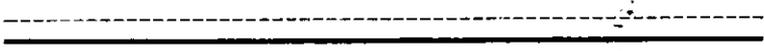


64
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

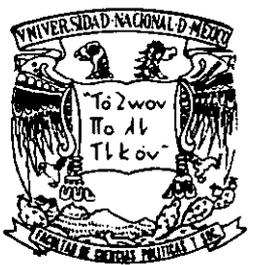
DEFICIENCIAS ADMINISTRATIVAS DEL SISTEMA
TRIBUTARIO Y SUS REPERCUSIONES EN EL
FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
ELOY RODRIGUEZ ALFONSIN

ASESOR: RAMIRO CARRILLO LANDEROS



MEXICO, D. F.

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

249090



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 mis padres:
Olivia y Efraín
Por el orgullo que siento de ser su hijo.

A mi esposa:
Gina
Por estimularme con su dedicación al estudio.

A mis hermanos:
Efraín, Enrique y Olivia
Por que sólo yo faltaba y me dieron el ejemplo

A mis amigos:
Por el hecho de ser amigos

A los que Dios llamó a cuentas:
Claudia y Francisco

Agradecimientos:

A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, que a pesar del CGH se mueve.

A mi maestro Ramiro Carrillo Landeros el guía de esta investigación, por el respeto, aprecio y admiración que siento por él, por su entrañable amor y dedicación a la academia.

A los profesores que revisaron y enriquecieron esta investigación: Genaro Alfaro, Erika Döring, Jesús Méndez y Salvador Yañez Campero.

A Gina, mi esposa, por todo.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO	9
EL ESTADO	10
EL ESTADO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS	15
GOBIERNO	19
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	27
DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN	
PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO	37
DEPENDENCIAS GLOBALIZADORAS	39
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA TRIBUTARIO	41
CAPITULO II	
ASPECTOS HISTÓRICOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO	43
PERIODO PREHISPÁNICO	43
PERIODO VIRREINAL	47
REFORMAS BORBÓNICAS	51
PERIODO INDEPENDIENTE	63
PERIODO PORFIRISTA	71
PERIODO POSRREVOLUCIONARIO	78
LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES	83

EL ASCENSO DEL CIVILISMO	87
ADOLFO RUIZ CORTINES	93
ADOLFO LÓPEZ MATEOS	98
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ	102
LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ	103
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO	109
CAPÍTULO III	
ORIGEN Y CONSECUENCIAS DE LA SITUACIÓN FISCAL	115
LA REFORMA FISCAL	121
LA CÚSPIDE NEOLIBERAL EN MÉXICO	126
SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO	131
LA PROBLEMÁTICA DE LA CAPTACIÓN DE IMPUESTOS	132
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA TRIBUTARIO	134
ANEXO	
RESUMEN COMPARATIVO DE FUNCIONES DE LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS Y EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	148
CAPÍTULO IV	
HACIA UNA ALTERNATIVA TRIBUTARIA	158
PROPUESTAS TRIBUTARIAS	180
IMPUESTO AL ACTIVO	180
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	181

IMPUESTO SOBRE NÓMINAS	183
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	184
EL COMERCIO INFORMAL	185
PROPUESTA ADMINISTRATIVA	187
ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN	190
FEDERALISMO FISCAL	195
EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL	197
CONCLUSIONES	211
BIBLIOGRAFÍA	218

INTRODUCCIÓN

El sistema tributario mexicano se debe analizar ampliamente para proponer medidas que abatan sus desequilibrios ocasionados por una política hacendaria confusa, donde los ingresos federales al través del fisco son preferenciales, pues pagan más quienes menos tienen y los que más tienen gozan de facilidades para no pagar lo correspondiente a su ingreso. Estas irregularidades obligan a conocer a fondo la recaudación fiscal y a proponer posibles soluciones para afectar de manera equitativa tanto a personas físicas como morales de acuerdo con su capacidad tributaria. En la investigación se parte del criterio de que el sistema tributario es uno de los cimientos más importantes de los ingresos de la Nación y debe ser lo más certero posible al recaudar y gravar a todos los sectores, por lo que se debe hacer a un lado la política preferencialista vertida mediante sistemas de exención.

El sistema impositivo constituye una de las fuentes más importantes para la captación de los recursos con que opera la Administración Pública pero sus deficiencias repercuten, irremediamente, en la prestación de bienes y servicios indispensables para la comunidad que demanda y exige una reciprocidad impositiva, entendida como la obligación gubernamental de otorgar, a cambio del tributo, dicha prestación de manera eficaz y oportuna. Por ello el objetivo de esta investigación es sugerir un método o sistema hacendario adecuado que provea de ingresos suficientes al funcionamiento gubernamental, al través de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal. El tema se analiza desde dos ópticas; por un lado, desde su ubicación histórica, exponiendo sus principales elementos y, por otro, se analiza como ente en sí; su estructura interna y externa, cómo opera y se fundamenta, es decir, la praxis misma de la tributación.

Las fallas administrativas del sistema tributario mexicano radican en su desigualdad al gravar generada por actitudes entreguistas hacia los grandes capitales, en su mayoría especulativos, que son tratados de manera especial, como se podrá apreciar en el capítulo IV, en comparación con las pequeñas y medianas empresas afectando a las finanzas públicas con repercusión en el desempeño de la Administración Pública Federal la cual no cuenta con los recursos suficientes para desarrollar su actividad y funciona con grandes limitaciones sin que los contribuyentes puedan recibir los bienes y servicios acordes con sus aportaciones.

Tal estado de cosas, también repercute en débiles apoyos fiscales hacia la microindustria lo que ocasiona que los estratos medios de la población se encuentren en una situación de desamparo frente al fisco y a los estratos elevados. De este modo se crea una competencia desigual entre los grandes y medianos capitales; asimismo la Administración Pública no recibe los recursos necesarios para su funcionamiento hecho que repercute en una deficiente atención a las necesidades y demandas sociales en virtud de una serie de problemas financieros dentro de su operación cotidiana, teniéndose que trabajar con recursos limitados a causa de la inequitativa imposición a los contribuyentes.

Los ingresos fiscales son poco previsibles en la actualidad; la hacienda pública no cuenta con un medidor certero para determinarlos y tiene una exagerada dependencia de los ingresos provenientes de la explotación petrolera y del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas siendo que, el gobierno, no puede calcular con precisión la producción de riqueza que habrá en un ejercicio fiscal y menos el precio internacional del hidrocarburo, por lo cual su idea respecto al monto que obtendrá por sus contribuyentes es sólo aproximada y por ende sus programas presupuestales resultan deficitarios; si no se conoce cuánto va a ingresar es poco probable saber cuanto se puede gastar, fenómeno común en las finanzas públicas mexicanas, que deberá combatirse mediante sistemas de recaudación más eficientes y equitativos tomando en consideración los niveles de ingreso existentes

entre los contribuyentes para determinar la forma de afectarlos.

Es evidente, en la historia de México, la influencia de la actividad política sobre los impuestos pues forma parte de la plataforma que modela la imposición que siguen los intereses en juego en un momento determinado. A lo largo del documento se podrá apreciar la perversión^{*} prevaleciente en el sistema tributario que favorece sobremanera a los grandes capitales y se recarga en las clases más desprotegidas. El país vive primordialmente de las contribuciones que aportan las clases trabajadoras, la clase media, la industria y el comercio que, al estar cautivos, no pueden escapar a la coacción fiscal prevaleciente en el sistema, pero que no perciben los beneficios que debieran tener por pagar sus contribuciones. La reciprocidad impositiva no existe en el sistema tributario mexicano pues aquél que paga sus impuestos difícilmente nota en algún momento la contraprestación estatal en la calidad de los bienes y servicios.

La presente investigación constituye una aportación a un ámbito que urge reestructurarse, ya que el grado de confirmación o disconfirmación de las premisas rectoras podrá contribuir al saneamiento organizacional de dicho rubro. Las hipótesis que sirven como derrotero a seguir en el presente documento son:

- Un sistema de recaudación fiscal más equitativo y eficiente repercutirá en un mejor funcionamiento de la Administración Pública al reducir la incertidumbre en las finanzas públicas y dar mayor aliento a la producción y la inversión.
- Si la Administración Pública recibiera en su totalidad los ingresos gravables y los programados mediante la recaudación fiscal funcionaría mejor, se contrataría menos deuda y habría una ampliación en la prestación de sus servicios.

^{*} *Del latín pervertère. Perturbar el orden o estado de las cosas. Viciar con malas doctrinas o ejemplos las costumbres, la fe, el gusto, etcétera.*

- Con un sistema fiscal bien programado, que tome en consideración ejercicios anteriores, sin preferencias de ningún tipo y grave a cada contribuyente como corresponde, la Administración Pública tendrá parámetros correctos para elaborar su presupuesto sin la existencia de déficits fiscales y ampliará la calidad y cobertura de sus servicios en beneficio de la comunidad.
- La Administración Pública mejorará su funcionamiento, entre otras cosas, si se allega de los recursos necesarios para ello por lo cual, se requiere de un nuevo modelo administrativo para el sistema tributario federal que vaya encaminado a facilitar la recaudación fiscal.**

En el primer capítulo del documento se circunscribe el objeto de estudio, proporcionando un marco teórico de referencia que define los conceptos de Estado, que detenta la potestad tributaria; Gobierno y Administración Pública, quienes asumen las funciones de competencia y administración tributaria. La conceptualización del tema queda asentada en este capítulo pues aporta los elementos necesarios para su entendimiento, estudio, análisis y ubicación. Para el análisis del concepto Estado se retoman varios autores, dentro de los que destacan, el clásico Nicolás Maquiavelo, Norberto Bobbio, Hermann Heller, Carrillo Landeros, Delgadillo Gutiérrez, entre otros. Una vez definido el concepto, se analiza al través de las funciones que se le asignan dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el rubro de las finanzas públicas, tales como la potestad tributaria, la coerción y el procedimiento económico coactivo. Así mismo se le posiciona como el sujeto activo de la relación tributaria y se delimita su función.

El concepto Gobierno se estudia y se analiza mediante las teorías mecanicista y organicista

** Es evidente que el funcionamiento óptimo de la Administración Pública no depende sólo de un incremento en sus recursos económicos sino también influyen aspectos de profesionalización y conscientización de sus recursos humanos; es decir, la promoción de la calidad burocrática pero, dicha cuestión, escapa a los objetivos de la presente investigación por lo que no se abordará en la misma.

de caja negra propuestas por Ashby. Del mismo modo se plasma el tipo de gobierno en México bajo el fundamento de la Constitución Política, sus funciones dentro de las finanzas públicas y el sistema tributario, de suma importancia, pues es el encargado de equilibrar las disparidades, iniquidades y redistribución del ingreso producto de las relaciones socioeconómicas del país, así como asignar las tareas a la dependencia correspondiente para llevar al cabo el manejo administrativo del sistema.

En la parte final de este capítulo se presenta y define el concepto de Administración Pública, dándole especial énfasis a su carácter científico retomando los criterios de Mario Bunge y Carrillo Landeros, que aportan los principios y trayectoria del método científico relacionándolos con la ciencia que nos ocupa. También se revisa su atributo público y la estructura que ésta tiene en México, las diferencias entre dependencias, entidades y cabezas de sector, así como las funciones generales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia encargada del sistema tributario mexicano.

El segundo capítulo es un recuento histórico desde el período prehispánico hasta el sexenio de José López Portillo en donde se pone de manifiesto el sistema impositivo que prevaleció en los distintos momentos de su historia y pone en evidencia la afirmación de que la plataforma impositiva responde a los intereses políticos en juego, ejemplo de ello son los mexicas, en donde prevalecen los tributos de guerra, o, los subsidios y engrandecimiento de las empresas públicas en el desarrollo estabilizador de la época posrevolucionaria. Se pone especial énfasis en el sistema tributario prehispánico, modelo a seguir en el diseño de las estructuras impositivas ya que la contraprestación que exige el pago de una contribución era otorgada con creces, pues aquél que contribuía tenía asegurada su integridad personal, familiar y material. La corrupción, problema del sistema impositivo en México, llega con el arribo de los españoles a tierra azteca pues, por la riqueza de ésta, se enardecen en un saqueo y explotación desmedidos que producen una cultura muy arraigada en nuestros días.

El movimiento de independencia trae consigo un fuerte y constante déficit en las finanzas públicas de la nueva Nación, posteriormente, el período de guerras intestinas entre centralistas y federalistas, además de las múltiples intervenciones extranjeras y la pérdida de buena parte del territorio nacional, dejaron al país en números rojos y sin posibilidades de una recuperación pronta; es con la llegada de Benito Juárez que empieza a componerse la situación política, y por ende económica, del país, pero, es hasta el Porfiriato en donde las finanzas públicas se sanean logrando la nivelación de los presupuestos.

La época posrevolucionaria trajo consigo los mismos problemas que la guerra de independencia, enrarecido el ambiente político era muy difícil controlar la economía. Esta etapa se caracteriza por la preeminencia de los impuestos al comercio exterior y la protección y promoción de la industria nacional. Con el arribo de los civiles al poder se da oportunidad a los hombres de ciencia llevar a la práctica las teorías económicas en boga pero, al mismo tiempo, prolifera un debilitamiento del nacionalismo, patriotismo y civismo entre los funcionarios públicos.

Asimismo se estudia la etapa de crecimiento del Estado benefactor de las décadas de los setenta y ochenta hasta la división entre el capital y el Estado, es decir, la nacionalización bancaria. Del mismo modo se destacan las reformas administrativas de 1973 y 1977, en las que se buscaba hacer más eficiente el aparato burocrático que cada vez cobraba mayor relevancia entre los distintos ámbitos sociales, realizando la desconcentración de la Subsecretaría de Ingresos al través de la regionalización de sus Administraciones e implantando programas como la Alianza para la Producción, la Reforma Política, Administrativa y Fiscal; dando como resultado el surgimiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976.

El tercer capítulo presenta la ubicación de la crisis actual de las finanzas públicas dentro del campo de las corrientes políticas y económicas, localizándola en el arribo de Miguel de

la Madrid al Ejecutivo Federal y, con ello, el proyecto neoliberal del Fondo Monetario Internacional. Proporciona un diagnóstico del sistema tributario mexicano dejando manifiesta la dependencia presupuestaria de los ingresos petroleros, la incapacidad del fisco para alcanzar niveles óptimos y la obsesión tecnocrática por el macroeconómico, que hace a un lado la austeridad en la administración y crea estructuras inmensas para el control de la economía.

Con respecto al diagnóstico administrativo del sistema se deja en evidencia el desinterés del gobierno mexicano por optimizar sus recursos; se analizan la estructura y funciones de la Subsecretaría de Ingresos y del Servicio de Administración Tributaria y se perciben dos cosas; que el gobierno se empeña en crear estructuras enfocadas al cuidado de las cifras macroeconómicas y, que pretende el equilibrio presupuestal al través del fisco, gravando al contribuyente cautivo y favoreciendo a los grandes capitales. Asimismo se presentan cuadros esquemáticos que exhiben tanto la dependencia en los hidrocarburos como la absurda política de gravar más al desprotegido.

En el cuarto capítulo se corrobora tal afirmación y se proponen alternativas de solución al problema fiscal. La excesiva protección hacia los capitales, la impunidad en la que se desenvuelven los evasores fiscales y los funcionarios corruptos son producto de las lagunas legales que existen en la normatividad del sistema. Se manifiesta el bajo nivel impositivo pero también se aclara que el discurso de que el comercio informal es el gran evasor del fisco es una simple "cortina de humo", que desvía la atención para que no se observen a los verdaderos evasores y defraudadores fiscales; los grandes empresarios y capitalistas especuladores.

Se ofrecen alternativas con respecto a la política fiscal y se analizan algunas medidas para mejorar la recaudación y administración de los impuestos más importantes, la auditoría en el manejo de los recursos públicos y el federalismo fiscal. En una visión de conjunto, una

reforma fiscal implica todos estos factores y si no hay avance en alguno de ellos la reforma es incompleta. En esta tesis se explican varias opciones en cada uno de ellos, se proponen, entre otras cosas: la eliminación de impuestos nocivos y la integración de un mayor número de contribuyentes; la creación de un Comité Técnico de Planeación y Enlace Interinstitucional y la eliminación de la Subsecretaría de Ingresos; la integración de mayores funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda; la descentralización fiscal y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria en sustitución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por último, se presenta un apartado de conclusiones en el que se percibe de manera clara que las hipótesis rectoras del documento tendrían un grado de confirmación teórica plena, pues los defectos que padece el sistema tributario son de orden empírico, es decir, administrativo y legal, y, para corroborarlas, habría que llevar a la práctica las propuestas planteadas, lo cual escapa a las posibilidades de la investigación. Pero, los elementos y conclusiones que se aportan son una evidencia importante para comprobar la urgente necesidad de reformar el sistema impositivo vigente en México.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

A lo largo de la historia de cada país, uno de los principales problemas a enfrentar es la recaudación de los recursos necesarios y suficientes para cubrir los gastos que implica el ejercicio mismo de su gobierno para ofrecer los bienes y servicios públicos que demande su población. Interpretando la obra de Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones (1776)*, se puede afirmar que es responsabilidad de los súbditos de un Estado, el contribuir al sostenimiento de su gobierno en proporción a la producción de los ingresos que disfrutan bajo la protección del mismo.

Al respecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada en Francia en 1789, establece que “Los ciudadanos tienen derecho a comprobar por sí mismos, o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de seguir su empleo y determinar su cuota, el reparto, el cobro y la duración, (...) la sociedad tiene el derecho a exigir cuentas de su administración a todo agente público, (...) toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución”.¹ La Constitución mexicana, recibió fuerte influencia europea, por lo que incluyó la concepción liberal desde 1857 y, más tarde, la Constitución de 1917 agregó la concepción social proveniente del movimiento revolucionario de 1910.

Sin embargo, el sistema impositivo en cada país depende del tipo de funciones y responsabilidades que se le asignen al Estado, de tal manera que, un Estado liberal o gendarme requiere satisfacer únicamente las necesidades de la administración pública, policía y diplomacia, en tanto que un Estado benefactor tendrá que disponer de mayores

¹ Asamblea General Francesa. *Los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en Paine, Thomas *Los Derechos del Hombre*. México, 1986. Fondo de Cultura Económica 2ª Edición p. 103.

ingresos que le permitan planificar e intervenir en la economía propiciando mayor crecimiento económico y lograr una distribución equitativa de la riqueza. Así mismo, cuando se habla de un sistema impositivo se debe considerar que durante largo tiempo los factores políticos han influenciado los impuestos, subordinándolos a la acción de los órganos del Gobierno, aunque hoy en día se dice la política debe subordinarse a las finanzas públicas; lo que no excluye una interacción igualmente importante y digna de estudio. “Es por eso que una tipología de los sistemas fiscales a partir de criterios sociopolíticos fue propuesta por el autor inglés Barry Bracewell-Milnes; clasificando a los impuestos en de ‘derecha’ y de ‘izquierda’ según el trato que se dé a las personas de mayores ingresos.”²

La experiencia demuestra que la autoridad política del Estado depende grandemente de los recursos de que dispone, las diferentes formas en que se organiza la sociedad y los fines que esta persigue en conjunto determinan en gran medida cómo se recaudarán y cuál será la cantidad de ingresos que cada gobierno deberá captar para cumplir sus metas; de tal forma que la actividad de recaudación se da dentro de un marco específico que es el Estado, y corresponde al gobierno, a través de la administración pública determinar, recaudar y administrar los ingresos públicos, por lo que a continuación se explicaran cada uno de estos conceptos a fin de definir las funciones de cada uno de ellos

EL ESTADO

Para analizar y comprender el sistema tributario se debe empezar por circunscribirlo en el marco que el corresponde, por ello se procederá a dar las definiciones convenientes para visualizar el tema desde una óptica general e ir avanzando en el mismo hasta llegar a sus particularidades. El concepto que engloba toda la actividad de una sociedad es el Estado

² Bracewell-Milnes en Resendez Muñoz, Eduardo. *Política e Impuestos*. México 1989. Ed. Porrúa. p.11

que, de modo general, concierne a cualquier organización política encaminada a la imposición de normas comunes; en su acepción moderna tiene sus orígenes en Maquiavelo aunque con anterioridad se habían usado términos como *civitas*, *imperium* y *polis*, en Roma y Grecia respectivamente. Bobbio escribe "... con el autor de El Príncipe el término 'Estado' sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, dos términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando"³.

En la evolución del término se advierten cambios no del todo claros ya que pasa de ser un concepto genérico de situación a un significado específico de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de situación de mando sobre sus habitantes. El Estado moderno al ser considerado como un ordenamiento diferente a los ordenamientos anteriores ya no puede ser llamado con los nombres de éstos.

Algunos estudiosos lo consideran de origen divino y afirman que es el símbolo de la pérdida de inocencia y la caída del Edén; otros lo consideran como una creación humana deliberada mediante un contrato social, donde cada individuo da su tácito consentimiento para "perder" su libertad individual en el marco de la colectividad social; también existen ideas de que tiene su razón de ser en la coerción y en la fuerza apoyado en la injusticia, por lo que es esencialmente malo; otros sustentan la hipótesis de que es una organización natural e implícita en los orígenes del hombre como resultado de su evolución hacia formas cada vez mejores. "La sociedad política comienza a ser entendida fundamentalmente como un producto voluntario de los individuos que deciden con un acuerdo recíproco de vivir en sociedad e instituir un gobierno"⁴.

³ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, 1989. Fondo de Cultura Económica. p.86.

⁴ *Ibid.* p.84.

Algunas de las características del Estado como realidad política las señala el Diccionario de Política y Administración Pública, al especificar que:

- Está basado en un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica vinculación política que representa. La organización de esa unidad social la realiza a través de un orden jurídico unitario, como resultado de un derecho fundamental, la Constitución, que contiene el equilibrio, los principios de orden y actuación por un cuerpo de funcionarios.
- En esa unidad existe un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado. El poder del Estado es jurídico, pues actúa a través de los imperativos legales de la coacción que lo acompañan; es independiente en el exterior e irresistible en el interior. La limitación territorial viene impuesta por la coexistencia con otros estados en el orden de la comunidad internacional.
- Ese orden como el poder que lo garantiza, tiende a realizar el bien común del grupo, noción finalista cuya concreción histórica no puede determinarse de modo absoluto, pero sus elementos formales son el orden y la justicia, los materiales están integrados por los diversos fines concretos que debe asumir en un momento determinado.

De acuerdo con Bobbio el término Estado queda claro a partir de los escritos de Maquiavelo: “Cuando Maquiavelo habla del Estado se refiere al máximo poder que se ejerce sobre los habitantes de un determinado territorio y del aparato del que algunos hombres o grupos se sirven para adquirirlo o conservarlo. El Estado entendido de esta manera no es el Estado-sociedad sino el Estado-máquina.”⁵ Su gestación se manifiesta en forma precoz, dos siglos antes en la organización impuesta por Federico II, tal y como lo señala Hermann Heller: “Una manifestación precoz del Estado moderno fue el creado en la primera mitad del siglo XIII en Sicilia por el general Federico II, quien sustrajo en forma radical al sistema feudal el ejército, la justicia, la policía y la administración

⁵ *Ibid.* p.65.

financiera, centralizándolo todo de modo burocrático.”⁶

Su evolución a partir del sistema feudal de los imperios, aparece en los cambios de organización social y cuando los asuntos de los señores feudales pasan a la esfera pública. En esta evolución los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, pasaron a ser propiedad pública y el mando ejercido por un sólo sujeto, señor feudal, se expropió en favor de los príncipes y posteriormente en la figura estatal. Es oportuno hablar de Estado únicamente para las formaciones políticas posteriores a la crisis de la sociedad medieval y no para ordenamientos anteriores, ya que como orden político éste nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna.

El Estado, visto en su individualidad, es considerado como una totalidad lógicamente articulada que busca el desarrollo y la libertad del individuo; según Denise Rosenfield, “El todo no es libre sino a condición de que el derecho de cada figura encuentre en el su lugar propio de pleno desarrollo. El Estado es así ‘ la efectividad de la libertad concreta’, pues es una determinación de la realización sustancial y particular de la persona.”⁷ Con ello vive el proceso de extrema diferenciación de la voluntad particular, Hegel afirma “El principio de los Estados modernos tiene la fuerza y la profundidad prodigiosa de dejar que se cumpla el principio de la libertad subjetiva hasta el extremo autónomo de la particularidad personal y, al mismo tiempo, de llevarlo a la unidad sustancial, y así conservar, en sí mismo, esta unidad.”⁸ Por lo tanto, para Hegel el Estado no significa opresión de la particularidad sino satisfacción de ésta, ya que el derecho de un Estado no es el de sus gobernantes sino el de sus miembros para poder disponer libremente de su

⁶ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. México, 1990. Ed. Fondo de Cultura Económica. p.145.

⁷ Rosenfield, Denise. *Política y Libertad*. México, 1989. Fondo de Cultura Económica. p.237.

⁸ *Ibid.* p.237.

poder de autodeterminación gracias a las instituciones que crea y al través de las relaciones que mantiene entre si.

De acuerdo con la definición de Carrillo Landeros en su obra *Metodología y Administración*, el Estado engloba todas las características arriba mencionadas, “Es la forma de ordenación jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.”⁹

El Estado, como organización que acompaña al hombre a lo largo de su historia se representa en todas las sociedades aún cuando varíen sus formas de organización. En el caso de México, se trata de un Estado Federal y de derecho; por el primero se entiende que es la unión de varios estados autónomos unidos al Estado Soberano, que gozan de cierta independencia garantizada por la Constitución y ejercida sobre ciertas esferas del orden administrativo y legislativo; el segundo concepto indica que la ley regula no sólo las actividades de los particulares, sino también las de los órganos públicos. Es considerado como el portador de la *summa potestas* (poder supremo) y su análisis se resuelve en el estudio de las diferentes potestades que le competen.

La división de Poderes es una condición *sine qua non* para reconocer a un Estado de Derecho y Federal. Esta división engloba, en el caso mexicano, tres poderes soberanos, a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; “separación de poderes no quiere decir que los

⁹ Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. Limusa. México, 1986. p.112.

tres poderes deban ser recíprocamente independientes, sino que deba excluirse que quien posea todos los poderes de un sector determinado posea también todos los poderes de otro, de manera que pueda subvertir el principio en el que se basa una constitución democrática, y por tanto sea necesaria una cierta independencia entre los tres poderes a fin de que a cada uno le sea garantizado el control constitucional de los demás.”¹⁰

EL ESTADO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las finanzas públicas como objeto de estudio se pueden interpretar como el uso de los mecanismos y operaciones utilizados por el Gobierno para allegarse recursos y utilizarlos de acuerdo con normas y objetivos señalados directa e indirectamente por la sociedad. De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación el Estado representa el “sujeto activo” con potestad tributaria para determinar y fijar las fuentes de ingresos a gravar obteniendo sus recursos de entre los miembros de la sociedad, para cubrir las demandas públicas que no son satisfechas por la actividad económica de los particulares o que no son de interés lucrativo.

El concepto de finanzas deviene de la voz latina *finer*, que significa “terminar, pagar”, por lo que se refiere a lo relacionado con la acción de liquidar un adeudo, incluyendo la forma de obtener y manejar los recursos con que se paga. Así, las finanzas públicas constituyen la materia que comprende todo el aspecto económico del ente público y que se traduce en la actividad tendiente a la *obtención, manejo y aplicación* de los recursos con que cuenta el Gobierno para la realización de sus fines.¹¹

La obtención de los ingresos y recursos públicos, de la que se ocupa este trabajo, se realiza por muy diversos medios, principalmente por la explotación de los bienes propiedad del

¹⁰ Bobbio, Norberto. *Op. Cit.* pp. 137-138.

¹¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. México 1996 Ed. Limusa p.21

Estado y por el manejo de sus empresas, así como por el ejercicio de su poder de imperio, a partir del cual se establecen las contribuciones que los particulares deben aportar para cubrir los gastos públicos dirigidos a la obtención del “bien común”. Otros mecanismos para la obtención de ingresos, no menos importantes, son los empréstitos por medio de créditos que pueden ser internos o externos con otros países u organismos financieros internacionales.

Existen dos concepciones ideológicas que justifican la actividad financiera de cualquier Estado. La primera es la *concepción clásica* que “...considera como único objeto de la actividad financiera del Estado la obtención de los recursos necesarios para cubrir su presupuesto, (...) (la segunda es) la denominada *concepción moderna* que sostiene que la actividad financiera del Estado no sólo es un medio para asegurar la cobertura de los gastos de la administración pública, sino que es, además, un medio que le permite al Estado intervenir en la vida social y económica de su población”¹², de tal manera que pueda estimular o limitar determinados sectores de la economía que permitan regular la producción y el comercio, impulsar mayor distribución de la riqueza entre las diferentes regiones y asegurar mayor protección en caso de riesgos sociales o desastres naturales.

El ingreso como poder económico individual considera las entradas económicas personales (herencias, donaciones, bienes de capital, sueldos, etc.) como un incremento neto en el ingreso, sin importar la forma en que posteriormente estos recursos sean utilizados. La importancia del concepto de ingresos radica en que de éste depende la posibilidad de medir la capacidad gravable individual y proporciona al Estado las bases para el buen desarrollo del sistema tributario y que le permita realizar sus papel de promotor del desarrollo económico y del nivel de vida de su población.

¹² *Ibid.* p.22

El Gobierno está obligado a organizar sus presupuestos tanto de ingresos como de egresos; el primero se compone de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y préstamos de otras entidades gubernamentales, cargas por servicios administrativos o rentas administrativas, derechos, licencias, beneficios especiales, multas, confiscaciones, recaudaciones, ingresos de empresas gubernamentales, venta de propiedades del gobierno, intereses de valores o venta en el mercado financiero, entre otros; el presupuesto de egresos reúne, por otro lado, todas las erogaciones que realiza el gobierno federal dentro de cada ejercicio contable organizado por entidades, dependencias y demás organismos gubernamentales.

Existen diversas clasificaciones de los ingresos públicos, las más comunes son las que menciona la Organización de las Naciones Unidas que propone para efectos administrativos la siguiente: a) Ingresos Tributarios y No Tributarios, y b) Ingresos Directos o Indirectos. Para el estudio de la política impositiva se requiere de un minucioso análisis tanto de los elementos del impuesto (sujeto, base, objeto, fuente y tasa), como de los efectos de traslación, incidencia, justicia y equidad de la carga fiscal y el costo administrativo para su recaudación. Según Rosas Arceo, los diferentes impuestos que componen la política fiscal pueden clasificarse en:

- a) Impuestos al ingreso neto de las personas y sociedades por acciones.
- b) Impuestos sobre los negocios o las transacciones.
- c) Impuestos a la propiedad, herencias y legados.¹³

El primero de ellos es la médula del sistema tributario de la mayoría de los países occidentales y se aplica en función de la capacidad de pago de cada individuo pues grava el ingreso personal que percibe en un período determinado. Es uno de los impuestos que otorga mayor equidad y justicia; en Inglaterra se implantó en 1779, en Estados Unidos

¹³ Rosas Arceo, Alfredo. *La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México*. UNAM. México, 1992. p.201.

desde 1643 y en México se aplica a partir de 1921 bajo la administración del General Plutarco Elías Calles. La base de este impuesto se obtiene restando los gastos realizados por el individuo para generar el ingreso, existen exclusiones legales, deducciones y tratamiento especial a las inversiones de capital en el mercado de valores. Es un cobro de la renta personal que puede tener efectos económicos sobre la inversión, el ahorro, el aumento de la planta productiva (tecnología), sobre las curvas de oferta y demanda del mercado ya que está directamente ligado a la producción y a la actividad económica.

El impuesto a los negocios o transacciones de bienes de consumo es conocido como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), éste grava el consumo ya que el pago lo realizan las personas físicas o morales que desean obtener un bien o servicio determinado mediante el intercambio de mercancías; la aplicación de este impuesto tiene tanto ventajas como desventajas a lo largo de su recaudación, entre las primeras se pueden destacar que el número de canales de distribución no afecta el monto de la obligación tributaria, que se pueden excluir del impuesto los bienes de capital y que los beneficios del impuesto, de una sola etapa, se aplican al valor agregado porque el efecto se esparce hacia grupos más amplios de contribuyentes; respecto a las desventajas debe mencionarse que este impuesto no toma en cuenta la capacidad de pago de los individuos, representa una carga pesada para los pequeños negocios ocasionando discriminación a favor de industrias altamente mecanizadas e integran demasiadas exenciones, deducciones y complejidades de carácter técnico y administrativo que confunden al contribuyente. Otros impuestos de este tipo son los aplicados al comercio exterior (importaciones y exportaciones), los aranceles y tarifas protectoras de la economía nacional.¹⁴

El concepto de *potestad tributaria* es definido como "...la facultad del Estado para imponer contribuciones de manera general, a cargo de los particulares, y la facultad para

¹⁴ *Ibid.* p.201

determinar, de manera particular, las cargas a cada contribuyente.”¹⁵ Este Poder Estatal está plasmado en la Carta Magna y se ejerce cuando el órgano correspondiente, Poder Legislativo, establece las contribuciones mediante la promulgación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal consecuente. Es conveniente resaltar la diferencia existente entre *Potestad y Competencia Tributarias*; la primera constituye la facultad inalienable del Poder Estatal para establecer contribuciones al través de la promulgación de una ley por parte del Legislativo, la segunda se refiere a las facultades que la ley otorga a los órganos administrativos del Estado dependientes del Ejecutivo, por medio de los cuales la ejercerá de acuerdo con las normas que regulen sus funciones y atribuciones; “... la potestad tributaria se agota con la creación de la ley y la actividad administradora de las contribuciones carece de connotación de potestad en virtud de que no existe una relación de poder sino un sometimiento a la norma, tanto por parte del Estado en su calidad de sujeto activo, como del particular como sujeto pasivo de la obligación tributaria.”¹⁶

GOBIERNO

Está representado por el ente que procesa las demandas de una sociedad dentro de la actividad estatal, siguiendo a Norberto Bobbio, “Desde un punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones.”¹⁷

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. México, 1996. Ed. Limusa, p.45.

¹⁶ Jarach, Dino. *Curso Superior de Derecho Tributario*. Liceo Profesional, CIMA. Buenos Aires, Argentina. 1969.

p.23.

¹⁷ Bobbio, Norberto. *Op. Cit.* p.130.

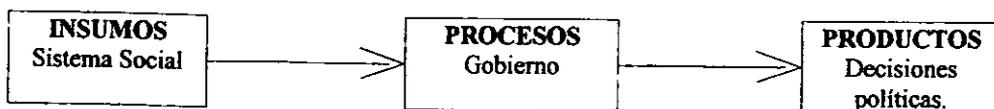
La palabra Gobierno proviene de la noción griega que se refiere al arte del timonel; y con ella se identifica al ente que, al través de cierta normatividad, conduce los destinos de una sociedad; implica sencillamente, la concreción del Estado. Existen algunos teóricos que lo consideran como el ejercicio del poder por parte de una clase sobre el conjunto de la sociedad, basando su hipótesis en el constante devenir dialéctico de la humanidad, que evoluciona al través del tiempo mediante la dominación del hombre por el hombre. Por lo que algunos autores afirman que, sin “dominación” no se hubiese arribado al *status* en que se encuentra la sociedad, en el que la norma está por encima de todo; tal dominación permite identificar a una de las partes más importantes del Estado como objeto de estudio, debido a ello se procederá a enmarcar la figura del gobierno con base en la definición que presenta el Diccionario de Política y Administración Pública:

El Gobierno “Es aquel grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder. El gobierno soberano consiste en un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen el monopolio del poder coactivo. Las diferencias más frecuentes entre los tipos de gobierno son éstas: el gobierno puede ser competitivo o monopolista, democrático o totalitario, pluralista o monolítico, presidencial o monárquico. Los aspectos normativos del gobierno aluden a cuestiones abstractas como la justicia, la equidad y la igualdad mediante las cuales el hombre define sus valores permanentes y sus ideas sobre lo que es verdadero o falso. La teoría normativa consiste, pues, en determinadas especulaciones sobre los objetivos y las actividades del gobierno que encarnan los valores fundamentales y los fines últimos de una comunidad política, al tiempo que define su legitimidad. Por el contrario, los principios estructurales son aquellos que tratan de los mecanismos e instrumentos propios del gobierno como órgano decisorio. Naturalmente están relacionados con los principios normativos en la medida en que se considera que la forma de un gobierno es un

medio para alcanzar los fines de la sociedad.”¹⁸

Existen dos teorías generales, basadas en el enfoque sistémico de Bertalanffy, que intentan explicar las formas de gobierno: la teoría *mecanicista* y la teoría *organicista*. La primera considera a la sociedad como un conjunto de intereses antagónicos que deben ser resueltos o suavizados mediante la tarea del gobierno; con base en el modelo de caja negra desarrollado por el médico y matemático Ross Ashby, se tendría el siguiente modelo donde el gobierno responde a una serie de demandas presentadas por la sociedad en forma de insumos, mediante decisiones políticas y/o productos que generalmente se materializan en bienes y servicios mismos que buscan dar respuesta a las demandas sociales.”¹⁹

FIGURA 1



Una explicación a este modelo dada por Bobbio es que: “Las respuestas de las instituciones políticas son dadas bajo la forma de decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad; a su vez tales respuestas influyen en la transformación del ambiente social, del que, dependiendo de la manera en que son dadas las respuestas, nacen nuevas demandas en un proceso de cambio continuo, que puede ser gradual cuando existe correspondencia entre demanda y respuesta, y puede ser brusco cuando debido a una sobrecarga de las demandas sobre las respuestas se interrumpe el flujo de la retroalimentación; esto conlleva a que las instituciones políticas vigentes al no lograr ya dar respuestas satisfactorias sufran un proceso de transformación que puede llegarse a la fase final de su cambio completo.”¹⁹

¹⁸ *Diccionario de Política y Administración Pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. s/f. Tomo I. 1a. Edición pp.61-62.

¹⁹ Apuntes del curso Teoría General de Sistemas. Profr. Ramiro Carrillo Landeros. FCP y S. UNAM.

¹⁹ Bobbio, Norberto. *Op. Cit.* p.78.

En la teoría *organicista* prevalece una tradición evolucionista en donde la función del gobierno es dirigir a la sociedad hacia objetivos supremos, antepone el papel de la comunidad frente al individuo. Esta concepción es muy utilizada en regímenes revolucionarios, donde el gobierno es el subsistema mediante el cual se produce el cambio en el sistema social.

FIGURA 2



Las dos teorías anteriores explican en cierto modo el papel del gobierno que siempre se enmarca como el agente transformador de los insumos sociales, ya sea para cambiar o para satisfacer ciertas demandas; la representación sistémica proporciona un esquema conceptual para analizar la forma en que las instituciones estatales funcionan y cumplen con sus obligaciones, así como su interpretación.

La actividad del gobierno, según Rosenfield, es "... subsumir lo particular bajo lo universal (...) el gobierno no emprende un proceso a fin de determinar lo universal, sino que la subsumisión de lo particular bajo lo universal así como la particularización de este universal le corresponden como propios. El gobierno aplica las decisiones del poder, pero no las determina."²⁰ Todo lo anterior se puede sustentar y aplicar, guardando las debidas proporciones, al caso mexicano, toda vez que en su Constitución Política, Ley Suprema que consagra la organización de México como Nación, se estipula al través de los diferentes artículos que:

²⁰ Rosenfield, Denis. *Op. Cit.* p.261.

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.(Artículo 39).

De acuerdo con esta disposición y, al menos en el plano formal, en México prevalece un régimen donde teóricamente el pueblo es el verdadero gobernante y director de su propio destino, ya que elige la forma de gobierno en la que desea ser organizado por mandatarios electos por él y en los que deposita el poder.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (Artículo 40).

República representativa, en términos generales, es la forma de gobierno en la cual los ciudadanos eligen periódicamente al jefe del mismo, quien de manera temporal desempeña ese cargo. Federal es la forma de Estado opuesta o contraria al central, en ambos existen los tres poderes tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero mientras en un Estado centralista operan directa e inmediatamente sobre la totalidad del territorio y del pueblo, en el Estado federal, estos poderes, actúan en el plano nacional y existen al mismo tiempo que los poderes de cada entidad, cuya competencia se reduce a su territorio.²¹

Los estados en el sistema federal son libres y soberanos, porque sus ciudadanos, a través de las respectivas legislaturas, tienen facultad para elaborar su régimen jurídico interno y su Constitución propia, siempre que se sujeten a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disfrutan de libertad para gobernarse a sí mismos, poseen patrimonio y personalidad jurídica propios, pero carecen de personalidad y representación a nivel internacional. Por ello se dice que la Constitución une a las entidades en un todo común

²¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentarios de Amador Rodríguez Lozano. México, UNAM, 1994 pp.179-181.

conocido como Pacto Federal o Federación. Cabe señalar que para algunos teóricos del Derecho, en México las entidades federativas no son soberanas, en tanto que están obligadas a observar la Constitución, misma que afecta tanto su régimen interior como su actuación al exterior.

Otro de los principios fundamentales en la forma de gobierno es el régimen democrático, concepto consecuente con el de soberanía popular: *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. (Artículo 41).*

En el caso de México, a pesar de definirse como una Federación, la administración conserva muchas características de un gobierno centralista, sin embargo, poco a poco se está tomando conciencia al respecto y se tiene la idea de superar esta concepción, al través de dos vertientes; por un lado, mediante una adecuada redistribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, y por otro, mediante el reparto y coordinación equitativa de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno: federal, el estatal y el municipal. Ejemplos de lo anterior son los convenios de coordinación fiscal, de seguridad pública y de desarrollo regional, que plantean objetivos y estrategias de acuerdo a las condiciones y recursos de cada entidad. Una administración más simple y descentralizada se traduce en mayor calidad en la prestación de los servicios, mayor eficiencia y más cercanía con las necesidades específicas de la población de cada entidad.²²

En cada Estado se asignan al gobierno diferentes tareas y, dependiendo éstas, dentro del

²² *Ibid* pp.179-181

sistema económico, la política impositiva estará dirigida a obtener distinto nivel de ingresos y distinta orientación. Los economistas aceptan, en general, los siguientes papeles del gobierno en la economía²³:

- 1) **Corrección de fallas de mercado:** Desde Adam Smith, se considera que la dotación de bienes públicos debe ser una función del gobierno. Del mismo modo es generalmente aceptado que la corrección de externalidades es parte del papel del Estado.
- 2) **Reducción de la pobreza y redistribución del ingreso:** Aunque hay menos coincidencia en este punto, también se acepta que el papel del Estado es reducir la desigualdad en ingresos, hasta ciertos niveles, así como reducir la pobreza, dadas sus ineficiencias económicas propias (además de los problemas éticos y políticos que acarrea).
- 3) **Dotación de derechos mínimos a bienes primarios:** Dentro de la concepción de la Justicia como parte fundamental de una Nación, se considera que deben existir derechos mínimos sobre bienes como la educación, salud, alimentación y vivienda, que permitan a la población el acceso a una mejor calidad de vida y condiciones de competencia entre individuos.
- 4) **Preocupación por las generaciones futuras:** Sobre todo a partir de la revolución ecológica, se empezó a hablar del gobierno como quien puede corregir los problemas de distribución intertemporal y promover la preocupación por los recursos naturales que recibirán las futuras generaciones.
- 5) **Paternalismo:** Existe, finalmente, la posibilidad de que el gobierno pueda interpretar su papel como dirigente del sistema económico puesto que se considera que no existe la capacidad en otros agentes económicos. Este papel paternalista, si bien no es totalmente consistente con el funcionamiento del mercado, puede ser asumido por el gobierno en ciertas circunstancias.

Ahora bien, el papel del Estado en la economía no puede asignarse desde ésta, los países

²³ En García Alba N. *Incentivos Fiscales al Desarrollo Tecnológico*. México s/f. Mimeo. El Colegio de México. p.5,6.

en vías de desarrollo deben preocuparse, mucho más que los industrializados, por la pobreza y la distribución del ingreso, así como por la dotación de bienes primarios. Más aún, los patrones de desarrollo vigentes en este siglo, indican que el papel paternalista del Estado es bastante más común de lo que se piensa.

Sin embargo, la estructura impositiva vigente en un momento específico no depende exclusivamente de las funciones que el gobierno se asigne. No es únicamente determinar el papel del gobierno en la economía y construir un marco fiscal que se adecue a éste. El equilibrio entre el gasto público y su financiamiento exige que la estructura fiscal pueda ser administrada de forma que los ingresos netos del gobierno sean los más altos posibles. Además, la estructura fiscal también se ve limitada por las posibilidades reales de recaudar lo planeado, por ejemplo, las dificultades de captación han llevado a los países en desarrollo a privilegiar el impuesto al comercio internacional a lo largo del tiempo, puesto que es más fácil gravarlo, controlarlo y, sobre todo, recaudarlo.

