como revolucionarias o fuera de la realidad, pero consideramos que pueden llevarse a cabo si se establecen instrumentos de control adecuados.

Las siguientes sugerencias que exponemos no están asentadas en ningún orden de importancia, por lo que todas revisten similar importancia y trascendencia, ya que la intención de estas es que se lleven en forma simultánea, integralmente. Ya que sólo así se logrará llegar a los objetivos fijados, que son los de mejorar la recaudación fiscal en México, ya que estos son un pilar importante para mejorar los servicios proporcionados por el Estado y de mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos.

##### 1.- Estructura Impositiva Actual.

Un fenómeno muy notorio en nuestro país son sus altas tasas de tributación, en relación con otros países (vease anexo ?) pero sin embargo, la recaudación efectiva tributaria es relativamente baja en comparación con países que tienen un grado de desarrollo similar y si excluimos la recaudación obtenida por impuestos al petróleo, la evasión fiscal se pone de -

manifiesto en forma alarmante (vease anexo 1 y 2).

Asimismo, un fenómeno que ha ocurrido es que a partir de 1982, los impuestos indirectos habían aumentado en mayor proporción que los directos. (vease anexo 4)

Los ingresos por concepto de petróleo han aumentado en una proporción mayor que los otros tipos de contribuciones, lo que indica que la economía se ha petrolizado. (veanse anexos 4 y 5)

El principal problema que enfrenta el Gobierno, es la inmensa evasión fiscal.

## 2.- Asistencia al Contribuyente.

El contribuyente para cumplir eficazmente con sus obligaciones en forma eficaz, debe de estar constantemente informado, ya que desconociendo las disposiciones fiscales es difícil que se apeguen a ellas los contribuyentes.

Si bien, la obligación de enterarse sobre las obligaciones fiscales recae en el contribuyente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe de asistir e informar de la manera más eficaz a la gran mayoría de los contribuyentes, pero que cumpla eficazmente con sus obligaciones fiscales.

Pero, generalmente esta asistencia sólo se presta en las grandes urbes y en las poblaciones medianas y pequeñas es totalmente nula la asistencia que se presta al contribuyente.

-Consideramos que es necesario que en cada oficina de Hacienda exista personal que brinde asistencia a los contribuyentes en una forma amable, correcta y eficiente.

### 3.- Padrón Fiscal Actualizado.

Como se hizo incapié en la recomendación anterior una de las formas de lograr una mejor recaudación y redistribución de la carga fiscal es el lograr que todos los contribuyentes esten registrados en el Registro Federal de Contribuyentes.

¿Pero de que sirve un padrón de Contribuyentes si este está mal, --- inexacto o no está actualizado?

Ahora bien, hemos visto como poco a poco la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido modernizado sus sistemas de captación de datos y en este momento está haciendo un uso adecuado de la tecnología al incorporar máquinas computadoras modernas a su sistema de procesamiento de datos. ¿Por qué no utilizar la informática para tener un padrón actualizado de contribuyentes?

Hemos estado haciendo mención a un Padrón de Contribuyentes, pero no se ha señalado en que consiste, a continuación lo exponemos:

Es un sistema de registro que debe contener una serie de datos que a la vez sirvan para identificar al Contribuyente, permita apreciar el desarrollo de cada negociación y compararlo con las demás entidades que tengan características similares.

Los datos de este padrón deberán ser por lo menos:

- 1.- Nombre
- 2.- Registro Federal de Contribuyentes
- 3.- Domicilio
- 4.- Sucursales (en su caso)
- 5.- Monto de su Capital
- 6.- Nombre de los Socios, accionistas o propietarios.
- 7.- Número de acciones que detentan e importé de las mismas (en -



su caso).

- 8.- Giro que explotan.
- 9.- Ingresos y Gastos de los últimos 3 años.
- 10.- Ingresos y gastos de otras negociaciones similares con mismo giro e idéntico capital.
- 11.- Utilidades o pérdidas fiscales.
- 12.- Utilidades distribuidas.
- 13.- Ejercicio Fiscal.
- 14.- Obligaciones de los Contribuyentes.
- 15.- Obligaciones cumplidas por los Contribuyentes.

Las ventajas que puede ofrecer este padrón de Contribuyentes serían:

- 1.- Ubicación y localización rápida del Contribuyente.
- 2.- Comparación del desarrollo que tiene la negociación en relación con entidades similares. Esta situación puede servir --- como base para una revisión programada.
- 3.- Serviría como base para saber si el contribuyente cumple o no puntualmente con sus obligaciones fiscales.

Este dato es interesante ya que nos puede indicar si la empresa está o no bien administrada. Y esto puede ser motivo para visitar a tal empresa. Pero no solo por el hecho de que esta mal administrada, sino porque generalmente una empresa mal administrada tiene problemas de información, y consideramos que al existir problemas de información es alta la probabilidad de que existan discrepancias entre la información real y la declarada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 4.- Identificaría a las personas físicas que sean propietarios o accionistas de la empresa lo cual puede servir de base para acumular a aquellas en forma global todos los ingresos obtenidos. Y evitaría que las personas físicas no acumularan el total de sus ingresos en su declaración personal.

