

2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

“ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA Y CIENCIAS
POLITICAS

P R E S E N T A :
JESUS SALVADOR URIBE TORRES



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

	PAG.
Presentación	1
Introducción	3

CAPITULO I

Evolución del Concepto de Hacienda Pública	9
1. Elementos Estructurales de las Finanzas Públicas .	17
1.1 Finanzas Públicas	18
1.2 Política Fiscal en la Hacienda Pública	27
2. Elementos que forman los Ingresos Públicos	36
3. Impuestos al Ingreso y al Consumo	40
Notas	45

CAPITULO II

Principales Aspectos Históricos del Sistema Impositivo en México	47
1. Constitución de 1824	47
2. Constitución de 1857	52
3. Constitución de 1917	59
3.1 Primera Convención Nacional Fiscal 1925	61
3.2 Segunda Convención Nacional Fiscal 1933	63
3.3 Tercera Convención Nacional Fiscal 1947	64

3.4 Ley del Impuesto al Valor Agregado	PAG. 72
Notas	75

CAPITULO III

Clasificación y Análisis de los Impuestos	77
1. Impuesto Directo	81
1.1 El Impuesto sobre la Renta en México	83
1.2 Análisis del Impuesto sobre la Renta	85
2. Impuestos Indirectos	88
2.1 Impuesto al Valor Agregado	88
2.2 Análisis del Impuesto al Valor Agregado	90
Anexos	95
Gráficas	100
Notas	103

CAPITULO IV

Los Impuestos Federales y su participación a las Entida- des Federativas	104
1. Los Impuestos Federales	105
1.1 Nivel de los Impuestos Federales	108
2. Participación a Entidades Federativas	112
2.1 Nivel de participación de Ingresos a los Estados ...	127
Anexos	136
Gráficas	143
Notas	147

CAPITULO V

PAG.

Los Impuestos como Fomento a la Industria Nacional	148
1. La Exensión de Impuestos	151
2. La Política Arancelaria	159
Anexos	170
Gráficas	173
Notas	175

APENDICE I

Flexibilidad Tributaria	176
Anexos	184
Gráficas	189
Notas	191
Conclusiones	192
Bibliografía	204

P R E S E N T A C I O N

De acuerdo al plan de estudios de la Universidad Nacional Autónoma de México en el año de 1983, tuve la oportunidad de colaborar como ayudante de profesor en la materia de Finanzas Públicas, curso que se imparte en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Durante este tiempo me surgió la inquietud de poder aportar parte de mis conocimientos, a los que nos iniciamos en esta disciplina. Así, el presente trabajo se inició con la intención de que fuese útil como un apoyo didáctico a la materia mencionada. En la actualidad, ya como proyecto de tesis, he procurado que sea lo más completa posible. Sin embargo no se trata de un estudio exhaustivo; cada uno de los temas tratados podría ser motivo de un amplio y profundo trabajo de investigación, lo cual daría como resultado una considerable especialización.

Aunque el enfoque podría ser más general se ofrecen únicamente datos concernientes a México, por considerarlo de carácter prioritario.

Las fuentes que he utilizado son: Constituciones, códigos, leyes, libros, revistas, periódicos, fuentes numéricas y gráficas.

Las fuentes numéricas empleadas son de seis años a la última fecha, 1932-1933 de la que existe información publicada para dar un conocimiento más claro de cual es la situación en la -- recaudación de los impuestos.

Espero que a pesar de las limitaciones de este ensayo, el esfuerzo realizado pueda ser de utilidad para los que se interen en iniciarse en el estudio de las Finanzas Públicas.

I N T R O D U C C I O N

La estructura en las finanzas de un país no cambia rápidamente; los ingresos públicos se encuentran determinados por el crecimiento continuo del país e indirectamente por el volumen de los egresos. De ahí que el Estado cuenta con los impuestos, como un elemento dinámico para responder a la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

La lentitud con que se registran los cambios no implica que los ajustes anuales que se hacen al sistema no tengan importancia; al contrario, éstos pueden ser de extrema significación. El examen de las modificaciones introducidas en la estructura de los gravámenes debe hacerse tomando en cuenta períodos de tiempo medianos y largos.

En el pensamiento predominante en materia de política económica en muchos países se encuentra la tendencia de practicar una política fiscal más racional y amplia; este hecho se deriva de la transformación y crecimiento de las funciones del Estado.

La ausencia de una infraestructura ha obligado a los gobiernos a realizar cada vez más y mejores obras de carácter público; asimismo el crecimiento del país ha exigido el establecimiento y fomento de los servicios públicos. Al poner en práctica un

enfoque orientado al desarrollo económico, presupone no sólo a la planificación y ejecución de obras de carácter público, sino a la acción conjunta de planes de carácter social, para ampliar los servicios de salud, educación, comunicación, etc. Este sentido de planificación global obliga a las autoridades a multiplicar los egresos del sector público. La acción del Gobierno no sólo se dirige hacia los aspectos de bienestar, sino que también por ejemplo trata de elevar los coeficientes de ahorro de la sociedad. Con tal propósito, alienta y favorece la inversión privada hacia actividades productivas, en apoyo a una de las finalidades más trascendentales que persigue la política fiscal: elevar el nivel de empleo y utilizar más racionalmente los recursos del país.

Por lo anterior me he permitido estructurar este trabajo de tesis de la siguiente manera:

El primer capítulo, muestra como los gobiernos, a través del tiempo, se han fijado el objetivo de alcanzar un desarrollo económico cada vez mayor. De ahí que se mencione la evolución conceptual que ha tenido y que se tiene de lo que es la política fiscal.

Mediante ella se trata de atenuar las fluctuaciones económicas, de mantener el mayor nivel posible de ocupación, y corregir los desajustes que ocurran en la estructura económica. Se intenta

fomentar el crecimiento del ingreso nacional y lograr una distribución más equitativa del mismo ingreso.

Para ello se presenta un bosquejo de las doctrinas hacendarias mencionando la forma en que se constituyen las finanzas públicas. Además se destacan algunos aspectos del sistema tributario por considerar que es el elemento más dinámico de los ingresos del Estado.

La clasificación de los impuestos sirve para precisar los dos grupos en los que han quedado divididos los gravámenes: impuestos directos e impuestos indirectos. Tal clasificación sirve para indicar la naturaleza del sistema impositivo, y así tener un aproximado conocimiento de las proporciones que guarda cada uno dentro del sistema económico, político y social.

En el segundo capítulo, el año que se escogió para iniciar el bosquejo histórico, fue el de 1824, fecha de formulación de la primera Constitución Política. Tal documento establece por primera vez, la clasificación de los gravámenes utilizados: separando los que controla y explota la Federación, y los que manejan los Estados. Este documento se convierte en el instrumento jurídico que desarrolla y da forma a la moderna estructura del sistema de impuestos de la Federación.

En este recorrido, se indican las transformaciones que, a mi entender, han sido trascendentales para mejorar el sistema. Así se elabora un breve y general recorrido de 1824 a 1980, año en que se implanta la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Aquí se observa la importancia que tienen los impuestos directos e indirectos, situación que se comenta con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

En el capítulo tercero se revisa la definición que dan los teóricos del impuesto, y la forma en la cual la mayoría lo clasifica. Se mencionan los principales objetivos a cumplir en la Ley del Impuesto sobre la Renta, como ejemplo del impuesto directo; y los de la Ley al Valor Agregado, como ejemplo del impuesto indirecto. Se toman cifras oficiales de 1977 a 1983, y se elabora un breve análisis de la importancia de recaudación que cada uno de ellos tiene dentro del sistema. En él, se resaltan los datos que se consideran importantes, y se menciona el porqué de su importancia.

Durante el capítulo cuarto se efectúa un breve recorrido histórico, en el cual se indican cuáles son las Leyes y Convenios que se han firmado entre la Federación y los Estados; todos ellos con el afán de mejorar la situación económica de éstos y sus municipios. Se revisa, en base a los números, cual es el nivel de los impuestos federales y cual es su distribución para con los Estados.

Se menciona, de acuerdo a su importancia, cual es la relación que guardan los impuestos y su participación para con las entidades federativas.

En el capítulo quinto se menciona como se ha ido buscando la "perfección" del fomento a la industria; su desarrollo y cuál es la situación de las exenciones.

Asimismo, se manifiesta cuál ha sido la política fiscal que el Estado ha empleado. Se comenta la importancia de las devaluaciones y las reformas arancelarias, todo ello con la finalidad de proteger y fomentar el crecimiento y desarrollo de la industria nacional.

En el apendice I se revisa la situación que guarda la recaudación fiscal respecto al Producto Interno Bruto. El porcentaje que ocupan los ingresos, determinan el grado de progresividad del sistema.

De acuerdo con los datos que tenemos se comenta cual es el grado de rigidez; y como esta afectada por acciones como la evasión tributaria y por un deficiente control administrativo.

A pesar de la baja flexibilidad del sistema, se hace notar la intención del Gobierno Federal por alcanzar un equilibrio presupues

tal que alivie un poco la situación del país.

En la parte final de cada capítulo se comentan las deficiencias y aciertos que, a mi juicio, encontré en cada uno de los temas estudiados. No quisiera manejarlo como aspectos negativos; ya que sería negar el trabajo realizado y minimizar los avances obtenidos.

Con ello no pretendemos en ningún momento dar por agotado un tema tan vasto; al contrario, el material recopilado indica la necesidad de efectuar futuros trabajos enfocados a los egresos públicos.

Esta es una de las limitaciones de la presente investigación, ya que solo trataremos el aspecto de la recaudación hacendaria; la que no puede ser debidamente valorada sin su contrapartida, el destino que se le da a los ingresos.

A pesar de las deficiencias del presente trabajo, considero que podrá ser útil a los que nos iniciamos dentro del área de las Finanzas Públicas.

I EVOLUCION DEL CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA

El desarrollo del concepto Hacienda Pública, está intrínsecamente ligado al de Finanzas Públicas, y estos a su vez son el reflejo del desenvolvimiento histórico del Estado-Nación.

El término "finanzas" cuando es en referencia a las personas físicas y morales, se limita al aspecto monetario de sus actividades económicas. En lo que se refiere a las instituciones gubernamentales su significado es distinto, ya que abarca la economía pública, lo cual es: "El resultado de la actuación del Gobierno como un ente que demanda y produce bienes y servicios para la sociedad, así, la relación que se establece entre éste y los miembros de la sociedad es a través del impuesto" (1).

El aspecto financiero del poder público surge cuando las sociedades se vuelven sedentarias; a partir de ese momento, la satisfacción de necesidades comunitarias se vuelve predominante. Por tanto, la evolución de las Finanzas Públicas ocurre de manera paralela al desarrollo de las funciones (deberes y obligaciones) de la sociedad organizada.

Al analizar la historia antigua, nos encontramos en el Viejo Testamento que el pueblo judío tiene la obligación de entregar al poder público (representado por sacerdotes) tanto las primicias co-

mo el diezmo de sus productos. Los egipcios, griegos y romanos, entre otros pueblos de la antigüedad, tienen un concepto financiero en el cual, por un lado están los gastos del poder público; y por el otro, el mecanismo de contribución denominado "impuesto", a través del cual los poderes públicos captaban una parte de los ingresos de los individuos, procurando la creación continua de un excedente.

De aquí se deriva lo siguiente: el Estado que pretenda solventar sus obligaciones, tendrá la necesidad de efectuar erogaciones, dirigidas a sufragar el cumplimiento de tales obligaciones.

Para fortalecer el Estado-Nación se utilizaron nuevos criterios, tales como el proteccionismo, algunas prácticas monetarias, y la intervención del Estado. Dubois define a la época mercantilista como: "La teoría del enriquecimiento de las naciones mediante la acumulación de metales preciosos" (2).

Por primera vez se manifiesta que la industria y el comercio son actividades básicas para que el Estado alcance un mayor grado de riqueza y de desarrollo; en consecuencia, debe controlar ambas prácticas. Para que la industria obtuviera mayores ganancias era necesario que produjera a bajos costos; para ello se tomaron las medidas siguientes: implantación legal de un máximo para los salarios, establecimiento de aranceles para la protección indus---

trial, y otorgamiento de subvenciones a las industrias.

Respecto al comercio, se impidieron al máximo las importaciones y se fomentaron las exportaciones; relacionado a las importaciones, se dió preferencia a la compra de metales preciosos de los cuales el país tuviera escasez.

Los economistas de la época recomendaban la imposición de fuertes gravámenes a la importación de artículos manufacturados y a la exportación de materias primas. Se pretendía que las industrias nacionales transformaran los productos primarios en productos manufacturados. La política de protección a las industrias nacientes era mediante la exención de impuestos, fomentando así la fabricación de mercancías baratas, cumpliéndose con una de las principales metas del sistema.

En esta etapa, los ingresos públicos provienen de los impuestos que gravan las propiedades, el comercio exterior y los impuestos directos que pagan los súbditos; ello se aumenta con lo que se recauda de fuentes como los tributos y las donaciones.

Resumiendo podemos decir que:

La etapa mercantilista representa la primera utilización de los impuestos como medio de regulación y control de la vida económica.

La siguiente época que aparece en la historia económica se conoce con el nombre de Fisiocracia. "Tres ideas resumen con claridad las bases sobre las que se fundamenta esta doctrina:

- 1) El imperio de la ley natural
- 2) La primacía de la agricultura sobre las demás actividades económicas
- 3) La reforma fiscal para alentar el desarrollo de la agricultura" (3).

En sus postulados, los fisiócratas indican que la producción agrícola es la única actividad capaz de crear riqueza y producir un excedente, al cual los pensadores dieron en llamar "Producto Neto". Para ellos la industria no forja valores, solamente los transforma, por ello la industria y el comercio, quedan libres de toda contribución. La política fiscal que los fisiócratas propusieron era la instauración de un impuesto único, el cual debía de gravar únicamente a la agricultura; según ellos ésta actividad no sólo creaba riqueza, sino también excedentes susceptibles de acumulación; introducir impuestos a la industria era establecerlos en forma indirecta a la agricultura, lo cual era antieconómico.

La época liberal proviene tanto de las nuevas formas de producción como del pensamiento social. En las dos últimas décadas del siglo XVIII, surgen nuevas ideas respecto a la organización económica de las naciones. Con la revolución industrial se producen cambios en los sistemas de producción, del pensamiento social y

de la actuación del gobierno. Este sólo tiene que cumplir con tres deberes:

- a) La defensa del país contra la agresión extranjera;
- b) El establecimiento de una buena administración de justicia;
- c) El sostenimiento de obras públicas e instituciones que la actividad privada no pueda mantener por no reeditar utilidades adecuadas.

Adam Smith es de los escritores más destacados de esta etapa con su obra "Investigación acerca de la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones". La importancia y valor de éste atrae la atención del "mundo civilizado".

Para los liberales, el Estado debía dedicarse a cuidar los intereses de los ciudadanos; los impuestos no tienen razón de ser y su carga debía reducirse al mínimo, teniendo como resultado que los miembros de la comunidad pudieran así aumentar su consumo de bienes y servicios.

Respecto a la política fiscal, las exigencias de los liberales quedaban expuestas en las siguientes ideas: los egresos debían ser los estrictamente necesarios, el sistema impositivo debía alterar lo menos posible los niveles de precios, el uso y destino que debía dársele a los ingresos fiscales era promoviendo las únicas obras de carácter público en las que el Estado podía interve-

nir, tales como carreteras, puentes, canales y puertos. Más allá de éstos renglones, la iniciativa privada debía encargarse de hacer las inversiones; generándose con estas ideas la limitación de funciones del Gobierno en la actividad económica.

Es necesario considerar que este enfoque corresponde a una época en que se empezó a vislumbrar uno de los instrumentos más poderosos del Estado; la Política Fiscal, que vendría a ser un método para influir en la actividad económica de las naciones.

Es interesante agregar que Adam Smith es el primero en aclarar las fuentes de las que provienen los impuestos: "Todas las rentas y haberes de los individuos de una sociedad venían a deducirse, en último término, de tres distintos fondos: la renta, la ganancia y los salarios. Todo tributo, asimismo viene finalmente a pagarse por alguno o algunos, o todos a la vez de éstos tres fondos diferentes" (4).

Las guerras jugaron un papel determinante dentro de la actividad y finalidad de los impuestos y los gastos del Estado. La necesidad de financiamiento de las erogaciones bélicas originó la creación de impuestos sobre los ingresos; en vista de las enormes posibilidades que ofrecían para incrementar las recaudaciones, los impuestos se hicieron imprescindibles.

Otro destacado suceso que moldeó una nueva forma de aplicación de la política fiscal, lo encontramos en las frecuentes fluctuaciones que sufriera la actividad económica y el desempleo que trajo consigo. La gran depresión de 1929, inspiró a Keynes para elaborar su libro "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", en el cual se plantean las medidas que el Estado debía utilizar para fomentar la ocupación y el consumo.

A partir de 1929, surge una nueva teoría y una nueva práctica económica, sus principales fundamentos son: el uso del gasto público en una mayor proporción; participar como un elemento compensador del nivel de empleo y la inversión, e incrementar las erogaciones que el Estado destina a la realización de proyectos de seguridad y bienestar social.

El Estado moderno ha implantado una serie de políticas, las cuales pretenden asegurar entre otros objetivos: un nivel de ocupación más alto, una mayor aprovechamiento de recursos naturales, una mejor redistribución del ingreso, y propiciar el progreso industrial. Estas metas han venido a determinar la estructura, las modificaciones y la tendencia tanto a los ingresos como de los egresos del Estado.

Los sistemas impositivos son estructurados de acuerdo al estado económico de cada nación. En los países desarrollados, existe el

predominio de la tributación al ingreso, los impuestos al consumo son bastante altos, política que pretende restringir los consumos de los sectores de la población de altos ingresos, y a las empresas se les otorgan facilidades para la inversión de sus ingresos en los procesos productivos. A su vez en los países subdesarrollados, se tiene la necesidad de los gravámenes con el objeto de complementar hasta donde le sea posible la manutención del aparato público, financiándose las inversiones mediante los empréstitos públicos.

Así, el empleo de los egresos y de la deuda pública es acorde con la economía de cada país. En los industrializados, estos elementos son estabilizadores y de complemento en las actividades económicas; en las naciones en desarrollo, éstos instrumentos financieros sirven como elementos dinámicos para lograr la formación e integración económica de la sociedad.

De lo anterior deducimos que el modelo financiero de neutralidad en el gasto público que recomendó la escuela liberal, se sustentó porque el Estado carecía de una política económica y social. En la actualidad, la política gubernamental interviene en las actividades socioeconómicas utilizando los instrumentos hacendarios que se consideran idóneos para lograr fines económicos y sociales.

1) Elementos estructurales de las Finanzas Públicas.

Como ya se mencionó, junto a las comunidades sedentarias aparecen las necesidades colectivas a satisfacer. Al principio, mediante acciones individuales de los ciudadanos y después por representantes colectivos. Es entonces cuando surge el Estado, como un cuerpo integrado por un grupo de organismos con amplias y variadas funciones, las cuales están encaminadas a alcanzar el desarrollo económico y social de cada país.

En la época liberal, el Estado es un árbitro de los intereses de los particulares y el resto de la sociedad, suministrando un mínimo de servicios públicos. En nuestros días, con una concepción más amplia del funcionamiento del Estado, se pretende: "...asegurar, para cada miembro de la sociedad, la satisfacción de un mínimo de necesidades que le permitan garantizar su subsistencia" (5). Mediante esta concepción, el Estado se convierte en una entidad productora y distribuidora de bienes y servicios; acentuándose el grado de intervención de las autoridades en los sectores en donde la actuación de la iniciativa privada es reducida, dándose origen a una actividad económica, la cual redundará en empleos y en un bienestar social más elevado.

Como se puede observar las Finanzas Públicas se dividen en dos ramas fundamentales: los ingresos y los egresos. Para algunos autores el empréstito y el manejo de la deuda son dos ramas in-

dependientes, para otros, el empréstito es una forma de ingreso y la amortización de la deuda una forma de egreso.

A continuación se mencionarán en forma breve las actividades económicas que integran las Finanzas Públicas; asimismo se mencionará la aplicación de la Política Fiscal para beneficio de las Finanzas Públicas.

1.1 Finanzas Públicas. El Sector Público dispone de medios para cumplir con sus tareas, para lo cual cuenta con:

- Ingreso Público
- Empréstito Público
- Deuda Pública
- Gasto Público
- Inversión Pública

A continuación se dará una breve explicación de estas actividades económicas:

- Ingresos Públicos.- Vienen a ser todas las cobranzas e ingresos que recibe el gobierno de un Estado, con el propósito de solventar las erogaciones necesarias para cumplir con sus funciones.

En el caso de México, el Código Fiscal de la Federación en su Artículo número 2, divide los ingresos en: Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos (6), y atendiendo a su periodicidad, en ordinarios y extraordinarios.

Son ingresos ordinarios, los que de acuerdo con los lineamientos fiscales, son recaudados en forma sistemática y en un lapso que en su mayoría no excede a un año.

Los ingresos extraordinarios, son los provenientes de situaciones de emergencia, tales como guerra, desastres, etc., para lo cual se instituyen gravámenes extraordinarios, cuya vigencia termina cuando desaparecen las causas que justificaron su establecimiento.

Es importante la función coercitiva del Estado en sus relaciones con la sociedad, ya que esto origina la creación de justicia social en materia impositiva. Se pretende una distribución más justa de los gravámenes que pagan los ciudadanos y que van en correspondencia con los ingresos que obtienen.

Teóricamente se efectúa en forma adecuada una clasificación de los gravámenes; en la práctica, el sujeto que paga por obtener un ingreso o por un servicio no difiere si es un impuesto o un derecho, él sabe que tiene que pagar, que esto constituye una carga fiscal que disminuye su capacidad adquisitiva.

- Empréstito Público.- Es inobjetable que el crédito público es un factor de la economía moderna. En el pasado, los estados recurrían ocasionalmente a la obtención de préstamos, los cuales

eran garantizados por el crédito personal del soberano.

En el siglo XVIII se registra un hecho significativo sobre los empréstitos. "Inglaterra, para continuar sus guerras, obtenía del exterior frecuentes préstamos, dando en garantía los productos obtenidos a través de sus propios o bien acudiendo al financiamiento de sus propias fuentes (como el Banco de Inglaterra) o de sus establecimientos coloniales" (7).

Con el desarrollo de las ideas económicas, políticas y financieras, algunos países siguieron el ejemplo de Inglaterra y Francia, utilizando el crédito público como un elemento permanente y necesario para lograr una buena marcha financiera.

En el siglo XIX se continúa con el desarrollo de los principios del crédito público, aún hoy aceptado: la continuidad de la deuda a pesar del cambio del gobernante; el uso de préstamos para erogaciones gubernamentales; la regularidad del servicio de la Deuda Pública recurriendo a la creación de nuevos tributos o al aumento de la carga impositiva; la institución del registro público de los valores de la Deuda Pública y de los sistemas de negociación de los certificados; la organización de una Bolsa de Valores para facilitar un comercio; el mejoramiento de la técnica para convertir y amortizar los valores garantizados. Además el principal elemento que contribuyó a dicho auge, fue la confianza del pú

blico hacia los valores gubernamentales, ya que observaban una regularidad en el pago de los intereses.

Cada país debe decidir si es recomendable o no el desarrollo económico financiado con empréstitos internos o externos.

- Deuda Pública.-Son las obligaciones financieras de un Estado, originadas por un préstamo público. Se trata de un convenio entre el Gobierno como solicitante de un crédito y los poseedores del capital o prestamistas.

La deuda pública puede provenir entre otras causas: algunas de las inversiones industriales del Gobierno, no proporcionan en el corto o mediano plazo los beneficios esperados; las inversiones a largo plazo normalmente conducen al aumento de la deuda pública.

Dentro del sector paraestatal, los organismos descentralizados como Ferrocarriles y el Seguro Social, etc., trabajan con altos subsidios de parte del Gobierno y contribuyen a crear un déficit el cual no es fácil de controlar, ya que no se pretende una maximización de beneficios.

La Deuda Pública es un instrumento poderoso de la Política económica del Estado.

Si una deuda es costeada por fuentes internas, ocurre, en términos generales, una redistribución del ingreso del país. Será benéfica si el mayor porcentaje de los valores emitidos queda en manos de la población. Cuando el financiamiento es de una fuente externa, lleva implícita una presión adicional sobre la balanza de pagos del país respectivo.

Este es el problema de todos los países en desarrollo, ya que su escasez de recursos financieros les obliga a contratar empréstitos del exterior para continuar sus programas de crecimiento económico. La deuda pública tiene un significado diferente según el grado de adelanto alcanzado por las naciones: en los países industrializados sirve para mantener y compensar el nivel de actividad; en los países en proceso de expansión, sirve de complemento al financiamiento del desarrollo económico.

La primera guerra mundial y la gran depresión revolucionaron el rumbo de la Hacienda Pública; en virtud de los apremiantes problemas económicos y sociales de las naciones, su resolución requería de una acción colectiva de mayor alcance que la instituída hasta estos tiempos. De ahí, que los Estados modernos utilizan de manera óptima, los instrumentos para promover su desarrollo.

- Gasto Público.-Es el medio a través del cual los egresos del sector público reciben una coordinada distribución, planificación y orientación del gasto. Es el factor que va a gobernar la política implantada por la Hacienda Pública; al obtener cierto nivel de ingresos y cubrir eficientemente los egresos del Estado.

En la evolución de la doctrina de los gastos públicos, pueden advertirse dos épocas: "La primera se localiza hasta Adam Smith, cuando los primeros escritores de Finanzas Públicas enfocan el problema de manera unilateral, al hablar sólo del costo de los presupuestos del soberano" (8).

La segunda es a partir del libro "La Riqueza de las Naciones", de Adam Smith, en el cual se realiza un análisis de los gastos del soberano y de la nación. Escritores como David Ricardo y Stuart Mill abandonan este tipo de examen, es más, Leroy-Beaulieu en 1877, dice que el estudio de los gastos del Estado no es parte de las Finanzas Públicas.

Las ideas centrales de la Escuela Liberal sobre el gasto público se basan en el principio de gasto mínimo. En síntesis, el Estado debe dirigir sus gastos a la educación del pueblo, y en menor escala, velar por la construcción de algunas obras públicas y de bienestar social. De acuerdo con esta idea los impuestos deben ser lo más reducidos posible. Los ingresos y los egresos deben

permanecer siempre en equilibrio.

Las guerras, la depresión económica y las cargas impositivas, han determinado cambios en la finalidad, tendencia y formación de los egresos del Gobierno, lo cual ha echado por tierra el principio liberal de equilibrio, base de una mínima política fiscal.

Keynes es el promotor de una nueva idea de la utilización y aplicación más racional del gasto público, al sostener que en tiempos de depresión el Estado debe gastar en actividades poco productivas e invertir más en obras públicas, para dotar a los desocupados de mayor poder de compra. Así, estimular al aparato productivo mediante el consumo de mercancías.

Se registró una transformación en el campo de las ideas del intervencionismo del Estado en las actividades económicas. Fue perdiendo fuerza el concepto de "Estado gendarme" y ganando terreno las actividades económicas de los sectores público y privado, con el propósito de fomentar el desarrollo del país.

Las ideas sociales han acentuado sus programas mediante la construcción de obras públicas, y se ha logrado un mejor nivel de vida de la población, se ha proporcionado mediante educación, servicios de salubridad, una alimentación básica, etc.

Las ideas mencionadas, estructuran una moderna política hacendaria, acorde con las ideas estatales de fomento y firmeza económica. En los países en desarrollo, los gastos para el fomento han determinado el establecimiento de nuevas instituciones con funciones específicas, de planeación y financiamiento, los proyectos de construcción de las obras públicas y de los servicios sociales.

La segunda guerra mundial, estimuló el desarrollo de las ideas hacendarias modernas, elaborándose una política fiscal más dinámica y adecuada al desenvolvimiento de cada país. La expansión del gasto público a través de las instituciones descentralizadas sirve de base para romper con la tradicional astringencia financiera de parte del Estado.

- Inversión Pública.- Los egresos públicos se dividen en dos categorías: de consumo y de inversión. Los primeros no incrementan la producción; los segundos se efectúan con la finalidad de aumentar en forma directa la capacidad de producción.

En la práctica no siempre es fácil hacer una distinción entre estos dos grupos de egresos. Por ejemplo los sueldos de los servidores públicos son gastos de consumo; los aplicados a empresas productivas son de inversión; pero si mencionamos la adquisición de bienes de consumo duradero, o los costos de la educación, sa-

lud, etc. resulta una polémica ya que para unos son gastos de consumo y para otros son erogaciones de inversión.

La inversión tiende a elevar la producción, y para mantener un determinado nivel de producción, será necesario una inversión acorde con el desarrollo económico del país. Es necesario que exista un equilibrio entre los gastos de consumo y los de inversión.

En México la Inversión Pública preferentemente ha sido financiada a través de empréstitos, ya que los ingresos que se obtienen vía impuestos no son presupuestados para efectuar inversiones. En los últimos años el Estado ha dado gran importancia a esta política, motivo por el cual se debe jerarquizar de acuerdo a su importancia.

- Que responda a un plan nacional de desarrollo económico
- Deben realizarse obras básicas que incrementen la actividad económica
- Se debe dar preferencia a las inversiones de rápida recuperación
- Dar preferencia a productos nacionales sobre los importados
- Procurar que la inversión beneficie al mayor número posible de personas y dar preferencia a la utilización de mano de obra desocupada

- Invertir en actividades que no interfieran o compitan con la actividad privada.

Los efectos de la Inversión Pública pueden ser inmediatos o mediatos, directos e indirectos. Los inmediatos son los que tienen lugar dentro de un período corto, que puede ser un año fiscal; los mediatos se efectúan en un mayor período de tiempo, por ejemplo la elevación intelectual y moral de la población derivada de la inversión en la educación. Los directos se refieren a los beneficios obtenidos en la inversión cubriendo casi siempre demanda de bienes y servicios; los indirectos se derivan de los directos, por ejemplo elevación del nivel de ocupación en los lugares en que se demandan bienes y servicios.

1.2 Política Fiscal en la Hacienda Pública.- Es otro instrumento del Gobierno y tiene un significado distinto según la clase de sociedad de que se trata. "En un país altamente desarrollado, la política fiscal se establece para que la tributación interfiera en el menor grado posible sobre la inversión privada; ofrece incentivos que permiten absorber ahorros de la comunidad y canalizarlos hacia inversiones productivas. Con la política de gastos se intenta reducir o compensar las fluctuaciones observadas en el volumen de dinero; la política impositiva orienta y defiende la inversión que hacen estos países en el extranjero, por medio de un trato impositivo preferencial.

En los países en proceso de desarrollo, la tributación tiene un papel distinto: Es el instrumento que permite apresurar el proceso de formación de capital, en vista de los bajos niveles del ingreso y ahorro, base de las inversiones" (9).

Las Finanzas Públicas ayudan a la creación de capital de la siguiente manera:

- Financiamiento de inversiones sociales hechas directamente por el Estado.
- Incentivos de carácter impositivo u otras medidas fiscales para alentar la inversión privada, tanto nacional como extranjera.

En la actualidad, la teoría y la práctica de los egresos y de la deuda pública han sufrido cambios, ya que ambos elementos son utilizados por las autoridades públicas como instrumentos indispensables para coadyuvar al desarrollo económico de los países.

En los Estados modernos las autoridades hacendarias utilizan y aplican estos elementos (ingreso, gasto, empréstito, deuda, inversión) en la forma más adecuada para obtener un equilibrio de las condiciones económicas de la sociedad. Además los países industrializados pretenden ayudar al mejoramiento de la situación económica y social de los países que aún no tienen amplio desarrollo.

- Política Fiscal en relación al ciclo económico.- Los distintos conocimientos que se tenían sobre el ciclo económico en el período post bélico, se encontraban con ideas muy elaboradas para señalar las causas que originaban las repercusiones de éste. "La obra denominada Business Cycles", vienen a formar la conciencia necesaria sobre el significado del ciclo económico" (10).

A raíz de la publicación de dicha obra, se fija en la conciencia de los investigadores la idea de que los cambios cíclicos son fenómenos periódicos, pues las fases del ciclo (la sucesión continuada de la etapa de auge a la depresión y regreso al auge), se generan con sus propios elementos y con sus características, siendo el ciclo consustancial al funcionamiento de la economía. Las fluctuaciones cíclicas ocurridas en el siglo XIX, se originaron debido al progreso económico, el cual se generó debido a las innovaciones técnicas, al descubrimiento y explotación de nuevos recursos naturales y al crecimiento de la población. Así, se pensó que estos factores provocaban variaciones en el precio de las mercancías. A partir de estas apreciaciones surgió la siguiente afirmación:

"El logro de la estabilidad de los precios trae consigo la suspensión de la etapa depresiva del ciclo".

