

23
lej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN".**

**LA REPERCUSION DE LA FORMULACION DE
POLITICAS EN LA AGENDA DE LA
ADMINISTRACION TRIBUTARIA DEL DISTRITO
FEDERAL.**

**"EL CASO DEL IMPUESTO SOBRE
TENENCIA O USO DE VEHICULOS"**

**TRABAJO DE INVESTIGACION
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
BAJO LA OPCION DE SEMINARIO
TALLER EXTRACURRICULAR EN
ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS
PARA ASUNTOS DE GOBIERNO**

**P R E S E N T A :
CARLOS GUADALUPE GONZALEZ GARIBAY**



STA. CRUZ ACATLAN.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MI PADRE POR SU PERSEVERANCIA, POR SU FE EN MI Y
POR SU GRAN VALOR HACIA LA VIDA.**

**A MI MADRE POR SU ENTEREZA, SU FORTALEZA,
CONSEJOS Y ENTREGA PARA EL DESARROLLO DE SUS
HIJOS.**

**A CLAUDIA Y SEBASTIAN QUE CON AMOR, PACIENCIA
Y TERNURA, ME IMPULSARON A CONTINUAR EN LA
CULMINACION DE ESTE TRABAJO.**

**A ESTELA CON CARIÑO Y AGRADECIMIENTO, Y
POR AQUELLAS GRANDES CHARLAS QUE HEMOS
TENIDO Y DISFRUTADO**

A JOSE LUIS Y ROXANA CON TODO MI AFECTO.

**A ARTURO CON CARIÑO DEDICO ESTE ESFUERZO
QUE EN OTRAS CIRCUNSTANCIAS EL HUBIESE
PODIDO LOGRARLO.**

**A MIS SUEGROS POR SU COMPRENSION
Y PALABRAS DE ALIENTO.**

**MI RECONOCIMIENTO Y ESPECIAL AGRADECIMIENTO,
A MI ASESORA DE TESIS, MAESTRA ARACELI PARRA
TOLEDO Y A LOS MAESTROS DEL SEMINARIO TALLER,
POR SU DEDICACION Y ENTUSIASTA PARTICIPACION.**

**LIC. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA.
LIC. MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ.
LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ.
LIC. JOSE ALBINO HERNANDEZ ESCOBEDO.**

CONTENIDO

INTRODUCCION

Pag. 5

CAPITULO 1 MARCO CONCEPTUAL

- | | |
|---|----------------|
| 1.1 El Estado en la Participación de la Distribución - del Ingreso y la Riqueza. | Pag. 7 |
| 1.2 Las Tareas del Estado en la Concepción - Librecambista de la Política Económica. | Pag. 9 |
| 1.3 Función y Estructura del Gobierno. | Pag. 10 |
| 1.4 Administración Pública. | Pag. 11 |
| 1.5 El Estado y la Captación de Ingresos. | Pag. 12 |
| 1.6 La Potestad Tributaria. | Pag. 13 |
| 1.7 Método para la Determinación del Tributo a Pagar. | Pag. 14 |
| 1.8 El Sistema Fiscal Mexicano. | Pag. 15 |
| 1.9 La Agenda Pública y la Administración Tributaria. | Pag. 18 |
| 1.10 Las Políticas Públicas como Toma de Decisiones para Incrementar la Recaudación del Impuesto - sobre Tenencia o Uso de Vehículos. | Pag. 21 |

CAPITULO 2 EL IMPUESTO SOBRE TENENCIA EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA (ETAPAS DE FORMULACION E IMPLEMENTACION).

- | | | |
|------------|---|----------------|
| 2.1 | Concepto de Administración Tributaria. | Pag. 34 |
| 2.2 | El Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos (I.S.T.U.V.) sus Características y - Aspectos Generales. | Pag. 36 |
| 2.3 | Clasificación de los Impuestos y Conceptualización del I.S.T.U.V. | Pag. 38 |
| 2.4 | Elementos del Impuesto y la Forma de Determinarse (Etapa de Implementación). | Pag. 47 |
| 2.5 | Las Brechas en las Etapas de Formulación e - Implementación de Políticas Públicas. | Pag. 67 |

**CAPITULO 3 LA DEFINICION DE UNA POLITICA PUBLICA PARA RESOLVER
INIQUIDADES (ETAPA DE EVALUACION).**

3.1 La Equidad Tributaria. Pag. 69

3.2 Capacidad de Pago: Equidad Horizontal, Equidad Vertical. Pag. 70

3.3 Desarrollo del Caso de los Vehículos Modelos 1995 y el Problema de Iniquidad en el Criterio de Cobro - del Impuesto. Pag. 71

CONCLUSIONES Pag. 79

BIBLIOGRAFIA Pag. 86

INTRODUCCION

Este trabajo es un estudio sobre la Política emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relacionada con la fijación de tarifas para el pago del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Aborda uno de los principales problemas: la iniquidad en la determinación del Impuesto a pagar para los vehículos de año modelo 1995.

El objetivo es analizar por una parte la incidencia de la formulación de políticas tendientes a elevar la captación de recursos y por otra las políticas que en la etapa de implementación resultan ser contrarias a elevar la recaudación precisando los factores que permitan diagnosticar el problema y encontrar vías de mejora para eficientar la captación de ingresos. Una política mal formulada llevada a la implementación, necesariamente tendrá consecuencias de una u otra forma, en este caso la recaudación del Impuesto se reprime debido a resistencias del contribuyente a pagar, ya que se inconforma o evade la Obligación Fiscal. En este sentido el Gobierno Federal sufre las consecuencias de no solucionar un problema con oportunidad.

Todo Fisco anhela encontrar sistemas o métodos de determinación del tributo a pagar que rinda el máximo de recaudación, que sean limpios, sencillos, económicos y cómodos en su aplicación, olvidando que el método por sí solo, no garantiza éxito en la recaudación, sobre todo cuando existe ambigüedad en la interpretación del mismo, requiriendo inclusive el propio personal hacendario amplios conocimientos no solo teóricos y prácticos sobre la materia, sino también de la realidad en que se desenvuelve el Contribuyente. Para ello el Fisco requiere pensarlo bien, lo cual no es sencillo, ni fácil, y supone meses de espera para observar los resultados, ante los cuales las más de las veces tiene que rectificar o formular una Política Pública para resolver el problema generado por el método mal formulado que causa recursos de inconformidad y en su caso amparos para no pagar lo que determina el cálculo de dicho método.

La metodología del trabajo tiene un enfoque teórico, que parte inicialmente del análisis de categorías básicas tales como la de Estado y su relación con la Política Económica, Gobierno y Administración Pública, y por supuesto el marco Jurídico que otorga la posibilidad de cumplir a esta última de captar los ingresos por la vía de los tributos, es decir la Potestad Tributaria que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo se enriquece este trabajo con la Teoría de Políticas Públicas relacionado con asuntos de " Interés Público " debido a que está considerado como un problema que debe de ser agendado por el Gobierno para su solución. Aquí, sin embargo, no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa, no todos logran formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del Gobierno

En el primer capítulo del presente trabajo se explica además, lo que significa para los teóricos el proceso de las Políticas Públicas relacionado con las características, requerimientos y normas que en torno al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos establece su propia Ley, obligando a instrumentar esquemas de atención y cobros específicos para mejorar la recaudación del Impuesto, detectando en la etapa de implementación del cobro del mismo, la inequidad en los criterios para calcular el tributo en vehículos de año modelo 1995 y posteriores.

En el segundo capítulo se aborda el tema de Administración Tributaria íntimamente relacionado con los contribuyentes de este Impuesto por lo que se procura explicar porqué pretende maximizar el cumplimiento voluntario de esta Obligación Fiscal. Se tocan las características y aspectos generales del gravamen en comento, y su clasificación jurídica, es decir, dentro de los Ingresos Públicos se encuentran los Ingresos Tributarios y No Tributarios: en los primeros están clasificados los Impuestos de la cual se desprende una nueva clasificación que tiene que ver con su incidencia, con el hecho generador y padrón y con la capacidad contributiva. Este capítulo también aborda la forma en que se calcula este tributo apeándose a la normatividad vigente, que es la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, esquematizando la conceptualización del mismo y considerando la forma tan sui-generis como está diseñado se vincula al análisis práctico de la Ley con un análisis doctrinal, con el afán de lograr un conocimiento pleno del mismo, que facilite tratar los aspectos relacionados con su Administración, desarrollando ejemplos de su cálculo para mejor comprensión del lector de este trabajo. Al final de este capítulo se observan las brechas que existen entre las Etapas de Formulación e Implementación de una Política Fiscal que desde el punto de vista de Moisés Naim, existen diferencias importantes para que los objetivos originales en muchos casos, distorsionen los resultados esperados de dicha Política.

El tercero y último capítulo, analiza la equidad tributaria y desarrolla el caso de los vehículos de año modelo 1995 y el problema de inequidad (injusticia) en el criterio de cobro del Impuesto y se presenta una propuesta de solución para emitir una Política Pública que resuelva la distorsión fiscal de la fijación de tarifas para el pago del gravamen de los vehículos del modelo antes citado.

CAPITULO 1 MARCO CONCEPTUAL

1.1 El Estado en la Participación de la Distribución del Ingreso y la Riqueza.

Para comprender porqué al Estado le corresponde la Rectoría del Desarrollo Nacional, desde el punto de vista integral, debemos de remitirnos en primera instancia, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ésta, se determina la fundamentación de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del Ingreso y la Riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege dicha Constitución.¹

Para ello el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los Sectores Social y Privado.²

Antes de continuar, creo conveniente ver la definición de Estado; este concepto se puede considerar dentro de las categorías de máximo nivel de atención, tanto en la Ciencia Política como en la Administración Pública.

El Estado en sí, contiene elementos tales como: Espacio Concreto, Tiempo Determinado, Grupo Humano, Conjunto de Leyes, etc. Por tanto, el Estado es una asimilación dialéctica de todos esos elementos lo que significa que no es ninguno de ellos en particular, ni todos a la vez, aunque incluya a todos los elementos antes señalados. El Estado es la síntesis que forman el Territorio, el Pueblo y el Gobierno, en el marco del Derecho y la Cultura.³

El papel del Estado depende de las ideas y condiciones imperantes, en un determinado espacio y tiempo. Es por esta razón que se puede deducir que, no obstante su carácter estático, sufre una constante evolución en un proceso histórico dado.

El caso del Estado Mexicano nos presenta características únicas, dependientes de todo el proceso Histórico que se ha vivido. Ubicándonos en la época moderna se puede decir que México ha experimentado vanas facetas entre las que se

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25, Vigésima Primera Edición, Ed. Delma, México, 1995, p 17

² Ibid, artículo 28, p 32

³ GONZALEZ Pedrero, Enrique, La Reforma del Estado, Nexos No. 146, Febrero 1990, pp. 45-52.

pueden señalar: Estado Promotor, Estado Empresario, Estado Paternalista, Estado de Bienestar y Estado Neoliberal.

Desarrollar cada uno de estos apartados, requiere de un análisis histórico más detallado que es motivo de otras investigaciones. Por tanto conviene para fines de la presente investigación centrarnos en el concepto de Estado.

Apoiado en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio, complementare la definición de Estado Moderno, con la conceptualización de la relación Estado-Economía.

El Estado Moderno no es un concepto universal sino que sirve solamente para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII y hasta fines del XIX. En este sentido, el Estado Moderno Europeo aparece como una forma de organización del poder históricamente determinada y, en cuanto tal, caracterizada por una filiación que la hace peculiar y diferente de otras formas también históricamente determinadas y en su interior, homogéneas de organizaciones del poder.

El elemento central de tales diferenciaciones consiste en la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas. De este proceso, basado a su vez en la afirmación concomitante del principio de la territorialidad, de la obligación política, y en la progresiva adquisición de la impersonalidad del mando político; a través de la evolución del concepto de officium, surgen los rasgos esenciales de una nueva forma de organización política: el Estado Moderno.⁴

Ahora bien en la relación de Estado-Economía, la Política Económica del Estado, interviene directamente no sólo mediante medidas proteccionistas, en la confrontación con el capital monopolista, o incluso con maniobras monetarias de la banca central, y progresivamente con la creación de condiciones infraestructurales favorables a la valorización del capital industrial.⁵

Conforme a lo expuesto, la teoría de la Política Económica comprende el análisis de elementos fundamentales que son comunes a los instrumentos parciales de la acción de los Gobiernos: Política Fiscal y Monetaria; Política de Balanza de Pagos; Política de Desarrollo cuyo conocimiento es indispensable para interpretar debidamente, la interrelación que existe entre las distintas herramientas de la Política Económica, ésta última definida como la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos.⁶

⁴ BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, México 1988, p. 626.

⁵ Ibid. p. 542.

⁶ HERSCHEL J. Federico, Política Económica. Ed. Siglo XXI, México 1982, pp. 9-11.

Los objetivos básicos según varios autores se presentan a continuación:

- 1) Desarrollo Económico
- 2) Eficaz asignación de recursos
- 3) Estabilidad
- 4) Mantenimiento de la libertad económica
- 5) Redistribución del ingreso

Este último punto, es de gran utilidad a la investigación de este capítulo.

Dado que el problema generalmente denominado Distribución del Ingreso y de la Riqueza, tiene un significado en los países de América Latina bastante distinto al de los países desarrollados. En éstos, el problema consiste en la búsqueda de una mayor justicia, de un mayor bienestar o, tal vez, expresado en forma más cruda, de una mayor participación dentro de la sociedad de consumo. La desigual distribución en los países de Latinoamérica del Ingreso significa Enfermedad, Muerte Prematura, Analfabetismo, Hacinamiento y Desnutrición.⁷

1.2 Las Tareas del Estado en Concepción Libremercantista de la Política Económica.

La concepción libremercantista de la Política Económica permite definir de una vez las tareas del Estado. La organización de la producción y la distribución de los bienes se deben de dejar al mercado libre: la tarea del Estado es sólo la de garantizar, asegurando el respeto de los contratos y tutelando la competencia; que el mercado funcione efectivamente en el modo considerado por el análisis teórico.

El Estado debe de desarrollar una actividad económica fuera del mercado; se trata de la actividad dirigida a la satisfacción de las necesidades sociales o colectivas, es decir aquellas necesidades que no pueden expresarse a través de demandas individuales en el mercado, como la Necesidad de la Defensa, de la Administración de la Justicia, de la Educación Elemental, etc. La adquisición de los bienes y servicios necesarios para desarrollar esta actividad, se debe financiar a través de la Imposición Fiscal.

El principio sancionado por la Constitución Inglesa varios siglos antes, por el cual, la Imposición Fiscal no debe superar las necesidades del Estado, y los gastos

⁷ Ibid. pp. 24-28.

públicos no deben superar las entradas fiscales (el principio de la Paridad en el Balance).

La cobranza fiscal es un sacrificio de riqueza que se podría destinar al desarrollo económico.

Ésta, por lo tanto, debe mantenerse al mínimo nivel posible. Se desarrolla una nueva disciplina, la Ciencia de las Finanzas para el estudio de los efectos de los Impuestos, y de los criterios de elección de los tipos de Impuestos y de las alícuotas.*

Para mejor comprensión y para reafirmar lo antes señalado, la Dirección LibreCambista se desarrolla en dos distintas orientaciones.

1) Conservadora, según la cual no puede ni debe justificar una política de redistribución de las rentas, dado que no es posible comparar el mayor bienestar que obtiene el pobre, como consecuencia de la medida de redistribución de las rentas con el menor bienestar que se le impone al rico, y el sistema económico debe premiar al empresario capaz: una imposición fiscal fuertemente progresiva impediría al sistema de libre mercado, dar sus frutos.

2) Reformista, que afirma por el contrario, la validez de una política de redistribución de las rentas capaz de llevar a un bienestar social más elevado.

Algunos economistas de esta segunda orientación afirman que el criterio del máximo beneficio y por lo tanto el de la libre iniciativa en el mercado, pueden conducir a un empleo racional de los recursos sólo cuando no existen Economías o Deseconomías Externas, es decir, cuando todas las ventajas que toda posible inversión significa para la sociedad se traducen en rendimiento, y todas las desventajas en costos para la empresa que debe realizar la inversión.

1.3 Función y Estructura del Gobierno.

Debido a que en ninguna sociedad se produce alguna adaptación espontánea y automática a las normas en que se funda el desenvolvimiento regular y ordenado de las relaciones sociales, en toda comunidad política, existe un órgano que tiene como tarea la de imponer reglas de conducta y tomar decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. Este órgano es el Gobierno, entendido como poder relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la función específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos.*

La supremacía del Gobierno sobre los demás centros que operan en el seno de la Sociedad, está garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza. Aunque el liberalismo, la democracia y el socialismo contribuyeron a ampliar la

* BOBBIO, Norberto, Op cit., pp.1258-1269.

* Ibid. pp.743-744.

base social del poder, y dieron principio en consecuencia, a un proceso de humanización de la vida política, el ejército, la policía, las prisiones, etc., constituyen todavía el fundamento último en que descansa el poder de Gobierno.

Ahora bien, si la existencia de un gobierno central que detenta el monopolio de la fuerza es, indudablemente un aspecto típico del Estado Moderno y representa por lo tanto, el punto de llegada de una larga y compleja Evolución Histórica, el uso de la fuerza ha sido siempre el medio específico que han tenido las autoridades del Gobierno a su disposición, para garantizar la supremacía de su poder.

En este orden de ideas, el concepto de Gobierno en relación con las funciones del Estado, y en relación con la doctrina de la división de los poderes, sabemos que el Gobierno coincide con el Poder Ejecutivo o mejor dicho con los órganos de la cúspide de ese poder, es decir: con exclusión de todo el aparato de funcionarios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del Gobierno, y por lo tanto de la Administración Pública.

De lo anterior, se deduce también que los Organos Legislativos y Judiciales no forman parte directamente de los Organos de Gobierno, a pesar de que éstos últimos ejercen su poder dentro de una competencia amplia y directa.

En el Estado Moderno, el Gobierno se compone normalmente del Jefe del Estado (Monarca o Presidente de la República) y del Consejo de Ministros, dirigidos por el Jefe del Gobierno, en las Repúblicas Presidenciales el Jefe del Estado es la figura del Gobierno, y en las Repúblicas Parlamentarias la figura es la del Primer Ministro.

1.4 Administración Pública.

Con el término Administración Pública se intenta designar en un sentido amplio, el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución, de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común, en una colectividad o en un ordenamiento estatal.¹⁹

Corresponde a la Administración Pública atender los intereses comunes de la Sociedad. Se puede decir que la Administración Pública es quien distribuye y ejerce la autoridad política para satisfacer las demandas prioritarias que surgen del ambiente.

También es quien sabe ordenar los procesos y las Instituciones del Gobierno. Asimismo, es la que marca la pauta en las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados. Y, puede dar o no, flexibilidad a la autoridad y libertad de los gobernados.

¹⁹ Ibid.p.13.

La Administración Pública basa sus acciones en el Derecho Público, y cualquier aplicación de éste se considera un acto de Administración. Por otra parte, el mismo marco jurídico otorga la posibilidad de elección de los medios, para cumplir con los fines que se hayan planeado.

1.5 El Estado y la Captación de Ingresos.

Existen tres figuras jurídicas tributarias que recogen la doctrina y las legislaciones de la inmensa mayoría de los países Europeos, Sudamericanos y Norteamericanos. Estas figuras son: el Impuesto, la Tasa o Taxa como se denomina en Europa y Sudamérica, y que en México se conoce como Derechos.