**Desventajas:**

- 1.- Una serie de computadoras de gran capacidad de almacenamiento de datos.
- 2.- Personal muy bien capacitado.
- 3.- Terminales de computadoras en cada oficina federal.
- 4.- Gran costo financiero y humano.

4.- Algunas notas sobre la Corrupción.

- Es una tristeza observar que el pueblo mexicano se ha acostumbrado a vivir con la corrupción a un lado y ver de lo más natural la famosa --- "mordida".

- Es un hecho innegable que la corrupción en México está arraigada - en todos los niveles económicos y sociales y la observamos tanto en el -- Sector Privado como en el Público.

- También es una realidad que el grueso de la población tiene la --- idea de que pagar impuestos no es redituable, ya que creen que va a parar a manos particulares y no sirven para prestar los servicios a los que su puestamente deben destinarse.

- No vamos a debatir si esto es cierto o no, sólo lo mencionamos --- como una realidad a la que no se puede rebatir, ya que es el sentir popular, y ninguna orden o decreto puede cambiar un sentir popular.

- Es común oír la famosa frase "si mi compadre no paga impuestos, -- por que voy a pagar yo", que expresa el sentir de una parte de la población.

- Tanto en el sector público y privado existen gente capaz e incapaz y honrada y corrupta.

Causas que pueden propiciar la corrupción en el sector Público:

- 1.- Consideramos la más importante a los ingresos percibidos por el personal, ya que si no se obtiene un salario remunerador para satisfacer plenamente las necesidades de él y de su familia, busca la forma de obtenerlos por otro lado.
- 2.- La ambición desmedida de un tipo de mexicanos.
- 3.- La creencia de que un puesto en el Estado es para hacerse --- rico.
- 4.- Las constantes insinuaciones de el sector privado de ofrecer gratificaciones, para obtener un "servicio especial".

Soluciones:

- La corrupción en México es un problema sociológico que no se resolverá con un decreto, éste problema, se tendrá que resolver a base de una concientización ciudadana tanto de los empleados públicos, como de la población en general para que ésta no siga avanzando, pues es nociva para -

el Estado visto como un todo.

- Es necesario que los ingresos de los empleados públicos sean mejorados substancialmente para que estos puedan vivir decorosamente.

#### 5.- Programa Educativo de Concientización Fiscal.

- Como mencionamos en el punto anterior, es necesaria la concientización del pueblo mexicano, para que comprenda que pagar impuestos, es necesario para que el Estado cumpla con sus funciones básicas.

- México es un país eminente de jóvenes, más de la mitad de la población mexicana es menor de los 20 años, y estos son los futuros empresarios.

- Consideramos que es necesario hacer concientizar a estas nuevas generaciones de los beneficios que trae que todos paguemos impuestos de acuerdo a los que nos corresponde.

Pero, ¿cómo podríamos llevar a cabo esto?

Debe ser un programa a largo plazo y que por tanto los efectos no se verían en el muy corto plazo.

Debe ser un programa educativo obligatorio. Preferentemente a nivel secundaria o preparatoria, en el que se sensibilice al futuro contribuyente para que vea los beneficios que obtiene el país, cuando todos sus miembros contribuyen a sufragar los gastos públicos por medio de las contribu

ciones.

- Este programa educativo deberá de impartirse en una materia obligatoria y expuesta por profesores capaces y competentes y no improvisados.- Ya que si así lo fuera se perderían los beneficios esperados.

#### 6.- El Presupuesto de la Administración Tributaria.

- Para que un organismo funcione adecuadamente, debe de contar con recursos materiales y humanos suficientes, ya que si no los tiene, su actividad la realizará en una forma ineficiente.

Siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la vía por la cual se abastece de Ingresos el Gobierno Federal, este supuesto cobra gran importancia, ya que si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -capta ineficientemente los ingresos, estamos en problemas.

Además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no sólo tiene la función de recaudar los ingresos, sino que tiene que vigilar que se cumplan con requisitos formales, evitar la evasión fiscal, realizar auditorías a empresas que lo ameriten, etc., etc., y para realizar sus funciones cabalmente, debe contar con recursos materiales y humanos suficientes.

- Es una realidad que en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace falta personal capaz, que se encarque de realizar las funciones que tiene encomendada. Es por esto, que urge que se aumente considerablemente el presupuesto de la administración tributaria, ya que ello es condición- esencial para mejorar el control de los contribuyentes y reducir la evasión.

Este aumento en el presupuesto debe enfocarse a:

- Introducir la informática a todas las Oficinas Federales de Hacienda.
- Capacitar constantemente al personal.
- Crear nuevas plazas para personal que vigile el cumplimiento de obligaciones Fiscales.
- Apoyar a programas existentes.
- Crear programas que reduzcan la evasión fiscal.
- Mejorar el nivel de vida de el personal, ya que con esto, no -- existirá rotación de personal alta.

#### 7.- Programa de Fiscalización Permanente.

En el transcurso de los últimos 2 años, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha instituido un programa denominado "Fiscalización Permanente", este programa consiste en que un grupo de prestadores del Servicio Social de carreras relacionadas de algún modo con la rama fiscal -Contadores Públicos, Licenciados en Administración de Empresas, Licenciados en Derecho, Licenciados en Economía, etc.- verifiquen -bajo la vigilancia de un supervisor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- que las empresas esten al corriente en relación a declaraciones, avisos y/o registros que deben de presentar o de llevar conforme a las disposiciones fiscales vigentes.