Sobre esta base se ha considerado que los efectos de un descenso en los ingresos y en el nivel de ocupación, determinan una mayor

dificultad para la recuperación, por lo cual, se pretende prolongar el auge hasta donde es posible. De aquí surge una nueva idea, la de no permitir que el Ingreso Nacional y el nivel de ocupación desciendan por debajo de un nivel tolerable. El encargado de cumplir esa función es el Estado, él debe establecer un mínimo de bienestar para la sociedad y garantizar la estabilidad y la reproducción del sistema económico.

En el avance de las ideas sobre el ciclo, aparecen como un importante instrumento de control económico, los programas de obras públicas, las cuales tienen la finalidad de controlar las etapas de depresión. Durante la gran depresión, la amplia cantidad de desempleados obligó al Estado a efectuar fuertes erogaciones, con el objeto de poder incrementar el volumen de ocupación, evitando con ello una caída aún mayor.

En consecuencia, esta nueva política estaba encaminada a asegurar una plena ocupación de los diferentes factores de la producción. El papel que desempeñó la inversión pública fue importante, con los resultados obtenidos ha evolucionado hasta llegar a ser la generación de empleos una de las principales políticas del Estado, a la cual se suman el fomento al crecimiento del ingreso, el desarrollo de todos los sectores económicos del país, y una redistribución del ingreso en forma más acorde con las necesidades de la sociedad.

De ahí que la política fiscal moderna, aplicada a la regulación del ciclo económico, puede estudiarse desde dos ángulos: desde el establecimiento de un programa cíclico de erogaciones públicas, y, desde una política impositiva cíclicamente administrada.

A través del presupuesto, el Gobierno emplea una política de egresos públicos la cual tiene una significación diferente en cuanto a su aplicación en el ciclo económico. Cuando se trata de un fomento monetario, se supone que cualquiera que sea el volumen de dinero requerido, lo que se pretende es promover la marcha de la economía por sus propios medios y alcanzar una ocupación plena de los recursos del país; por contraste, la peculiaridad de los gastos compensatorios señalan, que durante una época de depresión el Estado debe erogar grandes sumas de dinero para poder obtener una mejoría económica. Como las situaciones de los ajustes son pasajeras, el incremento del nivel del gasto también será temporal, ya que sólo se trata de aliviar dicha situación, invirtiendo dinero para efectuar la construcción de aquellos proyectos que se han pospuesto durante la etapa de auge.

La política impositiva también presenta los siguientes aspectos "En una sociedad de tipo industrial caracterizada por una economía dinámica, los impuestos más "apropiados" son los que gravan

el consumo; cuando la economía no tiene un estado de ocupación plena, la imposición sobre el consumo debe ser reducida para así alentar e incrementar la ocupación" (11).

En relación a los impuestos al ingreso, es conveniente que durante la etapa depresiva disminuya la carga tributaria, así como elevarse los niveles de exención; el propósito es obstaculizar en el menor grado, al consumo y a la inversión privada; con ello se pretende estimular la demanda de la población, ya que los niveles de la inversión y del consumo son factores importantes para lograr la recuperación económica.

Durante la fase de prosperidad, se sugiere lo contrario, hacer la carga impositiva lo más pesada posible. "El financiamiento de la inversión deben hacerse por medio de empréstitos y no mediante impuestos, pues con ello se restringe el consumo" (12). Razón por la cual se aconseja la aplicación de una política fiscal combinada con la monetaria.

Considero que una política fiscal anticíclica debe descansar en dos supuestos: un programa de inversión pública a corto, mediano y a largo plazo, y un sistema flexible de impuestos. La economía moderna se desarrolla a gran velocidad con una tendencia a experimentar grandes fluctuaciones, por tanto no podrá manejarse en forma eficiente dentro de una estructura impositiva fija y con

un nivel fijo de erogaciones públicas, sino que tendrá que admitir lo contrario, variaciones en los montos de los egresos públicos y en la carga impositiva, variaciones que deben ir de acuerdo con la fase del ciclo económico.

- Política Fiscal con relación al Desarrollo Económico.- Hemos mencionado anteriormente, que de acuerdo al estado de desarrollo de cada país, así son los distintos objetivos de su política fiscal. En un país desarrollado las metas que se desean alcanzar son las siguientes: la máxima ocupación de los factores de la producción, la estabilidad del ingreso y la producción, y el máximo bienestar económico.

Para alcanzar estas metas, dichas estructuras disponen de los siguientes instrumentos:

- La utilización de una política de egresos públicos.- Su objetivo es el de ser un elemento estabilizador del nivel de empleo y fortalecimiento a la inversión, corrigiendo así las fluctuaciones de la inversión del sector privado.
- Por medio de la política impositiva; se pretende corregir la defectuosa distribución del ingreso, se les resta una parte del ahorro el cual se regresa a los consumidores en forma de servicios y obras públicas; los incentivos fiscales tienen la finalidad de lograr un desarrollo equilibrado de los sectores de la producción. Se deben desterrar o gravar en forma inten-

sa aquellas producciones y consumos que se consideran nocivas a la comunidad.

- La Deuda Pública.- Es el conducto más apropiado para enviar al mercado emisiones de valores, así como para inyectar los volúmenes monetarios que la economía necesita.

En los países subdesarrollados, la política fiscal y su aplicación surgen de dos hechos: los períodos bélicos sirven para incrementar la capacidad de producción de las materias primas explotables, auspiciados por los países participantes en las conflagraciones; se genera una conciencia de estímulo a la inversión promovida tanto por las guerras como por la influencia de las dictrinas económicas de los países desarrollados.

Las metas que debe alcanzar la política fiscal en las naciones en desarrollo son: un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, elevación de las actividades productivas y económicas, tanto públicas como particulares, y, lograr una mejor distribución del ingreso.

Puede decirse que la doctrina clásica de la imposición que propugnaba una reducida carga impositiva no sirve para las sociedades modernas. "La Política Fiscal, entendida como el manejo que da el Gobierno a su programa de gastos, impuestos y deuda, con

el objeto de influir en el nivel y estructura de la producción, el ingreso y la ocupación nacionales, no tenía lugar, ni razón de ser en el esquema de la economía clásica, porque los principios que tanto preocuparon a la escuela clásica se han ido desvaneciendo de la política fiscal, tanto de los países desarrollados como la de los subdesarrollados" (13).

La política de egresos públicos en los países en desarrollo tiene un campo de aplicación muy amplia, ya que las obras públicas se proponen cubrir las deficiencias que presenta la inversión privada y servir de estímulo a una continuada capitalización, principio básico para alcanzar mayores niveles de empleo y un mejoramiento en el ingreso por cápita.

Existe una condición necesaria para que la política de egresos sea útil: que se acompañe de una adecuada política de impuestos. Esto sirve para que en el momento de una expansión de las erogaciones públicas, el sistema impositivo esté en posibilidad de responder a tal exigencia, para lo cual es muy importante la flexibilidad del sistema tributario. (vease apéndice I)

Para terminar este inciso, indicaremos que la política fiscal aplicada al desarrollo de los países tiene sus limitaciones, pero las dificultades se han ido superando. En México, tanto el régimen impositivo como los egresos públicos tenían un bajo coe

ficiente de flexibilidad, el cual a partir de 1980 se ha modificado; además de deben agregar las limitaciones en la captación de los impuestos ya que la evasión era algo común, y en lo cual también se ha avanzado.

El uso que los Estados hacen de la política fiscal como un instrumento para la promoción del desarrollo económico de los países en crecimiento, se origina, por la certeza, de que muchos de los apremiantes problemas económicos y sociales de estas naciones requieren de una acción colectiva de largo alcance. Esto significa que la formación de nuevo capital es determinante en los países subdesarrollados, y por consiguiente, es necesario un mayor grado de financiamiento público, el cual será superior al que ocurre en las economías altamente industrializadas, y en las que el sector privado asume gran parte de dicha función.

2) Elementos que forman los Ingresos Públicos

Para hablar de los componentes de los ingresos públicos es necesario señalar los cambios más importantes ocurridos en su evolución.

En 1576 Jean Bodin manifiesta que: "...el soberano dispone de siete fuentes para recaudar ingresos: la propiedad territorial, las conquistas, las donaciones, los tributos, el comercio público, los derechos arancelarios y los impuestos" (14).

A su juicio los ingresos obtenidos por el pago de la propiedad territorial eran los más importantes; en cambio, los impuestos que pagaban los particulares eran los de menor valía relativa. Su observación era cierta, ya que en el siglo XVI los príncipes eran dueños de grandes extensiones de terrenos.

Adam Smith establece que la imposición es la principal fuente de ingresos en un Estado. El separa los ingresos derivados de las propiedades y bienes del soberano o de la nación, y los obtenidos de los miembros de la sociedad, por concepto de gravámenes instituidos a los sueldos, salarios o utilidades.

Las fuentes de ingreso de propiedades del soberano, eran los bienes y las tierras públicas. Si llegaban a ser insuficientes para sufragar los gastos de una nación en desarrollo, se implantaban diversos gravámenes en base a los ingresos de los ciudadanos. Esto permitía integrar un fondo para continuar con la política de gastos del soberano.

La gradual consolidación de la autoridad del soberano determinó la desaparición del poder de los príncipes. También se ha modificado el ámbito y la tendencia de las actividades del Estado, originándose el crecimiento de sus funciones económicas y de sus servicios sociales, así como el establecimiento de organismos de carácter público, encargados de dirigir la política económica del

Gobierno.

A partir de este autor, las corrientes del pensamiento sobre la Hacienda Pública se desarrollan teniendo como finalidad la doctrina de la imposición. Este es un esfuerzo por acrecentar los ingresos públicos en vista de las tareas encomendadas al Estado.

El incremento de las recaudaciones en los tiempos actuales reflejan la amplitud y la conducta de las actividades económicas del sector público y del sector privado, además de la presentación de servicios administrativos y sociales.

Cada país debe tener un sistema impositivo que va de acuerdo a su desarrollo. El Código Fiscal de la Federación clasifica los ingresos del Estado en cuatro grandes grupos: impuestos, derechos, productos y aprovechamiento. Este sistema impositivo es determinante en los ingresos al Erario o Tesoro Público.

En la actualidad los ingresos públicos más importantes provienen de dos fuentes: los que se derivan de su actividad productiva (empresas públicas), y los obtenidos de una manera coactiva, vía impuestos.

Las empresas públicas intervienen en el campo agrícola, mineral, comercial e industrial; la política de tales organismos está

supeditada al interés y al bienestar nacional, intentando proporcionar a las capas bajas y medias la mayor cantidad posible de bienes y servicios a precios accesibles.

Las instituciones públicas, a diferencia de las privadas, no persiguen el lucro, por tanto, persiguen mantener tarifas uniformes y razonables de tal manera que la mayoría de la sociedad esté favorecida. Un ejemplo de ello nos lo ofrecen en México, el sistema de Transporte Colectivo, los Ferrocarriles Nacionales, etc.

Los ingresos de carácter coercitivo, son obligatorios. Se determinan unilateralmente y se fijan de acuerdo a las políticas y programas de gobierno. Estos provienen de los ingresos de la sociedad, de la explotación de los recursos de la Nación, de concesiones otorgadas por el propio gobierno y del pago de multas y recargos que el Estado fija a los miembros de la sociedad.

Por último, lo que a la fecha produce más beneficios al Estado, son los ingresos que se obtienen de las empresas de producción, como lo es Petróleos Mexicanos.

El emplear los ingresos públicos en el forjamiento del desarrollo económico, permite el mejoramiento del nivel de vida de la población, además, ayuda a detener el crecimiento de la deuda pública, cuyo manejo se refleja en forma negativa sobre la balanza

de pagos.

Es imprescindible que las empresas públicas cuenten con una organización eficaz, para que su explotación rinda los ingresos suficientes y así se complemente el financiamiento para lograr el desarrollo económico del país.

3) Impuestos al Ingreso y al Consumo

Ha quedado asentado que los ingresos públicos constituyen una fuente muy importante dentro de la Hacienda Pública moderna, ya que se trata de pagos de índole obligatoria, por la progresividad de sus cuotas, por su amplia esfera de acción, y por que, cuando el Estado ha tenido la necesidad de acrecentar sus erogaciones, ha podido incrementar la carga del sistema impositivo, siempre con el objeto de cumplir hasta con sus más elementales funciones.

"En las sociedades primitivas la contribución era voluntaria, pero, gradualmente se fueron convirtiendo en obligaciones legales, destinados a sufragar los gastos públicos" (15). Con el desarrollo de la propiedad privada y el comercio, así también han evolucionado los impuestos pagándose primero cuotas, después como tributos, hasta llegar a alcanzar el papel compulsivo que tienen en la actualidad.

De acuerdo a la situación económica, política y social de cada nación, el sistema fiscal ha sufrido transformación. En sociedades de economía agrícola, predomina la imposición sobre la propiedad territorial y su producción; en las sociedades industriales, gravita sobre las utilidades de las personas físicas y morales, dando con ello origen a una imposición progresiva sobre los ingresos.

Resumiendo.-

El impuesto aparece cuando las sociedades se vuelven sedentarias, ya que es necesario satisfacer las necesidades comunitarias.

El mercantilismo es la doctrina que acompaña al nacimiento del capitalismo comercial, el que para su desarrollo, cuenta con la protección de los gobiernos. En esta etapa los impuestos se utilizan, por primera vez, como medio de regulación y control en la vida económica.

Los fisiócratas discrepan con el mercantilismo y proponen que se modere la intervención gubernamental en la economía. Para ellos la producción agrícola es la única actividad capaz de crear riqueza y producir un excedente.

Para los liberales el Estado debe cuidar los intereses de los ciudadanos, la carga de los impuestos debe ser mínima y los in-

grosos públicos son necesarios en la medida de los egresos.

A partir de Keynes el Estado interviene en forma directa en la economía, esto ha dado origen a un financiamiento y a una planificación de los proyectos en la construcción de obras públicas y de los servicios sociales.

Los ingresos fijados por el Estado son de carácter coercitivo, aunque ideológicamente se manejan como un instrumento de contribución y no como una imposición para el contribuyente. Los impuestos se fijan en forma unilateral, de acuerdo a las políticas y programas del gobierno, aunque en lo formal, son aceptados y autorizados por el Congreso de la Unión.

En el caso de México los ingresos económicos no han sido adecuadamente utilizados, ya que además de contribuir al sostenimiento del Gobierno se usan para efectuar las Inversiones Públicas.

Estoy de acuerdo que existen ciertas actividades en las cuales es necesaria la intervención directa del Estado, por ejemplo: la educación, la salud, la extracción del petróleo (con todo lo que ello implica refinación, venta, etc.), la electrificación en las comunidades, etc. Pero no en la participación que tiene dentro de las fábricas de bicicletas, supermercados, fábricas de papel, etc.

En días pasados se anunció la venta de 236 empresas Paraestatales y con ello la reducción en el gasto público de cien mil millones de pesos.

Algunas personas afirman que este tipo de medidas trae consigo el desempleo, en cierta medida es verdad, pero también es cierto que el aparato gubernamental ha crecido demasiado y que estos gastos son administrativos no productivos.

Estoy en contra de fomentar un complejo aparato gubernamental, pero no estoy en contra de que se invierta en actividades netamente productivas y además ver la posibilidad de que sean lo más rentable posibles, ya que ésta es también una manera de obtener ingresos para el Erario Nacional.

Coincido con el pensamiento liberal respecto a que el Estado debe cuidar los intereses de los ciudadanos, en lo que no estoy de acuerdo es en que sólo se debe recaudar lo necesario para la mantención del mismo, al contrario, se debe recaudar fondos para obtener mejores servicios.

El Estado debe tener mayor capacidad para poder discernir sobre las actividades económicas en las que debe intervenir y dejar a los particulares las demás.

Considero que ésta es una de las principales deficiencias del sistema, la de querer abarcar toda una gama de actividades sin importarle si son o no rentables. Se debe concentrar más en actividades que beneficien a la mayoría de la comunidad.

N O T A S

- (1) Diccionario Enciclopédico Espasa, tomo XI, Ed. Espasa Calpe S.A., Madrid 1979, Octava Edición, pág. 411
- (2) René Gonnard, Historia de las Doctrinas Económicas, Ed. Aguilar Madrid 1930, pág. 38
- (3) Idem., pág. 133
- (4) Adam Smith, Riqueza de las Naciones, Libro V Ed. Bosh Barcelona, 1954, pág. 116
- (5) Ursula K. Hicks, Las Finanzas Públicas Británicas, su Estructura y Desarrollo 1880-1952, Ed. Universidad de Oxford Londres, 1954, pág. 56
- (6) Código Fiscal de la Federación, Artículos 1, 2, 3, 4 y 5 Ed. Porrúa, S.A., México 1982, págs. 9-10
- (7) Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Vol. XII, Décima Edición, New York, 1959, pág. 602
- (8) Idem. Vol. VI., pág. 5
- (9) Organización de Naciones Unidas. Impuestos y Política Fiscal en los Países Desarrollados, New York 1954, pág. 2
- (10) Alvin H. Hansen, Política Fiscal y Ciclo Económico, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1945, pág. 77
- (11) Idem. págs. 319-331
- (12) Alvin H. Hansen, Teoría Monetaria y Política Fiscal, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1954, pág. 208
- (13) Ifigenia M. de Navarrete, La Política Fiscal y la Distribución de Ingreso. Investigación Económica, Vol. XVII

Primer Trimestre, México 1957, pág. 33-35

(14) Op. cit. Enciclopedia..., Vol. XII, pág. 602

(15) Idem. Vol. XIV, pág. 531

II PRINCIPALES ASPECTOS HISTORICOS DEL SISTEMA IMPOSITIVO EN MEXICO

En el presente capítulo, se hará un breve recorrido histórico del México independiente, señalando las fechas, leyes e impuestos que a mi entender, han sido trascendentales para conformar el actual sistema impositivo.

1. Constitución de 1824

Con la terminación de la Guerra de Independencia, se dió a fin tres siglos de una cruel y denigrante dominación. Esta lucha ardua cubrió catorce años, de 1810 a 1824.

Los primeros gobiernos del México independiente encontraron el erario nacional con las arcas vacías. Los capitales españoles habían sido retirados, además, se presentaba una decadencia de los ingresos obtenidos de los estancos coloniales; por tal razón las autoridades estatales encaminaron su esfuerzo a fortalecer las fuentes de ingreso público, concentrando su atención en la estructura del sistema de impuestos.

El 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente promulgó la primer Acta Constitutiva de la Federación, cuyos principios políticos fueron desarrollados y plasmados en la Constitución del 4 de octubre de ese mismo año. La Constitución Federal de los

Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre de 1824, (y que fue precedida, como un abreviado anticipo, por el Acta Constitutiva del 31 de enero de ese mismo año), tiene el trascendental valor de ser el documento en cuya virtud nace la comunidad política nacional, con los aspectos fundamentales de la forma de gobierno de una república democrática y de la forma de Estado de una Federación; aspectos que son las bases mismas que han permanecido hasta ahora para sustentar la estructura política de la sociedad mexicana.

Respecto a la Hacienda Pública, dice: "...Sección Quinta: Artículo 50, Fracción VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno" (16).

En esta primera Constitución se establecen las fuentes impositivas del Gobierno Federal y de los Estados, correspondiendo al primero: los derechos de importación y exportación; los ingresos provenientes de los estancos de tabaco, pólvora y salinas; de los bienes nacionales tales como la lotería; el correo; las rentas de los territorios, y, un impuesto de internación equivalente al 15 % de las tasas arancelarias. El resto de las fuentes de ingreso público tales como: medidas de solares a particulares, panteones, servicios sanitarios, etc., quedaron bajo el control

de los Estados. La Federación instituyó un gravamen llamado de "contingente", el cual los Gobiernos Estatales debían pagar a la Federación (cada quince o treinta días, según el caso) para compensar un poco los ingresos que dejaba de percibir ésta, y que eran para beneficio de los segundos.

A medianos de la década de los treinta, el Gobierno Central es derrocado por el movimiento militar encabezado por el general Antonio López de Santa Ana, quedando constituida por primera vez en México una dictadura.

El nuevo gobierno hizo hincapié en la conveniencia de establecer impuestos directos. A tal efecto, se fijaron las contribuciones directas de tres al millar por un año, sobre fincas rústicas y urbanas, así como una contribución personal. Otra de las modificaciones inmediatas fué la derogación del derecho al 15 % sobre consumo de artículos extranjeros. En esa época se expidieron leyes con propósito de avanzar en la institución del sistema de contribución directa, estableciéndose una serie de contribuciones que a continuación se mencionan: impuestos sobre objetos de lujo; sobre carruajes, bestias de tiro y caballos de silla; sobre toda clase de jornales, salarios y cualquier asignación diaria, semanal o anual satisfecha por particulares, compañía o corporaciones eclesiásticas; una ley creando el impuesto mensual sobre las profesiones y ejercicios lucrativos; estableció un impues

to de capitación, el cual consistía en el pago mensual de un real, que debería pagar todo varón cuya edad oscilara entre los dieciseis y los sesenta años.

Para el año de 1843 en un esfuerzo por determinar la situación de nuestra balanza comercial, llevó a los investigadores de esa época a señalar que el monto de las mercancías importadas sumaban 23.4 millones de pesos; en cambio las exportaciones eran de 12.1 millones, produciéndose un saldo negativo de 11.3 millones de pesos (17). Aunque son verídicos estos datos, al mismo tiempo son bastante incompletos, debido a dos causas: existía un fuerte contrabando, tanto en las importaciones de mercancías como en las exportaciones de plata, que en gran cantidad se introducía en los Estados Unidos; un deficiente funcionamiento en las aduanas. Estas cifras ya revelan una fuerte dependencia de las importaciones para satisfacer las necesidades del país, además se comprueba un atraso en nuestra producción.

La política financiera de 1844 puede resumirse, de la forma siguiente: Santa Ana volvió a dar "vida" a los estancos de tabaco, los naipes, la pólvora, el azufre y el salitre; elevó los derechos de las exportaciones e importaciones: enajenó los ingresos de las principales salinas del país y las acciones que tenía el Gobierno en las minas de Fresnillo, en el Estado de Zacatecas.

En política fiscal, se implantó una carga impositiva bastante pesada, cuya principal finalidad era cubrir los gastos de un ejército siempre en armas. y que "...consumía un 90 % de los gastos totales de la Federación..." (18).

Posteriormente, la continuada sucesión de distintos gobernantes y cuya duración en la presidencia del país era fugaz, determinó la ausencia de una política capaz de superar esa compleja situación (cabe recordar que Santa Ana fue Presidente de la República once veces, en el período de 1833 a 1859).

Con la guerra de Texas empeoró la situación del país. El 4 de junio de 1845, el Gobierno Mexicano representado por don Joaquín Herrera declaró la guerra a los Estados Unidos, y estos se anexaron Texas en la primera parte del año. El emplazamiento bélico empezó en 1846 y terminó el 2 de febrero de 1848, con el tratado de Guadalupe Hidalgo, por el cual nuestro país perdió además del Estado de Texas, Nuevo México, la Alta California y una parte de Tamaulipas. Por su parte, el gobierno norteamericano pagó en compensación quince millones de pesos.

La segunda dictadura del general Antonio López de Santa Ana, fue de abril de 1853 a agosto de 1855. En ese lapso las leyes hacendarias tuvieron por finalidad aumentar la carga impositiva por medio del establecimiento de nuevos impuestos, acrecentamiento

de las tasas tributarias y reinstauración de las alcabalas; la intención de aumentar los impuestos era nuevamente con el fin de sostener al ejército nacional. De aquí que las anualidades pagadas por los Estados Unidos, por concepto de compensación de la guerra con México, sirvieron para cubrir otros gastos y aliviar un poco la difícil situación del erario nacional, sin que esto permitiera aclarar en lo más mínimo el oscuro panorama financiero del momento.

2. Constitución de 1857

El 5 de febrero de 1857, entra en vigencia la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, derogando a la de 1824. Respecto a la captación de ingresos para la Federación dice:

Sección II:

"Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

Fracción II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (19).

En septiembre de 1857, fue expedida la Ley de Clasificación de Rentas, en la cual se señalaron las rentas y contribuciones de carácter federal, bienes generales y los reservados a los Estados (20). El Congreso de la Unión quedó autorizado para gravar con un impuesto común y uniforme a las industrias fabriles, la minería y el comercio exterior, con la finalidad de eliminar la concurrencia fiscal de los Estados sobre las funciones mencio-

nadas.

El artículo número 3 del mencionado texto legal, indicaba las 37 fuentes de ingresos públicos a saber: derechos de importación y exportación; tonelaje; portuaje y anclaje, faros y mejoras materiales; internación y amortización; 3 % sobre el oro y la plata en pasta; los costos de ensaye; el real de minería; la mitad de los derechos de contrarregistro; la mitad de derecho de traslación de dominio; los derechos de importación de tabaco extranjero; los productos del expendio de papel sellado; los productos de la renta líquida de la Lotería de San Carlos; Casa de Moneda; explotación; venta o arrendamiento de terrenos baldíos, de salinas, azufreros, guaneros; derecho de pesca de perlas, ballena, nutria, lobo marino y demás especies pesqueras; peaje en los caminos que van a la capital de la República, a la de los Estados y a los puertos; correo; derecho de patente y títulos de inversión, impuestos a las fábricas; el impuesto de contingente pagado por los Estados, las rentas del Distrito Federal y los territorios.

Correspondía a los Estados la mitad del derecho de traslación de dominio, la mitad del derecho de contrarregistro, la contribución sobre la propiedad raíz, la introducción de géneros, frutos y efectos nacionales.

Puede observarse que casi la totalidad de los gravámenes citados, tenían un carácter de impuesto al consumo, con tasa proporcional; alguno provenía del sistema impositivo colonial, como el impuesto al papel sellado. Esto se refleja en el bajo rendimiento de las recaudaciones federales incapaces de cubrir los gastos de la Federación. Para 1859, por ejemplo los datos son: ingresos 13,793 millones de pesos; egresos 15,023 millones de pesos; déficit 1,230 millones de pesos.

Las leyes impositivas expedidas en esa época tenían como propósito aumentar las cargas tributarias a través del establecimiento de nuevos gravámenes, y así poder sostener las erogaciones exigidas por un ejército, siempre en pie de lucha por los movimientos bélicos que envolvían al país.

En cuanto a la situación de gastos públicos, se observa una tendencia a la creación y al aumento de los déficits provocados por las sucesivas revueltas militares, la aleatoriedad de los resultados de la agricultura y la contracción de créditos con el exterior. ("Puede advertirse que, de 1824 a 1881, los gastos de carácter bélicos administrados a través de los ramos de Guerra y Marina, giraban alrededor del 70 % las erogaciones totales de la Federación, pero a partir del último año mencionado hasta 1910, acusan un marcado descenso, llegando a situarse entre el 20 % y el 35 %, por razón del prolongado "lapso de paz" que tuvo

el país") (21).

Desgraciadamente al no poder cubrir los compromisos contraídos con el exterior, el gobierno mexicano dio pie a las reclamaciones y a las intervenciones armadas que sufrió nuestro país. El Imperio de Maximiliano de Habsburgo duró cuatro años (1863-1867) y los recursos con los que contaba el Gobierno Nacional, fueron naturalmente muy limitados.

Después de la derrota de los conservadores, el Lic. Benito Juárez regresó a la Capital de la República desde un retiro del Paso del Norte. De inmediato se dio a la tarea de iniciar la reorganización del país en todos sus ámbitos; la situación política y económica, a nivel nacional, mejoró bastante. Mientras que las contiendas nacionales se aminoraban, al mismo tiempo se logró el sistema de concentración de fondos de la Federación. Las leyes hacendarias expedidas en esta época, tienden a reducir los gastos del Estado, en materia de sueldos y emolumentos, además de otros gastos de las Secretarías.

Entre los problemas que no era posible diferir por más tiempo, figuraba la revisión de la Hacienda Pública; los cambios llevados a efecto quedaron resumidos en la Memoria de la Hacienda de 1870, y fueron los siguientes:

1. Abolición de las alcabalas y toda clase de derechos de exportación.
2. Modificación de los múltiples impuestos que soporta la minería.
3. Supresión del pago de la Contribución Federal.
4. Establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias contribución directa sobre la propiedad raíz.
5. Que los derechos marítimos no lleguen a ser la base de las rentas federales y establecer rentas interiores que rindan productos equivalentes a los marítimos.
6. Apertura de la costa al comercio de exportación.
7. Prohibir que los Estados graven las importaciones y las exportaciones" (22).

Don Matías Romero pretendió abolir parcialmente la alcabala eximiendo a los Estados del pago de la Contribución Federal, a cambio de prohibir que gravaran el tránsito de mercancías. A pesar de su empeño no pudo realizar las reformas propuestas ni establecer el impuesto único sobre la minería; la Ley del Timbre, con la cual sustituyó el impuesto del papel sellado no entró en vigor sino hasta el año de 1874.

"En 1872, la administración del Presidente Porfirio Díaz establece por primera vez un impuesto sobre las fábricas de hilados y tejidos de algodón, que hasta esta fecha estaban exentas de

impuestos; además hay que agregar la ilimitada protección de que gozaban, pues las importaciones de géneros de algodón pagaban elevados impuestos" (23).

Dicha administración, representa un avance en el desarrollo de una correcta estructura del sistema federal de impuestos, ya que al agravarse las fuentes de producción se aseguran los ingresos.

Observamos que de 1872 a 1910 los egresos ya no fueron siempre superiores a los ingresos, y se niveló el déficit acumulado. En 1910 se tenía un superávit de \$ 10'228,478.15, sin dejar de considerar las causas siguientes:

- pérdidas ocurridas en algunos años de las cosechas de cereales.
- disminución de ingresos federales, mayor prestación de servicios, aprovechamiento y ramos menores.
- vencimiento de las obligaciones anuales de los empréstitos con tratados.
- las restricciones impuestas por algunos países para la libre acuñación de la plata, provocaron un descenso en las cotizaciones de dicho metal, con resultados desfavorables para el erario nacional, ya que las exportaciones de monedas de plata venían a constituir uno de los principales renglones dentro de la exportación.

- el sostenimiento de un ejército, el cual respaldaba a los gobernantes en el poder.
- la baja flexibilidad del sistema impositivo, ya que los gravámenes al consumo proporcionaban el 80.2 % de los ingresos totales. ("En 1894 el impuesto del timbre y de los derechos de importación contribuían con el 33.8 % y 46.4 % respectivamente. En el año citado puede decirse que solo había dos impuestos directos: el establecido sobre las herencias y donaciones; y la contribución sobre sueldos, los que aportaron el 2.8 % y el 2.6 % respectivamente") (24).

Lo anterior nos indica la dependencia del sistema impositivo de la Federación con respecto a los gravámenes al consumo, cuyo defecto estriba en su incapacidad para seguir las variaciones de la actividad económica. Cabe señalar que los males del Era-rio Federal, no sólo estaban vinculados al exceso de los gastos públicos, sino también, a un sistema impositivo poco flexible para recoger de la población y de las actividades económicas, los recursos necesarios que tanta falta hicieron al Gobierno Mexicano.

En el último quinquenio del gobierno del general Díaz, se le dio impulso a las obras públicas, entre los que destacan: abastecimiento de agua potable a la Ciudad de México, construcción de edificios públicos, obras portuarias, construcción de ferro-

carriles, telégrafos, etc. Con todo ello se puede hablar de un primer intento de parte de las autoridades estatales, de utilizar las erogaciones públicas en la construcción de obras y servicios importantes para mejorar el nivel de la población, y como un medio para estimular paulatinamente la formación de capitales.

En consecuencia, las erogaciones públicas realizadas en los últimos cinco años del Presidente Porfirio Díaz, fueron por demás significativas, aún cuando inadecuadas para satisfacer las enormes necesidades de carácter sanitario, educativo, de transporte, de desarrollo agrícola, etc. que padecía el país.