De las tres figuras tributarias, el impuesto sigue siendo, hoy en día, la principal fuente de ingresos para los fines no comunitarios y, por tanto, el tributo más estudiado por la doctrina.

Dada la importancia de los Impuestos, vemos en la legislación lo siguiente:

La Constitución expresa en su Artículo 31, Fracción IV, que es obligación de los mexicanos contribuir al Gasto Público, así de la Federación, como de los Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.

En el Artículo 65, Fracción II, y Artículo 73, Fracción VII, la misma Constitución establece que durante el período ordinario de sesiones, el Congreso de la Unión deberá discutir y aprobar las contribuciones que basten para cubrir el presupuesto.

Por lo tanto se concluye, que constitucionalmente no puede haber tributo sin Ley formalmente Legislativa que lo exija, salvo los casos de Decreto-Ley y Decreto-Delegado.¹¹

Por otro lado la Constitución establece en el Artículo 74, Fracción IV, que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos. De esta norma se concluye que la vigencia Constitucional de La Ley Fiscal es de un año.¹²

¹¹ MARGAIN Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Ed. Universitaria Potosina, S.L.P., México 1981.p.45-49.

¹² "Vigencia de la ley de Presupuestos de Ingresos y Egresos. Las Leyes de Ingresos, lo mismo que la de Egresos, tiene un período tipo de vigencia, un año fiscal; de modo que comienzan a regir en determinado día, como se deduce de la naturaleza de los presupuestos, que deben formularse anualmente." Página 2276 del tomo LXX del Semanario Judicial de la Federación. Autor: Córdoba Mariano y Comg.

El Impuesto por lo tanto, se define como la cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al Contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos.¹³

1.6 La Potestad Tributaria.

La Potestad Tributaria del Estado es el Poder Jurídico del Estado para establecer las condiciones forzadas, recaudatorias y destinarias al gasto público.

El Poder Tributario es exclusivo del Estado y éste lo ejerce, en primer lugar, a través del Poder Legislativo, pues en observancia del principio de legalidad este Poder expide las leyes que establecen los tributos y que deben contener los elementos esenciales de los mismos; asimismo a través del Poder Ejecutivo, pues éste debe aplicar la Ley Tributaria y proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento y en ocasiones, cuando está facultado por la Ley, debe de dirimir las controversias entre la administración y el gobernado que surgen con motivo de la aplicación de la Ley Impositiva.

De igual forma a través del Poder Judicial, cuando éste dirime las controversias entre la Administración y el gobernado, o entre el Poder Legislativo y el gobernado sobre la legalidad, o la constitucionalidad de la actuación de dichos poderes.¹⁴

Por lo tanto, la Potestad Tributaria del Estado comprende tres funciones: Normativa, Administrativa y Jurisdiccional, para cuyo Ejercicio el Estado tiene las siguientes facultades;

- Legislación
- Reglamentación
- Aplicación
- Jurisdicción
- Ejecución

que ejercen los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial según la competencia que les confieren las Leyes.

¹³ MARGAIN Manautou, Emilio, Op. cit., p. 73.

¹⁴ RODRIGUEZ Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, 2a. Ed., Colección Textos Jurídicos Universitarios, pp. 6-8.

1.7 Método para la Determinación del Tributo a Pagar.

Toda Ley Tributaria debe de consignar el método o sistema conforme al cual el contribuyente o el fisco, o mediante el acuerdo de ambos, se determina el crédito a pagar.

Es importante determinar cuál es el tributo más adecuado para gravar una fuente económica y en qué medida y extensión debe hacerse, también lo es el de lograr incorporar dentro de la Ley el método más adecuado para la determinación del crédito a pagar, atendiendo a la naturaleza del gravamen y la fuente del mismo, así como poner a disposición de las autoridades hacendarias los métodos que deberán emplearse para precisar si se ha pagado correctamente el crédito fiscal.

Como se ha comentado anteriormente existen tres clases de tributos: el Impuesto, la Tasa o Derecho, y la Contribución Especial. Dentro de cada una de estas figuras hay distintas especies, el legislador sabe que es importante el papel que tendrá al elegir el método para la determinación del crédito a pagar, mismo que se incorporará a la Ley.

Todo Fisco anhela encontrar sistemas o métodos de determinación del tributo a pagar que, entre otras cosas, rinda el máximo de recaudación, sean limpios, sencillos, económicos y cómodos en su aplicación; pero se olvida que el método, por sí solo, no garantiza éxito en la recaudación, sobre todo cuando se implanta para verificar el pago correcto de los créditos, ya que requieren en el funcionario o personal hacendario, amplios conocimientos no sólo teóricos y prácticos sobre la materia, sino también de la realidad en que se desenvuelve el Contribuyente. Para ello el Fisco requiere pensarlo bien, lo cual no es sencillo ni fácil, y supone meses de espera para observar los resultados, ante los cuales las más de las veces tiene que rectificar el procedimiento. Se ha demostrado y con razón, que el Fisco muestra incapacidad para controlar al Contribuyente, y ante la necesidad de mayores recursos e imposibilitado de superar dicha incapacidad, opta por crear nuevos tributos o elevar los existentes.

Para estos casos el autor del estudio al Derecho Tributario, Emilio Margáin Manautou, nos dice que habría que sentar dos reglas para evitar problemas y zozobras en el Contribuyente:

Primera regla: La determinación del Crédito Fiscal no origina el nacimiento de la Obligación Tributaria, pues esta nace en el momento en que se realizan las situaciones o circunstancias que la Ley señala como hecho generador del Crédito Fiscal; la determinación del crédito, mediante la aplicación del método adoptado por la Ley, es un acto posterior al nacimiento de la Obligación Tributaria.

Segunda Regla: Las normas para la determinación del Crédito Fiscal y las bases para su liquidación deben estar incorporadas en la Ley y no en el Reglamento. Es frecuente observar que la determinación del Impuesto a pagar se hará en los términos de la Ley o del Reglamento; o bien, la Ley simplemente enuncia el método y deja al Reglamento las bases conforme a las cuales se liquidará el crédito, lo que produce incertidumbre y deja al Contribuyente en manos de la Administración Pública.¹⁵

Como es conocido el pago de un tributo, principalmente del impuesto, no es efectuado con alegría o satisfacción por parte del obligado, pues éste lo considera un mal necesario, por lo tanto el Legislador debe de conocer el grado de educación legal, cívica y moral que en materia tributaria guardan el Contribuyente y el Fisco.

El método que corresponda al causante aplicar, para garantizar el rendimiento que de él se espera, debe de satisfacer los requisitos siguientes:

- a) Sencillez
- b) Economía
- c) Comodidad
- d) Limpieza

El método será sencillo cuando el propio Contribuyente lo entiende e inclusive lo pueda aplicar; será económico cuando no se obligue al causante a erogar honorarios elevados para su atención; cómodo si evita molestias innecesarias e inútiles, y limpio cuando evita el contubernio entre obligado y personal hacendario. Si para la determinación del Impuesto a pagar se requiere un contacto constante entre el Causante y el Fisco el método corre peligro.

En el segundo capítulo de la presente investigación se presentará el método de aplicación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, por lo que no es necesario comentarlo en este apartado.

1.8 El Sistema Fiscal Mexicano.

Hemos comentado en otros apartados de este trabajo, que los sistemas impositivos proporcionan al Estado a través de la recaudación, las fuentes suficientes para sufragar el gasto público. La recaudación es a su vez producto de la actividad que lleva a cabo el Estado en la imposición, administración y recolección de los gravámenes. Para reafirmar lo antes expuesto en cuanto a la

¹⁵ MARGAIN Manautou, Emilio. Op cit. pp. 321-331.

definición de Estado, a la luz del sistema de Gobierno Mexicano, lo debemos de entender como un ente compuesto por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. La Federación es a su vez el Poder Ejecutivo, que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo la tarea impositiva; por su parte son Entidades los Estados que forman parte del Pacto Federal y que, por medio de sus Tesoreros o Entes Financieros, se encargan de regular y administrar los tributos locales. Finalmente los Municipios dentro de su circunscripción territorial, efectúan por medio de los ayuntamientos, la función hacendaria.

Tanto para la Federación como para las Entidades Federativas y los Municipios, el concepto de recaudación y disposición de los ingresos que se obtienen por medio de los procedimientos fiscales es de vital importancia, ya que en mucho de esto depende el desarrollo de la región. La imposición, fiscalización y recaudación de los tributos ha sido y será un tema de controversia entre las distintas instancias de Gobierno, ya que cada una de las señaladas pretende actuar con plena libertad con el fin de lograr el desarrollo regional. Precisamente son estas controversias y los constantes ajustes en las facultades impositivas entre cada una de estas instancias de Gobierno, lo que ha marcado la evolución del Sistema Fiscal Mexicano.

El Estado posee diferentes renglones financieros que propician la generación de ingresos y, uno de ellos es el de los recursos tributarios, mismos que en el Sistema Fiscal Mexicano se divide en: Contribuciones y Aprovechamientos. Las Contribuciones a su vez se componen de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.¹⁶

Otra definición de Impuesto, es la que señala el Código Fiscal de la Federación.¹⁷ Y debemos entenderlo como todo aquello que a través de los procesos impositivos se exige por la generación de un ingreso.

Las Contribuciones se clasifican en Fiscales y Parafiscales. Son Fiscales cuando la recaudación que se obtiene se destina en forma indistinta para sufragar el

¹⁶ Código Fiscal de la Federación, Artículo 4o. 1er párrafo que a su letra señala: "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".

¹⁷ Ibid. Artículo 2o., 1a. parte indica: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos...".

¹⁸ El Código Fiscal de la Federación en su Artículo 2o., fracción I, a su letra indica que: "Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas....".

gasto público. Las parafiscales se administran para resolver las necesidades individuales de los organismos que tienen a su cargo la función de bienestar social.¹⁹

La evolución del Sistema Fiscal no es tema de esta investigación, sin embargo, podemos decir que, el antecedente fiscal viene de los orígenes de la alcabala, en donde se encuentra la presencia activa de los Estados y de los Municipios, del Sistema Cedula que fue el primer reto importante del centralismo impositivo por parte de la federación, el sistema de globalización y el de integración así como el antecedente inmediato al que se encuentra en vigor, me refiero al procedimiento de base ampliada, que se refiere al procedimiento que toma en cuenta a la inflación tanto para el efecto de pago como para la deducción de conceptos que los Contribuyentes consideraban al determinar su base gravable.

En los últimos 20 años las autoridades fiscales han tratado de evolucionar el Sistema Tributario, actualizando las disposiciones fiscales así como creando políticas impositivas de acuerdo a las necesidades del País. Estas reformas, si bien han ocasionado un mejor ambiente en la administración y recaudación de los gravámenes, también han propiciado un desconcierto en los Contribuyentes, pues no terminan de asimilar o cumplir con unas reglas cuando éstas son modificadas o incluso anuladas.

La constante modificación fiscal ha provocado, además del desconcierto, un incumplimiento generalizado por la falta de adaptabilidad inmediata y asimilación. La autoridad ha llevado a cabo múltiples Reformas Legislativas, olvidando la capacitación. En este sentido, en el Código Fiscal de la Federación se definieron políticas importantes en cuanto a la evasión²⁰ y elusión²¹ fiscal, al tiempo que se creó la actualización de la base gravable cuando no se paga el impuesto dentro de los términos establecidos en las disposiciones legales. Finalmente se introdujeron conceptos legales para regular la inflación en el ámbito tributario. El efecto de la inflación propició ajustes en las tasas y tarifas, en el ánimo de hacer atractiva la recaudación para los fines del Gobierno.

¹⁹ BETTINGER, Herbert, El Sistema Fiscal Mexicano, Capítulo IX, México a la hora del cambio. Rubio, Luis y Coags. Ed. Cal y Arena.

²⁰ La evasión fiscal es el enfrentamiento del sujeto pasivo a los supuestos normativos que se establecen en la ley y que al mismo tiempo, se encuentran tipificados en las normas penales. Herbert Bettinger Barrios "El ámbito penal fiscal", en Revista Análisis Fiscal, Ediciones Fiscales de México, Año 2, Núm. 19, Julio 1990, p.5.

²¹ "La elusión fiscal, se puede definir como aquella búsqueda de la mejor alternativa que dentro de la ley puede ser utilizada por el contribuyente, con la intención de minimizar la carga tributaria, es decir por lo que se pretende pagar es un impuesto justo, evitando con ello cubrir una erogación superior a la que corresponde". Ibid.

1.9 La Agenda Pública y la Administración Tributaria.

Para abordar este punto, creo en primera instancia necesario, considerar la forma en que se define el problema a resolver con que se enfrenta la Administración Pública.

Joan Subirats nos comenta en este sentido, que los factores considerados son inconsistentes entre sí, porque son distintas las maneras de ver elementos como la conducta humana, la acción de gobierno o las oportunidades o prioridades en la intervención de los poderes públicos. El problema para Subirats es concebido como una oportunidad de mejora²², que una vez identificada pone en marcha la acción de los poderes públicos, estos establecen prioridades otorgando status de "*Problema Público*" a determinados temas y no a otros.

Cuando un tema va adquiriendo importancia global como pueden ser el pago de impuestos obliga a la intervención central, es decir, temas que alcancen notoriedad pública. Sin embargo esto no garantiza por sí solo la politización del tema para la formación de la agenda de actuación, se requiere de la intervención de aquellos que tienen influencia en la formación del mismo como son. Los grupos representativos de intereses sociales, los partidos políticos, creadores de opinión, etc...

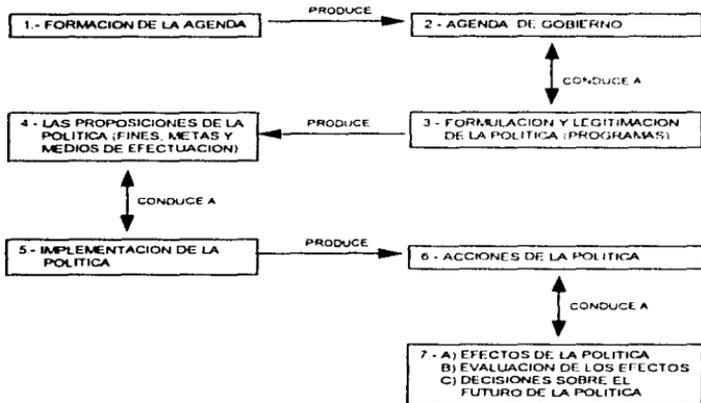
Muchos problemas afectan a un mayor o menor número de personas, y fluyen cotidianamente hacia el Gobierno en busca de atención o solución.

Para Luis F. Aguilar Villanueva, las relaciones cotidianas entre Sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El Estado -según Aguilar-, es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver²³. No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa, no todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del Gobierno.

²² SUBIRATS, Joan, Definición del Problema, Relevancia Pública y Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos, en Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid, 1989, pp. 47-52.

²³ AGUILAR, Villanueva F. Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Colección Antologías de Política Pública, Tercera antología Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 21-23.

A continuación se presenta en forma esquemática el Proceso de las Políticas, según Luis F. Aguilar Villanueva :



La formación de la Agenda de Gobierno, "evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de concertar cuestiones sociales en públicas y en prondades de Gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están dispuestos a actuar frente a las demandas de determinados grupos".

Aguilar Villanueva, define la Agenda de Gobierno como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben de actuar o han considerado que tienen que actuar.²⁴

²⁴ En efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de Gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción.

De igual forma, el autor de referencia, define lo que significa Formación de la Agenda: entendiéndose por *"el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención sona y activa del Gobierno como asuntos posibles de Política Pública."* En este sentido se precisa que la importancia del proceso se debe básicamente a lo siguiente:

La capacidad de atención de los Gobiernos es limitada y los problemas de una política no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir. "Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y es valorablemente un asunto de interés público, esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos".

Por otra parte es importante comentar que si bien la Agenda es del Gobierno, los problemas que la componen según Aguilar Villanueva se originan y configuran en el Sistema Político. Por tanto son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del Gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de Estado y, en consecuencia, asuntos de Gobierno. Hay entonces una Agenda de los Ciudadanos, del Estado o del Sistema Político. Los nexos o las interconexiones entre estos dos actores son propios de la dinámica de las relaciones entre Sociedad y Estado.

Un ejemplo de Administración Tributaria es en el sentido de que los Contribuyentes se han visto inmersos en un conflicto que afecta sus intereses por la determinación de la S.H.C.P., del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos; es el relacionado a los vehículos de año modelo 1995 en particular y a modelos posteriores, ya que en éstos, al importe del Impuesto causado se le aplica un factor de actualización que lo convierte en una iniquidad. Al respecto se abundará con mayor amplitud el caso de los vehículos de año modelo 1995 en el tercer capítulo de esta investigación.

Si bien es cierto, el Congreso de la Unión tienen la facultad de examinar, discutir y aprobar los incrementos de las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, también se tiene la obligación de velar por los intereses de sus representados y evitar en lo posible iniquidades (injusticias) en los criterios de cobro que se establecen.

Estos problemas han constituido un asunto de interés público que ha requerido ser agendado en la Secretaría de Finanzas del Departamento del Distrito Federal, quien a su vez le solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reformule

Pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo.Ibid.

los criterios de cobro de este impuesto cuidando resolver el problema de los vehículos de año modelo 1995.

1.10 Las Políticas Públicas como Toma de Decisiones para Incrementar la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Las características, requenimientos y normas que en torno a la Tenencia Federal establecen su propia Ley de manera específica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cada ejercicio fiscal, derivan de una Administración compleja de esta contribución, que ha obligado a la Tesorería del D.F., a instrumentar esquemas de atención y cobro específicos, así como a la adquisición y/o renta de equipos y sistemas informáticos que elevan sensiblemente el costo operativo.

Los problemas de aglomeración, de inconsistencias, de largos listados, grandes filas y tiempos prolongados de espera que año con año afronta la Tesorería del D.F., tienen su origen precisamente en la Tenencia Federal.

Sin bien la Tesorería del D.F. no ha escatimado esfuerzos para simplificar y atenuar esta complejidad podrían lograrse mejores resultados y abatir costos si se cuenta con una aplicación sencilla, ágil y eficaz.

Para tener una idea de la magnitud del programa y de la necesidad de efectuar negociaciones con la Secretaría de Hacienda para atenuarlo, basta aclarar que existen:

- Cerca de 3,000 tarifas distintas.
- Carencia de tarifas para los modelos recientes (1995, 1996 y 1997 en el Ejercicio Fiscal de 1997).
- Aplicación de fórmulas aritméticas, de difícil comprensión, en la determinación del impuesto de los modelos 1995 y 1996.
- Imposibilidad de contemplar todas las versiones y tipos de vehículos, lo que lleva a efectuar consultas constantes y a desfasar la atención del Contribuyente, que debería ser inmediata al momento de gestionar su trámite.
- Los vehículos importados de modelos 1991 y posteriores, tienen criterios especiales de cobro fuera del alcance de los Contribuyentes y del Personal Fiscal.
- El corto lapso de aplicación de la tarifa sin recargos (3 meses) y el impedimento para su dispersión en el tiempo, es factor determinante de las grandes aglomeraciones.

- El factor de actualización, que se define mes a mes, limita a la transparencia, ocasiona confusión y obliga a esperar su publicación para aplicarlo.
- El impuesto es incongruente que provoca iniquidad para algunos vehículos, dado que paga más una unidad comprada en 1995 que adquirida en 1996; aún siendo del mismo año modelo.
Un vehículo comprado en 1995 paga más que el mismo adquirido en 1996, cuando el valor de la factura no presenta variación.
- Los vehículos que se compran en la segunda quincena de marzo, únicamente tienen lo que resta del mes para pagar su impuesto sin recargos, lo que es iniquitativo y confuso, respecto a los que se compran después del primer trimestre.
- Inflexibilidad para adoptar medidas promocionales.