Hasta la fecha, dicho programa se ha limitado a revisar a los Contribuyentes que son Sociedades Mercantiles y en algunos casos a las personas físicas que realizan actividades empresariales.

Sería conveniente que dicho programa se ampliara para revisar a las-

personas físicas que reciben ingresos por otros conceptos.

Lo que consideramos deficiente es la capacitación que se le da al personal que presta el Servicio Social, pues sólo se les instruye mediante un curso intensivo, de duración de una semana, y la siguiente capacitación se desarrolla bajo la marcha del programa, lo que ocasiona graves errores, omisiones y molestias tanto para los Contribuyentes como para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo expuesto en este párrafo lo fundamentamos en la experiencia que tuvimos dos personas que participamos en la elaboración de este trabajo de investigación, que prestamos nuestro Servicio Social en la Administración Fiscal Regional de Occidente en el año de 1964.

El programa de Fiscalización Permanente, que es la de autocorregirse sin sanción alguna, lo que demuestra la buena intención de la autoridad, y que puede servir como aliciente para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones correctamente.

Otra de las deficiencias que encontramos en este programa, es que el número de supervisores en ocasiones es insuficiente para verificar que el trabajo desarrollado por el prestador del Servicio Social sea correcto o no.

El programa de Fiscalización Permanente es positivo para el prestador del Servicio Social, ya que se adentra en el área de su profesión. Consideramos que todas las Secretarías de Estado, deberían de elaborar programas en los que se aprovechara a todos los prestadores del Servicio-

Social en las diferentes áreas que les correspondan de acuerdo a la profesión ya que en ocasiones vemos a estudiantes de las carreras de Lic. en Administración de Empresas -por mencionar algo- dando clases en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), siendo que se le podría aprovechar en alguna otra área dada la calidad de sus conocimientos.

El programa de Fiscalización Permanente es una buena intención de la autoridad que tiene 2 funciones esenciales:

- 1.- Autocorrección del Contribuyente.
- 2.- Aprovechar a prestadores del Servicio Social para que se desarrollen en su área profesional.

- Este programa rendiría más frutos, si a los prestadores del Servicio Social, se les diese una capacitación adecuada a las actividades que va a desarrollar. No hay que limitarse a adentrarlos a las situaciones, - sino ir más allá y no creer 100% que la práctica hace al maestro. Ya que si no hay fundamentos teóricos, es más difícil el enfrentarse a los problemas que surgan.

- Así mismo se debe aumentar el número de supervisores para que se cumpla cabalmente con el programa.

#### 8.- Auditorías Fiscales.

- Una de las formas que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de comprobar de que los Contribuyentes cumplen correctamente con



las disposiciones de las diferentes leyes aplicables, es realizando auditorías fiscales.

Generalmente en estas auditorías se encuentran diversas situaciones en las que existen omisión de ingresos o gastos no deducibles, que aumentan la base gravable y por ende el impuesto. Es por esto la utilidad de que se realicen estas auditorías.

Recomendamos que este tipo de auditorías se incrementen considerablemente ya que esto servirá para que se controle más a los contribuyentes y a aquellos probables evasores.

- Estas auditorías resultan incómodas para los contribuyentes, ya que materialmente se paraliza la Contabilidad de la empresa auditada; consideramos que no debe llegarse a tal extremo, estamos concientes de la utilidad de las auditorías fiscales para el país, pero creemos también que estos deben llevarse a cabo sin que se afecte el desarrollo de las actividades normales de la empresa.

- Para que exista mayor número de auditorías, debe existir más personal debidamente capacitado que aplique rigurosamente las normas establecidas y para esto es necesario un mayor presupuesto.

- En las auditorías fiscales es muy probable que se encuentren delitos tributarios, es necesario que las sanciones y penas se apliquen estrictamente y si existe reincidencia, que las penas o sanciones sean más severas.

Creemos conveniente que las auditorías realicen un informe periódico (cada 2 días o diario) de sus actividades y de las deficiencias encontradas en la empresa, y que sean revisados constantemente por diversos supervisores, esto con la finalidad de que auditor y empresa lleguen a un --- "acuerdo amistoso".

No dudamos de la honorabilidad de un auditor o de un contribuyente, pero más vale prevenir que lamentar.

Así mismo, consideramos necesario que se realicen auditorías en el interior de la República, pues estos sólo se llevan a cabo en los grandes centros de población.

#### 9.- Descentralización de la Actividad Tributaria.

- En la actualidad la administración de la actividad tributaria, es ta centralizada en 13 grandes Administraciones Fiscales Regionales. Que - estan distribuidas a lo largo y ancho de la República Mexicana, este ha - sido un gran paso positivo para descentralizar la administración tributa - ria, ya que no se hace necesario ir a la ciudad de México a resolver con - troversias, sino que se pueden resolver en la Administración Fiscal Regio - nal que usualmente está más cerca que ir a la ciudad de México.

Pero esta descentralización no es suficiente pues son 31 estados y - el Distrito Federal y son sólo 13 Administraciones Fiscales Regionales.

Es necesario, cuando menos que exista una Administración Fiscal en - cada Estado del país. Ya que sólo así se tendrá mayor acceso del contribu

yente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y ésta tendrá mayor control sobre los contribuyentes de su jurisdicción.