En síntesis, de 1824 a 1910 se dan algunas modificaciones fiscales que se pueden considerar como un avance en el desarrollo del sistema impositivo de la Federación. La institución del arancel al comercio exterior; del impuesto sobre herencias y donaciones; impuesto sobre los sueldos y delimitación de las fuentes de ingreso correspondiente a la Federación y a los Estados. Se deben observar, sin perder de vista los movimientos armados que ocurren durante este período, ya que influyeron directamente en la administración de los diferentes gobiernos.

3. Constitución de 1917

La anarquía que se produjo en la época revolucionaria obligó al aumento de cargas tributarias, con el propósito de cubrir las erogaciones destinadas al financiamiento de dicho movimiento. La Revolución no significa un elemento de reforma al sistema federal de impuestos, aún más, la Constitución de 1917 cuyas raíces se encuentran en el movimiento armado de 1910, continuó en el campo tributario con los vicios anteriores, o sea los derivados de un sistema impositivo fundamentalmente basado en los impuestos al consumo.

La constitución de 1917 dice:

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (25).

Es indudable que la Constitución de 1917, en materia impositiva, facilitó la estructuración de un sistema de concurrencia fiscal y de proporcionalidad tributaria, aunque la ausencia de una mayor precisión en las leyes fiscales tuvo como consecuencia raquíticos ingresos, además de una fuerte evasión de las cargas tributarias, hechos que inegablemente obstaculizaron el desarrollo y acrecentamiento de los ingresos federales.

3.1) Primera Convención Nacional Fiscal. 1925

Para el año de 1923 el sistema fiscal no era acorde con el desarrollo del país, por su falta de progresividad. De aquí que la política hacendaria de los años 1923 a 1926, (el 10 de agosto de 1925, se celebra la primer Convención Nacional Fiscal) se inspira en los siguientes propósitos:

- "a) Rehabilitación de la Hacienda Pública, sobre la base del equilibrio presupuestario.
- b) Reorganización del sistema fiscal para obtener mayores ingresos, compatibles con el desarrollo del país.
- c) Establecimiento de un sistema bancario idóneo, para fomentar las actividades económicas nacionales.
- d) Restauración del crédito interior y exterior del Gobierno Federal" (26).

De los avances logrados, se citan los siguientes:

- 1) Derogación al impuesto sobre actuaciones judiciales y administrativas, instituidos desde el tiempo de la Colonia, y cuyo mantenimiento creaba grandes obstáculos para que la justicia fuera administrada en forma adecuada y rápida. Con tal objeto se fundó el Tribunal de Apelación, organismo dedicado a conocer las inconformidades de los causantes sobre la actuación y ejecución de la autoridad hacendaria en materia de infracción a las leyes fiscales.

- 2) La creación del Impuesto Sobre la Renta, que fue la reforma fiscal más trascendente de nuestra Hacienda Pública, cuyos antecedentes encontramos en el Impuesto del Centenario.

- Impuesto Sobre la Renta. 1925

El objetivo principal del Impuesto Sobre la Renta, era gravar los sueldos, salarios, emolumentos y utilidades de las personas físicas y morales. Su rendimiento depende en razón directa del desarrollo económico y comercial del país, actividades a la que tal gravamen sigue estrechamente. Antes del establecimiento del Impuesto Sobre la Renta, se calculaba que más del 90 % del monto de los ingresos federales provenía de impuesto sobre el consumo, destacando por su importancia: el Impuesto General del Timbre, Impuesto de Compra-Venta de artículos de primera necesidad, y el Impuesto sobre el Lujo. La Ley de Marzo de 1925, marcó los lineamientos generales del Impuesto Sobre la Renta de acuerdo con los siguientes principios:

- "a) Establecimiento de la exención del impuesto para un número de existencia.
- b) Discriminación de las diversas clases de renta
- c) Progresividad del impuesto" (27)

En forma análoga a la Ley del Centenario, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, agrupó las actividades en siete cédulas: "las tres primeras para las utilidades del comercio, la industria y

la agricultura; las dos siguientes para los intereses y utilidades del capital; y, las dos últimas para remuneraciones del trabajo personal" (28).

Con la reforma de 1931, el número de cédulas, quedó reducido a cinco: El defecto de esta reforma, radicó en el hecho de que la agricultura, no podía ser gravada conforme al régimen impositivo aplicado al comercio y a la industria, por tratarse de una actividad aleatoria debía ser objeto de un tratamiento diferente. En consecuencia, al introducirse las modificaciones sobre el sistema de exenciones y plazos de pago para que los agricultores cubrieran sus créditos fiscales, de inmediato se complicó el manejo, la comprensión y aplicación de la cédula primera del gravamen.

3.2) Segunda Convención Nacional Fiscal. 1933

Esta Convención Nacional Fiscal, la podemos considerar como la menos trascendente ya que en ella se hizo una evaluación de la primera y se elaboraron proyectos de una tercera. Sin embargo, se sentaron las bases para las siguientes leyes:

En la Ley del Impuesto Sobre Ausentismo, promulgada en 1934; el propósito central era gravar las rentas, ganancias, regalías y toda clase de ingresos derivados de propiedades y beneficios situados en el territorio nacional. También quedaron considerados como ingresos gravables de la Ley, los obtenidos por dividendos,

intereses, amortizaciones, herencias, capitales y premios de la Lotería, cuando se remitieran al extranjero.

El 29 de agosto de 1936, fue derogada tal Ley y del Reglamento por la Ley del Impuesto a la Exportación de Capitales, cuyo objetivo principal era gravar el dinero, o bienes remitidos al extranjero; este ordenamiento legal fue sustituido por la Ley del Impuesto de la Renta sobre el superprovecho, que entró en vigor el 27 de diciembre de 1938; su finalidad era que el Erario obtuviera un poco de las ganancias de los causantes de la Cédula I del Impuesto sobre la Renta; este último gravamen fue derogado el 31 de diciembre de 1941. En 1948 el Estado volvería a implantar tal forma impositiva promulgando la Ley del Impuesto Sobre Utilidades Excedentes. Como un factor de complementaridad a las dos primeras cédulas del Impuesto sobre la Renta.

La exposición de motivos de dicho ordenamiento jurídico, pone de manifiesto que la devaluación monetaria de 1948, lesionaría a los grupos de ingresos fijos y escasos. A fin de evitar este peligro, el Gobierno podía utilizar dos instrumentos: primero, aminorar las erogaciones destinadas a programas de desarrollo económico, y, segundo, aumentar los impuestos a la clase de más altos recursos económicos. Se optó por el segundo camino.

3.3) Tercera Convención Nacional, Fiscal. 1947

"Una de las inovaciones impositivas derivada de los trabajos presentados en la Convención Nacional de Causantes y en la Tercera Convención Fiscal, celebrada en 1947, fue la creación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles" (29).

En 1925 bajo el rubro del Impuesto del Timbre, se tenía un poco más de noventa diferentes gravámenes, los cuales sólo tenían en común, su pago por medio de timbres o estampillas.

Para darnos una idea de lo incorrecto que era la aplicación del Impuesto del Timbre, mencionaremos algunos gravámenes que se pagaban por medio de timbres. Entre los principales figuraban los siguientes:

- a) Impuestos sobre contratos de carácter civil y mercantil
- b) Impuesto sobre operaciones de compra-venta civil y mercantil
- c) Impuesto sobre arrendamiento, aparcerías, etc.
- d) La Contribución Federal, o sea una sobretasa federal sobre toda clase de impuestos locales o municipales.

Como resultado se obtenía que el rendimiento del Impuesto era muy reducido: su sistema de control era deficiente y propenso a evasiones e inmoralidades. Por estas causas era inaplazable su sustitución por un gravamen sobre la compraventa. La intención de que el Estado alcanzara mayores rendimientos se fundamentaba en una mejor técnica de recaudación, además de preten-

día un establecimiento de buena fe, de confianza y de sentido de cooperación de los causantes.

- Ley de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles

En diciembre de 1947 se expidió la Ley sobre Ingresos Mercantiles, la cual señala; "Es sujeto de dicho gravamen la persona física o moral que perciba un ingreso en efectivo, por prestaciones de carácter mercantil, actos de comisión, agencias, representaciones, corretajes y explotación, de toda clase de expendio de bebidas alcohólicas" (30).

Para los efectos de la aplicación de la Ley, los ingresos se clasificaron en tres grupos:

- 1) Exención del pago del impuesto para aquellos ingresos obtenidos por las ventas de primera mano de productos agrícolas como maíz, frijol y cereales en general y de comestibles como leche, tortillas, pan, etc. con la finalidad de evitar la doble imposición y lograr que no se aumentara el precio de los artículos de primera necesidad.
- 2) Ingresos semigravados, como los obtenidos por la venta de medicinas y productos químicos; incluyendo ingresos percibidos por los mayoristas de estos productos.
- 3) Ingresos gravables, los resultantes de la enajenación y arrendamiento de bienes, prestación de servicios y mediaciones y comisiones mercantiles.

El gravamen sobre ventas significó un avance en la racionalización y simplificación del sistema impositivo, dada la naturaleza del impuesto, técnica de recaudación y el control del mismo.

Al margen de dichas Convenciones, el sistema impositivo ha ido avanzando para adecuarse a las necesidades de desarrollo del país.

La Ley de 1954, introduce algunas modificaciones importantes al Impuesto sobre la Renta. Con el propósito de incrementar sus recaudaciones: la primera Cédula se divide en tres, que fueron comercio, industria, agricultura, ganadería y pesca. Con esto se regresa a la estructura de la Ley de 1925 (31).

Era necesaria la rectificación, ya que actividades tan diferentes como las mencionadas, recibían el mismo tratamiento fiscal; por otro lado, cada actividad debía tener sus incentivos y prerrogativas específicas, para beneficiarla cuando presentara condiciones desfavorables. Con tal objeto las tasas para la agricultura se redujeron hasta un 50 %, con el objeto de encauzar una mayor capitalización hacia esa actividad y hacia la ganadería.

Los causantes menores del Impuesto sobre la Renta se dividieron en dos grupos: "El primero, incluyó industriales y comerciantes con ingresos brutos menores de cien mil pesos al año; el segun-

do, comprendió agricultores, ganaderos y pescadores, con ingresos brutos gravables hasta de doscientos mil pesos al año" (32). Aquí se presenta la particularidad de gravar sobre los ingresos brutos, no sobre los netos.

Ambos grupos fueron gravados con una cuota fija conforme a una escala de ingresos anuales. Fué reducida aproximadamente en un 4 % para ayudar a los causantes menores, ya que la fijación del impuesto había sido calculada en una situación más favorable que la actividad económica de 1954.

Al finalizar el año de 1955, hubo modificaciones que decretaron un aumento en la progresividad de las cuotas; anteriormente las utilidades mayores de un millón de pesos, soportaban una tasa impositiva de 33 %; a partir de 1956 la tasa aumentó al 39 %, para utilidades anuales de dos millones de pesos o más.

La justificación de tal aumento se encuentra en la reducción efectuada al Impuesto Sobre Utilidades Excedentes, al decretarse que tal impuesto no podría ser mayor del 10 % de las utilidades gravables correspondientes a las tres primeras cédulas.

El 10. de enero de 1962, la "Ley de Ingresos de la Federación", designa en forma clara los impuestos sobre utilidades excedentes del trabajo o del capital, quedando constituida de la mane-

ra siguiente:

"Artículo 17 Los ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1962, se integran con los provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:

- I. Impuestos Sobre la Renta
 - 1) Cédula I Comercio
 - 2) Cédula II Industria
 - 3) Cédula III Agricultura, ganadería y pesca
 - 4) Cédula IV Remuneración del trabajo personal
 - 5) Cédula V Profesionistas, técnicos, artesanos y artistas.
 - 6) Cédula VI Imposición de capitales
 - 7) Cédula VII Ganancias distribuibles
 - 8) Cédula VIII Arrendamiento, subarriendo y regalías entre particulares
 - 9) Tasas complementarias: sobre utilidades excedentes y sobre ingresos acumulados.
- II. Aportaciones
- III. Impuesto sobre la explotación de recursos naturales, derivados y conexos a los mismos.
- IV. Impuestos a las industrias y sobre la producción y comercio, a la tenencia y uso de bienes y a servicios industriales.
- V. Impuestos sobre Ingresos Mercantiles.
- VI. Impuestos sobre el Timbre
- VII. Impuestos sobre migración

- VIII. Impuestos sobre primas pagadas a instituciones de seguros y capitalización.
- IX. Impuestos para campañas sanitarias, prevención y erradicación de plagas.
- X. Impuestos sobre la importación
- XI. Impuestos sobre la exportación
- XII. Impuestos sobre la lotería, rifas, sorteos y juegos permitidos
- XIII. Impuestos sobre capitales
- XIV. Derechos a la prestación de servicios públicos
- XV. Productos derivados de la explotación o uso de bienes que forman parte del patrimonio nacional
- XVI. Aprovechamientos
- XVII. Productos derivados de ventas y recuperación de capital
- XVIII. Colocación de empréstitos y financiamientos diversos" (33).

Se puede observar que el gobierno mexicano pretendía al mismo tiempo una distribución más justa de la carga fiscal, y obtener mayores recursos para poder enfrentarse a las crecientes necesidades del desarrollo económico del país.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta que entra en vigor a partir del 1º de enero de 1980, dice:

"El diseño del impuesto sobre la renta, que fué congruente a una etapa de la vida económica del país, debe modificarse en su estructura para adaptarlo a las necesidades de nuestro desarrollo

social.

Artículo 1.- El Impuesto sobre la Renta grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito.:

- I. Que provocan de las realizaciones de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca.
- II. Que obtengan las personas físicas.
- III. Que perciban las asociaciones y sociedades de carácter civil" (34).

Como se puede observar, la concepción del actual Impuesto sobre la Renta, en relación a las anteriores han evolucionado en forma acorde a las necesidades del país.

En lo que se refiere a los impuestos a los consumos, el Impuesto al Valor Agregado se implanta a partir del 1° de enero de 1980, y su efecto reside en ser cobrado (cada vez que se vende una mercancía) al consumidor final. Su tasa es ad-valorem; ya que de acuerdo al valor del producto se fija el valor del impuesto.

Así al desligarse el Impuesto al Valor Agregado del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, y éste a su vez del complicado Impuesto del Timbre, la tributación indirecta ha adquirido un carácter más específico, pues el causante comprende y precisa fácilmente al monto y regularidad de su obligación fiscal, haciéndose más

eficiente la recaudación impositiva.

3.4) Ley del Impuesto al Valor Agregado .

Los antecedentes de este impuesto indirecto vienen de la época colonial, cuando en enero de 1640, se introdujo el papel timbrado, y se reservó el producto como una renta de la metrópoli española. Su estructura era muy complicada, pues solo había para todas las especies de transacciones cinco clases de valores: "ocho pesos, cuatro pesos, cuatro reales, un real y seis gramos" (35).

En 1870 se sustituyó el impuesto del papel sellado por el del timbre; la contextura del gravamen mantenía defectos de origen, pues no era un impuesto uniforme, sino más bien un conjunto que agrupaba impuestos y derechos establecidos parcialmente sobre el capital o las operaciones de los negocios. Su importancia fue menor desde el momento en que las operaciones comerciales quedaron reunidas bajo el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.

El Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles es establecido en 1948; su fuente son los ingresos brutos obtenidos por las ventas de mercancías o servicios, y como todos los impuestos al consumo, se trasladaba del vendedor al comprador a través del aumento de precios. Se componía de dos tipos de tasas: una específica y otra ad-valorem.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha venido a simplificar la captación de los impuestos indirectos en México, gravando a la industria y al comercio en una forma más congruente con el desarrollo del país.

La breve revisión histórica de los gravámenes que han conformado el sistema impositivo de la Federación marcan un avance hacia su "perfeccionamiento". Las modificaciones han dotado al sistema de una mayor flexibilidad impositiva, ante la urgencia del Gobierno de disponer de un instrumento más adecuado para la aplicación de una política económica con finalidades más amplias y definidas.

La influencia de los impuestos indirectos dentro de los esquemas señalados ha sido trascendental; y asimismo es el gravamen central dentro de la estructura del sistema fiscal y por tanto uno de los factores determinantes del equilibrio presupuestal.

En resumen: hemos observado que el esfuerzo del Estado en materia impositiva, es un avance para alcanzar los postulados que en materia fiscal se han propuesto para economías en desarrollo como la nuestra. Por medio del sistema impositivo, se deben de captar cada vez mayores ingresos, los cuales se canalizan en inversiones tanto de carácter social como de formación de capital.

Esto hace suponer que el Estado creará un ambiente propicio para fomentar las inversiones públicas y privadas, que no sólo conducen a establecer nuevas fuentes de trabajo y de producción, sino también aprovechar mejor los recursos naturales.

En contraposición, y dentro de las deficiencias del sistema, tenemos la desaparición de las Convenciones Nacionales Fiscales. La considero deficiencia debido a que ellas sirvieron para reorganizar el sistema fiscal de acuerdo al desarrollo económico del país. Es necesario que periódicamente se efectúe este tipo de Convenciones, ya que como hemos visto en ellas se revisaba la actuación Fiscal y se proponían mejoras al sistema impositivo que hasta la fecha prevalecen, como en el caso del Impuesto Sobre la Renta.

N O T A S

- (16) México a través de sus Constituciones, tomo I, México 1967, pá.537
- (17) Gustavo F. Aguilar, Los Presupuestos Mexicanos desde los Tiempos de la Colonia Hasta Nuestros Días, México 1947, Tercera Edición, pág.40
- (18) Somers, Harold, M., Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1952, pág.37
- (19) Op.cit. Constituciones..., Tomo II pág.323-324
- (20) Ernesto de la Torre Villar, Moisés González Navarro, Stanley Ross, Historia Documental de México, Tomo II, Ed. U.N.A.M., México 1964, págs. 292-294
- (21) Op. cit. Los Presupuestos ..., págs. 9-137
- (22) Pablo Macedo, Tres Monografías: La Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas, La Hacienda Pública, Ed. J. Balleca y Cía. Sucesores. México 1905, pág. 427
- (23) Idem. pág.435
- (24) Op. cit. Los Presupuestos ..., pág. 435
- (25) Op. cit. Constituciones ..., pág. 769-770
- (26) A.J. Pani, La Política Hacendaria y la Revolución, Ed. Cultura, México 1926, pág.10
- (27) Idem. pág. 47
- (28) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección del Impuesto sobre la Renta, Compilación de Leyes del Impuesto sobre la Renta (1921-1953) México 1953. Estudio Preliminar

pág.XXI

- (29) Jorge I. Aguilar, Exágesis de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. México 1948, pág. 15
- (30) Armando Servín G., Nuestra Política Tributaria 1869-1911, El Trimestre Económico, Vol. VII, México 1941, pág. 426
- (31) Op. Cit. Jorge I. Aguilar, Exágesis ... pág. 39
- (32) Idem. pág. LXXVIII
- (33) Idem. pág. LXVI
- (34) Ley del Impuesto sobre la Renta S.H.C.P.; México 1982, págs. 7-27
- (35) Op. Cit. Gustavo F. Aguilar Los Presupuestos ... pág. 37

III CLASIFICACION Y ANALISIS DE LOS IMPUESTOS

En la antigüedad el impuesto se pagaba unas veces en especie, en alimentos, en dinero, y en no pocas ocasiones, por medio del trabajo humano; en carácter de servicio civil. Al correr los tiempos los sistemas tributarios se han ido tecnificando, se ha definido la forma de pagar el impuesto. Actualmente se paga fundamentalmente en dinero y eventualmente en especie.

La Constitución en su artículo 31, menciona las obligaciones de los mexicanos y dice: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa de que disponen las leyes".

A continuación se mencionarán algunas de las muchas definiciones de impuestos, para después poder efectuar una breve clasificación. Impuesto: "Imposición unilateral o disposición unilateral". La enciclopedia Barsa define al impuesto en los siguientes términos: "Es un ingreso de derecho público que decreta el Estado en ejercicio de su soberanía, que tiene carácter obligatorio, con el cual se atiende a las necesidades del servicio público y cuyo pago no implica para el contribuyente compensación ni beneficio alguno".

De Viti de Marco dice que : "El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse

los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales".

E. R. A. Seligman afirma que : "Un impuesto es una contribución forzada de una persona para el Gobierno, para costear los gastos realizados en intereses comunes, sin referencias a los beneficios especiales prestados".

El Código Fiscal de la Federación, indica que: "Los impuestos son una prestación en dinero o en especie, que la ley fija en forma general y obligatoria a las personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos".

"Artículo 1.- Los impuestos derechos y aprovechamientos se regularon por las leyes fiscales respectivas, en su defecto de este Código y supletoriamente por el derecho común..."

Artículo 2.- Son Impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Artículo 3.- Son Derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio.

Artículo 4.- Son Productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de bienes patrimoniales.

Artículo 5.- Son Aprovechamientos los recargos, las multas y

los demás ingresos de derecho público no clasificables como impuestos, derechos o aprovechamientos".

Retomando los conceptos anteriores podemos definir al impuesto de la siguiente manera: Impuesto.- Es una aportación económica impuesta de parte del Poder Público hacia las personas físicas y morales, sin especificación concreta de las contraprestaciones que estos deben recibir. El poder público es reservar la cantidad y calidad de los servicios que al contribuyente recibirá como contraprestación a sus aportaciones.

Los especialistas, aunque no siempre están de acuerdo en ciertos detalles, suelen dividir los impuestos en directos e indirectos.

Los gravámenes directos son aquellos en los que el contribuyente paga directamente el impuesto, no lo traslada; los indirectos, son por razones administrativas, cobrados a los productores y comerciantes, quienes por medio de precios más elevados lo trasladan a los consumidores. Por su carácter pueden ser: ordinarios y extraordinarios. Ordinarios, se encuentran dentro de lo programado; extraordinarios, sin previa programación ni una duración establecida.

Para algunos autores, los impuestos se clasifican desde diversos puntos de vista. Para efectos del presente estudio las agrupa-

mos en directos e indirectos.

Los impuestos directos, son aquellos en que la autoridad fiscal, está en contacto directo con el contribuyente, como ocurre con el impuesto sobre productos del tributo, sobre la propiedad, etc.

Los impuestos indirectos, son los que trasladan en forma parcial o total y los paga el consumidor. Las autoridades recolectan los ingresos a través de los comerciantes o vendedores de mercancías, de ahí que se diga que son indirectos.

El clásico ejemplo de este tipo de impuestos es el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.).

Haciendo una distinción de carácter práctico para tales gravámenes, diremos: Los impuestos directos son los que gravan a los ingresos y al capital; los indirectos inciden sobre el consumo de bienes y servicios.

Los impuestos directos son los implantados sobre los ingresos netos de las personas físicas y morales; sobre las herencias, gravándose el valor de la herencia que reciben los beneficiarios; sobre las ganancias de capital, como son las utilidades obtenidas de la venta de bienes raíces: sobre la propiedad, el cual se fija de acuerdo al valor catastral, etc.

Podemos decir que los impuestos indirectos se encuentran establecidos en todos los sistemas tributarios y su popularidad se debe en cierta forma a la facilidad de recaudación; por otro lado, proporcionan en forma rápida ingresos al Erario Público, dada la universalidad de las transacciones que gravan. Además son de gran importancia, ya que constituyen uno de los mecanismos con que cuenta el Estado para financiar un déficit en los ingresos públicos.

En resumen: los dos grupos de impuestos señalados con sus respectivos campos de acción, son elementos imprescindibles en las finanzas de todos los países, sobre todo para las naciones en proceso de desarrollo.

En México casos típicos del impuesto directo y del impuesto indirecto, son respectivamente: La Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, los cuales comentaremos brevemente.

1. Impuesto Directo

El impuesto directo, grava personalmente al contribuyente en sus ingresos y en sus bienes mediante una tarifa previamente establecida. Se inspira en un principio de justicia en el cual las personas de mayores ingresos y/o patrimonio deben pagar los mayores tributos, ya que son los que más se benefician del desarrollo

Podemos decir que los impuestos indirectos se encuentran establecidos en todos los sistemas tributarios y su popularidad se debe en cierta forma a la facilidad de recaudación; por otro lado, proporcionan en forma rápida ingresos al Erario Público, dada la universalidad de las transacciones que gravan. Además son de gran importancia, ya que constituyen uno de los mecanismos con que cuenta el Estado para financiar un déficit en los ingresos públicos.

En resumen: los dos grupos de impuestos señalados con sus respectivos campos de acción, son elementos imprescindibles en las finanzas de todos los países, sobre todo para las naciones en proceso de desarrollo.

En México casos típicos del impuesto directo y del impuesto indirecto, son respectivamente: La Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, los cuales comentaremos brevemente.

1. Impuesto Directo

El impuesto directo, grava personalmente al contribuyente en sus ingresos y en sus bienes mediante una tarifa previamente establecida. Se inspira en un principio de justicia en el cual las personas de mayores ingresos y/o patrimonio deben pagar los mayores tributos, ya que son los que más se benefician del desarrollo

económico y social; la clase media deberá soportar una menor carga impositiva, la que deberá ser mínima o nula para las personas de menores ingresos.

Los impuestos directos son aquellos que se cobran como un porcentaje de los ingresos o la riqueza del contribuyente, afectando a un determinado capital o bienes de fortuna en su valor real o efectivo.

En países en desarrollo el impuesto directo, siempre tiene una menor significación que el impuesto indirecto.

"Los países situados en las etapas del inicio del desarrollo económico, se caracterizan porque los impuestos directos no representan un gran porcentaje en el volumen de los ingresos recaudados, y no pueden utilizarse como un instrumento anti-inflacionario como ocurre en los países desarrollados o industrializados. Los impuestos indirectos, en las naciones menos desarrolladas, forman un porcentaje casi igual o mayor, que los ingresos obtenidos por los gravámenes directos, condición que no se da en los países desarrollados" (36).

También se señala que "En los países en proceso de crecimiento económico, los impuestos indirectos deben gravar los consumos de productos suntuarios y permitir una mejor utilización en las di-

visas, para proteger el tipo de cambio. Además, una excesiva progresividad de los impuestos sobre el ingreso, conduce a desanimar la inversión, dado que una porción muy pequeña de las utilidades obtenidas en los países en desarrollo, son reinvertidas o ahorrados" (37).

1.1 El Impuesto Sobre la Renta en México

El Impuesto Sobre la Renta para el año de 1982, se compone:

- Disposiciones General

En ella se contemplan los ingresos de las personas físicas y morales los premios en rifas y loterías; las herencias, legados y los donativos; la enajenación de bienes e inmuebles.

- Los Ingresos por Salarios

Se manifiesta el límite de ingresos para que los trabajadores queden obligados a presentar declaración anual.

- Los Ingresos por Honorarios

La remuneración por servicios que no estén gravados como salarios.

- Los Ingresos por Arrendamientos de Inmuebles

Los ingresos por permitir al uso o goce temporal de un inmueble siempre que sea a título oneroso; se eliminan las estampillas y se establece la declaración bimestral

- Los Ingresos por Enajenación de Bienes

Se define el concepto de costo de adquisición; el costo de las acciones se incrementan considerando el número de años transcu

rridos entre su adquisición y su enajenación

- Los Ingresos por Adquisición de Bienes

Se gravan los tesoros y adquisiciones; las adquisiciones que obtienen los arrendadores; se señalan las deducciones autorizadas.

- Los Ingresos por Actividades Empresariales

La persona física acumulará el ingreso gravable recibido de la empresa y deducirá el impuesto correspondiente, considerándolo pago provisional.

- Los Ingresos por Dividendos

Dividendos provenientes del extranjero y pagados al extranjero; dividendos generados en el año anterior; dividendos provenientes de acciones al portador

- Los Ingresos por Intereses

Los intereses pagados por instituciones de crédito

- Los demás Ingresos que obtengan las personas físicas

Impuesto a todos los ingresos que obtengan las personas físicas; se elimina el pago por estampillas; a los de ingresos periódicos se efectuaran pagos bimestrales

- Los Requisitos de las Deducciones

Los requisitos que se deben cumplir para obtener deducciones

- La Declaración Anual

Las personas con ingresos anuales superiores a \$ 300,000.00 deben hacer una declaración anual; exclusiones y deducciones mediante comprobantes de gastos

- Impuesto al Ingreso Global de las Empresas

Se permitirá que las empresas efectuen una deducción adicional considerando el incremento de valor que han tenido sus activos; las cuotas obreras pagadas por los patrones sólo son deducibles en trabajadores del salario mínimo.

El diseño del Impuesto Sobre la Renta ha debido modificarse en su estructura para adaptarlo a las necesidades de nuestro desarrollo social.

Se han anulado los excesos de gravámenes a las personas físicas y morales, y en su lugar se grava la suma de la totalidad de los ingresos. Se exime a todas las personas físicas, que obtienen una cantidad equivalente al monto de un salario mínimo calculado al año y solamente se aplica la tarifa sobre los ingresos que excedan dicho monto. Esto en beneficio para los que perciban ingresos de nivel bajo o medio.

1.2) Análisis del Impuesto Sobre la Renta

En el presente inciso, se elabora un breve y sencillo análisis del nivel de recaudación de los impuestos directos, con base en las fuentes oficiales de información. Los años que se revisan son de 1977 a 1982, (6 años) lo cual equivale al último sexenio presidencial.

De acuerdo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Impuesto Sobre la Renta de 1977 a 1982, se conforma del Ingreso Global de las Empresas, con su respectiva clasificación de contribuyentes, y el Ingreso a las Personas Físicas, clasificadas de acuerdo a la forma de obtener sus ingresos. (anexo I)

En el primer año de 1977 a 1980, encontramos lo siguiente:
La recaudación neta obtenida entre los ingresos de las empresas y el ingreso de las personas físicas es bastante nivelada.

En el cuadro de tasa de crecimiento de recaudación entre un año y otro, en porcentaje; en el anexo 2; se detecta que mientras el ingreso global de las empresas tiene un aumento entre año y año, en el ingreso de las personas físicas hay un descenso en el porcentaje en los años de 1978/1979, creciendo unicamente un 15.4 %, y repuntando al año siguiente, con un crecimiento de 39.1 %

En el anexo 3, se informa de la recaudación neta del Impuesto Sobre la Renta con su nueva clasificación para los años de 1981 y 1982. Este impuesto ahora se agrupa de la siguiente manera: las sociedades mercantiles y sus diferentes grupos; las personas físicas y sus diferentes formas de obtener ingresos; de los residentes en el extranjero con ingresos provenientes de fuentes de riqueza ubicada en territorio nacional y sus diferentes con-

diciones.

En el anexo 3, se observa que el impuesto a las personas físicas en 1981 y 1982, es superior en monto (millones de pesos), al que se obtiene de las sociedades mercantiles; en porcentaje, mientras que las sociedades mercantiles crecen en un 33.9 %, los impuestos en las personas físicas crecen en un 77.8 %. A su vez, lo relativo a los residentes en el extranjero con ingresos provenientes de fuentes de riqueza ubicada en territorio nacional, ha aumentado en 78.8 %.

De lo anterior podemos deducir que la nueva clasificación que se hizo en el Impuesto Sobre la Renta, deja en un primer plano de importancia a la recaudación que se obtiene por Impuesto a las Personas Físicas, relegando a segundo término los impuestos generados por las sociedades mercantiles. De tal manera que la Federación obtiene una mayor cantidad de impuestos generados por el impuesto sobre producto del trabajo y honorarios de las personas físicas, que los impuestos obtenidos por las ganancias generadas por las sociedades mercantiles.

Una vez comentado y analizado en forma muy breve y sencilla el principal impuesto directo, pasaremos a revisar los impuestos indirectos.

2. Impuestos Indirectos

El impuesto indirecto grava el consumo y a la transmisión de la propiedad, tiene la característica de ser trasladable hacia el consumidor final.

En los países subdesarrollados los impuestos indirectos tienen una mayor importancia por su aportación, que los impuestos directos. En México el Impuesto al Valor Agregado, es el ejemplo más significativo de los impuestos indirectos, y por tanto nos permitimos hacer un sencillo comentario sobre el I.V.A.

2.1) Impuesto al Valor Agregado

A partir del 1.º de enero de 1980, se implanta la Ley del Impuesto al Valor Agregado, esta Ley viene a substituir al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

"El Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles tiene una antigüedad de treinta años, y, en su origen, permitió abandonar gravámenes obsoletos, como lo eran el Impuesto Federal del Timbre sobre facturas que debían expedir los comerciantes y los impuestos estatales de patente o sobre giros comerciales, que además de incrementar desordenadamente la carga fiscal, daban lugar a numerosas obligaciones secundarias que elevaban los costos administrativos de los causantes y afectaban los niveles de precios. No obstante, con el desarrollo económico y la complejidad en los

procesos de producción y distribución, en la estructura del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles han surgido deficiencias que es necesario corregir" (38).