El estudio de J. Sempere y H. Sobarzo clasifica las distintas funciones de la acción gubernamental en materia de ingreso y gasto como sigue: a) asignativa, b) redistributiva, y c) de estabilización. La función asignativa es la que se halla ligada a la provisión de bienes públicos, mismos que con frecuencia se encuentran geográficamente limitados, por lo que las decisiones gubernamentales en relación con el suministro de estos bienes puede tener efectos importantes en la asignación de recursos. Es decir, los efectos en el bienestar de la población serán distintos dependiendo de si es el gobierno federal o el estatal quien se encarga de ejercer, por ejemplo, el gasto en educación o salud. Es en esta función donde la interacción entre los ámbitos de gobierno es más relevante. Las funciones de redistribución y estabilización son generalmente aceptadas como responsabilidad del gobierno central. En estas dos últimas funciones se ubican actividades como la política monetaria, así como acciones regulatorias y de redistribución del ingreso. Estas actividades están más allá de la influencia de las políticas estatales o municipales, ya que

su impacto no se restringe geográficamente a tales jurisdicciones, sino que las rebasa.²⁴

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para entender el concepto de Administración Pública se debe tener claro, primeramente, el de administración para después analizarlo en el contexto del ámbito público de tal ciencia y de este modo visualizarlo mejor, una definición simple y sencilla es aquella que la concibe como el conjunto de esfuerzos corporativos mediante los cuales, recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, se integran en un sistema unitario para el logro de uno o más objetivos comunes, perseguidos bajo un proceso administrativo, denominado así por Fayol, mediante una concatenación de funciones que se pueden sintetizar de manera breve en las siguientes: Planeación, Organización, Integración, Dirección y Control.**

En todo tipo de organización, cualquiera que sea su giro de actividad y magnitud, la eficacia con que los individuos trabajan en grupo para obtener fines comunes depende, en gran medida, de la capacidad y habilidad de sus directores en la coordinación eficaz de los recursos. La ciencia de la administración no fue una invención sino una adaptación del uso del método científico en la comprensión y solución de problemas grupales y al optimizar esfuerzos y resultados mediante el aprovechamiento sistemático de los recursos disponibles, la predicción de acontecimientos, así como el diseño, ejecución y control de experimentos verificación y comprobación de resultados. Carrillo Landeros habla de cuatro principios fundamentales del método científico:

Principio de Objetividad. Todo conocimiento versa sobre un objeto, no hay ciencia sin

²⁴ Sempere Campello, Jaime y Sobarzo, Horacio. *Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México*. México, 1996. Revista Economía Mexicana CIDE Vol. V No. 2 pp. 158-159.

** Algunos autores han agregado las etapas de previsión, ejecución y evaluación. Se considera que con las cinco etapas mencionadas se cubren y abarcan con propiedad las funciones sustantivas de la ciencia de la administración.

objeto de conocimiento, la objetividad se refiere al reflejo del contenido del objeto, es decir: qué es, cómo es, qué características tiene, cuáles son sus propiedades, vínculos y relaciones; que en la medida en que haya una mayor adecuación entre el reflejo del objeto y lo que es éste es, fuera de cualquier otro tipo de consideraciones, se logrará la objetividad.

Principio de Racionalidad. Literalmente la palabra racionalidad hace referencia a todo aquello con calidad de racional, que a su vez es lo que corresponde o se adecua a la razón, entendida ésta como la facultad del intelecto por la cual el ser humano es capaz de abstraer las cualidades de los objetos del mundo exterior para diferenciarlos y dar origen a las ideas, que son el punto de partida del pensamiento. Es la ordenación de los pensamientos; la facultad cognoscitiva para interpretar y dar una explicación de las cosas de acuerdo con las leyes que les son propias. Por tanto, un conocimiento es racional cuando refleja fidedignamente la realidad y se puede fundamentar por la práctica.

Principio de Sistematización. El conocimiento científico no es una reseña de hechos, juicios, razonamientos y conceptos desarticulados, sino que, por el contrario, la vinculación ordenada de estos elementos dentro de un todo coherente es lo que constituye su esencia. Una de las características de mayor importancia en la sistematización del conocimiento radica en que al través de ella se generan los mecanismos necesarios para la creación de nuevas teorías y superar otras ya existentes; a su vez la sistematización del conocimiento sólo se puede comprender mediante teorías previamente establecidas.

Principio de Verificación. El método científico es autocorrectivo; mediante su concurso se confirman o rechazan proposiciones, planteamientos, hipótesis, etcétera. El instrumento en que se apoya para tal confirmación o rechazo corresponde al principio de verificación con base en el cual se dice que un conocimiento es verdadero cuando además de comprobarse en la práctica puede vincularse lógicamente con el conjunto de premisas básicas aceptadas

que constituyen la disciplina a que corresponden. Este principio brinda la posibilidad de establecer la pauta para aclarar la diferencia entre ciencias fácticas y ciencias formales, pues mientras las primeras operan con objetos reales y cumplen a satisfacción los principios del método científico, el fin de las segundas es ideal y aún cuando son racionales, sistemáticas y en cierta medida verificables, carecen de objetividad intrínseca; además de que el principio de racionalidad, o sea la coherencia lógica del sistema, desempeña un papel de primordial importancia en sus planteamientos. En las ciencias fácticas además de la racionalidad se requiere que las proposiciones sean verificables en la práctica.

Siguiendo las conclusiones de Ramiro Carrillo al respecto: “Consideramos que las características generales de la ciencia sirven de apoyo para fundamentar la categoría científica de la administración: esto es, que si los rasgos esenciales de cualquier ciencia en particular radican en la objetividad, racionalidad, sistematización y verificación de los conocimientos inherentes a su campo de acción, la administración satisface con propiedad el requerimiento de tales rasgos.”²⁵

Resumiendo la trayectoria del método científico del texto de Mario Bunge *La Ciencia, su Método y su Filosofía*, encontramos que éste es descrito en cinco etapas, a saber:²⁶

1. Planteamiento del Problema. Reconocimiento de los hechos y planteamiento de una pregunta cuya respuesta conlleve a un resultado fructífero.
2. Construcción de un Modelo Teórico. Selección de factores pertinentes e invención y traducción matemática, cuando sea posible, de hipótesis y suposiciones auxiliares.
3. Deducción de Consecuencias Particulares. Búsqueda de soportes racionales y empíricos para la deducción y verificación de consecuencias particulares disponibles o concebibles.

²⁵ Carrillo Landeros, Ramiro. *Op. Cit.* p.104.

²⁶ En Carrillo Landeros, Ramiro. *Op Cit.* p.104-105.

4. Prueba de las Hipótesis. Planteamiento de los medios para poner a prueba las predicciones, ejecución de la prueba, elaboración de los datos e inferencia de la conclusión.
5. Introducción de las Conclusiones en la Teoría. Comparación de las conclusiones con las predicciones, precisando en qué medida el modelo queda confirmado o disconfirmado, reajuste o remplazo del modelo y sugerencias acerca del trabajo ulterior.

Del mismo modo encontramos las escuelas del pensamiento administrativo, dentro de las que, debido a su aceptación generalizada, podemos destacar a la Operacional o del Proceso Administrativo, en la que se enmarcan las cinco etapas mencionadas anteriormente y que a continuación se definen:**

Planeación. Consistente en la proyección de eventos con la finalidad de obtener un resultado preconcebido, marca el derrotero de los acontecimientos, la determinación de objetivos y metas, así como el establecimiento de cursos de acción y sus prioridades; es el vínculo entre el presente y el futuro, entre lo que existe y lo que se quiere obtener de lo existente.

Organización. Se refiere a la conformación que deben tener los órganos de una entidad colectiva para que al través de un proceso armónico realicen sus actividades y conlleven al ente a la obtención de la finalidad preestablecida, permite vislumbrar que cada una de las partes que conforman el todo es *per se* y que la simple suma de éstas no refleja la obtención del objetivo, ya que en su individualidad se encuentra el desarrollo óptimo de sus facultades y al través de la estructuración de éstas es como se obtendrá el objetivo expuesto.

Integración. Fundamentalmente es concebida como un instrumento de apoyo que permite

** Apuntes del curso Metodología de la Investigación en Administración Pública. Prof. Ramiro Carrillo Landeros. FCP y S. UNAM.

conjugar instrumentos diversos y áreas distintas de acuerdo con los requerimientos de las tareas por realizar; posibilita la optimización en el manejo y provisión de recursos a las diversas unidades de la organización con un criterio de adecuación y concordancia.

Dirección. Es identificada con el mando y supervisión, de aquí emanan las instrucciones para los subordinados por las que el dirigente intenta encauzar de la mejor manera todos los esfuerzos para la consecución del objetivo común, al través de mecanismos de motivación y corrección de insuficiencias. Debe lograr una coordinación y optimización eficiente de todos los recursos disponibles para lograr los fines de la institución.

Control. Es el proceso para corroborar que el desarrollo de las funciones se efectúa conforme a lo planeado, señalando en caso de error las medidas correctivas para enmendarlos y volver al cauce prefijado en etapas anteriores para lograr el objetivo deseado. Implica estándares de actuación, unidades de medida y la determinación de lapsos estratégicos para la valoración de actividades y medición de resultados.

Una vez expuestos los rasgos más significativos de la ciencia administrativa se revisará el concepto de Administración Pública, exponiendo algunas de sus características. Una definición general la considera como el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política gubernamental, la voluntad de un gobierno, tal y como es expresada por las autoridades competentes. Adquiere su carácter público cuando comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, actividades que son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es Administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, integración, dirección y control.

La práctica de la administración pública es tan antigua como la existencia del gobierno en toda unidad política, pero es a partir del siglo XVII cuando se hace patente la necesidad de

mayor profesionalización de los funcionarios públicos y de un estudio específico de su estructura organización y fines, debido a su crecimiento y multiplicidad de sus objetivos. En 1887, Woodrow Wilson ex-presidente de los Estados Unidos, describió el proceso de evolución del gobierno en tres etapas: gobierno absoluto, constitucional y de soberanía popular, estableciendo los rasgos característicos de cada sistema administrativo, su conclusión fue que en la última etapa el volumen y complejidad de las funciones gubernamentales, así como el derecho de opinión de los ciudadanos en la cosa pública determinan la necesidad de una disciplina específica para *“descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y cómo hacerlo con la mayor eficacia y menor gasto”*, Wilson definió la administración pública como la atribución de realizar los negocios públicos de una unidad política.²⁷

Posteriormente, Willian Willoughby defiende en su obra *“The Government of Modern States”*, la perspectiva que establece una división entre la política y la administración del gobierno atacando la posición que se le dio hasta entonces a la administración pública como una parte integrante del ejecutivo. Este autor afirma que *“La función ejecutiva es la de representar al gobierno como un todo (en el contexto internacional) y vigilar que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la de administrar realmente la ley tal y como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por el poder judicial”*²⁸

Para otros autores la administración pública surge como un elemento del Estado al aparecer éste más concretamente en el Renacimiento, posterior a la crisis del feudalismo, con el evidente desarrollo de la burguesía y el capital financiero y comercial. Si bien es cierto que se maneja la opinión de que el proceso de formación del Estado cierra con la

²⁷ Wilson, Woodrow, *El estudio de la Administración Pública*. en Waldo, Dwight *Administración Pública*. México, s/f. Ed. Trillas p.85

²⁸ Willoughby, Willian. *The Government of Modern States*. New York: Appleton-Century-Crofts, 1936, Capítulo IV, p.218

Revolución Francesa (momento en que se despersonaliza el poder y se da sustento jurídico a la vida pública con el sometimiento del Estado al Derecho), también existen otras posiciones al respecto, propiciadas por la notable diferencia de fechas en los orígenes de un poder centralizado moderno en los distintos países. Lo que resulta evidente es que la administración pública tal y como ahora se conoce es el producto de un devenir histórico que se concreta con la aparición del Estado Constitucional, dado que antes se presentaba tan sólo como un conjunto de colaboradores del rey y posteriormente, cobra presencia propia al ser una abstracción del Estado mismo, sometida a las leyes emanadas de un parlamento y con mayor experiencia por ser un elemento estable respecto a la rotación de las clase política de un Estado.

Las ideas surgidas de la Revolución Francesa provocan un robustecimiento del poder del Estado, ya que plantean un modelo centralista que implica la igualdad de todos ante la ley como una consecuencia de la ideología liberal; esta transformación supone inevitables cambios en la Administración Pública, de los cuales, dos son los más importantes:

1. Se Pierde la identificación del Estado con la Figura del Rey, y, por lo tanto ni los recursos ni el poder son propiedad del mismo. La obediencia responde ahora a la idea del Estado, a la ley abstracta y general, ya no a una persona física; y,
2. La legalización de la vida pública, es decir, la normatividad sobre las funciones gubernamentales: ejecutivas, legislativas y judiciales; así como la sumisión de la Administración misma al Derecho dada la necesidad de crear garantías ante el poder público: la igualdad ante la ley es en definitiva, la igualdad ante la administración pública.²⁹

Con la abolición de los señoríos feudales y de los privilegios estamentales, la administración actuó más libremente; por otro lado, con la declaración del laicismo el

²⁹ En Caire Martínez, Georgina. *Estructura Administrativa para la Recaudación de Ingresos en el Distrito Federal*. Tesis Profesional. México. FCP y S. UNAM 1998. pp.22-23.

nuevo Estado se aleja poco a poco de la iglesia y la administración pública asume las actividades de beneficencia, sanidad y educación que eran atendidas en un principio por aquella. También se observó un debilitamiento del poder del Estado frente a las actividades económicas debido a las ideas del liberalismo económico que garantizan los derechos de la burguesía para actuar sin trabas ni interferencia del poder estatal. La optimización de distribución de la riqueza en función del cumplimiento de los derechos sociales, dependerá de la generación de riqueza que la administración pública permita a la sociedad y de su capacidad de transformarla en los fines sociales del gobierno (salud, educación, etc.)³⁰

En el logro de sus objetivos, la administración pública está obligada a seleccionar los métodos más convenientes para la prestación de servicios públicos, supervisar y dirigir las labores necesarias para llevar a la práctica pública la realización de tareas rutinarias y la solución de las disputas y demandas que originan los distintos intereses prevalecientes en la sociedad; ostenta un carácter político innegable para cualquier estudioso de la materia, ya que es parte medular de las actividades del gobierno y se conforma y comporta de acuerdo con el sistema político del cual constituye parte fundamental, sobre todo al considerar que la actividad gubernamental es, esencialmente, producto de la cooperación, compromisos y conflictos de los grupos de interés inmersos en todas las comunidades políticas y burocráticas.

Su naturaleza política la distingue de la administración privada, ya que los objetivos son establecidos regularmente por el sistema político fuera del control de los administradores, y sus operaciones no se rigen por las leyes del mercado comercial. Sus funciones tradicionales se incrementan cualitativa y cuantitativamente por su intervención en la economía, el bienestar social, la conservación del medio ambiente y muchas otras

³⁰ *Ibid.* p.23.

actividades que bien pudieran ser de los particulares; se pueden diferenciar en tres ámbitos: Funciones Sustantivas, de Regulación y de Apoyo o Adjetivas; las primeras atienden directamente las demandas de la colectividad, las segundas están orientadas a regular la normatividad administrativa de la sociedad, y las terceras se orientan a prestar servicios a la propia administración.

La actividad del gobierno al través de la Administración Pública es discrecional, existen ciertos mecanismos de control que vigilan el estricto apego a la ley en vigor, de tal forma hay controles legales, judiciales y políticos, que regulan al gobierno tratando de evitar el engrandecimiento de grupos, poniendo límites a la actuación administrativa. Dos factores importantes para el desempeño óptimo de la actividad gubernamental al través de la Administración Pública son: el proceso presupuestal y los medios para la recaudación de fondos; la elaboración del presupuesto se realiza en las dependencias gubernamentales, el Ejecutivo le da forma y lo presenta al Legislativo para su revisión y autorización, una vez aprobado corresponde al primero su ejecución, previa elaboración de la Ley de Ingresos mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasando por los mismos pasos legislativos para su aprobación, siendo estos dos debates los más acalorados del proceso legislativo.

La Administración Pública es una organización con objetivos específicos al igual que las empresas privadas u otras organizaciones existentes en la sociedad de nuestro tiempo, pero se trata de una organización fuertemente cualificada por la titularidad formal del poder, con las numerosas consecuencias que esto conlleva en el contexto de una sociedad determinada. Esta afirmación sugiere como diferencias de la organización pública respecto a la empresa privada: la titularidad del poder, la multiplicidad de sus fines y su relación directa con la política. Así, para la elaboración de un estudio de administración pública, deberán tenerse en cuenta las siguientes características que permitan colocar al

objeto de estudio dentro de un lugar y momento específico.³¹

1. Especificidad respecto a organizaciones privadas.

Se refiere a la diferencia que existe entre una organización pública y una empresa privada, dada la distinta naturaleza y número de sus fines. La corriente ideológica surgida en los Estados Unidos se ha dirigido principalmente a aplicar las técnicas de organización y administración de la empresa privada en la organizaciones públicas; sin embargo, no es posible comparar los diferentes grupos humanos que manejan los medios al servicio del poder con los que dirigen las organizaciones públicas, así como tampoco se pueda afirmar que los fines de cada una son de la misma naturaleza, puesto que es al interior de las administraciones públicas donde se gestionan los intereses de toda la población.

2. Extensión de la Administración Pública.

Este aspecto se refiere a la gran cantidad de organizaciones e instituciones creadas para atender las demandas de la población y la multiplicidad de fines que se propone. A las funciones principales de atender las relaciones exteriores, la defensa del Estado, la hacienda pública y el orden público interno, se agregan la responsabilidad en materia de asistencia social, educación y sanidad, la cuales le han sido atribuidas en beneficio de la sociedad al través de diferentes y múltiples organizaciones. En el Estado actual se pueden diferenciar tres tipos de actividades: a) el ejercicio del poder y de los medios de coacción y represión; b) prestación de bienes y servicios directos (agua, luz, drenaje, etc.) o mediante el ejercicio de control sobre las organizaciones privadas , a fin de que la producción de bienes se produzca en condiciones análogas para toda la población; c) planificación de la economía en conjunto e intervención en aquellos sectores que concretamente requieran de atención pública.

³¹ *Ibid* p.24

3. Contingencia de la Administración Pública.

Implica la necesidad de caracterizar el aparato administrativo de cada unidad política dentro un tiempo y un espacio determinados, esto es, que no es válido hacer generalizaciones y trasladar técnicas y procesos administrativos de un país a otro, ya que según el contexto, la idiosincrasia y el desarrollo, cada sociedad debe ser capaz de generar el sistema administrativo que le sea más apropiado, dependiendo de sus propios fines.

4. Interdependencia de la Administración Pública y la Política.

A pesar de los esfuerzos de algunos teóricos para separar la administración pública de la política, es muy difícil establecer la línea divisoria entre los actos administrativos de los políticos, puesto que, toda organización perteneciente al sector público participa del poder político. Por otro lado, en la mayoría de los casos, un acto administrativo responde a una decisión tomada en uso del poder político y se puede comprobar fácilmente que la actividad administrativa, en los niveles más elevados, responde en la mayoría de los casos a decisiones fuertemente condicionadas por elementos políticos.

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO.

Una vez que se han destacado las especificidades que deben considerarse para el estudio de la administración pública, conviene atender la organización que incluye el sistema tributario por lo que se procede a realizar una descripción de la estructura administrativa existente en México, donde el poder público del Estado se encuentra dividido en los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La administración pública depende del Poder Ejecutivo y es regulada por la Ley orgánica respectiva aprobada por el Poder Legislativo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, consagra la organización de la Administración

Pública Federal rezando que: *será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías y Departamentos Administrativos.*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su Título Primero las generalidades que diferencian las dependencias de las entidades paraestatales: *Artículo 1. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal. La presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.*

Del mismo modo, en los Títulos Segundo y Tercero de la misma ley, se establecen las particularidades que definen la función y estructura que tendrán las dependencias y entidades de la administración pública federal, indicando claramente que las primeras dependerán directamente del Ejecutivo y, las segundas estarán regidas por su propia estructura interna ya que gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propios. Siguiendo las ideas de Pichardo Pagaza en el Tomo I de su texto intitulado *Introducción a la Administración Pública de México*, las dependencias son estructuras administrativas regidas por el derecho público y sin patrimonio propio, representan al Ejecutivo del cual dependen jerárquica y administrativamente. El titular de cada dependencia es nombrado y removido a voluntad del Presidente y sus recursos financieros son únicamente los

asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.³²

Por otro lado, las entidades poseen personalidad jurídica propia derivada de una ley, de un decreto o de un acto jurídico, así como un patrimonio propio proveniente de la venta de los bienes o servicios que producen objeto de sus actividades. Sus funcionarios principales son nombrados por un Consejo de Administración en cada entidad cumpliendo con los estatutos constitutivos y las leyes que rigen sus actividades sin depender administrativamente del Ejecutivo sino de sus propios órganos de gobierno.

DEPENDENCIAS GLOBALIZADORAS.

Dentro de la situación existente de la Administración Pública Paraestatal, resulta necesaria su organización sectorial ya que ésta conlleva la finalidad de optimizar su desempeño. La sectorización implica convertir a las dependencias en unidades de coordinación sectorial conforme a su particular actividad armonizando así el desempeño gubernamental. Aunque todas las Secretarías son tratadas legalmente con la misma jerarquía, sus obligaciones y atribuciones difieren en términos administrativos ya que algunas tienen como objetivos el de orientar y planear las actividades económicas nacionales hacia metas específicas, como es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las que se les conoce como dependencias globalizadoras; por otro lado, existen otras denominadas cabezas de sector cuyo objetivo principal es la coordinación de las actividades sectoriales de producción y servicios, entre éstas se encuentran, por ejemplo, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Salud y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, entre otras. Finalmente se encuentran las entidades, mismas que se organizan y coordinan de acuerdo a los planes, objetivos y metas determinados por las Secretarías cabezas de sector.

El caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el de una dependencia

³² Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México. INAP Tomo II, 1984. p.72

globalizadora, desde el momento en que en ella se concentran las tareas normativas, definitorias de vigilancia y control en materia económica a través del establecimiento de planes, programas, objetivos y metas, así como el control sobre el manejo de los recursos presupuestales de la Administración Pública regulando su ubicación sectorial, actuación en la economía, determinación de su rentabilidad social y financiera e incluso del monto específico de su patrimonio.

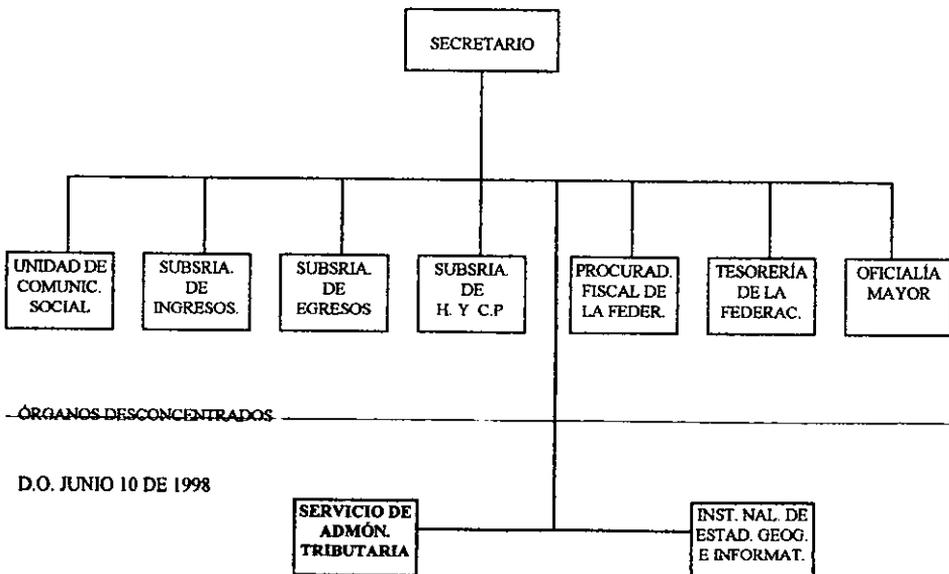
El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define entre otras funciones sus responsabilidades correspondientes a las tareas de recaudación y administración del ingreso público, visualizando los efectos económicos generales del sistema impositivo en la economía nacional:

- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en conjunto con los grupos sociales interesados.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación.
- Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales a nivel nacional.
- Determinar el monto de incremento de la Deuda Pública Federal y del Gobierno del Distrito Federal.
- Definir criterios y montos globales de los estímulos fiscales atendiendo a las necesidades económicas de la iniciativa privada y el sector público en conjunto.
- Fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal o, en su defecto, las bases para que sean fijados por las entidades correspondientes.
- Cobrar los impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos establecidos legalmente y ejercer el control y vigilancia para su cumplimiento por parte de los ciudadanos que se encuentren en los supuestos fiscales que determina la ley.
- Definir, controlar y vigilar las actividades de los servicios aduanales representando el interés de la Federación en las técnicas fiscales.

El trámite administrativo de recaudación de ingresos se realiza por y ante el Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, dependencia que, conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encarga del cobro y administración de las contribuciones que la Federación tiene el derecho a percibir, y ante los organismos fiscales autónomos, que, como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el INFONAVIT perciben las contribuciones denominadas aportaciones de seguridad social. Del mismo modo establece en su artículo 14 que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado quien, para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales; así en el Reglamento Interior de la SHCP se señalan sus facultades y atribuciones. (Ver anexo).

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA TRIBUTARIO.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Las funciones de la SHCP se han desarrollado dentro de un proceso centralizado y regional hasta 1973, año en que se crearon las Unidades Administrativas Regionales, atendiendo así los problemas en forma desconcentrada, del mismo modo se crearon las administraciones fiscales y las subprocuradurías fiscales regionales. Existen once administraciones fiscales regionales de gran importancia por la función recaudadora que realizan, adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, sus actividades son el control del cumplimiento de obligaciones formales de contribuyentes, solicitudes de devolución, resolución de consultas, visitas domiciliarias, revisión de declaraciones, determinación de créditos y liquidación de actas de auditoría, imposición de sanciones, condonación de multas, otorgamiento de prórrogas y de pagos en parcialidades, resolución de recursos administrativos, etcétera.³³

La competencia de las autoridades a nivel regional se determina por territorio y cada una conoce de los asuntos de los contribuyentes ubicados dentro de su circunscripción territorial exceptuando a los entes públicos, las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito, casas de bolsa, sociedades de inversión y controladoras. Las facultades de las Procuradurías Fiscales Regionales incluyen la imposición de sanciones y defensa de los intereses del fisco ante las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, así como en sus juzgados de distrito y tribunales de circuito (art. 140 Reglamento Interior).

En el siguiente capítulo se estudiarán los antecedentes de la estructura tributaria en México a fin de reconocer la importancia de su función recaudadora a lo largo de su historia, el proceso de cambio que ha modificado tanto la estructura administrativa como la política de ingresos dadas las circunstancias económicas y sociales de cada momento específico, ubicándolo en el contexto nacional e internacional.

³³ Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 1998.

CAPÍTULO II

ASPECTOS HISTÓRICOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO

PERIODO PREHISPÁNICO

Hasta el gobierno de Itzcóatl los mexicas llevaron una vida precaria porque se encontraban sometidos a los tecpanecas y estaban obligados a cubrir fuertes tributos para hacer frente a los gastos públicos. Una vez derrotados los tecpanecas y formada la Triple Alianza (Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan) se inició para los mexicas una era de prosperidad, pues siendo un pueblo guerrero pudo someter a varios pueblos engrandeciendo su poderío. Pablo Macedo relata: “El meshica no combatía para aniquilar al enemigo ni para arrasar la plaza vencida: tomada ésta, ejercía una acción fiscal, convenía un tributo sin inmiscuirse en la forma de gobierno establecida, limitando su señorío en caso de resistencia, a la imposición de un delegado y a intervenir las rentas públicas por medio de un funcionario de hacienda. Así se explica que una metrópoli pobre concentrara en su mercado los más variados y abundantes productos de todas las alturas y de todos los climas.”¹

El vencedor de una contienda renunciaba, en parte, a su victoria y solamente convenía con el vencido el compromiso de recabar tributos; en ciertas ocasiones los pueblos se rendían sin combatir, entregando su tributo y conservando también su completa autonomía, eran sometidos por la Triple Alianza en conjunto o de manera individual y tributaban a los tres señores dividiéndose el producto en cinco partes iguales, de las que dos correspondían al señor de Tenochtitlan, dos al de Texcoco y una al de Tlacopan; sin embargo, había pueblos que tributaban sólo a alguno de estos señores, ya sea porque al verificarse la alianza estuvieran cebados o porque la guerra se hubiera hecho por uno solo de ellos.

¹ Macedo, Pablo. *Clásicos de la Economía Mexicana. La Hacienda Pública*. México. UNAM, Fac. de Economía, 1989. p.332.

Los tributos pagados a los mexicas eran de dos clases: en mercancías y en servicios especiales prestados por los habitantes de los pueblos vencidos. Los primeros se estipulaban de acuerdo con los productos de cada provincia y el clima de sus tierras; los segundos consistían en la obligación de labrar las tierras de los vencedores, así como en llevar las armas de sus guerreros, y en ocasiones hasta proporcionar contingentes para la guerra. Los trabajadores tributarios llegaron a construir edificaciones majestuosas como las grandiosas pirámides de Tenochtitlan.

El sistema tributario de la Triple Alianza estaba bien definido y organizado, el tributo establecido a los pueblos sometidos se recababa de inmediato y se nombraba a un agente fiscal en dicho pueblo el cual recaudaba el tributo de manera periódica y lo enviaba a la capital, este agente era denominado calpixque y su jefe era el petlalcatl o calpixque principal. La obligación de los calpixques era recaudar el tributo asignado a cada población, registrarlo en sus libros y enviarlo a la capital; los periodos de tributación variaban en cada población y en función de los cultivos, pero la mayoría de los pueblos debía entregarlos cada ochenta días. Cabe mencionar que dentro del rigorismo mexica se consideraba como falta grave el no llevar correctamente la cuenta y razón de los pueblos y el fraude se castigaba con la muerte.²

Las poblaciones sometidas voluntariamente eran tratadas de mejor manera, ya que no recibían la imposición del tributo sino que ofrecían una vez al año regalos al señor cuya cantidad y valor ellos mismos determinaban. Por otra parte, los pueblos que eran sometidos bajo las armas recibían una imposición inevitable y si no se pagaba sufrían represalias que podían incluir hasta la destrucción del pueblo. El tributo una vez recibido en la capital correspondiente se guardaba por mayordomos principales, quienes en

² *Ibid.* pp.333-334

jeroglíficos llevaban la cuenta exacta de los ingresos y los egresos según lo dispuesto por el monarca.

Los tributos interiores de los mexicas tenían una organización asombrosa aunque el problema de la exención preferencial estaba muy arraigado y nadie protestaba, pues era costumbre que los sacerdotes y nobles no pagasen tributo, así como los huérfanos, indigentes y esclavos. Los nobles hacían regalos al rey con cierta periodicidad como gesto de amistad pero nunca de sojuzgamiento. Manuel Yáñez Ruiz explica la división de tributos entre los mexicas en tres grupos principales³:

- a) El tributo a sus señores naturales.
- b) El tributo religioso.
- c) El tributo en tiempo de guerra.

El primero de estos consiste en el labrado de tierras y cementeras, así como servicios domésticos y mercancías era dividido jerárquicamente entre cuatro clases de señores: los tlatoques o señores supremos; los tectecutzin o teules, quienes adquirían este rango por hazañas guerreras o por servicios prestados al gobierno; los papiltzin y los tecquibac, quienes eran descendientes en menor grado de los señores supremos y de aquellos que habían tenido otros cargos en el gobierno.

Los tributos religiosos consistían en el mantenimiento de los templos y en el labrado de grandes extensiones de terreno denominadas teotlalpan o tierra de los dioses, así como servicios domésticos para los sacerdotes cuyo número era calculado aproximadamente en un millón distribuidos en cuarenta mil teocallis. El tributo en caso de guerra representaba la necesidad de proporcionar huestes para los combates como auxiliares o cargadores del

³ Yáñez Ruiz, Manuel. *El Problema Fiscal*. México, Tomo I, 1958, p.24.

armamento, así mismo se designaban tierras específicas para el cultivo en beneficio de los ejércitos y parte del tributo consistía en labrarlas y proporcionar víveres a sus defensores.

De acuerdo con algunos historiadores en la ciudad de México-Tenochtitlan existía un sistema preciso y efectivo para fijar y recaudar los tributos, ya que "... cada habitante era inscrito en pictogramas a los seis o siete años de edad y suprimido a su muerte; una bien organizada administración cuidaba con exactitud de que cada persona cumpliera con las obligaciones respectivas."⁴

"Parece que había ciertos impuestos sobre las mercancías que eran introducidas en México-Tenochtitlan, pero poco era lo que se sabe al respecto; sólo se tiene una carta de Cortés en que dice: ' En todas las entradas de la ciudad y en las partes donde descargan las canoas, que es donde viene la más cantidad de los mantenimientos que entran en la ciudad, hay chozas hechas, están personas por guardas y que reciben certum quid de cada cosa que entra. Esto no sé si lo lleva el señor o si es propiedad para la ciudad.' "⁵

En el mercado también se pagaba una gabela por todos los consumidores que era destinada para el señor. Los empleados de la administración pública sin ser nobles, religiosos, ni militares, recibían tierra propia y vivían en el palacio donde eran alimentados y alojados formando parte en la corte, calculándose, por Diego López Rosado, casi un millón de personas exentas del fisco. Los ingresos, tenían un sistema equilibrado para establecerse, señalando exenciones a las clases económicas débiles y prestándoles asistencia social; prueba de ello fue que en las crónicas no se menciona que existiera descontento entre los habitantes por las pesadas cargas que significaban los pagos, claro está que en los pueblos sojuzgados se registraron brotes de rebeldía, pero ello se explica

⁴ López Rosado, Diego. *Historia y Pensamiento Económico de México*. México, UNAM. 1972. p.21.

⁵ *Idib.* p.21.

por su propia condición tributaria; sin embargo, son esporádicos esos casos, ya que aunque se les exigía tributo también se les auxiliaba en casos de calamidades públicas.

Los gobernantes tuvieron que pasar por innumerables problemas de carácter económico, político y social, en virtud de lo cual la política de finanzas públicas tenía que estar bien planeada y adecuada para resolverlos. Se puede afirmar que la hacienda pública era admirable, independientemente de las características que tuvieron los aztecas para lograr su expansión económica, es decir, la necesaria reciprocidad entre gasto-beneficio se cumplía a cabalidad, ya que el pueblo tributario gozaba de la garante de seguridad pública que le otorgaba el reino al que tributaba.

PERIODO VIRREINAL

“Después de la conquista y la destrucción violenta de las unidades mayores del estado prehispánico, la corona española implantó otro sistema tributario que internamente siguió conservando muchos rasgos del tributo prehispánico. Sin embargo, cambió fundamentalmente la manera de la circulación y el destino del producto y del trabajo. La función más importante de este tributo no era ya el consumo conspicuo del excedente y la reproducción del mismo sistema, sino que una parte sustancial del excedente se transfirió a los sectores de la economía implantados por los españoles: la minería, las haciendas y el comercio. Dentro de esta perspectiva hay que ver a la comunidad indígena colonial, cuya forma de organización interna fue inicialmente implantada por el Estado para asegurar el control de la población y exigirle tributos en especie y en servicios. Posteriormente se crearon otras formas de sustracción del excedente y de la mano de obra de estas comunidades, relacionándolas estrechamente con las nuevas empresas españolas, sobre todo las haciendas.”⁶

⁶ Johanna Broda. En Florescano, Enrique. *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina 1500-1975*. México, 1979. Ed. Fondo de Cultura Económica. pp.85-86

“Un documento azteca sirvió para marcar el derrotero de las futuras empresas: fue la ‘matrícula de tributos’ de Motecuhzoma, especie de jeroglífico inventario, el catálogo de la propiedad, el plano donde figuraban los pueblos tributarios, la calidad, cantidad y periodicidad de los tributos (...). En 1605 se estableció el Tribunal de Cuentas quien rendía informes de manera aislada por sus productos y diversas oficinas encargadas de recaudarlos, deduciendo los gastos de recaudación en cada caso y sin que se hiciera ninguna cuenta general de conjunto, ya que la preocupación principal consistía en vigilar y recoger las cantidades correspondientes a la Corona Española.”⁷

Alejandro de Humboldt afirma que uno de los mayores problemas para llevar a cabo un adecuado sistema fiscal en la Nueva España, lo constituía la ignorancia que en la península se tenía acerca de la situación fiscal de las colonias, y agrega “ Yo me inclino a creer que en general los gastos de recaudación en México llegaron a un 16 o 18% del total de lo que se cobraba; el prodigioso número de empleados, la gran ociosidad de los que ocupan los puestos principales y la suma complicación en la administración de la hacienda pública, hacen que la percepción de los impuestos sea tan lenta y difícil como onerosa para el pueblo mexicano.”⁸

Manuel Abad y Queipo, autor de la época, analiza la defectuosa administración fiscal, considerada por él como un padecimiento para las actividades económicas y afirma: “... no hay cosa tan perjudicial en la materia como la falta de tarifas justas en las aduanas, que deje todos los aforos al capricho y arbitrariedad de los vistas y administradores.”⁹; consideraba además que para lograr una mayor recaudación fiscal se debía aumentar el derecho de alcabala y el del impuesto sobre el precio del tabaco, aunque pensaba que era

⁷ Macedo, Pablo. *Op. Cit.* p.346.

⁸ De Humboldt, Alejandro. *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España.* México, Tomo IV, 1941. p.177

⁹ Abad y Queipo, Manuel. *Colección de los Escritos más importantes que en diferentes épocas dirigió al Gobierno.* México, 1813, p.54

más apropiado el segundo, pues se trataba de un artículo suntuario que recaía en el consumidor, por lo general, de altos ingresos, reflejando el interés por equilibrar el sistema impositivo durante la época.

Cabe señalar que la organización hacendaria fue notablemente defectuosa y los ingresos públicos reducidos, independientemente de que por la política económica seguida por la metrópoli, los recursos tributados eran bajos. Los costos de recaudación eran muy altos y denotaban la deficiente organización hacendaria, al mismo tiempo que explicaban la escasa recaudación fiscal; como ejemplo Manuel Colmeiro menciona que La Martinica y La Barbada producían más a Francia e Inglaterra, a mediados del siglo XVIII, que todas las islas, provincias y reinos de América a los españoles. En el siguiente cuadro se podrá observar el monto de los gastos de recaudación y administración tributaria de la época, notándose con ello que el producto líquido del fisco era muy poco.

CUADRO 1

CLASIFICACIÓN DE LAS COBRANZAS (RAMOS DE REAL HACIENDA)	PRODUCTO (EN PESOS)	GASTOS DE RECAUDACIÓN Y ADMINISTRACIÓN	PRODUCTO LIQUIDO
I. Masa Común	10,747,878	1,395,862	9,352,016
II. Masa Remisible	6,899,830	3,080,303	3,819,527
III. Destinos Particulares	530,128	13,806	516,621
IV. Ajenos	1,897,128	1,700,956	196,172
Total	20,075,261	6,190,927	13,884,336

FUENTE: Alejandro de Humboldt. Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. México, 1941, p.176.

La principal causa del pésimo rendimiento tributario en la Nueva España era que los impuestos fueron estableciéndose de acuerdo con los intereses y necesidades de la Corona Española, todas las rentas se crearon para atender las contingencias y necesidades del

momento y para cada una se estableció una administración separada que, además de aumentar excesivamente el número de empleados, complicaba la administración general destruyendo la unidad sin la cual no puede haber orden ni concierto en ningún sistema de hacienda. “Los ingresos públicos crecieron notablemente a partir del establecimiento del comercio libre, los derechos más productivos eran los que gravaban al tráfico exterior; antes de la declaración del comercio libre en 1765, el producto de las rentas públicas en la Nueva España fue de 6.1 millones de pesos y, en 1775, año en que se inicia el comercio libre, ascendió la cifra a la cantidad de 11.8 millones.”¹⁰

Con respecto a los impuestos que representaban un mayor ingreso a la Corona Española, se encuentra en primer término el estanco del tabaco, después el de la pólvora, la nieve y los naipes, posteriormente el papel sellado, almojarifazgo, bulas de cruzada, media anata, entre otros. La alcabala, impuesto aduanal que pesaba sobre el comercio en general, también representó un ingreso considerable para la Real Hacienda; del mismo modo lo fueron la minería y los tributos personales.

La organización hacendaria de la Nueva España otorgó en un principio autoridad ilimitada a los virreyes, posteriormente, con las reformas borbónicas, fue reduciéndose hasta que, al final del virreinato, estos debían consultar con el “Real Acuerdo”, nombre otorgado a la Junta de los Oidores, que venía a ser el Consejo del Virrey. En asuntos de Hacienda Pública, se procedía de acuerdo con la Junta Superior, compuesta con los principales jefes de oficina y el fiscal del ramo. El Ayuntamiento de México, que tenía a su cargo todos los ramos municipales, se componía con quince regidores vitalicios y hereditarios, estos nombraban cada año dos alcaldes y cada dos años seis regidores, llamados electivos; además un síndico. Para la recaudación de los ingresos fiscales, bastó en un principio que en cada una de las ciudades importantes se designara a un tesorero, un contador y un

¹⁰ López Rosado, Diego. *Op.Cit.* p.49.

veedor. La política financiera de cada territorio se regulaba por la Junta Superior de la Real Hacienda, integrada por el virrey, los oficiales reales, el juez técnico y el fiscal de la Audiencia. Las cuentas se remitían periódicamente a la Casa de Contratación de Sevilla y al Consejo de Indias.¹¹ (Gráfica 1)

REFORMAS BORBÓNICAS

En el siglo XVIII con el ascenso de los Borbones a la Corona Española, reinado de Carlos III (1759-1788), se iniciaron una serie de reformas en la Nueva España, dando una imagen de prosperidad y armonía mediante profundas transformaciones: Fomento a la minería y el comercio; eficiencia en la recaudación fiscal; expansión territorial, difusión de la filosofía y urbanización de las ciudades principales.

Las reformas tuvieron cuatro objetivos fundamentales : “Centralización administrativa y financiera de los reinos; eliminación de privilegios corporativos, autonomías políticas y monopolios comerciales; desarrollo de industrias generadoras de mayores ingresos para la corona, e instalación de regimientos militares permanentes.”¹² Todas ellas aplicadas entre 1786 y 1787 con José Gálvez como ministro de Indias quien adoptó una nueva burocracia fiscal, integrada por funcionarios leales a la corona encargados de recaudar impuestos con eficiencia y rigor disminuyendo considerablemente la participación de criollos en este proceso.

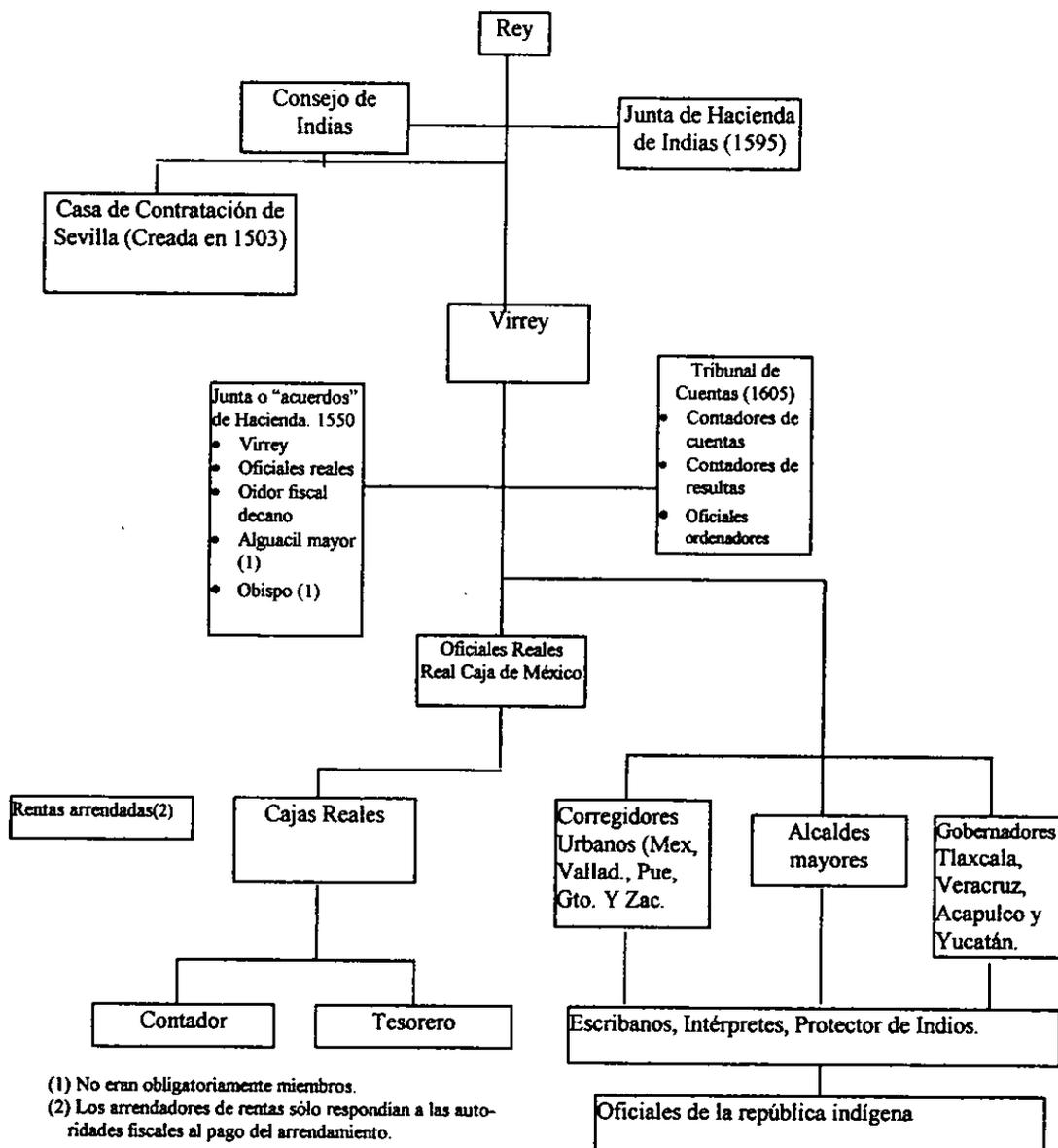
El visitador Gálvez, con el apoyo del virrey Carlos Francisco de Croix, realizó importantes reformas: incremento de alcabalas, retasación de tributos, establecimiento del monopolio del tabaco, instalación de una tropa fija y creación de las milicias; destierro de la compañía de Jesús al través de la expropiación de sus haciendas, sobre todo en el norte del país, que servían para mantener las órdenes (primera expropiación de bienes del clero en tierra mexicana).¹³

¹¹ López Rosado, Diego. *Op. Cit.* pp.38-39.

¹² Florescano, Enrique. *El ocaso de la Nueva España*. México, 1996 Ed. Clio. p.30.