Por ejemplo, una persona en Manzanillo, Colima va a solicitar una -- devolución de impuestos, que puede hacer:

1.- Enviar un escrito por correo y esperar que se resuelva.

2.- Ir a la ciudad de Guadalajara a entregarle, y ésta resolución se resolverá con mayor agilidad.

Estas 2 situaciones implican un gasto y un tiempo perdido.

- Así mismo existen informaciones que sólo son manejadas en las Ad - ministraciones Fiscales Regionales -Bases especiales de tributación, Re - formas fiscales, etc.- y que el contribuyente que no está cerca de la ciu - dad donde ésta se ubica, tiene que hacer unos gastos y molestarse en ir a conseguir la información necesaria.

- Es por esto que propugnamos que todas las funciones que desarro -- llan las Administraciones Fiscales Regionales sean incorporadas a unas -- Administraciones Fiscales Estatales y con esto continuar con la descentra - lización de la administración tributaria.

Lo ideal es que existieran varias delegaciones de estas administra - ciones en diversos municipios de los Estados, pero esto es casi imposible de lograr en este país, sobre todo por el altísimo presupuesto con que se habría de contar; pero podría llevarse a cabo ya que aumentaría considera - blemente la captación de ingresos por que el evasor estaría más controla - do, y casi sería imposible operar sin ser detectado.

- Así mismo, es necesario que gradualmente se incorporen los sistemas de informática a todas las Oficinas Federales de Hacienda en el país, pues con esto se irá modernizando todo el sistema tributario a nivel nacional, con el consiguiente beneficio de la nación: traducido a mayores ingresos y mejor control de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

#### 10.- Contribuyentes Menores.

La intención de dar facilidades para cumplir con sus obligaciones fiscales a cierto tipo de contribuyentes que tienen ciertas características especiales como son las limitantes al ingreso obtenido, número de trabajadores, número de metros del local que ocupa la negociación, etc., se ve seriamente afectada cuando existen contribuyentes que manifiestan estar dentro de los supuestos que señale la ley del impuesto sobre la renta en su artículo No. 115 y en realidad sobrepasan por mucho a los límites establecidos.

Esta situación tiene muchas implicaciones negativas para la recaudación de las contribuciones, ya que la obtención de ingresos de el Estado, se ve seriamente reducida por tal práctica.

En realidad la práctica de crear empresas que sean contribuyentes menores ha sido abusiva por parte de los empresarios mexicanos. Ya que en el año de 1982 el 83.2% de las empresas estaban registradas como contribuyentes menores, a pesar de que gran parte de ellas deberían considerarse como contribuyentes mayores.

- El problema que acarrea es que la carga fiscal -como ya menciona- mos- se concentra en un menor número de contribuyentes y hace que las cargas impositivas sean relativamente altas en comparación con otros países.

- El Estado para resolver este problema, debe realizar una revisión constante a los supuestos contribuyentes menores y en caso de que no reúnan los requisitos para ser contribuyentes menores, los registren automáticamente como Contribuyentes Mayores. Aplicando las sanciones correspondientes y señalando las nuevas obligaciones fiscales de las empresas.

1.- Diario Oficial de la Federación 20/Septiembre de 1984 pag. 14.

"Es evidente que el Estado no puede tomar una decisión extrema como sería la de eliminar con los contribuyentes menores por que perjudicaría a aquellos que por sus características no pueden en realidad cumplir con una serie de obligaciones fiscales, tal como lo realizan los contribuyentes mayores".

Consideramos que si la carga fiscal se distribuye en forma más equitativa entre más contribuyentes mayores, es factible que el Estado obtenga más ingresos y en base en estos proporcione servicios de más calidad a todos los mexicanos.

#### 11.- Núcleos de Población Pequeños.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha descuidado alarmantemente a los núcleos de población pequeños, pues es usual que en estos no se encuentren contribuyentes mayores, solamente menores, siendo que un

gran número de estos deben ser mayores.

La autoridad se ha enfocado a controlar a los contribuyentes de las grandes urbes, pero es conveniente volver los ojos a la provincia, pues si se regularizan a todos los contribuyentes que viven en los núcleos de población pequeños (10,000 - 80,000 habitantes) se verían incrementadas en forma satisfactoria los ingresos de la nación.

¿A qué se debe que se les haya olvidado? Creemos que se debe a la errónea creencia de que sería mayor el gasto administrativo que los beneficios que se obtendrían al regularizar a todos los contribuyentes.

- Es recomendable efectuar inspecciones a las diferentes negociaciones y determinar presuntivamente si deben o no tributar como menores o como mayores.

#### 12.- Dictamen Fiscal.

- Siendo la profesión de Licenciado en Contaduría Pública una de las que revisten más importancia en el medio actual y una de las que está mejor y más estructurada, consideramos que no se ha sido aprovechada al máximo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Consideramos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se debería de apoyar en Licenciados en Contaduría Pública.

- Se debería realizar un acuerdo o sistema para que aquellas empresas que sobrepasan una determinada cantidad de Ingresos -de acuerdo con -

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- sea recomendable que hagan - dictaminar sus estados financieros por Licenciados en Contaduría Pública- registrados.