La Ley del Impuesto al Valor Agregado, abroga las leyes y decretos siguientes:

- 1.- Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles
- 2.- Ley del Impuesto sobre la Reventa de Aceites y Grasas Lubrificantes
- 3.- Ley del Impuesto sobre la Compraventa de primera mano de alfombras, tapetes y tapices
- 4.- Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama
- 5.- Ley del Impuesto sobre Automóviles y Camiones Ensamblados
- 6.- Decreto por el cual se fija el impuesto que causarán el benzol, tuluol, xilol y naftas de alquitrán de hulla, destinado al consumo interior del país
- 7.- Ley del Impuesto a la Producción del Cemento
- 8.- Ley del Impuesto sobre Cerillo y Fósforo
- 9.- Ley del Impuesto sobre compraventa de primera mano de artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras
- 10.- Ley del Impuesto sobre llantas y cámaras de hule
- 11.- Ley del Impuesto a las empresas que explotan estaciones de radio y televisión
- 12.- Ley del Impuesto sobre vehículos propulsados por motores tipo diesel y por motores acondicionados para uso de gas

licuado de petróleo

- 13.- Ley del Impuesto sobre compraventa de primera mano de artículos, vidrio o cristal
- 14.- Ley Federal del Impuesto sobre Portes y Pasajes
- 15.- Decreto relativo al impuesto del 10 % sobre las entradas brutas de los ferrocarriles
- 16.- Decreto que establece un impuesto sobre uso de aguas de propiedad Federal
- 17.- Ley del Impuesto sobre la explotación forestal
- 18.- Ley de Impuestos y derechos a la explotación pesquera

Como se puede observar se ha simplificado notablemente la administración de la recaudación, además los impuestos indirectos integran una parte sustancial de los ingresos de la Federación. Son características de los países en desarrollo, puesto que no es posible recaudar mayores ingresos por medio de la imposición directa. La justificación de este enfoque estriba en que todos los individuos de la sociedad deben contribuir, en una u otra forma, a la integración de los ingresos del Estado.

A continuación un breve análisis sobre los ingresos recaudados por el I.V.A.

2.2. Análisis del Impuesto al Valor Agregado

Como ya se ha mencionado el antecedente inmediato al I.V.A. es

el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. En los años de 1975 a 1979, las tasas de imposición que más recaudaron fueron al 4 % y al 10 %, (véase anexo 4). En los totales se tenía un aumento acorde con el crecimiento económico, de 1975 a 1976, - - - - \$ 6'000,000.00; de 1976 a 1977, \$ 10'000,000.00; de 1977 a 1978, \$ 12'000,000.00; de 1978 a 1979, \$ 23'000,000.00, todas estas cifras en números redondos.

Al entrar el I.V.A en funciones, el crecimiento sigue siendo gradual (anexo 5). De 1979 a 1980, \$ 35'000,000.00; de 1980 a 1981, \$ 44'000,000.00; 1981 a 1982, \$ 62'000,000.00. Aquí se debe tener en cuenta dos consideraciones: la primera, que el I.V.A ha tenido una captación superior al que tenía el I.S.I.M., de aquí que las cantidades hayan aumentado considerablemente: la segunda, que el aumento registrado en la captación de impuestos está "afectado" por pérdida de poder adquisitivo.

La recaudación bruta del Impuesto al Valor Agregado por Estados de 1980 a 1982, (anexo 5) nos señala que: el Distrito Federal está muy por encima del resto de los Estados, dentro de los cuales sobresalen Estado de México, Tamaulipas, Nuevo León, Veracruz y Jalisco. En contraste, dentro de los Estados que menos aportan son: Nayarit, Baja California Sur, Zacatecas y Quintana Roo. Esto nos confirma, lo conocido por todos: la desequilibrada concentración industrial, económica y demográfica que existe en el

país.

La breve enunciación hecha en las páginas anteriores a conocer las características más relevantes de los gravámenes que son pilares del régimen fiscal de la Federación.

El país tiene la necesidad de utilizar no sólo la tributación directa, sino también la indirecta, a los mayores niveles posibles de recaudación, dado que las necesidades del país son grandes en materia de servicios y obras de carácter Federal.

Con ambas clases de gravámenes han consolidado el sistema impositivo y se ha fortalecido su capacidad en la recaudación de ingresos, tan necesaria para lograr el desarrollo económico y social.

La deficiencia que encontramos a los impuestos directos e indirectos es el monto de su recaudación. De acuerdo a los teóricos, en los países en vía de desarrollo como es el caso de México, los impuestos indirectos deben ser mayores o casi igual a los directos.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Impuestos Sobre la Renta	92,637	129,725	169,546	241,480	321,543	446,325
Impuestos Indirectos	40,507	52,702	75,082	110,380	154,922	216,285

(MILLONES DE PESOS)

En esta tabla, formada de datos de los anexos 1, 4 y 5 vemos en forma clara que la recaudación de impuestos directos es más del doble que la de los impuestos indirectos, lo que no es congruente con la teoría. Esto significa que no existe el suficiente fomento para invertir, dado que las utilidades se reducen.

Al ver el anexo 1, encontramos que la aportación de las personas físicas es superior (1982) a la de las personas morales. Esto nos indica que se grava en forma eficiente el sueldo de los trabajadores y también que la captación de utilidades que obtienen las personas morales es poca ó que los beneficios son escasos, lo que impide un desarrollo industrial y un despegue económico.

En México ha sido necesario aumentar y mejorar la recaudación de impuestos indirectos, al comprobar que no es posible recaudar mayores ingresos por medio de la imposición directa. Su justificación es que todos los individuos deben contribuir a los ingresos del Estado.

En consecuencia: los cambios que trae consigo el desarrollo han obligado al Gobierno a revisar y modificar las leyes tributarias. Así, se ha estructurado un sistema tributario de incidencia progresiva y suficientemente flexible, condición indispensable para orientar el presupuesto público hacia aquellos senderos donde su aplicación sea más necesaria para la resolución de problemas con-

cretos.

ANEXO 1

RECAUDACION NETA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR CONCEPTOS 1977-1982
(Millones de pesos)

Conceptos	1977	1978	1979	1980	1981	1982 ^B
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	92 637	129 725	169 546	241 480	321 543	446 325
RECAUDACION NO ANALIZADA	-	-	1 052	-	-	-
INGRESO GLOBAL DE LAS EMPRESAS	46 109	69 240	95 276	139 953	187 716	308 007
Causantes mayores, pagos definitivos	8 705	10 567	14 600	23 076	-	-
Causantes mayores, pagos provisionales	25 720	37 874	58 076	85 584	-	-
Causante menores	625	972	526	849	-	-
Causantes con liquidación predeterminedada	492	854	599	1 640	-	-
Empresas constructoras	1 036	2 412	4 150	7 273	-	-
Retenedores	1 063	1 735	3 171	5 611	-	-
Causantes difusos	393	677	976	2 002	-	-
Causantes mayores o menores, regularizados	147	93	-	-	-	-
Pagos especiales (gasolineras, autotransportes, etc.)	134	393	-	-	-	-
Pagos al Artículo 31	8 493	11 833	15 691	18 953	-	-
Arrendamiento de carros de ferrocarril o distribución de publicaciones extranjeras	130	104	-	-	-	-
Fur renta de muebles	17	71	-	-	-	-
Primas y reaseguros	14	33	-	-	-	-
Regalías, asistencia técnica y renta de inmuebles	1 467	2 264	-	-	-	-
Intereses pagados al extranjero a Bancos, empresas, proveedores y entidades de financiamiento de estados extranjeros	6 849	9 327	-	-	-	-
Comisiones y meditaciones	16	34	-	-	-	-
Empresas de espectáculos	2	2	13	13	-	-
Datos especiales de tributación	285	240	1 221	2 365	-	-
INGRESO DE LAS PERSONAS FISICAS	45 426	63 244	72 982	101 503	132 314	235 576
Sobre productos del trabajo	36 547	50 867	56 822	77 221	100 018	175 298
Retenedores	34 771	40 688	51 786	73 602	-	-
Pagos provisionales por el ejercicio libre de una profesión	1 732	10 155	2 924	3 514	-	-
Datos especiales de tributación	44	54	112	105	-	-
Sobre productos del trabajo, liquidaciones predeterminedadas	94	94	107	261	140	-
Sobre productos del trabajo, regularizados	20	114	-	-	-	-
Sobre productos o rendimientos del capital	6 493	8 885	13 011	20 555	29 495	53 332
Ingresos diversos (fracción I, Art. 60)	3 077	2 264	-	3 898	-	-
Intereses procedentes de valores (fracción II Art. 60)	2 264	2 990	-	2 990	-	-
Ingresos por enajenación de inmuebles (fracción III Art. 60)	234	534	-	-	-	-
Ganancias distribuidas por las empresas (fracción V Art. 60)	725	1 204	-	-	-	-
Ingresos por arrend. u. explotación de inmuebles urbanos	73	234	-	-	-	-
Al ingreso global de las personas físicas	4 512	2 270	4 298	3 593	2 801	6 946
AL INGRESO DE LAS ASOCIACIONES, SOCIEDADES CIVILES Y FONDOS DE RESERVA PARA JUHILADOS	-	1	1	-	-	-
VO ESPECIFICADOS CON ESTAMPILLAS I.S.R.	885	1 038	95	-	-	-
LEY DEL I.S.R. HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1979	-	1	-	18	-	-
TASA COMPLEMENTARIA SOBRE UTILIDADES BRUTAS EXTRAORDINARIAS	10	141	140	-	-	-
POR OBTENCION DE PREMIOS, LOTERIAS, RIFAS, SORTEOS Y JUEGOS PERMITIDOS.	-	-	-	-	1 514	2 142

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977-1981, anexo estadístico de la presentación al Congreso de la Unión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982, Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria y Dirección General de Política de Ingresos.

TASA DE CRECIMIENTO DE LA RECAUDACION NETA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR CONCEPTOS 1978-1982
(En porcientos)

Conceptos	1978/1977	1979/1978	1980/1979	1981/1980	1982/1981
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	40.0	30.7	42.4	33.2	38.8
RECAUDACION NO ANALIZADA	-	-	-	-	-
INGRESO GLOBAL DE LAS EMPRESAS	41.5	46.0	46.9	34.1	11.1
Causantes mayores, pagos definitivos	20.1	38.2	58.1	-	-
Causantes mayores, pagos provisionales	47.3	53.3	47.4	-	-
Causantes menores	55.5	- 4.7	- 8.3	-	-
Causantes con liquidación predeterminada	73.6	-29.9	207.2	-	-
Empresas constructoras	68.0	72.1	75.3	-	-
Retenedores	66.3	82.8	64.3	-	-
Causantes directos	72.3	44.6	110.6	-	-
Causantes mayores o menores, regularizados	-36.7	-	-	-	-
Pagos especiales (gasolineras, autotransportes, etc.)	193.3	-	-	-	-
Pagos al Artículo 31	39.3	32.6	20.8	-	-
Arendamiento de carros de ferrocarril o distribución de publicaciones extranjeras	-20.0	-	-	-	-
Por resta de muebles	317.6	-	-	-	-
Primas y reaseguros	135.7	-	-	-	-
Regalías, asistencia técnica y renta de inmuebles	54.3	-	-	-	-
Intereses pagados al extranjero a bancos, empresas, proveedoras y entidades de financiamiento de estado extranjeras	-	-	-	-	-
Comisiones y meditaciones	36.2	-	-	-	-
Empresas de espectáculos	112.5	-	-	-	-
Bases especiales de tributación	- 9.4	550.0	408.8	93.7	-
INGRESO DE LAS PERSONAS FISICAS	38.6	15.4	39.1	30.3	70.8
Sobre productos del trabajo	39.2	7.8	40.9	24.5	75.3
Retenedores	16.9	27.4	62.1	-	-
Pagos provisionales por el ejercicio libre de una profesión	486.3	-71.2	20.2	-	-
Bases especiales de tributación	22.7	107.4	- 6.3	-	-
Sobre productos del trabajo. Liquidaciones predeterminadas	15.8	143.9	-46.4	-	-
Sobre productos del trabajo. Regularizados	470.0	-	-	-	-
Sobre productos, o rendimientos del capital	37.4	53.5	51.0	43.5	80.8
Ingresos diversos (fracción I, Art. 60)	25.9	-	-	-	-
Intereses procedentes de valores (fracción II Art. 60)	32.3	-	-	-	-
Ingresos enajenación de inmuebles	81.6	-	-	-	-
Ganancias distribuidas por las empresas	66.1	-	-	-	-
Ingresos por arrendamiento o subarrendamiento de inmuebles urbanos	220.5	-	-	-	-
Al ingreso global de las personas físicas	31.0	30.3	-10.2	-22.0	148.0
AL INGRESO DE LAS ASOCIACIONES, SOCIEDADES CIVILES Y FONDOS DE RESERVA PARA JUBILACIONES	-	-	-	-	-
NO ESPECIFICADOS CON ESTAMPILLAS ISR	23.6	-21.3	-	-	-
LEY DEL ISR HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1979	-	-	-	-	-
TASA COMPLEMENTARIA SOBRE UTILIDADES	507.1	- 0.7	-	-	-
POR OBTENCION DE PREMIOS, LOTERIAS, RIFAS, SORTEOS Y JUEGOS PERMITIDOS	-	-	-	-	41.5

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos.

RECAUDACION NETA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR CONCEPTOS 1981-1982
(Millones de pesos)

C o n c e p t o	1981	1982	1982/1981
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	321 543	446 371	36.6
De las Sociedades Mercantiles	115 778	155 053	33.9
Régimen General de Ley	114 964	153 479	33.5
Pagos Definitivos	12 880	25 219	95.8
Pagos Provisionales	102 066	128 260	25.7
Bases Especiales de Tributación	812	1 571	89.4
Pagos Definitivos	N.D.	770	-
Autotransportes	N.D.	383	-
Gasadería	N.D.	76	-
Pesca	N.D.	7	-
Aerotransporte Internacional Extrajero	N.D.	-	-
Gasolineras	N.D.	68	-
O t r o s	N.D.	236	-
Pagos Provisionales	N.D.	804	-
Autotransportes	N.D.	436	-
Gasadería	N.D.	15	-
Pesca	N.D.	22	-
Aerotransporte Internacional Extrajero	N.D.	2	-
Gasolineras	N.D.	55	-
O t r o s	N.D.	276	-
De las personas físicas con fines no lucrativos y de las Cooperativas	134	333	148
De las Personas Físicas	135 622	240 722	77.6
Pagos Provisionales	129 513	228 630	76.5
Ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado	96 607	169 458	75.4
Retenedores y causante de derechos	96 186	168 786	75.5
Pago por bases especiales de tributación de administración federal SNICP	214	201	-6.1
Pago por bases especiales de tributación de administraciones federnativas F I D E R	200	473	136.5
Por honorarios y en general por la prestación de un servicio personal independiente	9	-	-
Por arrendamiento y en general por otorgar al uso o goce temporal de inmuebles	3 411	5 840	71.2
Arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles	2 922	4 124	41.4
De los rendimientos de certificados de participación inmobiliaria no arrendables	1 865	2 705	45.0
De los rendimientos de certificados de participación inmobiliaria no arrendables	47	57	-14.9
De los ingresos provenientes del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles (excepto por arrendamiento y subarrendamiento)	43	30	-30.2
Por enajenación de bienes	1 549	2 085	34.6
Por adquisición de bienes	187	182	-3.5
Por actividades empresariales	1 429	2 207	56.5
Pagos provisionales de personas físicas no residentes	961	2 205	129.4
Pagos provisionales en régimen de ley de contribuyentes no residentes	42	69	16.3
Bases especiales de tributación de administración federal (gasolineras SNICP)	45	15	-74.9
Otros bases especiales	N.D.	59	-
Bases Especiales de tributación de administración de entidades federnativas agrícolas y ganaderas	-	113	-
Bases especiales de tributación de administración de entidades federnativas ganadería y caza	N.D.	290	-
Bases especiales de tributación de administración de entidades federnativas pesca y caza	N.D.	86	-
Por dividendos y en general por las ganancias distribuidas por las sociedades mayoritarias	2 035	5 241	82.0
Por intereses (votora renta fija)	20 352	39 391	93.5
De los demás ingresos que otorgan las personas físicas	1 088	794	-26.0
Pagos definitivos	5 983	12 342	106.3
Pagos definitivos de las personas físicas correspondientes a salarios, honorarios, arrendamiento, enajenación y adquisición de bienes, actividades empresariales, dividendos, intereses y demás ingresos	2 303	6 796	195.1
Contribuyentes no residentes	1 668	2 437	46.1
Con liquidación predeterminada o a cuota fija por salarios	331	350	59.7
Con liquidación predeterminada o a cuota fija por actividades empresariales	978	1 904	94.7
Con actividades empresariales sin tributar en régimen de ley	359	383	6.7
Por obtención de premios, loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	1 514	2 142	41.5
Bases especiales de tributación	498	967	94.2
Bases especiales de tributación de administración federal autotransportes, cuota anual cubierta en una o varias exhibiciones	N.D.	389	-
Bases especiales de tributación de administración federal gasolineras	N.D.	58	-
Otros bases especiales de tributación de administración federal	N.D.	39	-
Bases especiales de tributación de entidades federnativas agrícolas y ganaderas	N.D.	94	-
Bases especiales de tributación de entidades federnativas pesca y caza	N.D.	12	-
De los residentes en el extranjero con ingresos provenientes de fuentes de riqueza ubicada en Territorio Nacional	22 092	39 503	78.8
Por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado (no lucrativos)	443	311	-29.8
Por honorarios y en general por un servicio personal independiente (honorarios)	294	220	-25.2
Por otorgar al uso o goce temporal de inmuebles (arrendamiento de bienes inmuebles)	170	109	-39.1
Por otorgar al uso o goce temporal de muebles (arrendamiento de bienes muebles)	170	102	-18.0
Por enajenación de bienes inmuebles	86	32	-62.0
Por la enajenación de acciones o partes sociales	92	65	-29.3
Por dividendos y en general por las ganancias distribuidas por sociedades mercantiles (ganancias o dividendos)	1 785	2 928	64.4
Por intereses	14 009	28 982	99.5
Pagados a entidades de financiamiento de estados extranjeros a instituciones de crédito	4 431	24 837	111.4
Pagados por instituciones de crédito, títulos de crédito y proveenores del extranjero	1 249	2 908	115.0
Por arrendamiento financiero	4 079	1 237	-69.3
Por regalías	31	35	11.4
Por el uso o goce temporal de derechos de autor	2 631	5 138	93.8
Por el uso o goce temporal de patentes o de certificados de invención o de mejora, marcas, nombres comerciales y publicidad (regalías de patentes y marcas)	103	220	204.8
Por el uso o goce temporal de dibujos o modelos, planes, formulas y en general por asistencia técnica o transferencia de tecnología (asistencia técnica)	780	885	13.5
Por arrendamiento de bienes muebles, muebles, instalaciones y en general por asistencia técnica o transferencia de tecnología (asistencia técnica)	1 745	3 913	125.3
Por arrendamiento de bienes inmuebles, mantenimiento, montaje o por actividades de inspección relacionadas con ellas (servicios de construcción, etc.)	40	341	752.5
Por obtención de premios (loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos)	596	22	-96.3
Otros pagos	21	20	-42.9
Leyes del impuesto sobre la renta en vigor hasta el 31 de diciembre de 1980 o anteriores	715	848	18.6
A sus fecha	36 020	3 444	-86.6
Empresas	26 657	2 210	-87.6
O t r o s	9 963	2 234	-76.8
Constructores pagos provisionales y definitivos conforme la ley hasta el 31 de diciembre de 1981	12 019	4 112	-15.1

FUENTE: Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1981, anexo estadístico de la presentación al Congreso de la Unión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982 y Dirección General de Política de Ingresos.

RECALCULACIÓN BRUTA DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES EN FUENTES Y ENTIDADES FEDERATIVAS 1975-1979

RECALCULACIÓN BRUTA DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES POR TASAS Y ENTIDADES FEDERATIVAS 1975-1979
(Milliones de Pesos)

Entidad	1975										1976										1977										1978										1979									
	1975	1976	1977	1978	1979	1975	1976	1977	1978	1979	1975	1976	1977	1978	1979	1975	1976	1977	1978	1979	1975	1976	1977	1978	1979	1975	1976	1977	1978	1979	1975	1976	1977	1978	1979															
TOTAL	28 967	30 563	40 597	47 252	57 024	35 851	37 506	47 358	55 218	72 1	1 214	1 835	417	283	2 200	507	2 106	2 332	2 265	2 056	1 410	1 189	1 319	1 023	800	1 208	719	1 011	1 214	776	1 437																			
Aguascalientes	696	143	212	310	350	27	313	157	198	536	4	6	3	11	1	1	9	13	19	30	20	5	7	11	5	6	3	4	6	6	6																			
Baja California	572	737	1 075	1 372	1 878	491	575	845	1 240	1 722	32	39	40	2	2	2	3	4	6	9	14	8	28	26	5	5	5	5	6	17	22	30	22	34																
Baja California Sur	46	70	85	102	125	10	105	41	175	2	2	2	2	4	2	4	5	4	6	8	14	8	22	10	2	2	2	2	2	2	2	3	1																	
Campeche	23	36	41	149	189	17	42	48	41	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1																
Chiapas	73	668	632	1 183	2 102	524	666	1 044	1 427	1 943	26	27	24	27	24	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23																
Chihuahua	71	80	123	143	165	14	18	18	16	14	5	7	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5																	
Coahuila	134	166	243	330	365	14	18	18	16	14	5	7	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5																	
Colima	919	256	401	1 147	1 011	432	43	707	1 057	1 723	20	24	24	24	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21																
Distrito Federal	10 008	11 980	14 497	17 681	24 797	1 061	1 419	11 244	15 373	21 107	373	451	601	1 020	350	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1																	
Guatemala	1 206	274	281	322	307	156	107	222	374	423	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6																
Hidalgo	583	736	1 033	1 194	1 938	436	582	793	1 213	1 721	21	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27																
Jalisco	2 566	2 695	3 085	3 801	5 116	217	217	321	497	686	9	11	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10																
México	1 272	224	324	417	578	156	181	266	368	505	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4																	
Morelos	1 628	1 807	2 257	3 472	5 184	1 378	1 977	2 119	3 180	4 606	63	62	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63																
Nayarit	1 434	4 205	5 813	7 476	10 780	2 106	3 106	4 639	7 008	9 602	129	171	223	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41																
Oaxaca	268	312	456	526	660	288	288	288	288	288	11	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12																
Quintana Roo	219	206	365	406	397	173	202	240	303	400	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10																
Veracruz	1 867	2 462	3 322	4 427	6 263	1 579	1 815	2 407	4 005	5 576	78	98	124	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21																	
Yucatán	35	48	68	79	102	35	35	35	35	35	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4																		
Zacatecas	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200																

* La cifra incluye a menor a 500 mil pesos.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Elaboró el Consejo de Planeación Nacional, Dirección General de Política de Ingresos.

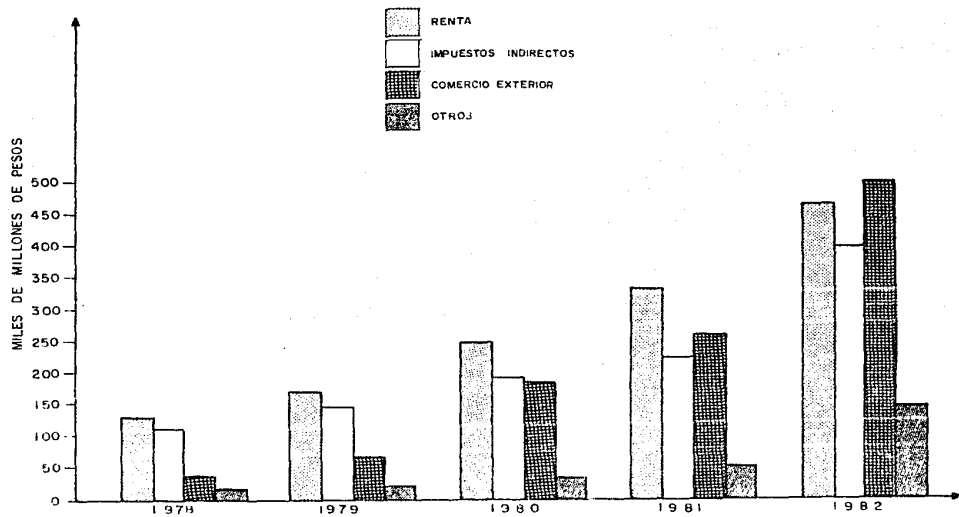
RECAUDACION BRUTA DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO POR ESTADOS 1980-1982
(Millones de pesos)

Entidades Federativas	1980	1981	1982
TOTAL	116 380	154 922	216 285
Aguascalientes	379	600	909
Baja California Norte	2 407	2 986	4 821
Baja California Sur	187	244	328
Campeche	159	264	466
Coahuila	3 342	3 623	6 046
Colima	863	1 342	1 649
Chiapas	331	516	769
Chihuahua	2 398	2 076	4 495
Distrito Federal	44 820	66 974	89 292
Durango	723	820	1 281
Guerrero	1 245	1 485	2 411
Guatemala	1 270	1 567	1 820
Hidalgo	724	1 244	2 026
Jalisco	4 395	5 963	8 011
México	10 740	16 043	21 834
Michoacán	1 016	1 099	1 729
Morelos	629	4 062	1 589
Nayarit	123	139	278
Nuevo León	8 326	12 817	18 313
Oaxaca	348	508	839
Puebla	2 651	3 837	5 393
Querétaro	694	521	1 588
Quintana Roo	315	485	619
San Luis Potosí	612	707	1 516
Sinaloa	1 107	1 086	1 873
Sonora	1 378	1 162	2 352
Tlaxcala	435	672	1 004
Tampulipas	12 071	17 483	21 333
Tlaxcala	280	114	351
Veracruz	5 647	6 404	9 502
Yucatán	576	855	1 197
Zacatecas	210	224	351

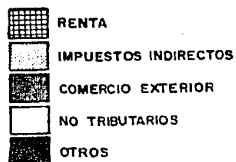
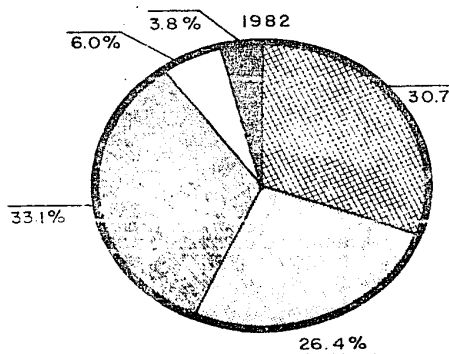
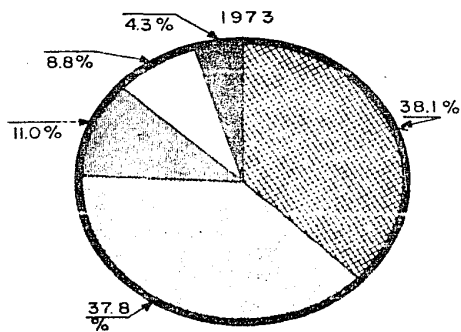
FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-1981, anexo estadístico de la presentación al Congreso de la Unión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982 y Dirección General de Política de Ingresos.

11710 5

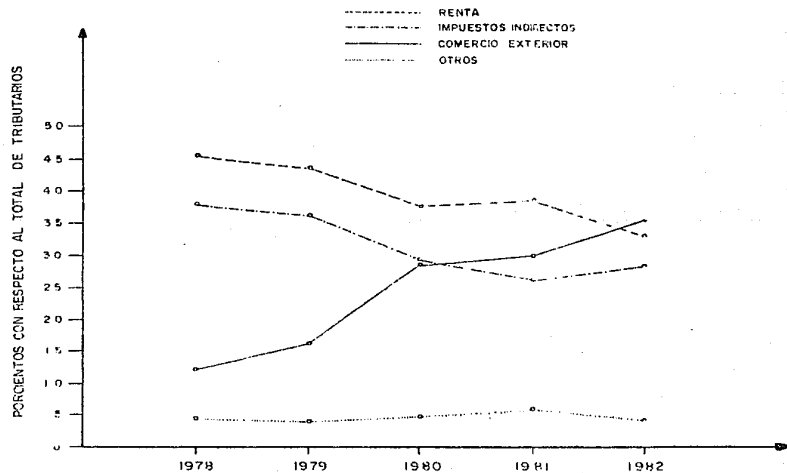
INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS DEL GOBIERNO FEDERAL
1978-1982



COMPOSICION DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO FEDERAL EN
1973 - 1982



COMPOSICION PORCENTUAL
DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS DEL GOBIERNO FEDERAL
1978 - 1982



N O T A S

- (36) Naciones Unidas. Impuestos y Política Fiscal en Países Subdesarrollados. ST/TAA/MS, 4 octubre 1974, New York. pág. 3
- (37) Idem. pág. 61
- (38) Ley del Impuesto al Valor Agregado 1980, S.H.C.P., México 1979. pág. 7

IV LOS IMPUESTOS FEDERALES Y SU PARTICIPACION

A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 sienta las bases para la creación de la República Federal. En la actualidad, los Estados con sus municipios deben ajustarse al máximo ordenamiento legal de 1917, en sus artículos 42, al 48 y del 115 al 122, sin olvidar que cuentan con facultades propias las cuales se consignan en sus respectivas Constituciones.

En México, la forma de gobierno origina tres niveles de autoridades: la Federal, la Estatal y la Municipal, cada una con facultades para legislar sobre su jurisdicción.

El Gobierno Federal ejerce el control sobre el comercio general, las industrias extractivas, la seguridad social, las relaciones de trabajo, educación, emisión de moneda, etc. Aquellas facultades que no están específicamente reservadas a la Federación, quedan en poder de los gobiernos estatales.

En el terreno impositivo observamos de manera clara y decisiva esta circunstancia: el Gobierno Federal controla y explota las fuentes fiscales que por su monto y universalidad son los más importantes.

1.) Los Impuestos Federales

El Congreso de la Unión decreta cuales son las fuentes tributarias que corresponden a la Federación, y establece la clase de gravámenes que pueden explotar los Estados y los municipios. Hay que agregar que los municipios no tienen facultades para crear gravámenes pero sí tienen personalidad jurídica y capacidad para cobrar derechos y para manejar su patrimonio conforme a la Ley.

El artículo 73, fracción XXIX, de la Carta Magna, señala las fuentes impositivas reservadas a la Federación:

"4.- Sobre servicios públicos y concesionados o explotados directamente por la Federación y

5.- Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica
- b) Producción y consumo de tabacos labrados
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
- d) Cerillos y fósforos
- e) Aguamiel y productos de su fermentación
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza" (39).

Aparte de las fuentes señaladas, la Federación dispone de otra clase de ingresos, que aunque no tienen la importancia de los anteriores, no dejan de ser significativos. Estos son: los derechos de servicios públicos como los aduanales, de comunicaciones, co-

reos, educación, etc.; los productos derivados de la explotación o uso de bienes que forman parte del patrimonio nacional, divididos en tres grupos: bienes de dominio público, bienes de dominio privado, e inversiones; otro capítulo está formado por los aprovechamientos, como rezagos, etc.; los productos derivados de rentas y recuperaciones de capital constituyen otro renglón de ingresos; finalmente las entradas derivadas de la colocación de empréstitos y financiamientos diversos.

El control de los impuestos especiales de carácter federal son conferidos al Gobierno Central. En este caso están las actividades que se derivan de la explotación del subsuelo de la República, como: yacimientos mineros y petrolíferos, explotación forestal y pesquera, energía eléctrica, etc.

Por otro lado, se trata de reducir los consumos de aquellas mercancías que se consideran nocivas a la sociedad, como la producción de tabaco, vinos y licores. Aunque este tema es bastante complejo, ya que los impuestos que cobra la Federación sobre su consumo no son nada despreciables, además de ser fuentes de ingreso para un buen número de ciudadanos.

Por medio de gravámenes, el Estado ha aumentado sus ingresos, pero las tasas proporcionales habían mantenido cierta rigidez en el monto de los ingresos recaudados. Estos impuestos sirven tam

bién para que los Estados y Municipios donde se localiza la actividad reciban una participación del rendimiento obtenido. Pero la participación autorizada por la Federación, es reducida y no representa una ayuda significativa respecto al aumento de los ingresos; hasta ahora sigue siendo precaria la situación económica de los Estados y de los Municipios.