En consecuencia, resulta imprescindible agendar estos problemas y llevar a cabo negociaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se traduzcan en un esquema más accesible y práctico, tanto para el Contribuyente como para la Tesorería del Distrito Federal.

- Los puntos a agendar²⁵ son:
 - A) Simplificación de tarifas.
 - B) Dispersión de pagos en el tiempo.
 - C) Bonificaciones por pronto pago.
 - D) Prever y eliminar iniquidades.
 - E) Supresión del factor de actualización.
 - F) Pago con tarjeta de crédito.
 - G) Publicación oportuna de tarifas.
 - H) Pago en parcialidades.

²⁵ Programa de trabajo 1997, Subdirección de Contribuciones Vehiculares adscrita a la Subsecretaría de Administración Tributaria de la Secretaría de Finanzas del D.D.F.

- El factor de actualización, que se define mes a mes, limita a la transparencia, ocasiona confusión y obliga a esperar su publicación para aplicarlo.
- El impuesto es incongruente que provoca iniquidad para algunos vehículos, dado que paga más una unidad comprada en 1995 que adquirida en 1996; aún siendo del mismo año modelo.

Un vehículo comprado en 1995 paga más que el mismo adquirido en 1996, cuando el valor de la factura no presenta variación.
- Los vehículos que se compran en la segunda quincena de marzo, únicamente tienen lo que resta del mes para pagar su impuesto sin recargos, lo que es iniquitativo y confuso, respecto a los que se compran después del primer trimestre.
- Inflexibilidad para adoptar medidas promocionales.

En consecuencia, resulta imprescindible agendar estos problemas y llevar a cabo negociaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se traduzcan en un esquema más accesible y práctico, tanto para el Contribuyente como para la Tesorería del Distrito Federal.

- Los puntos a agendar²⁵ son:
 - A) Simplificación de tarifas.
 - B) Dispersión de pagos en el tiempo.
 - C) Bonificaciones por pronto pago.
 - D) Prever y eliminar iniquidades.
 - E) Supresión del factor de actualización.
 - F) Pago con tarjeta de crédito.
 - G) Publicación oportuna de tarifas.
 - H) Pago en parcialidades.

²⁵ Programa de trabajo 1997, Subdirección de Contribuciones Vehiculares adscrita a la Subtesorería de Administración Tributaria de la Secretaría de Finanzas del D.D.F.

A) Simplificación de tarifas.

La Tenencia Federal contiene prácticamente una tarifa para cada vehículo como cada versión vehicular tiene un precio comercial distinto, de ahí la tarifa del Impuesto busca ser distinta y diferente en función directa al precio comercial de cada unidad.

Lo anterior, si bien lleva a la obtención generalizada de impuestos equitativos al valor comercial, constituye un esquema muy complejo no sólo para el Contribuyente y el trabajador encargado de aplicarlo, sino que debe ser incluso, para quienes estructuran y elaboran la tarifa.

En principio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distingue los siguientes grandes grupos:

- Vehículos Nacionales e Importados.
- Vehículos para el Transporte de hasta 10 pasajeros.
- Vehículos para el Transporte de más de 10 pasajeros o efectos.
- Marcas.
- Año modelo.
- Modelo de Carrocería (Submarca).
- Distintas presentaciones comerciales de cada vehículo (versión).
- Línea de los vehículos (aplicable al tipo de combustible que se usa, esencialmente gasolina, gas o diesel).
- Tractores no agrícolas tipo 5a. Rueda.
- Autobuses integrales.
- Vehículos eléctricos.

Hasta el año 1990, la dispersión de tarifas se limitaba al modelo de la carrocería básica, lo cual daba variables, si bien elevadas en cuanto a su número, manejables, pero a partir de 1991, cada presentación comercial cuenta con una tarifa y esto hace prácticamente inmanejable el esquema y obliga a contar con varios y grandes listados y folletos de consulta y aplicación, que vuelven complejo el esquema tanto para el Contribuyente como para el trabajador que los utiliza.

A continuación se muestran tablas con la cantidad de tarifas, divididas por, año modelo y fabricante:

Cantidad de tarifas por fabricante nacional

| Fabricante nacional | Año modelo 87 - 90 | | Año modelo 91 - 94 | | Total Por Fabricante |
|-----------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------------|
| | 10 pasajeros | >10 pasajeros y efectos | 10 pasajeros | >10 pasajeros y efectos | |
| Chrysler | 14 | 155 | 179 | 334 | 702 |
| Ford | 22 | 78 | 173 | 162 | 431 |
| General Motors | 24 | 181 | 157 | 110 | 392 |
| Nissan | 21 | 84 | 112 | 61 | 310 |
| Volkswagen | 12 | 20 | 247 | 21 | 320 |
| Mercedes Benz | | | 10 | | 10 |
| C.A. Nacionales S.A | | | 1 | | 1 |
| Dina Camiones | | 84 | | 71 | 155 |
| Fab. Aut. de Mexico | | 57 | | 8 | 65 |
| Kenworth | | 8 | | 51 | 59 |
| Mexicana de Autob | | 22 | | 41 | 63 |
| Trailers de Monterrey | | 24 | | 47 | 71 |
| Mercedes Benz | | 14 | | 24 | 38 |
| Traksonex | | 7 | | 1 | 8 |
| Victor Patron | | 4 | | 7 | 11 |
| Trak Diesel del Norte | | | | 7 | 7 |
| Omnibus Integral | | | | 20 | 20 |
| Dina Autobuses | | 20 | | 33 | 53 |
| Remoques S.A | | 4 | | 4 | 8 |
| Agula | | 5 | | 1 | 6 |
| Fab. Nat. de Autobuses | | 7 | | 17 | 24 |
| Paña Motors | | 4 | | 4 | 8 |
| Mercedes Benz Omnibuses de Mexico | | | | 5 | 5 |
| Grupo Ruvesa | | | | 8 | 8 |
| Total: | 133 | 683 | 881 | 1271 | 2970 |

Fuente: Catálogo de Vehículos de
Sistema de Tenencia

Elaborado por Carlos González Ganbar

En cuanto a estructura, las tarifas de la Tenencia Federal tiene 4 grandes estratos:

- ☛ Por marcas y submarcas para modelos 1987 a 1990.
- ☛ Por cada una de las presentaciones comerciales para modelos 1991 a 1994.

- Para modelos 1995.
- Para modelos 1996.
- Para modelos 1997.

La mezcla anterior, da idea de la complejidad para la aplicación del Impuesto.

El estrato más accesible es el aplicable para los modelos 1987 a 1990, ya que cuentan con tarifa específica para un número de variables reducido y manejable. Por ejemplo: Volkswagen Golf sólo contempla dos variables: Golf 2 ptas. y Golf 4 ptas.

El segundo estrato (modelos 1991 a 1994), se vuelve complejo por la asignación de una tarifa para cada presentación comercial. Además, las empresas vendedoras de vehículos no detallan en la factura las características pormenorizadas como lo hace la S.H.C.P., dificultando así su identificación entre los datos de la factura y los de la descripción del Impuesto. Téngase en cuenta que ni el propietario ni la autoridad fiscal son peritos automotrices. Resulta impropio que la S.H.C.P. detalle cada uno de los vehículos, pues no hay especialistas para todas las marcas a la vez. La situación se agrava cuando la fuente de información la constituye la Tarjeta de Circulación, que suele llevar menos datos que una Factura. Para dar una idea de la complejidad de este estrato, tomemos el mismo ejemplo del Volkswagen Golf, que aquí tiene 39 variables frente a sólo 2 del primer estrato.

El tercer estrato es el más complicado de los cuatro. Consiste en aplicar un porcentaje respecto al valor de la primera compra del vehículo modelo 1995. Este valor no es del conocimiento general y solamente es confiable si se presenta la factura original, en algunos casos se carece de ella porque ya pasaron de dueño en 2 ó más ocasiones. Después, se multiplica el resultado obtenido por un factor de aplicación que resulta de combinar el impacto inflacionario con la depreciación del vehículo.

Por lo que respecta al cuarto estrato, se aplica un porcentaje al valor de factura original. Esto implicó, requerir al Contribuyente, como requisito, la presentación de la Factura o Carta Factura.

Adicionalmente hay otro elemento que considera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la depreciación. Para ello, emitió una tabla por años de antigüedad, que tratándose de modelos 1987 a 1994, la tradujo a tarifas específicas, pero dejó el modelo 1995 sin determinación. Por contraste, el Impuesto Local de Tenencia, si bien contiene 5 estratos, (incluyendo motocicletas), sólo contempla 7 tarifas, frente a las 2,970 federales. Tratándose

de vehículos para uso particular de transporte hasta de 10 pasajeros, hay 3 tarifas: una para vehículos de 4 cilindros; otra para 6 cilindros y la tercera para los de 8 ó más cilindros.

Los vehículos importados modelos 1964 ó anteriores tienen el mismo tratamiento.

Contempla, así mismo, una sola tarifa distinta en cada caso para

- Vehículos importados 1965 y posteriores.
- Vehículos destinados a la transportación masiva de pasaje.
- Vehículos para el transporte de mercancías.

En conclusión, se recomienda que la S.H.C.P. en materia de tarifas, en orden de importancia:

- A) Que establezca una estructura de tarifas similar a la de Tenencia Local del D.F.**
- B) Que las variables de su tarifa sean similares a las que aplica a los modelos 1987 a 1990. Es decir, que solamente considere marcas y tipos de carrocería, eliminando lo relativo a cada versión o presentación comercial.**

En la conjugación de los volúmenes de recaudación, habrá que considerar políticas y criterios tarifarios. Se proponen los siguientes:

- Gravar lo menos posible las unidades populares (como el Volkswagen Sedán y sus similares). Serían las de hasta 4 cilindros, si se toma la alternativa "a" y las marcas populares en la alternativa "b".
- Gravar con mayor intensidad los automóviles de 8 cilindros y los de marcas de lujo e importados, en proporciones tales que permitan compensar la disminución de ingresos que genere la simplificación al agrupar las versiones.
- Gravar con incrementos medios a los automóviles de 6 cilindros en la propuesta "a" y las categorías de nivel comercial mediano para la propuesta "b".

B) Dispersión de pagos en el tiempo.

El Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos se paga sin recargos durante los 3 primeros meses de cada año²⁶. Por la costumbre de hacerlo al vencimiento, la afluencia de Contribuyentes se agudiza en las dos últimas semanas del mes de marzo con las complicaciones ya conocidas.

Para lograr una mayor dispersión en el tiempo de pago, así como en la afluencia de Contribuyentes, se propone modificar la Ley del Impuesto de referencia para que se cobre de acuerdo a la fecha de la primera alta al Padrón.

Para estos efectos, prevalecerán los siguientes principios:

- Se aplicará la tarifa del Ejercicio Fiscal vigente en la fecha en que se efectúe la compra del vehículo.
- El Impuesto pagado tendrá vigencia de un año.
- Los cambios de propietarios o compras posteriores al primer pago que sobre un mismo vehículo se realicen durante la vigencia anual del pago efectuado, no darán lugar a un nuevo pago.
- Los pagos no contemplarán recargos si se efectúan durante los 15 días siguientes a la fecha de compra.
- El pago del Impuesto y los recargos aplicables, serán responsabilidad del último propietario o poseedor.
- La fecha del primer pago, bajo el nuevo régimen, será, en el futuro la que rija los pagos anuales subsecuentes, con sus respectivos períodos de gracia sin recargos.
- Debe prevalecer el requisito, para las autoridades de tránsito, exigir el pago de la Tenencia en los diversos trámites a su cargo.

En forma independiente a las propuestas que se le hagan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta materia, se recomienda su consulta y promoción con Autoridades Fiscales de las Entidades Federativas, especialmente con las de mayor parque vehicular, para lograr su adhesión a la propuesta.

²⁶ Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Artículo 1º Párrafo Tercero, que indica que " los contribuyentes pagarán el Impuesto por año de calendario durante los tres primeros meses ante las oficinas autorizadas, no estando obligados a presentar por este Impuesto la solicitud de inscripción ni los avisos del Registro Federal de Contribuyentes ". Diario Oficial del 15 de diciembre de 1995.

El posible deterioro financiero por las desventajas que implica dejar de recibir y de disponer recursos al principio de cada año, independientemente de que será gradual y por lo mismo poco impactante, se minimiza frente a los siguientes beneficios:

- Brindar un servicio eficiente de cobro, derivado de la dispersión en tiempo y afluencia de contribuyentes.
- Ejercer un descargo de obligaciones oportuno y eficaz al no contarse ya con operaciones masivas y concentradas de pagos.
- Efectuar labores de fiscalización más efectivas, al distribuir la carga potencial de control de obligaciones durante los 12 meses del año en función a los vencimientos del nuevo sistema. Actualmente, durante los 8 primeros meses de cada año no se ejercen estos controles en espera de que concluya el período de pago durante el primer trimestre, se efectúen los descargos correspondientes y se realicen requerimientos masivos.
- Mejorar el control de las actividades de los Actuarios, al contarse con menores volúmenes de trabajo.
- Limitar la recepción de pagos mediante el uso de sello.

El paso del período de pago en los 3 primeros meses de cada año hacia una mayor dispersión en el tiempo, será necesariamente gradual.

Se concretará en un período de varios años, por lo que su impacto financiero de la posible falta de disposición de liquidez en los primeros 3 meses de cada año, sería de baja significación.

De hecho, aún con la aceptación de la dispersión, 1997 contemplará la emisión del 100% del Padrón Vehicular. Sólo entrarán al nuevo esquema las altas que se realicen durante ese año, se estima serán de 110 mil vehículos, cifra igual a la neta registrada en 1995, según la Dirección General de Servicios al Transporte.

Tomando esta cifra, como referencia del volumen anual de renovación del Padrón, es decir, 110 mil vehículos de crecimiento neto anual, se requerirán 24 años para que la totalidad del Padrón quede sujeta a una dispersión durante los 12 meses de cada año.

Lo anterior, confirma que el impacto financiero de esta medida será poco sensible, y que en cambio, permitirá descongestionar las Administraciones Tributarias, en el primer trimestre de cada año, en 110 mil vehículos anuales, acumulables.

C) Bonificaciones por pronto pago.

Los últimos días del período de cobro sin recargos, siempre han representado un cuello de botella por la afluencia de Contribuyentes, que por costumbre y quizá por algún beneficio relativo, pagan al final del período.

Para contrarrestar esta tradición, un elemento eficaz es ofrecer un descuento por pagos antes del vencimiento.

Considerando que descuentos por 6 y 8% aplicados en Contribuciones Locales no han producido el efecto deseado, una propuesta atractiva sería por lo tanto **descontar 20%** del Impuesto a los Contribuyentes que paguen **en enero**, y **15%** a los que lo hagan **en febrero**.

Estos descuentos hay que solicitarlos a la S.H.C.P., fundamentando entre otras cosas:

- Promover mayor número de pagos.
- Premiar al Contribuyente cumplido.
- Administrar mejor la afluencia de Contribuyentes.
- Disminuir costos operativos.
- Incrementar productos financieros.

D) Prever y eliminar iniquidades.

Deben preverse y evitarse las iniquidades que contiene el Impuesto Federal sobre Tenencia de Vehículos. Las más sobresalientes son:

- A) Los vehículos nuevos adquiridos a partir de la segunda quincena de marzo pueden realizar su pago sin recargos a más tardar el día último del mes. Con esto, el Contribuyente cuenta con un plazo cada vez menor a 15 días, a medida que adquiere la unidad en fechas más cercanas al término del mes. Sin embargo, los vehículos nuevos adquiridos después del primero de abril cuentan con 15 días hábiles para realizar su pago sin recargos, lo que genera molestias a los Contribuyentes y propicia manipulación a las fechas de las facturas por parte de los distribuidores.
- B) Revisar las contribuciones efectivas de los modelos 1995 y 1996, en todas sus versiones, para evitar que una misma versión de 1996 pague

menos que siendo 1995. En esta situación se encuentran, a manera de ejemplo:

- ☛ Mustang convertible con asientos de piel siendo modelo 1995, paga \$18,000.00 y el modelo 1996, paga \$ 6,000.00
 - ☛ Cualquier vehículo con valor comercial de \$100,000.00 pesos, modelo 1995, paga impuestos por \$ 3,474.00 y siendo modelo 1996, paga \$ 2,600.00
 - ☛ Todos los vehículos modelo 1995 pagan más que esos mismos vehículos siendo modelos 1996. El pago en demasía es, por lo menos, de un 33.61%
- C) Los vehículos importados modelo 1964 a 1986, pagan menos en Tenencia Federal, que en Tenencia Local. Esta desigualdad podría resolverse no necesariamente en la parte Federal.

E) Supresión del factor de actualización.

El monto de las contribuciones y de las devoluciones a cargo del Fisco Federal se actualiza por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el País, para lo cual se aplica un factor a las cantidades que se deban pagar.

El Factor de Actualización se obtiene " dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al mes más reciente del periodo, entre el citado índice correspondiente al mes anterior al mes más antiguo de dicho periodo. "

Como se ve, es una fórmula complicada para el operador fiscal y más todavía, para el Contribuyente, tanto en su comprensión, como en las herramientas necesarias con que debe contarse para su determinación.

En efecto, tan sólo para obtener el índice inflacionario, la Secretaría de Hacienda consulta datos de precios aproximadamente de 2,000 productos, lo que consume necesariamente tiempo, que lleva al Banco de México a publicar el Índice Nacional de Precios 10 días después de cada mes.

Después, la Tesorería del D.F. debe estar pendiente de la publicación para determinar el factor aplicando la fórmula descrita y que en manos del Contribuyente sería prácticamente imposible entenderla, ya que no hay claridad en cuanto a cuál debe ser el mes anterior.

Al mes más reciente o el mes anterior al mes más antiguo del periodo.

El esquema, además de complejo, es iniquitativo. El índice se publica el día 10 de cada mes aproximadamente y quienes pagan uno o varios días antes a su publicación, cubren un importe más bajo que los que pagan a partir de la publicación.

Existe el antecedente de que en 1990, la Tesorería del D.F. actualizaba Contribuciones Locales, pero para 1991, la Ley de Hacienda del D.D.F. contempló en su artículo 6º, último párrafo, lo siguiente: *"para el caso de pagos diferidos, en parcialidades o fuera de los plazos legales, no se aplicarán las disposiciones relativas a la actualización de contribuciones por el transcurso del tiempo, a que se refiera el Código Fiscal de la Federación"*, que era supletorio de la Ley de Hacienda citada.

A cambio de esta supresión del factor, se incrementaron los porcentajes de recargos. ***Esto mismo se propone para efectos de la Tenencia Federal***

Para formalizar la propuesta, habrá que:

- Proponer a la Secretaría de Hacienda la inclusión en la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, un párrafo similar al del artículo 6º, último párrafo de la Ley de Hacienda del D.D.F. de 1991.

Lo anterior traerá como consecuencia que no aplique, la supletoriedad del Código Fiscal en materia del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos mencionada.

- Sugerirle a la Secretaría de Hacienda, elevar los recargos aplicables por falta de pago oportuno del Impuesto citado, en proporciones que garanticen una recaudación similar a la esperada con el factor de actualización.

F) Pago con tarjeta de crédito.

Las Disposiciones Fiscales Federales no incluyen como medio de pago a la tarjeta de crédito, aún cuando en la práctica se admite este instrumento. Es el caso del pago del Impuesto de Importación en el Aeropuerto de la Ciudad de México por mercancías que traen consigo los turistas.

La Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, por sí misma no regula su forma de pago. Está prevista en los artículos 20 y 35 del Código Fiscal de la Federación, mismos que habrá que proponerle a Hacienda que modifique o que en su defecto emita un acuerdo administrativo, autorizando el empleo de la tarjeta de crédito, así como el pago de comisiones respectivas.

G) Publicación de tarifas oportunamente.

La Tesorería del D.F. o en su caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deben tener listas las tarifas para los últimos días del mes de diciembre, dado que se han venido perdiendo semanas por la tardanza en la publicación de las mencionadas tarifas.

Esta situación provoca que el tiempo efectivo de cobro sea únicamente de dos meses, aunque un gran número de Contribuyentes, buscando ahorrarse las molestias de pagar al final del periodo, se acerquen a la Tesorería del D.F. desde los primeros días del año queriendo pagar sus Impuestos sobre Tenencia. Es de sobra señalar el gran disgusto que causa en ellos cuando se han tomado la molestia de ir a pagar y no es posible darles el servicio.

H) Pago en parcialidades.

Los Contribuyentes han manifestado el interés en pagar en parcialidades su Tenencia.

Este pago en parcialidades lo contempla el Artículo 66 del Código Fiscal de la Federación en el que:

" las autoridades fiscales a petición de los contribuyentes, podrán autorizar el pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, de las contribuciones omitidas y de sus accesos sin que dicho plazo exceda de 48 meses ", de conformidad con lo siguiente:

Además, el apartado de este Artículo, casos de excepción, determina:

" No procederá la autorización a que se refiere este Artículo, tratándose de contribuciones que debieron pagarse en los tres meses anteriores al mes en que se solicite la autorización, excepto cuando se cumplan con los requisitos que al efecto establezca la S.H.C.P. mediante reglas de carácter general o en los casos de aportaciones de seguridad social ".

Por su parte, el Anexo 8, Fracción II, Cláusula Cuarta, del Convenio de Colaboración Administrativa establece:

" Autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, siempre que no se refiera a contribuciones causadas en el año en que se da la autorización ".

De lo anterior se desprende una limitante mayor al D.F. que la excepción establecida por el Código Fiscal de la Federación, y se restringe a conceder autorizaciones por adeudos en Tenencia de años anteriores al que se solventa la autorización.

Como se ve, no se da oportunidad a optar por esta facilidad para el pago del Impuesto Sobre Tenencia del año de calendario en curso, incluso después de la fecha de vencimiento.

En consecuencia habrá que sugerir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que:

- Modifique el Artículo 66 del Código Fiscal de la Federación (casos de excepción para el Impuesto Sobre Tenencia).
- Modifique la Fracción 11, Cláusula Cuarta del Anexo 8, al Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, celebrado con la S.H.C.P. y el Gobierno del D.F.
- Provisionalmente dicte reglas de carácter general para que el pago en parcialidades pueda otorgarse en el año de calendario en curso, desde el primer día hábil de enero.

CAPITULO 2 EL IMPUESTO SOBRE TENENCIA EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA (ETAPAS DE FORMULACION E IMPLEMENTACION)

2.1. Concepto de Administración Tributaria.

En términos comunes se identifica a la Administración Tributaria, (Administración) tanto al Organó del Estado cuyo cometido específico es aplicar los impuestos y atender a su correcta percepción, como a las funciones que este Organó debe desarrollar para cumplir su cometido.

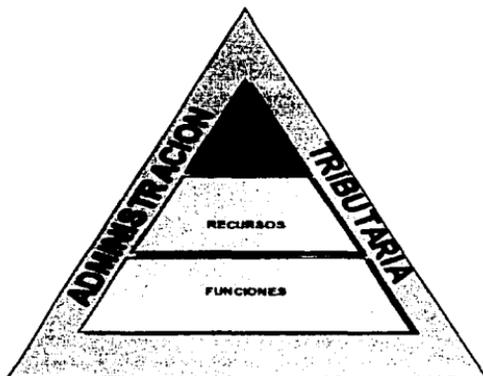
Esta última será la interpretación que se adoptará para los fines de este trabajo.

Abundando un poco más en la definición señalada, es de comentarse, que dentro de las funciones que dicha administración realiza, se encuentran algunas que son de carácter totalmente interno y que poco o nada tienen que ver con una relación hacia el Contribuyente, como son las relativas a crear una estructura orgánica, a establecer divisiones de trabajo, a controlar, evaluar, etc.

Todas ellas de gran importancia para que la Administración cumpla su cometido pero que sin embargo por razones de este trabajo no serán abordadas, por el contrario, se abordarán las funciones que sí implican una relación directa con los Contribuyentes.

Igualmente dicha Administración comprende una serie de recursos, entre los que se pueden enumerar los humanos, financieros y técnicos; así como diversas facultades que le confieren, tanto las leyes sustantivas como las disposiciones emitidas para efecto de organización interna, mismas que sólo serán referenciadas.

El cuadro siguiente pretende ilustrar lo antes comentado.



Fuente: Revista de Aspectos de la Administración del I.S.T.U.V.

Elaborado por: Carlos González Ganbay

Congruente con el concepto anotado en el punto anterior, la Administración Tributaria debe procurar como parte de su cometido "*maximizar el cumplimiento voluntario*". Esto es, lograr que cada vez, un mayor número de Contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales por su propia iniciativa, pero además, en forma correcta y oportuna.

Desde luego que ésta no es una tarea fácil, ante todo si se consideran los diversos factores que influyen en la conducta de los Contribuyentes (educación, monto de la carga fiscal, complejidad de las leyes, confianza en el Gobierno, etc.), algunos de los cuales quedan fuera del alcance de la Administración, por lo que su solución no depende de ella; sin embargo, debe emprender las acciones necesarias para minimizar sus efectos, y en todo caso, inducir una conducta más benigna a los intereses del Estado.

Sobre lo anterior, es de concluirse que la Administración debe invariablemente orientar sus esfuerzos a simplificar a los Contribuyentes el cumplimiento de sus Obligaciones Fiscales.

2.2. El Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos (I.S.T.U.V.) sus Características y Aspectos Generales.

Por sus características, el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (I.S.T.U.V.) constituye un gravamen sui-géneris. Con objeto de tener un concepto claro acerca de él, es necesario hacer un análisis de algunas formas de clasificación que nos permitan ubicarlo dentro del campo de la Materia Impositiva. Sin llegar a profundizar en cada una de las clasificaciones consideradas, únicamente con el afán de sentar un marco de referencia sobre su configuración técnica.

Es sabido que uno de los conceptos de ingresos de que dispone el Estado son los Impuestos, a los que incluso se ha llegado a considerar como una de sus fuentes de financiamiento más importante, tanto por el monto que representan como por el hecho de ser ingresos de carácter propio que no comprenden los activos del Estado.

Junto a ellos, existe otra serie de figuras que vienen a complementar sus medios de financiamiento, algunas de las cuales se derivan de la actuación del Estado en su carácter de ente público, otras más atienden a una actuación de naturaleza privada.

Todas ellas conforman lo que se denomina como " *Actividad Financiera* ", la que en voz de Joaquín B. Ortega, es definida como " *la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para financiar los gastos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines.* " ²⁷

Existen en la práctica diversas formas o criterios para analizar los ingresos que conforman la actividad financiera del Estado o ingresos públicos. Una de ellas es la " *Forma Jurídica* ", cuya filosofía se sustenta en la utilización por parte del Estado de su poder de imperio para el establecimiento de cargas fiscales a los particulares.

Conforme a dicho criterio, los Ingresos Públicos se clasifican en Ingresos Tributarios e Ingresos No Tributarios.

²⁷ DE LA GARZA Francisco Sergio, *Derechos Financiero Mexicano*, Pág. 5, XIV Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.

Ingresos Tributarios.- Son aquellos en los que el Estado hace uso de la facultad de establecer obligaciones de contribuir o de eximir de ellas a personas que se hallan en su jurisdicción.

A este respecto, Giuliani Fonrouge define al tributo como " una presentación obligatoria comúnmente en dinero, exigida por el Estado, en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho." ²⁶

Dentro de esta clasificación se ubica generalmente a los Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales. En el derecho positivo mexicano a nivel federal, se agregan a los anteriores las aportaciones de seguridad social.²⁷

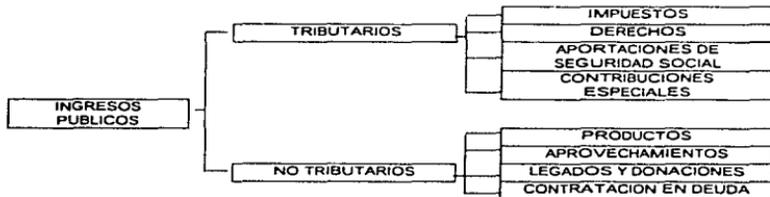
Ingresos No Tributarios.- Se entienden aquellos ingresos que obtiene el Estado que no provienen de su capacidad de imperio, sino de una relación de derecho privado en la que el Estado y el particular actúan en un plano de igualdad jurídica.

Quedan incorporados en esta última clasificación los Productos, Aprovechamientos, Legados y Donaciones, Contratación de Deuda, etc.

También son Ingresos No Tributarios los que se derivan de su capacidad sancionatoria, caso en el que el Estado conserva un nivel de supremacía en relación con los particulares.

En el siguiente cuadro se presenta gráficamente la clasificación a que se ha hecho referencia.

CLASIFICACION JURIDICA DE LOS INGRESOS PUBLICOS



Fuente: Revista de Aspectos de la Administración del I S T U V .

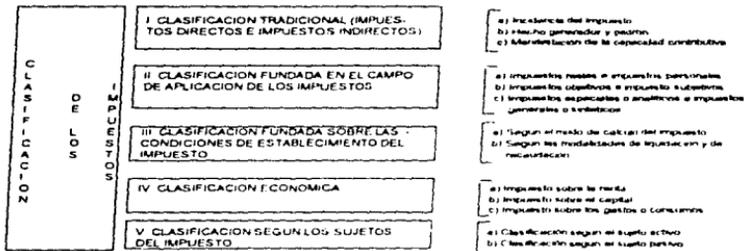
Elaborado por Carlos González Garibay

²⁶ Ibid. p. 32

²⁷ Artículo 2º del Código Fiscal de la Federación

Entre las clasificaciones que la doctrina reconoce acerca de los Impuestos, se encuentran las siguientes:

CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS



Fuente: Revista de Aspectos de la Administración del I.S.T.U.V.¹¹

Elaborado por Carlos González Ganbay

2.3. Clasificación de los Impuestos y la Conceptualización del I.S.T.U.V.

A) Clasificación tradicional (Impuestos Directos e Indirectos).

Respecto a esta clasificación, Sergio Francisco de la Garza enumera a su vez los siguientes criterios:¹²

1. Criterio basado en la incidencia del impuesto. Este criterio atiende a la circunstancia de quien soporta el gravamen.

A este particular, se dice que son Impuestos Directos aquellos que inciden "directamente" en el patrimonio del sujeto pasivo, sin posibilidad de trasladarlo a un tercero.

¹⁰ ALVAREZ Arana, José Fedenco, Aspectos de la Administración del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 1994

¹¹ Ibid., p. 10.

¹² Op. Cit., pp. 359-368.

Por el contrario, en los Impuestos Indirectos sí existe la posibilidad de traslado, de manera que quien lo cubre en primera instancia, no sufre finalmente el impacto económico sobre su patrimonio.

Como ejemplos de ellos, se puede mencionar en primer término al Impuesto Sobre la Renta (I.S.R.), cuyo efecto es directamente al ingreso que perciben las personas; y en segundo término, al Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) cuyo efecto es al consumidor de los bienes o servicios, y no a quien los enajena o proporciona, respectivamente.

2. Criterio Administrativo del Hecho Generador y del Padrón.

Conforme a este criterio, son Impuestos Directos aquellos que se causan en forma periódica (mensual, anual, etc.), sobre situaciones que presentan cierta permanencia y estabilidad, de tal forma, que para su Administración se requiere la integración de listas de Contribuyentes o Padrones Fiscales, ejemplo: I.S.R., I.V.A., Impuesto al Activo (I.A.C.), entre otros.

En cambio, se considera como Impuestos Indirectos aquellos que tienen como hecho generador situaciones esporádicas o aisladas que no requieren de un control permanente de los obligados, como sería el caso del Impuesto Estatal sobre compraventa de vehículos entre particulares.

3. Criterio Basado en la Forma de Manifiestar la Capacidad Contributiva.

Este criterio, aplicado también a los Impuestos Directos, considera como tales a los que recaen sobre manifestaciones llamadas directas de la capacidad contributiva, entendiéndose como dichas manifestaciones, como los convenios o las transferencias, que hacen presumir la existencia de una riqueza; ejemplo, el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

B) Clasificación Fundada en el Campo de Aplicación de los Impuestos.

1. Impuestos Reales e Impuestos Personales.

Se clasifican como Impuestos Reales, " *aquellos en que se prescinde de las condiciones personales del contribuyente y del total de su patrimonio o renta, aplicándose el impuesto sólo sobre una manifestación objetiva y aislada de su riqueza o capacidad contributiva* " ³³, en esta clasificación se ubica el Impuesto Predial.

³³ JARACH, Dino, Curso Superior de Derecho Tributario. Vol. I., Pág. 164 citado por Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit. p. 34.

Los Impuestos Personales por su parte, recaen " sobre el total de la capacidad tributaria del sujeto, teniendo en consideración su especial situación y las cargas de familia."³⁴

Un ejemplo de este último impuesto en el caso de México, es el Impuesto Sobre la Renta, en el cual se incorporan los distintos conceptos del ingreso de las personas.

2. Impuestos Objetivos e Impuestos Subjetivos.

Sobre el primer tipo, se dice que son aquéllos en los que el legislador no precisa cuál es el sujeto de la obligación fiscal o de pago, sino únicamente la materia imponible.

En estos impuestos el sujeto pasivo a veces ni siquiera se nombra, más bien se determina por implicación, porque el Legislador adopta la técnica de establecer el hecho objetivo que da origen a la obligación y pone de relieve el bien económico sobre el cual recae el gravamen, pero no se preocupa de fijar quién lo paga, porque al final, quien lo pagará será quien realice ese acto.

En contraposición a este tipo, el segundo es aquél que sí designa con toda precisión cuál es el sujeto pasivo de la relación tributaria

Los aranceles a la importación y el I.S.R., respectivamente, ejemplifican esta clasificación.

En la opinión de Sergio Francisco de la Garza, la distinción anterior es más bien una diferencia de técnica legislativa, con consecuencias interpretativas, que una diferencia de técnica de naturaleza dogmática.³⁵

3. Impuestos Especiales o Analíticos e Impuestos Generales o Sintéticos.

Sobre esta clasificación, los tratadistas señalan que son Impuestos Especiales o Analíticos aquéllos que gravan no más de un elemento de una situación económica, en contraposición a aquéllos que gravan la situación en todos sus aspectos.

Como ejemplo, citan respectivamente el Impuesto Predial y el Impuesto Sucesorio; el primero porque analiza y separa un determinado elemento de capital

³⁴ LUCIAN Mehl, *Scund et Technique Fiscales*, Vol. I, p. 95 citada por Sergio Francisco de la Garza, *Op. Cit.*, p. 361.

³⁵ *Op. Cit.*, p. 363.

del Contribuyente, mientras que el segundo agrupa y sintetiza todos los elementos que se reciben por vía sucesoria.

Ambos conceptos a su vez, son equiparables a los impuestos real y personal por referirse a una parte y al total de la riqueza respectivamente.

C) Clasificación fundada en las Condiciones de Establecimiento de los Impuestos.

Estas clasificaciones atienden a los siguientes aspectos:

1) Según el modo de cálculo.

Esta clasificación considera dos aspectos a su vez: Parámetro o Base Imponible y Tipo de Gravamen.

- Parámetro.

Se le llama Parámetro a " *la magnitud a la que debe referirse o aplicarse según los casos el tipo de gravamen.*"³⁶ Y cuando el parámetro está constituido por una suma de dinero o por un bien valorable en términos monetarios, recibe el nombre de Base Imponible.³⁷

Los Parámetros se clasifican en las siguientes categorías:

- Clases de Parámetro.
- Modalidades de Parámetro.

- Clases de Parámetro.

- a) Casos en que está formado por una sustancia física, cuya cantidad es necesario medir para fijar el importe del crédito, ejemplo: cuando la base la constituye el litro, el kilo o el número de unidades de una cosa (gasolina, sal, cabezas de ganado, etc.).
- b) Cuando está constituido por una cantidad abstracta de un bien físico, como valor de renta, valor en venta, precio medio, etc. En esta ocasión la esencia de la operación liquidatoria del tributo está en la valoración del Parámetro, ejemplo: El caso del Impuesto Predial cuando se expresa en función del valor que resulte más alto entre el determinado en Avalúo Bancario o el valor que determine la Dependencia catastral.

³⁶ ARCHE, Vicente, R.F.; Elementos Cuantitativos, Volumen XV, N.60, p.926.

³⁷ Op. cit. p. 952.

c) Cuando el Parámetro está constituido por una magnitud abstracta determinada por la Ley, ejemplo: la utilidad, tratándose del I.S.R.

- **Modalidades de Parámetro.**

a) Simple.- Cuando consiste en una magnitud integrada por un solo elemento, ejemplo: el Impuesto que se aplicaba a la venta de gasolina, en donde se tomaba como parámetro el litro.

b) Complejo.- Cuando la magnitud resulta de dos o más elementos; en este tipo de parámetros ubicaríamos al I.S.R.

Cabe señalar que el Parámetro se utiliza para los tributos variables y no en los casos de los tributos fijos en donde la carga del sujeto pasivo está expresada de antemano en una cantidad determinada.

- **Tipo de Gravamen.**

Se le llama tipo de gravamen a aquel valor que, vinculado con el Parámetro, determina la cuota tributaria.

En cuanto a los tipos de gravámenes, éstos se clasifican a su vez en alicuotas y tipos de gravamen en sentido estricto.

Las primeras representan un porcentaje del Parámetro, cuando éste consiste en dinero o en bienes valuables en términos monetarios.

Los segundos son los que se aplican a los Parámetros constituidos por magnitudes consideradas por las Leyes Tributarias, en referencia a su valor monetario.³⁶

Las alicuotas son divididas en cuatro clases: Proporcional, Progresiva, Discrecional y Regresiva.

- **Alicuota Proporcional.-** Es la que permanece constante al variar la base imponible, de tal suerte que la cuantía de la obligación tributaria aumenta en proporción constante al aumentar la base imponible.

Es decir, cuando la tasa es constante en relación a la base o a la materia imponible.

³⁶ Op. Cit. p. 956.

- **Alícuota Progresiva.**- Es la que se incrementa al aumentar la base imponible, de tal suerte que a unos aumentos sucesivos e iguales de la base correspondan aumentos más que proporcionales a la cuantía de la obligación tributaria.
- **Alícuota Discrecional.**- Es un tipo de gravamen que varía entre un mínimo y un máximo.
- **Alícuota Regresiva.**- Es aquélla que disminuye al aumentar la base imponible, de tal suerte que a los aumentos sucesivos de la base corresponden aumentos menos que proporcionales en la cuantía de la obligación tributaria.

Los tipos de gravámenes en sentido estricto, se clasifican en Específicos y Graduales.