¹³ *Ibid.* p.33

Gráfica 1
La Administración Financiera de la Nueva España (Siglo XVII)



(1) No eran obligatoriamente miembros.

(2) Los arrendadores de rentas sólo respondían a las autoridades fiscales al pago del arrendamiento.

Fuente: Jauregui Frías, Luis, p. 78-A

“El enorme peso económico y moral de la compañía (de Jesús) en la sociedad novohispana -además de otros factores- la enfrentaron a las pretensiones reformistas de los Borbones de obtener un mayor control sobre sus dominios americanos. La lealtad incondicional de los jesuitas al papa, sus estrechas relaciones con el grupo criollo, y su arraigado poder económico en tierras americanas chocaron con la política reformista de los Borbones: subordinar los intereses de las colonias a la metrópoli, y los de la iglesia a los del Estado. Los jesuitas eran un enemigo potencial para la corona.”¹⁴ Debido a lo anterior hubo muchas protestas y, por primera vez, un ejército formal tuvo que intervenir para acabar los motines, indicio claro de que, a partir de ese momento, prevalecería el uso de la fuerza sobre la negociación para sostener el gobierno colonial.

Entre 1770 y 1790 la recaudación fiscal en rubros tradicionales como las alcabalas y el tributo indígena creció gradualmente. A esto contribuyó la designación de oficiales reales encargados de administrar lo recaudado en cada región, con independencia del Consulado de México. En 1776, otra disposición creó los directores de alcabalas que se establecieron en las 24 ciudades principales de la Nueva España. También aumentaron los impuestos relacionados con la minería debido al aumento de la producción de plata, aunque a finales de 1790 se estancaron.¹⁵

“(…) las partidas que elevaron el ingreso virreinal provenían de los monopolios reales introducidos por los Borbones: los llamados estancos del tabaco, de la pólvora, del papel sellado, del azogue, los naipes, la venta de nieve y las peleas de gallos. Tan sólo el estanco del tabaco reportó más de siete millones de pesos en 1801. El aumento del ingreso bruto de los monopolios, del tributo indígena y de los impuestos tradicionales se sumó a lo recaudado por la producción y el comercio, y llegó a ser de tal magnitud que se calcula

¹⁴ *Ibid.* p.35.

¹⁵ *Ibid.* pp.38-39.

que a finales del siglo XVIII los novohispanos contribuían a la Real Hacienda con un 70 por ciento per cápita más que los propios peninsulares.”¹⁶

Los ingresos se incrementaron notablemente; en 1712 sumaban \$ 3,068,410.00 pesos y para fines del siglo XVIII se acercaban a casi \$ 20,000,000.00; éstos se clasificaban en cuatro ramos principales:¹⁷

1. COMUNES. Servían para sufragar los gastos del virreinato y auxiliar a los de la Habana, Louisiana, Florida, Panzacola, Santo Domingo, Trinidad y Filipinas; en este ramo se encuentra la minería, la agricultura y ganadería, el comercio, las comunicaciones y los empleados.
2. REMISIBLES. Sus productos se remitían a la metrópoli para gastos de sus dominios en Europa y se componían de los Estancos de Naipes, Tabaco y Azogue.
3. PARTICULARES. Son los destinados a objetos especiales, aunque pertenecieran al rey dentro de los que se incluían: las Penas de Cámara, multas pecuniarias impuestas por ciertos delitos cuyo producto se gastaba en sueldos de empleados de justicia; las Bulas de la Santa Cruzada, limosnas de los fieles que el Papa había cedido a los reyes para emplearlas en la defensa de la fe católica; vacantes mayores y menores, diezmos que el rey había concedido a la Iglesia, destinados a dotar los obispados, abadías, dignidades, canongías, etc., mientras permanecieran vacantes; y las Medias Anatas y Mesadas Eclesiásticas, donaciones pontificias con las que se asistía a los eclesiásticos, la Media Anata era la mitad íntegra de las rentas y emolumentos que gozaban las dignidades; la Mesada era la renta de un mes que cada año se dedicaba a los curas y beneficiados .
4. AJENOS. Ingresos que no pertenecían al erario y sólo vigilaba éste su buena administración, dentro de los que sobresalían: Fondo Piadoso de California, Monte Píos, Comunidades Indígenas, Hospital Real de Indias, Desagüe de Huehuetoca y Peaje.

¹⁶ *Ibid.* P. 39.

¹⁷ López Rosado, Diego. *Op. Cit.* p.40-42

Los ramos que componían la Real Hacienda estaban perfectamente reglamentados y cada uno tenía su destino propio y sus pagos asignados por diversas pensiones o erogaciones, que debían satisfacer al gobierno. Existían oficinas especiales encargadas de todos los ramos, es decir, una para las alcabalas, el tabaco y la pólvora; otras para el papel sellado y los naipes, y otras menores como los derechos de plata o los quintos, estaban a cargo de oficiales reales de las cajas de las provincias, bajo la inspección de los intendentes. Todos presentaban sus cuentas al tribunal establecido para examinarlas, glosarlas y aprobarlas o someter a juicio a los responsables de malversación.¹⁸

“(…) el reformismo borbónico, lejos de representar como en España la valorización de una expansión de las fuerzas productivas, significó para la Nueva España el refuerzo de su estatus de mercado colonial, y contribuyó al endurecimiento de las estructuras sociales (...) El producto fiscal bruto se multiplicó más que por siete en el espacio de un siglo, pasando de 3 millones de pesos en 1712 a 6 millones en 1764, y más de 22 millones en 1798, aumento no proporcional al de la población y al de la producción.”¹⁹

En materia de administración tributaria, “De acuerdo con la Ordenanza de Intendentes, el virrey de la Nueva España continuaría con las facultades omnímodas concedidas por las leyes de Indias. El virrey era gobernador y capitán general, presidente de la audiencia y de la cancellería de la ciudad de México; sin embargo, todos los asuntos de índole fiscal corresponderían, a partir de su promulgación, a la Superintendencia de la Real Hacienda. Aunque el titular de esta oficina tenía autoridad sobre todos los ramos y productos del erario, así como sobre la dirección y manejo de la Intendencia General del Ejército y la Hacienda de la Capital, ejercía sus facultades en estas materias a través de la autoridad ejecutiva del propio virrey: es decir que todas las órdenes despachadas por el

¹⁸ *Ibid.* p.42.

¹⁹ Claude Morin. En Florescano, Enrique. *Ensayos ...* p.167

superintendente a las provincias debían llevar el “cúmplase” del máximo funcionario colonial.”²⁰ (gráfica 2)

En septiembre de 1787 murió el ministro de Indias José de Gálvez. Este hecho fue aprovechado por Carlos III para que el ministro encargado de los asuntos hacendísticos de las Indias, Antonio de Valdés, se ocupara de suprimir al superintendente general del virreinato de México. El motivo de esta decisión fue que tanto el rey como el Ministro y el Consejo de Indias se habían percatado del problema de la autoridad en la Nueva España, de manera que el 2 de octubre de 1789 se incorporaron al virrey las funciones que anteriormente se le habían conferido al superintendente general.²¹

Al asumir el cargo de Superintendente de la Real Hacienda el virrey se encargaba no sólo de esta oficina sino también de la presidencia de la Junta Superior de Hacienda, organismo creado para aligerar las cargas de trabajo del superintendente donde se discutían las cuestiones fiscales más importantes del virreinato reuniéndose una o dos veces por semana con el propósito primordial de vigilar la administración de la Real Hacienda, darle uniformidad a la administración de justicia en cuestiones financieras, supervisar el aspecto económico del departamento de guerra y controlar los fondos de los municipios. Tenía autoridad por encima de los tribunales y dependía directamente del Rey.²² (Gráfica 3)

El organismo que se encargaba de preparar los expedientes para la Junta y de darles curso administrativo, una vez que ésta decidía sobre algún aspecto fiscal tanto económico como administrativo, era la Secretaría de Cámara del Virreinato. Compuesta por nueve secciones temáticas, 8 fiscales y una de guerra, además de un archivero.²³ (gráfica 4)

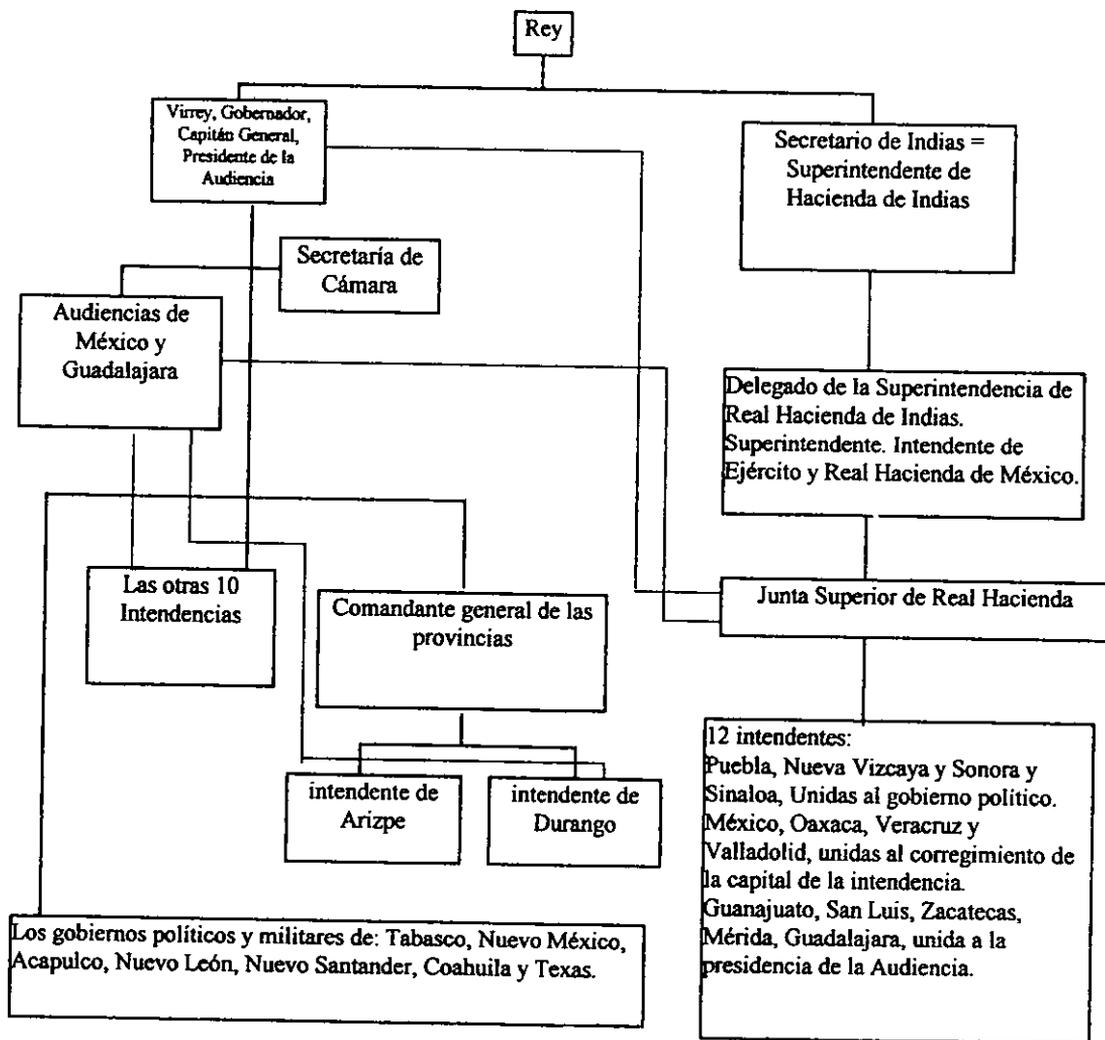
²⁰ Jauregui Frias, Luis. *La anatomía del fisco colonial. La estructura administrativa de la Real Hacienda Novohispana 1786-1821*. México, 1994. El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos. pp.84-85.

²¹ *Ibid.* p.86

²² *Ibid.* pp.88-89.

²³ *Ibid.* p. 91

Gráfica 2
La Organización Administrativa de las Intendencias en Nueva España
(1786)

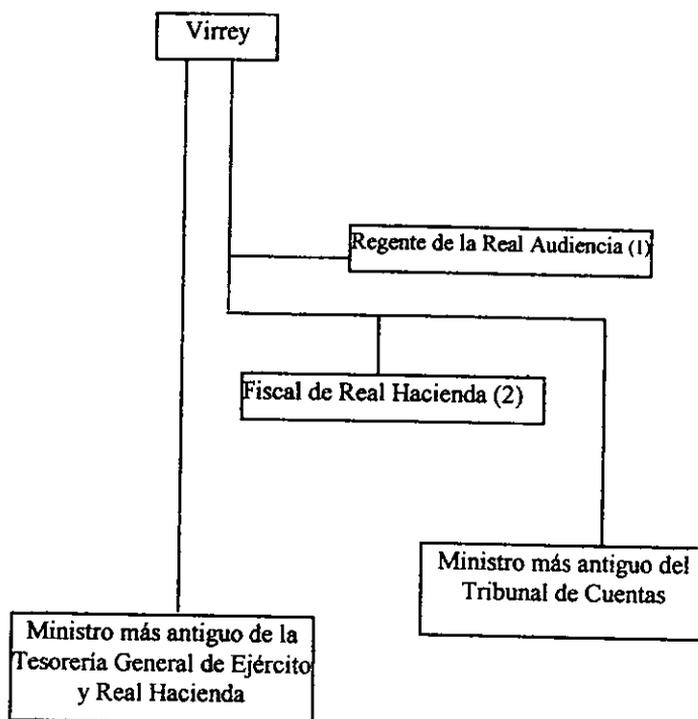


Causa de Justicia

Causas de Guerra y Hacienda

Fuente: Jauregui Frías, Luis p.85-A

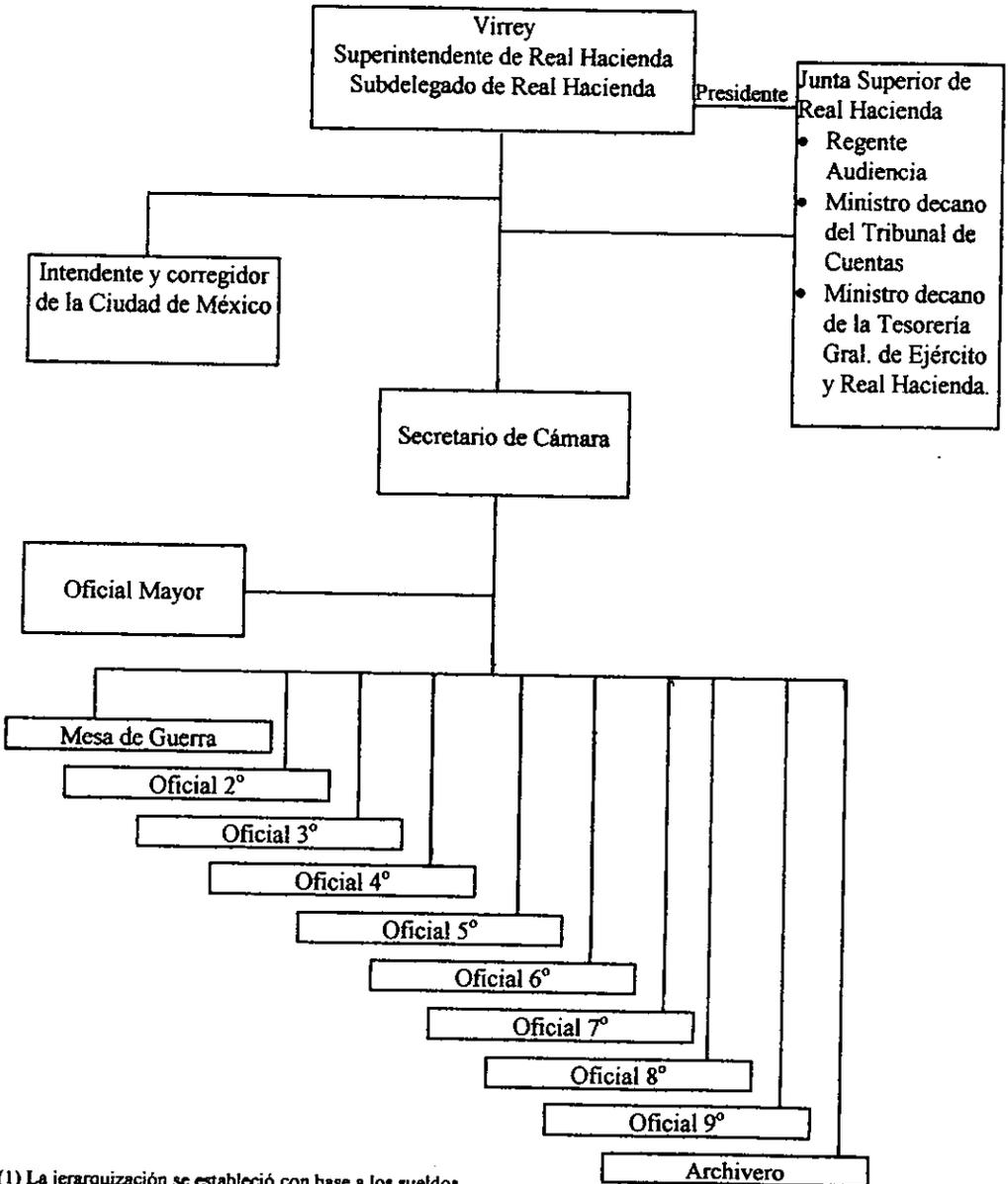
Gráfica 3
Junta Superior de Real Hacienda



(1) En teoría, el Regente de la Audiencia tenía la misma jerarquía que el virrey.

(2) Estos cargos formaban parte de la Audiencia, pero con la Ordenanza de Intendentes también debieron subordinarse al Superintendente General de Real Hacienda.

Gráfica 4
 La Organización de la Secretaría de Cámara del Virreinato 1786



(1) La jerarquización se estableció con base a los sueldos.

Fuente: Jauregui Frías, Luis. P.91-A

El virrey contaba además, con el apoyo de un contador y un tesorero general, denominados Oficiales de la Real Hacienda quienes lo asistían en la administración de las rentas, asesoraban a los intendentes sobre las tareas de su competencia y suministraban, con anuencia del intendente, los recursos necesarios a los cuerpos militares.²⁴ (gráfica 5). Del mismo modo, en sus funciones de Superintendente de la Real Hacienda, también contaba con la asistencia del Tribunal y Contaduría de Cuentas, el cual presidía. Esta oficina se dividía en dos: la contaduría que se encargaba de dictaminar, glosar y finiquitar las cuentas de la mayoría de los ramos del erario, a la vez que debía formar con todas ellas el Libro de la Razón General de Real Hacienda y; el tribunal, que trabajaba con la contaduría para evaluar el trabajo de los ministros del erario.²⁵ (gráfica 6)

Sin embargo, “La grave sucesión de conflictos bélicos que se iniciaron con motivo de la Guerra de la Convención de 1793 marcó el inicio de un desequilibrio que llevaría a la bancarrota a la corona española. Este desequilibrio consistió en hacer uso de la fiscalidad extraordinaria (préstamos, donativos, etcétera), no obstante que, desde el punto de vista de los ingresos comunes, la Real Hacienda novohispana continuaba siendo sorprendentemente eficiente en cuanto a los gastos de recaudación de dichos ingresos (...) Por otro lado, los primeros años del siglo XIX evidenciaron el surgimiento de un conflicto que resultó de los cambios administrativos adoptados a finales de la centuria anterior.”²⁶

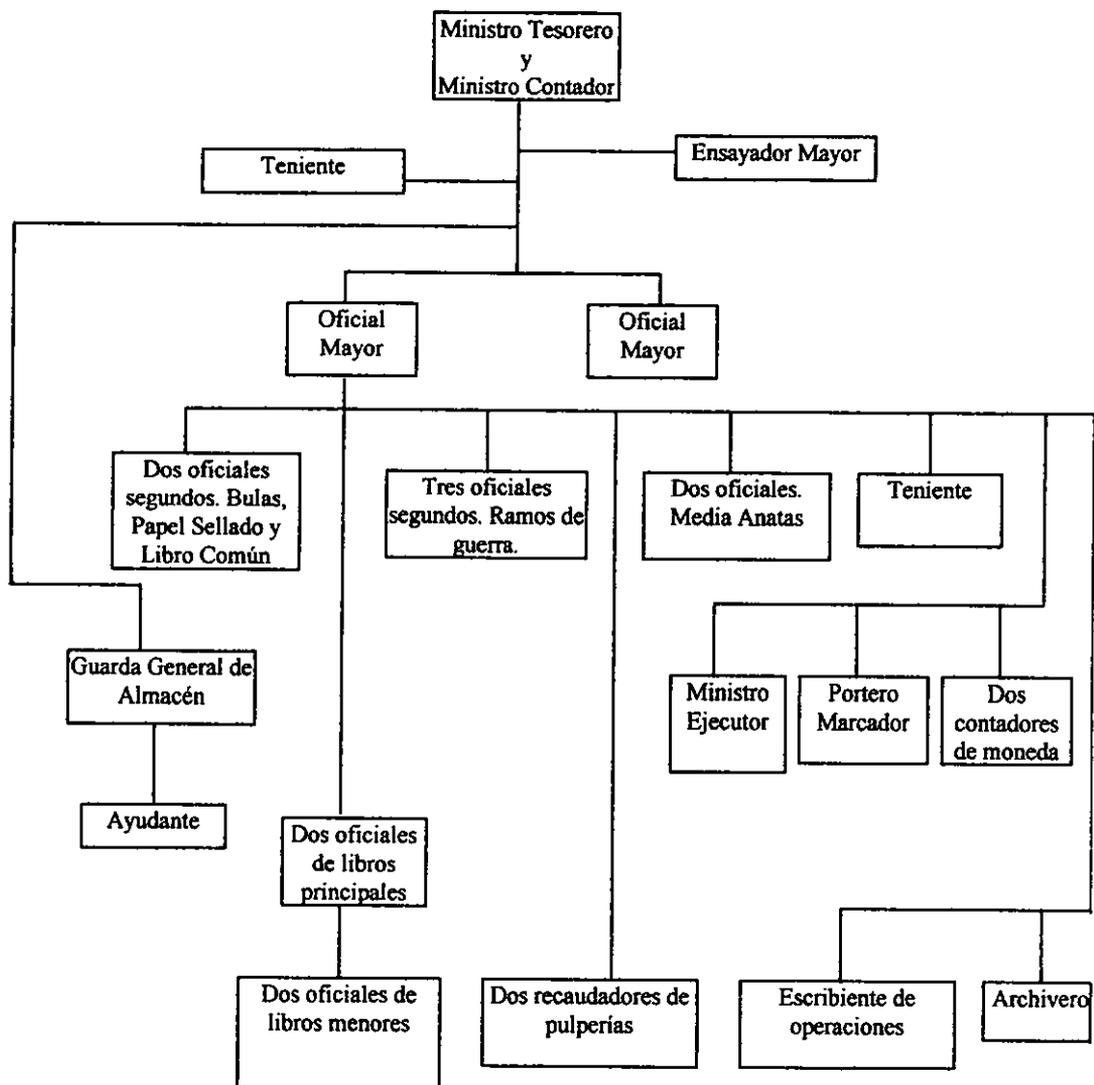
“El creciente resentimiento del pueblo contra los alcaldes mayores y los subdelegados refleja los efectos sociales de esta presión fiscal. El aumento del tributo indígena en una época de sequías y hambrunas, como las de 1785-1786 y 1809, fue motivo de hondos agravios entre las comunidades campesinas. La coincidencia del alza del precio de los alimentos con la caída de los salarios y con el incremento de los impuestos que gravaban

²⁴ *Ibid.* P. 92-93

²⁵ *Ibid.* pp.93-94.

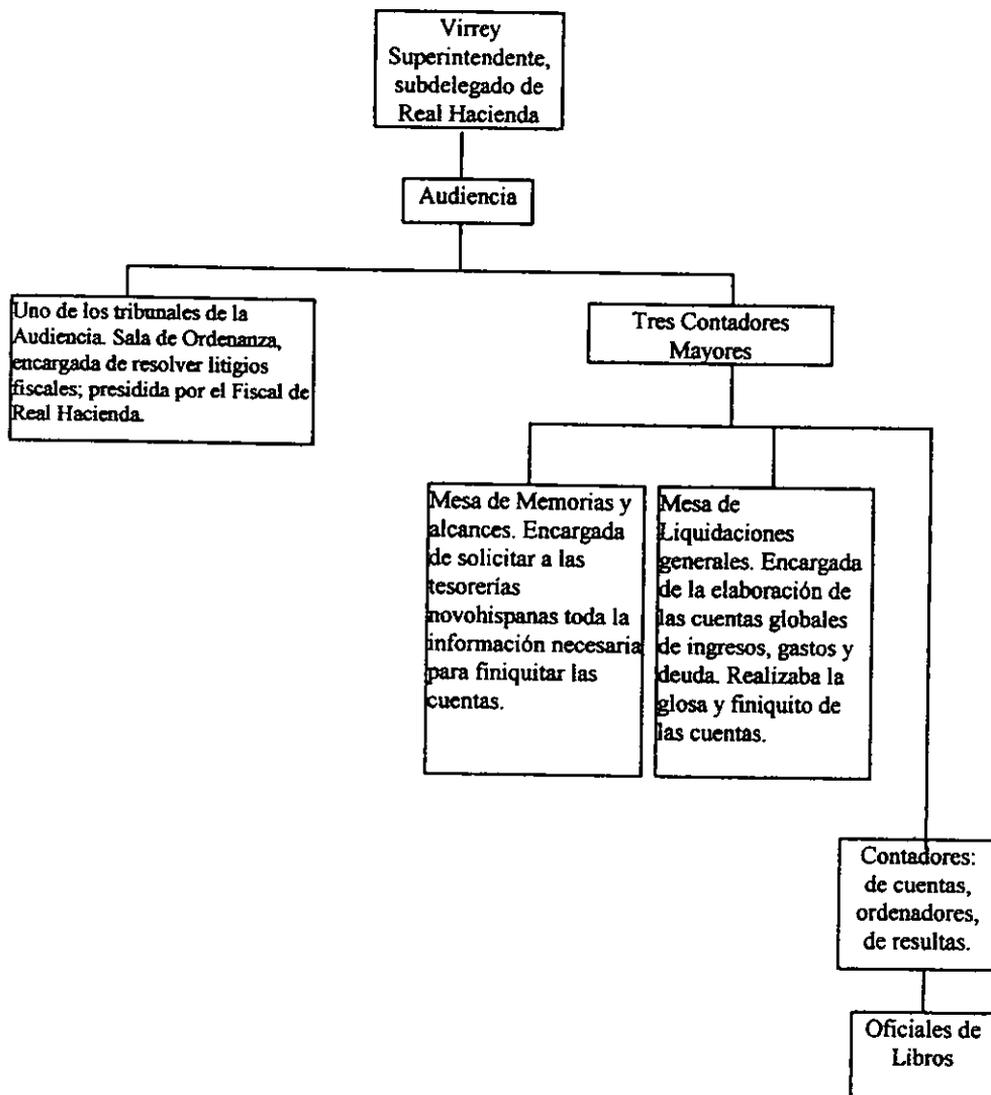
²⁶ *Ibid.* p.185

Gráfica 5
 Tesorería General de Ejército y Real Hacienda
 (Fines del siglo XVIII e inicios del XIX)



Fuente: Jauregui Frías, Luis. P. 93-A

Gráfica 6
 Contaduría Mayor del Real Tribunal y Audiencia de Cuentas



Fuente: Jauregui Frías, Luis. p.94-A

el consumo de la clase trabajadora hizo que un estado de inconformidad popular se extendiera por todo el territorio novohispano”²⁷

A grandes rasgos se puede afirmar que la política fiscal de la Corona Española fue errónea y negativa para el desarrollo de la Nueva España, dentro de sus principales defectos destaca el excesivo tributo ejercido sobre las clases más necesitadas, así como su explotación en materia laboral y el establecimiento en forma arbitraria de numerosos impuestos, que respondían a contingencias momentáneas sin contribuir al desarrollo integral de la economía interna al desestimular la actividad productiva; además del excesivo gasto en el funcionamiento de la administración.

“Las riquezas fiscales de la colonia eran grandes, pero no estables, como no lo son aquellas cuyas fuentes se encuentran en el impuesto injusto y en el monopolio. Cuando un gobierno no interesa en sus riquezas a la mayoría del cuerpo social, cuando acapara, pero no reparte, cuando monopoliza, pero no presta un servicio eficaz, la menor perturbación provoca el conflicto y ciega las fuentes de ingreso.”²⁸ Los mismos defectos y el propio retraso de la hacienda pública en España, fueron trasladados por los gobiernos virreinales a sus colonias, manteniéndose la misma defectuosa organización hacendaria en forma permanente.

PERIODO INDEPENDIENTE

Cuando en 1810 estalló la insurrección de independencia, la economía nacional y la hacienda pública sufrieron graves trastornos, faltaban agricultores para trabajar el campo, peones y jornaleros para la minería, seguridad para la incipiente industria y protección a

²⁷ Florescano, Enrique. *El Ocaso* ... p.39.

²⁸ Macedo, Pablo. *Op. Cit.* p.372.

los comerciantes; todo se vio paralizado, las principales fuentes de ingreso se redujeron, los derechos de amonedación se vieron disminuidos, ya que en 1810 se acuñaban 19 millones de pesos y para 1812 sólo se alcanzó la cifra de 4.4 millones, bajando los rendimientos de la hacienda pública por este concepto de 1.7 millones de pesos a 613 mil pesos.²⁹

La renta del tabaco también sufrió una merma considerable, para 1810 se obtenían ganancias netas por \$3,579,950 pesos, en los años subsecuentes se disminuyeron en más del 80% debido a la falta de estímulos a los cosecheros y la proliferación del contrabando. “Todo el quinquenio de 1812 a 1816 fue funestísimo para la hacienda pública, porque en ninguno de dichos años pudieron pagarse los egresos sin recurrir a empréstitos más o menos onerosos. El total de la recaudación fue de \$17, 063,565; pero en esta suma se comprendían \$4,337,367 de préstamos de manera que la percepción de derechos sólo fue de \$11,726,198 lo que da un término medio por año de \$2,345,239.”³⁰

Se puede afirmar que para 1821, una vez consumada la Independencia nacional, la hacienda pública se encontraba totalmente desorganizada y sus principales fuentes de ingreso habían disminuido, por lo que los primeros gobiernos independientes tuvieron que solicitar préstamos en condiciones sumamente desventajosas para cubrir los gastos corrientes de la administración y principalmente de la manutención de las fuerzas armadas, ya que las numerosas intervenciones sufridas los obligaban a mantener un ejército bien pertrechado; se tuvieron que enfrentar al problema de la insuficiencia de ingresos, que había de ser crónico y característico hasta mediados de la penúltima década del siglo pasado. Se aminoraron los derechos de importación, ramo que antes de la Independencia aportaba las más elevadas recaudaciones con el nombre de almojarifazgo, se mantuvo la organización hacendaria del periodo virreinal; hasta 1824 sólo se hicieron

²⁹ López Rosado, Diego. *Op. Cit.* p.83.

³⁰ Macedo, Pablo. *Op. Cit.* p.369.

pequeños cambios con el fin de adaptarla a la nueva situación política que prevalecía en el país.

“En la política hacendaria persistió el error español, más bien dicho, el error de los tiempos; porque la Hacienda Pública no se improvisa, está sujeta a leyes ineludibles, es la fórmula definitiva, matemática del progreso o de la decadencia nacionales.”³¹ La nueva estructura administrativa de la hacienda pública creada por el Congreso de 1824, “... centralizó en el secretario del ramo todo lo relacionado con la dirección y administración de la hacienda, creándose con tal finalidad el departamento que se denominó de Cuenta y Razón, encargado de la contaduría general, teniendo entre sus funciones la de preparar los presupuestos de ingresos y egresos, los que serían entregados al propio secretario el que, a su vez, debería someterlos anualmente a la consideración del Congreso encargado de sancionarlos.”³²

Con la Constitución de 1824, la Tesorería General de la Federación, creada en 1822, sería la encargada de recibir el producto de todas las rentas del Estado, así como de cualquier otra entrada correspondiente al Gobierno Federal; sólo estarían fuera de su competencia los gastos propios de la administración de las rentas y los relacionados con el crédito público de la Nación. Además se creó la Comisaría Central de Guerra y Marina con la función de recabar los datos necesarios para elaborar las cuentas generales del ejército y la marina nacionales, mismos que estarían adscritos a la Secretaría de Hacienda; la Contaduría Mayor, surgida con la Carta Magna, por la necesidad sociopolítica inherente al buen funcionamiento de las finanzas públicas,³³ quedó encargada de la revisión, glosa y exámen, de la cuenta correspondiente al Poder Ejecutivo, vigilada directamente por la Cámara de Diputados.³⁴

³¹ Yáñez Ruiz, Manuel. En Resendez Muñoz, Eduardo. *Política e Impuestos*. México 1989. Ed. Porrúa. p.194

³² López Rosado, Diego. *Op. Cit.* p. 86.

³³ Resendez Muñoz, Eduardo. *Op. Cit.* p.196.

³⁴ López Rosado, Diego. *Op. Cit.* p.86.

Otros cambios introducidos en la estructura de la hacienda pública por la Constitución de 1824 fueron: la disposición de que todas las oficinas de Hacienda, incluyendo la Tesorería General, enviaran sus cuentas a la Secretaría correspondiente a fin de elaborar la cuenta general del Departamento de Cuenta y Razón; en forma provisional se estableció una oficina de rezagos encargada de liquidar definitivamente todas las cuentas que con motivo del arreglo administrativo de la hacienda pública, hubieran quedado pendientes.³⁵

Por ley de mayo de 1826 se dispuso que la cuenta general se distribuyera en dos secciones principales a las que se denominó Valores y Distribución; la primera comprendió las cuentas particulares de cada uno de los ramos que integraron la hacienda pública, en las que debían especificarse los valores totales de las rentas y aquellos que se hubieran destinado a sueldos y gastos relativos a la administración; la segunda sección como su nombre indica, se encargó de distribuir el valor líquido del ingreso entre cada ministerio, según lo asignado en el presupuesto. El 26 de octubre de 1830 otra ley reorganizó la Tesorería General de la Federación para asignarle la preparación de la segunda parte de la cuenta general o sea, la distribución. Para cumplir con esta tarea, se creó en la Tesorería una nueva oficina denominada de Cuenta General.³⁶

Con la finalidad de terminar con la concentración administrativa a que había dado lugar la Constitución de 1824, se realizaron nuevos y numerosos cambios en la estructura del sistema tributario, en virtud de los constantes vaivenes políticos: la ley del 26 de enero de 1831 creó la Dirección General de Rentas atribuyéndole la tarea de inspeccionar todos los ramos de la hacienda cuya administración estuviera a cargo de la Federación, con excepción de los correos y casas de moneda; también se le adjudicó la obligación de preparar el estado general de valores como primera parte de la Cuenta General, trabajo que antes desempeñaba el Departamento de Cuenta y Razón mismo que desapareció al

³⁵ *Ibid.* p. 86.

³⁶ *Ibid.* pp. 86-87.

aplicarse esta ley quedando en su lugar sólo una pequeña sección para preparar los presupuestos.³⁷

En los estados de la República se establecieron comisarías generales y subcomisarías que dependieron en forma directa de la Tesorería General. En octubre de 1835 se realizaron nuevos cambios en la hacienda pública al adoptarse el gobierno centralista con vigencia hasta 1840 el 17 de octubre de 1842 se suprimieron las atribuciones concedidas por la Ley del 26 de enero de 1831 a la Dirección General de Rentas, cambiando su antigua nomenclatura por la de Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas, con el encargo principal de formar la cuenta general de valores. El 25 de octubre del mismo año una nueva ley restableció la Comisaría General de Guerra y Marina, haciéndola depender en forma directa del ramo del mismo nombre. El 14 de mayo de 1853 se implantó nuevamente el sistema centralista, que concentró todas las rentas públicas para lo cual se aprobaron diversas leyes con el propósito de modificar la organización hacendaria anterior. Sin embargo, al concluir la administración de Santa Anna, se retornó al sistema federal y se tuvo que reorganizar la hacienda pública.³⁸

“Podemos hacer una síntesis global de la primera mitad del siglo XIX señalando que se destacó por la modificación constante de la legislación fiscal. Básicamente, los gobiernos posteriores a la Independencia dictaron toda clase de medidas, muchas veces contradictorias y sin una tendencia política definida que no haya sido la de favorecer a los grandes terratenientes y principalmente al clero. Es el caso de los impuestos sobre la propiedad que, a pesar de su importancia en un país como México, representaban un ingreso ridículo para el tesoro federal (...) pues, exentaba a las cuatro quintas partes de las propiedades, y las que no eran exoneradas, pagaban solamente una quinta parte del valor del impuesto.”³⁹

³⁷ *Ibid.* p. 87.

³⁸ *Ibid.* pp.87-88.

³⁹ Resendez Muñoz, Eduardo. *Op. Cit.* p.198.

Fue hasta la promulgación de la Constitución de 1857 que se permitió la concreción de un ideario, el liberal, en donde el Estado no renuncia a tutelar la actividad económica pero sin intervenir en ella, defendiendo la propiedad privada individual en contra de la preponderancia de la Iglesia que tanto daño fiscal causaba al Estado mexicano. Las ideas políticas de Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Ponciano Arriaga, Ignacio Vallarta e Ignacio Ramírez hicieron su parte a la hora de fijar la línea de conducta al Estado y, por otro lado, Matías Romero como secretario de Hacienda, por su ideario, fue el instrumentador fiscal a la altura del liberalismo mexicano de la última parte del siglo XIX.⁴⁰

Como consecuencia de la Guerra de Reforma y de la intervención, la estructura hacendaria se desquició y apenas existieron una serie de medidas circunstanciales. La desorganización llegó a tales extremos que el gobierno republicano, al refugiarse en Paso del Norte, llegó a carecer por meses enteros de toda entrada y fue necesaria la aportación personal del Presidente y sus ministros para sostener la escolta de los principales funcionarios compuesta de 20 o 25 hombres. Con el triunfo de la República y al volver el gobierno legítimo a la ciudad de México, desapareció la organización anterior, de manera que todas las oficinas generales de hacienda quedaron bajo el control de la Secretaría de Hacienda, tanto en el aspecto económico como en el administrativo y directivo; mientras que, en materia de recaudación y distribución, dependerían de la Tesorería General.⁴¹

La principal fuente de ingresos fue la de los impuestos a la importación, que significaban del 58% al 60% del total de las recaudaciones durante esta época, lo cual refleja la carencia de una adecuada organización administrativa de la hacienda pública, puesto que se dependía en alto grado de un solo impuesto, que además limitaba la actividad comercial

⁴⁰ *Ibid.* pp.200-201.

⁴¹ Francisco P. Calderón. *La República Restaurada*. En López Rosado Diego. *Op. Cit.* .p.89

del país, propiciaba el contrabando y no obstante que eran cuantiosos los fondos recabados por este concepto, a causa de éste el gobierno dejaba de percibir grandes cantidades.⁴²

La desorganización administrativa de la hacienda pública, así como la crisis crónica que tuvieron que afrontar los regímenes gubernamentales, fue reflejo fiel de la situación que prevalecía en todo el país y en casi todos los niveles de gobierno, resultado de un círculo vicioso: llegados al poder con una tesorería en quiebra, no tenían otra solución que endeudarse con los especuladores, quienes ponían condiciones y exigían garantías tan ruinosas para la economía como para el tesoro público. Este sistema, lejos de contribuir a la recuperación financiera, no tenía otro resultado que el aumento de la deuda pública y la hipoteca de los únicos recursos con que podía contar el gobierno. En el cuadro 2 se puede apreciar el nivel de ingresos existentes en la época a la que se hace referencia. (cuadro 2)

Al finalizar esta época, cuando Matías Romero se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda, adoptó algunas medidas dentro de la política fiscal, que posteriormente pudieron reportar buenos resultados entre los que destacan: "...1) libertad para importar toda clase de artículos extranjeros; 2) derogación de los derechos que pesaban sobre la exportación; 3) restricción a la tendencia de imponer cada vez más altos derechos de importación y simplificación de las tarifas, unificando los conceptos de varios impuestos en solo uno; 4) aumento en el número de artículos de importación libre con aquellos que se consideraban útiles para el desarrollo económico del país; 5) establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias y contribución directa sobre la propiedad raíz; 6) abolición de las alcabalas; 7) cambio radical en los impuestos sobre la minería; 8) prohibición a los Estados de gravar las importaciones o exportaciones. Todo esto sentó las bases para la prosperidad hacendaria del porfirismo."⁴³ El principal problema era que la anarquía fiscal representaba un reflejo claro de la anarquía política, pues según el grupo que detentaba el

⁴² López Rosado, Diego. *Op. Cit.* p. 93.

⁴³ *Ibid.* p. 122

poder, se señalaban las medidas de tipo hacendario de manera discrecional, para beneficiar a ciertos sectores.

CUADRO 2*

EJERCICIOS FISCALES	INGRESOS (millones de pesos)	EJERCICIOS FISCALES	INGRESOS (millones de pesos)
1822	9.3	1851-1852	8.3
1823	6.7	1852-1853	10.0
1824	15.2	1853-1854	15.4
1825	9.8	1854-1855	17.5
1825-1826	17.6	1855-1856	*
1826-1827	14.2	1856-1857	*
1827-1828	13.7	1857-1858	*
1828-1829	14.2	1858-1859	*
1829-1830	13.1	1859-1860	*
1830-1831	11.7	1860-1861	9.9
1831-1832	12.0	1861-1862	8.0
1832-1833	14.5	1862-1863	**
1833-1834	13.0	1863-1864	**
1834-1835	x	1864-1865	**
1835-1836	7.2	1865-1866	**
1836-1837	18.5	1866-1867	**
1837-1838	9.9	1867-1868	18.2
1839	4.4	1868-1869	18.2
1840	4.5	1869-1870	15.5
1841	8.1	1870-1871	14.5
1842	14.6	1871-1872	14.5
1843	29.3	1872-1873	20.7
1844	25.9	1873-1874	21.2
1845	15.5	1874-1875	21.8
1846	10.2	1875-1876	21.1
1847	+	1876-1877	21.2
1848	5.5	1877-1878	16.5
1849-1850	8.1	1878-1879	16.1
1850-1851	7.9	1879-1880	17.8

x No se presentó presupuesto de ingresos.

+ No se presentó presupuesto de ingresos por la invasión.

* No hubo presupuesto de ingresos por problemas internos.

** No formularon presupuestos de ingresos por la intervención francesa.

Matías Romero pensaba que México debería alejarse paulatinamente de los impuestos aduaneros e inclinarse hacia el impuesto directo, lo que sería acercarse más a la justicia fiscal. Este notable financiero mexicano dio un gran impulso durante este período a la Hacienda Pública y se puede considerar como el precursor del impuesto sobre la renta. En la Memoria fiscal de 1870 expuso: "Nuestro sistema de impuestos tiene que mejorar. Una sola contribución directa general, impuesta sobre la propiedad raíz y el capital mobiliario, sería más equitativa y produciría más recursos al erario que las que ahora se cobran"⁴⁴

PERIODO PORFIRISTA

"Cuando Porfirio Díaz asumió la presidencia, la hacienda pública constituía uno de los principales problemas de la vida económica del país. Los ingresos no alcanzaban a cubrir los gastos del erario y esta diferencia crecía año con año. El control de las operaciones era deficiente, las transacciones se efectuaban en diferentes oficinas, la administración de cada una de ellas era más bien producto de la iniciativa del funcionario responsables y, de la burocracia dominante, no el resultado de un sistema eficiente. Los abusos y las malversaciones fueron frecuentes."⁴⁵

La base del sistema tributario en este régimen fueron los impuestos al comercio exterior. Este renglón constituía la fuente más fácil de gravar; en 1876-1877 representaban el 52.3% del total de los ingresos del Gobierno Federal, los ingresos procedentes del cobro de derechos, productos, aprovechamientos y la contribución federal, el 31.3%; los impuestos sobre ventas, minería e industria, significaron el 14%, en último lugar estaban los impuestos sobre giros mercantiles, herencias y legados, profesiones y ejercicios lucrativos, propiedad raíz y capitales apenas con el 2.4% del total.⁴⁶

⁴⁴ En Resendez Muñoz, Eduardo. *Op. cit.* pp.201-202

⁴⁵ Zavala Corona, Estela. *El Sistema Tributario 1910- 1925*. México, 1972. El Colegio de México. Centro de Estudios Históricos. p.1

⁴⁶ *Ibid.* p.7.

Durante el transcurso del régimen, el panorama no varió sustancialmente. Al final del período, el comercio exterior seguía aportando la mayor parte de los ingresos pero tendió a disminuir en relación con el total. Un comportamiento semejante tuvieron los ingresos ordinarios procedentes del cobro de derechos, productos, aprovechamientos y la contribución federal; en cambio, los impuestos directos (sobre giros mercantiles, herencias y legados, profesiones y ejercicios lucrativos, propiedad raíz y capitales) y los impuestos indirectos internos (sobre minería, ventas e industria) ascendieron en más del 10%.⁴⁷

En el porfirismo se concedió especial importancia a la reestructuración de la hacienda pública, al eliminar aquellos impuestos que la entorpecían, a la vez que se logró, después de 1895, nivelar el presupuesto federal. A partir de 1894 se aplicaron diversos cambios en la ley de ingresos con el objeto de crear nuevas contribuciones que permitieran alcanzar el equilibrio presupuestal, pues los gastos públicos mantenían una tendencia alcista y se estudiaba la forma de suprimir del sistema tributario a las alcabalas, que significaban una importante fuente de ingresos, por lo que era preciso crear otros impuestos que las sustituyeran.