- Esta situación tendría un doble beneficio, serviría como una comprobación al contribuyente de que está manejándose bien tanto fiscal como contablemente y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le permitiría canalizar sus esfuerzos hacia otras áreas -Auditorías Directas a --- otros Contribuyentes-.

- Pero ésta situación no sería definitiva, pues la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrá la facultad y deberá revisar el dictamen de Licenciados en Contaduría Pública, y si se encontraran actos de dolo o mala fé, se deberá proceder a sancionar e incluso si el delito lo amerita, a cancelar el registro de aquel Licenciado en Contaduría Pública corrupto.

### 13.- Derechos, Productos y Aprovechamientos.

- Usualmente se ha descuidado en México el renglón concerniente a -- los Ingresos obtenidos por Derechos, Productos y Aprovechamientos.

- Es necesario que las tasas y cuotas que se cobran por Derechos --- sean revisados periódicamente para que estos vayan en concordancia con -- los costos reales.

- Se debe establecer un mecanismo para evaluar si las cuotas o tasa- que se pagan por Derechos son las adecuadas, y si no lo son, deben aumen- tarse hasta que cubran por lo menos el costo que tienen.

- Así mismo consideramos que es necesario que se revisen los criterios que se usan para establecer los productos y los aprovechamientos. Ya que en ocasiones no van apegados a la realidad económica y han quedado -- rezagadas.

- Las acciones de Fiscalización llevados a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se han dirigido casi exclusivamente al ramo de los impuestos, consideramos que es tiempo que se amplie esta actividad -- fiscalizadora y se vigile el cumplimiento de los Derechos, Productos y -- Aprovechamientos. Ya que esta acción, permitirá encontrar probables evasos en otros conceptos de contribuciones, así como se tendrá un control -- más eficiente de los Contribuyentes.

#### 14.- Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las empresas privadas y las públicas tienen una diferencia fundamental: Por lo general las empresas públicas trabajan con pérdidas y las privadas con utilidades.

¿A qué se debe esta diferencia?

Son diversas las razones entre las que encontramos a la Dirección, -- Planeación, Organización y principalmente la Productividad.

La empresa privada es productiva porque siempre tiene personal bien capacitado y si no lo tiene, lo trata de conseguir, pues de ello depende su existencia.



Ahora bien, consideramos que para que la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público desarrolle eficazmente sus funciones, debe contar con personal capacitado.

La capacitación es algo fundamental para el desarrollo de cualquier actividad, y creemos que se debe poner un énfasis mayor para los empleados o funcionarios que en alguna manera u otra intervienen para recaudar las contribuciones que se causen en el país.

Para que un empleado desarrolle eficazmente sus funciones debe ser capacitado, pero en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -en el -- área de recaudación- nada es constante, hay cambios cada año, en casi todas las leyes; es por esto que la capacitación a un empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no debe ser una sola vez, sino que se le debe capacitar continuamente.

Otro problema muy importante que observamos es la constante rotación de personal, muchos profesionistas toman a los puestos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como un trampolín para capacitarse y después ingresar a las empresas privadas.

Es importante terminar con esta práctica tan usual ya que perjudica enormemente la recaudación fiscal se debe retener al personal el tiempo mayor que sea posible.

Una de las causas de que los empleados abandonen los trabajos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que estos están mal remunerados.

dos, en comparación de lo que éste mismo empleado ganaría en el sector -- privado con los conocimientos que tiene.

Es por esto, que se debe considerar seriamente en que los trabajos - en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sean más remunerativos, -- esto frenaría tanto a la emigración del personal como muy probablemente - reduciría la corrupción.

#### V.- CONCLUSIONES.

En este capítulo plasmaremos nuestras conclusiones. Han sido variadas y sobre todo muy personales. Trataremos de seguir un orden de acuerdo a los capítulos antes expuestos.

- Las contribuciones surgieron debido a la división del trabajo.

- En nuestra Constitución, leyes, reglamentos y códigos vigentes a 1984 no existe una definición precisa del término contribuciones, solamente es mencionado.

- Nosotros hemos definido a las contribuciones como las prestaciones obligatorias, establecidas en ley, a las personas físicas y morales que obtengan ingresos de fuentes de riqueza ubicadas en territorio nacional y siendo el fin de esto el satisfacer las necesidades de la comunidad nacional.

- El Código Fiscal de la Federación vigente a 1984 clasifica a las contribuciones en:

- Impuestos,

- Aportaciones de seguridad social, v.

- Derechos.

- Las aportaciones de seguridad social, en sentido estricto, no son contribuciones fiscales, sino parafiscales; lo que significa que estas contribuciones no tienen por objeto proporcionar al Estado recursos para que satisfaga los gastos públicos, sino que tienen consagrado un fin en beneficio de una persona jurídica, distinta del Estado, encargado de la prestación de un servicio público destinado específicamente a favor de los trabajadores y sus beneficiarios; siendo en cambio que los fines de las contribuciones es satisfacer los gastos públicos.

- Justicia, Certidumbre, Comodidad y Economía son los cuatro grandes Principios fundamentales de la tributación y que si se cumplen todos --- ellos, la justicia será la esencia de las contribuciones.

- La redistribución de la riqueza es el proceso en donde, por lo general, el Estado encauza los recursos, provenientes de los impuestos (y demás ingresos), de los niveles de ingresos altos a los de menor ingreso, limando o haciendo menor la diferencia existente entre ambos niveles.