- **Específicos.**- Son aquéllos que consisten en una suma de dinero fija, que ha de pagarse por cada unidad de la magnitud que constituye el Parámetro, de acuerdo con la medición que esté prevista por la Ley.
- **Graduales.**- Consiste en una suma de dinero cuyo importe varía según grados de una escala referida a una determinada magnitud; como ejemplo, podemos citar el número de folios a ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

2) Según las Modalidades de Liquidación y de Recaudación.

Con respecto a este punto se considera la forma en que el Impuesto se paga, contemplándose las siguientes Modalidades:

- **Directos o al Contado.**- Son aquéllos en que las operaciones de liquidación y recaudación se ejecutan en un mismo momento.
- **Indirectos o Comprobados.**- Son aquéllos en que las operaciones de liquidación y recaudación difieren en el tiempo.

Un ejemplo del primer caso lo encontramos en el I.V.A., cuando éste se paga en el momento de la adquisición por el consumidor final, y en el segundo sería un impuesto sucesorio.

D) Clasificación Económica.

Esta clasificación tiene como criterio, los recursos económicos que son gravados por el Impuesto, distinguiéndose las siguientes clases:

- Impuesto Sobre la Renta.
- Impuestos Sobre el Capital, e
- Impuestos Sobre el Gasto o el Consumo.

1. Impuesto Sobre la Renta.

Se propone gravar la riqueza en formación. Dicha riqueza está constituida por los ingresos del Contribuyente, ya sea que provenga de su trabajo, de su propia riqueza o de la combinación de ambos.

2. Impuesto sobre el Capital.

Se propone gravar la riqueza ya adquirida o acumulada por el Contribuyente, ejemplo: el Impuesto al Activo.

3. Impuesto Sobre el Consumo.

El Impuesto Sobre el Consumo grava la fabricación y venta de los productos y servicios, tanto si son bienes finales como si son materias primas o insumos necesarios para la realización de bienes finales. Como ejemplo, se tiene entre otros, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicio y el I.V.A.

E) Clasificación según los Sujetos del Impuesto.

Esta clasificación atiende a lo siguiente:

- 1) Según el Sujeto Activo, que puede estar representado por el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, según sea el caso, como el acreedor de la presentación tributaria.
- 2) Según el Sujeto Pasivo. En este caso, el sujeto pasivo puede estar perfectamente determinado por la Ley Tributaria, como sucede en los Impuestos Subjetivos. O bien, puede estar implicado en el objeto, como sucede con los denominados Impuestos Objetivos, conceptos que ya fueron comentados con anterioridad.

A la luz de las clasificaciones expuestas, el I.S.T.U.V. se puede conceptualizar de acuerdo con lo siguiente:

- 1) **Clasificación tradicional (Impuestos Directos e Indirectos).**
 - a) Criterio basado en la incidencia del Impuesto.

Es un Impuesto Directo, ya que recae directamente en un sujeto sin la posibilidad de trasladarlo.

b) Criterio administrativo del hecho generador y el padrón.

Es un Impuesto Directo, ya que su causación es periódica (anual) durante los años que en cada caso previene la Ley. Su administración requiere de un Padrón en el que se contemplen los datos necesarios para identificar al sujeto obligado y los términos del pago.

c) Criterio basado en la forma en que se manifiesta la capacidad contributiva.

Es un Impuesto Directo que grava una forma de bienestar, expresada en tener o usar un vehículo. Esto cuando recae en el propietario.

Es Indirecto en el caso en que el Impuesto recae no en el propietario, sino en el tenedor o usuario del vehículo.

2) Clasificación fundada en el campo de la aplicación de los Impuestos.

a) Impuestos Reales e Impuestos Personales.

Es un Impuesto Real, ya que grava sólo una de las manifestaciones de la riqueza de las personas y no la totalidad de ella.

b) Impuestos Objetivos o Subjetivos.

Es un Impuesto Subjetivo, ya que define explícitamente al sujeto del Impuesto, cuando en el Artículo Primero de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia establece que están obligados a su pago, las personas físicas o morales tenedoras o usuarios de los vehículos.

c) Impuestos Especiales o Analíticos e Impuestos Generales o Sintéticos.

Es analítico porque separa un determinado elemento del capital del Contribuyente, representado por el vehículo o vehículos de que dispone.

3) Clasificación fundada en las condiciones de establecimiento de los Impuestos.

a) Según el modo de cálculo.

En cuanto el modo de cálculo, podemos señalar lo siguiente:

Su determinación atiende a una Alícuota Progresiva, como son los casos previstos en la Fracción I del Artículo 5º de la Ley, relativa a vehículos año modelo de aplicación de dicha Ley con capacidad de hasta 10 pasajeros y vehículos con Categorías "A", "B", "C" o "D", conforme a lo siguiente:

| CATEGORIA | TABLA | |
|-----------|-------------------------------|------|
| | VALOR TOTAL EN MILES DE PESOS | TASA |
| A | HASTA 281 | 2.6% |
| B | DE MAS DE 281 A 620 | 6.5% |
| C | DE MAS DE 620 A 1 000 | 8.5% |
| D | DE MAS DE 1 000 EN ADELANTE | 10.4 |

Fuente: Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos 1997

Elaborado por: Carlos González Garbay

Tratándose del caso previsto en el Artículo 5º, Fracción IV, relativo a vehículos que se destinen al transporte de más de 10 pasajeros o efectos, se puede hablar de una Alícuota Proporcional.

En relación al gravamen en sentido específico, podemos ubicar los casos de las aeronaves, embarcaciones, motocicletas y embarcaciones de más de 10 años, previstos en los Artículos del 11 al 14-A de la citada Ley, respectivamente, los cuales en general están en función a una cantidad fija aplicada a una magnitud consistente en el peso de la aeronave o algún valor que se deriva de la combinación de diversos elementos, como son: longitud de eslora y potencia del motor, tratándose de embarcaciones, por citar algunos casos.

- b) Según las Modalidades de Liquidación y de Recaudación.

Es un Impuesto Directo o al Contado, ya que su liquidación y recaudación coinciden en un determinado momento.

4) Clasificación Económica.

Conforme a esta clasificación consideramos que este Impuesto grava el capital cuando es el propietario del vehículo quien soporta el gravamen; y

gravaría el uso o disfrute en aquellos casos en que afecta al tenedor o usuario del mismo.

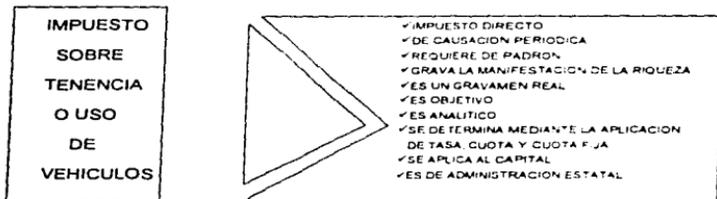
5) Clasificación según los Sujetos del Impuesto.

De acuerdo con el Sujeto Activo, es de señalarse que en principio éste es un Gravamen Federal; sin embargo, el Sujeto Activo está representado por las Autoridades Fiscales Estatales, en virtud de la Colaboración Administrativa, Entidad Federativa-Federación celebrada entre ambos niveles de Gobierno.

Con relación al Sujeto Pasivo, este gravamen se puede considerar como del tipo de aquéllos que lo definen explícitamente.

En el cuadro que se presenta a continuación, se resumen las características aludidas:

CONCEPTUALIZACION DEL IMPUESTO.



Fuente: Revista de Aspectos de la Administración del I.S.T.U.V.

Elaborado por: Carlos González Ganbay

2.4. Elementos del Impuesto y la Forma de Determinarse (ETAPA DE IMPLEMENTACION).

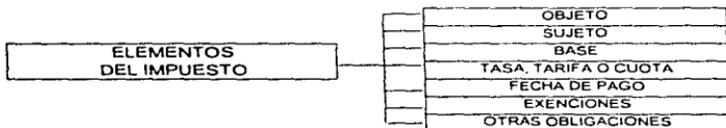
Los elementos constituyen un aspecto fundamental para la existencia y aplicación de cualquier impuesto, al grado que se llega a considerar que la existencia de aquellos legitima la existencia de estos últimos. Su ausencia por su parte, desvirtúa y anula al tributo, al grado de hacerlo prácticamente inexistente.

Alrededor de ellos se han hecho múltiples trabajos, en donde se les ha analizado bajo diferentes perspectivas, una de ellas la jurídica; sin embargo, todas conciden en su objetivo, el cual podemos decir que consiste en identificar su naturaleza y su efecto en la conformación de los gravámenes.

En el caso que nos ocupa, y considerando la forma tan " *sui-génens* " como está diseñado este impuesto, en el presente punto se vincula al análisis práctico de la Ley, un análisis doctrinal, con el afán de lograr un conocimiento pleno del mismo, que facilite tratar los aspectos relacionados con su Administración.

De esta forma, paralelo al análisis de los elementos que de manera genérica conforman cualquier gravamen, se describen los relativos a este impuesto, con una explicación práctica de su contenido.

Dichos elementos son:



Fuente: Revista de Aspectos de la
Administración del I.S.T.U.V

Elaborado por Carlos González Garbay

Sobre ellos, se ha llegado a discutir qué orden debe seguirse para su análisis. Para algunos doctrinistas, dicho estudio debe partir necesariamente del Sujeto Activo o titular del derecho del crédito. Para otros, por el contrario, la figura del Sujeto Pasivo, obligado o deudor, debe ser tratada en primer término.

Otros más consideran que por razones de lógica, el estudio de los elementos de la relación tributaria debe partir del supuesto previsto por la Ley como originario de la obligación fiscal, toda vez que los demás elementos conformadores de dicha relación solamente pueden explicarse a partir de su vinculación con dicho supuesto.

Con relación a las primeras posiciones, Dino Jarach opina lo siguiente: " *esta manera de tratar la relación jurídica-tributaria está sin embargo equivocada*". *Ni el mismo sujeto activo de la relación tributaria es un " prius " respecto al hecho imponible: Dentro de la relación tributaria material su pretensión no surge sino después de verificarse el hecho imponible. El hecho de ser él mismo, el titular de*

la soberanía en virtud de la cual pudo ser dictada la ley tributaria (y este hecho se verifica solamente en los casos de la titulada, soberanía fiscal originaria) no cambia la situación jurídica del sujeto activo, que es titular de la presentación en cuanto y sólo en cuanto se haya verificado el presupuesto de hecho. En lo que se refiere a los sujetos pasivos, la clasificación de los diferentes sujetos, la misma individualización del contribuyente, deudor principal del tributo, su capacidad jurídica tributaria, la naturaleza de sus obligaciones, las circunstancias subjetivas como edad, sexo, estado civil, nacionalidad, religión, domicilio, residencia, etc., los criterios de vinculación con el sujeto activo, todos dependen de la misma naturaleza y definición del presupuesto de hecho."³⁹

Estando de acuerdo con este razonamiento, se iniciará este trabajo con el análisis de la manera o hecho imponible (objeto) pasando enseguida al Sujeto y demás elementos, según fueron enumerados en los párrafos anteriores.

Objeto.

Por Objeto del Impuesto se ha definido lo siguiente:

- La situación que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal.⁴⁰
- El elemento económico sobre el cual se asienta el tributo.⁴¹

Sobre este elemento, la Ley respectiva considera un doble supuesto, consistente en la Tenencia o el Uso de Vehículos. De tal manera, que al configurarse cualquiera de estas hipótesis, se genera para quien detenta tal situación una Obligación Fiscal.

Con relación a este elemento, se advierte que este Impuesto no pretende gravar la riqueza de las personas en cuyo caso el objeto sería la propiedad del vehículo. Su incidencia recae en su Tenencia o su Uso.

Sujeto.

Este elemento tiene invariablemente dos acepciones:

- El Sujeto Activo, representado por la Entidad Gubernamental, facultada para recibir, y en su caso exigir el cumplimiento de la obligación fiscal.

³⁹ JIMENEZ González, Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, 1985, p. 179.

⁴⁰ FLORES Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, p. 108, Décima Novena Edición.

⁴¹ SANTANA Loza, Salvador, La Ley de Hacienda Municipal, INDETEC, 1989, p. 82.

- El Sujeto Pasivo, es la persona que de acuerdo con la Ley, debe soportar en favor del Sujeto Activo una prestación determinada.

Amos sujetos forman parte de una relación fiscal en la que se generan facultades y derechos por una parte, y obligaciones y derechos por la otra, las cuales son reguladas por diversos ordenamientos legales, entre los que se cuentan la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos y el Código Fiscal de la Federación.

En cuanto al primero de los sujetos mencionados, su representación recae en los órganos fiscales de las Entidades Federativas, en virtud de los convenios de colaboración administrativa celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que se refiere al segundo, la Ley correspondiente en su Artículo Primero, párrafo primero, considera como obligados a su pago a *" las personas físicas y las morales, tenedoras o usuarias de los vehículos a que se refiere la misma "*.

No obstante, reconociendo la dificultad que representaría para las autoridades fiscales identificar y localizar a quien en un momento dado es tenedor o usuario de un vehículo, el propio Artículo Primero, párrafo segundo establece que *" para los efectos de esta Ley, se presume que el propietario es tenedor o usuario del vehículo "*.

Esta presunción permite definir un primer obligado, que es comúnmente la persona que las autoridades correspondientes tienen inscrita en sus Padrones. En su caso, a ella le correspondería demostrar que no es la obligada al pago del gravamen.

A través de este medio, la Ley busca atender diversas situaciones que ocurren en la práctica y que afectarían fuertemente las posibilidades de recaudación del impuesto. Entre ellas, una de las más comunes es por ejemplo, la enajenación de vehículos usados, caso en que normalmente se omite hacer la manifestación correspondiente a la sustitución del propietario.

Además de la responsabilidad directa que acaba de ser comentada, la Ley considera también la existencia de sujetos sustitutos o solidarios, cuya responsabilidad puede ser exigida en determinados supuestos previstos por la misma.

En materia de esta responsabilidad, la Ley respectiva considera los siguientes:⁴²

- I. Quienes por cualquier título adquieran la propiedad, tenencia o uso del vehículo, por el adeudo del Impuesto que en su caso existiera, aún cuando se trate de personas que no están obligadas al pago de este Impuesto.
- II. Quienes reciban en consignación o comisión para su enajenación vehículos por el adeudo del Impuesto que en su caso existiera.
- III. Los Funcionarios de las Oficinas de Tránsito que autoricen allas o cambios de placas, sin haberse cerciorado que se haya pagado el Impuesto.

Base

*"La Base representa el conjunto de unidades fiscales sobre las que se determina el impuesto a cargo del Sujeto Pasivo."*⁴³

Sobre esta definición el propio autor describe como unidad fiscal o unidad del impuesto, la cosa o cantidad delimitada en peso, número, medida, etc., sobre quien la Ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de Impuesto y que servirá para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto.

Otra forma de definir la Base es el valor asignado a la materia imponible, el cual nos sirve de punto de partida para aplicar una tarifa determinada y obtener el monto a pagar del tributo.⁴⁴

Antonio Jiménez González, por su parte, define como Base Gravable, el valor asignado a la materia imponible y del que se ha de partir para aplicar la tarifa y determinar el cuántum (cantidad) del Impuesto.⁴⁵

En este Impuesto la Base que se adopta atiende a circunstancias muy diversas. En algunos casos está representada por el valor de enajenación del vehículo, precio promedio, etc. En otros, depende de una serie de elementos técnicos en los que se combinan factores como peso, longitud de eslora, cilindrada, carga máxima de despeque, potencia del motor, etc., dependiendo del tipo de vehículo de que se trate. Esta circunstancia en la práctica suele ocasionar serias dificultades para la determinación del gravamen.

⁴² Artículo 3º (Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.)

⁴³ SANCHEZ Hernández, Mayolo.- Op. Cit. p. 211.

⁴⁴ SANTANA Loza, Salvador, Op. Cit. p. 87.

⁴⁵ JIMENEZ González, Antonio. Op. Cit. p. 68.

Se antoja que debe implementarse una mecánica de determinación más sencilla, que esté al alcance tanto de los contribuyentes como de las propias autoridades administradoras, y que sea uniforme para todo tipo de vehículos.

Una alternativa que de hecho ya se ha venido implementando a partir de 1991, es la de utilizar el valor de adquisición de los vehículos nuevos consignado en la factura de compra, valor al que se le aplica una tasa dependiendo del tipo de vehículo.

A su vez, dicho valor tendría que actualizarse anualmente en función del comportamiento de la economía.

Un mecanismo de este tipo opera con los vehículos de hasta diez pasajeros de año modelo anteriores al de aplicación de la Ley, así como en vehículos de más de 10 pasajeros, por lo que no se ve la razón para que no se haga extensivo al resto de los vehículos a que se refiere la propia Ley.

Tasa, Tarifa y Cuota.

Estos elementos constituyen junto con la Base, lo que se denomina comúnmente "parte cuantitativa" o "elementos cuantitativos" de los impuestos.

Su asociación es esencial para determinar el monto que ha de cubrirse en cada caso.

La Tasa, Tarifa o Cuota, presentan en lo individual ciertas características que los hacen diferentes entre sí. La Tasa por ejemplo, representa un valor expresado en porcentaje que se aplica a la cantidad considerada como Base.

La Tarifa por su parte, constituye un arreglo escalonado de tasas o cuotas en relación a determinados valores que representan la Base.

Finalmente la Cuota es una cantidad determinada en dinero por unidad fiscal.

En algunos gravámenes como el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), existe únicamente uno de estos elementos; en otros como es el caso del Impuesto que aquí se comenta, estos tres conceptos se hacen presentes en los distintos tipos de vehículos que considera la Ley.

Dentro de las Tasas previstas para este Impuesto, la Ley incorpora entre otras la del 0%, la que no obstante producir los mismos efectos que cualquier gravamen, fiscalmente hablando, en términos económicos se asemeja a las exenciones por no traer aparejada carga tributaria.

En Impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), la aplicación de esta Tasa no sólo libera al Contribuyente de la carga de pago, sino que **paralelamente** le otorga el beneficio de poder acreditar las cantidades de impuesto que hubiere recibido como motivo de sus actividades.

En el caso que nos ocupa, esta segunda posibilidad no se da, circunscribiendo el efecto sólo a liberar al Sujeto del pago del tributo.

Conforme a la Fracción V del Artículo 5º de la Ley, los vehículos a los que les es aplicable dicha Tasa son las motocicletas, camiones, vehículos pick-up sin importar su peso vehicular, tractores no agrícolas tipo quinta rueda, minibuses, microbuses y autobuses integrales cualquiera que sea su tipo, peso y capacidad de carga. Todos ellos siempre que tengan más de diez años de fabricación anteriores al de aplicación de la Ley.

Fecha de pago.

Representa el elemento temporal en el que debe materializarse la obligación tributaria. Su vencimiento motiva la exigibilidad de la prestación por parte de las autoridades de las Entidades Federativas.

Sobre la fecha de pago, la Ley, prevé los siguientes plazos:

1) Plazo general:

Dentro de los tres primeros meses de cada año, ante las oficinas autorizadas (Art. 1º tercer párrafo).

2) Plazos específicos:

- Importaciones ocasionales:

En el momento en que el vehículo quede a disposición del importador en la aduana, recinto fiscal o fiscalizado (Art. 1º cuarto párrafo).

- En los años siguientes a la importación, se estará a lo considerado en el inciso 1) anterior.

- Importación temporal.

Al convertirse en definitiva debiendo pagarse el Impuesto en la aduana correspondiente cuando el vehículo quede a su disposición.

- Personas físicas o morales que adquieran vehículos nuevos o importados después de los tres primeros meses del año de calendario.