La hacienda pública se caracterizó, hasta 1895, por el habitual déficit que tuvo que afrontar, originado por los cuantiosos gastos militares y por las reducidas recaudaciones, hecho que se acentuaba por la deficiente organización del aparato administrativo que dio lugar a la duplicación en el cobro de gravámenes puesto que los gobiernos de los estados, para cubrir sus gastos se veían obligados a gravar rubros que ya eran tasados por la Federación.

Con el propósito de mejorar el sistema tributario se planteó una reforma en 1896, por la que se prohibió a las entidades federativas imponer gravámenes a los ramos que

⁴⁷ *Ibid.* p.7.

correspondían a la hacienda federal, como el tránsito de mercancías o personas por el territorio nacional, la acuñación de moneda, la emisión de papel moneda, estampillas, papel sellado o títulos de la deuda pública; contratar préstamos extranjeros; establecer derechos al comercio exterior y gravar a la minería y a las haciendas de beneficio.⁴⁸

Los ingresos públicos durante el gobierno de Porfirio Díaz se clasificaron en ingresos ordinarios y extraordinarios. Los primeros estaban divididos en tres grandes grupos: "... contribuciones sobre importaciones y exportaciones, contribuciones interiores, servicios, aprovechamientos y ramas menores."⁴⁹ El primer grupo comprendía todo lo relacionado con la exportación e importación, carga y descarga, y tránsito de mercancías, "... derechos que cobran los cónsules, vicecónsules y agentes comerciales y consulares de la República, y derechos por certificados que expiden los Ministros o Cónsules de México en el extranjero."⁵⁰

Las contribuciones interiores incluían los productos de la renta del timbre, "... el derecho de portazgo, el medio por ciento sobre el valor de la plata, la lotería nacional, herencias transversales, derechos de fundición, ensaye y amonedación..."⁵¹ Estos impuestos eran los indirectos y los directos incluían los de patente, de profesiones y empleos, así como la contribución predial.

El tercer rubro del presupuesto de ingresos, denominado de servicios, aprovechamientos y ramos diversos, incluía, entre otras, las siguiente contribuciones: "Productos del Correo; de los telégrafos federales; de las imprentas del gobierno federal; multas que se impusieran conforme a las leyes federales; reintegros de alcance o liquidaciones de cuentas que correspondan al Erario Federal; productos por arrendamientos, rentas y reivindicaciones

⁴⁸ López Rosado, Diego. *Op. Cit.* p. 129.

⁴⁹ *Ibid.* p. 131

⁵⁰ *Ibid.* p. 131

⁵¹ *Ibid.* p. 132

de terrenos baldíos; valores y productos de bienes nacionalizados; productos de las ventas o arrendamientos de salinas; rezagos de créditos; impuestos y productos federales no cobrados en ejercicios anteriores; derechos sobre la pesca y los productos procedentes de capitales, bienes vacantes, y cualesquiera propiedades, valores y derechos que por cualquier título pertenezcan a la Federación.”⁵²

El volumen de los ingresos recaudados en este periodo, aunque registró una secuencia muy variable, mantuvo una tendencia a la alza, a un ritmo promedio anual de 2.4%. En relación con los impuestos, el 94.1% correspondió a los indirectos y sólo el 5.9% a los directos, lo que significa que la política fiscal seguida en esos años se apoyó en gravámenes que a final de cuentas recaían sobre el consumidor, que tenía que soportar la carga más pesada.⁵³

Los ingresos extraordinarios eran todos aquellos que se obtenían por fuentes externas y fue, prácticamente después de las reformas que se hicieron en la cuenta pública posteriores a 1894, cuando se hizo la separación formal entre éstos y los ordinarios. El monto de los ingresos extraordinarios comenzó a figurar en la cuenta pública a partir de 1887 - 88 y la mayor parte del mismo tuvo su origen en los préstamos concertados con el extranjero; en 1896 - 97 casi desapareció este tipo de ingresos, pues en ese año no llegaron ni a \$3,000 pesos. (Cuadro 3)

⁵² *Ibid.* p.132

⁵³ *Ibid.* p.133

CUADRO 3
INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL VÍA IMPUESTOS
(Millones de pesos)

Años	Total	Sumas	Directos	Indirectos	Otros	Recuperaciones
1881-82	30.5	22.0	0.6	21.4	5.8	0.35
1882-83	32.2	23.5	1.2	22.3	6.8	0.31
1883-84	32.7	22.3	0.8	21.5	7.9	0.45
1884-85	30.2	21.5	0.9	20.6	6.3	0.80
1885-86	27.8	20.9	1.1	19.7	4.7	0.46
1886-87	31.1	25.4	2.1	23.4	5.1	0.06
1887-88	34.0	27.9	2.2	25.7	4.9	0.68
1888-89	34.4	27.8	1.5	26.3	5.7	0.14
1889-90	38.6	31.4	1.6	29.8	5.9	0.08
1890-91	37.4	30.1	1.9	28.3	6.1	0.04
1891-92	37.5	29.9	1.8	28.1	6.4	0.13
1892-93	37.7	28.3	2.1	26.2	8.6	0.09
1893-94	40.2	30.6	3.4	28.2	8.8	0.23
TOTAL	444.3	341.6	20.1	321.5	82.5	3.82

Fuente: *Fuerza de Trabajo y Actividad Económica por Sectores*. El Colegio de México. S/f, p.133.

Desde 1824 se iniciaron los estudios necesarios para adoptar una nueva clasificación en el presupuesto de ingresos de la Federación que permitiera llevar un control más riguroso de la cuenta pública, buscando como objetivo principal terminar con el tradicional déficit hacendario. Hasta 1894 la política fiscal siguió el mismo rumbo: reducción de los gastos, aumento de la deuda pública nacional y en menor medida, el aumento de los ingresos mediante la elevación de las cuotas de algunos impuestos y la creación de otros nuevos. La fuente principal de ingresos fueron las alcabalas, que incidían negativamente en la estructura económica al limitar el comercio interior y todas sus actividades conexas. Al aprobarse la Ley de Ingresos de 1898 - 1899, se incluyeron todas las modificaciones que durante los años anteriores se realizaron y con las cuales se pretendía presentar los presupuestos en una forma más ordenada y sistemática.⁵⁴

⁵⁴ Zavala Corona, Estela. *Op. Cit.* p.3.

En 1895, con Yves Limantour en la Secretaría de Hacienda, se logró la nivelación de los presupuestos y la aparición de continuos y crecientes superávits modificando la política existente: se redujeron algunos impuestos, se decidió la abolición del sistema alcabalatorio que funcionaba desde la época virreinal, con lo que se dio un impulso notable a la economía del país; los ingresos mostraron una tendencia al aumento, con pequeñas reducciones en el año fiscal de 1900 - 01, en que el país afrontó una crisis financiera y el de 1907 - 09 en que, como consecuencia de los primeros brotes de la revolución produjeron inquietud en el país y se reflejaron en una disminución de los ingresos cercana a \$13,000,000 de pesos; por lo cual el gobierno restringió de manera significativa el gasto.⁵⁵

El volumen de los ingresos recaudados durante el lapso de 1894 - 95 a 1909 -10, manifestó una tendencia casi continua a elevarse a un ritmo medio anual de 8.9%. Los ingresos recaudados por concepto de impuesto se elevaron a una tasa media anual de 8.7%, en la que tuvieron gran influencia los obtenidos mediante impuestos indirectos, que crecieron al 8.5% en promedio anual; les siguieron en importancia los ingresos ordinarios que aportaron el 19.7% y las recuperaciones, ventas y rezagos que solo contribuyeron con el 0.7%.⁵⁶

Los impuestos al comercio exterior continuaron ocupando el mayor volumen, aunque ya no en la misma proporción, pues se dependió en menor medida de ellos; la supresión de las alcabalas, que pesaban sobre el tráfico interior de las mercancías importadas, también contribuyó a que en esta etapa tales ingresos sólo alcanzaran a cubrir el 60.2%, cuestión que redundó en el estímulo directo a la producción y al desarrollo económico. (Cuadro 4)

⁵⁵ F. Aguilar, Gustavo. *Los Presupuestos Mexicanos*. México 1940 p.163.

⁵⁶ López Rosado, Diego. *Op. Cit.* pp.142-143.

CUADRO 4
INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL
(Millones de pesos)

IMPUESTOS					
Años	Total	Sumas	Directos	Indirectos	Otros
1894-95	43.9	35.2	3.1	32.1	8.3
1895-96	50.5	41.8	3.4	38.4	8.1
1896-97	51.5	42.2	2.6	39.6	8.4
1897-98	52.7	43.1	2.3	40.8	9.2
1898-99	60.1	49.7	2.5	47.2	10.1
1899-00	64.3	52.6	3.0	49.6	11.4
1900-01	63.0	50.7	2.8	47.9	11.9
1901-02	66.1	52.8	3.5	49.3	14.5
1902-03	76.0	61.0	3.9	57.1	17.2
1903-04	86.5	68.8	5.5	63.3	18.2
1904-05	92.1	73.4	6.1	67.3	18.0
1905-06	102.0	80.1	5.5	74.6	20.9
1906-07	114.3	88.1	6.2	81.9	25.5
1907-08	111.8	89.7	7.4	82.3	21.2
1908-09	98.8	73.9	7.9	66.0	24.2
1909-10	106.3	83.8	8.2	75.6	22.0
Totales	1239.9	986.9	73.9	913.0	243.9

Fuente: *Fuerza de Trabajo y Actividad Económica por Sectores*. México. El Colegio de México.

Como consecuencia del aumento de los ingresos, se autorizó a la Secretaría de Hacienda elevar las asignaciones de los ramos que así lo precisaran, por lo que los gastos públicos se incrementaron en una forma casi ininterrumpida y no sólo continuó destinando gran parte de sus egresos a las transferencias, sino que las elevó hasta significar el 73% de sus gastos totales, pues pudo prestar mayor atención al arreglo de la deuda pública. El mayor porcentaje de las transferencias fue absorbido por el pago de la deuda pública, que ponía en riesgo la soberanía nacional y era pretexto ideal para invadir el país con afán expansionista de las potencias mundiales de la época.

“Las principales reformas al sistema impositivo durante el régimen de Díaz, tendieron a asegurar cierto monto de ingresos al erario federal para satisfacer las necesidades de un ‘presupuesto equilibrado’ y a hacer más expedita la recaudación de los impuestos. También estuvieron dirigidas a impulsar la naciente industria nacional; y una gran mayoría de estas reformas derivaron de la tendencia del gobierno a favorecer las inversiones extranjeras. Del monto total de las aportaciones de capital exterior (\$ 3 400 millones para 1910), los sectores que recibieron mayor estímulo fueron los ferrocarriles (33.2%) y a minería (24%), e igualmente, fueron los que tuvieron mayor apoyo fiscal a través del otorgamiento de franquicias y concesiones exclusivas durante el régimen porfirista”⁵⁷

PERIODO POSREVOLUCIONARIO

La política adoptada en los primeros años de este periodo se encaminó a reducir los continuos déficits, se utilizaron fórmulas consistentes en reducir las asignaciones de los diferentes ramos que integraban la hacienda pública, a la vez que hacían esfuerzos para elevar las recaudaciones, al aumentar las existentes o crear nuevos impuestos. La política fiscal se ajustó a las circunstancias del momento, contrastando dos etapas pues mientras que en la primera de ellas, la política de restringir los gastos, redujo el impulso favorable que el Estado puede propiciar en la economía al superar el problema deficitario el gobierno cambió sus procedimientos elevando el gasto público, en especial en aquellos rubros en los que se podía propiciar el desarrollo de la actividad económica.

El avance más significativo fue el de la reorganización hacendaria, pues ésta se caracterizaba por una deficiente estructura que fue causa de despilfarros y falta de control de las partidas presupuestales, como consecuencia de la ineficaz selección de las fuentes

⁵⁷ Zavala Corona, Estela. Op. Cit. p.18.

de ingresos, de manera que el erario público dependía sólo de un reducido número de gravámenes sumamente onerosos sobre todo para las clases más desprotegidas. Con la delimitación tributaria de los estados y municipios se eliminó la doble tributación. La inestabilidad política y económica que predominó desde la usurpación de Victoriano Huerta hasta el gobierno de Plutarco Elías Calles, da una idea del estado desastroso en que se encontraba el país en materia fiscal. La nación no sólo enfrentó el problema interno desencadenado por el movimiento armado de 1910 sino, además, el impacto de la Primera Guerra Mundial (1914-1919), que provocó cambios bruscos en el valor y volumen de las exportaciones mexicanas.

En 1920 un grupo de mexicanos exiliados en Estados Unidos escribían: “La ganadería ha quedado reducida a su mínima expresión; la agricultura sufre por la falta de todos los elementos, por la activa emigración de braceros a los Estados Unidos, por la inseguridad en los campos y por la grave carga de nuevos impuestos; el henequén, que constituía una fuente valiosa de ingresos, pasa por una crisis cuyos resultados no es posible prever; la minería ha sufrido las consecuencias del estado de inseguridad interior. La única fuente de riqueza que se ha desarrollado y que, por ende, constituye un factor importante de rendimiento fiscal, es el petróleo.”⁵⁸

La organización administrativa establecida por la Ley de 13 de marzo de 1891, prevaleció hasta el 13 de abril de 1917, fecha en la cual el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, como encargado del Poder Ejecutivo, expidió una Ley Orgánica de la Administración Pública, con base en la cual, las Secretarías de Estado eran seis y además se crearon tres Departamentos de Estado:

1. Secretaría de Estado (atendía asuntos relativos a Relaciones Exteriores y Gobernación).
2. Hacienda y Crédito Público.

⁵⁸ López Rosado, Diego. *Op. Cit.* p.187-88.

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

3. Guerra y Marina.
4. Comunicaciones.
5. Fomento.
6. Industria y Comercio.
7. Departamento Judicial.
8. Departamento Universitario y de Bellas Artes.
9. Departamento de Salubridad Pública.⁵⁹

El 25 de diciembre del mismo año se separaron Relaciones Exteriores y Gobernación y se cambió el Departamento Judicial por el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Durante el Gobierno Revolucionario fue necesario que, en diversas ocasiones, se dejaran las oficinas recaudadoras de Hacienda a disposición de los jefes militares, con el fin de que éstos pudieran proveerse inmediatamente de fondos, y en la mayor parte de los casos los comandantes militares asumían, obligados por la necesidad, facultades hacendarias que incluían hasta el derecho de imponer contribuciones especiales.⁶⁰

La tendencia principal que siguió la Primera Jefatura en las reformas de organización hacendaria fue hacer de la Secretaría de Hacienda un órgano independiente, librándolo de la subordinación a determinadas instituciones de crédito en la que siempre se había encontrado en administraciones anteriores. Los ideólogos revolucionarios opinaban que para estructurar el sistema hacendario a fin de eliminar los abusos del antiguo régimen e incrementar permanentemente las fuentes de ingresos, debían tenerse en cuenta los siguientes principios:^{**}

⁵⁹ Mendieta y Nuñez, Lucio. *La Administración pública en México*. México 1942. p.71.

⁶⁰ *Ibid.* p.71-72.

^{**} Estos principios fueron aportados por el Dr. Henry Alfred D. Chandley, miembro de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera del Gobierno Federal Mexicano, en su *Investigación Preliminar del Problema Hacendario Mexicano con Proposiciones para la Reestructuración del Sistema* (1918). En Memorias de la Secretaría de Hacienda.

1. Una gran proporción de la carga impositiva sobre el consumo debía ser transferida a otras bases tributarias.
2. El consumo de artículos nocivos debía soportar en gran parte la carga sobre el consumo general.
3. Las Rentas derivadas de capitales debían ser gravadas para obtener de ellas una gran proporción del producto impositivo.
4. En el establecimiento de nuevos impuestos sobre la producción en lo relativo al mantenimiento de los antiguos, sería conveniente que recayeran sobre el producto obtenido y no sobre el acto de producir.
5. Una gran parte de la carga impositiva federal y local debía transferirse sobre las grandes acumulaciones individuales de riqueza.
6. Para asegurar la equidad en la administración, el número y la cuantía de los impuestos discrecionales debían reducirse hasta donde fuese posible.
7. Al gravarse las grandes acumulaciones de riqueza debía distinguirse claramente entre los que producían cuantiosas rentas a las personas y las grandes propiedades productoras que eran tan necesarias para el desarrollo nacional.
8. Por último, debía llamarse la atención sobre el principio de la progresividad. En el antiguo régimen muchos de los impuestos eran regresivos. El gobierno entrante, tratando de remediar estos males, adoptaría el principio de la progresividad.

Como se podrá apreciar en el siguiente cuadro (5) los ingresos, con la adopción de estos principios, crecieron notablemente.

Como se podrá apreciar en el siguiente cuadro, el pequeño crecimiento en las recaudaciones de los primeros años fiscales se explica en función del grave problema que se originó por la lucha revolucionaria; en los años posteriores a 1918, los ingresos crecieron con notoria rapidez. En los años de 1911 a 1918 sólo se logró un crecimiento en materia de recaudación del 41.6% mientras que entre 1918 y 1925 el aumento conseguido fue de 127.0%

CUADRO 5
INGRESOS FEDERALES

Años	Total de Ingresos
1911-1912	103,657.0
1912-1913	109,257.5
1917-1918	146,420.0
1918	148,341.8
1923	265,664.8
1924	284,477.1
1925	336,717.4

Fuente: Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1911-1913; 1917-1920; 1923-1925. p.196.

“(…) después de la Revolución mexicana, el gobierno no tenía ni las instituciones ni los instrumentos para poder actuar e influir, de alguna manera, en el desarrollo de la economía (...), en esa época no era de uso común la intervención estatal para aminorar los ciclos económicos. A partir de 1925, el Estado comenzó a crear diversas instituciones y leyes tendientes a hacerse de instrumentos de política que le permitieron participar más activamente en el desarrollo económico del país. Así se fundaron el Banco de México, el Banco Agrícola, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, entre otras instituciones, pero no todas pudieron cumplir con los objetivos planteados de inmediato. De hecho, fue precisamente la crisis de la gran depresión la que constituye un hito en la participación del Estado en la economía, no sólo en México sino en muchos otros países. A partir de entonces el Estado mexicano empezó a adquirir una serie de instrumentos de política monetaria y de tipo de cambio, y a considerar más seriamente el papel de las políticas fiscal y comercial.”⁶¹

⁶¹ Cárdenas Enrique. *La Hacienda Pública y la Política Económica 1929-1958*. México, 1993. Ed. Fondo de Cultura Económica. p.18.

LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES (1925, 1933 y 1947)

El panorama nacional, ensombrecido por la lucha armada, fue despejándose poco a poco y la anarquía cedió su lugar al establecimiento de un nuevo orden político. Si bien Carranza y Obregón se preocuparon por subsanar las deficiencias del sistema tributario sin efectuar cambios radicales, el General Calles, con Alberto J. Pani, como Secretario de Hacienda, pudo empezar a corregirlas con rapidez y excelentes resultados.

Estos esfuerzos derivaron en la Primera Convención Nacional Fiscal⁶² (convocada el 22 de julio de 1925 y efectuada el 10 de agosto del mismo año), cuya finalidad consistió en la organización de los ingresos públicos tanto de la Federación como de los gobiernos locales. Los ingresos de la Federación se obtenían de los siguientes impuestos:

Impuestos a la importación

Impuestos a la exportación

Impuestos a la industria

Impuesto sobre la Renta

Impuesto sobre capitales (gravamen sobre herencias, legados y donaciones; lotería y rifas.)

Impuesto general del timbre sobre actos, documentos y contratos y la contribución federal.

El 10% adicional sobre los impuestos, derechos, o productos de los servicios aduanales y públicos y sobre recursos naturales con las excepciones que la misma Ley contenía.

Esta Primera Convención Nacional Fiscal tuvo tres propósitos específicos en función de los cuales se crearon tres comisiones: estudio de los impuestos federales y locales existentes en México, reorganización del sistema tributario mexicano y los límites de la potestad tributaria entre el gobierno Federal y las entidades federativas y, finalmente, la

⁶² *Primera Convención Nacional Fiscal. Memoria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1947 IV edición.*

definición y organización de los impuestos que compondrían únicamente los erarios locales.

Como parte de las conclusiones aprobadas en las asambleas, se determinó que cada cuatro años o cuando fuese necesario, según la opinión del Ejecutivo, se reuniera una Convención a fin de estudiar los impuestos que deban crearse para uniformar paulatinamente el sistema tributario y la competencia de las distintas autoridades fiscales. También se delimitaron las atribuciones de los estados y de la Federación en relación a la fijación de tasas y determinación de montos base de diferentes impuestos, así mismo se estableció la obligación de la Federación para participar un porcentaje uniforme a los estados del producto derivado de ciertos impuestos, por ejemplo, los aplicados al comercio y la industria o los que gravaban los impuestos sobre sucesiones, herencias y donaciones.⁶³

La Segunda Convención Nacional Fiscal⁶⁴ se realizó en 1933 y se volvió a centrar en que ningún acto, contrato, operación o fuente de ingresos fuera gravado por dos o más impuestos, de tal manera que cada fuente de imposición reportara ingresos a una sola autoridad y que su determinación, recaudación y administración fuese encomendada a quien correspondiera el producto del gravamen.

Asimismo, se estableció que el impuesto predial fuera privativo de las entidades federativas, sin que la Federación pudiera disponer de este concepto para determinar impuestos directos ni exigir a los estados porcentajes sobre sus ingresos locales. Por otro lado, a la Federación se le otorgaron facultades únicas en materia de comercio interior y exterior, impuesto sobre la renta, explotación de recursos naturales de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, actividad industrial, servicios públicos y concesiones

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Segunda Convención Nacional Fiscal*. Memoria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1947 IV edición.

federales. En esta convención las entidades federativas solicitaron la abolición de la contribución federal del 20% sobre impuestos de estados y municipios, dado que la Secretaría de Hacienda exentaba a 13 estados que se habían ajustado a prescripciones especiales y que finalmente, eran los que mayor crecimiento económico presentaban.⁶⁵

La Primera y Segunda Convenciones Nacionales Fiscales contienen los precedentes del actual sistema de coordinación fiscal en México, ya que en ellas, los estados plantearon la necesidad de establecer una normatividad para el manejo y administración de los impuestos concurrentes evitando la doble tributación, misma que, desde el punto de vista administrativo, implica que un mismo ingreso es gravado por dos niveles jurisdiccionales, duplicando sin razón, el aparato burocrático de recaudación del ingreso público.

La Tercera y última Convención Nacional Fiscal⁶⁶, se realizó en 1947. En ella se atendió principalmente la tesis de que los principales obstáculos para la consolidación de la unidad económica nacional era la falta de armonía en el régimen fiscal que impedía alcanzar el nivel óptimo de justicia y equidad en la carga tributaria y la suficiente obtención de ingresos públicos para producir los bienes y servicios públicos que el país requería. Se recomendó mayor atención en el ejercicio de la potestad tributaria de los estados y eficiencia de la autoridades correspondientes, haciendo hincapié en el desarrollo de la organización de la hacienda municipal, que constaba entonces del producto de la administración de bienes y servicios públicos y de las participaciones provenientes de impuestos federales y estatales; del mismo modo se señaló la necesidad de que cada entidad expidiera su Ley de Hacienda y Organización Municipal.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Tercera Convención Nacional Fiscal. Memoria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1947 IV edición. T. I.*

Asimismo, se aprobó la creación de un impuesto general y proporcional sobre los ingresos de las ventas para la actividad comercial mediante la declaración periódica de los contribuyentes a fin de determinar el monto de su crédito fiscal, uniformando así la imposición sobre el comercio y la industria. Se determinó la creación de tres fondos diferentes como destino de los impuestos especiales: una destinada para la federación, otra para los estados y municipios y otra como reserva destinada a ayudar a cualquier entidad que sufriera déficit o desequilibrio en su presupuesto por contingencias económicas o naturales o, en un momento dado, para impulsar el desarrollo económico en las regiones más necesitadas. Los estados abolieron los impuestos locales y municipales sobre remuneraciones al trabajo ya que éstos eran gravados de antemano por la Federación bajo el concepto del impuesto sobre la renta.⁶⁷

Cabe destacar que se creó la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, cuya finalidad fue realizar los análisis e investigaciones necesarias para asegurar mayor equidad en la carga fiscal, coordinar las acciones de la potestad tributaria entre la Federación y los estados a fin de desalentar lo menos posible las actividades productivas obteniendo mayores ingresos, sugerir técnicas de recaudación y administración de los ingresos públicos y establecer un sistema práctico, sencillo y justo para la distribución de las participaciones federales.⁶⁸

Estas fueron las únicas tres veces que se realizaron convenciones con carácter nacional para buscar mayor uniformidad, equidad y justicia en el sistema tributario de México. Su importancia fue fundamental pues en ellas se originó el actual sistema de recaudación y distribución que delimitó los ingresos privativos de la Federación de la de los estados y municipios. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados tienen una potestad tributaria residual en tanto que el artículo 73 fracción XX

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

señala las materias exclusivas de la Federación y el 115 ubica los impuestos propios de los municipios, dejando una libertad “residual” a los estados para imponer fuentes de ingresos diferentes dentro de su circunscripción territorial.

EL ASCENSO DEL CIVILISMO

Al concluir el régimen de Ávila Camacho el país presentaba características de una sociedad moderna, urbana e industrial caracterizado por ser una época de conciliación y unidad que permitió el equilibrio de las fuerzas políticas como producto de una situación de emergencia -la Segunda Guerra Mundial-. El sexenio del presidente Miguel Alemán, que se inició en 1946, continuó básicamente con los intentos de modernización de la economía nacional promovidos por el presidente Ávila Camacho. La política económica de transición, se prolongó como consecuencia de los efectos de la Segunda Guerra Mundial, la Guerra fría y la Guerra de Corea, en política interior este régimen aprovechó el éxito de la política de unidad nacional para propiciar el fortalecimiento del poder ejecutivo civil de la posrevolución.

“La democratización política y un acelerado crecimiento económico basado en el avance de la industrialización, eran los dos pilares del proyecto nacional propuesto por Miguel Alemán durante su campaña electoral y al inicio de su gobierno (...), en lo político, el afán democratizador pronto se redujo a la propuesta de ampliar la participación electoral y a revitalizar los procedimientos internos de los partidos. En lo económico, la meta siguió siendo ambiciosa: la creación de una amplia y variada industria y de una agricultura tecnificada, que serían la base de la independencia económica de México y del fortalecimiento de su independencia política. Ya fuera por un exceso de optimismo o como un recurso para promover la aceptación de los nuevos objetivos nacionales, al principio se subrayó que la acción estatal evitaría que los sectores menos favorecidos de la

sociedad pagaran el costo de la industrialización; a ellos se ofreció a corto plazo el disfrute de mejores niveles de vida.⁶⁹

La política económica de Alemán se encaminó a la normalidad monetaria, combatiendo la inflación; decidió ajustar el tipo de cambio frente al dólar de cuatro pesos ochenta y cinco centavos en 1948, a ocho pesos sesenta y cinco centavos, en 1949, además, decidió utilizar prudentemente las reservas del Banco de México y disminuir el circulante, de esta manera, se pretendía estimular la producción industrial, equilibrar la balanza de pagos y mejorar la balanza comercial. Hacia el interior el gobierno decidió bajar los precios en beneficio de los consumidores y evitar que disminuyera la capacidad de consumo de la población; y planteó además, la necesidad de continuar con la modernización de la economía, en la que el Estado cumpliera con su función rectora a través del control de las industrias básicas o para promover la inversión privada.⁷⁰

Por el lado de los ingresos, la tendencia a depender cada vez más de los impuestos directos continuó en la segunda mitad de la década de los años cuarenta, pues pasaron de un 34.0% a 37.8% entre 1939- 1945 y 1946-1949. En este último año, los ingresos directos alcanzaron el 41.9% del total, y en 1950 llegaron a 46.8%; el impuesto sobre la renta creció a una tasa ligeramente superior a la del producto nacional, tanto por su carácter progresivo como por el aumento de la base gravable, como consecuencia de una fiscalización más efectiva y del propio crecimiento económico. Además, los impuestos a la exportación tuvieron un crecimiento aún más vigoroso, sobre todo después de la devaluación, que incrementó su participación en el total de la recaudación fiscal de 6.6% en 1946 a 16.3% en 1949. En cuanto a los ingresos indirectos, si bien éstos disminuyeron su participación a lo largo de la década, los impuestos a las ventas y el consumo tuvieron

⁶⁹ Torres, Blanca. *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. Hacia la Utopía Industrial*. México, 1984. El Colegio de México, vol.21. p.13.

⁷⁰ Flores Caballero, Romeo. *Administración y Política en la Historia de México*. México, 1988. Ed. Fondo de Cultura Económica. p. 228-229.

un crecimiento muy superior al promedio, de modo que su participación aumentó de 11.5% a 15.1% entre la primera y la segunda mitad de los años cuarenta.⁷¹

El sistema fiscal se reformó y se simplificaron los trámites y gastos de recaudación, la política se orientó en función de obtener beneficios de interés social, el programa económico destacaba la necesidad de combatir la inflación a través de un sistema de mercados populares, equilibrar el presupuesto con los ingresos oficiales; vigilar las ganancias excesivas mediante el impuesto del 15% sobre la renta e implantar un sistema de crédito para que el campo y la industria se modernizaran. Se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando dos secretarías nuevas: Recursos Hidráulicas y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; para satisfacer las necesidades del país y como parte del programa de reorganización de la Administración Pública.⁷²

Para 1947 las empresas del estado se habían convertido en un elemento fundamental del fortalecimiento de la independencia económica del país, cubriendo las áreas básicas del desarrollo industrial al intervenir en el proceso económico, su diversidad abarcaba las finanzas, energéticos, comunicaciones y transportes, el fomento industrial, el cinematográfico y la infraestructura social, sin embargo, su funcionamiento, para propósitos administrativos, se hacía de manera independiente del aparato gubernamental central, por esta razón se expidió la Ley, por parte del Gobierno Federal, para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que establecía los lineamientos legales para normar sus actividades, bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda, que se encargaría de solicitar informes financieros, revisar presupuestos y programas de inversión, practicar auditorías, clasificar erogaciones, promover

⁷¹ Cárdenas, Enrique. *Op. Cit.* p. 119.

⁷² Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p.229.

innovaciones en la organización, determinar responsabilidades y autorizar la cancelación de créditos.⁷³

Para cumplir con estas funciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó la Comisión Nacional de Inversiones, integrada por funcionarios de las Secretarías de Hacienda y de Bienes Nacionales, y del Banco de México y Nacional Financiera, con carácter permanente, en la que también participarían, con funciones relativas a su ramo, representantes de la Secretarías de Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Defensa Nacional.

El Consejo Nacional de Inversiones tendría bajo su vigilancia las siguientes empresas:⁷⁴

- 1.- Administración de Ferrocarriles Nacionales de México.
- 2.- Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.
- 3.- Altos Hornos de México, S.A.
- 4.- Banco del Pequeño Comercio del D.F., S.A. de C.V.
- 5.- Banco Nacional Cinematográfico, S.A.
- 6.- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.
- 7.- Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.
- 8.- Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A.
- 9.- Banco Nacional Fomento Cooperativo, S.A. de C.V.
- 10.- Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V.
- 11.- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.
- 12.- Banco Provincial de Sinaloa, S.A.
- 13.- Clasa Films Mundiales, S.A.
- 14.- Cobre de México, S.A.
- 15.- Compañías Agrícolas Militares.
- 16.- Combustibles, Turismo y Transportes, S.A.
- 17.- Comisión de Maíz.
- 18.- Comisión de Tepalztepec.
- 19.- Comisión de Papaloapan.
- 20.- Comisión Federal de Electricidad y Empresas Subsidiarias.
- 21.- Comisión Agrícola Industrial Colonizadora Limitada de Tlahualilo, S.A.
- 22.- Compañía Azucarera del Río Guayalejo, S.A.
- 23.- Compañía Continental de Navegación, S.A. de C.V.
- 24.- Compañía Eléctrica Guiman, S.A.
- 25.- Eléctrica de Morelia, S.A.

⁷³ *Ibid.* p.230.

⁷⁴ *Ibid.* pp.231-233.

- 26.- Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.
- 27.- Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A.
- 28.- Compañía Industrial de Atenuique, S.A.
- 29.- Compañía Terminal de Veracruz, S.C.L.
- 30.- Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo, S.C.L.
- 31.- Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.
- 32.- Establecimiento Publico Ingenio del Monte S.A.
- 33.- Exportadora de Películas, S.A.
- 34.- Fábrica de Cementos Hidalgo, Nuevo León.
- 35.- Fábrica de Maquinaria y Motores Anáhuac, S.A.
- 36.- Ferrocarril de Río Mayo, S.A.
- 37.- Ferrocarril Kansas City México.
- 38.- Ferrocarril Mexicano.
- 39.- Financiera de León, S.A.
- 40.- Fondo de Fomento Industrial y de Garantía de Valores Mobiliarios.
- 41.- General Afianzadora, S.A.
- 42.- Guanos y Fertilizantes de México.
- 43.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 44.- Internacional de Películas, S.A.
- 45.- La Forestal, S.C.L.
- 46.- La Mutualista de México, Compañía General de Seguros S.A.
- 47.- Líneas Férreas de México, S.A. de C.V. (en liquidación).
- 48.- Lotería Nacional de México para la Asistencia Pública.
- 49.- Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.
- 50.- Nacional Financiera, S.A.
- 51.- Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A.
- 52.- Operadora de Teatros, S.A.
- 53.- Películas Mexicanas , S.A. de C.V.
- 54.- Películas Nacionales, S de R.L. de I.P. y C.V.
- 55.- PEMEX
- 56.- Productora e Importadora de Papel, S.A.
- 57.- Puertos Libres Mexicanos.
- 58.- Radio de México, S.A. de C.V.
- 59.- Seguros de México, S.A.
- 60.- Servicio de Transportes Eléctricos del D.F.
- 61.- Sociedad Cooperativa Agrícola Industrial del Ingenio San Francisco, S.C.L.
- 62.- Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio Emiliano Zapata, S.C. de R.S. de P.E.
- 63.- Sociedad Nacional de Productora de Alcohol, S de R.L. de I.P. y C.V.
- 64.- Talleres Gráficos de la Nación, Cooperativa de P.E.
- 65.- The Colorado River Land Co.
- 66.- Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.
- 67.- Vidrio Neutro, S.A.
- 68.- Zonas Federales Mineras del Estado. de Oaxaca.

La Comisión Nacional de Inversiones por diversas razones y por sus limitaciones desapareció y en su lugar se formó el comité de Inversiones, integrado por representantes de las secretarías de Hacienda y de Economía, que, en 1954, se transformó en una Comisión de Inversiones dependiente directa del Ejecutivo; entre sus nuevas funciones estaban: planear el gasto público, señalar prioridades y jerarquías de proyectos, programar inversiones del sector público, concentrar información de instituciones centrales y descentralizadas y supervisar el funcionamiento administrativo, encargando del control y vigilancia de las empresas.⁷⁵

En los años cincuenta México se mantenía a un buen ritmo de desarrollo, con una estructura industrial y agrícola fortalecida, inversiones en todos los sectores, exportaciones de materias primas y productos manufacturados, el ambiente económico resultaba optimista y pocos se percataban de los inconvenientes de la dependencia extranjera y de las limitaciones del mercado interno “(...) con el fin de incrementar la recaudación fiscal, en 1951 se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta y se establecieron nuevos impuestos sobre la venta de diversos productos, como cerveza, cigarros, bebidas alcohólicas, refrescos, autos y camiones. En parte por ello, y por el fuerte incremento del comercio exterior, aumentó la recaudación fiscal 25.1% entre 1949 y 1951 lo que dio como resultado un superávit, a pesar de que los egresos también aumentaron, pero a un ritmo menor.”⁷⁶

Del mismo modo, al terminar la guerra de Corea en 1952, la demanda mundial de materias primas y productos manufacturados se incrementó y con ello las exportaciones y las inversiones. La economía nacional sufrió una contracción de las inversiones privadas, desequilibrio entre el crecimiento de la población y el volumen de los recursos agrícolas y

⁷⁵ *Ibid.* p.233.

⁷⁶ Cárdenas, Enrique. *Op. Cit.* p.146.

otros sectores de la economía que se habían sacrificado para permitir el desarrollo de la industria.

ADOLFO RUIZ CORTINES (1952 - 1958)

Ante la situación económica heredada, Ruiz Cortines trató de mantener la estabilidad de precios, equilibrar la balanza comercial, apoyar la producción, aumentar los incentivos fiscales y otorgar créditos a la industria, pero su política económica fracasó producto del desequilibrio de la balanza comercial, la urgencia de importar productos manufacturados, maquinaria y equipo que demandaba el desarrollo industrial, lo que se tradujo en disminución de divisas, y el descenso de los precios de las materias primas en el mercado internacional.

Como consecuencia de ello, a mediados de 1954, se resintió la huida de capitales provocando a su vez una severa crisis económica y una devaluación del peso frente al dólar de \$8.65 a \$ 12.50 pesos. La solución que el gobierno intentó fue un saneamiento de la Administración Pública, restricción del gasto público y fortalecimiento del sistema político, ya que, con la paz institucional se creaban las condiciones necesarias para la generación de inversiones y empleos, en función de lo cual se neutralizó la disidencia al interior de la familia revolucionara encabezada por el General Miguel Henríquez Guzmán.⁷⁷

“En suma, las autoridades hacendarias fueron exitosas al devaluar el tipo de cambio a tiempo, antes de que se agotaran las reservas internacionales, con el fin de restablecer el equilibrio externo y mantener cierto margen de maniobra para minimizar el impacto negativo de la misma devaluación. Al acompañar la devaluación con medidas fiscales que eliminaran las expectativas inflacionarias y coadyuvaran a reducir la fuente de las presiones sobre los precios, al tiempo de mantener e incluso ampliar los estímulos a la

⁷⁷ Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p. 235.

inversión privada y a la misma producción, se recuperó casi en forma inmediata la senda de crecimiento económico que había caracterizado a la economía mexicana desde hacía unas décadas (...). La relativa estabilidad económica internacional que caracterizó la segunda parte de los años cincuenta, y prácticamente toda la década de los años sesenta, permitió que la economía nacional continuara creciendo a un ritmo elevado, con estabilidad de precios, aunque con un aparato productivo cada vez menos competitivo, pues el esquema proteccionista prosiguió durante todos estos años.”⁷⁸

La política económica se encaminó a la promoción del desarrollo agrícola e industrial para la producción y elevar el nivel de vida, apoyo y fomento a las inversiones públicas y privadas enfocadas al desarrollo económico y se planteó la necesidad de establecer una mayor coordinación en la agricultura, industria, transporte y comercio; es decir, entre los tres sectores de la economía, fomento a inversiones privadas concediendo exenciones fiscales a las empresas y, al través del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la Ley de Fomento Industrial, se restringieron las importaciones y se subsidió a las empresas con materias primas a bajo costo así como fomento a la industria paraestatal se crearon 16 nuevas entidades sobre todo industriales y de consumo azucarero.⁷⁹

“No sólo el gasto público propició la recuperación industrial; las facilidades fiscales otorgadas por el gobierno impulsaron además a los empresarios a invertir desde 1954 a partir de aquel año, porque en el anterior no había habido en realidad cambio importante alguno en la política fiscal de la federación (...). La política fiscal iba a representar en cambio, desde 1954, un papel mucho más activo para la promoción de las actividades económicas al elevarse considerablemente las exenciones y los subsidios y promoverse una política impositiva más acorde con los intereses del sector empresarial. Las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta tendían a facilitar el pago de las obligaciones fiscales,

⁷⁸ Cárdenas, Enrique. *Op. Cit.* pp. 152-153.

⁷⁹ Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p.235.

a eximir a los grupos de bajos ingresos del pago del impuesto correspondiente y a promover la reinversión de utilidades.”⁸⁰

Las utilidades distribuibles de todo tipo de empresas se veían a su vez eximidas del pago del impuesto sobre la renta hasta en un 30%. Para inducir aún más a los accionistas a reinvertir parte de sus utilidades, se modificó la tasa impositiva para las distribuidas, de modo que se tenía que pagar el 15% sobre este tipo de ingresos. Para evitar que por esta medida se ocultaran las utilidades con supuestos pagos de elevados sueldos, los mismos se gravarían con una tasa progresiva mayor si pasaban de 14 000 pesos mensuales, así mismo las empresas que obtuvieran pérdidas en un ejercicio fiscal las podrían deducir en los ejercicios siguientes.⁸¹

Junto a estas importantes modificaciones al impuesto principal, el de la renta, se introdujeron modificaciones de menor trascendencia en otros, tales como el impuesto sobre ingresos mercantiles donde se emitió un acuerdo para que los pequeños causantes con ingresos anuales no mayores de 100 000 pesos pagaran una cuota fija de 20 pesos mensuales; del mismo modo, se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados que pretendía acabar de una vez por todas con la multitud de trabas que estas entidades oponían a la libre circulación de las mercancías, y perjudicaba enormemente al comercio interior.⁸²

“Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda (afirmaba): ‘la legislación fiscal no contendrá ninguna norma que directa o indirectamente cree un impedimento al clima de confianza que queremos crear para fomentar las inversiones privadas en el país’⁵², razón

⁸⁰ Pellicer de Brody, Olga. *Historia de la Revolución Mexicana. El Entendimiento con los Estados Unidos y la Gestión del Desarrollo Estabilizador*. México, 1984. El Colegio de México, vol. 23. pp.153-154.

⁸¹ *Ibid.* pp.155-156.

⁸² *Ibid.* p.156.

⁵² *Excélsior* 29 de diciembre de 1953. (En Pellicer p.156).

por la cual las iniciativas de reformas, sobre todo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, fueron previamente consultadas con las cámaras patronales para ajustarlas a sus intereses. De esa manera, el impuesto complementario que pretendían introducir las autoridades para gravar el ingreso de las personas físicas cuando fuera superior a 3 000 pesos mensuales resultó duramente impugnado porque, de haberse aprobado, hubiera requerido la declaración obligatoria de todos los ingresos, incluidos los procedentes de títulos al portador que en el caso de algunos capitalistas eran cuantiosos. Ante la cerrada oposición de los grandes inversionistas se dio marcha atrás y se accedió a eliminar ese impuesto”⁸³

“Si aquella política condescendiente fomentó una participación mayor de la inversión privada, no es menos cierto que la posibilidad de fortalecer la capacidad económica del estado mediante una recaudación fiscal más alta se fue alejando cada vez más y la dependencia financiera del exterior convirtiéndose en el único camino que le permitiría mantener cierta capacidad de acción sobre el desarrollo económico del país.⁴ La generosidad en el uso de instrumentos fiscales no fue acompañada de una clara intención gubernamental por orientar la inversión privada según criterios como el grado de eficiencia, el equilibrio regional, la ‘mexicanización’, y menos aún el interés social. Las reservas del estado para intervenir en el desarrollo industrial se pusieron de manifiesto en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955. Aunque formalmente representaba un avance con respecto a la política anterior, al tender a que los alicientes fiscales se otorgaran más selectivamente a las industrias y empresas que llenaran los requisitos para cumplir con determinados objetivos de desarrollo, la ley no hacía ninguna referencia al grado de eficiencia que debían tener las empresas receptoras de esos beneficios, ni existía un criterio definido para catalogar a una industria como necesaria, básica o semibásica(...). En consecuencia, la ley se fue convirtiendo en un mecanismo más para ampliar

⁸³ En Pellicer de Brody, Olga. *Op. Cit.* p. 157.

⁴ Nacional Financiera, *La economía mexicana ...*, op. Cit., p.298. (En Pellicer, p. 228)

exenciones fiscales de manera un tanto indiscriminada a cualquier industria que demostrara hallarse en la posibilidad de crear un artículo nuevo o necesario⁵.⁸⁴

Con esta actitud del gobierno se puede afirmar que confiaba más en las cualidades de la empresa privada que en la capacidad de las empresas públicas para promover el desarrollo económico; que prefería disminuir su intervención directa en la producción en aras de una mayor participación privada. Esta forma en la que se concibió la administración ruizcortinista el papel del estado en la economía, hizo que el éxito de su política económica se encontrara supeditado a una serie de circunstancias de orden interno y externo sobre las que tenía poco o ningún control. La efectividad de la política económica dependió, en fin, del grado de entusiasmo que fue capaz de despertar entre los inversionistas privados nacionales y extranjeros, que se convirtieron en los responsables principales del aumento de la inversión y del auge económico contemplado entre 1954 y 1956.⁸⁵

A pesar de todos estos esfuerzos, Ruiz Cortines no logró distribuir el ingreso de manera equitativa, el desarrollo agrícola no fue suficiente para satisfacer el autoconsumo mínimo, se elevó el costo de la vida y disminuyó el poder adquisitivo de la ciudadanía. “En resumen, estabilidad de precios, mejoramiento de los salarios, aceleración del proceso de sustitución de importaciones, equilibrio presupuestal a través de la utilización de créditos externos, fortalecimiento del sistema financiero y mantenimiento del tipo de cambio, fueron las principales modalidades económicas que la política hacendaria ruizcortinista logró imponer en el país.”⁸⁶

⁵ Nacional Financiera y CEPAL, *Op. Cit.*, p.173-186. (En Pellicer, p.228)

⁸⁴ Pellicer de Brody, Olga. *Op. Cit.* pp.227-228.

⁸⁵ *Ibid.* p. 229-230.

⁸⁶ *Ibid.* pp.234-235.

El desarrollo estabilizador definió una época caracterizada por conseguir una tasa de crecimiento que duplicaba la demografía, índices de inflación interna bajos, solidez monetaria, aparato productivo diversificado y otros parámetros igualmente alentadores; pero, paradójicamente, mostró en sexenios posteriores efectos que requerían correcciones, desequilibrios regionales, mercado interno descuidado, capacidad instalada subutilizada, precarios niveles de competitividad industrial, endeudamiento exterior cada vez más alto, un déficit comercial crónico, marginación creciente y subocupación.

ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958-1964)

El período Ruiz Cortinista enfatizó el crecimiento económico con desatención a los programas sociales de gobierno, por lo que el gobierno de López Mateos decidió mantener el desarrollo con estabilidad monetaria y armonizar el crecimiento económico con la estabilidad política. A partir de 1960 se consolidaron las bases del sistema que en los años venideros se conocería como el “Milagro Mexicano”. López Mateos partía del supuesto de la nacionalidad en un marco de eficiencia y eficacia, a este requerimiento obedece la expedición, en diciembre de 1958, de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual introdujo en la Administración Pública Federal los cambios que permitieron, según los especialistas del régimen, una mayor eficacia administrativa para proporcionar soluciones adecuadas a los problemas cada vez más complejos que planteaban el incremento de la población y la amplitud de las tareas sociales y económicas del país⁸⁷.

“La meta inicial del nuevo gobierno tuvo que ser por lo tanto fortalecer el aparato político para instaurar la nueva estrategia del desarrollo que después se popularizaría con el nombre de ‘estabilizador’, y la opción escogida, en consecuencia, fue la supresión de todo movimiento de clase; era la condición *sine qua non* de cualquier política que buscara la

⁸⁷Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p. 244

reactivación económica (...). Para implantar esta nueva política -que llevó a afirmar a propios y extraños que se trataba del 'milagro mexicano' hubo necesidad de sellar casi herméticamente hasta la menor posibilidad de fuga que pudiera poner en peligro la estabilidad política del sistema. Y, por supuesto, se tuvo éxito. El 'desarrollo estabilizador' no encontró obstáculos políticos en su camino. La relación entre el crecimiento económico y la estabilidad política se volvió entrañable."⁸⁸

Se crearon las secretarías de la Presidencia, de Patrimonio Nacional y de Obras Públicas, así como el Departamento de Turismo. Por la necesidad apremiante de alentar la inversión pública para estimular los sectores económicos más deficientes y dar confianza al sector privado, la Secretaría de la Presidencia se encargó de las labores de planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las dependencias federales, organismos descentralizados y empresas del sector paraestatal, planeación de obras y sistemas, proyección del desarrollo regional, fomento a la producción para corregir desigualdades sociales y el estímulo para la formación de capitales nacionales, que permitieran una distribución equitativa del ingreso.⁸⁹

Dado el interés del régimen por planear su intervención en la economía se creó la Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública y de los Subsidios Federales del Plan General de Gasto Público y, el 10. de marzo de 1962, se decretó la creación de la Comisión Intersecretarial con el objeto de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social a corto y largo plazo. Las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público coordinarían sus atribuciones de planeación y programación de inversiones con las de presupuestación, monetarias y crediticias, gran parte del gasto

⁸⁸ Reyna, José Luis. *Historia de la Revolución Mexicana. El Afianzamiento del Sistema Político Mexicano*. México, 1984. El Colegio de México, vol. 22. P. 216.

⁸⁹ Flores Caballero, Romeo. Op. Cit. p.244-245.

público se canalizó hacia áreas de actividades desatendidas por el sector privado, ya fuera por desconfianza, o por escasas posibilidades lucrativas.⁹⁰

“La decisión del régimen de iniciar el desarrollo estabilizador en un momento crítico, le obligó a emprender acciones simultáneas que lo dotaran de recursos suficientes para activar, en la medida de lo conveniente, las inversiones públicas, medidas que se tradujeron en una red importante de modificaciones al sistema fiscal de captación, la reforma fiscal iniciada en 1962 es una de las más serias realizadas hasta su tiempo.”⁹¹. Los gravámenes a la tenencia y uso de automóviles y mercancías importadas, la Ley del Timbre, las modificaciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la ley que derogó los impuestos del uno por ciento sobre diversas percepciones que se dedicaban a la enseñanza media y superior y las reformas a la ley del impuesto sobre aguamiel y productos de su fermentación, constituyen el contenido del paquete fiscal que permitió al régimen afirmar, desde 1961, que la situación económica del país parecía más sólida, según lo revelaban los niveles de inversión y consumo, así como los aumentos de la recaudación, principalmente la de los impuestos sobre la renta y la producción e ingresos mercantiles.

Desde 1947 el crecimiento indiscriminado de las empresas públicas, motivó la expedición de la ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, dicha ley otorgaba el control y la vigilancia operativa de los organismos y empresas a la secretaría de Hacienda y Crédito Público y la revisión y la inspección de sus adquisiciones y contratos de obra, a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que en 1958 se transformó en secretaría de Patrimonio Nacional. En 1954, cuando existían alrededor de 150 organismos y empresas públicas; su control se encomendó a la Comisión de Inversiones que substituía al Comité de

⁹⁰ *Ibid.* p.247.

⁹¹ *Ibid.* p.247

Inversiones; de ahí pasó a la competencia de la misma Presidencia de la República; los resultados obtenidos con esta medida trajeron como consecuencia el nacimiento de la secretaría Presidencial que a partir de 1958, junto con la secretaría de Hacienda, que conservó el control del financiamiento, y la de Patrimonio Nacional; conformaron lo que después José López Portillo identificaría como el triángulo de la eficiencia administrativa.⁹²

Se prolongaron los incentivos fiscales en la minería, se fomentó la actividad turística y se pretendió ampliar la escala de la producción mediante la apertura de mercados internacionales en armonía. Adolfo López Mateos, al tomar posesión, expresó: “Tenemos que luchar para que el progreso sea general y equilibrado, cuidando que la riqueza no se concentre en pocas manos, en ciertas actividades y limitadas regiones geográficas”.⁹³ Impuso un rasgo de modernidad a la Administración Pública con el establecimiento de una dependencia racionalizadora del gasto público como la Secretaría de la Presidencia, el cual fue certificado en los gobiernos subsecuentes, ya que en ellos se observa el énfasis que paulatinamente se da a la planeación para el desarrollo social, de manera que el crecimiento por el crecimiento mismo carece de sentido, en tanto que se desvía de los intereses y necesidades de la población.

“En estas circunstancias, el crecimiento económico se basó considerablemente en la inversión foránea y aunque se asegure que se produjo cierta reivindicación salarial, el hecho es que aquella no se distribuyó equitativamente dentro del seno de la clase obrera. Datos provisionales de una investigación indican que durante el desarrollo estabilizador se acentuó la desigualdad entre los distintos sectores de la clase trabajadora (...). López

⁹² Ibid. p.249.

⁹³ López Mateos, Adolfo. Citado en Flores Caballero. *Op. Cit.* p.251.

Mateos estimuló así una política de mejoramiento salarial, sobre todo dentro del sector industrial y en las empresas del estado.”⁹⁴

GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964 - 1970).

Buscó en la coordinación de todas las dependencias centrales y paraestatales la racionalización administrativa y la eficacia de la que había carecido hasta entonces la administración pública ya que en la medida que se alcanzaba el crecimiento económico menos población accedía al ingreso nacional. El gobierno trató de hacer una Administración Pública moderna, ágil y eficaz que contribuyera a una redistribución del ingreso cada vez más necesaria, pues la estructura vigente se había configurado, en tiempos pasados, para afrontar las necesidades de una sociedad y una economía menos desarrolladas.

Al final de su mandato (1970), Díaz Ordaz había sancionado la expedición de dos importantes instrumentos legislativos, la Ley Federal del Trabajo y el Código Fiscal de la Federación. Sus modificaciones sirvieron para proporcionar una más estable relación con los contribuyentes, así como fortalecer el sistema de captación de ingresos destinados a los progresos redistributivos. Así mismo se aceptaron las recomendaciones de la Cámara de Diputados respecto a la Administración Pública: reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, elaborar presupuestos por programas, implantar nuevos sistemas de información, integrar programas por sector de actividades, realizar una esfera macro administrativa (estructura jurídica, recursos y planificación) y efectuar una reforma micro administrativa a través de las unidades de organización y métodos.⁹⁵

⁹⁴ Reyna, José Luis. *Op. Cit.* p.216.

⁹⁵ Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* pp.266-267.

A medida que avanzaba este período gubernamental, se agudizaban los efectos negativos de una larga etapa de crecimiento que en lo interno se manifestó en la inconformidad de algunos sectores que sentían desequilibrio en el sistema no obstante los esfuerzos oficiales para aliviarlo. En el ámbito externo se vislumbraba una muy complicada red de circunstancias económicas, políticas y financieras que afectaban a la economía mundial y en consecuencia a los países que, como México, eran especialmente sensibles a ellos. La crisis monetaria internacional, los niveles excesivos de circulante, la elevación de los Índices de precios especialmente de productos agropecuarios, metales y petróleo desembocaban en un espiral inflacionario permanente.⁹⁶

El año de 1968 "...define en la conciencia pública mexicana un nuevo principio cualitativo de las relaciones del Estado y la sociedad. Desde entonces, el tutor estatal vive desafiado por las autonomías de la sociedad que ha propiciado."⁹⁷ Los estudiantes anunciaron que en la organización sectorial de la sociedad mexicana había elementos sueltos, no incluidos en la red corporativa, para los que el Estado no tenía fórmulas, moldes, expedientes de trato y control. En el desencuentro del Estado con los estudiantes, aquél estaba dispuesto no sólo a desconocer sino a abolir sus propios frutos, hijos de la clase media gestada tres décadas antes pretendiendo el tránsito hacia lo industrial.

LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ (1970 - 1976)

Las características más relevantes de este período fueron la sobre intervención estatal en la actividad económica, el incremento de empleos públicos y la reforma a la ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; para ello se crearon Comisiones Sectoriales con el fin de regular la actividad paraestatal, a saber: Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Industrial, Comisión Nacional

⁹⁶ *Ibid.* p.267.

⁹⁷ Aguilar Camín, Héctor. *Después del Milagro*. México, 1988. Ed. Cal y Arena. p.26

de Energéticos, Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo de la Industria Siderúrgica y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo ya que en 1970, las 86 empresas públicas tenían 200,000 empleados y activos por \$123 millones de pesos y, para 1975, a finales de este régimen, las 740 empresas públicas tenían 672,392 empleados y activos por \$462 millones de pesos.⁹⁸

La Dirección General de Estudios Administrativos, creada el 1 de febrero de 1971 en la Secretaría de la Presidencia, organizó los programas y elaboró las bases para el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976 con el objeto de integrar los organismos y mecanismos del sistema de reforma y revisar las actividades gubernamentales en forma sectorial e implantar sistemas administrativos comunes en todas las dependencias, persiguiendo como principales objetivos: incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales en el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que contaba el Estado.⁹⁹

Posteriormente se establecieron la comisión coordinadora de control de gasto público, los convenios de coordinación fiscal y las Comisiones Internas de Administración (CIDA'S) en todos los organismos del sector público cuyas funciones eran: plantear, formular y ejecutar las reformas de marco de acción de las dependencias; estuvieron auxiliadas en un principio, por las unidades de organización y métodos (UOM'S) y, posteriormente, por las unidades de programación (UP'S). En el Diario Oficial de 28 de enero de 1971 se establecieron las bases para una reforma administrativa integral que permitiera cumplir en forma más dinámica y eficiente las atribuciones del sector público federal, coordinando y armonizando los programas, objetivos y funciones de sus dependencias. El 5 de abril de 1973 se publicó en el Diario Oficial el acuerdo que dispuso que se llevara a efecto la

⁹⁸ Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* pp.273-275.

⁹⁹ Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. México, 1978. INAP. p.107.

desconcentración administrativa, a fin de acercar los niveles de decisión y operaciones a los lugares de donde emanan las necesidades.¹⁰⁰

En la secretaría de Hacienda y Crédito Público se operaba en un marco de desconcentración parcial con anterioridad al acuerdo de referencia, tal es el caso de las oficinas federales de Hacienda, las aduanas, las de Auditoría Fiscal Federal, las delegaciones estatales del Registro Federal de Automóviles, las oficinas de Pagaduría Federal, las Inspecciones de Impuestos Especiales, las oficinas de Ingresos Mercantiles y los convenios de coordinación con los estados. Dentro de las acciones de reforma administrativa emprendidas en la Subsecretaría de Ingresos¹⁰¹, el proceso de delegación de facultades, se distinguió, por una parte, en la descentralización, ya que a través del establecimiento de convenios de coordinación se aprovechaba el desarrollo técnico de los fiscos estatales, delegándoles funciones de administración y de fiscalización de impuestos federales incrementando su participación en los mismos; y por otra, en la desconcentración de causantes.

En lo que respecta a la descentralización se celebraron convenios de coordinación y acuerdos de participación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y del Impuesto al Ingreso Global de la Empresas de los Causantes Menores, del cobro del impuesto sobre productos del trabajo y un 1% sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, con la totalidad de las entidades federativas. También se celebraron con la mayoría de las entidades federativas convenios de fiscalización para la práctica de visitas domiciliarias a causantes del impuesto al ingreso global de las empresas con ingresos anuales entre 500,000 y 5 millones de pesos.¹⁰²

¹⁰⁰ Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p.277.

¹⁰¹ Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. *Boletín de Estudios Administrativos*. México. 1979. pp. 34-37.

¹⁰² *Ibid.* p. 34.

El programa de desconcentración en la Subsecretaría de Ingresos tuvo su base legal en el decreto del 20 de junio de 1973, por medio del cual se crearon los mecanismos que lo instrumentan. A la Comisión de Desconcentración le correspondió fijar las políticas generales, armonizar objetivos, metas y programas y establecer la coordinación con las otras áreas de la Secretaría de Hacienda. A la Dirección General de Administración Fiscal Regional las de ejecutar los programas de desconcentración fiscal y los acuerdos de la comisión, realizar estudios y programas de trabajo con las tesorerías de los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal; dirigir y supervisar las actividades de las administraciones fiscales regionales; llevar y actualizar el Registro Federal de Causantes y Retenedores y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de registro.

Mientras tanto, a las Administraciones Fiscales Regionales les correspondió ejercer en su jurisdicción las facultades delegadas por las direcciones centrales y del Centro de Informática. Entre estas facultades destacaron el control y la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de impuestos y derechos conforme a las disposiciones fiscales; ejercer las facultades de la Secretaría de Hacienda en materia de participación de utilidades a los trabajadores, y controlar y supervisar las funciones de las oficinas federales de Hacienda.¹⁰³

El proceso de desconcentración tuvo como objetivo fundamental dar un mejor servicio al contribuyente, evitando el trato inequitativo por razones geográficas, atendiendo la totalidad de sus trámites a través de organismos regionales. A partir del decreto mencionado, se iniciaron las acciones orientadas a operar el programa de desconcentración, que incluían la definición de objetivos y metas; la regionalización del territorio nacional; la creación de las distintas administraciones fiscales regionales; la

¹⁰³ *Ibid.* p. 36.

delegación de facultades de que fueron objeto; y la iniciación del funcionamiento de la Administración Fiscal Metropolitana el 10 de noviembre de 1975.

Además perseguía elevar la recaudación mejorando el control fiscal, al establecer grupos de causantes de tamaño óptimo; apoyar la coordinación entre la federación y los gobiernos estatales y mejorar la asistencia a los estados; promover el desarrollo regional, mejorar sustancial y gradualmente la administración fiscal y su funcionamiento; y, consolidar un sistema de información y proponer medidas de control que detecten y combatan la evasión fiscal.

La regionalización fue determinada mediante estudios sobre concentración de causantes, desarrollo regional, análisis de la recaudación, y facilidades de comunicación de 11 administraciones fiscales regionales, distribuidas en todo el país, siendo implantadas a partir del 13 de agosto de 1973, concluyéndose el 25 de agosto de 1975, de acuerdo al orden siguiente:¹⁰⁴

- 1.-Administración Fiscal Regional del noreste (NL y Tamps), sede en Monterrey.
- 2.-Administración Fiscal Regional de Occidente (Ags., Col., Jal., y Nay.), sede en Guadalajara.
- 3.-Administración Fiscal Regional del Centro (Gto., Mich., Qro., SLP), sede en Celaya.
- 4.-Administración Fiscal Regional Peninsular (Camp., Tab., Yuc.), sede en Campeche.
- 5.-Administración Fiscal Regional del Noroeste (B. C., B.C.S., Sin., Son.), sede en Cd. Obregón.
- 6.-Administración Fiscal Regional del Sureste (Chis., Oax.), sede en Oaxaca.
- 7.-Administración Fiscal Regional del Golfo Centro (Pue., Tlax., Ver.), sede en Puebla.
- 8.-Administración Fiscal Regional del Norte Centro (Chih., Coah., Dgo., Zac.), sede en Torreón.

¹⁰⁴ *Ibid.* pp. 36-37

9.-Administración Fiscal Regional Pacífico-Centro (Gro., Mor.) sede en Cuernavaca.

10.-Administración Fiscal Regional de Hidalgo-México con sede en Valle Dorado.

11.-Administración Fiscal Regional Metropolitana con sede en el Distrito Federal.

Como consecuencia de la desconcentración se determinó un nuevo esquema administrativo de distribución de competencias por funciones. Así, en el acuerdo publicado en el Diario Oficial el 8 de octubre de 1975, se reestructuró la Subsecretaría de Ingresos, quedando integrada por:

Dirección en Jefe de Política de Ingresos, de la cual dependían el Centro de Informática y la Dirección General de Programación y Descentralización Administrativa, Dirección General de Legislación Tributaria; Dirección General de Difusión Fiscal; Dirección en Jefe de Administración Fiscal Central, que incluía las direcciones generales del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y de Impuestos Interiores; Dirección General de Administración Fiscal Regional, de la que dependían las 11 oficinas regionales; Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, y Dirección General de oficinas federales de Hacienda.

Las prioridades del programa de desconcentración para 1976 estaban referidas a los siguientes aspectos:¹⁰⁵ *Fiscalización*. Por medio de esta actividad se pretendía dar mayor énfasis a la práctica de revisiones especiales, así como incrementar las revisiones de escritorio, los dictámenes, y la práctica de auditorías directas, con lo que se buscaba lograr un aumento en la recaudación. *Depuración del Registro Federal de Causantes; Capacitación a todos los niveles y en forma continua*, a efecto de lograr un mejor funcionamiento de las administraciones fiscales regionales y proporcionar un mejor servicio, y consolidación integral del programa de desconcentración del área.

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 37.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976 - 1982).

Las vías que José López Portillo seleccionó para dar un mejor rumbo al desarrollo nacional fueron: la alianza para la producción, la reforma política, la reforma administrativa y la reforma fiscal. “El país puede desarrollarse económicamente porque tiene estabilidad política y tendrá estabilidad política en la medida en que el desarrollo económico se cumpla conforme lo que quiere nuestro pueblo y lo previenen nuestras normas, de lo contrario se frustraría el desarrollo económico por el fracaso político”¹⁰⁶.

El gobierno lopezportillista encontró su propia receta conciliadora con el capital - la Alianza para la Producción - que dio paso, en el escenario del auge petrolero, a un reencuentro de empresarios e inversionistas con el Estado. La reforma estaba concebida desde 1965, cuando presidía la Comisión de Administración Pública, no sólo como un proceso permanente encaminado a modernizar la Administración Pública y a fortalecer su racionalidad y eficacia, sino fundamentalmente como una reforma política.

El Poder Ejecutivo estaba constituido por más de 500 organismos estructurados jurídico y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones, resultaba básico y elemental organizar al gobierno mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuyera a garantizar la eficiencia, la eficacia y la honestidad de las acciones públicas. Los objetivos globales de la reforma administrativa fueron: organizar al gobierno para organizar al país; adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal; contribuir al fortalecimiento del federalismo; mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones.¹⁰⁷

¹⁰⁶ José López Portillo citado en Flores Caballero. *Op. Cit.* p.280

¹⁰⁷ Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p.286.

El surgimiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de Diciembre de 1976 como respuesta a la situación administrativa, regularía 5 nuevas Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo. Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, hasta entonces rectoras del desarrollo, sufrieron algunas modificaciones. La Secretaría de Programación y Presupuesto se encargaría de la regulación, programación presupuestación, evaluación y control, así como de las estadísticas y contabilidad general. Por otro lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue objeto de una severa revisión y como consecuencia muchas de sus funciones fueron reasignadas a las Secretarías de Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial y de Comercio; además, debido a la importancia creciente del crédito interno y externo para el financiamiento del desarrollo nacional, se fortalecieron sus funciones en esta materia tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública como en la Ley de Deuda Pública, convirtiéndola en la otra secretaría globalizadora del sistema.

La Administración Pública contaba con 900 empresas publicas aproximadamente por lo que se pensó en la sectorización para mejorar el manejo de éstas, su relación con el ejecutivo sería a través de una dependencia denominada cabeza de sector. Para ello se establecieron las reuniones de gabinete especializadas, se utilizó la desconcentración como herramienta administrativa, para atender eficaz y eficientemente los asuntos públicos, se reforzó el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la deuda pública, y se fortaleció el papel del Congreso de la Unión como vigilante, en materia de límites y naturaleza del endeudamiento publico.¹⁰⁸

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 290-293.

El 6 de Diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial la celebración de convenios únicos de coordinación y se consideró que la nueva política fiscal se debía sustentar en tres reformas fundamentales: la tributaria, la administrativa y en la coordinación con las entidades federativas, para poder cumplir la promesa de que los beneficios del crecimiento económico acelerado se repartirían con equidad. Las acciones específicas de dicha reforma fueron: La creación del Sistema Nacional de Coordinación fiscal para canalizar recursos crecientes hacia las entidades federativas y los municipios e incorporación de nuevos criterios para asignación de participaciones estatales mediante la inclusión en el fondo de la totalidad de los impuestos federales y no sólo de los menos dinámicos. Con esto se beneficiaba a los estados de menor desarrollo relativo y se promovía la participación de los gobiernos estatales en la formación de iniciativas, políticas e instrumentos en su carácter de autoridades fiscales y celebración de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal otorgando mayor confianza en la capacidad de ejecución de las administraciones estatales.

El Presidente de la República al cabo de su cuarto año de gobierno afirmaba “Podemos hablar de una reforma fiscal en pleno proceso, que se manifiesta en la estructura, la distribución del ingreso, el aumento a la recaudación, el financiamiento del sector público federal y el fortalecimiento de las finanzas de los estados y municipios”.¹⁰⁹ Sin embargo, el incremento en las tasas de interés de la deuda externa y en el precio de los productos de exportación ocasionaron en 1981 serios desajustes económicos dejando al país sin los ingresos necesarios para su recuperación inmediata y obligándolo a incrementar el gasto público y a financiar este desequilibrio con la elevación del endeudamiento del sector público en alrededor de 19 millones de dólares.

¹⁰⁹ López Portillo, José en Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p.302.

La baja del precio del petróleo y otras materias primas frenó el crecimiento de las exportaciones, aceleró las importaciones y llevó al gobierno mexicano a solicitar un crédito externo para disponer de recursos. El desequilibrio que padecían los países industrializados condujo a la agudización de las políticas proteccionistas y al aumento de las tasas de interés, lo cual provocó en nuestro país la disminución de la inversión, menor productividad y fuertes fugas de capital. “El gobierno de la República, con el fin de aliviar la presión de la crisis tomó de inmediato las siguientes decisiones: defender el peso (como un perro), modificar la política cambiaria, convertir los depósitos en moneda extranjera en pesos, nacionalizar la banca, crear un fondo nacional de solidaridad y modificar la estructura del Banco de México”¹¹⁰.

Sector por sector, la sociedad y la economía mexicana encontraron en el auge petrolero, la grandeza prometida de México, la prueba dramática de su impreparación estructural para el auge. Al empezar 1982, México presentaba inflación galopante, alto déficit público, especulación monetaria, recesión productiva y un desequilibrio radical con el sector externo: enorme deuda, déficit en la balanza comercial por el disparo de las importaciones, dolarización de la economía y fuga de capitales.

La crisis aumentaba y, en medio de ella, el 10. de Septiembre de 1982 el presidente José López Portillo decretó la nacionalización de los bancos privados al terminar la concesión de los particulares para incorporarlos al servicio directamente de la nación. Con esta medida, decía López Portillo, “...combatiremos la especulación abierta y hasta institucionalizada. Le quitaremos a la inflación los abundantes impactos especulativos que hemos venido padeciendo, tan sólo porque los márgenes de intermediación bancaria y la demanda de los dólares fue brutal, envenenando a nuestra economía.”¹¹¹

¹¹⁰Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.*, p.305

¹¹¹ López Portillo, José en Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p.307.

“Mas allá de sus efectos coyunturales, la nacionalización bancaria de septiembre fue una decisión histórica por lo menos en tres sentidos: Primero, porque definió un cambio radical en la estructura de la propiedad nacional. Segundo, porque rompió un acuerdo estratégico de la cúpula posrevolucionaria con el capital privado, que se había mantenido vigente desde los años cuarenta. Tercero, porque fue efectivamente un volver atrás, a una tradición central del Estado, que parecía sin embargo clausurada: el recurso de las nacionalizaciones”¹¹².

Con la nacionalización de la banca, se modificaron las condiciones del sistema financiero, se dio una nueva estructuración jurídica a este servicio público, así como a la forma de participación en la planeación del desarrollo y las modalidades que asumió la banca dentro de la administración pública federal; por tanto, al adquirir la nacionalización de la banca rango constitucional, el Estado se reservó las operaciones del servicio bancario y crediticio. El 18 de Noviembre de 1982 entraron en vigor las reformas y adiciones Constitucionales, a saber: una adición en el párrafo quinto, artículo 28, incluyó la actividad bancaria dentro de las áreas prioritarias de la Nación; reformas al texto de las fracciones X y XVIII del artículo 73 dieron al Congreso facultades para legislar sobre servicios de banco y crédito, refiriéndose al régimen para determinar el valor de la moneda; y, una adición al artículo 123 apartado B con la fracción XII Bis en la cual se define que las instituciones bancarias y sus trabajadores regirán sus labores con base en lo dispuesto en este apartado.

Ante estas medidas los antiguos accionistas se ampararon para impedir su efecto legal, pero sus intentos perdieron fuerza por el carácter constitucional que le dieron las reformas a los artículos 28, 73 y 123. La demanda de amparo fue denegada el 1o. de febrero de 1983 por las autoridades judiciales correspondientes por considerarla improcedente, ya

¹¹²Aguilar Camín Héctor. *Op. Cit.* p.33

que según argumentaron, las referencias constitucionales no pueden violar las garantías que ellas mismos establecen. El Fondo Nacional de Solidaridad se creó con la finalidad de recibir aportaciones voluntarias para la amortización de la deuda pública o para cubrir las indemnizaciones generadas por la nacionalización de la banca, creyendo López Portillo que su nivel de popularidad y aceptación era el mismo de Lázaro Cárdenas con la expropiación petrolera.

El Banco de México dejó de ser sociedad mercantil para convertirse en organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, facultades de banco central y de emitente único de la Nación. Las características que resaltaban al término del gobierno de José López Portillo eran las siguientes: déficit de la balanza de pagos por los intereses de la deuda, decremento del ritmo de actividad productiva por falta de recursos, constante salida de capitales hacia el exterior, restricciones para la obtención de crédito externo, escasez de ingresos para cubrir los gastos del sector público, elevada tasa de desempleo, proceso de desarrollo polarizado, prevalecía el bajo nivel de vida de las mayorías, rechazo sobre el gobierno, devaluación constante del peso respecto al dólar, fuertes fugas de capitales que pusieron en peligro las reservas internas del Banco de México y pérdida de soberanía monetaria.¹¹³

¹¹³ Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* pp.308-312.

CAPÍTULO III

ORÍGEN Y CONSECUENCIAS DE LA SITUACIÓN FISCAL

El origen de la situación prevaleciente en materia fiscal se localiza en el arribo de los llamados tecnócratas al poder con Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, pocos meses después del “agravio” a la clase privilegiada, la nacionalización bancaria en septiembre de ese año, quien instrumentó, por primera vez en México, políticas de corte neoliberal, antipopulistas y de constricción de la Administración Pública Federal, todas ellas contrarias al proyecto posrevolucionario de sus antecesores.

Eduardo Reséndez afirma: “El grupo que detenta el poder político modela, según su interpretación de la realidad nacional, un sistema fiscal que satisface los intereses en juego. Y que la pregunta que se antoja es la siguiente: ¿han sido esos intereses los de las grandes mayorías o los de algunos grupos privilegiados económicamente?”¹

El proyecto de De la Madrid asumió la tarea de “ajustar” las dimensiones del gobierno debido al agotamiento de un modelo de desarrollo cuyos rasgos son reconocidos por tener una industrialización fincada en la mano de obra barata, con salarios inferiores al aumento de la productividad, sindicatos eficaces en el control de sus agremiados, estabilidad interna de precios y proteccionismo comercial, generador de altas ganancias; expansión de grandes empresas concentradoras de las ganancias, burocracia bien pagada y la expansión relativa de los grupos medios, mercado de élite con fuerte consumo.

El aval político y el regulador económico del modelo, fue que el Estado administró el descontento y la desigualdad, donde garantizó ganancias y mano de obra pacífica,

¹ Reséndez Muñoz, Eduardo. *Política e Impuestos*. México, 1989. Ed. Porrúa. P- 8

infraestructura pública y servicios, educación gratuita, subsidios al consumo y la producción. Y el mayor “insumo” de todos: estabilidad política.² La campaña gubernamental por la “renovación moral” validó oficialmente la creencia de que la administración pública se encontraba inmersa en la corrupción generalizada, tema favorito del encono de la clase media y los empresarios que, posteriormente, dieron forma la propuesta de gobierno en la campaña de Manuel Clouthier a la Presidencia de la República.

La política del gobierno de Miguel de la Madrid se basó, principalmente, en siete tesis rectoras; que al fin y al cabo traicionó, dentro de las que destacan:³

Nacionalismo Revolucionario, concebido como idea que da continuidad a otra historia y se consolida en la Revolución Mexicana, con el nacionalismo político, nacionalismo oficial y nacionalismo económico. Todos ellos traicionados por el presidente Miguel de la Madrid al seguir una política en contra de la soberanía nacional acatando ciegamente, por necesidad o por convicción tecnocrática, las políticas dictadas por el Fondo Monetario Nacional. Democratización Integral, partiendo del perfeccionamiento de un sistema democrático que conlleve a la participación popular en la integración del poder, gobierno de las mayorías y respeto a la representación de las minorías; idea nunca, hasta el momento, llevada a cabo, pues Carlos Salinas de Gortari llegó a la Presidencia de la República sin tener el aval de esa mayoría que debía gobernar.

Sociedad Igualitaria; es decir, alcanzar un mayor nivel de vida, corregir los desequilibrios económicos y recuperar las bases del crecimiento, tesis no lograda puesto que el nivel de crecimiento de la economía mexicana fue tan solo de 0.36%

² Aguilar Camín, Héctor. *Después del Milagro*. México, 1988. Ed. Cal y Arena P- 30

³ Flores Caballero, Romeo. *Op.Cit.* pp.314-316.

en ese sexenio.⁴ Renovación Moral; “gobernar con ejemplo”, volver a la sobriedad y austeridad, propias del régimen republicano y a supeditar todo interés personal o de grupo a los intereses de la Nación. Tesis también traicionada pues los intereses del grupo tecnocrático siempre estuvieron por encima de la voluntad popular y con respecto a la austeridad burocrática, no se puede decir que fue una política llevada a cabo por *motu proprio* sino por necesidad debido a la precariedad económica y por la ineptitud para generar recursos propios no petroleros.

Descentralización de la vida nacional considerada como un imperativo para consolidar un desarrollo equilibrado y firme que implica el fortalecimiento de la democracia y el reconocimiento de la estructura del sistema federal de gobierno, esto es, la participación igualitaria de los estados en la toma de decisiones; afirmación no cumplida en su totalidad pues la figura presidencialista seguía prevaleciendo y no existían las condiciones a nivel estatal y municipal de contravenir disposiciones provenientes del Ejecutivo Federal.

Planeación Democrática, considerada como el procedimiento más adecuado para conducir al gobierno conforme a la voluntad política; tesis que convirtió en antítesis del verdadero proyecto, no gobernar conforme a la voluntad popular, a menos que se pudiera afirmar que la voluntad popular radicaba entonces en las intenciones tecnocráticas del equipo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Desarrollo, empleo y combate a la inflación; representaban las prioridades del régimen y se pretendía dieran las pautas en la definición y aplicación de las políticas que permitirían el cambio estructural y la recuperación económica del país. El presidente de la República afirmaba de manera simple que con el desarrollo se activará la planta productiva para aumentar el empleo y el poder adquisitivo, se

⁴ Acosta Córdova, Carlos. *Revista Proceso* No. 1141 México, septiembre 1998. p.12.

protegerá reduciendo las tasas de inflación. Ideas que no logró concretizar pues nunca pudo encontrar el arranque de ese engranaje (desarrollo - empleo - mayor poder adquisitivo), pues la economía nacional no estuvo en sus manos.

Se instrumentaron tres medidas fundamentales para llevar a cabo el proyecto tecnocrático; el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), la Reestructuración de la Banca y la elaboración e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo. El 23 de diciembre de 1982 se aprobó una iniciativa presidencial sobre reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le adicionaron nuevas funciones como las de proyectar, calcular ingresos de las entidades; establecer criterios, precios y tarifas a los servicios y bienes públicos, y planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país. Por su parte, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le responsabilizó de la planeación nacional del desarrollo y de la modernización de la Administración Pública Federal, así mismo se le asignó la reglamentación del gasto público, la fiscalización y el control de obras públicas.

Se devolvió a manos privadas el 34% de la banca nacionalizada, posteriormente pagó una indemnización, más que generosa, a los banqueros expropiados y les garantizó acceso privilegiado a la compra de las empresas no bancarias que mantenía el gobierno. Un año más tarde, fue aprobado en las cámaras un paquete legislativo que dio entrada a los ex banqueros al sistema financiero en la amplia zona de los intermediarios no bancarios. Hubo una etapa de excesivos privilegios fiscales para ellos, no había fiscalización de las ganancias en la bolsa, ni obligación de los inversionistas de declararlas ante Hacienda.⁵

El Decreto de Nacionalización de la Banca Privada concluyó con el pago de

⁵ Aguilar Camín, Héctor. *Op. Cit.* p.37

\$1,115,375.1 millones de pesos que representaban al 76.4% del capital contable de la banca institucionalizada, del mismo modo se emprendió la privatización, cierre o agrupamiento de empresas del sector paraestatal, se redujo el gasto público, los subsidios y las transferencias, se puso en venta el 34% de las acciones de la banca nacionalizada y se concedió parte del mercado financiero del país a la banca paralela privada, representada por las casas de bolsa.⁶

A través de estas medidas, el gobierno buscaba cambios estructurales de corte neoliberal pretendiendo, entre otros: el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización y el redimensionamiento del sector público, el fomento del desarrollo regional, eliminación de políticas proteccionistas y una enérgica promoción de exportaciones. El respaldo a esta política fue su propio sustento jurídico ya que el Sistema Nacional de Planeación Democrática se elevó a rango Constitucional (artículo 26) y la Ley de Planeación del 30 de diciembre de 1982, regulaba lo relativo a las funciones de la Administración Pública Federal, su estructura y atribuciones, así como la creación de comisiones intersecretariales. Surgió, más tarde, el 8 de agosto de 1984, el Programa Nacional de Simplificación de la Administración Pública Federal persiguiendo como objetivo la reducción de estructuras administrativas argumentando facilitar las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno así como evitar conductas ilícitas, empeñoso afán de la renovación moral.⁷

Para 1985 el modelo no arrojaba resultados, las presiones económicas continuaban, la inflación llegó, oficialmente, al 63.7% en el año, disminuyeron las reservas internacionales del Banco de México y bajaron de manera alarmante los ingresos, principalmente, petroleros; en respuesta a la crisis, se concertó un crédito externo -

⁶ Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p.321.

⁷ *Ibid.* pp.329-334.

que fue menor a lo programado -, se acordó un programa de ajuste consistente en la reducción del gasto, suspensión de proyectos no prioritarios, cancelación de plazas de confianza y vacantes así como recortes de subsidios. Sin embargo la inestabilidad del mercado petrolero y la inflación, producto de la especulación cambiaria, provocaron que estas medidas fueran insuficientes.⁸

Para hacer frente a esta situación, el 22 de julio de ese año, el gobierno mexicano aplicó las siguientes acciones: “Abatir el crecimiento del gasto corriente del sector público, mediante el redimensionamiento de la Administración Pública, instrumentar acciones para mejorar la recaudación fiscal y reducir la evasión; fortalecer la intermediación financiera y canalizar el crédito selectivamente a actividades prioritarias; acelerar el proceso de sustitución de permisos previos a la importación para hacer un sistema arancelario moderno y eficaz, y estabilizar el mercado cambiario mediante una política de cambio flexible y realista en el mercado libre y adoptando un nuevo esquema de flotación regulado en el mercado controlado.”⁹

La disminución del gasto público provocó la desaparición de quince subsecretarías y cincuenta direcciones generales e incluyó el despido de empleados de confianza del sector central, adicionalmente se anunció la venta, liquidación, fusión o transferencia de trescientos cuarenta y seis organismos, empresas paraestatales o fideicomisos públicos. “El gasto público federal pasó de representar el 21.1% del PIB en 1970, a 27.9% en 1975 a 40.2% en 1980 y a su cifra pico de 47.5% en 1982. Para 1985, habría perdido casi nueve puntos en relación con tres años antes y era sólo el 38.4% del PIB. La misma tendencia puede apreciarse en materia de captación de impuestos; se captaba en 1970 el equivalente al 8.2% del PIB, subió la cifra al 11.3% en 1975 y al récord de 15.3% en 1980, para caer en 1985 al 10.9% del PIB.”¹⁰

⁸ *Ibid.* p.345

⁹ *Ibid.* p.351

¹⁰ Aguilar Camín, Héctor, *Op. Cit.* p. 38

“Los años ochenta trajeron consigo un auge sin precedentes de la economía informal, que pasó de un valor nominal de 59 mil 900 millones de pesos en 1970 a un valor de 11 billones 724 mil 400 millones de pesos en 1985, es decir de un valor equivalente al 13.5% del PIB en 1970 a otro de 25.7% en 1985. El salto representó una pérdida o ausencia en recaudación de impuestos de 1.4 billones de pesos, casi el 90% del total de la recaudación nacional por concepto de impuesto al valor agregado; es decir, casi una cuarta parte de la recaudación total el Estado.”¹¹

LA REFORMA FISCAL**

En 1987 se promovió una reforma a la Administración Tributaria consistente en la ampliación de las bases gravables y la reducción de las tasas impositivas, buscando preservar la competitividad de las empresas mexicanas en los mercados internacionales y evitar fugas de capital y desestímulos a los flujos de inversión extranjera. Dicha reforma tuvo tres vertientes principales:

Cruzada Nacional para combatir la Evasión Fiscal

Programa de Modernización de la Administración Tributaria

Programa de Simplificación Fiscal

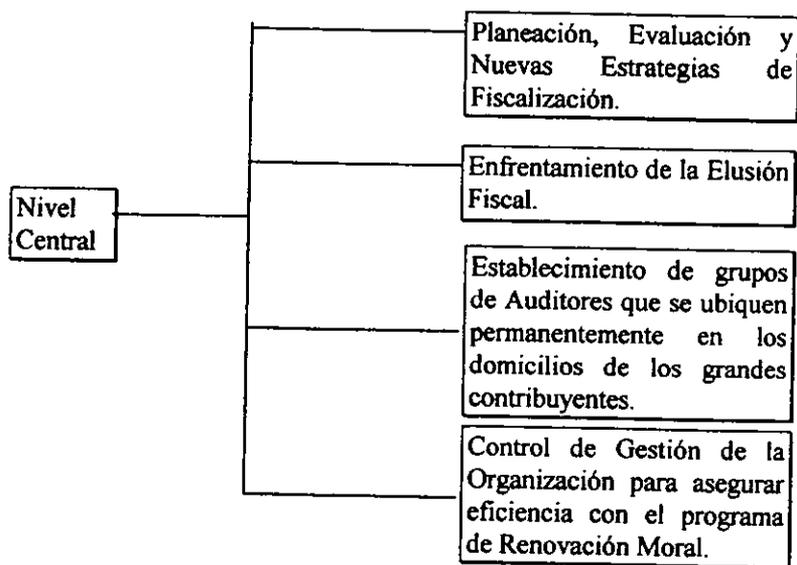
Cruzada Nacional para combatir la Evasión Fiscal, fue considerada como un programa vigente y permanente para elevar la tasa de cumplimiento voluntario, hacer efectivo el riesgo por incumplimiento fiscal y crear un efecto multiplicador en la fiscalización ya que se encontraban 109 ciudades de la República y 64 giros o

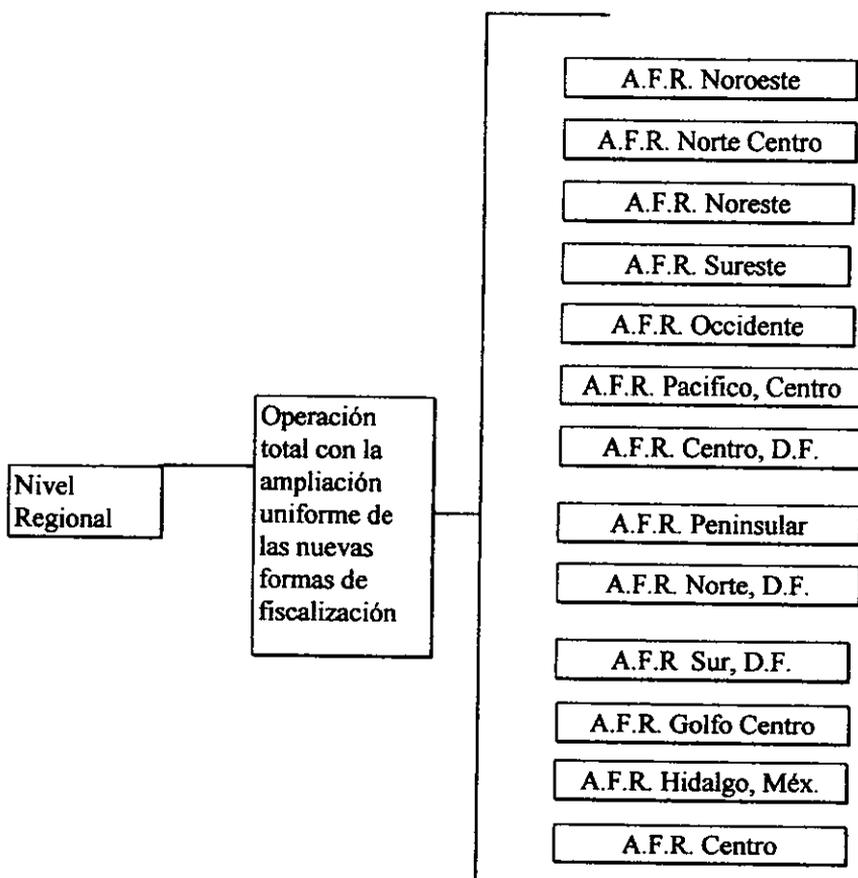
¹¹ *Ibid.* p.40

^{**} Este apartado se sustenta en el Cuaderno de Trabajo *La Administración Pública y los Procesos de Cambio*; elaborado por el Lic. Alfonso González Mateos para el Diplomado en Ingeniería y Reingeniería de Sistemas impartido en el INAP en Octubre de 1997.

sectores de la economía. con nula presencia fiscalizadora Las acciones emprendidas para modernizar el aparato fiscalizador fueron la reestructuración de la organización, el fortalecimiento de los recursos humanos, el establecimiento de nuevos sistemas de revisión y desarrollo de los existentes y, la creación de una base de datos sustantivos.

Reestructuración de la organización. A nivel central, se enfocaron actividades sustantivas que fomentasen mecanismos concretos y pronosticables en el combate a la evasión, y, en el nivel regional, se otorgaron facultades homogéneas para las Administraciones Fiscales Regionales, desconcentrando funciones importantes para el desarrollo de la reestructuración.





Fortalecimiento de los Recursos Humanos mediante el incremento de la plantilla de fiscalizadores; impulso de programas de especialización de auditores por giro y tipo de contribuyente y de capacitación de personal así como remuneraciones

competitivas con el mercado laboral

Establecimiento de nuevos sistemas de revisión y desarrollo de los existentes a través de la implantación de verificaciones masivas, reorientación de auditorias para darles mayor profundidad y calidad, simplificación de los sistemas de administración tributaria, fusión de los procedimientos de Liquidación - Fiscalización, establecimiento de sistemas de revisión a personas físicas, reorientación del dictamen de contador público, evolución de la fiscalización permanente a una auditoria intermedia, instauración de revisiones de escritorio, fortalecimiento del uso de la pena corporal e instrumentación de los mecanismos contemplados en el Código Fiscal de la Federación.

Informática Fiscalizadora mediante el desarrollo de base de datos con información sustantiva para revisar la correcta determinación de impuestos, cruce de la información aportada por terceros con los datos de las declaraciones, detección de fuentes de ingresos y su globalización, métodos de selección de contribuyentes a revisar.

La segunda vertiente de la Reforma de 1987, ***Programa de Modernización de la Administración Tributaria***, tenía como objetivos: Acrecentar y fomentar la anuencia voluntaria de los contribuyentes al cumplimiento de sus obligaciones fiscales y, establecer fundamentos sistemáticos sanos para facilitar la evolución técnica del sistema de recaudación fiscal. Dichos objetivos fueron atendidos mediante tres acciones específicas, a saber; el establecimiento de procesos administrativos simples, fluidos y eficaces que facilitaran el cumplimiento de la obligación fiscal, el desarrollo de sistemas efectivos para el seguimiento y control de contribuyentes que escapaban a su obligación declaratoria, que fueran morosos en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones declaradas, o bien, que no declaraban sus obligaciones de manera

completa, la conscientización del contribuyente en el sentido de la eficacia y eficiencia, - en términos del gobierno - del sistema fiscal mexicano.

Así mismo se determinó que la administración fiscal debía acercarse lo más posible a los contribuyentes y que se llevaría a cabo en las Oficinas Federales de Hacienda, mientras que la entrega de declaraciones debería llevarse a cabo en los bancos, aprovechando su capacidad instalada. Además se crearon los “centros regionales de procesamiento” para obtener un ambiente de procesamiento controlado. A las cincuenta oficinas federales de hacienda más importantes se les denominó de “tipo A” y se les orientó a la Administración y Ejecución Fiscal, donde el causante podría tener interacción ágil y oportuna. Al resto de las oficinas, así como a las agencias, se les orientó principalmente a ejecución fiscal y a los bancos se le utilizó como el principal mecanismo de declaraciones y pago.