La soberanía de la Federación es absoluta en cuanto al control y administración de las principales fuentes de ingreso público, lo cual le permite señalar la dirección que debe tomar la política económica y social del país. Es un período bélico, el Gobierno Central es la única autoridad facultada para aumentar a corto plazo y súbitamente la carga impositiva, así como la Deuda Pública, buscando la compensación entre los gastos y los ingresos públicos.

En los países subdesarrollados, se destinan bajos recursos económicos para obras y servicios, y esto se presenta como un reflejo del nivel del Ingreso Nacional. Por consiguiente, hay una limitación en el crecimiento de la actividad económica del Estado. La relación que existe entre impuestos e Ingreso Nacional, representa la presión que ejerce el Gobierno para absorber una mayor o menor porción del poder adquisitivo de la población, sin olvidar que en el aumento de los impuestos influyen los nuevos impuestos instituidos, un mejor control administrativo, incremento

a las cargas tributarias y el proceso inflacionario, factor que acrecienta los ingresos gravables de las empresas.

A medida que ha venido aumentando la carga tributaria (especialmente en los últimos años), se ha producido una mayor resistencia de parte de los diversos sectores económicos para sustraerse al impacto de los impuestos sobre el poder de compra de la población. Una de las formas más comunes que adopta la resistencia por parte de productores y comerciantes, ha sido transferir la carga tributaria hacia el consumidor final (como en el I.V.A.) lo cual ha sido posible gracias a la expansión monetaria y del Ingreso Nacional, que ocurrieron a una tasa más alta que la del aumento de la carga impositiva.

1.1) Nivel de los Impuestos Federales

Los ingresos de la Federación acusan una tendencia bien definida: un crecimiento constante año tras año (anexo 6). El alza que registran puede atribuirse a la acción combinada de diversos factores entre los que destacan:

- a) La elevación de tasas tributarias
- b) La introducción de nuevos gravámenes
- c) La expansión de los ingresos de las empresas, por la presencia de precios más altos para las mercancías
- d) El mejoramiento de la maquinaria administrativa en la recaudación de los impuestos

- e) La política federal de aumento de erogaciones de inversión de capital
- f) La inflación que contribuye a aumentar los valores de los bienes y de los ingresos.

Tales influencias se advierten en especial, en el Impuesto Sobre la Renta, cuya evolución es notable; también los podemos apreciar en el (ya derogado) Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y en el Impuesto al Valor Agregado. Los incrementos logrados, indican la acción de los elementos ya señalados.

Los ingresos obtenidos por los impuestos al comercio exterior, también muestran una elevación considerable, a pesar de las continuas modificaciones introducidas en la estructura de los aranceles a la importación y a la exportación. Sin olvidar que elementos como la devaluación monetaria ha influido en el crecimiento de los ingresos recaudados por ambos gravámenes.

La explicación al crecimiento de los impuestos al comercio exterior está ligada a los factores siguientes:

- 1) La política nacional de proteccionismo ha obligado a las autoridades hacendarias a elevar las cuotas a la importación, con el objeto de defender la industria nacional
- 2) El desarrollo económico del país, ha precisado de un mayor grado de importación en bienes de producción

El Gobierno Federal apremiado por el constante aumento de sus egresos, ha ensayado nuevas formas para obtener una mayor captación de los impuestos vigentes: las modificaciones han favorecido a la elevación de los ingresos federales, aunque no han mantenido, en su conjunto, el mismo ritmo de crecimiento de los egresos.

En la tasa de crecimiento (anexo 7), los ingresos totales tuvieron un fuerte incremento en el año de 1980 para descender en 1981, a una tasa del 33.4 %, promedio que también encontramos en los años de 1978 y 1979. Para el año de 1982 se vuelve a elevar la tasa de crecimiento de la recaudación neta.

En el cuadro de composición perceptual de los Ingresos Netos, se ratifica la importancia que tienen para la Federación los ingresos corrientes, y dentro de ellos los ingresos tributarios. En estos 6 años los tributarios oscilan entre un 98.7 % y un 99.9 % de los ingresos, por lo que podemos decir que los impuestos que se obtienen por Ingresos de Capital, son prácticamente nulos.
(anexo 8)

El bajo nivel de desarrollo económico, determina los límites de crecimiento del Producto Nacional Bruto, al mismo tiempo, el Gobierno se encuentra limitado en la elevación de los impuestos. Estos reducen la capacidad de consumo y de inversión de los par-

ticulares, pero, deben aumentar en la misma proporción la capacidad de consumo e inversión del sector público.

Existen cuidados que prefieren las inversiones por parte del Estado, ya que así se obtienen más beneficios sociales; sin embargo, otros opinan que el Gobierno es el peor empresario, y que los recursos puestos en sus manos no producen lo que producirían en manos de particulares.

Teóricamente en los impuestos se reduce la capacidad adquisitiva de los particulares, pero, el poder público devuelve los mismos recursos a la corriente monetaria mediante los egresos públicos. Es necesario recordar que todos los habitantes de un país, y el mismo Gobierno son consumidores.

La necesidad de un desarrollo económico, la expansión del número e importancia de las instituciones descentralizadas y de los servicios sociales, han originado que éstas tengan sus fuentes propias de ingresos o bien la de asignarles ingresos específicos.

En el intento de lograr el desenvolvimiento económico de nuestro país, el régimen hacendario federal no sólo procura obtener cada año ingresos fiscales más elevados, sino reforzar también la estructura impositiva para entorpecer lo menos posible la inversión y dotar al Gobierno de mayores ingresos. De este modo se

podrán cubrir más eficientemente los servicios públicos que como la educación, la salud, etc. que son trascendentales para el desarrollo de la sociedad, pero la existencia de consideraciones de orden político, económico y administrativo, imponen ciertos límites a la implantación de un sistema impositivo más idóneo.

Cada vez que las autoridades hacendarias intentan algunas modificaciones al sistema impositivo, éstas deben estar encaminadas a dotarlo de una mayor flexibilidad y de mayor progresividad. Además debe irse eliminando paulatinamente la dependencia del sistema respecto a los gravámenes indirectos, cuya importancia debe ir disminuyendo tan pronto sean mayores las recaudaciones obtenidas por impuestos directos.

2.) Participación a Entidades Federativas

La situación de los gobiernos estatales no es tan ventajosa como la del Gobierno Federal, porque en los artículos 124, y 73 fracción XXIX de la Constitución y la Ley de Ingresos de la Federación señalan específicamente las fuentes de ingresos que pueden explotar los Estados.

Para poder concebir el porqué de la participación de los ingresos federales a las entidades federativas, considero necesario hacer un breve recorrido histórico.

La historia del país registra varios intentos orientados a establecer la separación de las fuentes de ingresos correspondientes a cada nivel de Gobierno de la República. Las bases principales sobre las que se sustenta nuestro régimen tributario provienen de la Constitución, las Leyes de Ingresos, (las particulares que rigen cada impuesto) las Convenciones Fiscales y la Ley de Coordinación Fiscal.

A través de estos elementos se ha llevado a cabo la distribución de las fuentes de ingreso entre los niveles de gobierno en que se ha dividido el poder público del país: el Gobierno Federal, el Estatal y el Municipal.

La primera sustentación y la más importante proviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como ya se mencionó en el primer inciso del presente capítulo, en 1824 se sentaron las bases para regir la vida política, económica y social de la nación.

En la Primer Carta Magna se señalan la delimitación de recursos entre Federación y los Estados. Correspondían a la Federación los derechos de exportación e importación, así como un impuesto de internación equivalente al 15 % del precio del arancel; los ingresos provenientes de los estancos, de los bienes nacionales, las rentas de los territorios, y otros renglones de menor cuan-

tía. Puede decirse que el resto de los ingresos que pudieran crearse, quedaron bajo el control de los gobiernos estatales.

La Constitución de 1857 en materia impositiva, no presenta reformas de gran significación.

La Constitución de 1917, se pronuncia por un sistema de concurrencia fiscal sin delimitación de los campos de ingresos de cada uno de los tres niveles de gobierno; así como una proporcionalidad tributaria, ya que más del 90 % de los impuestos gravaban al consumo de mercancías condicionándole así al régimen impositivo una naturaleza regresiva, es decir que la carga impositiva recaía más fuertemente sobre las personas de más bajos ingresos.

La segunda base de la sustentación del régimen impositivo proviene de la Ley de Ingresos; la fracción primera del Artículo 89 de la propia Constitución, señala las facultades y obligaciones que tiene el Poder Ejecutivo para promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión.

Son facultades del Congreso:

"Artículo 73, fracción XXIX.- Para establecer contribuciones:

- 1.- Sobre el comercio exterior
- 2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27

- 3.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros
- 4.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y
- 5.- Especialidades sobre:
 - a) Energía eléctrica
 - b) Productos y consumo de tabacos labrados
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
 - d) Cerillos y fósforos
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación
 - f) Explotación forestal y,
 - g) Producción y consumo de cerveza" (40)

Para los Estados se dejó el dercho de instituir exacciones sobre la propiedad urbana y rural, productos agrícolas, ganado, comercio al menudeo en los artículos de primera necesidad, así como de bebidas alcohólicas. Asimismo otra clase de ingresos, como son los que provienen de los productos que se derivan de la explotación de los bienes que forman el patrimonio del Estado, como: la venta y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; utilidades por acciones y participaciones de sociedades o empresas. Participan de los impuestos a la minería, del impuesto sobre consumo de gasolina, del impuesto de la producción e introducción de energía eléctrica, etc.

Finalmente, los municipios cuentan con derechos para las licen-

cias sanitarias, para portación de armas de fuego, marcados, man-
tanza de ganado, etc.

La Ley de Coordinación Fiscal, tiene sus antecedentes en las
Convenciones Nacionales Fiscales efectuadas en los años de 1925,
1933 y 1947, en las cuales se advierte el esfuerzo del Gobierno
Mexicano por lograr una mejor repartición de las fuentes de los
ingresos fiscales entre los distintos niveles gubernamentales.

La exposición de motivos de la Primera Convención Nacional Fis-
cal celebrada el 10 de agosto de 1925, señala una imprescindible
e inmediata rectificación del sistema tributario. Menciona tam-
bién que el sistema descansaba en impuestos sobre el consumo.

(41)

Aún cuando los trabajos de la Primera Convención no llegaron a
resultados prácticos, por lo menos tuvieron la virtud de plan-
tear numerosos problemas, investigando en forma exhaustiva el as-
pecto teórico de la imposición y los caminos más adecuados para
adaptar nuestro sistema a los conceptos modernos de la Hacienda
Pública.

Las conclusiones de esta Primera Convención presentan dos tenden-
cias: la primera, propugna la revisión de impuestos más importan-
tes y sus reformas; la segunda, aborda el problema de la concu-

rrencia fiscal.

Las conclusiones fueron:

1) Revisión de los impuestos

- a) Crear en la República la uniformidad de los impuestos sobre la propiedad territorial, comercio e industria
- b) Institución de un nuevo impuesto para sustituir a los de patente, compra-venta y capitales
- c) Respecto a los impuestos especiales debía tenderse a su desaparición, estableciéndose sólo cuando gravaran productos que por su abundancia o valor representarían una porción considerable de la riqueza pública, cuando se tratara de artículos o productos de consumo perjudicial, y de las mercancías cuya producción o consumo requiriese formas especiales de recaudación o procedimientos extraordinarios de control. Además todos los productos comprendidos en la clasificación de impuestos especiales debían ser gravados con un impuesto uniforme.
- d) Respecto al capital quedó establecida la adopción de un sistema de impuestos uniformes y tasas progresivas: por ejemplo para los impuestos sobre herencias, legados y donaciones, las tarifas debían estar graduadas según el grado de parentesco existente.

Por lo que se refiere al problema de las reformas constitucionales se acordó la reforma del artículo 131 de la Constitución,

conforme al siguiente texto:

"Cada cuatro años, o cuando sea necesario la mayoría de los Estados, o el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la Capital de la República una Convención integrada por un representante de cada Estado de la Unión. Esta Convención se ocupará de proponer los impuestos que deben causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales.

Las decisiones tomadas en la Convención serán obligatorias para los poderes locales y federales cuando hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los Estados" (42).

Se recomendaba que se agregara la fracción III del artículo 117 Constitucional, en el cual se menciona que el Gobierno Federal debe proporcionar a los Gobiernos Estatales y Municipales estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o Municipio, para que tales estampillas se empleen en el cobro de la participación que dicha entidad tenga en los impuestos federales.

Se añadió que al no resolverse sobre las decisiones de la Convención, se consideraba que quedaban aprobadas tales decisiones.

2) Al referirse a la concurrencia fiscal, se afirmaba que para

evitar la pluralidad de autoridades y regular el uso de sus facultades se hacía necesaria la creación de un cuerpo que llevara a cabo tales funciones, para lo cual se propuso la creación del Plan Nacional de Arbitrios.

La Convención aprobó y señaló respecto a la delimitación del campo fiscal lo siguiente:

- a) Los Estados tendrán la facultad exclusiva de legislar sobre los impuestos creados a su propiedad territorial, sobre actos no comerciales que se realicen dentro de su propia jurisdicción, y en materia de concesiones otorgadas para cubrir servicios locales
- b) De gravámenes con carácter mixto, es decir donde concurrieran para determinar sus características, no sólo la Federación sino también los gobiernos estatales, como es el caso del impuesto sobre sucesiones y donaciones, y los impuestos especiales
- c) Correspondían a la Federación los impuestos generales sobre el comercio y la industria, y cada Estado debía tener capacidad para determinar el monto de la tasa y el porcentaje de participación en el impuesto.

Debido a que la delimitación de los campos de imposición entrañaba modificaciones de los artículos 117 y 131 de la Constitución vigente, y que las conclusiones quedaron sujetas a la vo-

luntad de los gobiernos de los Estados, no tuvo éxito la idea de la creación del Plan Nacional de Arbitrios. Fue en la Tercera Convención cuando se realizó ese proyecto.

La exposición de motivos de la Segunda Convención Nacional Fiscal, celebrada en 1933, subrayó que hasta esa fecha la Cámara de Diputados aún no había considerado las iniciativas para reformar los artículos 117 y 131 de la Constitución; el mismo destino tuvieron otras conclusiones, cuya realización había dependido de la voluntad de los Gobiernos Estatales. Por tanto la convocatoria respectiva casi se limitaba a proponer la revisión de las conclusiones de la Primera Reunión, consignando algunas propuestas adicionales para delimitar la jurisdicción fiscal con vistas a la integración de los sistemas tributarios de cada entidad federativa.

En contraste con las conclusiones de la Primera Convención, que sólo propuso recomendaciones de carácter general, la Segunda Convención presentó recomendaciones concretas; pero como fueron hechas al finalizar el período gubernamental, dichas recomendaciones no llegaron a ningún resultado práctico.

Tanto en la Primera como en la Segunda Convención Nacional Fiscal, la Secretaría de Hacienda señaló que su propósito principal era delimitar el campo tributario correspondiente a la Federa-

ción, a los Estados y Municipios, atribuyendo a cada entidad fuentes propias; se aceptó además la idea de distribuir el rendimiento de algunos impuestos entre varias autotidades.

El punto central abordado en la Tercera Convención Nacional Fiscal, celebrada en noviembre de 1947, consistió en la necesidad de trazar un esquema que permitiera poner en marcha el Plan Nacional de Arbitrios.

Las recomendaciones aprobadas en la Tercera Convención fueron las siguientes:

- I.- Supresión de impuestos a los artículos de consumo necesarios
- II.- Supresión del Impuesto Federal a la Propiedad raíz
- III.- Exención de impuestos por cinco años a las obras y mejoras hechas a la tierra y exención a favor de las empresas industriales nuevas, de acuerdo con los requisitos de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación.
- IV.- Supresión del Impuesto de Lujo
- V.- Supresión del Impuesto del Timbre a las actividades comerciales
- VI.- Supresión de la contribución federal
- VII.- Supresión del 10 % adicional
- VIII.- Impuesto único a la inversión de capitales
- IX.- Uniformación de los impuestos al comercio e industria

X.- Los productos obtenidos por la inversión de capitales deben ser gravados una sola vez y por un impuesto federal; del rendimiento obtenido deben participar la Federación, los Estados y Municipios

XI.- En materia de impuestos sobre herencias, legados y donaciones la imposición sobre esta fuente debe basarse en una legislación local y uniforme, que permita eliminar los problemas de la doble imposición: gravar el caudal hereditario con base en su valor comercial, y conocer exenciones a las porciones hereditarias mínimas adjudicadas en favor de ascendientes, descendientes y cónyuges" (43).

Respecto a los impuestos municipales, se subrayó que la Hacienda Pública Municipal debe formarse con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por prestación de servicios públicos a su cuidado, e integrarse además con las participaciones que reciban de los impuestos federales sobre el comercio e industria, y los estatales sobre la propiedad raíz rústica y urbana.

A consecuencia de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, se dió origen al Plan Nacional de Arbitrios.

Las bases para el establecimiento del Plan fueron:

a) Reconocer como ingresos privativos de la Federación los deriva

dos de los impuestos al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios, y los aprovechamientos resultantes del ejercicio de sus funciones legales.

- b) Reconocer como ingresos privativos de los Estados los derivados de la tributación sobre la propiedad raíz rústica y urbana; sobre productos agrícolas; sobre ganadería; sobre transacción de dominio de bienes inmuebles; sobre el comercio al menudeo, de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas, así como los derechos por servicios públicos de carácter local y los productos y aprovechamientos que les sean propios.
- c) Atribuir privativamente a los Municipios, en concordancia con lo anterior, los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre mercados, matanzade animales y comercio ambulante al menudeo; los derechos por servicios públicos municipales y los que se causen por las licencias, autorizaciones, registros y permisos expedidos por las autoridades municipales
- d) Establecer como ingreso de las legislaciones concurrentes de la Federación, los Estados y los Municipios:
 - 1) Los impuestos generales al comercio, a la industria, de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas y enunciadas anteriormente.
 - 2) Los impuestos especiales existentes en los Estados, Dis-

trito Federal y Territorio, correspondientes a la industria y el comercio de hilados y tejidos; elaboración y compra venta de azúcar, alcohol y bebidas alcohólicas, cerveza y aguas envasadas.

Como se observa, la creación del Plan Nacional de Arbitrios, conduce a una mejor distribución de las cargas impositivas entre los causantes y las entidades encargadas de su administración, así como también representa un esfuerzo para evitar la concurrencia fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados se origina como consecuencia de la Tercera Convención Nacional y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953.

En esta Ley se señala la forma de participación entre los Estados y la Federación, sus restricciones y su área de actividades, asimismo se señalan los cargos a desempeñar por la Comisión Nacional de Arbitrios.

En la actualidad existe la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1978, de la cual sobresale lo siguiente:

a) La participación de los Estados, Municipios y Distrito Fede-

ral en los ingresos federales.

"Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión "entidades" ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

- b) Se constituye el Fondo General de Participaciones, con un 13 % de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.
- c) Se constituye el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, con el 0.50 % de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.
- d) Se fomentará un Fondo de Fomento Municipal con la participación de todos los Municipios del país.
- e) La colaboración administrativa con el 35 % entre entidades y la Federación. El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asesorará a los Estados en materia de Administración de Ingresos Federales, com-

prendidos por el Registro Fedral de Contribuyentes, la recaudación, fiscalización y administración.

- f) De los organismos en materia de coordinación, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los Estados, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas" (44).

La forma de integrarse y las facultades de la Reunión Nacional, la Comisión y el Instituto, se encuentran en los Artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de dicha Ley.

Por lo antes descrito, podemos concluir en que los trabajos de las Convenciones se centran en los siguientes puntos:

- a) Simplificación y sustitución de algunos impuestos de consumo;
- b) Creación de impuestos con base en los postulados de universalidad, equidad, comodidad y economía en su recaudación;
- c) Determinación del campo privativo de las diversas autoridades fiscales de la nación, y el señalamiento de los impuestos pertenecientes a la Federación, a los Estados y a los Municipios.

En la Ley de Coordinación Fiscal, se pretende una mayor participación impositiva para los municipios. Pero en la realidad observamos, que se acusa una baja flexibilidad en los sistemas tributarios de los Estados y Municipios, dando por resultado su permanente pobreza.

Indudablemente, el fortalecimiento de los ingresos estatales y municipales, no sólo está determinado por el mayor o menor número de buenas o malas reformas introducidas en los sistemas impositivos de las entidades señaladas, sino también depende del grado de desenvolvimiento económico que tiene cada localidad, así como del esquema de recursos naturales con que cuenta.

De aquí se desprende la preponderancia de las erogaciones públicas como instrumento complementario de la inversión nacional y factor de fomento de actividades económicas, cuyo resultado es la diversificación y fortalecimiento de las actividades productivas de las comunidades, las cuales constituyen la base futura para el crecimiento de los ingresos tributarios de las haciendas estatales y municipales.

2.1) Nivel de Participación de Ingresos a los Estados

De los ingresos obtenidos por la Hacienda Pública Federal, coparticipa a los Estados una cierta cantidad, que en el anexo 9 se detallan para el período de 1975 a 1979. Encontramos un ascenso

paulatino de 1975 a 1976, son cuatro mil millones de pesos; de 1976 a 1977 aumento ocho mil; de 1977 a 1978 vuelve a aumentar casi ocho mil y de 1978 a 1979 se nota un aumento de trece mil.

En este cuadro tienen marcada importancia los ingresos tributarios, sobresaliendo las cantidades obtenidas por medio de los Ingresos Mercantiles, es decir impuestos indirectos.

Para 1980, encontramos que las participaciones a las Entidades Federativas, se componen del Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario, Tasa Adicional a los Impuestos al Comercio Exterior y el Convenio de Colaboración Administrativa (anexo 10).

El Fondo General de Participaciones es el que más aporta a los Estados sobresaliendo el Distrito Federal y el Estado de México, mientras que los que menos recibieron fueron Quintana Roo y Tlaxcala.

En el Fondo Financiero Complementario, los más beneficiados son los Estados de Veracruz, México, Jalisco y Guanajuato, siendo los menos favorecidos Quintana Roo y Baja California Sur.

En la Tasa Adicional a los Impuestos al Comercio Exterior, el Estado de Tamaulipas se encuentra muy por encima del resto. Cabe

señalar que en este renglón únicamente obtienen beneficios los Estados que tienen fontera al exterior, ya sea terrestre o marítima. Los Estados de Guerrero, Michoacán, Nayarit y Tabasco no reciben este beneficio, aún cuando tienen litorales marítimos.

De los ingresos que obtienen por medio del Convenio de Colaboración Administrativa, el Distrito Federal tiene máximos, en cambio Hidalgo, Puebla y Querétaro no reciben aportaciones por no estar inscritos dentro de este Convenio.

Para el año de 1979, el total de \$ 53'304,000.000 y para 1980 ascendió a 114'000,000.000, obteniendo un mayor provecho el Distrito Federal y el Estado de México; en cambio Quintana Roo y Tlaxcala reciben una participación mínima, con la cual no se puede aspirar a tener un despegue económico.

Para los años de 1981 y 1982, se agregó la Participación Adicional sobre las Exportaciones de Petróleo. (anexos 11 y 12)

En estos años, el comportamiento de crecimiento por participación a los Estados es uniforme. En 1980, \$ 114,000'000.000 en 1981, \$ 154,000'000.000 (aumento de \$ 40,000'000.000) y en 1982, \$ 222,000'000.000 (un aumento de \$ 68,000'000.000).

Dentro del Fondo General de Participaciones el Distrito Federal,

el Estado de México y Tabasco resultaron más beneficiados; Quintana Roo y Tlaxcala son los menos favorecidos. Este Fondo se reparte de acuerdo a la participación que cada Estado tuvo en la recaudación de ingresos

Respecto al Fondo Financiero Complementario, Colima y Zacatecas recibieron una mayor aportación en 1981 y 1982, siendo los menos ayudados el Distrito Federal y Tabasco. Este Fondo es para compensar la cantidad de ingresos de unos Estados, con la baja recaudación de otros.

En el Fondo de Fomento Municipal, Colima y Zacatecas recibieron una cantidad mayor; los Estados de Tabasco, Baja California Norte y Nuevo León son los que menos recibieron. Este fomento se otorga en base a la cantidad de municipios y a la generación de impuestos que el Estado en global genera. El Distrito Federal no participa en él.

En el renglón correspondiente a las Tasas Adicionales al Comercio Exterior, el Estado de Tamaulipas, mantiene una supremacía, muy por encima del resto de los Estados; los que menos obtienen este tipo de ingresos son Oaxaca, Baja California Sur y Campeche. Para 1981, el Estado de Guerrero ya recibe beneficio; para 1982, Michoacán también empieza a beneficiarse, quedando únicamente sin beneficio de esta tasa adicional, Nayarit y Tabasco. Estos

beneficios de la Tasa Adicional de los Impuestos al Comercio Exterior sólo los obtienen los Estados que tienen contacto comercial con el exterior del país, es decir frontera terrestre o marítima. Los Estados del Centro del País no reciben este beneficio.

Respecto a la participación adicional del Impuesto Sobre Exportaciones del Petróleo, El Estado de Veracruz es el más beneficiado y le sigue muy de lejos Campeche. Este impuesto se otorga únicamente a los Estados que son vía de exportación del petróleo hacia el extranjero.

En el Convenio de Colaboración Administrativa, que equivale a un 35 %, encontramos que el Estado de México y el Distrito Federal son los beneficiados; para 1981, se incorpora el Estado de Hidalgo, pero se retira Yucatán, uniéndose a Puebla y Querétaro que se habían incorporado. Este convenio es entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados, siendo para estos voluntaria su incorporación.

Dentro de dicho sistema, la Ley de Coordinación Fiscal otorga respecto de ciertos impuestos federales, ya que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

La relación de impuestos de exportación de los Estados y Municipios es de 12.07 % en el año de 1978. Es decir que el conjunto de participaciones que recibieron los Estados en este ejercicio de ingresos para 1979 y 1980 es el 12.07 % de la recaudación federal total.

Este sistema promete a futuro mejorar la participación global de los Estados, en la medida en que lo permitan las condiciones financieras de la Federación.

La colaboración administrativa de los Estados de la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales, ha demostrado un grado de desarrollo dentro de la capacidad administrativa de las entidades federativas.

En el caso del Distrito Federal, la colaboración administrativa se realiza con base en acuerdos que dicta el Poder Ejecutivo.

Después de esta sencilla evaluación de la participación que el Gobierno Federal otorga a los Estados podemos decir que los ingresos de los gobiernos estatales se forman con las participaciones de impuestos federales, a ellos se añaden los impuestos que pesan sobre la propiedad raíz, los ingresos obtenidos por operaciones comerciales y la producción industrial agrícola.

La formulación de las leyes de carácter estatal, de tributación sobre la renta de capital, siguen dos caminos: en unos casos se trata de leyes específicamente elaboradas por tal propósito: en otros, como ocurre en la mayoría de las veces, son leyes derivadas de la legislación federal, reformada y adaptada a las necesidades de los Estados.

Respecto a las deficiencias, considero que la debilidad que acusan los ingresos recaudados por las haciendas estatales y municipales proviene de la concurrencia de los siguientes factores:

- a) El escaso desarrollo industrial de la mayoría de los Estados y Municipios del país
- b) La principal actividad del país durante muchos años fue la agricultura, en cuyo sector se localiza más del 50 % de la fuerza de trabajo

Las tierras del país, tienen una agricultura con variable índice pluviométrico, lo que incide en contribuyentes de una baja capacidad.

- c) Las limitaciones de carácter impositivo que establece la Constitución de los Estados y a los Municipios.

La pobreza en que se encuentran casi la totalidad de los Municipios y la mayoría de los Estados, se deriva del escaso desarro-

llo industrial. La concentración industrial se observa en el Distrito Federal, en el Estado de México, en Nuevo León y en Jalisco.

Es indispensable que se fomenten los parques y los corredores industriales en los diferentes Estados de la República. El Gobierno Central debe crear inversiones a la provincia; de otra forma la concentración de capital y de mano de obra barata no se podrá evitar.

Existe la necesidad de un desarrollo por medio de los organismos descentralizados, los cuales deben fomentar el crecimiento regional, generando sus propias fuentes de ingreso.

Creo que es muy difícil superar a corto plazo la composición del erario público en los gobiernos estatales y elevar así su poder de recaudación. Es necesaria una modificación tendiente a lograr el aumento de los ingresos de las haciendas estatales y municipales, sólo así se lograrían grandes cambios estructurales en sus economías.

Por otro lado, los niveles de ingreso de la Federación siempre serán superiores, por razón del manejo y control de las principales fuentes tributarias, y por la presencia de una conciencia nacional y jurídica, que dispone la existencia de una sola auto

ridad encargada de regir la conducta económica y social del país.

No quisiera concluir este capítulo sin mencionar la mala clasificación que existe de los ingresos.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años de 1977-1982 (anexo 6), clasifica a los Ingresos en Corrientes y de Capital. Los Ingresos Corrientes por su monto son los más importantes y están bien clasificados; los Ingresos de Capital son poco significativos y están mal clasificados. Estos ingresos son los que se obtienen, de acuerdo a la Dirección General de Política de Ingresos, por la venta de terrenos, inmuebles, obras de arte, joyas, etc. de propiedad pública. Considero que estos ingresos se deben clasificar en los Ingresos no tributarios y en específico dentro de los Productos.

RECAUDACION NETA DEL GOBIERNO FEDERAL POR FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS 1977-1982
(Millones de pesos)

Conceptos	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	221 400	292 976	396 918	663 944	885 632	1 476 960
INGRESOS CORRIENTES	218 453	290 744	395 559	661 741	884 987	1 466 741
Ingresos Tributarios	207 548	277 181	379 286	633 605	837 632	1 376 194
Renta	92 637	129 725	169 546	241 480	321 543	446 323
Impuestos Indirectos	83 172	103 458	136 086	182 329	219 800	389 312
Producción y Comercio	42 876	51 259	60 344	58 221	-	-
Ingresos Mercantiles	39 652	51 270	74 640	-	-	-
Valor Agregado	-	-	-	108 898	156 233	208 560
Producción y Servicios	-	-	-	-	53 832	174 800
Aguas Emvasadas	-	-	-	-	6 721	-
Primas	644	874	1 079	-	-	-
Seguros	-	-	-	1 156	-	-
Adquisición de azúcar, cacao y otros	-	-	-	-	-	-
Automóviles Nuevos	-	-	-	-	5 049	5 111
No Comprendidos	-	55	23	14 654	1 806	808
Recursos Naturales	3 430	4 750	5 675	22 458	-	-
Minería	-	-	-	-	2 747	3 827
Petróleo	-	-	-	-	32 956	13 079
Timbre	2 458	3 779	5 143	-	-	-
Adquisición de Inmuebles	-	-	-	1 962	3 664	1 647
Tenencia o Uso de Vehículos	-	-	-	-	2 732	5 175
Migración	49	31	81	-	-	-
Campañas Sanitarias	60	63	80	89	-	-
Importación	7 705	11 014	22 177	41 212	48 370	62 389
Exportación	14 930	20 434	35 411	135 454	198 056	422 803
Interías, rifas, sorteos y juegos permitidos	529	632	915	1 191	-	-
Erogaciones	2 577	3 295	4 172	5 830	7 771	11 639
Herencias y Legados	1	-	-	-	-	-
Pendientes de Aplicar	-	-	-	-	-	-
Ingresos No Tributarios	10 905	13 563	16 273	38 136	47 348	90 547
Dehecho	4 549	5 446	6 585	9 739	12 710	18 876
Productos	3 216	3 858	4 257	10 285	20 272	24 310
Aprovechamientos	3 140	4 259	5 431	8 112	14 366	47 361
INGRESOS DE CAPITAL	2 947	2 232	1 359	2 203	645	10 219

ARTICULO 5

136

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977-1981, anexo estadístico de la presentación al Congreso de la Unión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982, Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria y Dirección General de Política de Ingresos.