Dentro de los 15 días siguientes a aquel en que se adquirió el vehículo, debiendo cubrirse en las oficinas autorizadas.

En relación con los casos mencionados en el inciso 2), conviene aclarar que conforme al Artículo 2º, Fracción III, Párrafo 5º, de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación de este Impuesto corresponde como incentivo a las Entidades Federativas que se encuentren adhendas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hayan celebrado Convenio de Coordinación Administrativa en materia del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (I.S.T.U.V.), donde se estipule la obligación de llevar un Registro Estatal Vehicular, por lo que en todo caso la recaudación de dicho impuesto deberá realizarse invariablemente por conducto de las oficinas correspondientes a tales Entidades.

Lugar de Pago.

Virtud a los convenios existentes entre las Entidades Federativas con la Federación, corresponde a aquellas recaudar el Impuesto y en general realizar las funciones operativas para su administración.

Por lo que al lugar de pago se refiere, la Fracción VI de la Regla 67 de la Resolución que Establece Reglas Generales y Otras Disposiciones de Carácter Fiscal para 1993, establece que tratándose de declaraciones para el pago del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (I.S.T.U.V.), son oficinas autorizadas las siguientes:

- 1) Cuando la declaración corresponda a automóviles, camiones y motocicletas:
 - a) La autoridad recaudadora de la Entidad Federativa de la que se solicita la expedición de las placas y tarjetas o permisos para la circulación del vehículo; en el caso de que éstos sean de carácter Federal, será la Oficina Recaudadora de la Entidad Federativa en que se encuentre el establecimiento al cuál queden adscritos dichos vehículos o, en su defecto, de la Entidad Federativa donde tenga su domicilio fiscal el contribuyente.
 - b) Las oficinas centrales y las sucursales de las Instituciones de Crédito autorizadas por las Entidades Federativas que se encuentren dentro de la circunscripción territorial de la autoridad recaudadora que corresponda en la términos del subinciso anterior.

- 2) Cuando la declaración corresponda a embarcaciones, la autoridad recaudadora de la Entidad Federativa en donde esté la base fija para la conservación de la embarcación o, en su defecto, en donde se encuentre la capitanía de puerto donde fue abanderada.

Determinación del Impuesto (Ejemplificación de la Ley).

La determinación consiste en aplicar a los valores que la Ley considera como base, las tasas o cuotas previstas por la misma.

Como se podrá advertir párrafos adelante, la Ley no prevé un procedimiento general para la determinación del impuesto por los distintos vehículos, sino que lo hace caso por caso de acuerdo al tipo de vehículo de que se trate (vehículos hasta de 10 pasajeros, de más de 10 pasajeros o de efectos, aeronaves, embarcaciones, motocicletas, etc.), y al año modelo de fabricación.

A continuación, enumeramos los distintos casos a que se refiere la Ley, cuyos procedimientos de determinación serán ejemplificados posteriormente:

- Vehículos año modelo de aplicación de la Ley, hasta de 10 pasajeros.
- Vehículos categorías A, B, C o D, año modelo anteriores al de aplicación de la Ley, hasta de 10 pasajeros.
- Vehículos importados iguales o equiparables a los de fabricación nacional.
- Vehículos importados que no aparezcan en las listas que para los efectos del pago del Impuesto publique la S.H.C.P.
- Automóviles importados al País diferentes a los de fabricación nacional.
- Vehículos destinados al transporte de más de 10 pasajeros o efectos.
- Aeronaves.
- Veleros.
- Esquíes acuáticos motorizados, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor.
- Embarcaciones y,
- Motocicletas.

En relación con los casos anteriores, los artículos 5º, 12º, 13º, 14º y 14º-A de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia, establecen en lo general, la mecánica para la cuantificación del gravamen. Sin embargo, es importante hacer referencia a lo que establece dicha Ley en el Párrafo Noveno del Artículo 1º, relativo a la enajenación o importación de vehículos nuevos después del primer trimestre del año de calendario, en el cual se determina que " los vehículos año modelo de aplicación de la Ley y posteriores pagarán en el primer trimestre el 100% del Impuesto causado, el 75%, 50% y 25% si la enajenación o importación se efectúa dentro del segundo, tercero y cuarto trimestre del año respectivamente."

Por otra parte la Ley de referencia consigna el concepto de vehículo nuevo, que es aquel " que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante, ensamblador o distribuidor."

Para fines de ilustración, los casos que se presentan, fueron desarrollados tomando como año de aplicación de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia el de 1997.

Asimismo, dichos casos fueron desarrollados considerando como fechas de enajenación cuatro períodos distintos conforme a lo que se indica en el Párrafo Noveno del Artículo 1º, de la Ley del Impuesto; el primero, comprende los primeros tres meses del año (enero - marzo), el segundo, (abril - junio), el tercero, (julio - septiembre) y el cuarto los tres últimos meses del año (octubre - diciembre).

1) Ejemplo para Vehículo de año modelo de aplicación de la Ley hasta de diez pasajeros, categorías A, B, C ó D.

Hipótesis: El valor del vehículo no cambia en el año.

Tsuru: 2 puertas, Austero T/M, año modelo 1997, enajenado en el primer trimestre del año.

VTV= Valor total del vehículo = \$ 86,956

Primer Trimestre:

T = Tasa = 2.6%

ITEN= Impuesto sobre Tenencia = (86,956) (2.6%)

ITEN= \$ 2,261

Segundo Trimestre:

$$\text{ITEN} = \$ 2.261 \times 75\%$$

$$\text{ITEN} = \$ 1.696$$

Tercer Trimestre:

$$\text{ITEN} = \$ 2.261 \times 50\%$$

$$\text{ITEN} = \$ 1.130$$

Cuarto Trimestre:

$$\text{ITEN} = \$ 2.261 \times 25\%$$

$$\text{ITEN} = \$ 565$$

Como se observa en el ejemplo para el cálculo del Impuesto Sobre Tenencia de un Vehículo Nuevo, el Impuesto es el resultado de multiplicar el valor total del vehículo (V.T.V.), por la tasa (T) prevista en la tabla del Artículo 5° Segundo Párrafo de la Ley multicitada, conforme a lo siguiente:

| Categoría | Tabla Valor Total en miles de pesos (VTV) | Tasa (T) |
|-----------|---|---------------|
| A | Hasta de 281 | 2.6% |
| B | Demás de 281 a 620 | 6.5% |
| C | Demás de 620 a 1 000 | 8.5% |
| D | Demás de 1 000 en adelante | 10.4% |

Los montos de las cantidades establecidas en la Tabla que nos antecede, se actualiza cada cuatro meses (en 1997), con el factor correspondiente al período comprendido desde el quinto mes inmediato anterior hasta el último mes inmediato anterior a aquél por el cual se efectúa la actualización.

- 2) **Ejemplo para vehículos destinados al Transporte de más de 10 pasajeros o efectos cuyo peso bruto vehicular sea menor a 15 toneladas (PB<15 toneladas), el impuesto se obtiene de aplicar la Tasa de 0.49% al valor total del vehículo.**⁴⁴

⁴⁴ Párrafo Sexto, artículo 5° de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

$$\text{ITEN} = (\text{VTV}) (T)$$

dónde

PBV= Peso bruto vehicular

ITEN= Impuesto sobre Tenencia 1997.

VTV= Valor Total del Vehículo

T= Tasa 0.49%

Se aplica la desgravación trimestral al igual que en los automóviles particulares.

Ejemplo:

Dodge Ram 6 500 163" Cabina 8 Cilindros, Gasolina, Año modelo 1997, con Peso Bruto Vehicular de 13 toneladas.

VTV= \$ 125,533

T= 0.49%

ITEN= (125,533) (0.49%)

ITEN=\$ 615

El Impuesto de aquellos vehículos con un Peso Bruto Vehicular de 15 o más toneladas es el resultado de multiplicar la cantidad que resulte de aplicar la Tasa de 1% al valor total del vehículo por el Factor que resulte de dividir el Peso Bruto vehicular expresado en toneladas entre 30. El Peso Bruto Vehicular no podrá ser mayor de 35 toneladas; para el caso de que un vehículo tenga un peso mayor a 35 toneladas, se toma como peso máximo 35 toneladas.⁴⁷

PBV ≥ 15 Toneladas

ITEN = (VTV) (T) (PBV / 30)

dónde:

PBV= Peso Bruto Vehicular

ITEN= Impuesto sobre Tenencia para 1997

⁴⁷ Op. Cit. p.10.

VTV= Valor Total del Vehículo

T= Tasa 1%

Ejemplo:

Kenworth T 400 (6x4) año modelo 1997.

PBV= 23.6 Toneladas.

VTV= \$ 567.222

T= 1%

ITEN= (567,222) (1%) (23.6 / 30).

= (5,672.22) (0.7867).

ITEN= \$ 4,462

3) Ejemplo para Vehículos Importados de año modelo de aplicación de la Ley.

Para determinar el Impuesto Sobre Tenencia, se tomará el valor declarado en la Aduana, adicionando con el total de contribuciones pagadas por su importación, (A.D.V.), (D.T.A.), (I.S.A.N.), (I.V.A.), contenidas en el pedimento de importación. A la cantidad obtenida se aplica la Tasa correspondiente conforme a la categoría referida en el Artículo 5° del segundo párrafo.

ITEN= (VTV) (T)

VTV= VA + LIMP

LIMP= ADV+DTA+ISAN+IVA

dónde:

ITEN= Impuesto sobre Tenencia para 1997.

VTV= Valor Total del Vehículo.

T= Tasa

VA= Valor en Aduanas

LIMP= Impuestos pagados con motivo de la importación.

ADV= Impuesto General de Importación.

DTA= Derechos de Trámite Aduanal.

ISAN= Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

IVA= Impuesto al Valor Agregado.

De igual forma se aplica la desgravación trimestral enunciada en párrafos anteriores.

Ejemplo:

Automóvil Mercedes Benz S600 SE blindado, año modelo 1997.

VA= \$ 1'329,624

LIMP= \$ 613,744

VTV= \$ 1'943,368 (Categoría D)

T= 10.4%

ITEN= (1'943,368) (10.4 %)

ITEN= \$ 202,110

4) Otros Vehículos:

Aeronaves y Helicópteros:

El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Aeronaves nuevas se obtiene de multiplicar el peso de la aeronave adicionado con la carga máxima de despegue a nivel del mar, expresado en toneladas, por la cantidad de \$ 13,872 * para aeronaves de pistón y de turbohélice y \$ 14,941 * para aeronaves de reacción.⁴⁸

ITEN=) P+Cm) X

⁴⁸ Primer Párrafo, Artículo 12 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

dónde:

ITEN= Impuesto sobre Tenencia para 1997.

P= Peso de la Aeronave.

Cm= Carga máxima de despegue a nivel del mar.

X= Cantidad establecida en la Ley del Impuesto Sobre Tenencia.

Ejemplo:

Aeronave de reacción. Falcon 50, año modelo 1997.

(P+Cm)= 17.6 ton.

X= 14,941

ITEN= (17.6) (14,941).

ITEN= \$ 262,962

5) Veleros:

El Impuesto a los Veleros se determina restando cuatro metros a la eslora; el resultado se multiplica por sí mismo; la cantidad obtenida se multiplica por \$ 436;* el producto será el Impuesto a pagar. ⁴⁹

$$\text{ITEN} = [(W - 4)]^2 436$$

dónde:

ITEN= Impuesto Sobre Tenencia para 1997.

W= Eslora expresada en metros.

Ejemplo:

Cheoy Lee año modelo 1997.

W= 15.6 m.

⁴⁹ Fracción Primera, Artículo 13 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

$$\text{ITEN} = \left[(15.6 - 4)^2 \right] 436$$

$$\text{ITEN} = \$ 58,688$$

El Impuesto Sobre Tenencia de Veleros y Embarcaciones no debe ser inferior a \$ 125 * ni superior a \$ 125 194.⁵⁰

Esquí Acuático Motorizado, Motocicletas Acuáticas y Tablas de Oleaje con Motor.

El Impuesto para esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor, año modelo 1997, será la cantidad de \$ 986.00.⁵¹

6) Embarcaciones:

El Impuesto se determina multiplicando la longitud de la eslora en metros por el cociente obtenido de dividir los caballos de fuerza entre mil; a la cantidad que se obtenga se le resta 0.2 y se multiplica por sí misma; el resultado se multiplica por la cantidad de \$ 1,970.00.⁵²

$$\text{ITEN} = (Z) (1.970)$$

dónde:

$$X = (W) (\text{H.P.} / 1000)$$

$$Y = X - 0.2$$

$$Z = (Y)^2$$

$$W = \text{Eslora expresada en metros}$$

$$\text{H.P.} = \text{Caballos de fuerza}$$

Ejemplo:

Embarcación Islander año modelo 1997, con 8.4 metros de eslora y 300 H.P.

$$X = (8.4) (300 / 1000)$$

⁵⁰ Criterios de cobro de la minuta de la reunión de Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias efectuada el 16 de enero de 1997, S.H.C.P.

⁵¹ Fracción II, Artículo 13 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

⁵² Fracción III, Artículo 13 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

$$X = 2.52$$

$$Y = X - 0.2$$

$$Y = 2.32$$

$$Z = (2.32)^2$$

$$Z = 5.3824$$

$$\text{ITEN} = (5.3824)(1.970)$$

$$\text{ITEN} = \$ 10,603$$

7) Motocicletas:

El impuesto se determina de la siguiente forma:

La cilindrada en centímetros cúbicos se divide entre mil, el cociente obtenido se multiplica por la cantidad de \$ 3,426.00.⁶³

$$\text{ITEN} = (Y)(3.426)$$

dónde:

$$X = \text{C.C.}/1000$$

$$Y = (X)^2$$

$$\text{C.C.} = \text{Cilindrada en cm}^3$$

* Estas cantidades se actualizan anualmente.

Ejemplo:

Motocicleta año modelo 1997 de 950 cm³

$$X = 950/1000$$

$$X = 0.95$$

$$Y = (0.95)^2$$

⁶³ Fracción II, Artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

$$Y = 0.9025$$

$$\text{ITEN} = (0.9025) (3,426)$$

$$\text{ITEN} = \$ 3,092$$

8) Automóviles Eléctricos:

Tratándose de Automóviles Eléctricos, el Impuesto será la cantidad que resulte de multiplicar el valor total del automóvil por la Tasa de 0.16% (Párrafo Primero Artículo 14B, de la (L.I.S.T.U.V.)

$$\text{ITEN} = (\text{VTV}) (\text{T}).$$

dónde:

ITEN= Impuesto Sobre Tenencia para 1997.

VTV= Valor Total del Vehículo.

T= Tasa 0.16%

Ejemplo:

Vehículo Eléctrico Murrell/Taylor, año modelo 1997. ⁵⁴

$$\text{VTV} = \$ 66,246$$

$$\text{T} = 0.16\%$$

$$\text{ITEN} = (66,246) (0.16\%)$$

$$\text{ITEN} = \$ 106$$

9) Vehículos año modelo 1996 y Anteriores.

Para vehículos de año modelo 1996 y anteriores, el Impuesto se determinará multiplicando el importe del impuesto causado ⁵⁵ en 1996 por el Factor de

⁵⁴ En base al Párrafo Noveno del Artículo 1º de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos las aeronaves, helicópteros, embarcaciones, veleros, motocicletas, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor y automóviles eléctricos, se le aplicará de igual forma la desgravación trimestral.

⁵⁵ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina en el cuadernillo de criterios de cobro para el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos de 1997, que el Impuesto causado es el monto sin disminución alguna.

Actualización que corresponda; al resultado se le aplicará el Factor de Depreciación por año de antigüedad.

$$ITEN = ITEN_{i-1} (FX)$$

dónde:

ITEN= Impuesto sobre Tenencia para 1997.

ITEN_{i-1} = Impuesto sobre Tenencia del año inmediato anterior.

FX= Factor de aplicación $\left[(FA) (FD) \right]$

FA= Factor de actualización INPC nov. 96 / INPC nov. 95.

FD= Factor de depreciación.

Ejemplos:

1. Neón Juvenil Estándar 2 puertas Típico, año modelo 1995

$$ITEN_{i-1} = \$ 2,389.00$$

$$FX = 1.1359^{56}$$

$$ITEN = (2,389) (1.1359)$$

$$ITEN = \$ 2,714$$

2. Shadow 2 puertas Típico Automático, año modelo 1994.

$$ITEN_{i-1} = \$ 1,597.00$$

$$FX = 1.1180^{57}$$

$$ITEN = (1,597) (1.1180)$$

$$ITEN = \$ 1,785$$

⁵⁶ Este factor de aplicación, corresponde al ejercicio fiscal de 1997 de un vehículo de año modelo 1995, y se calcula en base al factor de Actualización $INPCNOV_i/INPCNOV_{i-1}$ donde, $i = 1996$ y $i-1 = 1995$, multiplicado por el factor de depreciación, criterios de cobro para 1997. S.H.C.P.

⁵⁷ Factor de aplicación de un vehículo de año modelo 1994, Op.Cit.

3. D150 6 cilindros Pic. Up, año modelo 1992.

$$\text{ITEN}_{,1} = \$ 244$$

$$\text{FX} = 1.0643^{\text{M}}$$

$$\text{ITEN} = (244) (1.0643)$$

$$\text{ITEN} = \$ 260$$

Este procedimiento se aplica de igual manera a camiones, aeronaves, veleros, embarcaciones, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas, tablas de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.

Los vehículos año modelo 1996, en 1997 pagarán el Impuesto sobre Tenencia tomando como base el monto total del Impuesto determinado en 1996.

Ejemplo:

Tsuru 2 ptas., Austero T/M año modelo 1996, con el supuesto de que su valor no se modificó en el año.

ITEN determinado \$ 1,105

ITEN pagado en el primer trimestre \$ 1,105

ITEN pagado en el segundo trimestre \$ 829

ITEN pagado en el tercer trimestre \$ 553

ITEN pagado en el cuarto trimestre \$ 276

ITEN 1997 = ITEN_{,1} (FX)

ITEN 1997 = (1,105) (1.1499)⁵⁰

ITEN 1997 = \$ 1.271

⁴⁸ Factor de aplicación de un vehículo de año modelo 1992, Op. Cit.

⁴⁹ Factor de aplicación de un vehículo de año modelo 1996, Op. Cit.

TABLA DE FACTORES DE APLICACION

Factor de Actualización INPC nov_i / INPCnov_{i-1} = 1.2777

Donde:

i = 1996

i - 1 = 1995

| Años de antigüedad | Factor de depreciación | Factor de aplicación |
|--------------------|------------------------|----------------------|
| 1 = 1996 | 0.900 | 1.1499 |
| 2 = 1995 | 0.889 | 1.1359 |
| 3 = 1994 | 0.875 | 1.1180 |
| 4 = 1993 | 0.857 | 1.0950 |
| 5 = 1992 | 0.833 | 1.0643 |
| 6 = 1991 | 0.800 | 1.0222 |
| 7 = 1990 | 0.750 | 0.9583 |
| 8 = 1989 | 0.667 | 0.8522 |
| 9 = 1988 | 0.500 | 0.6389 |

Nota: El factor de aplicación, es el resultado de multiplicar el factor de actualización por el factor de depreciación del vehículo por año de antigüedad.