La tercer vertiente, *Programa de Simplificación Fiscal*, se instrumentó a través de dos foros nacionales de simplificación fiscal que derivaron en medidas legislativas y de procedimientos administrativos para simplificar los mecanismos de contribución, las formas de declaración y las disposiciones reglamentarias. Se provocó además el incremento de las participaciones de los estados de los ingresos tributarios federales y se modificaron los criterios de distribución de las participaciones. Las entidades federativas, a partir de 1988, participaron directamente con el 30% de la recaudación del Impuesto al valor agregado (IVA).

La política tributaria que se siguió en el período 1983-1988 mejoró, en parte, la operación del sistema tributario mexicano intentando fortalecer el federalismo fiscal y los ingresos no petroleros en un ambiente adverso que se caracterizaba por una

situación económica recesiva con alta inflación y un mercado petrolero internacional muy deprimido. De hecho los ingresos tributarios crecieron 10% de 1982 a 1987, todo ello sin la creación de nuevos impuestos. Al finalizar 1987 la inflación llegó, oficialmente, a 159.2%, el Congreso del Trabajo demandó un incremento salarial del 46% y se presentaron emplazamientos a huelga nacional, el gobierno logró un acuerdo y se pactó un incremento de tan solo el 15%, hecho que colocó en el menor nivel de prestigio y credibilidad a los líderes obreros. El 15 de septiembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad entre el Ejecutivo Federal y representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial.¹²

El 22 del mismo mes se integró la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto y el 4 de enero de 1988 se publicó el decreto presidencial de austeridad,¹³ en el cual se establecieron las disposiciones que deberían seguir las dependencias y entidades federales para cumplir con la política económica prevista en el Presupuesto de Egresos. Entre ellos, estaban la reducción del gasto, el mejoramiento de la estructura orgánica y ocupacional y la disminución de personal de apoyo. Miguel de la Madrid empezó con 1155 empresas paraestatales y para febrero de 1988 se habían desincorporado el 65% de ellas, terminó su periodo con sólo 463.¹⁴

LA CÚSPIDE NEOLIBERAL EN MÉXICO

En 1988, con el arribo de Carlos Salinas de Gortari al poder, se empieza a percibir el proyecto transexenal de política neoliberal: venta, liquidación o fusión de empresas paraestatales, mucha economía, mala administración y poca política, y, un nuevo sustento técnico normativo de política fiscal. Desde la administración de Miguel de la Madrid se trató de reformar la política fiscal en México (1987) procurando

¹² Aguilar Camín, Héctor. *Op. Cit.* p.47.

¹³ Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1988.

¹⁴ Flores Caballero, Romeo. *Op. Cit.* p 360.

establecer que la estabilidad de las finanzas públicas dependieran en mayor medida de la recaudación fiscal y no de los ingresos obtenidos por la venta del petróleo, en 1987 el 43% de los recursos del gobierno federal provenían de la industria petrolera o por incrementos en el crédito público avalado, prácticamente, por la producción de crudo.¹⁵

Los principales objetivos de la política fiscal a partir de entonces fueron: Alentar el federalismo fiscal, simplificación administrativa y fiscal, seguridad jurídica para los contribuyentes y modernización de la Administración Tributaria, logrando un menor desaliento de la actividad económica y de la explotación petrolera. En 1993 se publicó un estudio realizado por Francisco Gil Díaz, entonces vicegobernador del Banco de México, sobre la rehabilitación de las finanzas públicas y el nuevo sistema tributario, en el que destaca los avances alcanzados en el incremento de la recaudación a partir de las reformas aplicadas, tales como la creación del Impuesto al Activo (IMPAC), la disminución del I.S.R. y la reducción de la tasa del I.V.A del 15 al 10% (ahora al 15% de nuevo).¹⁶

Sin embargo, estas reformas no reflejaron los beneficios correspondientes en los contribuyentes menores y, en general, los resultados no corresponden a la realidad que se observa en el país, puesto que todos los sectores sociales coinciden en el malestar y la inconformidad por la política fiscal llevada a cabo. Para determinar los avances conseguidos en diferentes aspectos relativos a la política fiscal, basta analizar las políticas instrumentadas en cada uno de ellos:

I Aliento al Federalismo Fiscal.¹⁷

¹⁵ Aguilar Camín, Héctor. *Op. Cit.* p.48.

¹⁶ Gil Díaz, Francisco. *Algunas hipótesis relacionadas con la crisis mexicana 1994-1995.* Gaceta de Economía, México. ITAM. Año 2, Num. 3, otoño 1996. Pp.5-63.

¹⁷ *Ibid* p.9

Implicó la descentralización de las funciones recaudatorias en cada estado y municipio, procurando mayor cumplimiento voluntario en la recaudación y, en consecuencia, mayor independencia económica respecto al poder federal. Desde 1978, por ley de diciembre de ese año,¹⁸ existe el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el cual están incluidos los 31 estados y el Distrito Federal cuya adhesión es obligada por el estatuto del Gobierno de D.F. de 1997, no así para los estados de la República, pues su adhesión es voluntaria. Este sistema “tiene por objeto principal hacer congruentes a los ordenamientos tributarios federales con los de las entidades locales (llámense estados, municipios ó Distritos Federales), para ahí establecer y distribuir la participación que corresponda a tales entidades en sus haciendas respecto de los ingresos federales, (...) las participaciones se pagan a través de un fondo general y otro de fomento municipal.”¹⁹

Tal asignación está sujeta a mecanismos específicos reformados a partir de 1990, mismos que se basan en tres criterios principales: a) El primero es en proporción directa al número de habitantes en cada entidad; b) el segundo es determinar el monto asignable en función de la captación de impuestos por entidad; c) el tercero en razón inversa a los criterios anteriores, con un criterio redistributivo. Si bien, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permitió la uniformidad del sistema impositivo y un desarrollo de la estructura administrativa destinada a la recaudación; no logró que los estados tengan mayor independencia fiscal, es decir, cada uno de ellos formula su presupuesto de egresos en función de los escasos impuestos locales que en forma residual la Constitución le permite, pero sobre todo depende de las participaciones federales que le sean asignadas.²⁰

¹⁸ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano a fin de Siglo*. México, 1995. Porrúa - UNAM. p.296.

¹⁹ *Ibid.* p. 296

²⁰ Sempere, Jaime y Sobarzo Horacio. *Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México*. Revista Economía Mexicana. México, CIDE Vol. V, No.2, 1996. p 167.

De este modo, los pagos que cede el gobierno federal a los estados de la República, por un lado determinan o limitan la libertad de ellos para organizar sus recursos, pues, en muchos casos, éstos son mayores a los que el Estado podría percibir con un sistema impositivo propio; así, se encuentran con la tranquila tarea de gastar sin enfrentar la complicación de cobrar impuestos y todo lo que ello implica. Por otro lado, los gastos públicos realizados por el gobierno federal en los estados y municipios no son determinados por una jerarquización de necesidades sino en función de los intereses políticos y electorales que se desprenden del gobierno federal y que en la mayoría de los casos benefician a comunidades cuyas autoridades pertenecen al partido oficial.

II Simplificación Fiscal Administrativa.²¹

Las acciones del Ejecutivo Federal por simplificar los trámites administrativos para que el contribuyente pudiera cumplir sus obligaciones fiscales con mayor facilidad se tradujeron en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, mediante la cual desaparece, en un primer momento, la Subsecretaría de Ingresos pasando sus recursos materiales y humanos a una nueva institución denominada Servicio de Administración Tributaria (S.A.T.)²², órgano desconcentrado de la SHCP que a partir del 1º de julio de 1997 ejercía las funciones asignadas a la Subsecretaría de Ingresos. Sin embargo, con la llegada de José Ángel Gurriá a la SHCP en diciembre de 1997, aparece de nuevo la Subsecretaría de Ingresos justificándose en que, tanto las cámaras de industriales, empresarios y comerciantes, como el Poder Legislativo requieren tal figura para resolver dudas y establecer políticas de acción en el ámbito de cada uno de ellos y en las materias que les competen.²³

²¹ Gil Díaz, Francisco. *Op. Cit.* p.18.

²² *Ley del Servicio de Administración Tributaria*. Diario Oficial de la Federación 15 de diciembre de 1995.

²³ *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 1998.

III Modernización del la Administración Tributaria.²⁴

Este rubro comprendió la modernización en dos sentidos: por un lado se refiere a la aplicación de preceptos legales que iguallen el gravamen de los contribuyentes que se encuentren en el mismo nivel impositivo, haciéndolos más justos, y, por otro lado, implica el uso de tecnología de punta que permita el uso de programas específicos que atiendan las necesidades de actualización continua del registro federal de contribuyentes ya que esto es un incentivo que ayuda a la disminución de la evasión fiscal, en tanto que un contribuyente puede suponer que tales equipos facilitan a las autoridades hacendarias, el cruce de la información fiscal y, en consecuencia, se incrementa la posibilidad de ser detectado.

Sin embargo, aún existe un gran porcentaje de causantes que afrontan el riesgo de evadir al fisco, sobre todo entre los menores que suponen sus pequeñas utilidades obtenidas que no representan un monto interesante como para que se apliquen los procedimientos de ejecución correspondientes. Por su parte los contribuyentes mayores no aparecen en su mayoría, como evasores del fisco pues adquieren activos o simplemente gozan de preferencias gubernamentales con respecto a la fiscalización, declaración, ejecución y exención de pagos.

Ejemplo de lo anterior se puede observar en el Impuesto Sobre la Renta (ISR), en donde su injusticia está basada en las amplias deducciones y beneficios que otorga a las ganancias derivadas del capital respecto a los altos porcentajes que gravan el producto del trabajo por representar a una población cautiva y controlada. Así, la ineficiencia del sistema fiscal ocasiona que el aparato estatal de recaudación esté basado en el ingreso, por concepto del ISR, de personas físicas gravando más, proporcionalmente, al producto del trabajo que al producto del capital, como se

²⁴ Gil Díaz, Francisco. Op. Cit. p.23.

podrá apreciar en el siguiente capítulo.

IV Seguridad Jurídica para el Contribuyente.²⁵

Consistió en sentar las bases para ofrecer mayor y mejor seguridad jurídica, certidumbre y confianza, objetivo planteado desde el sexenio anterior (1988-1994), y aún, en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), ésta es una de las principales metas que incluyó el proporcionar al contribuyente un sistema que ofreciera la eliminación de imprecisiones y seguridad en los procedimientos, así como los mecanismos de defensa ante los abusos de las autoridades fiscales. Por otro lado se planteó la necesidad de fomentar la conciencia ciudadana a través de campañas informativas y educativas respecto a los beneficios en el desarrollo nacional que se logra a través de la tributación. La finalidad de éstas fue combatir, mediante la cultura cívico-tributaria, la evasión y la elusión fiscal replanteando la estructura, organización y acciones de la Administración Central de Asistencia al Contribuyente para incrementar su apoyo obligatorio a la ciudadanía.

Situación Actual del Sistema Tributario

De acuerdo con Ifigenia Martínez ²⁶ para analizar la estructura impositiva adecuada a un país deben contemplarse los siguientes aspectos:

- a) El nivel de impuestos recaudados en un ejercicio en relación con el valor de los bienes y servicios producidos en un año, es decir, ingreso fiscal contra el PIB; dado que, en teoría, la carga fiscal varía de acuerdo con el nivel de gasto público en cada país y un aumento en la recaudación debe justificarse en los efectos favorables del gasto público sobre el bienestar de la colectividad y superar las

²⁵ *Ibid.* P. 30.

²⁶ Martínez, Ifigenia. *Política Redistributiva. Confrontación Nacional 1976*. México. Ed. Tribuna de la Juventud. 1977.

consecuencias de disminuir el ingreso de los contribuyentes al gravar su actividad económica.

b) Estructura y progresividad de los impuestos. Este aspecto se refiere a la flexibilidad de los impuestos determinada por la relación entre el grado de variación de recaudación y la variación en el ingreso producto nacional. En los países en desarrollo la flexibilidad se determina por un mayor volumen de recursos a medida que aumenta el PIB y permite la estabilidad económica al recoger mayor poder adquisitivo en épocas de inflación. El impuesto que mejor logra los objetivos de suficiencia, progresividad y flexibilidad es el ISR porque aumenta con el ingreso en forma proporcional, éste representa casi la mitad de los ingresos tributarios del gobierno federal. A mayores ingresos personales mayor recaudación a través del ISR.

c) Incidencia de la carga tributaria. Se refiere al punto final del mecanismo impositivo; es la terminación del impuesto y sucede en el momento en que esa incidencia ya no puede ser trasladada y recae en la última persona que paga el impuesto y carece de forma para trasladarlo legalmente.

La Problemática de la Captación de Impuestos

En México, como en otras economías en vías de desarrollo, existe una economía, conocida como subterránea, que opera fuera de los canales normales de captación de impuestos. Esta economía paralela se presenta en muchas formas: el restaurante o comercio que no registra todas sus ventas, la empresa que no registra a todos sus trabajadores, las ventas sin factura de bienes de consumo en los mercados populares, el agricultor que vende sus productos directamente al consumidor, el comercio ambulante de productos de procedencia dudosa que no tienen control alguno en el

ámbito fiscal, los prestadores de servicios (profesionistas) que no expiden recibes fiscales, entre otros.

Todas estas actividades económicas normalmente evaden una recaudación tributaria, así mismo el bajo número de personas registradas como económicamente activas y el aún menor número de asalariados dificultan la aplicación de una política fiscal adecuada. Tan sólo en 1997 la evasión y defraudación fiscal fue de 250 mil millones de pesos, el 8% del PIB. El ambulante contribuyó con una evasión fiscal de casi 41 millones de pesos y para 1998 se calcula aumentará a 47 mil millones de pesos, que representa el 15.7% con respecto al monto de participación del sector comercio en el PIB; mientras que la recaudación tributaria fue de 310 mil 839 millones de pesos en el año pasado por lo que la evasión representa el 80.42% del monto recaudado.²⁷

El aumento de carga de trabajo ha llevado a un sistema relativamente inefectivo en el proceso de recaudación fiscal; la falta de un control detallado permite que sólo un porcentaje de los causantes empadronados presenten declaraciones; la creciente movilidad de los contribuyentes provoca una pérdida de los registros de estos cada año y la poca e inefectiva descentralización fiscal provocan errores en el procesamiento de la información impidiendo una recaudación total.

Como se podrá apreciar en los organogramas y en el esquema de funciones de la Subsecretaría de Ingresos y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) quien tiene contacto directo con los contribuyentes es éste, las áreas de Jurídica de Ingresos, Recaudación, Auditoría y Aduanas, son las que más frecuentemente se relacionan con estos al cumplir con sus obligaciones fiscales. Dichas áreas, para desempeñar sus funciones, se desglosan en los niveles generales, centrales, regionales y locales (el país se divide en 8 administraciones regionales: noroeste,

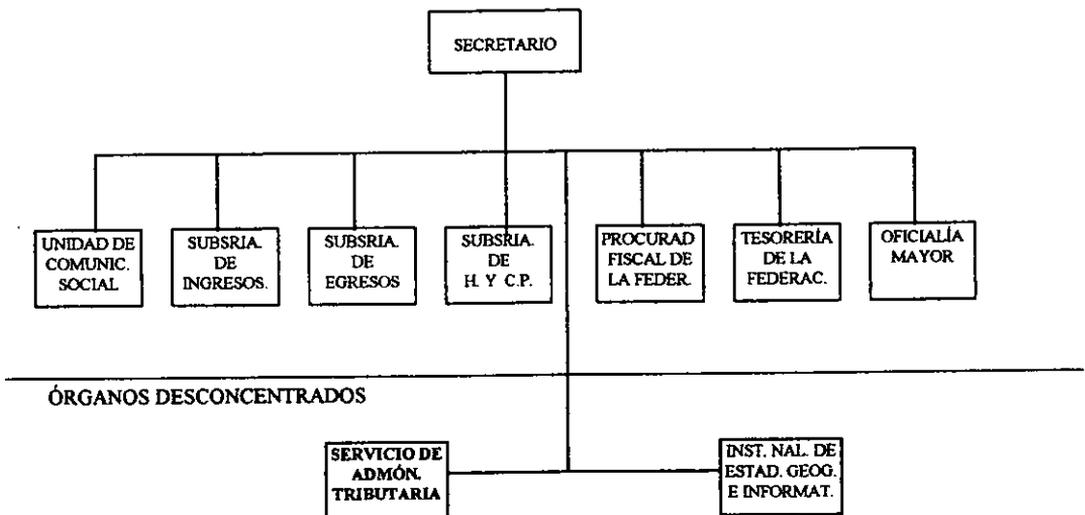
²⁷ Periódico. *Uno más Uno*. 23 de junio de 1998. p. 6

norte centro, sur, golfo pacífico, noreste, metropolitana, occidente y centro; y, en 65 administraciones locales.) La Administración General de Aduanas tiene una estructura distinta componiéndose de 21 aduanas fronterizas, 16 marítimas, y 10 interiores haciendo un total de 47 aduanas en el país.²⁸

La estructura administrativa del sistema tributario parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se determinó en el primer capítulo de esta investigación, en cuestiones propias de ingresos tributarios intervienen la Subsecretaría de Ingresos y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), principalmente, así como, la Tesorería de la Federación y la Procuraduría Fiscal de la Federación quienes resguardan el patrimonio público y coaccionan a los contribuyentes para que cumplan con sus obligaciones fiscales.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA TRIBUTARIO.

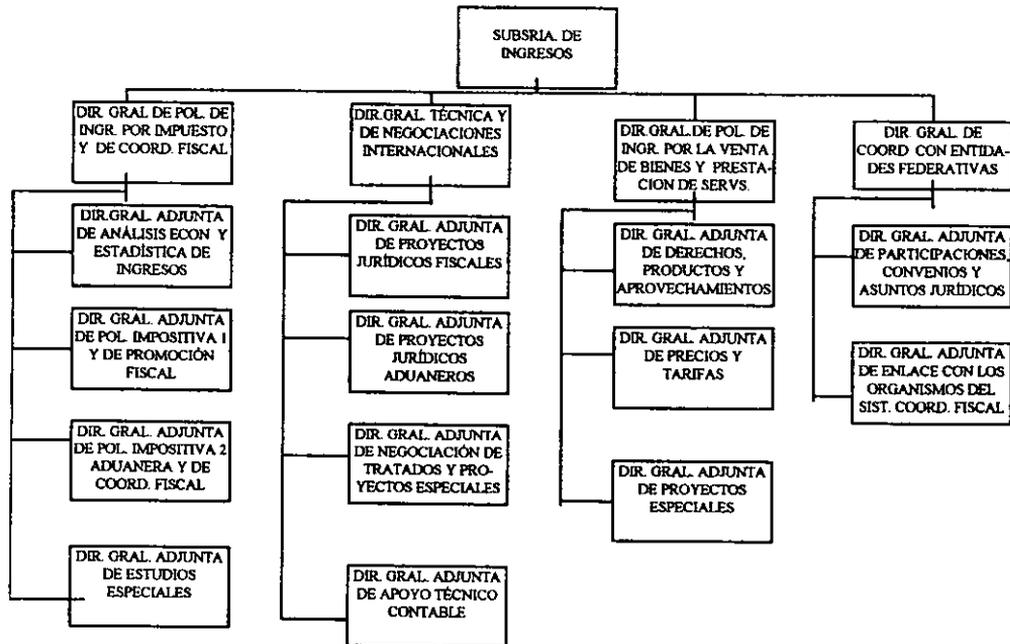
SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**



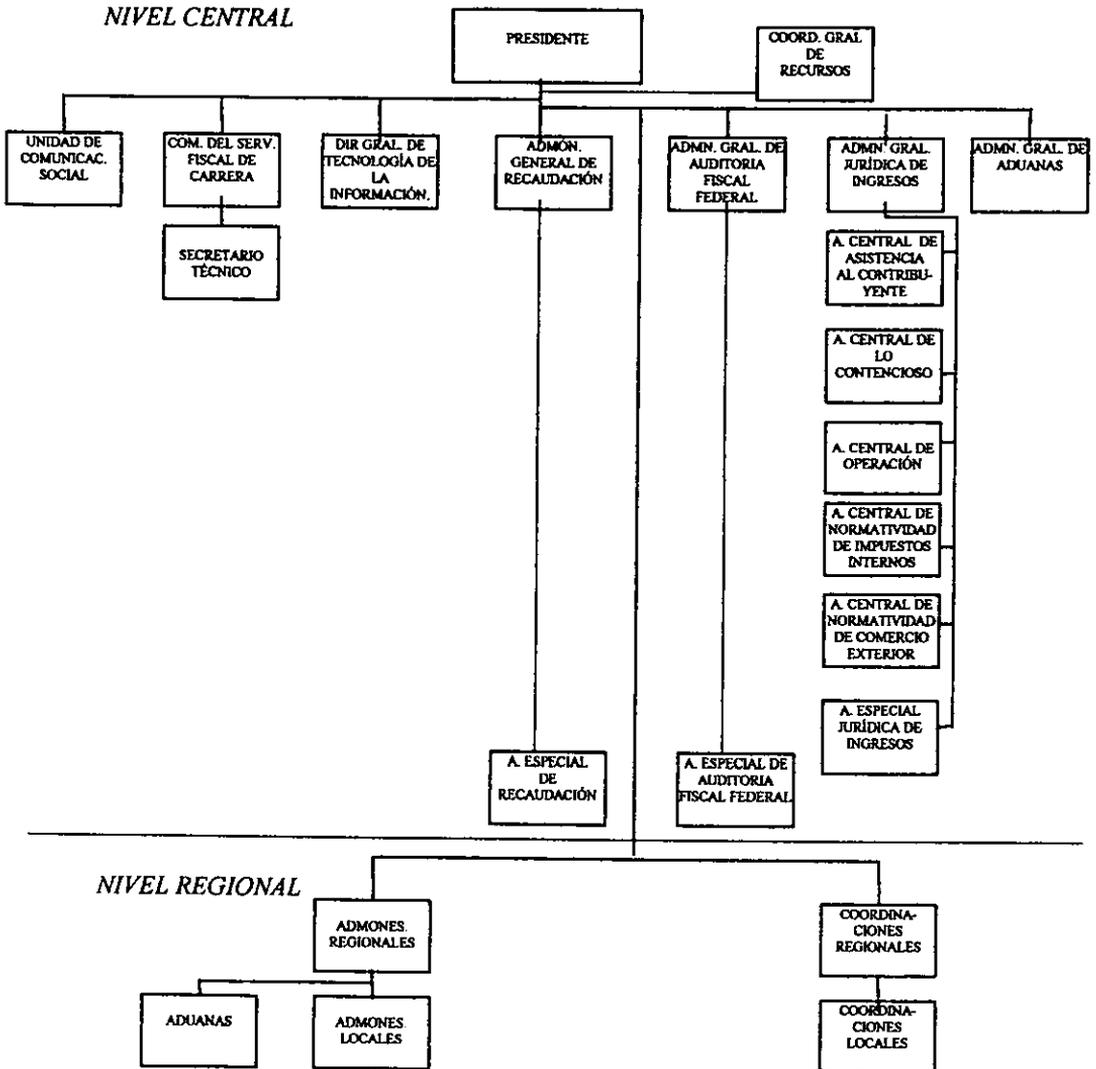
²⁸ *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 1998.

** Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 1998.

SUBSECRETARIA DE INGRESOS



SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



Si se comparan las funciones, a través del comparativo anexo, entre la subsecretaría de Ingresos y el Servicio de Administración Tributaria, queda clara la intención de que por una parte del sistema tributario se planee y se negocie con los actores (Subsecretaría de Ingresos) y que por otra parte se opere y ejecute lo planeado (SAT). La estructura actual del sistema tributario resulta sumamente complicada y costosa para el erario; actualmente existen 17 unidades a nivel de dirección general en la Subsecretaría de Ingresos y más de 180 administraciones y subadministraciones tan sólo en el área de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (Reglamento Interior del SAT, artículos 30 y 31); sin embargo, partiendo de un enfoque científico de la administración, se percibe que el sistema tributario mexicano cumple, utilizando dos costosas estructuras, con el proceso administrativo propuesto por la escuela clásica, la Subsecretaría de Ingresos cubre las etapas de previsión, planeación y organización, y, el SAT abarca las de integración, dirección y control.

A pesar de que el proceso administrativo esté completo en el sistema tributario resulta penoso el trayecto de pasar de la planeación a la ejecución puesto que se llevan a cabo a través de dos estructuras independientes aunque, dentro de las contradicciones de la administración pública en México, encontramos que ambos organismos son dirigidos por la misma persona, es decir, el presidente del SAT (órgano desconcentrado) es, a su vez, el Subsecretario de Ingresos quien para planear tiene una estructura considerablemente amplia y para ejecutar tiene una aún mayor a pesar de que en el reglamento interior de ambos organismos no está previsto²⁹ negando con ello la posibilidad de enriquecer la profesionalización del servicio público con un inexistente o inoperante servicio civil de carrera.

²⁹ *Reglamentos ...* Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 1998.

Lo anterior pudiese observarse a partir de dos puntos de vista; uno, el que contradice la política de adelgazamiento estatal impulsada desde la época de Miguel de la Madrid y que, en el ámbito de las finanzas públicas, tuvo su cúspide en la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público en 1990, en donde se impulsó la reducción de estructuras administrativas haciendo que un sólo organismo se encargase tanto de la programación como de la recaudación de recursos, y, el segundo, que asoma la intención de apoyar decididamente, a toda costa y a cualquier costo, el desarrollo de las estructuras encargadas de la recaudación de impuestos para promover el incremento de recursos provenientes del fisco y reducir la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros.

Es evidente la imprecisión administrativa que prevalece en el área de las finanzas públicas ya que no existe un proyecto claro de cómo alcanzar los objetivos establecidos en el actual gobierno, uno de los más importantes, el de dejar atrás la dependencia de la economía de los ingresos provenientes de la exportación del crudo mexicano así mismo existe la intención de impulsar la estructura encargada de ello pero se está haciendo de manera desordenada, entorpeciendo las actividades que se pudiesen realizar en una misma área provocando un exceso de burocratismo, ejemplo de ello es la situación que prevalece en la Administración General de Aduanas que para intentar frenar el contrabando documentado pretende proponer al Congreso de la Unión una serie de reformas a la Ley Aduanal pero no lo ha hecho ya que la política tributaria no depende directamente del área operativa, que es el SAT, sino de la unidad de política de ingresos dependiente de la Subsecretaría de Ingresos y dicha propuesta debe elaborarse en conjunto y proponerla el Secretario ante el Congreso de la Unión.³⁰

La estrategia del gobierno para despetrolizar las finanzas públicas, desde hace tres

³⁰ Periódico *El Universal*, 24 de Agosto de 1998. pp.1-11.

lustros, ha sido mediante el impulso a programas que “alientan” el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes con campañas publicitarias que promueven el terrorismo fiscal y realizando modificaciones en su estructura administrativa, últimamente muy caprichosas y sumamente costosas, poniendo especial énfasis en la recaudación secundaria instrumentando el Plan General Anual de Fiscalización que previó obtener una recaudación derivada de autocorrecciones por actos de fiscalización de 23,348 millones de pesos en una relación beneficio-coste de \$35 por peso invertido para la federación y de \$14 por peso invertido para las entidades federativas, teniendo como políticas: ejecutar la Cruzada Nacional contra la evasión fiscal, incrementar la presencia fiscal a través del procedimiento de visitas domiciliarias, orientar la fiscalización a sectores o actividades con mayores ingresos, a los grandes contribuyentes y a los que presentan un mayor incumplimiento fiscal.

Con el propósito de fortalecer la planeación y la programación de la fiscalización nacional, se creó un grupo interdisciplinario de fiscalización, el cual está integrado por todas las áreas sustantivas del SAT, quienes en conjunto aportan y combinan los recursos de información y sistemas disponibles en cada área en apoyo de las funciones que corresponden a la administración general de auditoría fiscal federal tales como: captación de información de terceros a fin de cruzar contra las declaraciones anuales para detectar desviaciones e inconsistencias, verificaciones de pagos provisionales contra la declaración anual y el desarrollo de un programa de verificación integral.³¹ El avance al primer semestre de 1998 se presenta en el siguiente cuadro comparativo con respecto a 1997.

³¹ Plan General Anual de Fiscalización conjunto para Federación y Entidades Federativas por 1998. SHCP.

PRESENCIA FISCAL
PERIODO ENERO - JULIO 1998 Y 1997

ADMÓN. REGIONAL	UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES		TOTAL DE PERSONAL		PRESUPUESTO EJERCIDO*		CIFRAS AUTOCORREGIDAS*		BENEFICIO COSTO	
	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997
NOROESTE	532,196	484,979	938	933	41,593	45,359	1,218,378	1,285,656	29.29	28.34
NORTE- CENTRO	440,848	405,395	796	800	31,742	38,248	1,044,544	692,490	32.91	18.11
NORESTE	543,707	504,718	943	956	39,168	41,458	1,019,775	1,059,714	26.04	25.56
OCCIDENTE	606,030	564,022	879	881	38,586	38,968	988,688	765,493	25.62	19.64
CENTRO	730,749	675,847	889	892	35,298	32,736	44,686	589,419	26.76	18.01
GOLFO PACIFICO	788,665	727,443	1,125	1,119	46,847	48,458	1,143,890	933,922	24.42	19.27
SUR	495,254	457,090	613	615	27,528	29,419	756,055	635,291	27.46	21.59
METROPOL ITANA	1,843,623	1,779,519	3,074	3,069	121,106	119,050	1,934,139	2,646,672	15.97	22.23
NIVEL REGIONAL	5,981,072	5,599,013	9,257	9,265	381,868	393,696	9,050,155	8,608,657	23.70	21.87
NIVEL CENTRAL	--	--	1,153	1,163	44,009	46,497	2,089,771	1,112,643	47.49	23.93
NIVEL NACIONAL	5,981,072	5,599,013	10,410	10,428	425,877	440,193	11,139,92	9,721,300	26.16	22.08
							6			

*cifras en miles de pesos

FUENTE: SAT. Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Plan General Anual de Fiscalización 1998. Presencia Fiscal.

Con base en la tabla anterior y en el Plan de Fiscalización para 1998, respecto a la meta de ingresos, vía autocorrecciones por fiscalización, de 23,348 millones de pesos, se puede observar que para el primer semestre de 1998 este rubro cubre el 47% de lo estimado, es decir, faltan tres puntos porcentuales para cubrir la meta semestral de ingresos por esta vía, y, con respecto a la relación beneficio-costo prevista para ese año, \$35 y \$14 por cada peso invertido para la federación o nivel nacional y para las entidades federativas o nivel regional respectivamente, los logros obtenidos arrojan cifras de, \$26.16 y \$23.70 para cada caso, cuestión que resulta contradictoria con lo recaudado pues el monto obtenido apenas alcanza el 47% de lo programado cuando existe una diferencia de \$-8.84 y de \$9.70 en la relación beneficio costo del presupuesto ejercido, lo cual indica que hay un subejercicio presupuestal o que no se han tenido que realizar demasiados actos de fiscalización para llegar a esta suma pues, por lo regular al principio del año los ingresos por esta vía se incrementan por corresponder a la fechas de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales contraídas un año antes.

Es evidente el interés por la funcionalidad del sistema tributario; en los pasados recortes presupuestales, originados por la caída internacional del precio del petróleo y por la dependencia presupuestal de las finanzas públicas frente a este producto, el rubro menos afectado, después de educación y salud, con dichos recortes que a la fecha ascienden a 36,247 millones de pesos, es el de Hacienda, situación que evidencia la intención de obtener recursos para el erario a través de los impuestos sin menoscabo presupuestal pero atentando contra el desarrollo nacional, desaprovechando la oportunidad de rediseñar el sistema fiscal apegándolo a la estrechez económica actual para hacerlo más eficaz y eficiente. Los recortes impactaron de la siguiente manera:

Instituciones de Seguridad Social	1.8%
Hacienda y Crédito Público	3.1%
Desarrollo Social	5.0%
Medio Ambiente y Recursos Nat.	5.1%
Comunicaciones	1.5%
Energía	60.4%
Otros	7.4%

Fuente: *El Financiero* 18 de Agosto de 1998 p. 1A

Desde 1995 los ingresos petroleros – que se conforman con los ingresos propios de la actividad productiva de Pemex, los derechos que la paraestatal paga por la extracción de hidrocarburos, más los ingresos tributarios provenientes de la venta de gasolina, vía el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) -, han representado en términos prácticos 39 por ciento de los ingresos totales del sector público por lo cual es difícil que a través de los ingresos tributarios se alcancen a cubrir los montos que arroja la exportación del petróleo mexicano, se calculó que el precio promedio por barril, para todo el segundo semestre de 1998, sería de 11.50 dólares y la producción, una vez acatando los acuerdos de reducción de la producción con los países exportadores del hidrocarburo, de 1 millón 640 mil barriles diarios lo que arrojaría ingresos brutos de alrededor de 18 millones 860 mil dólares al día.³²

Por su parte los ingresos tributarios para el primer semestre de 1998 participaron con el 52.6% en los ingresos del sector público presupuestario. La recaudación por los diversos impuestos sumó 194 mil 131 millones de pesos, de los cuales 42.2 % corresponde a ISR, 29.4% a IVA y otro 18% al IEPS. El 10.4% restante se integra

³² Periódico *El Financiero*, 18 de agosto de 1998 p. 1A

por los impuestos al comercio exterior, tenencia y el impuesto sobre automóviles nuevos, principalmente. La evolución del IVA e ISR se debe a la mayor cobertura de los programas de fiscalización y el avance del IEPS obedece, por un lado, al incremento de las tasas impositivas a la cerveza y bebidas alcohólicas y, por el otro, al crecimiento en la tasa del impuesto especial al consumo de gasolina y diesel.³³

Los ingresos tributarios son el único mecanismo estable del gobierno para garantizar recursos que satisfagan las necesidades de gasto pero, el nivel de éstos es insuficiente para cubrirlos ya que el gasto público representa cerca del 22%³⁴ del PIB y la actual carga fiscal apenas alcanza el 15%³⁵ estimado para el presente año en los Criterios de Política Económica del Gobierno Federal, además el sector informal de la economía, que se calcula podría representar hasta el 30% del PIB, coopera con su millonaria evasión estimada en 329 mil millones de pesos comprobados,³⁶ por lo que, la discusión de reformar el sistema tributario debe radicar en la base de los contribuyentes, eficientar el ejercicio gubernamental y la forma de despetrolizar los ingresos del sector público.

Mientras el gobierno no descarta la posibilidad de incrementar los precios y tarifas del sector público, eliminando la tasa cero y las exenciones que hay en este momento así como estimular a los estados de la República a que cobren un 2% adicional al consumo como Impuesto Estatal al Consumo (IEC), los intelectuales, políticos y empresarios coinciden en que estos incrementos no deben ser el camino a seguir porque sólo se traducirían en una disminución de la competitividad del aparato productivo nacional, menor crecimiento, aliento a la economía informal, disminución

³³ *Ibid.*

³⁴ Tomas Ruiz. En *El Financiero*, 19 de Agosto de 1998 p.8

³⁵ Periódico *Reforma*, 5 de noviembre de 1998 p. 1.

³⁶ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), en *El Universal*, 1 de agosto de 1998 p.12 y 27 de julio de 1998 p.1.

del consumo y la inversión y debilitamiento de la cohesión social. Una reforma fiscal hacendaria implica no sólo subir impuestos, sino también combatir la evasión de gravámenes y la informalidad tributaria, mejorar la recaudación, ampliar el número de contribuyentes y equilibrar y hacer eficiente el gasto público.

En 1998 quedó en evidencia la vulnerabilidad de los ingresos públicos frente al petróleo, como se observa en los siguientes cuadros, por lo que el gobierno debe ser más prudente en los cálculos presupuestales cuando se tienen factores sobre los cuales no hay control, como el precio internacional del hidrocarburo (Cuadros). El diputado Ricardo García Sáinz, presidente de la comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, afirma que "... el país para 1999 tiene una gran presión presupuestal, porque la reciente crisis dejó la experiencia de que no se puede continuar con la petrolización de las finanzas públicas, lo que implica, que una de las variables más importantes para la estrategia económica del gobierno, es el cuidado del déficit público."³⁷

EVIDENCIAS DE LA PROPORCIÓN QUE GUARDAN LOS INGRESOS PETROLEROS EN LOS INGRESOS FEDERALES

INGRESOS FEDERALES, EJERCICIO 1998 EN MILLONES DE PESOS

	IMPORTE	POR CIENTO
Ingresos Tributarios	\$ 389,854	48
Ingresos No Tributarios	180,181	23
Organismos y Empresas de Control Presupuestal	238,181	29
Total Ingreso Federal	808,768	100

Fuente: SHCP

³⁷ García Sáinz, Ricardo. Periódico "El Universal". 27 de julio de 1998. p.26.

IMPUESTOS FEDERALES, EJERCICIO 1998
EN MILLONES DE PESOS

	IMPORTE	POR CIENTO
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	\$164,275	42
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	115,312	30
Impuestos indirectos (IEPS e ISAN)	73,486	19
Impuestos al comercio exterior	19,474	5
Otros: tenencias y accesorios	17,307	4
	\$389,854	100

Fuente: SHCP

ORGANISMOS PARAESTATALES

	Importe	Por ciento
Paraestatales	\$174,774	73.2
Pemex	\$97,394	41.0
CFE	63,764	27.0
ASA	3,216	1.4
Capufe	3,017	1.2
PIPSA	1,672	0.5
Conasupo	3,085	1.2
Lotería Nacional	847	0.3
Ferronales	1,779	0.6
Seguridad Social	\$63,959	26.8
DMSS	50,447	21.1
ISSSTE	13,512	5.7
Total	\$238,733	100.0

Fuente: SHCP.

INGRESOS NO TRIBUTARIOS

	Importe	Por Ciento
Hidrocarburos (Pemex)	\$119,248	66
Derechos	10,145	6
Productos	9,417	5
Aprovechamientos	41,371	23
	\$180,181	100

Fuente: SHCP.

Por todo lo anterior, es urgente modificar toda la estructura tributaria para hacer eficiente la recaudación, el tema de la reforma fiscal integral dejó ya de ser un eslogan de parte del gobierno, los partidos políticos y las organizaciones empresariales y se convirtió en una prioridad de la formulación del programa económico. "La cuestión requiere de establecer claros y firmes compromisos entre las partes involucradas y debe romperse por algún lado el *impasse* en el que siempre ha caído la reforma: cuando son tiempos de bonanza no hay necesidad de hacerla y en tiempos de crisis no es posible."³⁸

"La evidencia (para la reforma) es que la base tributaria se ha ido achicando en los últimos años y que existe un severo problema de evasión en el pago de los impuestos. Sólo una pequeña proporción de contribuyentes, alrededor de cinco millones (5,981,072) , soportan todo el aparato impositivo del país. Pero mientras los ciudadanos tienen que aceptar que parte de sus ingresos tienen que destinarse al pago de impuestos, tienen también derecho a exigir una retribución por parte del gobierno. Esta retribución es hoy insuficiente en términos sociales, es decir, en la prestación de servicios públicos diversos, entre los que sobresalen de modo creciente

³⁸ Brendesky, León. "El trago amargo. La economía mexicana en vilo." Periódico *El Universal*, suplemento *Bucareli Ocho*, 30 de agosto de 1998 p.14.

la inseguridad.”³⁹

Los retos son de diversa naturaleza; sin embargo, se agravarán si el gobierno federal en su conjunto no actúa de inmediato enfrentando con decisión la polarización del ingreso, el crecimiento desmedido de la pobreza extrema y la caída en los índices de recaudación cuya relación frente al PIB pasó de 11.4 por ciento en 1994 a 8.9 en 1998. Así las cosas, no sólo se ha errado el camino, sino que, ante el retraso de la reforma fiscal, es un error incrementar las tasas impositivas pues el nivel de ingreso de una familia mexicana está muy por debajo de los estándares internacionales de los países que nos exportan sus políticas económicas.⁴⁰

Es necesario que el gobierno reflexione sobre el ambiente social prevaleciente en el país, cada vez son más las voces que se suman a las exigencias nacionales de bienestar y desarrollo. La inestabilidad es evidente y la sucesión presidencial está en puerta, el presidente está dejando al libre juego de fuerzas la carrera electoral y se preocupa sólo por los indicadores macroeconómicos, olvidando que el buen desempeño de la Administración Pública depende, en gran medida, de la estabilidad política. El reto de fin de siglo.

³⁹ *Ibid.* p.13.

⁴⁰ *Ibid.* p.13.

ANEXO AL CAPITULO III

**RESUMEN COMPARATIVO DE FUNCIONES DE LA SUBSECRETARÍA DE
INGRESOS Y EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.**

Subsecretaría de Ingresos

- ⇒ Formular la política impositiva.
- ⇒ Proponer la política de Ingresos, fiscal y aduanera, de estímulos fiscales y la referente a productos, aprovechamientos, precios y tarifas de la Federación.
- ⇒ Evaluar el efecto recaudatorio de las reformas que en materia fiscal se propongan.
- ⇒ Formular la política de Coordinación Fiscal.
- ⇒ Analizar el comportamiento de la economía nacional, identificar problemas y proponer alternativas, estimar las metas de recaudación, presupuestar y evaluar el comportamiento de la recaudación de los ingresos de la Administración Pública y Federal (APF), centralizada, paraestatal y de los estímulos fiscales.
- ⇒ Proponer las asignaciones sectoriales del financiamiento.

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

- ⇒ Opinar y coadyuvar con la subsecretaría de ingresos, en la elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del PND.
- ⇒ Someter a la consideración de las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) su opinión sobre los proyectos de iniciativas de ley, decretos, acuerdos, ordenes, resoluciones administrativas y disposiciones de carácter general en que las materias fiscal y aduanera corresponda expedir o promover a la SHCP.
- ⇒ Crear conjuntamente con la SHCP los grupos de trabajos necesarios para la adecuada interpretación y aplicación de la legislación fiscal y aduanera, y para la elaboración de resoluciones relativas a la metodología utilizada para la determinación de precios o montos de las contra prestaciones en operaciones con partes relacionadas.

Subsecretaría de Ingresos

- ⇒ Proponer anteproyectos y proyecto de leyes y de reglamentos en materia fiscal de la Federación.
- ⇒ Participar con el SAT en la elaboración de formas oficiales.
- ⇒ Formulación del programa, criterios y montos globales de los estímulos fiscales por áreas y sectores de la actividad económica. Estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación.
- ⇒ Coordinar las medidas necesarias para que la política aduanera y la relacionada con la industria maquiladora sea acorde con la política de comercio exterior.
- ⇒ Proponer las disposiciones relativas a las operaciones fronterizas, para el fomento de la industria maquiladora, la franja fronteriza, los desarrollos portuarios y aeroportuarios y las industrias de exportación e importación.

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

- ⇒ Establecer la política y los programas que deben seguir las Administraciones Especiales y Locales de Recaudación para las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas, en materia de recaudación de las contribuciones, aprovechamientos, sus accesorios y productos, de otorgamiento de estímulos fiscales; de pago diferido o en parcialidades de las contribuciones y aprovechamientos omitidos y de sus accesorios, en materia de Registro Federal de Contribuyentes, y de verificación en esta materia; de vigilancia, de cumplimiento de obligaciones fiscales; de determinación y cobro de cantidades previstas en el Código Fiscal de la Federación, de contabilidad de ingresos, movimiento de fondos y análisis del comportamiento de la recaudación; de imposición de multas por infracciones a las disposiciones relativas al Registro Federal de Contribuyentes.

Subsecretaría de ingresos

- ⇒ Analizar y evaluar las repercusiones económicas y financieras de la política de ingresos, así como llevar el sistema de estadística económica fiscal en coordinación con el SAT y proponer las medidas correspondientes.
- ⇒ Fijar los productos, aprovechamiento y derechos, de la administración pública federal centralizada.
- ⇒ Proponer la política tributaria en materia interna.
- ⇒ Representar a la Secretaría en foros; eventos y reuniones nacionales e internacionales, en donde se discutan los aspectos de política de ingresos.
- ⇒ Establecimiento de las bases para fijar, registrar, controlar y supervisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Servicio de Administración Tributaria

(SAT)

- ⇒ Informar por omisiones en la presentación de declaraciones y avisos; de condonación de multas; de información y orientación acerca de los plazos en que se deben cumplir las obligaciones fiscales, las formas oficiales que para ello se deben utilizar.
- ⇒ Recibir de los contribuyentes las declaraciones, los avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales.
- ⇒ Aceptar previa calificación, las garantías que se otorguen con relación a los contribuyentes.
- ⇒ Verificar aritméticamente el saldo a favor a compensar, determinar y cobrar las cantidades compensadas indebidamente y, en su caso, imponer las multas correspondientes. Así mismo efectúa la compensación de oficio de cantidades a favor de los contribuyentes.

Subsecretaría de Ingresos

- ⇒ Promover el cumplimiento recíproco de la Ley de coordinación fiscal y demás disposiciones legales relativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- ⇒ Informar a la procuraduría fiscal de la Federación de los hechos que puedan constituir delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones.
- ⇒ Participar en la formulación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa Operativo Anual del Financiamiento de la A.P.F.
- ⇒ Conocer en lo que compete, de la problemática y opiniones vertidas por las dependencias y entidades de la A.P.F., sobre las medidas de política impositiva que deben instrumentarse y por los diversos grupos o sectores sociales.
- ⇒ Proponer alternativas de política tributaria. Previa evaluación de economía nacional.