- La fundamentación Constitucional, la Carta Magna de México, de las contribuciones se halla establecida en los artículos 31 fracción IV y el 73 fracción VII.

- La política fiscal de las últimas décadas ha tendido a organizar - un sistema de recaudación capaz de suministrar al Estado los recursos suficientes destinados al gasto de educación general, a lograr condiciones de higiene indispensables a la vida y a ejecutar obras públicas inaplazables. Se ha dirigido en el sentido de utilizar los impuestos como incentivo al desarrollo económico que fortalezca nuestra industria, con el propósito de substituir las importaciones por el consumo de artículos de procedencia nacional.

- El pueblo habla: "Las Contribuciones son altas", "El Estado es la drón", "El Estado es un derrochador", etc.; estas son algunas de las opiniones de los mexicanos frente al Gobierno. Justificadas o no, se ha observado una mejor conciencia social y con el fin de no tener problemas -- con la S.H.C.P. cumplen. Sin embargo, en los últimos sexenios se ha notado una reticencia al pago, quizás debida a los casos de corrupción que -- estremecen a la ciudadanía y que ya sobrepasan los límites de lo creíble.

- Es evidente que el sistema tributario mexicano ha ido evolucionando paulatinamente a través del tiempo, en estos momentos ha logrado un --

avance considerable en comparación al que se tenía hace algunos años.

- El sistema tributario mexicano se ha ido modernizando en las últimas fechas, pues se ha ido incorporando la informática a la administración tributaria.

- Se ha avanzado mucho, pero falta mucho por lograr.

- Consideramos que las altas tasas impositivas que se tienen en México, no son sino resultado de la evasión fiscal altísima que se tiene en México.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no debe pensar en incrementar los impuestos o en crear nuevos, sino que debe llevar a cabo acciones que reduzcan al mínimo a los evasores fiscales.

- En la actualidad es casi insostenible para el empresario mexicano las altas tasas impositivas existentes, y estas desalientan a la inversión, que es fundamental para el desarrollo del país.

Ahora bien, las recomendaciones expuestas en el capítulo anterior pueden resolver los problemas de evasión, pero deben de aplicarse en forma correcta y constantemente, pues de ello depende en gran parte el aumento de Ingresos que pueda tener el gobierno federal.

Uno de los graves problemas que debe vencer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el de la desconfianza que tiene el pueblo mexicano ante las autoridades, los programas que ayudarían a este propósito serían:

- Programa de concientización fiscal.
- Guerra contra la corrupción.
- Asistencia al contribuyente.

También uno de los problemas que enfrenta el país es el alto grado de burocracia existente, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

es la excepción y al haber burocracia generalmente existe improductividad. La autoridad debe combatir la improductividad a base de una capacitación constante a su personal y de una remuneración adecuada.

Para combatir la evasión fiscal se debe implementar según nosotros - los siguientes programas:

- Padrón de contribuyentes actualizado.
- Revisión de contribuyentes considerados como menores.
- Actualización de contribuyentes que están en núcleos de población pequeños.
- Reafirmación de la práctica del dictamen fiscal.
- Aumento en el número de auditorías fiscales.
- Reforzar el programa de fiscalización permanente.
- Revisión de las tasas de Derechos.
- Revisión de criterios para establecer los Productos y los Aprovechamientos.
- Fiscalización para comprobar el correcto cumplimiento de los Derechos, Productos y Aprovechamientos.

Ahora bien, estas recomendaciones deben estar contenidas en un programa integral que se lleve a cabo bajo unos controles adecuados, ya que sólo así se cumplirán sus objetivos, que son la de lograr una recaudación efectiva y equitativa.

## ANEXO 1

INGRESO NACIONAL PER CAPITA Y RECAUDACION TRIBUTARIA DE DIVERSOS  
PAISES (1).

(Miles de dolares y porcentajes del PIB)

	1977		1978		1979		1980	
	I	R	I	R	I	R	I	R
MEXICO	1.0	16.8	1.2	17.4	1.5	17.9	2.1	17.9
HOLANDA	7.4	46.0	9.0	46.0	10.2	46.3	10.8	44.8
BELGICA	7.4	39.0	9.0	41.4	10.2	41.6	11.0	41.0
FRANCIA	6.5	35.3	8.0	35.2	9.6	36.7	10.8	38.1
NORUEGA	7.2	36.7	8.0	36.0	9.3	35.3	11.5	37.5
SUECIA	8.9	36.5	9.7	35.7	11.4	32.6	13.0	31.9
AUSTRIA	5.6	30.7	6.8	32.8	8.1	32.4	9.0	32.6
ITALIA	3.4	37.1	4.2	31.0	5.2	30.4	6.3	32.4
REINO UNIDO	4.0	32.3	5.1	30.0	6.5	28.6	8.3	31.1
ALEMANIA	7.5	26.4	9.3	26.0	11.0	26.0	11.7	26.0
FINLANDIA	5.7	30.0	6.1	26.5	7.4	25.4	8.9	25.7
CHILE	1.2	21.9	1.2	23.0	1.6	24.9	2.2	25.1
URUGUAY	1.7	20.7	1.6	21.7	2.4	20.9	3.3	21.5
VENEZUELA	2.7	21.7	2.8	18.8	3.4	19.2	4.0	21.5
ESTADOS UNIDOS	7.8	18.4	8.7	18.3	9.6	19.0	11.6	19.4
SUIZA	8.9	18.1	12.4	19.0	14.0	18.1	14.9	18.2
COREA	0.9	15.5	1.2	16.1	1.5	16.5	4.1	16.7
PERU	0.7	13.3	0.6	14.4	0.7	16.4	0.9	18.9
COSTA RICA	1.4	16.6	1.5	16.4	1.7	16.0	1.9	16.7
CANADA	7.5	15.5	7.6	15.2	8.4	15.5	9.2	16.6
EL SALVADOR	0.5	16.0	0.5	12.7	0.6	13.6	0.5	11.6
COLOMBIA	0.7	10.6	0.8	11.0	1.0	11.6	1.7	11.6
ECUADOR	0.8	10.2	0.9	9.9	1.0	9.4	1.3	12.3