TASA DE CRECIMIENTO DE LA RECAUDACION NETA DEL GOBIERNO FEDERAL POR FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS 1978-1982
(En porcentajes)

Conceptos	1978/1977	1979/1978	1980/1979	1981/1980	1982/1981
TOTAL	<u>32.3</u>	<u>35.5</u>	<u>67.3</u>	<u>33.4</u>	<u>66.8</u>
INGRESOS CORRIENTES	<u>33.1</u>	<u>36.1</u>	<u>67.3</u>	<u>33.7</u>	<u>65.7</u>
Ingresos Tributarios	33.6	36.8	67.1	32.2	64.3
Renta	40.0	30.7	42.4	33.2	38.8
Impuestos Indirectos	24.4	31.5	34.4	20.2	77.1
Producción y Comercio	19.6	17.7	- 3.5	-	-
Ingresos Mercantiles	29.3	45.6	-	-	-
Valor Agregado	-	-	-	39.8	37.0
Producción y Servicios	-	-	-	-	224.7
Aguas Envasadas	-	-	-	-	-
Primas	35.7	23.5	-	-	-
Seguros	-	-	-	-	-
Adquisición de azúcar, cacao y otros	-	-	-	-	-79.2
Automóviles Nuevos	-	-	-	-	1.2
No Comprendidos	-	-58.2	63 613.0	87.7	-55.3
Recursos Naturales	38.5	19.5	295.7	-	-
Minería	-	-	-	-	39.3
Petróleo	-	-	-	-	0.4
Timbre	53.7	36.1	-	-	-
Adquisición de Inmuebles	-	-	-	86.7	-55.0
Tenencia o Uso de Vehículos	-	-	-	-	89.4
Migración	-36.7	161.3	-	-	-
Campañas Sanitarias	5.0	27.0	11.3	-	-
Importación	42.9	101.4	85.8	17.4	29.0
Exportación	36.9	73.3	285.3	45.1	113.5
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	19.5	44.8	30.2	-	-
Erogaciones	27.9	26.6	39.7	33.3	49.8
Herencias y Legados	-	-	-	-	-
Pendientes de Aplicar	-	-	-	-	-
Ingresos No Tributarios	24.4	20.0	72.9	68.2	91.2
Derechos	19.7	20.9	47.0	30.5	48.5
Productos	20.0	10.3	141.6	97.1	19.9
Aprovechamientos	35.6	27.5	49.4	77.1	229.7
INGRESOS DE CAPITAL	<u>-24.3</u>	<u>-32.1</u>	<u>62.1</u>	<u>-70.7</u>	<u>1 484.3</u>

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos.

1980 7

137

COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS NETOS DEL GOBIERNO FEDERAL POR
FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS 1977-1982
(En porcentajes)

Conceptos	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
INGRESOS CORRIENTES	98.7	99.2	99.7	99.7	99.7	99.3
Ingresos Tributarios	93.7	94.6	95.5	95.5	94.6	93.2
Renta	41.8	44.3	42.7	36.4	36.3	36.2
Impuestos Indirectos	37.7	35.3	34.3	27.6	24.8	26.4
Producción y Comercio	19.5	17.5	15.2	8.8	-	-
Ingresos Mercantiles	17.9	17.5	18.8	-	-	-
Valor Agregado	-	-	-	16.4	17.2	14.1
Producción y Servicios	-	-	-	-	6.1	11.9
Aguas Embebidas	-	-	-	-	0.7	-
Primas	0.3	0.3	0.3	-	-	-
Seguros	-	-	-	0.2	-	-
Adquisición de azúcar, cacao y otros	-	-	-	-	-	-
Automóviles Nuevos	-	-	-	-	0.6	0.3
No Comprendidos	-	-	-	-	0.2	6.1
Recursos Naturales	1.5	1.6	1.4	3.4	-	-
Minería	-	-	-	-	0.1	0.3
Petróleo	-	-	-	-	3.7	2.2
Timbre	1.1	1.3	1.3	-	-	-
Adquisición de Inmuebles	-	-	-	0.3	0.4	0.1
Tenencia o Uso de Vehículos	-	-	-	-	0.3	0.4
Migración	-	-	-	-	-	-
Campañas Sanitarias	-	-	-	-	-	-
Importación	3.5	3.8	5.6	6.2	5.5	4.2
Exportación	6.7	7.0	8.9	20.5	22.4	28.6
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	0.2	0.2	0.2	0.2	-	-
Erogaciones	1.2	1.1	1.1	0.9	0.9	0.8
Herencias y Legados	-	-	-	-	-	-
Pendientes de Aplicar	-	-	-	-	-	-
Ingresos No Tributarios	5.0	4.6	4.2	4.2	5.3	6.1
Derechos	2.1	1.9	1.7	1.5	1.4	1.3
Productos	1.5	1.3	1.1	1.5	2.3	1.6
Aprovechamientos	1.4	1.4	1.4	1.2	1.6	3.2
INGRESOS DE CAPITAL	1.3	0.8	0.3	0.3	0.1	0.7

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos.

4770 9

133

PARTICIPACIONES SOBRE LOS INGRESOS FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1975-1979
(Millones de pesos)

Conceptos	1975	1976	1977	1978	1979
TOTAL	16 366	20 548	28 131	35 905	58 304
INGRESOS TRIBUTARIOS	16 238	20 381	27 908	35 687	57 938
Impuesto sobre la Renta	318	371	621	938	1,314
Ingresos Mercantiles	10,681	13,452	17,931	23,230	33,785
Impuestos Especiales	5,240	6,528	9,356	11,519	22,451
Recursos Naturales	710	917	2 099	3 093	9 838
Explotación Forestal	27	31	44	42	43
Minería	230	254	347	226	939
Petróleo	429	599	1 665	2 792	8 814
Otros	24	33	43	33	47
Producción y Comercio	4,530	5,611	7,257	8,426	12,601
Agua Envasada	185	242	390	490	609
Alcoholica	442	640	880	872	2 255
Automóviles y Camiones	295	618	758	810	1 394
Cerveza	1 342	1 390	1 727	2 234	2 968
Energía Eléctrica	60	69	71	78	98
Licores y Cárnicas	48	96	100	159	216
Gasolinas y otros Productos del Petróleo	871	1 300	1 649	1 857	2 245
Tabacos Labrados	496	861	1 252	1 772	1 772
Otros	871	381	515	674	1 046
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	128	197	223	218	366

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Dirección General de Recaudación, Dirección General de Política de Ingresos.

PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DURANTE EL AÑO DE 1980
(Miles de pesos)

Entidades Federativas	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Por Tasa Adicional a los Impuestos al Comercio Exterior	35% por Convenio de Colaboración Administrativa	T o t a l
TOTAL	110 118 000	2 411 622	530 973	1 228 108	114 289 693
Aguascalientes	619 020	54 684	-	291	673 993
Baja California Norte	1 197 174	58 422	15 316	40 673	3 311 785
Baja California Sur	476 977	45 157	205	7 508	529 847
Campeche	795 194	54 924	336	3 772	1 014 426
Coahuila	2 479 650	58 181	27 543	15 226	2 580 600
Colima	471 104	59 145	11 923	6 399	628 571
Chiapas	1 312 167	85 794	753	319	4 479 333
Chihuahua	2 263 568	77 474	20 189	35 746	3 096 977
Distrito Federal	25 766 564	76 146	-	636 962	26 473 372
Durango	677 661	64 813	-	3 555	1 046 029
Guanajuato	2 845 683	112 925	-	15 893	2 974 501
Guanajuato	1 569 248	79 523	-	5 198	1 653 969
Hidalgo	889 902	68 792	-	958 694	958 694
Jalisco	6 918 525	113 406	8 443	53 278	7 113 652
México	12 170 596	121 695	-	186 291	12 478 402
Michoacán	1 770 535	100 021	-	1 291	1 899 847
Morales	957 817	63 094	-	84	1 020 905
Nayarit	715 820	64 689	-	221	810 130
Nuevo León	6 734 780	70 961	14 421	64 502	6 884 664
Oaxaca	1 081 930	78 418	268	3 200	1 163 816
Puebla	2 895 456	105 328	-	900	3 000 784
Querétaro	1 117 879	59 506	-	900	1 177 385
Quintana Roo	411 091	44 073	1 091	1 305	457 560
San Luis Potosí	1 166 932	77 353	-	48 104	1 292 389
Sinaloa	3 183 918	77 132	418	24 892	3 286 490
Sonora	1 455 943	65 776	18 340	30 572	1 570 641
Tlaxcala	7 419 189	65 536	-	5 669	7 890 594
Tlaxcala	2 386 877	66 138	382 095	5 283	3 340 393
Tlaxcala	128 774	61 678	-	2 429	1 492 881
Veracruz	6 711 139	118 216	28 872	23 155	6 921 112
Veracruz	1 014 236	62 281	760	5 156	1 162 713
Zacatecas	616 143	80 971	-	1 024	698 138

1. Participaciones en el Fondo General con Entidades Federativas.

PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DURANTE EL AÑO DE 1981
(Miles de pesos)

Conceptos	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Fondo de Fomento Municipal	Por Tasa Adicional a los Impuestos al Comercio Exterior	Adicional del Impuesto sobre Exportaciones de Petróleo	35% Por Convenio de Colaboración Administrativa	T o t a l
T O T A L	146,397,743	4,321,645	1,027,475	1,090,601	1,027,475	1,101,938	154,969,877
Aguascalientes	821 745	155 779	37 491	-	-	3 562	1 018 577
Baja California Norte	4 262 790	82 791	20 052	26 111	73	161 903	4 553 720
Baja California Sur	535 198	141 002	33 868	417	-	6 663	817 148
Campeche	1 272 653	119 324	28 767	809	225 817	7 599	1 654 969
Coahuila	3 296 619	100 703	24 359	50 962	-	25 276	3 497 919
Colima	604 454	206 228	49 513	41 670	117	11 124	913 106
Chiapas	5 845 854	112 813	27 284	4 050	738	1 289	5 992 008
Chihuahua	3 968 650	121 248	29 306	34 067	-	37 875	4 181 146
Distrito Federal	24 165 283	61 421	-	-	-	212 772	14 439 476
Durango	1 102 094	138 544	33 394	-	-	12 101	1 486 131
Guanajuato	3 774 798	159 463	38 503	-	-	18 672	1 991 436
Guerrero	2 088 539	140 677	33 951	33 419	-	8 754	2 362 370
Hidalgo	1 181 464	164 195	39 570	-	-	21	1 385 250
Jalisco	9 226 694	124 655	30 147	13 581	-	144 886	9 539 963
México	16 139 094	124 437	30 101	-	-	247 347	16 540 979
Michoacán	2 390 024	167 363	40 385	-	-	1 449	2 599 221
Morelos	1 101 226	149 192	35 965	-	-	364	1 486 747
Nayarit	992 744	181 197	43 573	-	-	38	1 217 554
Nuevo León	8 946 266	82 870	20 091	4 937	-	46 966	9 101 130
Oaxaca	1 434 787	164 913	39 023	149	-	5 187	1 641 067
Puebla	3 846 533	153 091	36 972	-	-	000	4 036 596
Quintana Roo	1 500 105	135 465	32 676	-	-	000	1 668 246
Quintana Roo	546 701	148 165	35 579	3 844	175	2 755	737 219
San Luis Potosí	1 550 910	172 201	41 519	-	-	20 441	1 786 071
Sinaloa	4 257 579	118 717	28 696	-	-	20 884	4 428 387
Sonora	8 095 701	107 778	26 066	32 846	25	37 688	5 260 104
Tlaxcala	10 375 765	64 179	15 594	-	-	70 559	10 476 497
Tlaxcala	3 817 239	104 449	25 259	659 323	46 028	6 655	4 655 924
Tlaxcala	508 586	169 461	40 722	-	-	3 192	781 961
Veracruz	8 934 020	116 776	28 249	180 025	754 499	16 523	10 050 092
Yucatán	1 465 760	114 784	32 505	1 885	3	000	1 634 857
Zacatecas	810 351	200 764	48 297	-	-	963	1 070 310

FUENTE: Coordinación General con Entidades Federativas.

ANEXO II

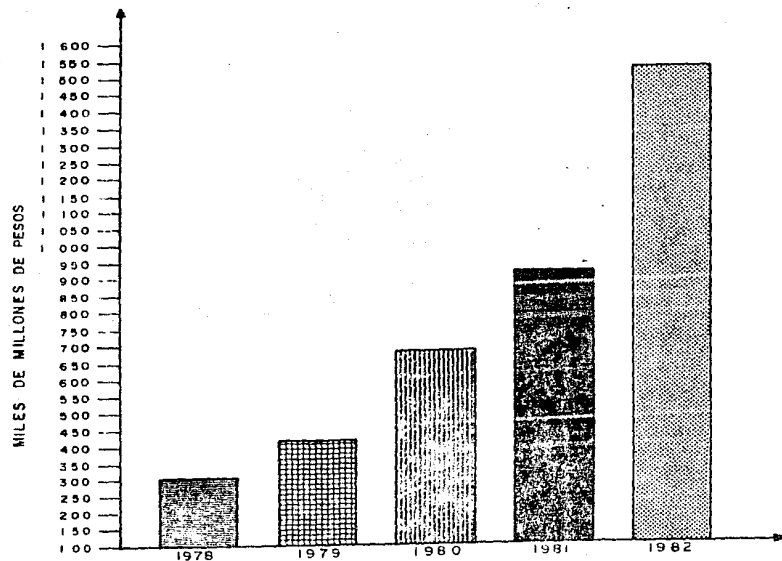
191

PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DURANTE EL AÑO DE 1982
(Millones de pesos)

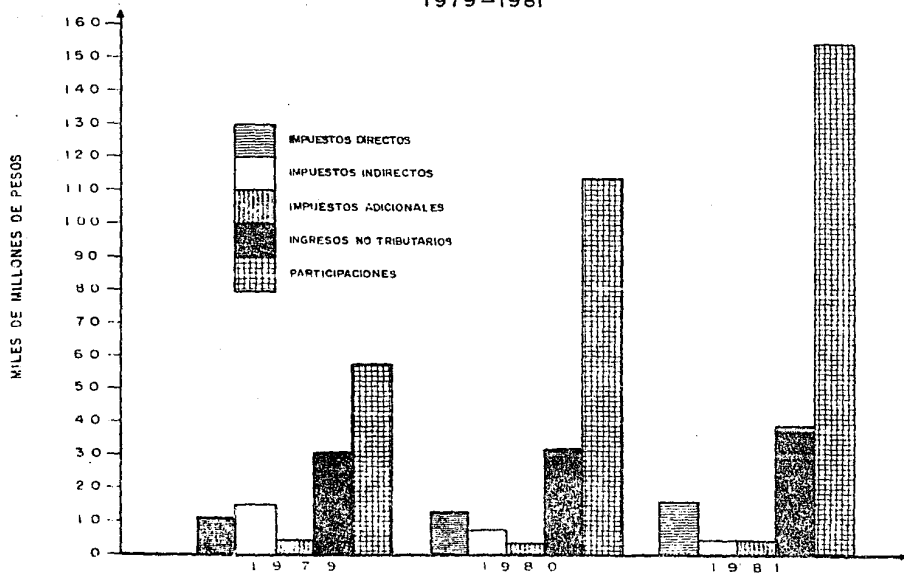
Entidades	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Fondo de Fomento Municipal	Por Tasa Adicional a los Impuestos al Comercio Exterior	Adicional del Impuesto sobre Exportaciones de Petróleo	35% Por Convenio de Colaboración Administrativa	Total
TOTAL	205,491	5,957	5,602	1,443	1,562	2,283	222,342
Aguascalientes	1 246	215	312	-	-	13	1 786
Baja California Norte	5 926	114	33	35	-	212	6 320
Baja California Sur	875	194	56	1	-	4	1 130
Campeche	1 806	164	239	1	96	11	2 317
Coahuila	4 678	139	203	69	-	84	5 173
Colima	858	284	412	55	1	12	1 622
Chiapas	8 296	155	227	5	1	3	8 687
Chihuahua	5 620	167	244	66	-	48	6 145
Distrito Federal	48 483	85	-	-	-	932	49 500
Durango	1 848	191	278	-	-	17	2 334
Guanajuato	5 357	220	320	-	-	11	5 958
Guerrero	2 875	194	56	27	-	60	3 162
Hidalgo	1 028	226	66	-	-	2	1 522
Jalisco	12 718	172	50	22	-	229	13 191
México	22 246	171	51	-	-	231	22 699
Michoacán	3 294	231	88	22	-	69	3 684
Morales	1 793	-	206	-	-	2	2 001
Nayarit	1 409	250	363	-	-	1	2 023
Nuevo León	12 331	114	33	9	-	43	12 530
Oaxaca	1 978	223	65	1	53	7	2 327
Puebla	5 459	211	308	-	-	15	5 993
Querétaro	2 068	187	54	-	-	5	2 314
Quintana Roo	776	204	296	6	-	3	1 285
San Luis Potosí	2 201	237	346	-	-	80	2 864
Sinaloa	5 869	164	48	9	-	27	6 117
Sonora	6 969	149	44	44	-	41	7 247
Tabasco	14 724	88	130	-	-	24	14 966
Tamaulipas	5 495	144	210	793	72	10	6 724
Tlaxcala	807	-	339	-	-	9	1 389
Veracruz	12 678	161	235	275	1 339	42	14 730
Yucatán	2 020	186	54	3	-	22	2 285
Zacatecas	1 164	277	402	-	-	14	1 857

FUENTE: Coordinación General con Entidades Federativas y Dirección General de Políticas de Ingresos.

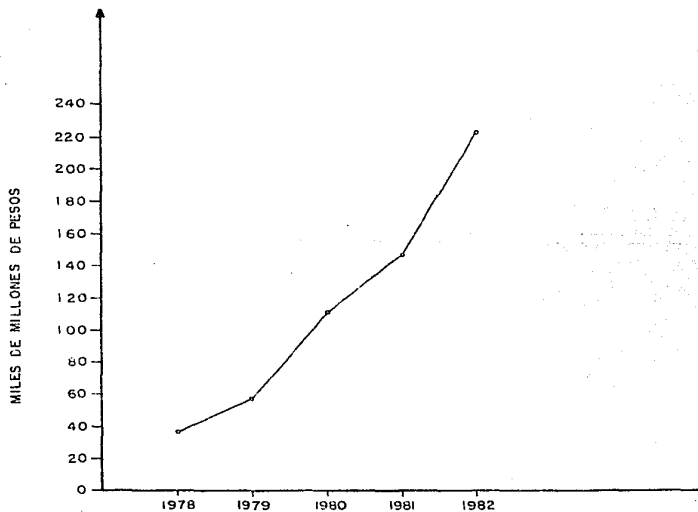
INGRESOS BRUTOS DEL GOBIERNO FEDERAL
1978 - 1982



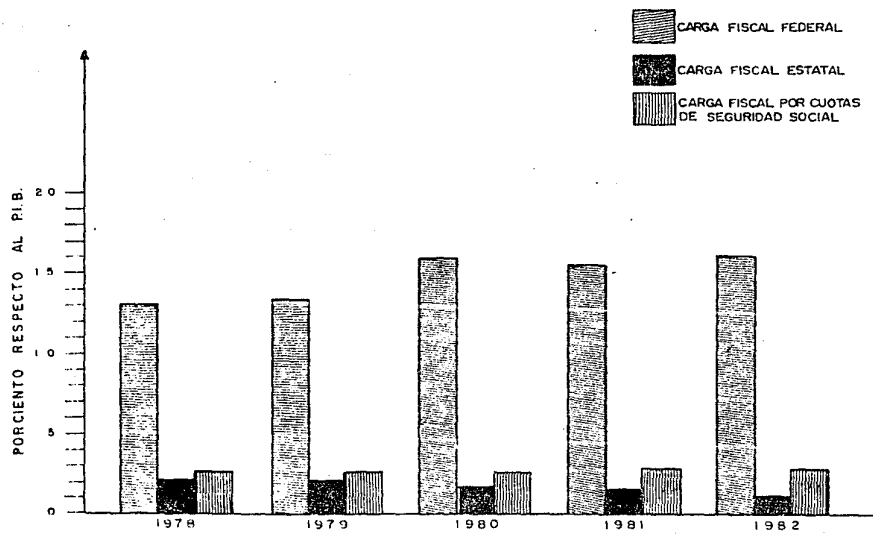
EVOLUCION DE LOS INGRESOS ESTATALES 1979-1981



TOTAL DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS INGRESOS FEDERALES A
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1978 - 1982



CARGA FISCAL TOTAL EN MEXICO 1978-1982



N O T A S

- (39) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1982 Ed. Porrúa, S.A. México 1982, págs. 62- 63
- (40) Idem. pág. 63
- (41) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Primera Convención Fiscal, México 1925, págs. 240-248
- (42) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tercera Convención Fiscal. México 1947, pág. 235
- (43) Idem. págs. 235, 236
- (44) Op. Cit. Ley de Coordinación Fiscal, págs.741 -751

V LOS IMPUESTOS COMO FOMENTO A LA INDUSTRIA NACIONAL

Entre los instrumentos más importantes del Estado para facilitar el desarrollo de la inversión privada en el campo industrial, se encuentra el mecanismo tributario. A tal efecto pueden utilizarse dos procedimientos:

- a) Las exenciones (por medio de la devolución de impuestos, los estímulos fiscales y los subsidios)
- b) Los aranceles e impuestos proteccionistas a las exportaciones e importaciones

"En los países desarrollados es conveniente modificar o eliminar aquellos impuestos que tienden a obstaculizar la corriente normal de la inversión privada. Así, cuando ocurre un aumento en las tasas de impuestos sobre la renta y el capital, se crea una propensión a frenar el ahorro; además los inversionistas se abstienen de colocar su capital en aquellas ramas de la producción cuyas utilidades se vean afectadas por la acción de fuertes gravámenes. A la inversa, si el sector público decide una disminución de las tasas impositivas, ello se traducirá en un estímulo a la inversión" (46).

En los países en desarrollo estas medidas no tienen un fuerte arraigo, porque los Estados precisan ingresos cada vez mayores

con destino a los proyectos e inversión pública, financiamiento de la infraestructura pública y ampliación del aparato de servicio a la comunidad.

Así, la política de exención de impuestos y la de protección arancelaria, se utilizan con preferencia en los países que tratan de alcanzar un nivel más alto de desarrollo económico, y en los países subdesarrollados, las experiencias son medidas públicas necesarias para apoyar el proceso de industrialización.

Las naciones al recurrir a dicho mecanismo deben medir sus efectos a la luz de algunas consideraciones: el establecimiento de nuevas industrias está íntimamente vinculado a la acción de factores económicos, ya sea en relación a las materias primas utilizadas o bien en relación al mercado, según que las empresas se sitúan en la etapa primaria, intermedia o final del proceso productivo.

"De aquí que la influencia fiscal no represente un elemento significativo en las decisiones de los empresarios para canalizar su inversión hacia nuevas industrias. Si se toma en cuenta la estructura de los costos de producción el incentivo fiscal como factor de estímulo industrial debe ser amplio y ocupar un lugar importante dentro de los elementos que componen los costos y utilidades de las empresas" (47).

Lo expresado indica que las medidas impositivas tienen una fuerza evidente, pero son más bien los factores económicos los que determinan el grado de viabilidad e intensidad en el intento de industrialización. Más aún, son los que guían y sirven de base a la iniciativa privada para realizar sus inversiones. La exención impositiva y la protección arancelaria son medidas complementarias a los factores económicos bajo los cuales se orienta la inversión privada.

Los Gobiernos de nuestra época han puesto en práctica una intervención más decidida y vigorosa en los asuntos económicos y políticos de la sociedad; por ello se han agregado nuevas obligaciones como parte de su política fiscal.

Las medidas impositivas tienen un aspecto económico que contribuye a elevar su eficacia, ya que sirven como elemento para consolidar el crecimiento de las industrias nuevas, pues las exenciones permiten alcanzar costos más bajos de producción, y así tener un precio más competitivo en sus mercancías.

Otra ventaja que se deriva de la técnica tributaria es su influencia para lograr la modernización de las plantas industriales, pues los países en desarrollo se caracterizan por ser productores y exportadores tradicionales de materias primas, con cuyas ventas pueden adquirir bienes de capital.

Con estos comentarios, pretendemos dejar clara la necesidad que tienen los países en proceso de desarrollo de seguir tomando en consideración estas medidas de política tributaria dentro del marco general de la política económica que sigue cada país.

1.- La exención de impuestos

Las exenciones de impuestos en nuestro país son tanto de carácter federal como estatal. Es indudable que la exención federal es más amplia que la estatal, y que su relación con los costos de fabricación de las diferentes ramas industriales es de mayor importancia, pues toma en cuenta gravámenes que por su universalidad y cuantía son más importantes. Tal es el caso de la exención a las importaciones y a la devolución de impuestos sobre exportaciones. Por su parte las exenciones otorgadas por los Estados tienen alcances muy reducidos por su cuantía, número e importancia, más no por eso se limitan sus afectos favorables a la industrialización llevada a cabo en esas entidades estatales.

Las franquicias impositivas decretadas en los años cuarentas, representaron el factor más importante de la política del Gobierno Federal para estimular la inversión privada y propiciar el proceso de industrialización nacional. Puede agregarse que los antecedentes históricos de las tentativas encaminadas datan del Decreto del 14 de abril de 1926, en el que eximía de todos los impuestos por un período de 3 años a las industrias que no tu-

vieran un capital superior a los \$ 5,000 oro.

En el año de 1939, el Gobierno Federal instituye una de las primeras medidas para el fomento industrial. Con el decreto expedido el 30 de diciembre de ese año y que entra en vigor el 17 de febrero de 1940, autoriza a la Secretaría de Economía y Hacienda para otorgar exenciones de impuestos, por un término de cinco años, a aquellas industrias que se organizaran para desarrollar actividades industriales totalmente nuevas. En él, se crea la Ley de Industrias de Transformación que en su artículo primero, señala la clase de gravámenes sujetos a la exención.

"El impuesto de importación para maquinaria y materias primas no elaboradas en el país; el de exportación, incluyendo el 12 % del valor de aforo; el impuesto sobre la renta en sus cédulas primera y segunda; el impuesto del timbre, contribución federal y los adicionales a la importación". Se observa la intención del Decreto, que se propone reforzar a través del mecanismo tributario, la capacidad industrial del país.

En las subsiguientes leyes fiscales de la Federación, se va adquiriendo paulatinamente una mayor precisión sobre la clase de industrias que debían quedar sujetas a la acción política de exención de impuestos, hasta llegar a la ley del 31 de diciembre de 1954, titulada "Ley del Fomento de Industrias Nuevas y

Necesarias". Estos dos grupos de industrias, a su vez, quedaron divididas en tres subgrupos, bajo la denominación de industrias básicas, semibásicas y secundarias.

Conforme a este ordenamiento jurídico son "industrias nuevas" las que se dedican a la producción de mercancías que aún no se elaboran en el país; es condición indispensable que los artículos elaborados no sean sustituidos de otros que ya se producen, otra condición estriba en que contribuyan de alguna forma al desarrollo económico.

Se consideran "industrias necesarias" las que tengan por objeto la producción de mercancías para satisfacer las necesidades del consumo nacional. De acuerdo a los subgrupos, se consideran "industrias básicas" aquellas que producen materias primas, maquinaria, equipos o vehículos para el desarrollo industrial y agrícola del país.

Las industrias semibásicas han sido definidas como aquellas que producen mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades vitales de la población, o que elaboren herramientas, aparatos científicos o artículos que pueden ser utilizados en procesos posteriores de otras actividades industriales. Finalmente se consideran "industrias secundarias" las que fabrican productos no comprendidos en los conceptos anteriores.

En 1955 la Ley para el Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, dice:

"Por su parte el Gobierno Federal concede exención total sobre los siguientes impuestos: a) Sobre la renta, Cédula 1; b) Sobre ingresos mercantiles y c) De importación de materiales, maquinaria, equipos, refacciones, materias primas, auxiliares y artículos semielaborados, siempre que tales artículos de importación no se produzcan en el país. La exención se concede por 10 años a las empresas consideradas como "fundamentales para el desarrollo industrial del país"; por siete años a las consideradas de importancia económica y por cinco años a las demás" (48).

Durante la década de los sesenta no existen cambios sustanciales en las leyes federales. En 1973, se crea la Ley para Fomentar la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; en 1977, el Decreto para crear la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales. (D.O. 28-VII-1977).

El 8 de enero de 1981, en el Diario Oficial, aparecen los siguientes acuerdos: Acuerdo que establece estímulos fiscales a los productores de artículos básicos de consumo duradero y no duradero; Acuerdo por el que se otorga subsidio en favor de las empresas de la Industria Automotriz y de Autopartes; Acuerdo por que se otorga subsidio a la importación de insumos para la producción de bienes comprendidos en el Sistema Alimentario Me-

xicano y en el Programa de Productos Básicos; Acuerdo por el que se otorgan diversos estímulos fiscales a la fabricación de bienes de capital (49).

En la Ley del Impuesto Sobre la Renta del 10. de enero de 1981, en relación a los estímulos fiscales, dice:

"Artículo 163.- Los contribuyentes comprendidos en el Título II y en el capítulo VI del Título IV de esta Ley, que adquieran bienes nuevos de activo fijo para la realización de actividades empresariales en las zonas de prioridad nacional, que sean utilizados en las ramas de actividades que mediante disposiciones generales establezca la dependencia competente para ello conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y siempre que los contribuyentes no gocen de ningún estímulo o subsidio sobre sus bienes de activo fijo o por la realización de las actividades, a los que se refiere este artículo, tendrán derecho a lo siguiente:

I.- Cuando el bien sea utilizado en la zona de máxima prioridad nacional podrán deducir en un solo ejercicio hasta el 50 % del monto original de su inversión.

II.- Cuando el bien sea utilizado en la zona de segunda prioridad nacional podrán deducir un solo ejercicio hasta del 25 % del monto original de su inversión.

Este estímulo sólo podrá hacerse valer en el primer ejercicio en

que se deduzca la inversión; según sea el caso, se deducirá en cada ejercicio en la cantidad que resulte de dividir dicho saldo entre el número de ejercicios, menos uno, en que se habría deducido el total de la inversión de haber aplicado los porcientos máximos que autoriza esta Ley para la inversión de que se trate.

Artículo 164.- Los contribuyentes comprendidos en el Título II y el capítulo VI del Título IV de esta Ley, que enajenen bienes inmuebles de su activo fijo, ubicado en el Distrito Federal, o en el área de crecimiento controlado integrado por los municipios que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, tendrán derechos a acreditar una cantidad equivalente al 50 % del impuesto de adquisición de inmuebles que se hubiera causado con motivo de la enajenación..."

Lo anterior nos revela que el régimen de exenciones de impuestos ha ejercido cierto grado de influencia en el desarrollo industrial del país. Las exenciones por tipo de actividad son:

- Agricultura
- Minería
- Productos alimenticios, bebidas y tabaco
- Fabricación de textiles y prendas de vestir
- Productos de cuero
- Productos de madera y papel e industria editorial

- Productos químicos
- Productos a base de minerales no metálicos
- Metalicas básicas
- Maquinaria, equipo y otros productos metálicos
- Contratación de obras completas de construcción
- Transporte terrestre y marítimo
- Comunicaciones
- Turismo
- Servicios
- Otros

Exenciones por tipo de instrumentos:

- Ley de Industrias Nuevas y Necesarias
- Decretos de Descentralización Industrial
- Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS) (anexo 13)

Al leer el anexo de Estímulos Fiscales encontramos que:

Actividades como la agricultura, minería, contratación de obras completas de construcción, comunicaciones y turismo, reciben estímulos a partir de 1979; el transporte terrestre y marítimo y los servicios, a partir de 1980. Para el año de 1982, sobresalen la minería y el turismo.

En los estímulos por instrumento, los Certificados de Preparación Fiscal, que aparecen en el año de 1979, están por encima

de los otros dos instrumentos.

Respecto a los subsidios otorgados por el Gobierno Federal, los cuales están compensados con impuestos, tenemos que en el Impuesto de Comercio Exterior sobresale el renglón de importación con 12,061 millones (anexo 14).

Los subsidios al Impuesto Sobre la Renta en 1981 y 1982, tienen un marcado crecimiento disminuyendo los impuestos a la Producción y Servicios a partir de 1980.

A estas facilidades por parte del Gobierno Federal, hacia los particulares, hay que agregar la Devolución de Impuestos, (anexo 15, el cual se comenta dentro de la política arancelaria) acumulando una exención de miles de millones de pesos.