Servicio de Administración Tributaria

(SAT)

- ⇒ Tramitar y resolver las solicitudes presentadas por los contribuyentes.
- ⇒ Llevar a cabo, en términos de la legislación fiscal el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales, así como las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal.
- ⇒ Registrar a los contribuyentes en el padrón que se determine para el mejor control de los mismos.
- ⇒ Formular el Plan General de Fiscalización y establecer la política y los programas que deben seguir las Administraciones Especial y las Locales de Auditoría Fiscal Federal, y proponerlos, para aprobación superior, para las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas.

Subsecretaría de Ingresos

- ⇒ Estimar las metas de recaudación, presupuestar y evaluar el comportamiento de la recaudación, de ingresos de la administración pública federal centralizada y de los estímulos fiscales.
- ⇒ Estudiar y formular la política tributaria, doméstica e internacional, de negociación con otros países de convenciones y tratados en materia fiscal y aduanera, y la de los estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, en congruencia con la política hacendaria y la política económica del país.
- ⇒ Proponer medidas para la pronta y expedita administración de justicia tributaria.
- ⇒ Desarrollar los estudios económicos de los países con los que se pretende llevar a cabo negociaciones de convenios o tratados en materia fiscal aduanera internacional.

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

- ⇒ Realizar embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país.
- ⇒ Proponer la determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación conforme a la ley aduanera.
- ⇒ Participar en el diseño de las formas oficiales. Evaluar la operación en materia de fiscalización.
- ⇒ Proponer a la autoridad competente, asuntos en los que se debe formular la declaratoria de que el fisco ha sufrido perjuicio o querrela por considerarse que respecto de los mismos se cometió un delito fiscal; presentar denuncia de hechos ante el Ministerio Público Feral; así como establecer las políticas para determinar esos asuntos.

Subsecretaría de Ingresos

- ⇒ Elaborar y presentar anteproyectos de iniciativas de la ley y proyectos de reglamentos de la Federación, así como disposiciones de carácter fiscal y aduanero. Llevando a cabo las negociaciones respectivas con otros países.
- ⇒ Asistir al SAT en sus relaciones con los funcionarios de otros países respecto a convenios y obligaciones internacionales contraídas por el gobierno federal.
- ⇒ Servir de enlace entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asesorar a las Entidades Federativas, cuando la solicitan, en la elaboración de sus ordenamientos fiscales.
- ⇒ Mantener comunicación con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países.
- ⇒ Participar en el estudio y formulación de los anteproyectos de iniciativas de ley y proyectos de reglamentos en materia fiscal de la federación.

Servicio de Administración Tributaria

(SAT)

- ⇒ Integrar y mantener actualizado el Registro Federal de Contribuyentes.
- ⇒ Participar en la formulación de los convenios y acuerdos de coordinación con las autoridades fiscales y de las Entidades Federativas y evaluar sus resultados.
- ⇒ Recibir las declaraciones informativas sobre inversiones realizadas o mantenidas en jurisdicciones de baja imposición fiscal.
- ⇒ Ordenar practicar visitas domiciliarias, verificaciones de origen, auditorias, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria y verificaciones, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.
- ⇒ Comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que

Subsecretaría de ingresos

- ⇒ Estudiar y formular las asignaciones sectoriales del financiamiento de las dependencias y entidades de la A.P.F. en lo concerniente a precios y tarifas, y en lo relativo a derechos, productos y aprovechamientos, y en su caso, la autorización del programa financiero de las entidades paraestatales incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación.
- ⇒ Resolver las consultas que formulen las dependencias y entidades de la A.P.F. sobre derechos relacionados con servicios que prestan o con los bienes de dominio público cuyo uso o aprovechamiento esté dentro de la esfera de su competencia.
- ⇒ Fijar los productos, aprovechamientos y derechos de la A.P.F. centralizada, a excepción de multas, con la participación que corresponda a otras dependencias, previa elaboración de estudios de costos económicos y de la estructura de los mercados en los que se prestan los bienes y servicios.

Servicio de Administración

Tributaria (SAT)

México sea parte, el cumplimiento de los importadores, exportadores o productores; verificar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias en comercio exterior. Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso lo referente a vehículos de procedencia extranjera; así como la verificación de aeronaves y embarcaciones; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal.

- ⇒ Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o a contadores públicos autorizados que hayan formulando dictámenes o declaratorias para efectos fiscales, para que exhiban y en su caso, proporcionen la contabilidad, declaraciones, avisos, datos, otros documentos o informes, para proceder a su revisión a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como

Subsecretaría de Ingresos

- ⇒ Realizar estudios económicos que permitan evaluar los efectos de la política de ingresos en aspectos tales como el empleo, la producción, el medio ambiente, la distribución de la riqueza, entre otros, así como realizar estudios por regiones y sectores económicos.
- ⇒ Participar en la formulación de la política de coordinación fiscal, escuchando al SAT, así como en la formulación de convenios con las entidades federativas.
- ⇒ Calcular y formular las ordenes de pago de las cantidades que corresponden a las Entidades Federativas y Municipios, por concepto de participaciones, así como de los incentivos no autoliquidables de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Servicio de Administración Tributaria

(SAT)

- autorizar o negar prórrogas para su presentación. Emitir los oficios de observaciones, el de conclusión de la revisión, y en su caso el de prórroga del plazo para concluir la revisión.
- ⇒ Comunicar los resultados obtenidos en la revisión de gabinete así como de las visitas domiciliarias a las autoridades fiscales u organismos facultados para determinar créditos fiscales.
- ⇒ Determinar el valor en aduana de las mercancías de importación, o el valor comercial de las mercancías de exportación.
- ⇒ Determinar los impuestos y sus accesorios de carácter federal; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, que resulten a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar los derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios;

Subsecretaría de Ingresos

- ⇒ Participar en el diseño de los sistemas para un eficiente movimiento de los fondos relativos a participaciones.

Servicio de Administración Tributaria

(SAT)

- ⇒ Condonar recargos así como modificar o revocar las resoluciones de carácter individual no favorables a los particulares.
- ⇒ Dar a conocer a contribuyentes, productores o exportadores, responsables solidarios y demás obligados de los hechos u omisiones imputables a éstos. Cobro coactivo inclusive.
- ⇒ Informar hechos que puedan constituir delitos fiscales en que incurran servidores públicos.
- ⇒ Llevar los padrones de importadores, de empresas autorizadas para realizar importaciones sin la presentación de garantía.
- ⇒ Poner a disposición de la SHCP la mercancía de procedencia extranjera que haya sido declarada propiedad del fisco federal.

CAPÍTULO IV

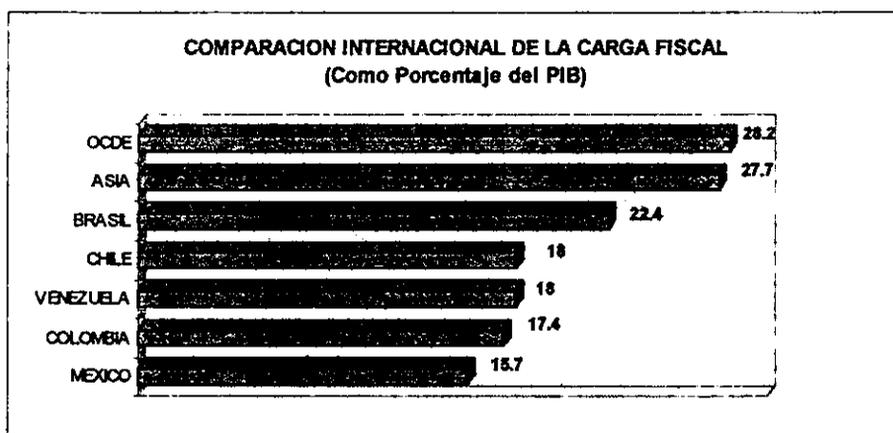
HACIA UNA ALTERNATIVA TRIBUTARIA

El sistema tributario de cualquier país del mundo no puede ser visto exclusivamente como un instrumento de recaudación y redistribución del ingreso, pues los impuestos también juegan un papel muy importante en la asignación de recursos a largo plazo. A través de sus efectos sobre los precios relativos y los incentivos, la política tributaria ejerce una influencia mayúscula sobre el ahorro, la formación de capital, la asignación de los recursos de inversión entre los sectores productivos y el desarrollo regional. En particular, el sistema tributario incide de manera importante en las decisiones de inversión, en la investigación, el desarrollo de tecnología y la capacitación laboral. Todos estos factores a su vez determinan mayormente el crecimiento económico de un país.

El sistema fiscal prevaleciente en México discrimina en contra de la inversión productiva, en bienes de capital y en desarrollo tecnológico, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Esto sucede por muchas razones, entre ellas las siguientes tres: el sistema fiscal castiga, vía el impuesto al activo, la acumulación de bienes de capital; hay una gran carencia de estímulos fiscales en México, al contrario de la gran mayoría de los países con los que comercia; y, al ser el sistema fiscal muy complejo, el cumplimiento estricto de todas las disposiciones fiscales representa grandes costos para las pequeñas y medianas empresas.

El nivel impositivo es reducido en comparación con países industrializados, por lo que cualquier propuesta de reestructuración fiscal debe tomar en cuenta la necesidad, en el mediano plazo, de incrementar la tributación que promueva el desarrollo económico. En el corto plazo, es fundamental que no se reduzca el nivel tributario, so pena de incurrir en serios problemas de financiamiento del gasto público. Las autoridades hacendarias del

país lo hacen evidente en el documento “Aspectos Relevantes de los Ingresos”¹, en donde reconocen que la reducción de los precios del petróleo durante 1998 puso de manifiesto la debilidad y vulnerabilidad de nuestra estructura fiscal y también hace evidente la inviabilidad de ampliar continuamente incentivos, reducir bases y tasas de diversos gravámenes. Observando la recaudación en niveles internacionales, México está muy por debajo de sus principales contrapartes. (Cuadro 1) .



Fuente: Periódico, *El Universal* 6 de noviembre de 1998.

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Además, se asegura en el documento mencionado, que de no revertirse la dinámica de menores ingresos públicos se pondrá en riesgo la perspectiva de estabilidad y crecimiento económico que el país demanda, por ello, dentro de las líneas de revisión integral del sistema fiscal se establece la necesidad de mejorar la eficiencia y equidad tributaria, simplificar el sistema fiscal, consolidar los incentivos al ahorro y la inversión productiva,

¹ Periódico *Reforma* 5 de noviembre de 1998. p.1.

así como fortalecer el nivel y estabilidad de la recaudación tributaria. Si se habla de una reforma fiscal integral, hay que revisar el incremento de la base gravable e incluir otras actividades; las actividades de la bolsa, el comercio exterior, los excedentes, las cuotas de seguridad social, entre otras. Propósitos básicos de todo sistema fiscal: cubrir el gasto público, pero estimular al mismo tiempo la actividad productiva, corregir iniquidades y colocarse a nivel internacional en condiciones competitivas.

Por ejemplo, a diferencia de Estados Unidos, en México la estrategia recaudatoria del gobierno se concentra especialmente en los impuestos indirectos (IVA, IEPS, e ISAN), impuestos diseñados para gravar el consumo y, por ende, al último consumidor, a la persona física. Por su parte, Estados Unidos concentra fuertemente la recaudación en la propiedad, es decir, en los ricos, con un gravamen del 32%, muy superior al magro 1.6% mexicano. (Cuadro 2)

CUADRO 2
COMPARATIVO DE INGRESOS POR NATURALEZA DEL IMPUESTO, 1998
(IMPUESTOS CONTRA PRODUCTO INTERNO BRUTO)

	MÉXICO (%)	ESTADOS UNIDOS (%)
Impuestos directos	42	26
Impuestos indirectos	54.4	35
Impuestos a la propiedad	1.6	32
Otros impuestos	2	7
Total recaudado	100	100
Total recaudado como proporción del PIB	8.9	28

Fuente: TAX Foundation y LIF, México.

Sin embargo, es necesario apuntar que la aplicación de impuestos distorsiona los precios, si los impuestos se aplican de manera diferenciada, algunos bienes o servicios resultarán más caros y por lo tanto los mercados deberán ajustarse. Si el gobierno pretende incentivar la inversión productiva para el crecimiento económico, entonces los impuestos que aplica al capital y la acumulación de éste, o a los ingresos generados deben reducirse. Puesto que el gobierno enfrenta una restricción presupuestal, otros impuestos deberán incrementarse.

El resultado es que el mercado se distorsionará a favor del capital y esto tiene repercusiones sobre el trabajo, sobre otros usos del capital y sobre el comercio. Los cinco puntos indispensables en los que coinciden la mayoría de las propuestas para la reforma fiscal integral son: "Equilibrio entre gasto e ingreso; reforma del federalismo fiscal y análisis de los estados y municipios; mejorar la rendición de cuentas que implica la creación del órgano superior de la federación; una buena administración desde el lado jurídico, seguridad, simplificación y eficiencia del propio sistema de administración tributaria así como mejorar la cultura de pago."² Siendo el cómo el punto toral de la discusión.

El establecimiento de incentivos fiscales requiere de un análisis cuidadoso. Por una parte, no todo lo que parece incentivo lo es, puesto que lo obtenido puede resultar contrario a lo buscado. Desafortunadamente no se tienen las condiciones para formular una estructura impositiva óptima, puesto que, las finanzas públicas, no son independientes de las circunstancias a las que se enfrenta el país: su posición internacional, el nivel de pobreza interno, las condiciones ambientales, las disparidades del ingreso, las decisiones de los agentes económicos, la estructura del mercado interno y la corrupción administrativa, lo impiden. Pero, sí se pueden determinar algunos puntos importantes en cualquier modificación fiscal:^{**}

1. La estructura fiscal debe contemplar los efectos intertemporales, de forma que no se privilegie excesivamente la generación presente sobre las generaciones futuras, lo que complicaría sustancialmente la captación fiscal futura y pondría en severos riesgos el desempeño económico. El Presupuesto de Egresos debe establecerse tomando en cuenta las relaciones económicas internacionales, sobre todo por las vicisitudes económicas que

² Periódico El Universal, 27 de julio de 1998, p.26.

^{**} Los comentarios aquí expuestos son producto de la recopilación de posturas vertidas sobre la discusión acerca de la Reforma Fiscal Integral por los diversos actores, cámaras del sector privado, intelectuales, representantes populares y funcionarios públicos.

se enfrentaron este año a causa de la disminución de los precios internacionales del petróleo.

2. La política tributaria debe ser consistente con los objetivos generales del gobierno en temas como: pobreza, desarrollo regional, desarrollo sectorial y estar complementada con incentivos al empleo. Esto es particularmente importante en países con abundancia de mano de obra, y más aún cuando la mano de obra tiene un nivel de calificación reducido. Ampliación de la base gravable y de contribuyentes, aunque, Tomás Ruiz, Subsecretario de Ingresos y Presidente del SAT, afirma que luego de los ajustes al gasto, la sola incorporación de quienes aún no pagan impuestos sería insuficiente para alcanzar los niveles de recaudación que requiere el país.

3. Incrementar la recaudación no debe ser mediante un aumento de impuestos sino a través de eficientar la administración y fiscalización tributaria, porque lo que se debe buscar es alentar la inversión y con ello la generación de empleos. Los ingresos, provenientes de un recurso no renovable, como es el caso del petróleo, tienen que ser enfocados al desarrollo de la infraestructura básica del país para lograr una competitividad a nivel mundial, es decir, canalizarlos a carreteras y puertos, entre otros rubros, y no para el gasto corriente del gobierno, éste debe salir de los impuestos.

4. Hacer más simple el pago de impuestos y otorgar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes. Contar con una política fiscal más promotora que recaudadora, lo que implica eliminar impuestos como el IMPAC (Impuesto al Activo) y buscar un trato diferenciado entre las reinversiones de las utilidades y el retiro de las mismas. Estar más en favor del trabajo que del capital. Despetrolizar los ingresos del sector público y hacer más eficiente su gasto, aumentando el número de contribuyentes, incorporando a la economía informal a la legalidad al través de mecanismos simples que no generen altos costos administrativos de recaudación.

5. Para que los impuestos se justifiquen el gobierno debe cumplir eficazmente sus tareas básicas como el combate a la inseguridad pública; impartir con honestidad la justicia, y ofrecer con economía los bienes y servicios públicos. Las autoridades deberían dirigir sus esfuerzos en el incremento de la base de contribuyentes, pues ésta representa sólo 16% de la población. Asimismo debe encausar sus esfuerzos a la revisión de las lagunas legales que existen en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) pues los grandes contribuyentes, es decir, quienes tributan en el régimen de consolidación fiscal, encuentran suficientes vacíos para no pagar.

6. Se debe propiciar un entorno que facilite la creación y el desarrollo de las empresas para crecer a ritmos mayores y que el Gobierno cuente con más recursos fiscales que le permitan cumplir con sus tareas. Existe necesidad de adecuar el gasto corriente del aparato gubernamental a la capacidad tributaria del país. A esto se suma garantizar plena seguridad jurídica a los contribuyentes y establecer una forma fácil, barata y sencilla de cumplir con la obligación del pago de impuestos. Ampliar la base de impuestos al consumo e incrementar en menor proporción los dirigidos a la productividad, una tendencia a nivel internacional es el “descansar” cada vez menos en los impuestos directos y más en los del consumo, tal propuesta tiene sentido desde el punto de vista económico dadas las condiciones de competencia por los capitales a nivel mundial.

Aunado a todas estas expresiones acerca del sistema tributario, lo que no se puede olvidar es que los impuestos existen y no pueden ni deben ser eliminados, más aún, el nivel de ingresos vía impuestos captados en México es insuficiente y requiere incrementarse. Esto es necesario puesto que el gobierno sufre presiones de gasto por cumplir y la opinión prevaleciente es que esto debe hacerse sin incurrir en déficit presupuestal. Claramente esto es difícil de aceptar desde el punto de vista empresarial, que considera a los impuestos como un costo que no retribuye beneficios suficientes y que hace todo lo posible por no pagarlos.

Sin embargo, no es materia de este trabajo el analizar la razón o sin razón de los impuestos, sino la mejor forma de utilizarlos para el crecimiento económico, el desempeño de la administración pública y el bienestar social. La estructura fiscal es analizada, por lo menos, desde dos puntos de vista, el empresarial y el gubernamental; el enfoque hacia los impuestos es diferente en estos dos agentes: el gobierno requiere cumplir con ciertos compromisos, o dicho de otra forma, está obligado a cumplir con una prestación mínima de bienes y servicios, mientras que la empresa desea reducir el costo impositivo.

El problema visto desde el gobierno es el equilibrio de las finanzas públicas. El gobierno necesita recaudar una cantidad suficiente para sus gastos, que han crecido de manera importante durante el presente siglo, de un gasto gubernamental del 10-15% del PIB se pasó a niveles superiores al 20%. En consecuencia, el problema gubernamental es recaudar entre una cuarta y una quinta parte del PIB, por lo que la escasez de ingresos es la limitante principal a las reformas fiscales. Los países desarrollados o industrializados entregan a sus gobiernos 30% del PIB en impuestos, repartidos en tres partes casi iguales: impuesto al ingreso (o renta), impuestos al comercio interior y otros impuestos, que en su mayor parte son aportaciones a la Seguridad Social. “Los gobiernos de los países de la OCDE disponen entre 40% y 50% del PIB para destinarlo a necesidades colectivas básicas y el resto se rige por las leyes del mercado.”³

En el caso de México, los ingresos gubernamentales crecieron de manera sostenida desde los sesenta. El cuadro 3 muestra el comportamiento de los ingresos totales del gobierno federal y la proporción de los ingresos tributarios. Claramente se observa que fue en la década de los ochenta cuando estos últimos redujeron su participación y dejaron lugar a otro tipo de ingresos, fundamentalmente provenientes de empresas paraestatales.

³ Martínez, Ifigenia. *Anemia Fiscal de Estado*. Periódico El Universal, 18 de noviembre de 1998, p.6.

CUADRO 3
INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO EN MILLONES DE PESOS.
(PORCENTAJE DEL PIB)

Años	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1965	8.23	6.13	2.43	1.05	1.27	3.70	0.79	0.37	2.54	1.16
1968	8.89	7.61	3.56	1.47	1.95	4.06	0.94	0.50	2.61	1.50
1970	9.32	7.86	3.56	1.49	1.94	4.30	0.99	0.50	2.81	1.55
1973	10.02	8.71	3.85	1.82	1.78	4.86	1.85	0.84	2.17	1.77
1976	11.90	10.68	4.88	2.40	2.04	5.80	2.22	1.39	2.19	1.96
1979	13.65	11.57	5.67	2.43	2.63	5.90	2.45	1.33	2.13	1.98
1982	16.09	10.29	4.93	2.66	1.78	5.37	2.30	1.74	1.33	2.10
1985	18.03	10.30	4.17	1.98	1.60	6.14	2.99	2.06	1.08	1.66
1988	17.35	12.15	5.08	2.27	2.34	7.07	3.43	2.48	1.16	1.74
1991	20.49	12.13	5.24	2.89	2.17	6.89	3.67	1.31	1.91	2.18
1993	18.04	13.55	6.29	3.60	2.47	7.26	3.44	1.72	2.10	2.56

Fuente: VI Informe de Gobierno CSG

Columnas	incorporados en la tabla)	8. IEPS
1. Ordinarios (compuesto de tributarios y no tributarios)	4. ISR p. Físicas	9. Otros
2. Tributarios	5. ISR Soc. Merc.	10. IMSS
3. ISR Total (incluye 4,5 y otros no	6. Domésticos	
	7. IVA	

Con base en el cuadro anterior, cabe resaltar una variación en la composición de los ingresos tributarios, los impuestos al ingreso se redujeron a partir de 1982 y fueron los impuestos llamados domésticos, al comercio interno, los que sostuvieron la recaudación. Esto se explica por la crisis petrolera de ese año, muy similar a la de 1998, que contrajo la economía, reduciendo el ingreso y en consecuencia la recaudación. Pero además esta contracción impulsó a un buen número de contribuyentes a la economía informal, que no puede gravarse en el ingreso con el régimen actual, pero que puede, al menos en parte, ser gravada en el comercio, esto es a través de impuestos indirectos.

En un estudio sobre ese sector elaborado por la Secretaría de Hacienda^{**}, que busca comprobar que su eventual integración a la formalidad no es suficiente para resolver el problema de recaudación en el país, como aseguran representantes del sector privado, se afirma que el potencial recaudatorio del sector informal de la economía es “nulo”, a pesar de que éste representa aproximadamente el 8.74% del Producto Interno Bruto (PIB) y 15.7 millones de personas se desempeñan en este ámbito. El principal motivo expuesto por Hacienda es que los ingresos que perciben estas personas son muy bajos, en promedio 1.57 salarios mínimos -poco más de 42 pesos diarios-, por lo que estarían exentos del pago del Impuesto Sobre la Renta bajo el actual esquema fiscal.

De esta forma, con base en la Encuesta Nacional de Empleo y en la Encuesta Nacional de Micronegocios, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se estima que participan en la economía informal alrededor de 15.7 millones de personas, que representan 44.6% del total que debería estar registradas en el fisco. De aquí, 10.7 millones de personas son asalariados, patrones y trabajadores y 5 millones son personas que trabajan por cuenta propia. Respecto a las percepciones de estos renglones, según el INEGI, el ingreso medio en el primer caso es de 1.21 y en el segundo de 2.35, lo que da un ingreso promedio de 1.57 salarios mínimos.⁴

En cuanto al panorama económico del comercio informal, el estudio precisa que un importante número de microempresas no está registrado ante la SHCP, aunque no se proporcionan cifras, se explica que de las llamadas empresas sin local 82.7% no tiene registro, mientras que de los pequeños establecimientos con local sólo 15.5% tiene registro de la SHCP. En este punto del estudio se aclara que para estimar la recaudación

^{**} Para más detalles el resumen de dicho estudio se localiza en el periódico *El Universal* de fecha 18 de octubre de 1998, pp. 1, 24.

⁴ Periódico *El Universal*, 18 de octubre de 1998, pp. 1-24.

potencial de la economía informal es necesario distinguir qué regímenes fiscales corresponden a las características de las diferentes actividades económicas que desempeñan; en el caso de los asalariados, tributarían en el régimen de personas físicas asalariadas y por ende tendrían los beneficios del crédito al salario que se da a quienes perciben menos de 3.2 salarios mínimos; es decir, la bonificación del ISR que se realice a estos trabajadores podría generar un costo fiscal. Por su parte los patrones y trabajadores por cuenta propia, por el valor de sus ingresos, la gran mayoría tributaría en el régimen de pequeños contribuyentes, y bajo éste las microempresas con ingresos brutos inferiores a 12 salarios mínimos están exentas del pago del ISR, mientras que con ingresos brutos inferiores a 93 salarios mínimos están exentas del IVA.⁵

Incluso, se explica que durante 1998 sólo 0.05% de las microempresas que trabajan bajo este régimen tuvieron ingresos brutos superiores a 93 salarios mínimos, lo que significó una recaudación potencial de apenas 0.004% del PIB. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda reconoce que el incorporar al fisco a la economía informal podría generar una recaudación indirecta, por la disminución de la evasión de los proveedores de este sector. Actualmente se estima que el valor de las compras de insumos de la economía informal equivale a 2.04% del PIB, pero sólo implicaría una “máxima recaudación” de 0.166% del PIB. En cambio, la dependencia menciona que esto podría representar altos costos administrativos, ya que se tendría que incurrir en costos de fiscalización. Precisamente, el costo de fiscalizar un peso de ingresos asciende a 0.31 centavos, por lo que la fiscalización de la economía informal tendría un costo de 0.034% del PIB.⁶ (Cuadro 4)

⁵ *Ibid.* p. 24.

⁶ *Ibid.* p. 24.

CUADRO 4
RECAUDACIÓN POTENCIAL DE ISR EN 1998 (% DEL PIB)

Contribuyentes	Ingresos	Recaudación potencial
Asalariados	5.72	(0.26)
Ingreso inferior a 1 SM	0.61	0.00
Ingreso superior a 1 SM e inferior a 3.2 SM	3.41	0.41
Ingreso superior a 3.2 SM	1.71	0.15
Patrones y Trabajadores por cuenta propia	3.02	0.04
Ingreso brutos inferiores a 12 SM	1.50	0.00
Ingreso brutos superiores a 12 SM	1.53	0.04
Total	8.74	(0.22)

Fuente: Periódico. EL UNIVERSAL. 18 de octubre de 1998. p. 24.

Independientemente de los severos problemas políticos que representa el comercio informal, debe quedar claro que este sector de la población no es el gran evasor del fisco. Su capacidad de aportación fiscal es muy baja, aunque no desdeñable, sobre todo por el desgobierno en el que se maneja esta actividad, por lo que resulta incomprensible la manera en la que los medios de comunicación masivos (grandes televisoras y estaciones de radio) y las cámaras empresariales le atribuyen la responsabilidad del quebranto fiscal. El fenómeno del ambulante acarrea otro tipo de problemas; aquellos relacionados con la gobernabilidad, la estabilidad política y la delincuencia. Su incorporación al fisco no resuelve la problemática de ingresos aunque, de manera indirecta, coadyuva a la solución de este tipo de conflictos.

En un artículo publicado en el periódico *El Financiero* el 13 de marzo de 1998, relacionado con el tema, se estima a esa fecha que en todo el país existen aproximadamente 600 mil comerciantes ambulantes y emplean a más de 15.7 millones de

mexicanos, pudiendo tributar, por concepto de ISR apenas el 0.006 por ciento del PIB.⁷ (Cuadro 5).

CUADRO 5
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN FISCAL DEL COMERCIO INFORMAL
Para el Ejercicio de 1998

Comerciantes irregulares con ingresos mensuales	600,000
Ingresos estimados mensuales (\$500 por día)	\$15,200
Ingresos estimados anuales	\$182,400
Base bruta gravable	\$109'440,000,000
Exención (tres salarios mínimo promedio nacional)	\$19'481,400,000
Base gravable	\$89'598,600,000
Tasa efectiva según tabla (publicada en el DOF del 29 de mayo de 1998)	0.25%
ISR estimado por 1998	\$223'996,500
ISR recaudado a comerciantes en relación con el PIB	0.006%

Fuente: AMIF, *Estudio fiscal, 1998*.

A pesar de que la captación tributaria en México es extremadamente reducida, de acuerdo con los estándares internacionales, el sector privado se queja de que la carga sobre las empresas es excesiva. El punto es que la administración tributaria es muy deficiente, la base gravable muy pequeña, los impuestos a los ingresos poco progresivos y con demasiados vacíos legales que propician la elusión. Esto es resultado, entre otros factores, de una ineficaz administración hacendaria, de un deficiente poder legislativo y de la extrema desigualdad en el ingreso, que mantiene a una gran proporción de la población con ingresos de mera subsistencia, lo que hace imposible elevar las tasas impositivas. El ingreso per cápita es un factor determinante para evidenciar la capacidad tributaria de un país y, como se podrá apreciar en el cuadro 6, la situación al respecto es sumamente delicada.

⁷ Periódico *El Financiero*. 13 de marzo de 1998, p.32.

CUADRO 6
RELACIÓN DEL PORCENTAJE DE RECAUDACIÓN CONTRA INGRESO
PER CAPITA

País	Porcentaje de recaudación con relación al PIB	Ingreso per capita para 1995 en dólares	Coeficiente de eficiencia/ Carga fiscal
Francia	44	26,445	1.69
Canadá	38	18,915	2.01
Estados Unidos	28	26,438	1.07
Japón	29	40,726	0.72
Corea	24	10,155	2.36
Turquía	23	2,747	8.52
Chile	18	7,764	2.35
México	16*	3,597	4.4

*Incluye impuestos federales y aportaciones de seguridad social

Fuente: OCDE, *Estudios económicos*, 1998.

La promoción fiscal, el conjunto de programas de apoyo, créditos y deducciones fiscales, fideicomisos y subsidios, que establece el gobierno para incentivar el desarrollo son considerados por los organismos internacionales como posible fuente de competencia desleal. Sin embargo, los programas de fomento y, en general, los apoyos gubernamentales a la inversión fueron comunes en el período de crecimiento keynesiano, hasta 1970. De entonces a la fecha se considera a cualquier subsidio, dirigido a las clases trabajadoras, como un hecho reprobable; el secretario de Hacienda, José Ángel Gurría, afirmó que para enfrentar los retos de la globalización y la complejidad financiera para 1999, se eficientará el Sistema Tributario y Fiscal, a fin de que en éstos no hayan excepciones ni exenciones. “Debemos reconocer que las exenciones de impuestos al consumo no se enfocan

claramente. (...) en el saneamiento de las finanzas públicas es fundamental mantener el equilibrio mediante dos ejes de acción principales; el primero, racionalizando el gasto público por medio de una prudente reducción y reasignación de los egresos, así como el aumento en la eficiencia y la productividad. El segundo, ha buscado consolidar el Sistema Tributario, de modo que contribuya a incrementar el ahorro interno y promueve la eficiencia del aparato productivo, pero, sobre todo, fortalezca los ingresos públicos, cuya vulnerabilidad ante la caída de los precios del petróleo se resintieron gravemente en el presente año.”⁸

En materia tributaria la tendencia es gravar el consumo y los ingresos de las personas y desgravar las inversiones productivas, porque esto da lugar a crecimiento y generación de empleos. “En la medida de que los países alcanzan un mayor nivel de desarrollo, su estructura fiscal se basa cada vez más en impuestos directos al ingreso e indirectos sobre el consumo; y menos en impuestos al comercio exterior, impuestos especiales o cedulares pagados sólo por ciertos grupos de productos o personas, o impuestos no tributarios basados en las rentas generadas por alguna materia prima (como, por ejemplo, el petróleo). Este proceso de transformación de la estructura impositiva se ha dado también en México. Mientras que hace treinta años el sistema fiscal dependía primordialmente de los múltiples impuestos sobre productos y el comercio exterior (en 1965 los impuestos al comercio exterior constituían el 21 por ciento de la recaudación presupuestal y el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) junto con otros impuestos sobre productos representaban el 23 por ciento), hoy los impuestos más importantes en cuanto a sus montos totales y su dinamismo son el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA)”⁹. (Cuadro 7)

⁸ Periódico. *Últimas Noticias. Excélsior*. 29 de octubre de 1998. p.1, 16.

⁹ Díaz Cayeros, Alberto. *Desarrollo Económico e Inequidad Regional*. México, 1995. Ed. Porrúa. p.85.

CUADRO 7
INGRESOS FISCALES POR IMPUESTO EN RELACIÓN CON EL PIB

Año	Total	ISR	IVA	IEPS	Comercio exterior	Otros
1989	12.4	5.4	3.4	2.5	0.8	0.3
1990	11.9	5.2	3.8	1.6	0.9	0.3
1991	11.4	5.2	3.7	1.5	1.1	0.4
1992	11.7	5.8	3.2	2.0	1.3	0.4
1993	11.4	5.6	3.3	1.9	1.1	0.4
1994	11.3	5.3	3.2	2.4	1.0	0.3
1995	9.3	4.0	2.8	1.4	0.7	0.4
1996	9.0	3.9	2.9	1.2	0.6	0.4
1997	9.8	4.2	3.1	1.3	0.7	0.5

Fuente: AMIF, Estudios Fiscales, 1998.

“Históricamente, y a lo largo del proceso de desarrollo, los países pasan de basar sus sistemas fiscales en impuestos de carácter especial, que recaen primordialmente sobre objetos fáciles de medir y controlar (como el comercio exterior o ciertas mercancías específicas) pagados por ciudadanos o súbditos con escasos derechos o poder para oponerse al gravamen (campesinos, terratenientes cuando son minoritarios, o extranjeros); hacia estructuras impositivas de carácter general, basadas en el ingreso o el gasto, controladas por medio de sofisticados mecanismos de administración y recolección, que pretenden asegurar que todos contribuyan de manera equitativa al financiamiento del gasto público.”¹⁰

Empero, en el caso de México sólo 55% de los productos de consumo está gravado con IVA —con una tasa de 15%—, lo que da como resultado una carga fiscal con relación al PIB de sólo 14%, mientras en Chile existe una tasa de IVA de 18%, pero prácticamente sin ningún tipo de exención y su recaudación por este gravamen es casi tres veces superior a la de México ya que el porcentaje del consumo gravado es del 92%.¹¹ Esto no quiere decir que con una tasa mayor a la nuestra se triplique la captación, esto quiere decir que la

¹⁰ Díaz Cayeros, Alberto. *Supervivencia Política y Distribución de Recursos en el Sistema Federal Mexicano*. México, 1995. Mimeo, p.79.

¹¹ Periódico *El Universal*. 30 de octubre de 1998. p.21.

recaudación es mucho más eficiente y hay menor evasión. Además de que la carga fiscal se reciente menos en aquél país sudamericano pues su ingreso per capita asciende a \$ 7,764 dólares anuales mientras que aquí apenas se alcanzan \$3,624 dólares anuales.¹²

Esto se debe, señala el secretario de Hacienda, en primer lugar a que no hay exenciones o tasa cero en ese país, y en segundo término al hecho de que, al no haber exenciones, existe una fiscalización mucho más eficiente de la cobranza de impuestos; por lo cual se debe realizar una revisión de nuestro sistema tributario y analizar la forma en que puede hacer más eficiente, que responda a todos los criterios que deben tener los países: simplificación, promoción y recaudación. Al abordar el tema de los subsidios fiscales, afirma que para darle un subsidio de un peso a los más vulnerables se requieren dos pesos más de gasto fiscal en términos de que no se recibe ese ingreso. La mejor forma de generar apoyos a los grupos más vulnerables es por la vía del gasto, y esto, dice, se puede hacer a través de programas como el Progresá. Y concluye: los subsidios generalizados son, por definición, “injustos”, porque no toda la gente tiene las mismas necesidades.¹³

El fisco busca cancelar los subsidios a las clases más desprotegidas sin corregir las lagunas legales existentes que propician una gran elusión fiscal, negoció con partidos políticos y la iniciativa privada una propuesta de Ley de Ingresos para 1999 que considera excluir del régimen simplificado a grandes empresas, como parte de las reformas que buscan aumentar los ingresos del gobierno en 1999 mediante los impuestos. Establecer a nivel nacional una tasa única del IVA de 15%, aumentar hasta 40% el ISR a personas físicas de altos ingresos; eliminar los subsidios a alimentos básicos, medicinas y a quienes ganan menos (crédito al salario), así como excluir del régimen simplificado a las grandes empresas del sector agropecuario y del autotransporte. Se busca promover la inversión en las empresas, al reducir el Impuesto sobre la Renta (ISR) empresarial a 30% para las

¹² Cuadro 6 de este capítulo.

¹³ Periódico *El Universal*. 30 de octubre de 1998. p.21.

utilidades reinvertidas, sin embargo, se contempla aplicar una tasa de 35% al momento de retirar dividendos.¹⁴

Ninguna de las medidas anteriores representa acciones contundentes para corregir las iniquidades más sentidas en el país, ejemplo de ello es la transacción, realizada por herencia en 1997, de una de las televisoras más grandes de Latinoamérica, sin ningún costo fiscal siendo que “La transmisión de la propiedad por herencia está gravada en la mayoría de los países desarrollados y en gran parte de aquellos en vías de desarrollo. En Estados Unidos el *Income tax* aplicable puede alcanzar hasta 52 por ciento, y en ese tenor están el Reino Unido, Francia y los países nórdicos.”¹⁵ La transmisión de la tenencia accionaria estuvo exenta del ISR durante 1997; en una sola operación se pudo haber recaudado lo correspondiente al 0.16 por ciento del PIB para ese año, lo que representa 26 veces lo que se cobraría por el mismo gravamen a los comerciantes ambulantes. (Cuadro 8)

CUADRO 8
ENAJENACIÓN DE ACCIONES DEL GRUPO TELEVISIVO DURANTE 1997
(POR HERENCIA)
MILES DE PESOS

Valor del capital contable	\$19'512,016
Transmisión vía herencia por lo que no hay costo fiscal y debería considerarse un ingreso en bienes alcanzado	\$16'512,016
ISR aplicable (35%)	\$5'779,205
PIB nacional 1997	\$3'558,034,000
Porcentaje del PIB recaudado	0.16%

Fuente: AMIF, *Estudio fiscal*, 1998.

¹⁴ Periódico *El Universal*, 4 de noviembre de 1998 pp. 1-18.

¹⁵ Latapi Ramírez, Mariano. *La Realidad de los Impuestos en México*. México, 1998. SICCO. p.25.

En la misma situación se encuentran 500 grandes empresas, que, por estar dentro del Régimen de Consolidación Fiscal del ISR, no pagan lo correspondiente a sus ganancias ya que prefieren gastar cuantiosas sumas de dinero (nunca lo que pagarían por concepto de impuestos) en asesores fiscales patricidas, quienes se valen de los vacíos legales del sistema tributario, para eludir la causación de impuestos. Si estos grandes grupos tributaran, partiendo de los datos que proporciona la revista *Expansión* al respecto, se tendría el siguiente escenario. (Cuadro 9).

CUADRO 9
LAS 500 EMPRESAS MAS GRANDES DE MÉXICO
ISR CAUSADO PARA EL EJERCICIO DE 1997
Millones de Pesos

Ventas para 1997	\$14'113,314.00
Utilidad neta 10%	1'411,331.40
ISR 34%	479,852.67
ISR con relación al PIB	1.35%

Fuente: Revista *Expansión*, 1998.

Si representa el 1.35% del PIB, se evidencia que causarían prácticamente la mitad de lo que se recaudó de IVA en todo el ejercicio de 1997 y 225 veces más de lo que se podría recaudar del comercio informal.

Además, si se gravaran las ganancias generadas en la Bolsa de Valores imponiendo una tasa del ISR al mercado accionario y se excluyera al sector transportista del Régimen Simplificado en la ley del mismo gravamen, las finanzas públicas obtendrían el 1.50 por ciento del PIB para un ejercicio fiscal, lo que comprueba de manera contundente que los grandes evasores del fisco no son los comerciantes irregulares sino la corrupción y el ineficaz sistema legal de recaudación. (Cuadros 10 y 11).

CUADRO 10
VALOR DEL MERCADO DE RENTA VARIABLE
EJERCICIO FISCAL 1997
Millones de Pesos

Valor del mercado de renta variable	
1 de enero de 1997	\$331,720
31 de diciembre de 1997	\$438,315
Excedente (ganancia de capital)	\$106,595
ISR 35%	\$37,308
ISR con relación al PIB	1.04

Fuente: Informe Presidencial, 1998, Anexos.
 AMIF. *Estudios Fiscales* 1998.

CUADRO 11
RECAUDACIÓN, SECTOR TRANSPORTISTA 1998
Miles de pesos

Autotransporte terrestre, margen de utilidad 10%	\$84,041
Autotransporte, utilidad 10%	8,404
Recaudación contra PIB	0.46%

Fuente: Informe Presidencial, 1998, Anexos.

Analizando los aspectos generales de los subsidios, se puede afirmar que la transferencia de recursos públicos a los distintos sectores de la economía por esta vía es un instrumento público que persiguió varios objetivos: "a) fomentar la producción a través de la disminución en los costos de producción de los factores o insumos utilizados en el proceso productivo, con la expectativa de que estos subsidios se tradujeran en reducciones en los precios de mercado de bienes finales; b) redistribuir el ingreso a través de una política

regresiva de subsidios, de manera que más se beneficien las personas de menor ingreso relativo; c) proporcionar vías adecuadas para la descentralización de la industria nacional y el desarrollo regional armónico.¹⁶

En México, la política de transferencias instrumentada por el Gobierno Federal en los últimos años, fue un factor fundamental para intentar corregir la problemática de las finanzas públicas del país. Su objetivo fue por un lado, reducir el gasto público a través de la racionalización de los subsidios y, por otro, buscar la reasignación eficiente de los recursos públicos a las áreas consideradas como prioritarias para el desarrollo nacional. Lo anterior tuvo como consecuencia políticas discrecionales, de tendencia electorera, en favor de ciertas regiones del país, como se apreciará más adelante.

El secretario de la Comisión de Ganadería de la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, Felipe de Jesús Rangel Vargas, afirma que la postura de los legisladores es que los subsidios se mantengan y que cambie la manera en la que se otorgan para evitar distorsiones. Si en lugar de canalizar 10 mil millones de pesos al subsidio generalizado a la tortilla, se le da a la producción de la tonelada de maíz, de todos modos llega más barato el maíz a los molineros y empresas y también se traduce en un precio menor a los consumidores. Lo que se discute en la Cámara es que se den subsidios a la producción en vez de subsidios al consumo, con apoyos diferenciados para los productores de autoconsumo y los de producción comercial. Hay que redistribuir el subsidio para que los campesinos tengan un mejor precio para su maíz y las tortillas lleguen igual de barato a los consumidores.¹⁷

En general se puede afirmar que los cambios fiscales más recientes en México se llevaron a cabo, sin tener una visión de conjunto, es decir, con el afán de incrementar la

¹⁶ Díaz Cayeros Alberto. *Supervivencia Política ...* Mimeo. 1995 p.15

¹⁷ Periódico *Reforma*. 5 de noviembre de 1998. Negocios p.4A.

recaudación tributaria, olvidando el objetivo de promover el crecimiento económico del país. Por ello, y dada la actual coyuntura económica del país, es de extrema urgencia proponer lo que debería ser un sistema tributario óptimo. En lo posible, "...las promociones fiscales deben ser concedidas automáticamente, sin requerir de trámite previo, en lugar de discrecionalmente, a través de un proceso de selección, ya que esta última manera puede acarrear varios problemas. Primero, la discrecionalidad, da generalmente pie a la corrupción administrativa de parte de algunas autoridades; segundo, requiere de un gasto de recursos mucho mayor para la administración de los programas de incentivos que la concesión automática; tercero, demora la obtención de los beneficios; y cuarto, está generalmente asociada a mecanismos que sólo benefician a algunos sectores de la economía, o a algunos grupos políticos."¹⁸

En el mediano plazo, las tasas de impuestos más bajas no necesariamente conllevan recaudaciones fiscales más bajas, con una mayor fiscalización de parte de las autoridades, la base tributaria podría expandirse y de esta manera más que compensar la caída en las tasas. Por otro lado, si se permiten varias tasas, por ejemplo en el impuesto sobre la renta, se daría un paso mayúsculo hacia la progresividad; hay muy buenas razones para que las empresas que no son grandes paguen menores tasas que las que lo son. De hecho, en la mayoría de los países industrializados los pequeños contribuyentes reciben tratos preferenciales y, en México, se recurre cotidianamente a la elusión fiscal para poder obtener ciertos beneficios, por ejemplo, si un causante tiene ingresos por \$120,000.00 anuales tiene la posibilidad de pagar impuestos con una tasa del 12.8%, 6.2% o no pagar nada, sin salir de la norma, dependiendo del régimen en el que tribute, situación que se esquematiza en el cuadro 12.

¹⁸ García Alba. *Incentivos Fiscales al Desarrollo Tecnológico*. México 1995. p.6.

CUADRO 12
CASO PRACTICO

	Sueldos	Honorarios	Repeco *
Ingresos Totales	\$120,000	\$120,000	\$120,000
Deducciones/exención		(40,000)	(33,069)
Ingresos gravados	120,000	80,000	86,931
ISR	15,365*	7,446	0
Tasa efectiva	12.8%	6.2%	0%

* Régimen de Pequeños Contribuyentes

* Más aportaciones de seguridad social y obligaciones.

Fuente: AMIF, Estudios Fiscales, 1998.

Cabe destacar que el sistema tributario actual se “recarga” sobremanera en las personas físicas que, por no tener suficientes recursos para contratar especialistas fiscales, tienen que soportar el mayor peso de la recaudación. El contribuyente cautivo, la clase media, está indefensa ante el fisco mientras que, como se observó anteriormente, los grandes empresarios y consorcios tienen suficientes argucias legales para evadir su pago. Es por ello que la propuesta fiscal del Ejecutivo no resuelve en nada la situación económica de la gran parte de la población y mucho menos la del propio país pues el nivel adquisitivo y el ingreso medio es cada vez mas bajo y por ende los niveles de recaudación son paupérrimos en relación con los niveles de gasto que se tienen. (Cuadro 13)

CUADRO 13
EJERCICIO 1994 (ISR)
(En millones de pesos)

	Recaudado	Por ciento
Total recaudado	\$67,949	100
Actividad empresarial		
Personas morales	20,333	30
Personas físicas	1,493	2
Impuesto al Activo	3,873	6
Personas físicas	\$42,250	38
		62

Fuente: INEGI, Compendio anual 1996.