(1) La recaudación se refiere a la del gobierno central e incluye los impuestos sobre la renta, los bienes y servicios, seguridad social, al comercio exterior y otros.

Nota.- El Ingreso Nac. per Cápita se estableció a partir de la renta nacional, denominada en dolares.

FUENTE: S.H.C.P. con base de datos en OCDE, ONU y FMI.

I = INGRESO

R = RECAUDACION

## ANEXO 2

COMPARACION INTERNACIONAL DE TASAS IMPOSITIVAS NOMINALES  
(PORCENTAJES)

<u>IMPUESTO AL VALOR AGREGADO</u>				
<u>PAIS</u>	<u>AÑO</u>	<u>PRODUCTOS BASICOS</u>	<u>GENERAL</u>	<u>ARTICULOS DE LUJO</u>
MEXICO	1982	0.0	10.0	----
ALEMANIA	1978	5.5	11.0	----
BELGICA	1978	6.0	18.0	25.0
CHILE	1979	---	20.0	----
FRANCIA	1979	7.0	17.6	33.0
HOLANDA	1980	4.0	18.0	----
INGLATERRA	1980	12.5	15.0	----

<u>IMPUESTO SOBRE LA RENTA</u>				
<u>PAIS</u>	<u>AÑO</u>	<u>EMPRESAS (1)</u>	<u>PERSONAS FISICAS (2)</u>	
			<u>MINIMO</u>	<u>MAXIMO</u>
MEXICO	1982	42	29	50
ARGENTINA	1978	33	3	23
BRASIL	1978	30	6	40
CANADA	1978	48	13	48
FRANCIA	1978	50	4	25
HONDURAS	1976	40	8	18
JAPON	1978	40	5	39
PERU	1978	55	37	58
REINO UNIDO	1978	52	10	27
U.S.A.	1979	46	10	39
VENEZUELA	1978	50	8	17

(1) Se refiere a la tasa Máxima.

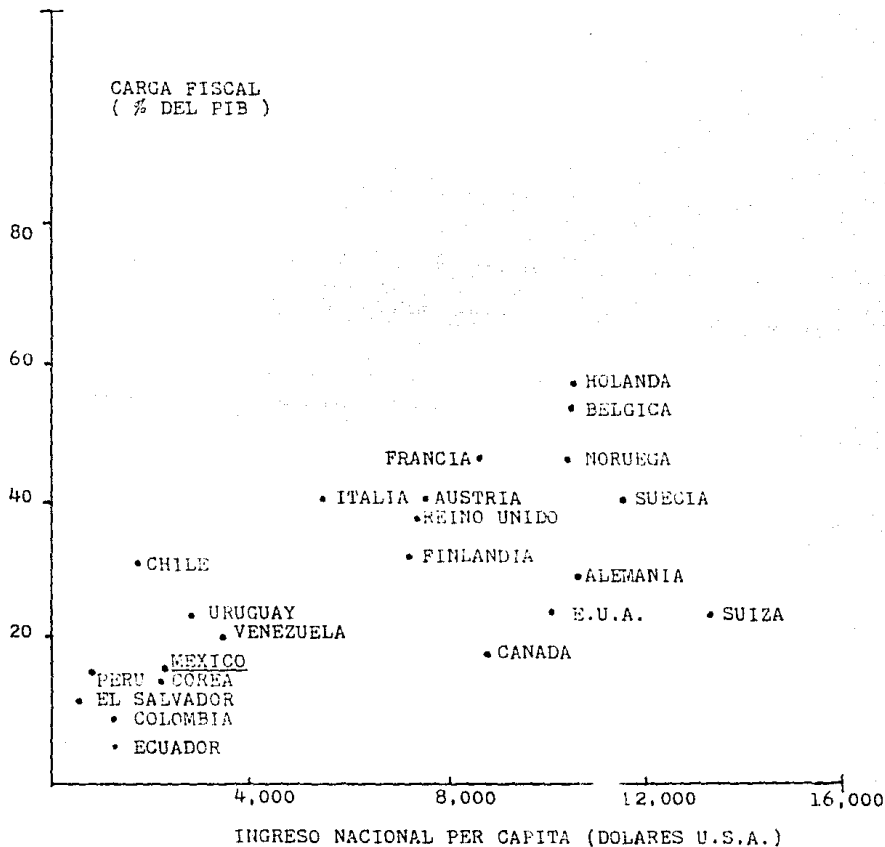
(2) En todos los casos la tasa mínima se aplica a un ingreso bruto anual-equivalente a 1 400 000 pesos y la máxima a uno de 8 400 000 pesos.