2.5 Las Brechas en las Etapas de Formulación e Implementación de Políticas Públicas.

Hasta ahora hemos presentado en términos generales la clasificación jurídica de los impuestos y la forma en que esta conceptualizado el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, así como su determinación, es decir; estamos hablando de dos etapas del enfoque de Políticas Públicas que son la formulación y su implementación, en este orden de ideas estos procesos son determinantes en el desempeño del Estado, ya que éste ha limitado la capacidad para entender las brechas entre los objetivos y los resultados de las Políticas Públicas, en otras palabras al examinar sistemáticamente lo que ocurre después de que una política es formulada, nos damos cuenta de la compleja maraña de factores que hacen que los efectos de las políticas tiendan a diverger de los objetivos originales.⁶⁰

⁶⁰ NAIM Moises, Un marco conceptual para el análisis de la implementación de Políticas Públicas, Política, Caracas, Núm. 8, 1979, p.11.

El proceso de implementación ocurre en un activo y complejo contexto organizacional, donde diversas organizaciones interactúan cada una en búsqueda de sus propios objetivos. Moisés Naim determina que las "brechas de la implementación se debe a factores políticos y factores organizacionales pues casi por definición las características del proceso de implementación introducen variaciones en los eventuales resultados de una política."

Otra categoría de importancia es la incertidumbre que se tiene al haber insuficiente información que tiende a rodear a la formulación e implementación de las Políticas Públicas, esta última categoría hace aún más complejo el proceso al interconectarse con los factores políticos y organizacionales.

El concepto que entrelaza la política y las organizaciones lo ha denominado Moisés Naim "Política Burocrática" y se refiere al proceso de negociación en un contexto de una maquinaria burocratizada, es decir, "este enfoque enfatiza esencialmente la interdependencia entre las decisiones tomadas y los intereses organizacionales de los actores que toman las decisiones." La perspectiva de este enfoque permite considerar los casos en los cuales puede observarse la diferencia entre la implementación y el diseño original de las decisiones ⁶¹.

Un ejemplo de brechas tan importantes entre el diseño e implementación de Políticas Públicas, es la promulgación de legislaciones ambiguas e inconsistentes como lo es el caso de la iniquidad en el criterio de cobro del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos para los de modelo 1995 y posteriores. La inconsistencia o distorsión es que "la arena para la toma de decisiones se traslada a un nivel más bajo dentro del Estado. Los Funcionarios Públicos encargados de su aplicación diaria se transforman en los responsables de resolver mediante sus acciones concretas la falta de consenso. Cuando grupos significativos e individuos claves son exclusivos de la arena donde se formula la política es típico que en la fase de implementación sea donde las Políticas Públicas puedan ser modificadas para adecuarlas a los intereses de individuos o de grupos."⁶²

⁶¹ Ibid, p. 17.

⁶² REIN Y, Robinowitz, 1977 : 6. Traducción de Moises Naim.

CAPITULO 3: LA DEFINICION DE UNA POLITICA PUBLICA PARA RESOLVER INIQUIDADES (ETAPA DE EVALUACION).

3.1 La Equidad Tributaria.

La equidad constituye un criterio básico para el diseño de la estructura tributaria, pues mucha gente esta de acuerdo en que el Sistema Fiscal debería de ser equitativo, en otras palabras, que cada Contribuyente aportará su justa parte para sufragar el costo del Gobierno; sin embargo, como indica Richard A. Musgrave⁶³ el acuerdo no existe en lo que se refiere a como debería definirse el término "justa parte". Existen dos enfoques de equidad tributaria, uno se basa en el denominado Principio del Beneficio cuya teoría se remonta a Adam Smith y a los primeros tratadistas, el cual se basa en un sistema fiscal equitativo "es aquel en el cual cada Contribuyente paga en función de los beneficios que recibe de los servicios públicos", al respecto se hace la observación que de acuerdo con este principio el sistema fiscal verdaderamente equitativo estará en función de la estructura de gasto, por lo que Musgrave determina que además de ser un criterio de Política Impositiva lo es también de Política de Impuestos y de Gasto.⁶⁴

El otro enfoque es el que se basa en el Principio de Capacidad de Pago, el cual contempla el problema impositivo en sí mismo, es decir; se necesita de un ingreso total dado y a cada Contribuyente se le pide que contribuya según su capacidad de pago,⁶⁵ desde este punto de vista es importante subrayar que la Política Impositiva real está determinada en gran parte, con independencia de la vertiente del gasto, y se necesita una norma de equidad que sirva de guía, por lo que el Principio de la Capacidad de Pago es ampliamente aceptado como tal.

Musgrave es tajante al decir que ninguno de los dos enfoques es fácil de interpretar o de llevar a la práctica, pues para que el Principio de Beneficio sea operable, es necesario conocer los beneficios del gasto para que el enfoque de la capacidad de pago sea aplicable; es necesario saber cómo medir dicha capacidad, mencionando lo anterior, el autor de referencia determina que ninguno

⁶³ MUSGRAVE A. Richard, Peggy B. Musgrave, Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Trad. Juan Francisco Corona Ramón, Quinta Edición, Edit. Mc Graw-Hill.

⁶⁴ Ibid, p 226

⁶⁵ Históricamente, el principio de beneficio de la imposición deriva de la Teoría Contractual del Estado tal como era entendida por los teóricos políticos del siglo XVII, tales como Locke y Hobbes. Más adelante la retoma Adam Smith que utiliza como la primera regla de imposición " Los súbditos de cualquier estado deberán contribuir al sosten del gobierno en una proporción tan cercana como sea posible a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a los ingresos que respectivamente disfrutan bajo la protección del Estado".

de los dos enfoques supera al otro en el terreno práctico, por lo que no se considera que ninguno asuma la totalidad de la función de la Política Impositiva.

"El enfoque de beneficio asignará aquella parte de la Recaudación Impositiva que sufra el costo de los servicios públicos, pero no puede arbitrar los impuestos necesarios para financiar los pagos de transferencias y servir a los objetivos redistributivos. Para que la imposición según el beneficio sea equitativa, hay que suponer que existe en principio un estado "adecuado" de distribución. Esto constituye un fallo grave ya que en la práctica no existe separación entre los impuestos utilizados para financiar los servicios públicos y los utilizados para redistribuir la renta. El enfoque de la capacidad de pago se enfrenta mejor al problema de la redistribución pero deja sin resolver la provisión de los servicios públicos."

El proceso político implica la determinación tanto de la política de impuestos como de gastos y en un marco democrático tiende aproximarse a la regla de beneficio, la gente o la mayoría de ella, no estaría dispuesta a apoyar un programa fiscal si, en último término, no se beneficiaría del mismo.

Bajo un estricto régimen de imposición según el beneficio, cada Contribuyente sería gravado de acuerdo con su demanda de servicios públicos, puesto que las preferencias difieren, no es posible aplicar ninguna fórmula tributaria general a todo el mundo, cada Contribuyente estaría gravado de acuerdo con su valoración, entendiendo esta última como el Ingreso percibido.

3.2 Capacidad de pago: Equidad Horizontal, Equidad Vertical.

Aunque el principio del beneficio puede ser aplicado directamente al financiamiento de ciertas funciones gubernamentales, no resuelve el problema general del diseño de la estructura tributaria. La gama de gastos a la que pueden aplicarse los impuestos específicos sobre el beneficio es relativamente limitada, y el grueso de los ingresos tributarios no se deriva de una base específica de beneficio⁶⁶. *"por lo tanto es preciso aplicar un principio alternativo de imposición equitativa, el cual establece que la gente debería contribuir al costo de administración de acuerdo con su capacidad de pago."*⁶⁷

La imposición de acuerdo con la capacidad de pago requiere que las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo, y que las personas con mayor

⁶⁶ Ibid, p. 271.

⁶⁷ El origen de la capacidad de pago es anterior a la regla del beneficio. Se remonta al siglo XVI y desde entonces ha encontrado partidarios eminentes. Incluyen una amplia gama de pensadores, tales como Rousseau, Say y John Stuart Mill. En el siglo XX la capacidad de pago ha sido subrayada sobre todo por autores orientados hacia la redistribución.

capacidad paguen más. En el primer caso se hace referencia a la Equidad Horizontal y en el segundo caso a la Equidad Vertical. La regla de la Equidad Horizontal aplica simplemente el principio básico de igualdad ante la Ley. Si el ingreso se usa como Índice de la capacidad de pago, la imposición sobre el ingreso es el instrumento apropiado y las personas con el mismo ingreso deberían pagar el mismo Impuesto. La regla de la Equidad Vertical está también de acuerdo con el tratamiento igual, pero se basa en la premisa " *de que las personas con diferente capacidad de pago deberían pagar diferentes cantidades de Impuestos.*"

3.3 Desarrollo del Caso de los Vehículos Modelos 1995 y el Problema de Iniquidad en el Criterio de Cobro del Impuesto.

La administración del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos por parte de las Entidades Federativas, ha aportado un sinnúmero de experiencias y propuestas tendientes a mejorar su administración y más recientemente la estructura del Impuesto.

El presente ejemplo aborda uno de los principales problemas: la **Iniquidad en la fijación de las tarifas**, el cual ha sido señalado por varias Entidades de la República causando malestar entre los Contribuyentes del Impuesto.

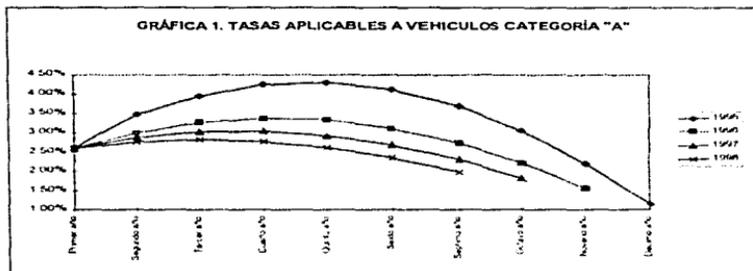
A) Consideraciones en Torno a la Existencia de Tasas Diferentes y Decrecientes entre un Año y Otro para la Determinación del Impuesto.

A partir de 1992, la determinación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos para automotores nuevos, se hace conforme a rangos de valor que de manera progresiva establecen una Tasa a pagar que desde 1995 varían del 2.6% hasta una máxima del 10.4%, dependiendo del valor de compra de cada automóvil.

En 1996 en el caso de automotores usados de hasta diez años de antigüedad el Impuesto se determina a partir de la actualización del impuesto causado en el año inmediato anterior. El Factor de Actualización toma en cuenta la inflación registrada y un Factor de Depreciación el cual varía dependiendo de los años de uso de los autos.

La existencia de altas Tasas de inflación en los años recientes, han originado que ésta sea la variable de mayor peso en el Factor de Actualización que año con año ajusta las tarifas del impuesto.

La gráfica 1 presenta la trayectoria de las Tasas aplicables al Valor de Compra de los automóviles que se obtendrían en el transcurso de 10 años, de continuarse observando inflaciones positivas pero decrecientes.



Fuente: Dirección de Política Fiscal de la Secretaría de Finanzas del D.F.

Elaborado por: Carlos González Garibay.

Nota: Esta gráfica se aplica a vehículos de categoría B, C y D.

Como se puede observar, los vehículos comprendidos en este ejemplo se encuentran gravados con una Tasa de 2.6% durante su primer año, las Tasas aplicables en años posteriores difieren dependiendo el año de compra del vehículo. La razón de la existencia de Tasas diferenciales, se debe a que la actual forma de cálculo del Impuesto acumula las Tasas inflacionarias año con año, de tal forma que en escenarios de inflaciones positivas y decrecientes, el vehículo "que se compra primero" incorpora en el impuesto a pagar la inflación correspondiente a esa antigüedad.

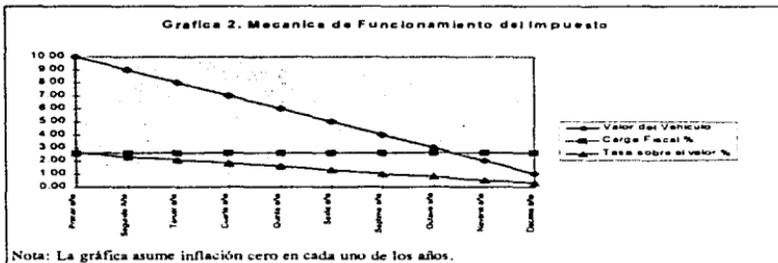
No obstante lo anterior, es necesario señalar que en cualquiera de los casos los vehículos pertenecientes a determinada categoría, pagan a lo largo de los años la Tasa inicial en la que fueron ubicados de acuerdo a su Valor de Compra, la diferencia estriba en que el precio de los automóviles se actualiza dando como resultado diferentes Tasas a pagar sobre el valor inicial de los vehículos. En otras palabras, un vehículo que se compra "hoy", cuyo valor de factura lo ubica por ejemplo en una Tasa del 2.6%, continuará pagando esta Tasa sobre el valor actualizado de su automóvil en los años subsiguientes, al igual que lo hará un

automóvil que comprado con un año de posterioridad se ubique también en el rango de valor del 2.6%

Como se puede observar, la existencia de Tasas Diferenciales que en la práctica pueden ser apreciadas por el Contribuyente como una fuente de inequidad, en la realidad no lo son, pues para todos los Contribuyentes que se ubiquen en determinado rango de valor, el Impuesto a pagar se mantendrá como un porcentaje fijo (del valor actual del vehículo), generando un trato igual entre quien manifiesta tener similares niveles de riqueza.

Para ilustrar esta situación, supongamos que la Tasa esperada de inflación durante el periodo 1997-2006 será de cero en cada uno de estos años. Bajo este supuesto, el Impuesto a pagar por cada uno de los vehículos pertenecientes a una determinada categoría de valor, aunque comprados en diferentes años, se mantiene constante.

La gráfica 2 ilustra esta situación. En ausencia de inflación, el valor del automóvil (línea con rombos) se ve modificado sólo por la Tasa de depreciación, de esta forma, el valor del vehículo disminuye año con año. Como se mencionó, la actual estructura el Impuesto mantiene fija la carga fiscal del mismo (línea con cuadros), para lo cual es necesario que la Tasa que determina el Impuesto a pagar en determinado año (línea con triángulos) tome en cuenta el valor actual del vehículo, ajustándose al mismo de forma que la carga fiscal permanezca constante.



Fuente: Dirección de Política Fiscal de la Secretaría de Finanzas del D.F.

Elaborado por: Carlos González Ganbay

El análisis anterior señala que la estructura del Impuesto es equitativa al Interior de los rangos de valor, y aún entre quienes comprando en diferente tiempo su automóvil pertenecen a un mismo rango; sin embargo, lo hasta aquí expuesto poco nos dice sobre la equidad entre los rangos de valor.

B) Iniquidad en el Gravamen a Través del Tiempo.

En una perspectiva de "corte transversal", la equidad entre rangos de valor está asegurada con una estructura creciente de Tasas, las cuales se incrementan conforme el valor del vehículo aumenta. No obstante lo anterior, si se observa a través del tiempo, la existencia de equidad en la contribución se vuelve menos clara.

Para ilustrar lo anterior, consideré el siguiente ejemplo:

- Asuma un Contribuyente que adquiere un auto durante el primer mes de 1997 con valor de \$290 mil pesos. El Impuesto causado por este Contribuyente durante 1997, es:

| Valor total del Vehículo | Tasa | Impuesto a pagar por el Auto 1 (miles de pesos) |
|--------------------------|-------|--|
| Hasta 281 | 2.60% | - |
| De más de 281 hasta 620 | 6.50% | \$18.85 |

Nota: La tabla sólo considera las Tasas y los Rangos de Valor para las Categorías A y B. Es necesario aclarar que el ejercicio que se presenta también se aplica para los autos comprendidos en las Categorías C y D.

Fuente: L.I.S.T.U.V.

Elaborado por: Carlos González Ganbay

- Durante 1998, este Contribuyente decide vender su automóvil el cual tiene un precio de mercado (según se desprende de la Ley de Tenencia actual) de:

- Valor de auto en 1997: 290 mil pesos.
- Tasa de inflación (punta- punta) en 1997: 23%
- Depreciación considerada en Ley de Tenencia para un año de uso: 10%

• Precio en 1998: $290 \cdot (1.23)^2 \cdot (0.9) = \mathbf{\$321.03 \text{ miles de pesos}}$

Un segundo Contribuyente planea adquirir un automóvil y para estos efectos cuenta con un presupuesto de \$322 mil pesos. Este contribuyente está indeciso

entre comprar el auto que vende el Contribuyente 1 o un auto nuevo de agencia cuyo valor es exactamente igual al del auto usado.

No obstante que la cantidad que erogará este Contribuyente cualquiera que sea su decisión será la misma, el Impuesto Sobre Tenencia a pagar diferirá de manera importante. Considerando que la actual Ley de Tenencia actualiza los rangos de valor de acuerdo a la inflación, se obtiene que el Impuesto a pagar durante 1998 por cada uno de estos autos será:

Auto usado

- Impuesto pagado en 1997: 18.85 miles de pesos.
- Factor de depreciación: 0.9
- Factor de actualización: 1.23
- Factor de aplicación: $0.9 \times 1.23 = 1.1070$
- Forma de estimar el impuesto 1998: Impuesto causado en 1997* factor de aplicación = $18.85 \times 1.1070 = 20.86$ miles de pesos

Auto nuevo

- Tabla hipotética para el cálculo del Impuesto vigente para 1998 (considera una inflación durante 1997 de 23%):

| Valor total del Vehículo | Tasa |
|--------------------------|-------|
| Hasta 346 | 2.60% |
| De más de 346 hasta 763 | 6.50% |

Fuente: LISTUV

Elaborado por: Carlos González Ganbay

- Impuesto a pagar durante 1998= 8.34 miles de pesos.

Como se desprende del ejemplo anterior, el diseño de la actual estructura impositiva genera que automóviles de igual valor de mercado, pero diferente año de adquisición, enfrenten cargas distintas.

Lo anterior es resultado de que la base del Impuesto para el año en que se adquiere el vehículo es el valor del automóvil, mientras que para los años sucesivos esta Base la constituye el impuesto causado en el ejercicio anterior. De esta forma, una vez establecida la Tasa del Impuesto, ésta se continúa aplicando durante todos los años de Tenencia Federal presuponiendo que el propietario siempre mantendrá una riqueza susceptible de gravarse a esta Tasa.

Esta forma de calcular el Impuesto desde mi perspectiva es iniquitativa, pues enfrenta a individuos de igual poder adquisitivo a Tasas diferentes, lo cual no se justifica al estar definido este tributo como un Impuesto a la riqueza.

C) El Problema de la Actualización de los Rangos de Valor.

Como se mencionó, el Impuesto está estructurado en rangos de valor los cuales se actualizan periódicamente (enero, mayo y septiembre)⁶⁴ de acuerdo al crecimiento observado por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, entre el periodo comprendido entre la última actualización y el mes en que se da la nueva actualización. La siguiente Tabla ilustra la modificación efectuada recientemente a los rangos de valor:

| Tabla aplicada entre el 1o. de julio y el 31 de diciembre de 1996 | | | Tabla aplicable entre el 1o. de enero y el 30 de abril de 1997 | | |
|---|-------------------------|-------|--|---------------------------|-------|
| Categoría | Rangos* | Tasa | Categoría | Rangos* | Tasa |
| A | Hasta 259 | 2.6% | A | Hasta 281 | 2.6% |
| B | De mas de 259 hasta 391 | 6.5% | B | De mas de 281 hasta 620 | 6.5% |
| C | De mas de 391 | 10.4% | C | De mas de 620 hasta 1,000 | 8.4% |
| - | - | - | D | De mas de 1,000 | 10.4% |

* Miles de pesos

Fuente: LISTUV

Elaborado por: Carlos González Ganbay

Independientemente de la apertura de un rango de valor adicional durante 1997⁶⁵, la actualización de los mismos en forma y periodos diferentes que la seguida por precios, los automóviles nuevos en el mercado originan que en el caso de los vehículos "marginales", es decir de aquellos que por su precio se ubican cercanos a los límites inferiores de los rangos de valor, se presenten importantes diferencias en el Impuesto a pagar cuando la adquisición de estos

⁶⁴ La actualización cuatrimestral esta vigente a partir de 1997 conforme lo establece el Art. 5º, Fracc. I de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

⁶⁵ No es el propósito abundar sobre las repercusiones de la apertura del rango D de valor, sin embargo es necesario señalar que la forma en que se dio la misma, constituye técnicamente a una disminución de la carga fiscal del 10.4% al 8.5% para los vehículos cuyo valor esta entre los 620 y 1,000 miles de pesos. Esta disminución perjudica la recaudación de las Haciendas Públicas Locales en sobre manera de aquellas en donde se consumen más este tipo de vehículos.

vehículos se da en los últimos días del mes, previo al que se realiza la actualización de la Tabla mencionada.