Es indudable, que estos instrumentos fiscales no han tenido la fuerza suficiente para orientar los recursos financieros hacia zonas geográficas poco desarrolladas, siendo los factores económicos los que juegan el papel primordial en la instalación de un mayor número de nuevas empresas. Las exenciones tributarias a la industria y Certificados de Devolución de Impuestos (C.E. D.I.S.) son un apoyo de carácter complementario a los factores económicos. Estas condiciones determinan una subsistencia necesaria y un aliciente más lograr un mayor crecimiento industrial

del país.

2) La política arancelaria

Al referirnos a la política arancelaria como instrumento de promoción financiera, conviene recordar algunas ideas tradicionales sobre esta materia:

El pensamiento central del mercantilismo, consideraba importante para un país, aumentar sus exportaciones y reducir al mínimo sus importaciones, como una condición sustantiva para el crecimiento industrial.

Más tarde y con el desarrollo industrial alcanzado por algunas naciones europeas, surgió en Inglaterra la escuela denominada librecambista, cuyos principios básicos eran los siguientes: cada país debía dedicarse a producir aquellos bienes y productos para los cuales estaba mejor dotado, por razón de su clima, condiciones geográficas y laboriosidad de sus habitantes.

Durante esta época se crearon algunos derechos de importación, con el criterio fiscalista de obtener ingresos para el Erario. Más tarde las naciones se dieron cuenta del papel tan importante y necesario que tenían los aranceles para lograr el desarrollo y protección de sus industrias, evitando así, la competencia de países industriales más fuertes. De aquí surge el criterio nacionalista de List, que sostiene como punto central la na

cesidad de que los países que inician su desarrollo industrial, deben proteger a sus industrias nacientes. Los aranceles adquirieron así un carácter nacional educativo; ya que el lado de la oferta se vió obligada a producir sus mercancías a costos por de bajo o semejantes a los importados, y por el lado de la demanda a que los habitantes consumieran los artículos fabricados dentro del país.

A continuación surge el "neo-proteccionismo", doctrina que consideraba conveniente el establecimiento de un régimen de proteccionismo o de libre cambio, según el grado de desarrollo económico alcanzado por un Estado (50).

Citados los rasgos más importantes de las corrientes económicas que llevaron a instituir los aranceles como una medida de protección para el desarrollo industrial, se expondrá brevemente cual ha sido su trayectoria en nuestro país.

Durante la época colonial, la política en materia de comercio exterior esta determinada por las directrices políticas de la metrópoli española, existía un severo control y un concepto unilateral del comercio ya que las colonias debían comprar a España la totalidad de los productos que necesitaban; por otro lado, estaban obligados a exportar a ella en forma exclusiva, no sólo metales y materias primas sino también buena parte de los ingre-

sos recaudados.

A partir de la Independencia, el pensamiento mexicano en materia de comercio exterior apuntó inicialmente una tendencia librecambista. "Orientación que se fue sustituyendo una razón a varios hechos, entre los que pueden citarse; el contrabando que se había propagado en el país; los problemas que las importaciones creaban a los productores nacionales, y el recuerdo persistente del pensamiento mercantilista" (51). Estos elementos (frente a un raquíptico librecambismo doctrinal) dieron a conocer el 15 de diciembre de 1821, la prohibición a la importación de productos agrícolas y géneros como el tabaco y el algodón en rama, hilados de algodón, harinas, etc.

Esto se fijó para las mercancías hechas en el país, y dejó exentos del pago de impuesto, a aquellos productos que no se elaboraban en el país, tales como: simientes de plantas, libros, máquinas e instrumentos; siendo objeto del pago de importación, los bienes no esenciales en el consumo, como los naipes, los muebles, etc. "Inevitablemente este primer paso de protección trajo consigo otras prohibiciones, reglamentadas en el decreto del 20 de mayo de 1824, prohibiéndose la importación de seda, productos de metal, de barro y maderas. Claramente, se advierte una política arancelaria con fines de protección a la capacidad productiva de las incipientes industrias nacionales" (52).

Desde un principio se trata de fortalecer la capacidad productora, para hacer de nuestra nación una entidad industrial, base de un país independiente.

Las subsiguientes modificaciones que se hicieron al arancel de importación, revelan el espíritu proteccionista que animaba las decisiones de las autoridades federales a favor de las incipientes industrias nacionales:

"El arancel de 1824 establece una cuota mínima de 20 % y máxima del 100 % el arancel de 1856 es más proteccionista; en 1880 se expide un nuevo arancel con derechos hasta del 132 % y en 1884 se aumentó el monto total de los derechos de importación" (53).

En el año de 1929, se elaboró la Tarifa del Impuesto General de Importación, que entró en vigor en 1930; sus características eran: primero, la implantación de tasas específicas; segundo, un grupo de mercancías que gozaban de una considerable protección arancelaria, como los textiles gravados en un 40 %: otro grupo de mercancías estaba sujeto a un impuesto cuyo equivalente ad-valorem era de 25 %, éste se integraba por mercancías como la lana, cuero, algodón, copra, aceites esenciales y lubricantes, parafina, hule crudo, muebles, artículos de hierro y acero, sosa cáustica, pinturas y barnices, bebidas alcohólicas, papel, sombreros de fieltro y llaves.

La tarifa se completaba con otras fracciones que también proporcionaban ingresos al Gobierno Federal. Las mercancías de este último grupo eran: madera para construcción, ladrillos refractarios, tubería de diámetro ancho, cobre, pieles, libros y productos químicos.

Las modificaciones a la tarifa arancelaria aumentando las tasas impositivas eran efímeras, pues duraban menos de un año. En enero de 1937, hubo otra elevación de los aranceles para muchos renglones, fenómeno explicado como una medida compensadora del Gobierno para reforzar sus ingresos, con el efecto colateral de protección a las industrias nacionales. En enero de 1938, hubo otro aumento de impuestos a la importación, que a fin de año se vió nulificado por dos causas; una disminución de las cuotas impositivas, y la disminución que sufrió el valor del peso a causa de la expropiación petrolera. Ello proporcionó a la industria doméstica una fuerte y adicional protección, bajo la forma de devaluación monetaria.

Las enmiendas al arancel de importación, hecha a fines de 1945 y principios de 1946, acrecentando las cuotas del impuesto, tuvieron sustancialmente dos finalidades; una, la recaudación de una suma adicional de ingresos, ya que gravaba a algunos artículos de lujo y semi lujo; la otra, se refería a la industria, con la introducción de cuotas proteccionistas para defender algunas

industrias nuevas, entre las que pueden citarse la elaboración de aparatos eléctricos y de telas de artisela.

Es indudable que esta doble orientación de la política arancelaria del país, se repite en los años posteriores y en las siguientes modificaciones hechas al arancel de importación.

Para el año de 1947, el crecimiento y el exceso de las importaciones mexicanas sobre las exportaciones hicieron disminuir rápidamente las reservas en divisas. Se promulga un decreto para realizar un control directo de las importaciones de lujo y mercancías no esenciales, dando así, un destino más sustancial a las reservas monetarias. El objeto era cubrir el déficit de productos nacionales de consumo inmediato y de bienes de capital indispensables para el desarrollo económico del país.

En ese mismo año, se promovió una reforma general de las tarifas arancelarias, recuperando así la eficacia protectora: se creó la Tasa Ad-Valorem, como un complemento a la tarifa fija o específica. Con ésta se logra el cobro del impuesto sobre la unidad de medida de las mercancías, asegurando así un rendimiento fiscal mínimo; con la ad-valorem se crea un elemento automático de ajuste entre el impuesto y el valor de las mercancías, recogiendo así cualquier variación que ocurra en los precios de los productos.

En junio de 1949, se devaluó el peso mexicano como consecuencia del exceso de las importaciones sobre exportaciones. En este caso el Gobierno introdujo una tasa adicional del 15 % sobre los derechos de exportación para recoger parte de la ganancia cambiaria de los exportadores; el impuesto a las importaciones se elevó para intentar corregir y frenar el desequilibrio que causaba la balanza comercial.

En febrero de 1954, el Diario Oficial, publicó otras disposiciones en materia arancelaria, éstas tenían propósito de vigorizar nuestras exportaciones y limitar las importaciones de productos no necesarios para el país. Para alentar las exportaciones se eliminó el impuesto del 15 % ad-valorem, con lo cual muchos productos nacionales quedaron exentos de pago de dicho gravámen, se mejoró la capacidad de competencia de los productos mexicanos en los mercados exteriores. Entre los productos pueden citarse, carnes refrigeradas, manufactura de henequén, artefactos de madera, envases de vidrio, calzado de todas clases, cemento, atc.; sobre las importaciones hubo una elevación de un 25 % para las cuotas específicas y ad-valorem eximiendo del pago de impuesto a los principales artículos de consumo, así como la generalidad de las materias primas, herramienta, lubricantes y refacciones necesarias para la industria. Tal incremento tuvo por objeto reducir las importaciones especialmente de artículos no indispensables.

En 1956 se fija la Tarifa del Impuesto General de Importación y la Tarifa del Impuesto General de Exportación; el Código Aduanero de 1951, que se reforma en 1957, 1961, 1966, 1967, 1968, 1969, 1971, 1972 y 1973; en 1956, la Ley que crea una Comisión para la Protección del Comercio Exterior en México; la Ley que crea la Tarifa del Impuesto General de Exportación de 1974, que se reforma en 1977, 1978 y 1979; en 1978, la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación; en 1976, Reglamento para la fijación de precios a los productos de importación; etc. Lo anterior nos indica que se han creado toda una serie de Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos con el único fin de fomentar la exportación y reducir la importación.

Los ingresos obtenidos por la Federación vía las exportaciones, de acuerdo al anexo 6, se han incrementado en forma sobresaliente en 1980 y en 1982; mientras que los ingresos por importación, tienen un aumento paulatino.

Para fomentar la exportación se cuenta con los C.E.D.I.S. (anexo 15). En esta tabla, el renglón de la exportación de manufacturas es superior a los demás; en 1982, el 89 % del total. Al término de la breve secuencia histórica y junto con los anexos anteriormente mencionados podemos afirmar, que:

Las devaluaciones de 1948, de 1954, las dos de 1976 y en cascada de 1980 a la fecha, son algunas de las medidas que se han to

mado por parte del Gobierno Federal con el firme propósito de fomentar la exportación y evitar hasta lo posible la importación.

Los países como México que son importadores de productos elaborados y exportadores de materias primas, normalmente tienen relación de intercambio comercial desfavorable con los países desarrollados.

Las enmiendas a las cuotas arancelarias, son un medio para proteger la estabilidad monetaria; pero, hay que agregar que los gravámenes a la importación tienen también la función de procurar ingresos a la Federación, para contribuir a sufragar los egresos públicos.

La presencia de factores como la inflación, el déficit en la balanza de pagos y la recaudación fiscal al comercio exterior, han determinado en México una política arancelaria con demasiadas variaciones. Al ver las importaciones de bienes de producción y las exportaciones de bienes de consumo, se aprecia que se ha otorgado facilidades a la iniciativa privada a fomentar el crecimiento industrial del país.

Finalmente: la protección arancelaria nacional, no obstante las frecuentes variaciones que ha sufrido, se justifican porque sal-

vaguardan otros factores de gran significación como la protección y el aumento de empleo, el fomento de la inversión, la oportunidad de producir artículos básicos y necesarios, etc. Cuando los factores económicos no presentan el interés suficiente para ofrecer inversiones perdurables y ganancias suficientes, la protección arancelaria se constituye en un factor para fomentar tales condiciones.

Dentro de los aspectos deficientes de la política de exenciones y la política arancelaria, encontramos:

Durante años se fomentaron exenciones a las industrias "nuevas"; aquí se corre el riesgo de conceder continuamente exenciones a empresas que tecnológicamente adaptaran innovaciones.

Respecto a las industrias "necesarias", es ilógico, otorgar facilidades a las empresas que por definición tienen asegurado el mercado de consumo.

Las exenciones no deben ser permanentes y menos fomentarse durante el auge del ciclo económico, ya que incrementan las ganancias de las empresas cuando menos lo necesitan. Además cuando son para beneficiar a la mayoría de la población como en el caso de la agricultura, tienen un justificante; pero cuando son para la producción de bebidas alcohólicas, tabaco, turismo, etc. (anexo 13) no tienen razón de existir.

Considero que se debe hacer una revisión estricta de las industrias que realmente ameritan la exención del pago de impuestos, debiendo cumplir por lo menos los siguientes requisitos: producción de artículos básicos y fomento al desarrollo regional y generar un mínimo de ocupación. Además, determinar con precisión el monto de crédito fiscal y vigilar el cumplimiento de las condiciones de exención; informando regularmente sobre los resultados alcanzados.

Considero que la iniciativa privada no corresponde a las facilidades que le otorga el gobierno federal; en muchos casos las utilidades no son reinvertidas dentro del país, y así no se alcanzan la mayor parte de los resultados que se pretende lograr mediante los esquemas de desgravación fiscal.

ESTRUCTURA FISCAL A LOS SECTORES PRODUCTIVOS

INFORMACION ESTADISTICA

397

ESTADÍSTICA

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO											OBSERVACIONES
		1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	
1. PRODUCTOS AGRICOLAS Y GANADEROS	-	305	387	1 741	2 132	2 275	2 400	2 700	3 470	4 222	5 154		FUENTES: DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA FISCAL, S.P.A.
1.1 PRODUCTOS AGRICOLAS	-												
1.2 PRODUCTOS GANADEROS	-												
1.3 PRODUCTOS ALIMENTICIOS, BEBIDAS Y TABACO	-	5	6	27	45	70	113	152	421	545	1 081		
1.4 FABRICACION DE TEXTILES Y PAÑERIAS	-		1	34	61	91	140	215	314	502	1 029		
1.5 PRODUCTOS DE MADERA Y PAPEL Y OTROS PRODUCTOS DE LA INDUSTRIA	-	1	31	83	42	45	153	330	520	487	486		
1.6 PRODUCTOS QUIMICOS	-	61	120	132	136	351	337	443	470	1 470	1 733		
1.7 PRODUCTOS A BASE DE MINERALES NO METALICOS	-	30	91	24	31	44	44	101	1 874	2 444	2 137		
1.8 METALES BASICOS	-	35	93	170	455	292	315	453	471	1 254	3 222		
1.9 PRODUCTOS DE PASTA Y OTROS PRODUCTOS METALICOS	-	196	179	224	752	249	542	244	354	1 914	2 540		
1.10 SUBPRODUCTOS DE OTRAS CLASES DE FABRICACION	-							2	22	54	51		
1.11 TRANSFORMACION DE METALES	-								1	225	1 731		
1.12 OTROS PRODUCTOS	-							40	177	111	71		
1.13 PRODUCTOS	-							5	297	242	1 900		
1.14 PRODUCTOS	-								104	238	1 562		
1.15 PRODUCTOS	-			7	2	1	1	8	1	1	1		
2. PRODUCTOS DE LA INDUSTRIA	-	305	387	1 741	2 132	2 275	2 400	2 700	3 470	4 222	5 154		
2.1 PRODUCTOS DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACION	-	195	244	51	315	400	323	400	471	1 254	3 011		
2.2 PRODUCTOS DE LA INDUSTRIA DE EXTRACCION	-	11	47	1 190	745	875	1 077	1 300	1 747	1 968	2 143		
2.3 PRODUCTOS DE LA INDUSTRIA DE CONSTRUCCION	-							338	3 027	12 937	21 053		

ANEXO 13

170

SUBSIDIOS OTORGADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL

INFORMACION ESTADISTICA

18

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO											OBSERVACIONES			
		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985				
SUBSIDIOS OTORGADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL																NOTA:
1. Subsidios para el desarrollo industrial	Mill \$	4,500	2,079	2,213	2,215	4,417	7,053	10,010	7	12,556	12,523	1,184				27. Desde 1985 se otorgan subsidios a las industrias de zonas fronterizas.
2. Subsidios para el desarrollo agrícola		7,770	7,767	8,462	8,715	9,023	9,274	9,267	1,637	1,637	2,297	3,020				28. A partir de 1980 no se otorgan subsidios agrícolas, debido a que ya no aparecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. Subsidios para el desarrollo de los recursos humanos		1,360	1,360	1,360	2,360	2,360	2,360	4,360	4,360	4,360	20,715	12,035				29. Cuentas por pagar.
4. Subsidios para el desarrollo de los recursos naturales		1,810	2,310	2,310	1,810	1,810	2,310	4,310	4,310	4,310	10,220	12,050				
5. Subsidios para el desarrollo de las artes y las ciencias		700	700	1,200	1,200	1,200	2,700	2,700	2,700	4,200	4,200	14,100				
6. Subsidios para el desarrollo de la cultura		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000				
7. Subsidios para el desarrollo de la ciencia y la tecnología		1,500	1,500	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000				
8. Subsidios para el desarrollo de la cultura y las artes		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000				
9. Subsidios para el desarrollo de la cultura y las artes		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000				
10. Subsidios para el desarrollo de la cultura y las artes		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000				

DEVOLUCION DE TRIBUTOS

396

INFORMACION ESTADISTICA

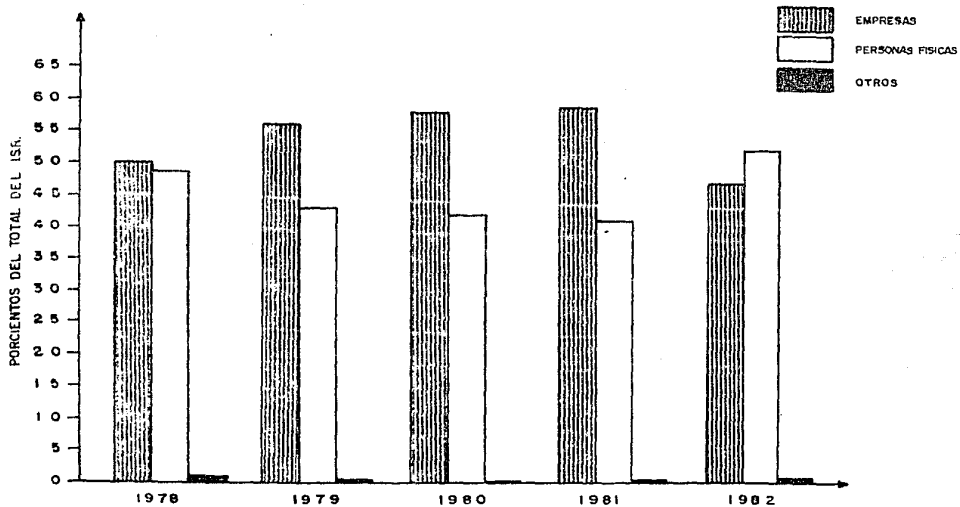
CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO											OBSERVACIONES		
		1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983			
DEVOLUCION DE IMPUESTOS NACIONALES															
TOTAL	Dólares	1 042	1 472	1 810	2 275	1 405	4 407	5 294	4 634	8 332	15 335				
1. DEVOLUCION DE IVA PASADIZO	"	854	1 200	1 713	1 852	1 155	3 433	4 302	4 256	7 148	12 700				
2. DEVOLUCION DE CONTRIBUCION	"	174	254	275	293	6	13								
3. DEVOLUCION DE CONTRIBUCIONES	"	85	52	52	70	33									
4. DEVOLUCION DE ALICUOTAS	"		75	106	76	24	521	437	51	464	675				
5. DEVOLUCIONES	"	23	158	34	216	100	227	13	232	515	713				
6. BASTANOS	"					67	253	144	75						
DEVOLUCION REGIONAL															
TOTAL	Porcentaje	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100				
1. DEVOLUCION DE CONTRIBUCIONES	"	24	26	25	23	76	79	43	42	87	63				
2. BASTANOS	"	16	12	13	11	0	0								
3. DEVOLUCION DE CONTRIBUCIONES	"	2	3	2	1	2									
4. DEVOLUCION DE TRIBUTOS	"	1	1	3	4	10	12	8	7	6	5				
5. BASTANOS	"	7	6	5	3	7	5	6	5	7	6				
6. BASTANOS	"					3	4	3	2						

FUENTE:
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION

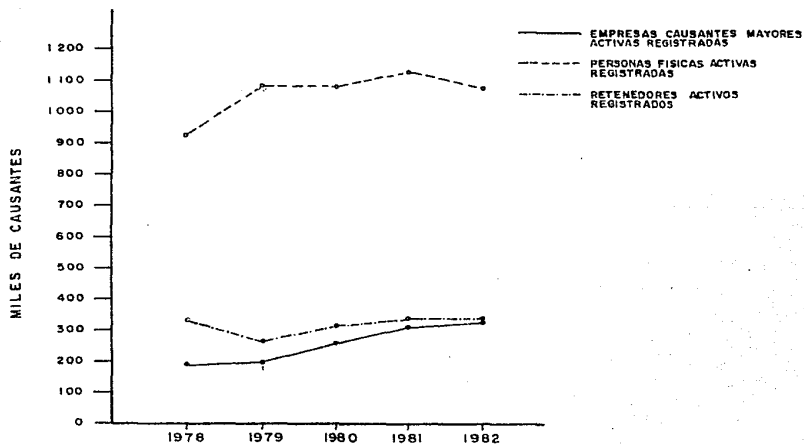
VITRO 15

172

COMPOSICION PORCENTUAL DE LA RECAUDACION BRUTA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
1978- 1982



NUMERO DE CAUSANTES ACTIVOS REGISTRADOS
1978-1982



N O T A S

- (46) Op. Cit. Política Fiscal y Ciclo... pág. 421
- (47) Gustavo Romero Kolbeck, Víctor Urquidi, et. al., la Exención Fiscal en el Distrito Federal como Instrumento de Atracción de Industrias. Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México 1952, págs. 13-14
- (48) Idem. pág. 53
- (49) Manual de Organización del Gobierno Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1982, págs. 308-407
- (50) René Gomard, Historia de las Doctrinas Económicas, Ed. M. Aguilar S.A., Madrid 1971, págs. 41-74
- (51) Jesús Reyes Heróles, El Liberalismo Mexicano. Tomo I., Los Orígenes, Ed. U.N.A.M. México 1957, pág. 211
- (52) Idem. págs. 205-206
- (53) Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Tratado de Comercio México-Estados Unidos, marzo 1943, pág. 22

APENDICE I

FLEXIBILIDAD TRIBUTARIA

Al mencionar el presupuesto, se habla del financiamiento del gasto público y de la inversión pública. Las autoridades gubernamentales deben dar a las erogaciones el mejor destino posible, finalidad que se ha ido logrando a través de los programas nacionales de desarrollo.

Los ingresos están orientados a proporcionar al Estado los medios necesarios para cubrir los objetivos que se propone alcanzar, de acuerdo a su política económica y social; por tanto es sustancial el buen comportamiento del sistema tributario. Es por eso que se debe contar con algunos instrumentos de análisis que permitan conocer la potencialidad del régimen impositivo, para así poder evaluar su capacidad de respuesta a los requerimientos de egresos del Gobierno Federal.

"El cálculo de la flexibilidad de un sistema de impuestos es uno de los contados elementos de análisis que poseen las Finanzas Públicas. Entendemos por flexibilidad de un sistema de impuestos su facilidad de respuesta a un aumento o disminución del Ingreso Nacional." (54)

De acuerdo con la cita del párrafo anterior, podemos decir que:

Si los impuestos aumentan en un porcentaje menor al incremento porcentual del Ingreso Nacional, el sistema tributario es poco flexible; en cambio si la proporción de los impuestos crece a un ritmo igual o mayor que el incremento relativo registrado por el Ingreso Nacional, entonces el sistema impositivo es flexible.

El crecimiento del Producto Interno Bruto, P.I.B. lo encontramos año a año en la segunda columna del anexo 16. En él encontramos que de 1973 a 1982, tiene un incremento de 1363 % a precios corrientes. Ahora bien en el anexo 17, tenemos las cifras correspondientes de la carga fiscal expresada en por cientos respecto al P.I.B.; para cada año, de ahí se observa que el crecimiento de 1973 a 1982, ha sido de 5.16 % lo que representa un incremento porcentual de un 34 % en ese periodo.

En el anexo 18, se presentan desglosados estos ingresos y se informa de su elasticidad al respecto al P.I.B.

En 1979 la elasticidad es menor que en 1978, aumenta en 1980, pero en 1981, tiene una fuerte baja, recuperando en 1982 un poco de lo perdido. Si comparamos esta flexibilidad de 1978 a 1982, encontramos que para este último año no se ha podido recuperar el nivel de elasticidad que se tenía en 1978.

Los datos nos revelan que nuestro sistema impositivo no ha si-

do lo suficientemente apto para crecer al ritmo del Producto Interno Bruto. Circunstancia que patentiza la rigidez del sistema de impuestos, no obstante las reformas que desde 1948 se han introducido a las leyes tributarias, las cuales han sido encaminadas a aumentar sucesivamente la carga fiscal.

Al comparar el crecimiento impositivo con el crecimiento del Producto Interno Bruto, se concluye lo siguiente: el coeficiente de flexibilidad del sistema impositivo es bajo, ya que la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios es menor que la del Producto Interno Bruto, lo que indica que la estructura impositiva no está formada por factores tan dinámicos como los que integran al primero. Entre estos debe citarse por su significación al nivel de la inversión privada, la inversión del sector público, etc. La proporción en que intervienen los impuestos al ingreso son determinantes en el grado de flexibilidad del sistema.

Lo anterior nos permite inferir que nuestro sistema tributario a nivel federal no está estructurado de modo de recaudar una proporción igual o mayor al incremento anual del Producto Interno. También es conveniente tomar en cuenta otros factores negativos, como la deficiente organización administrativa, la evasión de impuestos y el control poco efectivo de los contribuyentes.

Es importante observar la estructura de tasas de los gravámenes,

ya que su carácter influye en el coeficiente de flexibilidad. Las tasas degresivas y proporcionales determinan una rigidez en el nivel de las recaudaciones; en cambio las tasas progresivas procuran un elemento de ajuste dinámico, que reacciona a cualquier variación posible en los niveles de los salarios, de los precios de las mercancías y de las utilidades.

Es obvio que al ocurrir un aumento en el Producto Nacional Bruto sin un aumento proporcional en la recaudación impositiva, (como es el caso de un sistema impositivo poco flexible) el Presupuesto Nacional arrojará saldos deficitarios, los cuales no podrán ser cubiertos por medio de las vías ordinarias. En tal circunstancia la acción del Gobierno es la de buscar el equilibrio en su financiamiento, provocándose con ello un factor de desequilibrio en los mercados monetarios.

"El déficit de la Federación provino principalmente de las inversiones realizadas. Determinaron éstas, saldos negativos en los presupuestos, aunque ayudaron a elevar el ingreso real de la población, contribuyendo además a elevar las utilidades de los negocios. Esto no influyó en el mejoramiento de la relación entre ingresos impositivos de la Federación y el Producto Nacional Bruto" (55).

La política tributaria está encaminada a incrementar la recauda-

ción Bruta del Gobierno Federal, a reforzar la capacidad de recaudación y a aumentar y definir las cargas impositivas.

a) Deflactación

Las fluctuaciones económicas dentro de un período dificultan la comparación de valores monetarios, debido a la pérdida de valor en el poder adquisitivo del dinero.

Para obtener cantidades más precisas, los montos nominales se deben expresar en unidades homogéneas; esta transformación recibe el nombre de deflactación.

El proceso de deflactación exige disponer de un índice deflactor, esto es, un indicador que proporcione una pauta de la alteración en las cantidades (pesos) y que tenga una relación con la variable que se pretende deflactar. Este procedimiento se justifica porque nos da a conocer un orden de magnitud; los valores reales así admitidos, están expresados en unidades monetarias que tienen un poder adquisitivo constante, correspondiente al año base del índice deflactor.

La fórmula para la deflactación es:

$$\frac{VN}{Ip} \times 100 = \text{Valor Real}$$

VN = Valor Nominal

Ip = Índice Deflactor

100 = %

Para tener un panorama amplio respecto a los precios corrientes y los constantes, tomaremos como base el año de 1970.

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA		
		1969	1970
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL			
INGRESOS BRUTOS	MILL. \$	35 245	41 367
SUBSIDIOS, CÉDULAS, PARTICIPACIONES Y OTRAS OPERACIONES VERTICALES	"	5 533	7 499
INGRESOS EFECTIVOS 1/	"	30 232	33 778
INGRESOS TRIBUTARIOS	"	26 718	29 792
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	"	14 400	15 478
IMPUESTO SOBRE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIO	"	3 666	4 265
INGRESOS MERCANTILES	"	3 837	4 290
COMERCIO EXTERIOR (IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN)	"	3 270	3 525
OTROS IMPUESTOS 2/	"	1 565	2 244
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	"	3 070	3 282
INGRESOS DE CAPITAL	"	124	824

Con ayuda del anexo 19, páginas 187 y 187 A, se integra el siguiente cuadro:

AÑO	PRECIOS CORRIENTES	
	INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	INDICE DE CRECIMIENTO APARENTE
1970	41,367	100
1975	133,358	322
1980	683,781	1,652
1981	912,410	2,205
1982	1,520,421	3,675
1983	3,408,143	8,238

Asimismo, con el anexo 20, páginas 193 y 198 A se integra un cuadro a precios constantes:

AÑO	PRECIOS CONSTANTES			
	INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	INDICE DE CRECIMIENTO REAL	INGRESO NACIONAL	INDICE PORCENTUAL
1970	41,367	100	418,700.0	9.87
1975	73,965	178	609,975.8	12.12
1980	134,603	325	841,854.5	15.98
1981	141,174	341	908,764.8	15.53
1982	145,928	352	903,838.6	16.14
1983	170,177	411	861,769.1	19.74

Cifras en millones de pesos 1970

Como se puede observar en el primer cuadro con cifras a precios corrientes, la recaudación de ingresos se ha incrementado en tal forma que parece desproporcionado. Sin embargo en el segundo cuadro, el porcentaje nos indica el crecimiento real en la captación tributaria.

En el año de 1983, desciende lo captado en impuesto sobre la renta, y se incrementan en forma considerable los Recaudados por Vía de Derechos, Productos y de impuesto al valor agregado, (véase anexo 20).

Este aumento paulatino en los ingresos, es producto de una captación tributaria más eficiente; sin olvidar el crecimiento del

aparato productivo.

Finalmente, podemos advertir que existe una baja flexibilidad en el sistema impositivo de la Federación. Se debe disminuir la inflación y en el endeudamiento interno y externo: contribuir a crear las condiciones propicias para la formación de capital, inversión y ahorro; aumentar la productividad y eficiencia del conjunto de la economía, para que se sienten las bases para que se fortalezca la captación de los tributos.

CARGA FISCAL POR CUOTAS A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL 1973-1982
(Millones de pesos y porcentajes respecto al PIB)

Año	P. I. D.	T o t a l		I. M. S. S.		I. S. S. S. T. E.		I N F O N A V I T	
		Importe	Carga Fiscal	Importe	Carga Fiscal	Importe	Carga Fiscal	Importe	Carga Fiscal
1973	670 891	15 831	2.29	11 841	1.71	1 004	0.15	2 988	0.43
1974	899 707	22 365	2.48	17 019	1.89	1 349	0.15	3 997	0.44
1975	1 100 050	29 095	2.64	21 836	1.98	2 143	0.19	5 116	0.47
1976	1 370 968	38 839	2.83	28 831	2.10	3 386	0.25	6 622	0.48
1977	1 849 263	51 120	2.76	37 687	2.03	4 215	0.23	9 218	0.50
1978	2 337 398	62 947	2.69	46 244	1.98	5 125	0.22	11 578	0.49
1979	3 067 526	81 281	2.64	59 572	1.94	6 842	0.22	14 866	0.48
1980	4 216 490	112 663	2.63	83 468	1.95	8 453	0.20	20 742	0.48
1981	5 857 196	164 945	2.82	120 214	2.05	14 497	0.25	30 234	0.52
1982	9 417 089	263 806	2.80	192 765	2.05	26 251	0.28	44 790	0.47

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto; Instituto Mexicano del Seguro Social; Contraloría General del ISSSTE; Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria y Dirección General de Política de Ingresos.