FUENTE: S.H.C.P. con base en datos del FMI.



## COMPARACION INTERNACIONAL DE CARGAS FISCALES E INGRESO NACIONAL PER CAPITA, 1977-1980.

( PORCENTAJES DEL PIB Y DOLARES NORTEAMERICANOS EN PROMEDIO DEL PERIODO )



## ANEXO 4

## INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO FEDERAL

(Porcentajes del PIB)

	1955-1970	1971-1976	1977-1982	1982
TOTAL	8.5	10.0	14.5	16.3
Tributarios	7.5	9.3	13.7	15.1
Pemex	0.2	0.4	2.7	4.9
No petroleros	7.3	8.9	11.0	10.3
Directos	3.1	4.0	5.5	4.9
Personas físicas	1.2	1.8	2.6	2.6
Empresas	1.9	2.2	2.9	2.3
Indirectos	2.0	3.4	3.9	4.2
IEPS	1.1	1.9	1.5	1.9
IVA	0.9	1.5	2.4	2.3
Comercio exterior	1.7	1.2	1.0	0.9
Otros impuestos	0.5	0.3	0.7	0.2
No tributarios	1.0	0.7	0.8	1.1

Las cifras pueden no sumar debido al redondeo.

## ANEXO 5

RECAUDACION TRIBUTARIA EFECTIVA DE MEXICO  
(Porcentajes del PIB)

	1965		1970		1976		1982	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Total gobierno central	7.7	7.9	9.7	10.1	13.4	13.8	17.1	18.5
Gobierno Federal	6.5	6.7	8.0	8.3	11.1	11.4	15.1	16.3
Pemex	-	-	0.3	0.3	0.6	0.6	4.9	5.2
Otros	6.5	6.7	7.7	8.0	10.5	10.8	10.3	11.1
Seguridad Social <sup>2</sup>	1.2	1.2	1.7	1.8	2.3	2.4	2.0	2.2
Total gobierno central sin Pemex	7.7	7.9	9.4	9.8	12.8	13.2	12.3	13.3
Gobierno Federal	6.5	6.7	7.7	8.0	10.5	10.8	10.3	11.1
Seguridad Social <sup>2</sup>	1.2	1.2	1.7	1.8	2.3	2.4	2.0	2.2

1. Excluye ingresos no tributarios; las cifras pueden no sumar debido al redondeo.

2. Incluye cuotas al Infonavit a partir de 1976.

I. Considerando el PIE total.

II. Excluyendo el petróleo del PIB.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Aguilar y Caballero, Roberto. Elementos de Legislación Fiscal. -- México. Talleres Litográficos. 1974.
- 2.- Ballesta J. y Cia. La Reconstrucción de México. Ballesta y Cia. -- Tomo I. p. 166, 167 y 265. México. 1919.
- 3.- Chávez, Salvador. Historia de los Indios en la Nueva España. p. 19. México. 1941.
- 4.- Códice Chimalpopoca. p. 52. U.N.A.M. México.
- 5.- Código Fiscal de la Federación. México. 1984.
- 6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. -- Porrúa. 1984.
- 7.- Einadí, Luigi. Principios de Hacienda Pública. p. 144. México. -- 1948.
- 8.- El Sistema Tributario en México: 50 años de Revolución. México. -- Fondo de Cultura Económica. Tomo I: La Economía. p. 567. México. - 1960.
- 9.- Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. Sexta Edición.- Tomo II. p. 96. Robredo. México. 1941.
- 10.- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984.
- 11.- López Cámara, Francisco. La Estructura Económica y Social de México. p. 174. México. 1967.
- 12.- Martínez Pérez, Ma. del Rayo y Coautores. Los impuestos en su papel regulador de las Fluctuaciones Económicas. p. 19. Guadalajara. 1979.
- 13.- Pazo, Luis. Los Límites de los Impuestos: Uso y Abuso del Poder.- Diana. México. 1933.

- 14.- Flores Zavala. Finanzas Públicas Mexicanas. p. 103. México. --- 1970.
- 15.- León Portilla, Miguel. Los Antiguos Mexicanos a través de sus crónicas y Cantares. p. 42. Fondo de Cultura Económica. México.
- 16.- Montaña, Guillermo. Los Problemas Sociales en el Milagro Mexicano. p. 12. Nuestro Tiempo, S.A. México. 1970.
- 17.- Ramos, Samuel. El Perfil del Hombre y la Cultura en México. Cuarta edición. p. 91. U.N.A.M. México. 1963.
- 18.- Presupuesto de Egresos para el año de 1984. Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 19.- Smith, Adam. Investigaciones de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Volumen III. Libro V. p. 8 a 12. Bosch. Barcelona. 1955.
- 20.- Smith, Adam. Investigaciones de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. p. 684 a 686. Aguilar. Madrid. 1956.
- 21.- Valdés Costa, Ramón. Curso de Derecho Tributario. Tomo I. Montevideo. 1970.
- 22.- Villegas, Abelardo. La Filosofía de lo Mexicano. Segunda edición.- U.N.A.M. México. 1974.