La razón de lo anterior, es que los precios de los vehículos se actualizan con mayor frecuencia que la Tabla de valor, lo que origina que el precio del automóvil permanezca actualizado durante el periodo y no muestre cambios importantes de un mes a otro.

De esta forma, por ejemplo, dos automóviles con un precio de 260 mil pesos y cuya única diferencia es que el primero fue comprado el último día de diciembre de 1996, y el segundo el primero de enero de 1997, enfrentarán diferentes cargas fiscales (6.5% y 2.6% respectivamente).

Esta problemática aún y cuando no involucra a la estructura del Impuesto, es percibida de manera más rápida por el Contribuyente ya que generalmente se presenta para el mismo tipo de vehículo.

- La existencia de Tasas superiores del Impuesto para vehículos 1995 y 1996 comparativamente con aquellas que pagan vehículos 1997 no demuestra la existencia de iniquidad en la contribución. La razón de esto es que una vez vista la carga fiscal que enfrentan los vehículos con respecto a su valor actualizado, se observa que las Tasas originales no varían, por lo que los vehículos pertenecientes a una misma clasificación independientemente del año de su compra estarán gravados por la misma Tasa a lo largo de los años.

No obstante lo anterior, la percepción de los Contribuyentes sobre estas Tasas es la que el Impuesto es iniquitativo, por lo que de mantenerse la actual estructura del Impuesto se considera necesario implementar acciones de comunicación fiscal las cuales tiendan a clarificar esta situación al Contribuyente.

- Por otra parte, la permanencia de la carga fiscal original del gravamen a través del tiempo y la forma en que se actualizan los rangos de valor para los vehículos nuevos, están originando importantes iniquidades entre individuos que manifiestan tener similares niveles de riqueza.

En este sentido, mi propuesta es modificar la actual estructura del gravamen de vehículos con un año o más de uso, promoviendo que los mismos enfrenten similares cargas fiscales que los vehículos nuevos de igual valor.

Una posible alternativa la constituye el actualizar el valor de los vehículos (conforme a inflación y depreciación) y ubicarlos en la Tasa que corresponde a ese nivel de riqueza según la Tabla de valores vigente. Como se puede

apreciar, la propuesta no varía en lo fundamental al Impuesto, pero sí corrige las fuentes de inequidad.

- Por otra parte, el problema derivado de la Actualización de los Rangos de Valor es quizá inevitable mientras se continúen observando Tasas de Inflación importantes. Se considera que la Actualización de los Rangos de Valor con mayor periodicidad como ha sido implementado en 1997 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una decisión correcta, aún cuando el problema seguirá existiendo aunque en menor escala.

CONCLUSIONES

La definición de un problema de Políticas Públicas según Mark H. Moore, tiene más importancia que su simple definición conceptual, como lo define en su momento Tomas Dyo, como la descripción y explicación de las causas y consecuencias de las acciones de Gobierno, es decir: si una política establece de manera muy estrecha sus objetivos, es probable que se ignoren o subvaluen varios efectos importantes de su propuesta de acción. Se pierden de vista variables importantes que afectan el comportamiento del sistema en consideración, se pueden perder oportunidades para elegir las políticas adecuadas o pasar por alto restricciones en la elección de políticas.

En la política sobre la fijación de las Tarifas del Impuesto Sobre Tenencia para los vehículos de año modelo 1995, la definición del problema es particularmente crítica debido a que tuvieron que pasar dos años para saber con precisión cuáles eran las consecuencias del criterio de cobro determinado en 1995, para el Impuesto Sobre Tenencia de Vehículos Nuevos y Usados que viola todos los principios de una buena estructura impositiva que inclusive no respeta el principio de la capacidad de pago y genera una carga excesiva sobre los Contribuyentes, creando enormes distorsiones e ineficiencias en la asignación de recursos.

Para comprender mejor la definición del problema, este trabajo plantea el papel que debe de jugar el Estado en la distribución del Ingreso y la Riqueza, concebido esto como la búsqueda de una mayor Justicia, de un mayor bienestar y de una mayor participación dentro de la sociedad de consumo. Ahora bien en la relación de Estado - Economía, la Política Económica del Estado interviene con maniobras monetarias de la Banca Central, y progresivamente con la creación de condiciones favorables a la valorización del Capital Industrial, en este sentido la Política Económica comprende el análisis de instrumentos parciales en la acción de los Gobiernos, como son la Política Fiscal y Monetaria así como la Política de Desarrollo cuyo conocimiento es indispensable para interpretar, la interrelación que existe entre las distintas herramientas de la Política Económica, entendida ésta como la intervención deliberada del Gobierno en la economía para alcanzar los siguientes objetivos:

- Desarrollo Económico
- Eficaz Asignación de Recursos
- Estabilidad
- Mantenimiento de la Libertad Económica
- Redistribución del Ingreso

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

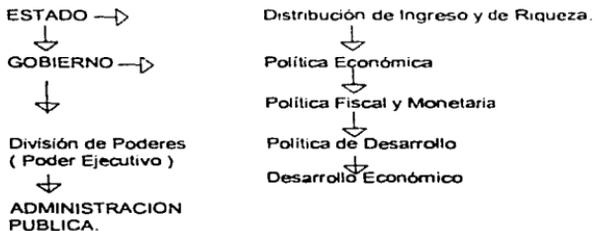
El Estado en la Concepción Libremercantista de la Política Económica permite definir de una vez las tareas del Estado, la de garantizar el respeto de los contratos y tutelando la competencia del mercado, en virtud de que la actividad debe de estar dirigida a la satisfacción de las necesidades sociales o colectivas, como pueden ser la Necesidad de la Defensa, de la Administración de Justicia, de Educación Elemental, etc. La adquisición de los bienes y servicios necesarios para desarrollar esta actividad, se debe de financiar a través de la Imposición Fiscal que no debe de superar las necesidades del Estado, y los gastos públicos no deben superar las entradas Fiscales (principio de la paridad en el balance).

Por otra parte no hay que perder de vista que existe un órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo, me refiero al Gobierno; entendido como el poder relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la función específica de llevar a cabo la integración de la Sociedad y defenderla de los grupos externos.

El Gobierno como tal, detecta el monopolio de la fuerza que es un aspecto típico del Estado moderno con el cual garantiza la supremacía de su poder

En este orden de ideas, el concepto de Gobierno en relación con las funciones de Estado y en relación con la Doctrina de la División de Poderes coincide con el Poder Ejecutivo, y a través de éste se dan cumplimiento a las decisiones y por tanto de la Administración Pública, la cual a su vez se debe de entender como el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideren de interés público o común, en una colectividad o en un ordenamiento estatal.

Visto de una forma esquemática tenemos la interrelación siguiente:



Explicado y sustentado lo anterior, tenemos que el Estado en su papel capta los Ingresos, para lo cual existen tres figuras Jurídicas Tributarias que recogen la Doctrina y las Legislaciones de diversos Países Europeos, Sudamericanos y Norteamericanos, que son: el Impuesto, la Tasa o Derechos y la Contribución Especial. El Impuesto hoy en día es la principal fuente de Ingresos. Dada su importancia nos dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es obligación contribuir al Gasto Público, y es el Congreso de la Unión que tiene la facultad de discutir y aprobar las contribuciones que basten para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, el Impuesto por tanto se define como la cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al Contribuyente, con el objeto de costear los Gastos Públicos, mientras que el Poder Legislativo es el que se encarga de expedir las Leyes que establecen los tributos, y el Poder Judicial el encargado de dirimir las controversias entre la Administración y el gobernado.

La Ley Tributaria consigna el método para la determinación del crédito a pagar atendiendo a la naturaleza del gravamen y la fuente del mismo, poniendo a disposición de las autoridades hacendarias los métodos que deberán emplearse para verificar el pago correcto.

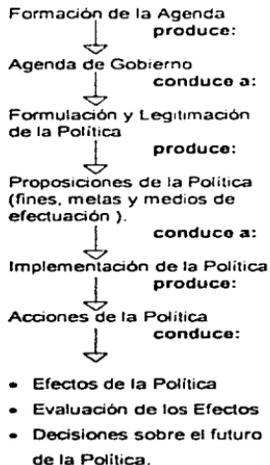
En cuanto al método hay que señalar que por si solo no garantiza éxito en la recaudación, sobre todo cuando este no cumple con la sencillez que se necesita para su aplicación. La experiencia ha demostrado y con razón, que el Fisco muestra incapacidad para controlar al Contribuyente, y como respuesta a ello opta por crear nuevos tributos. Como es sabido el pago de un tributo, principalmente del Impuesto, no es efectuado con alegría o satisfacción por parte del obligado, pues lo considera un mal innecesario, por lo que el hacedor de la policy debe de estar conciente del grado de educación legal, cívica y moral que en materia tributaria guardan el Contribuyente y el Fisco.

La Imposición, Fiscalización y Recaudación de los Tributos es un tema de controversia entre las distintas instancias de Gobierno incluyendo las Entidades Federativas y los Municipios, ya que con el fin de lograr el desarrollo regional, dichas controversias y los constantes ajustes en las facultades impositivas marcan la evolución del Sistema Fiscal Mexicano. Las reiterativas modificaciones fiscales han provocado, desconcierto e incumplimiento generalizado por la falta de adaptabilidad inmediata y asimilación agregando a esto falta de capacitación del personal Hacendario. Como respuesta al incumplimiento y evasión se creó la Actualización de la Base Gravable cuando no se paga el Impuesto dentro del tiempo establecido, introduciendo además conceptos legales para regular la inflación en el ámbito tributario, esto propició ajustes en las Tasas y Tarifas para hacer más atractiva la recaudación para los fines del Gobierno y como castigo a los morosos.

En otro orden de ideas el problema detectado como iniquidad, desde el enfoque de Políticas Públicas, se concibe como una oportunidad de mejora, ya que una vez identificado se le otorga el status de " Problema Público." poniendo en marcha los poderes públicos, sobre todo con temas que alcancen notoriedad pública.

El Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas, en este sentido cabe señalar que no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su interés para agendarlo.

En forma esquematizada se presenta el proceso de las políticas:



Al formarse la Agenda de Gobierno, el gobernante ha seleccionado y ordenado los problemas sobre los que ha decidido actuar o ha considerado que tiene que

actuar pues son asuntos de interés público, sin embargo dependen de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Aguilar Villanueva precisa que los problemas se originan en el Sistema Político, y por tanto son Asuntos de Gobierno que están estrictamente relacionados con conflictos o necesidades que conllevan y preocupan a los ciudadanos, por lo que determina que existe una Agenda de los Ciudadanos del Estado o del Sistema Político, estas interconexiones son propias de la dinámica de las relaciones entre Sociedad y Estado.

El análisis de un problema que se da en la recaudación, es por una parte el incumplimiento o evasión del Impuesto Sobre Tenencia, por lo que una Política para resolver esta situación es instrumentar esquemas de atención y cobro específicos, resolviendo problemas de aglomeración, inconsistencias, largos listados, grandes filas y tiempos prolongados que tienen su origen en el Impuesto Federal. Entre muchos problemas que están detectados y se explican en el Capítulo Uno del presente trabajo, está el de prever y eliminar iniquidades en el método para calcular el Impuesto, pues no es posible que un vehículo de modelo 1995 pague dos veces más que el mismo vehículo pero de año modelo 1996.

Como se puede observar, la distorsión Fiscal entre otras cosas se debe a la complejidad que tiene la Administración Tributaria pues cuyo cometido es aplicar los Impuestos y atender a su correcta percepción y debe procurar maximizar el cumplimiento voluntario, es decir; lograr cada vez que un mayor número de contribuyentes cumplan con sus obligaciones Fiscales por su propia iniciativa en forma correcta y oportuna.

El Impuesto Sobre Tenencia, que es el caso que nos ocupa, está clasificado como un Impuesto Directo, ya que recae en un Sujeto sin la posibilidad de trasladarla, de causación periódica porque el pago es anual; requiere de un Padrón en el que se contemplen los datos necesarios para identificar al Sujeto obligado y los términos de pago, su cálculo está relacionado con la Tasa, Tarifa o Cuota.

La Tasa representa un valor expresado en porcentaje que se aplica a la cantidad considerada como base, que en este caso es el Valor Total del Vehículo. La Tarifa por su parte, constituye un arreglo escalonado de Tasas o Cuotas en relación a determinados valores que representan la Base, finalmente la Cuota es una cantidad en dinero por Unidad Fiscal.

La determinación del Impuesto por tanto, consiste en aplicar a los valores que la Ley considera como Base, las Tasas o Cuotas previstas por la misma.

Puntualizado lo anterior, procuraré concluir porque considero que la Iniquidad en la Fijación de Tarifas del Impuesto Sobre Tenencia es tema de interés público, y por tanto, tema para agendarlo y formular una Política Pública.

Primero, creo que el problema como tal está identificado al generarse una Distorsión Fiscal que causa agravio hacia el Contribuyente y hacia el propio Fisco, se ventila el problema ante los medios de comunicación, pues muchos de ellos son afectados al ser propietarios de un vehículo de año modelo 1995, y son los que lo dan a conocer tomando fuerza al sumarse los Contribuyentes que están en esta situación.

Recordemos sin embargo, que la Secretaría de Finanzas del D.F. a través de la Tesorería solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público prever este tipo de iniquidades, y no fue hasta que el problema se reforzó al generalizarse su difusión y al ver inconformidades y recursos de amparo.

Segundo, se constata en este caso la brecha que existe entre la etapa de formulación y la de Implementación, pues fue hasta en la práctica cuando la Distorsión Fiscal se pudo observar a plenitud. La propia promulgación del método para calcular el Impuesto fue ambigua e inconsistente con respecto al método de tarifas de vehículos de otros modelos, veamos porqué:

La existencia de altas Tasas de inflación en años recientes originó que esto fuera una variable de mayor peso en el Factor de Actualización que ajusta las Tarifas del Impuesto, repercutiendo en la actual forma de cálculo del mismo, dado que acumula la Tasa inflacionaria año con año, de tal suerte que en escenarios de inflaciones positivas y decrecientes, el vehículo que se compra primero incorpora en el Impuesto a pagar la inflación correspondiente a la antigüedad del vehículo.

En la práctica, las Tasas diferenciales son apreciadas por el Contribuyente como una fuente de iniquidad, aunque desde el punto de vista del Fisco, no lo son; pues un porcentaje fijo del valor actual del vehículo, genera un trato igual entre quien manifiesta tener similares niveles de riqueza. La existencia de Tasas superiores del Impuesto para vehículos 1995 y 1996 comparativamente con aquellas que pagan vehículos 1997, fiscalmente no demuestra la iniquidad en la contribución pues se sustentan que las Tasas originales no varían, por lo que los vehículos pertenecientes a una misma clasificación independientemente del año de compra, estarán gravados con la misma Tasa a lo largo de los años.

Sin embargo se sostiene en este trabajo, que la permanencia de la carga Fiscal original del gravamen a través del tiempo y la forma en que se actualizan los rangos de valor para los vehículos nuevos, esta originando importantes

iniquidades entre Contribuyentes que manifiestan tener similares niveles de riqueza.

Por lo tanto, la Política Pública que resuelva el problema de iniquidad deberá contemplar la modificación de la actual estructura del gravamen de vehículos con un año o más de uso, promoviendo que los mismos enfrenten similares cargas fiscales que los vehículos nuevos de igual valor. El actualizar el valor de los vehículos conforme a la inflación y depreciación y ubicarlos en la Tasa que corresponda a ese nivel de riqueza según la Tabla de valores vigente podrá corregir la fuente de dicha iniquidad.

Asimismo deberá considerarse actualizar los rangos de valor con mayor periodicidad (bimestral, trimestral o cuatrimestral) mientras continúen tasas de inflación importantes.

BIBLIOGRAFIA**LIBROS**

AGUILAR, Villanueva F. Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Colección Antologías de Política Pública, Tercera Antología, Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1996.

ARCHE, Vicente, R.F., Elementos Cuantitativos, Volumen XV.

BETTINGER, Hebert, El Sistema Fiscal Mexicano, Capítulo IX, México a la hora del cambio, Rubio, Luis y Coags. Edit. Cal y Arena.

DE LA GARZA, Francisco Sergio, Derecho Financiero Mexicano, XIV Edición, Edit. Porrúa, S.A. de México, 1986.

FLORES Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit. Porrúa S.A. de México, Décima Novena Edición.

HERSCHEL J., Federico, Política Económica, del Siglo XXI, México, 1982.

JARACH, Dino, Curso Superior de Derecho Tributario, Vol. I, citado por Sergio Francisco de la Garza.

JIMENEZ, González Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, 1985.

LUCIAN Mehl, Scundet, Techniquee Fiscales, Vol. I, citado por Sergio Francisco de la Garza.

MARGAIN Manalou, Emilio, Introducción al estudio de Derecho Tributario Mexicano, Edit. Universitaria Potosina, S.L.P. México 1981.

MUSGRAVE A., Richard, Peggy B. Musgrave, Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Trad. Juan Francisco Corona Ramón, Quinta edición, Edit. Mc. Graw-Hill.

NAIM, Moisés, Un Marco Conceptual para el Análisis de la Implementación de las Políticas Públicas, Politela, Caracas, 1979.

REIN Y RUBINOVITZ, 1977, 6. Traducción de Moisés Naim.

RODRIGUEZ Lobato, Raúl, Derechos Fiscal 2a. Ed., Colección Textos Jurídicos Universitarios.

SUBIRATS, Joan, Definición del Problema. Relevancia Pública y Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos, en el Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid, 1989.

DOCUMENTOS

BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política. de. siglo XXI, México 1988.

CORDOBA Mariano y Coags, Tomo LXX del Semanario Judicial de la Federación.

Criterios de Cobro de la Minuta de la Reunión de Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias efectuada el 16 de enero de 1997, S.H.C.P.

Programa de Trabajo 1997, Subdirección de Contribuciones Vehiculares de la Subsecretaría de Administración Tributaria de la Secretaría de Finanzas del D.D.F.

LEYES

Código Fiscal de la Federación.

Código Financiero del D.F.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Vigésima Primera Edición, Ed. Delma, México 1995.

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos publicada en el Diario Oficial en Diciembre de 1995.

REVISTAS

Alvarez Arana, José Federico, Aspectos de la Administración del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 1994.

HEBERT Bettinger Barrios, El Ambito Penal Fiscal, en Revista Análisis Fiscal, Ediciones Fiscales de México, Año 2, No. 19, 1990.

PERIODICOS

Kalifa, Salvador, La Tenencia un Impuesto Iniquitativo, " Reforma " de fecha 15 de enero de 1997.