ANEXO 15

CARGA FISCAL EN MEXICO 1973-1982.
(Porcientos respecto al PIB)

Conceptos	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
CARGA FISCAL TOTAL	14.88	15.15	16.62	17.01	17.36	17.93	18.27	20.35	19.91	20.04
Carga Fiscal Federal	10.15	10.78	12.12	12.19	12.57	13.14	13.56	15.99	15.58	16.15
Carga Fiscal por Ingresos Corrientes	9.92	10.68	12.01	12.03	12.41	13.04	13.52	15.94	15.57	16.04
Carga Fiscal por Ingresos de Capital	0.23	0.10	0.11	0.16	0.16	0.10	0.04	0.05	0.01	0.11
Carga Fiscal Estatal	2.44	1.89	1.87	1.99	2.03	2.10	2.07	1.73	1.51	1.09
Carga Fiscal por Cuotas de Seguridad Social	2.29	2.48	2.64	2.83	2.76	2.69	2.64	2.61	2.82	2.80
I.M.S.S.	1.71	1.89	1.98	2.10	2.03	1.98	1.94	1.95	2.05	2.05
I.S.S.S.T.F.	0.15	0.15	0.19	0.25	0.23	0.22	0.22	0.20	0.25	0.28
INIONAVIT	0.43	0.44	0.47	0.48	0.50	0.49	0.48	0.48	0.52	0.47

IDENTIFICACION: Secretaría de Planeación y Presupuesto; Instituto Mexicano del Seguro Social; Contraloría General del ISSSTE; Dirección General de Informática y Fiscalización Hacendaria y Dirección General de Política de Ingresos.

ELASTICIDAD RESPECTO AL PIB DE LA RECAUDACION NETA DEL GOBIERNO FEDERAL POR
FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS 1978-1982

Conceptos	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	1,223	1,138	1,708	9,903	1,999
INGRESOS CORRIENTES	1,254	1,157	1,768	9,911	1,981
Ingresos Tributarios	1,223	1,129	1,703	9,829	1,958
Renta	1,515	0,984	1,076	0,897	0,718
Impuestos Indirectos	0,954	1,010	0,873	0,546	1,248
Producción y Comercio	0,742	0,567	-0,089	-	-
Ingresos Mercantiles	1,110	1,462	-	-	-
Valor Agregado	-	-	-	1,076	0,609
Producción y Servicios	-	-	-	-	1,616
Monas Emisadas	-	-	-	-	-
Palmos	1,352	0,753	-	-	-
Seguros	-	-	-	-	-
Adquisición de aviones, casas y otros	-	-	-	-	-1,303
Automóviles Nuevos	-	-	-	-	0,620
De Comprendidos	-	-1,865	1,614,541	2,370	-0,910
Pecunias Tributadas	1,458	0,625	7,505	-	-
Minería	-	-	-	-	0,446
Petróleo	-	-	-	-	0,001
Lodges	2,034	1,157	-	-	-
Adquisición de Inmuebles	-	-	-	2,343	-0,095
Tenencia o Uso de Vehículos	-	-	-	-	-1,470
Migración	-1,390	5,170	-	-	-
Compañías Sanitarias	0,189	0,865	0,287	-	-
Importación	1,625	3,250	2,178	0,470	0,477
Exportación	1,398	2,349	7,241	1,219	1,867
Loterías, Rifas, sorteos y juegos perdedores	0,739	1,436	0,766	-	-
Emisiones	1,057	0,853	1,008	0,900	0,819
Honorarios y Legados	-	-	-	-	-
Pensiones de Aplicar	-	-	-	-	-
Ingresos De Interés	0,924	0,541	1,850	1,846	1,500
Devolución	0,746	0,670	1,216	0,824	0,798
Productos	0,798	0,330	3,594	2,624	0,327
Aprovechamientos	1,348	0,881	1,254	2,084	3,778
INGRESOS DE CAPITAL	-0,220	-1,253	1,576	-1,911	24,413

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos.

RECAUDACION BRUTA DEL GOBIERNO FEDERAL POR FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS 1974-1983
(Millones de pesos)

Conceptos	1974	1975	1976	1977	1978
TOTAL	<u>96 727</u>	<u>133 358</u>	<u>167 110</u>	<u>232 506</u>	<u>307 023</u>
IMPUESTOS	<u>70 820</u>	<u>124 361</u>	<u>154 181</u>	<u>218 654</u>	<u>271 171</u>
Renta	36 409	49 202	66 046	93 411	132 183
Producción y Comercio ^{1/}	19 737	31 672	33 225	48 139	56 807
Ingresos Mercantiles	19 328 ^{3/}	24 043	30 362	40 507	52 702
Valor Agregado	-	-	-	-	-
Prima	298	377	466	644	874
Recursos Naturales ^{2/}	1 971	2 611	2 695	4 005	5 315
Petróleo	-	-	-	-	-
Importación	8 692	10 537	12 302	10 735	14 756
Exportación	1 662	2 849	4 317 ^{3/}	15 505	20 683
Erogaciones	-1 275	1 584	1 949	2 595	3 332
Automóviles Nuevos	-	-	-	-	-
Tenencia o Uso de Vehículos	-	-	-	-	-
Adquisición de Inmuebles	-	-	-	-	-
Timbre	1 024	1 409	1 990	2 463	3 782
Migración	56	60	64	49	31
Campañas Sanitarias	47	51	55	60	63
Minería	-	-	-	-	-
Haciendas y Legados	1	1	1	1	-
Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos de Azar	-	-	-	-	-
Juegos de Azar	302	366	439	539	643
Arúcar, Cacao y otros	-	-	-	-	-
FENDIENTES DE APLICAR	<u>413</u>	<u>138</u>	<u>615</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
NO COMPRENDIDOS	<u>6</u>	<u>2</u>	<u>1</u>	<u>-</u>	<u>35</u>
DERECHOS	<u>1 855</u>	<u>2 817</u>	<u>3 283</u>	<u>4 349</u>	<u>5 446</u>
PRODUCTOS	<u>1 530^{3/}</u>	<u>2 271</u>	<u>2 768</u>	<u>3 216</u>	<u>3 858</u>
APROVECHAMIENTOS	<u>2 353</u>	<u>3 569</u>	<u>5 762</u>	<u>6 087</u>	<u>6 431^{3/}</u>
ACCESORIOS	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>

continúa

A N E X O 19

1.1

RECAUDACION BRUTA DEL GOBIERNO FEDERAL POR FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS 1974-1983
(Millones de pesos)

continuación

Conceptos	1974	1980	1981	1982	1983 ^{1/}
TOTAL	415 971	683 781	912 410	1 320 421	3 408 143
IMPUESTOS	398 315	634 448	862 564	1 418 847	1 956 242
Renta	173 015	246 077	331 783	463 837	715 808
Producción y Comercio	68 053	59 773	-	-	-
Ingresos Mercantiles	75 082	-	-	-	-
Valor Agregado	-	110 180 ^{2/}	154 922 ^{10/}	216 285	544 491
Producción y Servicios	-	-	61 472	176 223	433 991
Primas	1 079	1 156	-	-	-
Recursos Naturales	6 054	23 453	-	-	-
Petróleo	-	-	32 956	33 079	-
Importación	28 804	47 718	60 076	77 183	74 416
Exportación	35 749 ^{1/}	136 504	198 070	422 820	143 716
Erogaciones	4 241	5 921	7 530	12 011	18 031
Automóviles Nuevos	-	-	5 055	5 148	10 626
Tenencia o uso de Vehículos	-	-	2 732	5 175	13 591
Adquisición de Inmuebles	-	1 970	3 570	1 649	1 510
Timbre	5 147	-	-	-	-
Migración	81	-	-	-	-
Campañas Sanitarias	80	89	-	-	-
Minería	-	-	3 667	5 404	-
Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos	930	1 207	-	-	-
Auditor, Censos y otros	-	-	231	33	62
NO COMPRENDIDOS	23	18 370	1 852	808	9 124
DERECHOS	6 585	9 739	12 710	18 876	1 067 544
PRODUCTOS	4 257^{8/}	10 309	20 272	24 310	286 097
APROVECHAMIENTOS	6 791	10 325	15 912	57 580	63 602
ACCESORIOS	-	-	-	-	23 534

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1974-1982, anexo estadístico de la presentación al Congreso de la Unión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1983, Dirección General de Política de Ingresos.

RECAUDACION BRUTA DEL GOBIERNO FEDERAL A PRECIOS CONSTANTES POR FRACCIONES DE
LA LEY DE INGRESOS 1974-198311/
(Millones de pesos de 1970)

Conceptos	1974	1975	1976	1977	1978
TOTAL	62 241	73 961	77 509	82 681	93 009
IMPUESTOS	58 223	69 001	71 513	77 757	88 207
Renta	23 369	27 289	30 633	33 210	40 044
Producción y Comercio	12 681	17 456	15 443	17 119	17 209
Ingresos Mercantiles	12 408	13 334	14 083	14 405	15 963
Valor Agregado	-	-	-	-	-
Primas	191	209	216	229	265
Recursos Naturales	1 265	1 448	1 250	1 425	1 610
Petróleo	-	-	-	-	-
Importación	5 579	5 844	5 706	3 818	4 470
Exportación	1 067	1 580	1 095	5 514	6 266
Erogaciones	818	879	904	923	1 009
Automóviles Nuevos	-	-	-	-	-
Tenencia o Uso de Vehículos	-	-	-	-	-
Adquisición de Inmuebles	-	-	-	-	-
Timbre	637	781	923	876	1 146
Migración	35	33	30	17	9
Campañas Sanitarias	30	28	26	21	19
Minería	-	-	-	-	-
Herencia y Legados	1	1	-	-	-
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	194	203	204	192	195
Azúcar, cacao y otros	-	-	-	-	-
PENDIENTES DE APLICAR	265	77	285	-	-
NO COMPRENDIDOS	1	1	-	-	17
DERECHOS	1 190	562	1 754	1 617	1 630
PRODUCTOS	982	260	1 284	1 144	1 168
APROVECHAMIENTOS	1 511	1 980	2 673	2 165	1 967
ACCESORIOS	-	-	-	-	-

continúa

A N E X O 20

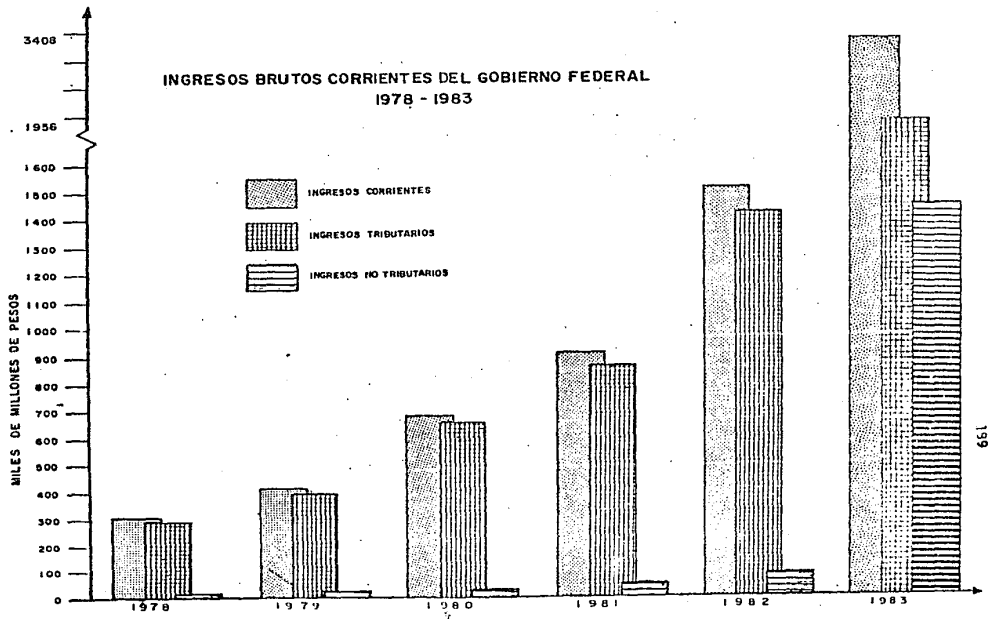
1.4

RECAUDACION BRUTA DEL GOBIERNO FEDERAL A PRECIOS CONSTANTES POR FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS 1974-1981
(Millones de pesos de 1970)

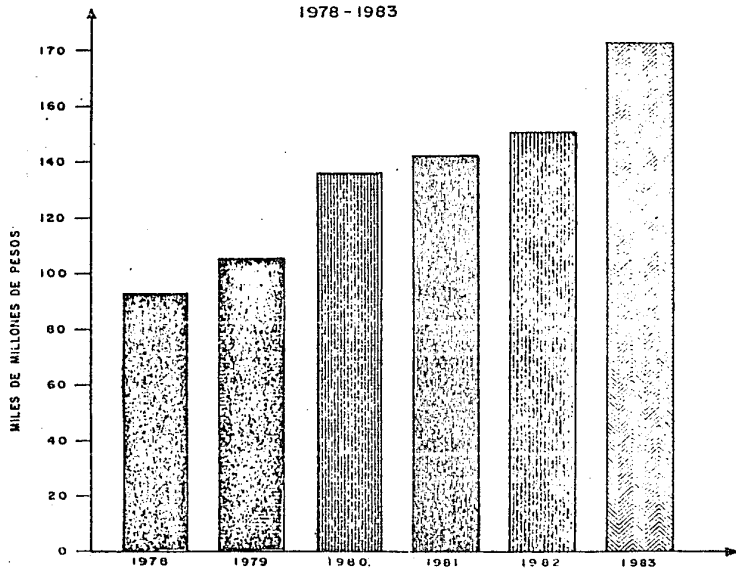
Conceptos	continuación				
	1979	1980	1981	1982	1981
TOTAL	105 362	134 603	141 174	145 928	170 177
IMPUESTOS	100 890	124 892	133 462	136 179	97 600
Venta	43 023	48 440	51 336	44 510	35 142
Producción y Comercio	17 237	11 806	-	-	-
Ingresos Mercantiles	19 010	-	-	-	-
Valor Agregado	-	21 728	23 971	20 759	27 108
Producción y Servicios	-	-	9 511	16 914	21 670
Petrola	273	228	-	-	-
Recursos Naturales	1 533	4 617	-	-	-
Petróleo	-	-	5 099	3 175	-
Importación	7 296	9 393	9 295	7 408	3 716
Exportación	9 055	16 071	10 647	40 582	7 176
Erogaciones	1 074	1 116	1 227	1 153	900
Automóviles nuevos	-	-	782	494	511
Tenencia o Uso de Vehículos	-	-	423	497	679
Adquisición de Inmuebles	-	387	568	150	75
Timbre	1 304	-	-	-	-
Migración	21	-	-	-	-
Campañas Sanitarias	20	18	-	-	-
Minería	-	-	567	510	-
Loterías, rifes, sorteos y juegos permitidos	236	238	-	-	3
ASGAR, cacao y otros	-	-	36	3	3
NO COMPRENDIDOS	6	3 714	76	3	455
DERECHOS	1 568	1 917	1 967	1 812	53 405
PRODUCTOS	1 078	2 029	3 116	2 323	14 286
APROVECHAMIENTOS	1 730	2 031	2 323	5 526	3 176
ACCESORIOS	-	-	-	-	1 172

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos.

INGRESOS BRUTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO FEDERAL
1978 - 1983



INGRESOS BRUTOS DEL GOBIERNO FEDERAL A PRECIOS CONSTANTES
1978 - 1983



N O T A S

- (54) Carlos Matus Romo, Flexibilidad Presupuestaria. El Trimestre Económico, Vol. XXIV, No. 2 abril-junio 1957, México 1957, pág. 178
- (55) Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidi, et. al. El Desarrollo Económico de México y su Capacidad para Absorber Capital del Exterior. Ed. Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México 1973, pág. 369

CONCLUSIONES

- El impuesto aparece cuando las sociedades se vuelven sedentarias con el fin de financiar las acciones necesarias así como satisfacer las necesidades comunitarias.

El mercantilismo es una doctrina de pensamiento económico que acompaña al nacimiento del capitalismo comercial, y propone para fomentar su desarrollo la protección de los gobiernos. En esta etapa los impuestos se utilizan por primera vez, como medio de regulación y control de la vida económica.

Los fisiócratas discrepan con el mercantilismo y proponen que se modere la intervención gubernamental en la economía. Para ellos la producción agrícola es la única actividad capaz de crear riqueza y producir un excedente.

Para los liberales, el Estado debe cuidar los intereses de los ciudadanos, la carga de impuestos debe ser mínima; y los ingresos públicos sólo ser los necesarios en la medida económica de los egresos.

En el Estado moderno se pretende mediante el control en sus actividades, el bienestar de su población en el orden social y económico; asimismo garantizar la estabilidad y reproducción

del sistema.

A partir de Keynes el Estado interviene en forma directa en la economía, lo que ha dado origen a un financiamiento y a una programación de los proyectos de construcción de obras públicas y de los servicios sociales. Esta política global es la que actualmente aplican los países en desarrollo.

- En la política fiscal moderna, se debe contemplar desde el establecimiento de una política de recursos y de erogaciones cíclicamente administrada, ("el ciclo económico es la sucesión continuada de etapas de auge a depresión y regreso al auge; la estabilidad en los precios es un aliciente fundamental durante la etapa recesiva del ciclo") y un programa de erogaciones a corto, mediano y largo plazo.

En los países desarrollados, la política fiscal coadyuva a mantener la situación económica de la población. En cambio en las naciones en etapa de desarrollo esta tiende a acrecentar el nivel del empleo, de ingresos, y en última instancia alcanzar un mayor grado de crecimiento económico.

La política económica básica para los países en desarrollo debe ser; un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales; elevación de actividades económicas y productivas, lograr una mejor

distribución del ingreso; a su vez la política de erogaciones debe ser adecuada a la de impuestos.

Las Finanzas Públicas se componen de Ingresos y Egresos. En los Ingresos contamos con: Los Tributos Públicos, Empréstito Público y Deuda Pública; en los Egresos tenemos el Gasto Público y la Inversión Pública.

La Hacienda Pública en México, no puede frenarse o restringirse. El Estado emplea activamente el sistema impositivo que, ideológicamente, se maneja como un instrumento de contribución y no como una imposición para el contribuyente. Los ingresos son de carácter coercitivo, ya que se fijan unilateralmente de acuerdo a las políticas y programas de Gobierno; aunque en lo formal, son aceptados y autorizados por el Congreso de la Unión.

- El esquema histórico del sistema federal de impuestos nos muestra nueve grandes reformas que, a mi juicio, han sido fundamentales en su proceso de perfeccionamiento:

1824.- Establecimiento de fuentes impositivas para beneficio del México Independiente

1870.- La sustitución del Impuesto del Papel Sellado por el Impuesto del Timbre

1925.- La creación del Impuesto Sobre la Renta.

- 1929.- Elaboración de las primeras tarifas de impuestos al comercio exterior.
- 1939.- Se constituye el régimen de exenciones de impuestos para alentar la industrialización del país.
- 1947.- La creación de la cuota ad-valorem para ambos aranceles del comercio exterior.
- 1948.- El reemplazo del Impuesto del Timbre por el de Ingresos Mercantiles.
- 1948.- El establecimiento del Impuesto sobre Utilidades Excedentes.
- 1980.- La implantación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que sustituye al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, desapareciendo 16 leyes y 2 decretos.

Los antecedentes históricos del régimen federal de impuestos, muestran la creación de múltiples cargas tributarias, con preponderancia en los impuestos indirectos. La ausencia de una conciente aplicación de los gravámenes, generó una insana concurrencia fiscal. Esos factores determinaron que en 1925, se revisara el sistema, para lo cual se realizaron tres Convenciones Nacionales Fiscales, 1925, 1933, 1947; a pesar de que la estructura carecía de elementos dinámicos, se registró un avance significativo en materia fiscal.

Desde la implantación del Impuesto Sobre la Renta en 1925, hasta

nuestros días, este impuesto se ha significado como el impuesto de mayor importancia dentro del sistema, los cambios y las modificaciones que ha sufrido, han sido con el fin de hacerlo más accesible y comprensible tanto para el contribuyente, como para el recaudador.

El Impuesto sobre Utilidades Excedentes ha sido un factor de complementariedad del Impuesto Sobre la Renta, coadyuvando a que se tenga una repartición más justa y equitativa de la riqueza.

El Impuesto al Valor Agregado se implanta a partir del 1.º de enero de 1980, y su efecto reside en ser cobrado cada vez que se vende una mercancía. El contribuyente es el consumidor final y su tasa es ad-valorem; de acuerdo al valor del producto se fija el impuesto. Dentro del sistema, los impuestos indirectos se convierten en el gravamen central, y por lo mismo, un factor determinante dentro del presupuesto gubernamental.

Tanto en el Impuesto Sobre la Renta como en el Impuesto al Valor Agregado, las autoridades fiscales han logrado una evolución impositiva, la cual es acorde con el desarrollo del país.

- Los impuestos directos son los que el contribuyente paga directamente, no lo traslada; los indirectos, son los que paga el contribuyente al consumir, los paga indirectamente el comerciante y

el productor, y se trasladan al consumidor. La supresión de la estructura ceqular del Impuesto Sobre la Renta por otra que grava los ingresos globales de las personas físicas y morales, ha permitido constituir un gravamen y por ende un sistema impositivo más progresivo y más adecuado para instrumentar el fomento económico.

La aportación de las personas físicas es superior a la de las personas morales. Esto nos indica que hay muchos empleos y que se grava en forma eficiente el sueldo de los trabajadores; también nos dice que la plusvalía que obtienen las personas morales es poca (por lo menos la que manifiestan oficialmente), y que así no se puede lograr un desarrollo industrial, ni a un desempeño económico.

Los impuestos indirectos integran una parte sustancial de los ingresos; ésto es característico de los países en desarrollo. Estos impuestos son considerados como elementos dinámicos en la política impositiva de las naciones económicamente atrasadas.

En vista de lo inadecuado que resultaba el impuesto sobre ingresos mercantiles, por la piramidación que sufría en su aplicación, fue sustituido acertadamente por el I.V.A. Este gravamen con su tasa ad-valorem, ha ayudado a incrementar las recaudaciones federales y estatales.

El Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado son los pilares del sistema fiscal. La Federación tiene la necesidad de recaudar los mayores niveles posibles. Las modificaciones a los impuestos directos e indirectos, son con el único fin de hacer más accesible y equitativa la carga impositiva.

- Dentro de los ingresos que obtiene la Federación, los ingresos tributarios son los que hacen la casi totalidad de la aportación: los ingresos de capital son prácticamente nulos. A este respecto, considero que están mal clasificados y que deberían estar agrupados dentro de los ingresos por productos.

Las Convenciones Nacionales Fiscales efectuadas en los años de 1925, 1933 y 1947, se concentraron en el tratamiento de los siguientes puntos: simplificación y sustitución de algunos impuestos al consumo; creación de impuestos en base a los postulados de la universalidad, equidad, comodidad y economía en su recaudación, determinación del campo privativo de las diversas autoridades fiscales de la Nación y señalamiento de los impuestos correspondientes a la Federación a los Estados y a los Municipios.

La participación de ingresos que recibe el Distrito Federal, le es muy ventajosa con respecto a lo que recaudan los Estados, esto derivado del escaso desarrollo industrial de la mayoría de éstos.

La Ley de la Coordinación Fiscal es un intento para fortalecer los ingresos estatales y municipales, pero aún así existe una baja flexibilidad en los sistemas tributarios de los Estados y Municipios, dando por resultado su tradicional escasez de recursos.

Existe la necesidad de un desarrollo planificado por el sector central y las instituciones descentralizadas las cuales deben fomentar el crecimiento regional, para generar así sus propias fuentes de ingresos. Se deben difundir a lo largo de la República los servicios públicos más indispensables, como son la salud y la educación, de otro modo, seguirá existiendo un desequilibrio demográfico y económico.

La escasez de recursos en que se encuentran casi la totalidad de los municipios y la mayoría de los Estados, se deriva de su escaso desarrollo industrial. La concentración industrial se observa en el Distrito Federal, en el Estado de México, en Nuevo León y Jalisco. Es necesario que el Gobierno Central continúe creando infraestructura, necesaria para que la inversión privada lleve sus inversiones a la provincia; de otra forma no se podrá evitar la concentración de capital y de mano de obra en las grandes urbes.

Es indispensable que se fomenten corredores y parques industria

les en los diferentes Estados de la República.

- Una política impositiva sana, indica que los ingresos del Estado deben depender preferentemente del desarrollo económico de la Nación. Se debe buscar un mayor rendimiento en el Impuesto Sobre la Renta, a fin de permitir una menor incidencia de los impuestos indirectos o al consumo, pagados mayormente por aquellos sectores de la población que tienen ingresos bajos y medios, en los que repercute con mayor fuerza que en los sectores de ingresos altos.

El gasto público de la Federación ha sido un medio eficaz para evitar, hasta donde es posible, el desempleo.

Podemos asegurar que los egresos del Gobierno Federal se manifiestan sobre todo en obras de servicios públicos y sociales, presentando los rasgos característicos de una política de apoyo al desenvolvimiento económico.

A su vez, las exenciones impositivas, los certificados de devolución de impuestos, el aumento de impuesto a las importaciones, la exención a las exportaciones y las devaluaciones en cascada, son con el fin de fomentar el desarrollo industrial y asimismo el empleo.

El Gobierno Federal por medio de las exenciones busca el fomento de la industrialización del país. En cuanto al sistema de subsidios considero que los únicos que deben existir, son los autorizados sobre mercancías de consumo básico.

La utilización del arancel a la importación, ha sido fundamentalmente con el fin de reducir la entrada de productos extranjeros, y dar con ello un apoyo al desarrollo de la industria nacional.

Los impuestos al comercio exterior se vuelven más flexibles cuando un país devalúa su moneda, como en el caso de México. Los impuestos específicos eran inflexibles ante la variación de precios de las mercancías; era necesario un arancel que comprendiera las cuotas ad-valorem, proporcionando así una mayor flexibilidad al sistema.

Existe un número importante de estímulos que en algunos casos persiguen diversos objetivos y que no están asociados directamente al programa principal. Se introducen así múltiples distorsiones en su concesión; por ejemplo se otorgan reducciones en las tarifas a la importación, desalentando a la fabricación y uso de sustitutos nacionales. En lo personal no veo ninguna razón para que actividades como la producción de cerveza, cigarro y la industria automotriz gocen de exenciones, ya que son magníficos negocios, bien establecidos.

Los subsidios y transferencias son una de las principales causas del déficit público. Estos aumentaron de manera extraordinaria, pretendiendo impulsar el ritmo de Crecimiento de la economía. Los subsidios totales pasaron de representar el 7% del P.I.B. en 1977 al 15% en 1981; magnitud equivalente al déficit del sector público en ese año, pero sin la certeza de beneficiar a los menores ingresos.

- Los ingresos tributarios, excluyendo los generados por Petróleos Mexicanos, habían registrado un comportamiento relativamente dinámico en la primera parte de la década de los 70; ya que aumentaron de un 7.9% del P.I.B. en 1970 a un 10.6% en 1976. A partir de ese año se aminora el crecimiento en los ingresos, los cuales se aumentan en un 0.1% del Producto Interno Bruto en los seis años siguientes, hasta alcanzar un 10.7% en 1983.

Si el sistema impositivo crece a un mayor porcentaje que el Ingreso Nacional, será demasiado flexible y desalentara la inversión y el empleo, provocando la evasión. Por otra parte, si no crece en forma proporcionada será un sistema inflexible, y no se tendrán los suficientes ingresos, provocando con ello la falta de egresos y de inversiones.

Los estudiosos de esta materia no proponen un porcentaje de crecimiento el cual se puede considerar como ideal, sin embargo, en

los países desarrollados la presión tributaria es bastante más alto que el de los países subdesarrollados. En este aspecto considero que en México se debe elevar un poco más el porcentaje de la recaudación.

- En materia de ingresos el Gobierno Federal debe mantener, por lo menos, un crecimiento similar al alcanzado en 1983. Para lograr este objetivo se debe aumentar la recaudación sin imponer nuevos gravámenes ni elevar las tasas existentes, sino a través de un programa permanente de control de evasión y la elusión fiscal; así como mejorar sistemas de recaudación tributaria.

Al no proponer incremento a los impuestos se pretende evitar impactos negativos en la recuperación y, asimismo, contribuir a fortalecer el poder adquisitivo de las mayorías.

Se sugiere un nuevo ajuste a la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas, a fin de proteger el ingreso real de los contribuyentes, y en especial los de menores ingresos; ya que son los que soportan, en gran medida, el costo social generado por la crisis. Incrementar los ingresos es por tanto, además de un objetivo económico, un imperativo político y social.

B I B L I O G R A F I A

CONSTITUCIONES

México a través de sus Constituciones. Tomo I, II y III. Ed.

Talleres Gráficos de la Nación, México 1967.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa S.A. , México 1982.

CODIGOS

Código Fiscal de la Federación. Ed. Porrúa S.A. México 1980.

Código Fiscal de la Federación. Ed. Porrúa S.A. México 1982.

LEYES

Ley del Impuesto Sobre la Renta 1979. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1979.

Ley del Impuesto Sobre la Renta 1980. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1980.

Ley del Impuesto al Valor Agregado 1980. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1979.

Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1962. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. México 1962.

OBRAS CONSULTADAS

Aguilar Jorge I. Exégesis de la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Ed. U.N.A.M. México 1947.

Aguilar Gustavo. Los Presupuestos Mexicanos desde los Tiempos de la Colonia hasta Nuestros Días. Ed. U.N.A.M., México 1948.

Ahumada Guillermo. Tratado de Finanzas Públicas, Ed. Assandri. Argentina 1948.

Canan Edwin, Repaso a la Teoría Económica, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1946.

Confederación de Cámaras de Comercio. Tratado de Comercio entre México-Estados Unidos, México 1943.

De la Torre Villas Ernesto, González Navarro Moisés, Stanley Roos. Historia Documental de México; Tomo II. Ed. U.N.A.M. México 1964.

Dillard Dudley, La Teoría Económica de John Mavnard Keynes Ed. Aguilar, S.A. Madrid 1952.

Enciclopedia de las Ciencias Sociales. Décima Edición, Nueva

York. 1953.

Flores Zavala Ernesto, Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. U.N.A.M., México 1951.

Gomard René, Historia de las Doctrinas Económicas. Ed. Aguilar S.A. , Madrid 1951.

Hansen Alvin H. Teoría Monetaria y Política Fiscal. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1954.

Hicks Ursula K., Las Finanzas Públicas Inglesas, su Estructura y Desarrollo, 1880-1952, Ed. Universidad de Oxford, Londres 1954.

Hicks Ursula K., Hacienda Pública, Ed. Aguilar S.A. Madrid 1950.

Macedo Pablo, Tres Monografías: La Evolución Mercantil; Comunicaciones y Obras Públicas; La Hacienda Pública , Ed. Ballester y Cía Sucesores, México 1905.

Manuel de Organización del Gobierno Federal, Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1982.

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina. La Po-

lítica Tributaria y el Desarrollo Económico en Centro América.
Guatemala 1957.

Naciones Unidas, Impuestos y Política Fiscal en los Países Desarrollados, Nueva York 1954.

Naciones Unidas, Impuestos y Política Fiscal en los Países Subdesarrollados, Nueva York 1974.

Pani Alberto J., La Política Hacendaria y la Revolución. Ed. Cultura, México 1926.

Reyes Heróles Jesús. El Liberalismo Mexicano: Tomo I, Los Orígenes. Ed. Cultura, México 1957.

Ricardo David, Principio de Economía Política y Tributaria. Ed. Claridad, Buenos Aires, 1941.

Romero Kolbeck, Urquidí Gustavo, L. Víctor, et.al., La Exención Fiscal en el Distrito Federal como Instrumento de Atracción de Industrias. Ed. Talleres Gráficos de la Nación México 1952.

Rosas Figueroa A., Santillán López R., Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México, Ed. U.N.A.M. México 1966.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección del Impuesto Sobre la Renta; Copilación de Impuestos Sobre la Renta, México 1953.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal. Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México 1947.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México 1947.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Ed. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México 1947.

Somers Harold M., Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1952.

Smith Adam, Riqueza de las Naciones, libro V., Ed. Bosh Barcelona 1954.

Urquidí Víctor L. Ortiz Mena Raúl, et. al. El Desarrollo Económico de México y su Capacidad para Absorber Capital del Exterior Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1953.

REVISTAS

El Trimestre Económico, Vol. VII. Nuestra Política Tributaria de 1869 a 1911. art. Servin G. Armando, México 1941.

El Trimestre Económico, Vol. XXIV. Flexibilidad Presupuestaria art. de Matus Romo Carlos. México 1957.

Investigación Económica. Primer Trimestre; Núm 1 Vol. XVII. La Política Fiscal y la Distribución del Ingreso, art. de Navarrete Ifigenia M., México 1957.