En materia de política fiscal es preferible bajar impuestos y para ello la propuesta de la agencia Bursamétrica es reducir en un punto porcentual las tasas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto sobre la Renta (ISR) en el próximo lustro. Es mejor bajar impuestos a efecto de que la economía pueda crecer más, haya más empleo y finalmente el Gobierno recaude más; sería factible pensar en la aplicación generalizada del IVA, incluyendo medicinas y alimentos, a una tasa de 8 por ciento, pero de manera gradual, así como en el ISR reducirlo en un punto anual hasta disminuirlo en cinco puntos. El simple hecho de anunciar este programa gradual de reducción anual, sería más que suficiente para incentivar la inversión en el país y la creación de fuentes de empleo. No se puede buscar un incremento en los ingresos en base a mayores tasas de impuestos, se debe realizar una estrategia fiscal mucho más integral, con reducciones de gastos importantes, pero no en el de inversión sino en el de gasto corriente. Da la impresión de que la estrategia de las autoridades es lanzar propuestas para aumentar ingresos, ya sea mediante eliminación de subsidios, incremento de impuestos o elevación de precios y tarifas de bienes y servicios públicos y terminarán haciendo una combinación de estas medidas.¹⁹

PROPUESTAS TRIBUTARIAS.

Impuesto al Activo.

El impuesto al activo (IMPAC) de las empresas debe derogarse. Y esto por muchas razones:

En primer lugar, desestimula el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico. Ya que éste se calcula sobre todos los activos de una empresa, los cuales a su vez incluyen los activos fijos, esencialmente maquinaria y equipo. Pero, puede ser fácilmente demostrado que en un ambiente de incertidumbre sobre los ingresos futuros, una empresa siempre subutilizará el factor capital si es que tiene que pagar el IMPAC sobre él.

¹⁹ Periódico *Reforma*. 5 de noviembre de 1998. Negocios p.4A.

En segundo lugar, la misma idea original del impuesto al activo de las empresas, que es un impuesto sobre el “ingreso normal” que podría presumirse que una empresa tendría dado un cierto acervo de activos, ha sido completamente desvirtuada al conceder un sinnúmero de exenciones y al ya ser decrementada la tasa del 2% al 1.8%. La razón de mayor peso en contra de este impuesto es que simplemente no cumple los objetivos recaudatorios para los que fue creado. Como se afirma en un reciente estudio: “La autoridad sostiene que el IMPAC ha sido un éxito, pero las cifras de recaudación no lo avalan. En 1993 la recaudación conjunta del ISR y del IMPAC era de 2.5 por ciento del PIB, cifra no muy distinta de la de 2.4 por ciento alcanzada por el ISR antes de la introducción del IMPAC.”²⁰

En tercer lugar, discrimina contra las pequeñas y medianas empresas, especialmente en épocas de crisis como la que estamos viviendo. La razón es que si la economía se encuentra en recesión, los ingresos de la mayoría de las empresas caerán, y el ingreso derivado del IMPAC será muy probablemente mayor que el que resulte del ISR. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró, recientemente, inconstitucional el pago de este impuesto regulado por los artículos 5 y 6 de su propia ley.

Impuesto sobre la Renta

El Art. 10 de la Ley del ISR establece una tasa uniforme del 34% sobre las utilidades fiscales. Se debe gravar con tasas menores a las pequeñas y medianas empresas estableciendo al menos dos rangos: Una tasa igual a la tasa máxima en Estados Unidos (en este momento 35%) para las empresas cuyas utilidades fiscales excedan un límite a definir, y una tasa inferior, del orden de 20 o 25% para las empresas restantes. Las autoridades hacendarias deben procurar hacer más simple y menos tardado el proceso fiscal. Los ejemplos de la innecesaria complejidad del sistema fiscal abundan: desde los

²⁰ García Alba. *Op Cit.* p.8

continuos cambios en las leyes tributarias, hasta los engorrosos trámites para comprobar deducciones, lentitud en la devolución de contribuciones y la poca claridad con que se efectúan las auditorías y los dictámenes.

Como establece el Art. 67 de la LISR, en contraposición con la propuesta gubernamental, ciertos sectores productivos (agropecuarios) necesitan acogerse al régimen simplificado, bajo el cual las empresas determinan su gravamen a partir del flujo de efectivo (entradas y salidas) antes que con base en sus ingresos y egresos contables como lo propone el gobierno. Esta manera de gravar es conceptualmente mejor y crea menos distorsiones; es además más simple y hace innecesarios varios mecanismos fiscales como la depreciación de activos, sin embargo, el régimen simplificado puede aún diseñarse mejor y simplificarse más. Así pues, se sugiere: Que en una primera etapa se permita a las micro y pequeñas empresas, sea cual sea su actividad, acogerse bajo el régimen simplificado. Sin embargo, la tasa a utilizarse no debe ser la del 34% vigente y tampoco la de 30% propuesta por el gobierno, sino que será progresiva, iniciando de mucho más abajo. Un buen ejemplo a seguir son justo las tasas que usan las personas físicas con actividades empresariales que declaran bajo el régimen simplificado (20%).

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, fracción VI, expresa cuánto debe valer un salario mínimo. Según los cálculos que hemos integrado y apegándonos estrictamente a lo descrito por nuestra Carta Magna a pesos corrientes de 1998 este valor deberá alcanzar 5.4 salarios de los de hoy para cubrir los gastos. Por tanto, hoy el salario mínimo en el Distrito Federal debería ser de \$163.08 por día, es decir, un ingreso mensual de \$4957.00. En nuestra economía no sólo son bajos los ingresos, sino que al mismo tiempo el legislador grava incisivamente los ya pauperizados del contribuyente asalariado sin tomar en cuenta o descontar en la realidad el nivel de impacto en la pobreza. En otras palabras, la LISR hoy grava el nivel de sustento del grueso de la

población, olvidando que su objetivo primordial es gravar la renta, no el sustento.”²¹

Siguiendo el ejemplo del individuo que tiene ingresos anuales por \$120,000.00, se percibe que en el procedimiento actual para el cobro del ISR no se reconoce el nivel de subsistencia (indicado en la Constitución) por lo que muchos contribuyentes buscan la manera de evadir este impuesto injusto e inequitativo registrándose ante el fisco con actividades de pequeños contribuyentes. En cambio, si se descontase el nivel de subsistencia calculado para una familia mexicana la tasa de este gravamen sería mucho menor sin necesidad de caer en la elusión fiscal. (Cuadro 15)

CUADRO 15
CASO PRACTICO

	Régimen actual	Régimen de acuerdo con la Constitución
Ingreso anual	\$120,000	\$120,000
Exención nivel de pobreza	0	59,524
Ingreso gravado	120,000	60,475
ISR causado	29,340	9,741
Subsidio	(12,854)	-
Crédito al salario	(1,121)	-
Total a pagar	15,365	9,741
Tasa efectiva sobre nivel de pobreza	25.4%	16.10%

Tarifa artículos 141, 141-A y 141-B de la LISR.

Fuente: AMIF, *Estudio Fiscal*, 1998.

Impuesto sobre Nóminas

El impuesto sobre nóminas (2%) introducido en el Distrito Federal y varios estados (por ejemplo, el Estado de México) debe ser derogado de inmediato. Este impuesto castiga el empleo de la mano de obra en un país donde el desempleo es un problema angustiante.

²¹ Latapi Ramírez, Mariano. *Op. Cit.* p.64.

Más aún, el impuesto no sólo impacta de una manera altamente desfavorable en contra de los trabajadores del país, sino también indirectamente sobre las pequeñas y medianas empresas quienes las más de las veces dependen intensivamente de la mano de obra.

Impuesto al Valor Agregado.

Con todos sus problemas de regresividad, el impuesto al valor agregado (IVA) debe ser, en principio, muy efectivo para que pueda actuar en ambas partes de la economía, la formal y la informal. Sin embargo, en México la evasión del IVA alcanza niveles alarmantes de alrededor del 37%, según reconoce la Dirección General de Política de Ingresos por Impuestos y Coordinación Fiscal de la Secretaría de Hacienda, por ello se sugiere abocar la mayor parte de los esfuerzos de los auditores a fiscalizar el cumplimiento del pago de este impuesto. Si bien en el país existe el problema de evasión, esto no es lo único que explica la baja recaudación, de hecho ésta también se explica por la deficiente estructura tributaria ya que es de los países que menos recauda por este concepto, apenas alcanza, con una tasa de 15% y 10% en fronteras, el 3% del PIB, mientras que, en países como Chile, con una tasa del 18% el IVA representa el 8% del PIB. Esto se debe a que la base tributaria del impuesto en cuestión es de las menos incluyentes, dejando fuera sectores completos y un buen número de bienes y servicios, de tal forma que solamente 55% del consumo es gravado, contra el 92% en Chile.²²

La transferencia de riqueza a nivel de las personas físicas debe ser siempre gravada, en particular, las ganancias de capital hechas por los individuos en la bolsa de valores. Como en el caso de otros países en desarrollo (por ejemplo Chile), debe explorarse la posibilidad de gravar flujos financieros del exterior. En lugar de ese impuesto conceptualmente tan dañino como es el impuesto sobre las nóminas, el gobierno federal debe conminar a los estados (y al Distrito Federal) a hacer un mejor uso del impuesto predial y los otros

²² Periódico. *EL Universal*. 6 de noviembre de 1998. p. 1.

impuestos y tarifas típicamente locales.

El comercio informal.

Este sector económico, aparte de poder ser gravado en su consumo indirecto, se puede reglamentar y hacer que contribuya al erario al través de un procedimiento simple en el que se establezca la eliminación de liderazgos corruptos y perniciosos mediante el pago de derechos, de manera individual, por el usufructo del piso que ocupan y no mediante la tasación de sus ingresos puesto que, como se demostró anteriormente, estos apenas alcanzan niveles de subsistencia. Estas medidas podrían tener fuertes resistencias políticas pues los liderazgos en el seno de este grave problema representan, por lo regular, sufragios asegurados al partido en el poder además de jugosas ganancias para los representantes de las múltiples organizaciones existentes en esta actividad. Pero, una reforma fiscal integral sensata lo debe tener presente.

Del mismo modo, resulta conveniente mencionar algunos preceptos fiscales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró, recientemente, como inconstitucionales para hacer frente a posibles arbitrariedades de las autoridades hacendarias, a saber:*

El artículo 45 del Código Fiscal de la Federación, en la parte en que autoriza a los visitadores a recoger documentos contables de los contribuyentes, con el fin de que sean examinados en las oficinas de la autoridad fiscal. La Corte juzgó que la aplicación de esa disposición viola el artículo 16 Constitucional, pues sólo se permite a las autoridades administrativas realizar visitas domiciliarias limitadas a inspeccionar los documentos y libros, sin poder sustraerlos del domicilio en que se actúa.

Los artículos 208, último párrafo, y 242 del mismo Código, que establecen el desechamiento de aquellas demandas o recursos que aparezcan incompletas durante la

* Revista Proceso, No. 1151. México 22 de noviembre de 1998. p.10.

etapa del juicio contencioso administrativo. El pleno de la Corte valoró que ambos preceptos violan la garantía de audiencia -derecho a ser escuchado antes de ser juzgado- que consagra el artículo 14 Constitucional. El 123, último párrafo, que dispone sanciones para los causantes que incurren en omisiones durante el proceso judicial. Este ordenamiento, juzgaron los ministros, no incluye la prevención al impugnante para que regularice su recurso y, en cambio, establece una sanción desproporcionada a la omisión formal en que incurre el contribuyente.²³

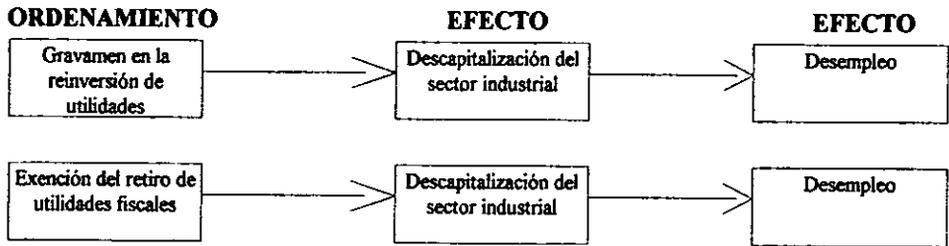
En términos generales se propone una estructura tributaria, en el orden administrativo, que sea promotora de la actividad económica y no simplemente recaudadora, que aliente la reinversión de utilidades y desaliente el retiro de las mismas, con la intención de que la empresa privada cumpla a cabalidad su función como detonadora del desarrollo económico al través de la generación de empleos para la población, evitando caer en el círculo vicioso, del retiro de dividendos, de empresarios ricos y empresas pobres. Se deben revisar los paraísos que hoy ofrece el sistema tributario al través de una técnica fiscal adecuada y congruente que satisfaga plenamente los objetivos de equidad y eficiencia en la recaudación, estimulando, primordialmente, medidas que redunden en la promoción de empresas que utilicen en gran medida el factor humano. Los siguientes esquemas, presentes en la obra de Mariano Latapí, clarifican la situación de causa y efecto que tienen medidas de orden tributario en el desarrollo nacional.

DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

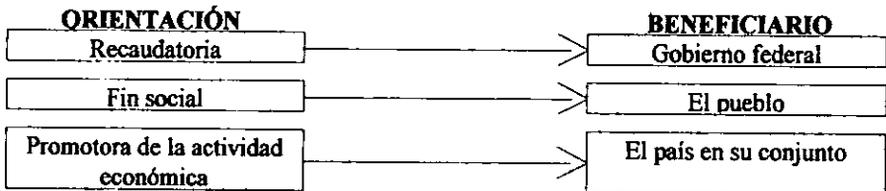


²³ *Ibid.* p.10

GRAVAMEN Y EXENCIÓN DE UTILIDADES



ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA FISCAL

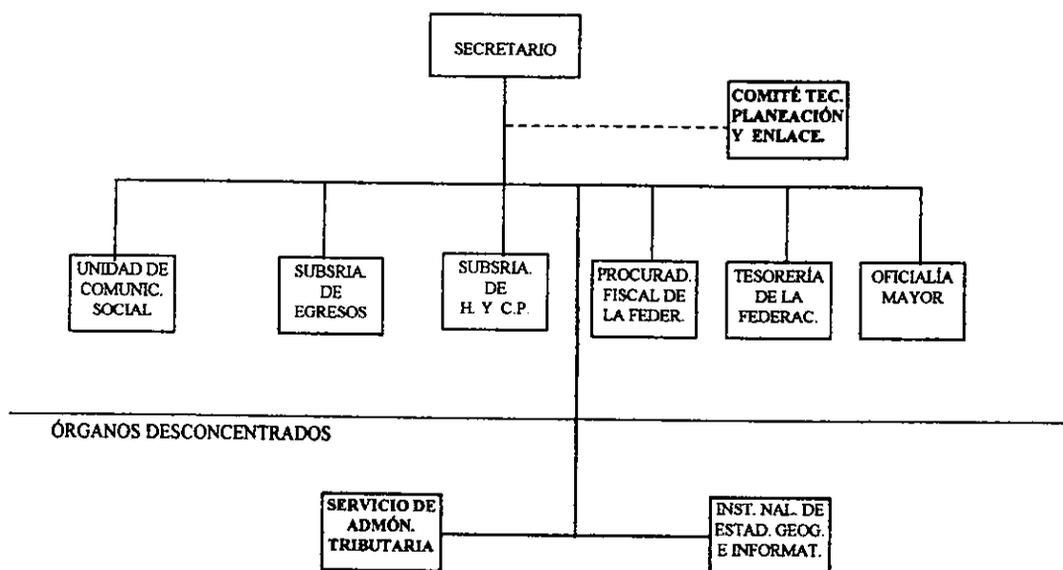


PROPUESTA ADMINISTRATIVA

En virtud de que la función de la Administración Pública es optimizar los recursos de que dispone el gobierno para la prestación de bienes y servicios, se presenta una propuesta para mejorar las estructuras encargadas de la administración tributaria que pretende eficientar las etapas del proceso administrativo. Como se pudo observar en el capítulo anterior, el sistema tributario cumple, al través de dos costosas estructuras, las etapas de, planeación, organización, integración, dirección y control, dando así un carácter científico a dicha actividad. Empero, el dispendio de recursos es evidente por lo que se propone una organización más sencilla.

La estructura propuesta implica la sustitución de la Subsecretaría de ingresos por un Comité Técnico de Planeación y Enlace Interinstitucional que asuma las funciones hasta hoy llevadas a cabo por la Subsecretaría pero con un tramo de control más adecuado. De tal forma, la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedaría de la siguiente manera:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



El comité técnico que se propone no engrosaría la estructura orgánica y funcional, pues en su carácter de órgano colegiado, convocaría a sesiones periódicas para llevar a cabo sus funciones, estaría integrado por un presidente, un secretario técnico y seis vocales con los siguientes perfiles y funciones:

Presidente. Contar con basta experiencia en la planeación de recursos y análisis prospectivos, será propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Congreso de la Unión y durará en su cargo ocho años. Dentro de sus funciones destacan, convocar y coordinar las

sesiones, proporcionar información acerca de las finanzas públicas para llevar a cabo los análisis correspondientes, fungir como enlace y representante de los intereses de la Secretaría ante los diversos organismos, entidades y dependencias, nacionales e internacionales.

Secretario Técnico. Contar con experiencia administrativa para poder dar seguimiento a todo lo acordado en las sesiones, así como ejecutar las instrucciones y recomendaciones que surjan de los acuerdos del Comité, ser el ejecutor de los acuerdos en el orden administrativo. Su cargo será asignado bajo el mismo procedimiento que el del Presidente.

Vocales. Tres Senadores de la República y tres Diputados Federales, sin que algún partido político pueda tener más de uno por cada cámara. Se harán cargo de negociar las propuestas de sus respectivos órganos camorales, representando, por una parte, los intereses de las entidades federativas y los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, por la otra, los intereses de la población en general.

Con esta conformación del Comité, se ahorra una estructura burocrática considerable y además se logra obtener mayor consenso para dar cauce al ejercicio de las finanzas públicas. El proceso administrativo no se vería afectado pues se cubrirían las etapas de planeación y organización, en las sesiones del comité y, las de integración, dirección y control estarían a cargo del SAT. Del mismo modo se tendría la ventaja de agilización en las negociaciones pues, como es evidente, la discusión acerca de las finanzas públicas en el Congreso forma parte de los debates más acalorados e infructuosos en el trabajo legislativo.

Al ser un órgano colegiado y tener una autoridad compartida los acuerdos serían de carácter colectivo y no unidimensional, estarían representados todos los sectores y se empezaría a resolver el problema de la reciprocidad impositiva, permitiendo un verdadero

ejercicio democrático en la finanzas públicas, atenuando asperezas y proporcionando negociaciones sanas para el país, abriendo paso a la consolidación y ejecución de las decisiones políticas, razón de ser de la Administración pública.

Si se aplica una estructura como la planteada aunada a una fiscalización efectiva y enérgica, sin caer en el terrorismo fiscal, se proporcionaría un canal para materializar acuerdos políticos congruentes y satisfactorios para la población en general. La administración tributaria estaría en una posición cómoda y menos ríspida frente a los contribuyentes para llevar a cabo sus actividades de recaudación y fiscalización, pues al estar consensuadas las políticas tributarias llevarían implícita la aceptación de todos los sectores sociales; reduciendo además estructuras costosas cuya función es llegar a estos acuerdos pero donde prevalece la unidimensionalidad en las opiniones que origina un rotundo rechazo a las directrices del sistema impositivo.

ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN

Los mecanismos de control de las finanzas públicas tienen por objeto acotar el ejercicio del poder de acuerdo con los procedimientos que establecen las leyes. Por esto, el principio de separación de poderes parte de la premisa de que “el poder debe controlar al poder”, y sólo mediante una adecuada distribución de las funciones públicas en diversos órganos de Estado es como puede crearse un sistema de balanzas y contrapesos que eviten la concentración del poder y el mal manejo de la autoridad. “Es posible y aun conveniente que el Poder Ejecutivo cuente con sus propias instancias de control pero, en un esquema moderno de fiscalización de las finanzas públicas, es indispensable el control externo a través de un órgano que goce de indudable autonomía y cuente con los instrumentos técnico jurídicos necesarios para ejercer ampliamente su función. La autonomía se debe reflejar en su integración, y la amplitud de sus facultades debe quedar clara otorgándole

plena capacidad jurídica y técnica de supervisión y aplicación de sanciones.”²⁴

Además de los cambios sugeridos y de los controles internos del Estado, se busca dar prioridad al reforzamiento del control externo del poder Ejecutivo, esto implica arribar a un equilibrio entre los órganos y las funciones del Estado, reforzando las funciones y la estructura de los poderes Legislativo y Judicial. Se deben ampliar las facultades del Órgano de Fiscalización de tal manera que esté en posibilidad de realizar acciones correctivas, fincar responsabilidades para resarcir al erario público, establecer sanciones, ejercer la facultad de comprobación fiscal y promover denuncias penales. Respecto al universo por fiscalizar, debe comprender a todas las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal. Se debe integrar el concepto de “auditoría integral” que implica la auditoría de regularidad, compuesta por la de legalidad y la financiera, incluyendo los estados financieros; así como la auditoría del desempeño, que se integra por las auditorías de la economía, la eficiencia y la efectividad. Así mismo es menester acortar los tiempos para la revisión de la cuenta pública.

También de vital importancia es el aspecto de la independencia de acción del órgano de fiscalización, baste mencionar la experiencia que vivió Miguel Rico Ramírez durante los ocho años que fungió como Contador Mayor de Hacienda, período en el cual “(...) se llevaron a cabo varios miles de auditorías y sólo menos de diez fueron ordenadas por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. En estas auditorías ordenadas siempre mediaron intereses partidistas o personales, más no el interés general.”²⁵ Además de ello, se agrega otro serio problema, la ineficacia para cobrar las multas y sanciones hechas a los funcionarios públicos, cuyo grado de efectividad es apenas del 10% ; ejemplo de ello es que “ (...) desde 1995 hasta mayo de este año la

²⁴ Rincón Gallardo, Gilberto. Coordinador. *El Control de las Finanzas Públicas*. México 1996. Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C. pp.17-18.

²⁵ *Ibid.* p.41.

Secodam ha aplicado alrededor de 2 mil 900 sanciones económicas, que suman un total de un millón 404 mil 413 pesos, pero la SHCP, responsable del cobro, solamente ha podido recuperar el 10%, ya que los procesos legales para cumplimentarlas son complejos (...) el funcionario puede apelar esta multa primero ante la propia Secodam, luego ante el Tribunal Fiscal y posteriormente utilizar la vía del amparo, proceso legal que llega a durar de dos a cinco años (...) en la mayoría de los casos se les otorga la protección de la justicia porque las sanciones están basadas en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 1997 ya que dicho artículo viola el 133 constitucional en virtud de que no señala reglas claras para que las autoridades impositoras puedan graduar el monto de la sanción.”²⁶

Ejemplo de las multas sin cobrar son: A Mario Ruiz Massieu ex subprocurador de la PGR, y a Sigfrido Paz Paredes, ex subsecretario de Turismo, la Secodam les aplicó desde hace poco más de dos años, sanciones económicas por 149 millones 345 mil 43 pesos y 47 millones de pesos, respectivamente, mismas que la SHCP no ha podido cobrar. Y en el mismo caso está el ex tesorero del IMSS Tomás Peñaloza Webb, acusado por supuesto quebranto al instituto por 260 millones de pesos. La Contraloría, en octubre de 1996, le aplicó una multa por 500 millones 698 mil pesos, considerada la sanción económica más alta que ha aplicado la dependencia y que aún no ha cobrado.²⁷

Lo ideal para mantener la autonomía del Órgano de Fiscalización sería garantizarle un patrimonio e ingreso propio. Esto podría lograrse a través de un impuesto con destino específico para el o con un porcentaje de algún impuesto ya establecido. Otra forma podría ser calculando y asignándole los recursos que requiera para cumplir con los alcances que previamente se juzgaran adecuados y escalarlos anual o periódicamente con base en la

²⁶ Periódico *El Universal*. 13 de septiembre de 1998. pp.1, 25.

²⁷ *Ibid.* p.25.

tasa de inflación.

Es necesario destacar que las intenciones formales para reformar a la Contaduría Mayor de Hacienda datan del 28 de noviembre de 1995, fecha en la que el Ejecutivo envió a la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, una serie de iniciativas de reforma para tal efecto, posteriormente, el 2 de abril de 1996, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional hizo lo conducente y, el 24 de abril de 1997, la fracción perredista planteó también su postura de reforma. Las conclusiones de la Comisión Dictaminadora de dichas iniciativas, después de una larga espera, quedaron en la actual Legislatura (LVII) de la siguiente manera: *

Las tres iniciativas coinciden en lo sustancial en la necesidad de fortalecer al órgano de fiscalización a fin de dotarlo de facultades adicionales para lograr una mayor y oportuna eficacia en la revisión integral de la gestión pública del Estado, de manera que a través de su estructura orgánica y funcional el órgano fiscalizador quede plenamente dotado de autonomía de gestión, con facultades plenas para auditar todo lo relativo a la gestión financiera, no sólo por lo que concierne a ingresos y egresos sino también a la evaluación de programas, auditoría de desempeño, eficiencia, eficacia y economía, incluyendo desde luego la legalidad y cumplimiento, para lo cual, las tres iniciativas coinciden en que dicho órgano superior de fiscalización tendrá facultades para auditar a todas las entidades federales, dentro de las cuales quedan comprendidas no sólo las que integran el poder ejecutivo federal, centralizado, descentralizado y desconcentrado, incluyendo sus órganos descentralizados autónomos constitucionales, sino también los poderes judicial y legislativo federales, sin excluir de la sujeción de fiscalización también a las entidades federativas, municipios y particulares cuando manejen, administren o usen recursos o fondos federales.

* Extracto del Dictámen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

Asimismo, las iniciativas coinciden en que el tipo de control que se ejerza, preponderantemente sea *ex-post*^{**}, aunque el plazo para que tenga lugar dicha revisión debe reducirse sustancialmente, de manera que la revisión inicie y concluya, a más tardar, dentro del año fiscal inmediato posterior al ejercicio a revisarse, sin perjuicio de que se hagan revisiones periódicas durante el ejercicio fiscal correspondiente. Igualmente, existe consenso en las iniciativas en cuanto a que el órgano superior de fiscalización debe ser sensiblemente fortalecido con facultades de decisión para fincar responsabilidades e imponer sanciones a los servidores públicos o particulares, según sea el caso, por transgresión o violación a las leyes relativas al desempeño de las funciones públicas, incluyendo también la posibilidad de que formule denuncias penales, al igual que denuncias de juicios políticos.

La dictaminadora consideró conveniente que el titular del órgano de fiscalización siga siendo unipersonal y designado exclusivamente por la Cámara de Diputados, por las siguientes razones:

En un órgano colegiado se diluye y atomiza la responsabilidad, de aceptarse la integración colegiada del órgano es muy probable que la designación de sus miembros se hiciera en proporciones de representatividad partidista en la Cámara de Diputados, perdiendo con ello la esencia de su función y la designación del funcionario más idóneo para su desempeño. En la mayoría de los países analizados (30) predomina el titular unipersonal sobre el titular colegiado.

Del mismo modo concluye que: dicho órgano debe continuar vinculado al órgano legislativo, concretamente a la Cámara de Diputados; la cuenta pública sea presentada a más tardar dentro de los diez primeros días del mes de abril del siguiente ejercicio fiscal, tiempo suficiente para llevar a cabo la revisión de la gestión pública dentro del mismo

^{**} después de

ejercicio fiscal en que se presente dicha cuenta pública; no existe ninguna razón ni justificación política, histórica o jurídica para cambiarle la actual denominación que tiene el órgano de fiscalización, pues el hecho o la circunstancia, tal como ahora sucede, de que dicho órgano fiscalizador revise la gestión pública de los tres Poderes de la Unión, no es suficiente para justificar el cambio de denominación que el Ejecutivo propone, ya que la actual denominación incluye y abarca la función totalizadora de revisión de la gestión pública; el Presidente de la Comisión de Vigilancia del órgano fiscalizador recaiga en un Diputado que pertenezca a un partido político diferente a aquél por el cual haya sido electo el titular del Ejecutivo Federal; que el titular del órgano fiscalizador quede sujeto a juicio político en términos del Título Cuarto y se establezca la posibilidad de que lleve a cabo revisiones periódicas durante el ejercicio fiscal en curso.

Cabe resaltar que hace unos meses los medios de comunicación afirmaron que el Congreso de la Unión aprobaría, en este periodo de sesiones, la creación del Órgano Superior de Fiscalización que suplirá a la Contaduría Mayor de Hacienda, antes del 3 de diciembre y que sólo está pendiente el punto relativo a la revisión periódica del ejercicio en turno, empero, todo parece indicar que dichas iniciativas seguirán esperando para su discusión y aprobación en el pleno, a pesar de formar parte de la agenda legislativa del último período de sesiones del año pasado, pues las posturas y protagonismos partidistas prevalecen en la discusión de los grandes temas nacionales.

FEDERALISMO FISCAL

En México, el federalismo fue durante muchos años un tema olvidado, o por lo menos descuidado entre los estudiosos, en la medida de que la presencia de un partido dominante en todos los niveles de gobierno, aunado al fuerte presidencialismo, oscurecía la heterogeneidad regional y las dinámicas políticas idiosincráticas de cada estado. La distribución territorial de los recursos fiscales y financieros es uno de los instrumentos

más importantes con que cuentan los gobernadores para mantenerse en el poder. Aún cuando los gobiernos estén motivados exclusivamente por la búsqueda del “bien común”, las asignaciones territoriales de las finanzas públicas son esenciales para “comprar” apoyo político; y conservar o alcanzar el poder son condiciones necesarias para realizar cualquier programa de gobierno. La asignación de los recursos públicos en el juego distributivo regional puede marcar la diferencia entre mantener un cierto nivel de aceptación, conservar el poder o perderlo. Se usan los instrumentos a su alcance, sistemas de gasto, deuda y coordinación fiscal, para reducir su grado de vulnerabilidad.

El sistema de participaciones fiscales no puede convertirse en un mecanismo eminentemente redistributivo de recursos, pues un esquema que no sea básicamente proporcional a la capacidad recaudatoria de cada estado no sería aceptable para las partes. La compensación de regiones pobres se debe buscar a través de los sistemas de inversión pública federal y mecanismos de combate a la pobreza tipo Pronasol; aunque siempre se corre el riesgo de que dichos sistemas se politicen, respondiendo a los intereses electorales del gobierno federal, antes que las dinámicas locales, si no se establecen mecanismos de control y vigilancia en manos de los estados. “En el Pronasol y, ahora, el Progresá, las cuestiones electorales pesan decididamente en la asignación de recursos. Sin embargo, como los autores lo señalan, esto no se debe necesariamente asociar al clientelismo y autoritarismo, pues hasta los gobiernos más democráticos tienen formas similares de intercambio político; y si se asignan recursos prioritariamente a las áreas que han expresado mayor descontento esto no es más que una señal de que el gobierno está incorporando las demandas expresadas por la vía electoral.”²⁸

“La mayor parte de las demandas de los gobiernos locales buscan la reforma del federalismo fiscal a partir de la transferencia de fuentes federales de ingreso y el

²⁸ Díaz Cayeros, Alberto. *Supervivencia Política ...* Mimeo. p.14.

incremento de las participaciones en ingresos federales hacia las entidades federativas y los municipios. Sin embargo, las relaciones financieras intergubernamentales no se agotan con el federalismo fiscal, pues en realidad comprenden también los aspectos relacionados con el gasto y la deuda pública, de ahí que tenga que hablarse de una transformación del actual federalismo fiscal hacia un nuevo federalismo hacendario, en el que además de los aspectos del ingreso se analicen y discutan los problemas derivados de los egresos y el crédito públicos, considerando cada uno de estos tres aspectos no de un modo aislado, sino con todas sus interrelaciones e influencias.”²⁹

El Sistema de Coordinación Fiscal (SCF)

En 1982 la idea central del sistema de coordinación fiscal era formalizar la relación que ya existía de facto entre estados y Federación por medio de la celebración de convenios tanto en el ámbito administrativo como en el estrictamente recaudatorio. Los convenios de adhesión al sistema de coordinación fiscal consistían básicamente en un acuerdo por medio del cual los estados se comprometían a suspender o derogar múltiples impuestos de tipo indirecto a cambio de que la Federación les resarciera, por medio de la recaudación de lo que vino a llamarse los impuestos participables, la pérdida recaudatoria que esto implicaba para los estados. Con ello, se creaba un sistema uniforme para todo el país con las ventajas de administración, recaudación y eficiencia económica que esto implica. Para los estados quedaba claro que abdicar sobre parte de su autoridad soberana de cobrar impuestos iba a ser compensada con creces al recibir parte de los ingresos de las ganancias extraordinarias del *boom* petrolero. La contraparte de dicha abdicación era, por supuesto, el firmar convenios de colaboración administrativa que permitirían a la Federación mejorar su fiscalización en los estados.³⁰

²⁹ Bravo Padilla Izcóatl. *Propuesta hacia la Conformación de un Nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria*. H. Cámara de Diputados. Múneo. 1996. p.7.

³⁰ Díaz Cayeros, Alberto. *Desarrollo Económico e Inequidad Regional*. México, 1995. Ed. Porrúa. p.87-88.

“Con las tendencias que se observan, la Federación se encuentra cada vez más vulnerable en sus ingresos a las vicisitudes del ciclo económico (y continúa, a pesar de los cambios, sujeta a los vaivenes de los precios internacionales del petróleo) por lo que su promesa de entregar a los estados al menos un monto de participaciones equivalente al del año anterior será cada vez más difícil de cumplir. Especialmente si se llegara a decidir privatizar PEMEX y someterla a un régimen fiscal como el de cualquier otra empresa, obligándola, por supuesto, a pagar un derecho especial por concepto de la renta económica atribuible a los yacimientos petroleros.”³¹

“Desde el punto de vista de la administración pública, es que cualquier sistema de participaciones tiene por fuerza que incorporar un contrato entre las partes con dos elementos: el tamaño de la participación que cada parte recibe y el nivel de esfuerzo recaudatorio que cada parte se compromete a realizar. En este sentido, no es posible un sistema de participaciones fiscales que no combine un convenio de colaboración administrativa e incorpore dentro de las fórmulas de participaciones el incentivo de recibir mayores participaciones en la medida de que se realice un mayor esfuerzo por recaudar. De lo contrario, los incentivos del sistema llevan a que cada estado busque maximizar sus participaciones minimizando su esfuerzo.”³²

En esencia, la idea es que la pertenencia a la Federación se justifica primordialmente porque es como un seguro. Cuando los estados enfrentan adversidades, el gobierno federal se convierte en el garante que puede ayudar a salir de sus dificultades a través de transferencias de recursos apropiadas. Por supuesto que la contraparte de esto es que los estados tienen que contribuir a la Federación con ciertos recursos –la prima de riesgo– que se canaliza conjuntamente a favor de los estados poco privilegiados.

³¹ *Ibid.* p. 90.

³² Díaz Cayeros, Alberto. *Supervivencia Política ...* Mimeo. 1995. p.22

Con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), si bien es cierto que se ha ganado eficiencia, la evolución de la estructura de ingresos se ha caracterizado por una fuerte concentración en el ámbito federal, cercana en promedio al 80 por ciento, en tanto que los gobiernos estatales y municipales han oscilado en porcentajes cercanos al 15 por ciento y 5 por ciento, respectivamente. En la práctica, el problema de la concurrencia impositiva se ha eliminado con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.³³

Dicho sistema consiste en que los estados y municipios se coordinen con la federación, renunciando a algunas fuentes impositivas (no expresamente prohibidas en la constitución) a cambio de las participaciones federales. Esto trajo consigo importantes avances para el país ya que significó la reducción de la tributación múltiple y un substancioso avance en la lucha contra la evasión fiscal. Sin embargo, también debe reconocerse que este sistema significó para las entidades federativas y municipios una reducción en su autonomía y en sus fuentes de ingresos propios; según North, sólo en la medida en que una autoridad tenga la capacidad de recolectar impuestos de sus ciudadanos, es que puede decirse que posee poder sobre un territorio determinado. En la actualidad las fuentes de ingreso de los tres ámbitos de gobierno, se componen de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN DE FUENTES IMPOSITIVAS ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL, LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS³⁴

Gobierno Federal

Impuesto Sobre la Renta (ISR)
Impuesto al Activo
Impuesto al Valor Agregado (IVA)
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)
Impuesto por la prestación de servicios telefónicos
Impuesto sobre Automóviles Nuevos

³³ Sempere Campello, Jaime y Sobarzo, Horacio. *Federalismo Fiscal en México*. México, 1997. El Colegio de México. Documento de Trabajo Num. IV. p.1.

³⁴ Bravo Padilla, Izcoatl. *Op. Cit.* pp.9-10.

Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

Impuestos al Comercio Exterior

Entidades Federativas

Impuesto sobre Nóminas

Impuesto a la Compra-venta de Vehículos Usados

Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años de antigüedad

Impuesto sobre profesiones u honorarios no gravados con IVA

Otros impuestos de menores rendimientos.

Municipios

Impuesto predial

Impuesto sobre adquisición de inmuebles

Impuesto sobre espectáculos públicos y diversiones*

Otros impuestos de menores rendimientos

Como se puede percibir, el gobierno federal tiene de hecho el control sobre las bases fiscales más amplias, los estados poseen control sobre impuestos de base muy reducida y los municipios, en cambio, tienen una mayor capacidad recaudatoria que los estados mismos, ya que el impuesto predial, por sí solo, constituye una fuente que, bien operada, posee un potencial recaudatorio importante. En la actualidad, el Fondo General de Participaciones, es decir, las participaciones a los estados constituyen el 20.0 por ciento de la recaudación federal por impuestos. El actual SNCF establece la siguiente fórmula de reparto: 45.17% se distribuye en función de los llamados impuestos asignables territorialmente; otro 45.17%, con base en el número de habitantes por estado, y el restante 9.66%, se otorga con un criterio redistributivo, que busca beneficiar a las entidades con bajas participaciones per cápita.³⁵

Por su parte, los municipios reciben un Fondo de Fomento Municipal que, alcanza el 1% de la recaudación federal participable. Este se distribuye entre las 32 entidades federativas atendiendo al crecimiento que experimenta la recaudación, en cada una, del impuesto predial y los derechos municipales de agua potable. Estas participaciones son adicionales al 20% del Fondo General que, en virtud de la propia Ley de Coordinación Fiscal, los

* En algunos casos, estos impuestos se hayan asignados a las entidades federativas.

³⁵ *Ibid.* p. 11.

estados deben distribuir entre sus municipios.³⁶

Los municipios litorales y fronterizos, por donde se realiza el comercio exterior del país, reciben una participación adicional conformada con el 0.136% de la recaudación federal participable. También existe otra participación adicional para los Municipios por donde se realiza materialmente la exportación de petróleo y en aquellos municipios que cuentan con puentes de peaje a cargo de Caminos y Puentes Federales de Ingreso (CAPUFE), se constituye un fideicomiso con hasta el 10% de los ingresos brutos derivados del puente, aportando tanto el gobierno estatal como el ayuntamiento correspondiente cantidades iguales a las del gobierno federal. Esos recursos se emplean en la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en los Municipios donde se ubican dichos puentes.³⁷

Como resultado de la distribución de las participaciones federales a los estados y municipios, la proporción en que participa cada ámbito de gobierno en los ingresos fiscales del país queda como sigue: gobierno federal 82%, entidades federativas 14%, y municipios 4%. En contraste, en Estados Unidos estas proporciones son 49-27-24 y en Canadá 33-48-19.³⁸ “Bajo el sistema actual, es indudable que los estados con mayor recaudación estarán pugnando siempre por un incremento en el coeficiente del criterio recaudatorio, en tanto que los estados más poblados lucharán para subir el coeficiente del segundo criterio (el poblacional). Con la persistencia de esta fórmula las regiones económicamente más avanzadas seguirán argumentando que fuera del sistema fiscal seguramente recaudarían mucho más ingresos que los que reciben por concepto de participaciones”.³⁹

³⁶ *Ibid.* p.12.

³⁷ *Ibid.* p.12.

³⁸ *Ibid.* p.12.

³⁹ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio. *Elementos Económicos de una Propuesta de Reforma en materia de Federalismo Fiscal en México*. México, Revista *Economía Mexicana* CIDE Vol. IV No. 2 1996. p.167.

El actual sistema condujo a una concentración excesiva de funciones, competencias e ingresos públicos en el gobierno federal, el cual desempeña numerosas actividades que pueden transferirse a los estados y municipios y cuenta con un gran porcentaje de los ingresos fiscales del país por lo que la participación de los gobiernos estatales y municipales en el conjunto del gasto público es muy limitada, además de que es una forma disfrazada de gasto federal distribuido en los estados y por ende contempla un fuerte castigo a todos los estados si un miembro decide salir fuera de él: las fórmulas de participación se calcularán como si el estado estuviera dentro del sistema, conservando la federación su proporción, pero como el ingreso a repartir será menor, todos los estados pierden.

Para realizar una reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se debe convencer a la Federación, de que la mayor soberanía de los estados provocaría un mayor dinamismo económico que se traduciría en un comportamiento más favorable de los ingresos directos e indirectos ligados al ciclo económico sin pérdidas recaudatorias. Además, sería necesario que los ciudadanos que pertenezcan a una determinada jurisdicción estatal tengan perfecta claridad y transparencia respecto a qué impuestos son cobrados por qué niveles de gobierno. Si el desempeño público estatal no es tan bueno como el de la Federación, ésta no debería ser culpada por ello.

Las participaciones a los estados crecen más rápido que los ingresos participables, e incluso que los ingresos (tanto tributarios como no tributarios) presupuestales. Sin embargo, algunos estados han sido beneficiados con una mayor parte de ese crecimiento que otros. En particular, los estados petroleros y los más grandes se han visto menos favorecidos por la evolución de las participaciones, en cambio, existen notables incrementos en las participaciones de los estados de más bajo desarrollo. Los estados necesitan contar con los recursos fiscales y presupuestales mínimos para poder incidir en sus indicadores de escolaridad e infraestructura, y con ello, cerrar la brecha que separa a

los estados pobres y ricos encontrando mecanismos por los cuales se les asegure un piso básico en estos bienes públicos.

El sistema de coordinación fiscal se debe actualizar, tomando en cuenta las realidades de la composición de los ingresos federales y devolviéndoles capacidad impositiva a los estados. Retomando las ideas de Sempere y Sobarzo se debe considerar la posibilidad de ligar el sistema de participaciones a la evolución de un impuesto de base amplia, flexible y potente, por lo que, una fracción de la tasa del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (ISRPF), podría ser trasladada a la jurisdicción de los estados, los que la determinarían en forma variable de acuerdo con sus necesidades presupuestales.

“Respecto de esta propuesta económica (que los ingresos percibidos por los estados estén ligados al ISRPF) es importante hacer dos comentarios. Primero, se busca sobre todo diseñar un mecanismo que permita a los estados tener un mayor acceso a los recursos fiscales originados en su propio territorio, pero reconociendo, al mismo tiempo, que la centralización fiscal ofrece algunas ventajas. Así pues, en una primera etapa la propuesta, más que delegar potestad tributaria a los estados, busca reducir el grado de dependencia financiera de los mismos mediante el acceso de éstos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes. Idealmente, la descentralización fiscal debería conducir a una delegación parcial de la potestad tributaria. Ello nos conduce al segundo comentario, que tiene que ver con las etapas de la puesta en práctica de la propuesta. La primer etapa consiste sólo en simplificar la actual fórmula de distribución. La segunda etapa consiste en permitir a los estados que retengan un porcentaje fijo de la recaudación surgida del ISRPF. Finalmente, la tercer etapa consiste en permitir a los estados un tramo impositivo autónomo del ISRPF.”⁴⁰

⁴⁰ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio. *Federalismo Fiscal ...* p.3

El Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas es el impuesto de base amplia que más ventajas presenta para su descentralización. Este impuesto no presenta problemas de territorialidad, excepto en lo que se refiere a rentas de capital, ya que un mismo individuo puede percibir ingresos (dividendos) de empresas asentadas en más de una entidad, lo cual es menos probable en el caso de los ingresos procedentes del trabajo. Es realmente difícil determinar el grado de movilidad de su base gravable, lo que origina poca o nula competencia fiscal.

El Impuesto Sobre la Renta de las Empresas, es poco descentralizable por el hecho de que “(...) con frecuencia las empresas operan en varias entidades, por lo que su fiscalización regional puede ser muy complicada, la existencia de empresas que operan en varios estados hace difícil su imputación territorial. Por otro lado, en México este impuesto se recauda atendiendo a un principio de residencia de la empresa matriz, lo que hace aún más difícil su descentralización. Por otra parte, la distribución de su base puede resultar territorialmente poco homogénea, ya que es frecuente encontrar zonas especializadas (agrícolas, industriales, residenciales, etcétera). Desde el punto de vista de sus efectos sobre la competencia fiscal, es sin duda el impuesto (subsidio) típico usado por los gobiernos para atraer empresas, por lo que, muy probablemente, su descentralización daría origen a este tipo de competencia. Esto resulta particularmente cierto en un país en el que escasea el capital.”⁴¹

El IVA, por su parte, presenta el gran problema de que, “(...) en su fase minorista, sólo se ingresa el importe correspondiente al valor que se agregó en esta última fase y no la totalidad del impuesto. En otras palabras, el que un bien se venda al consumidor final en cierta región no implica forzosamente que todo el valor agregado se haya generado en esa región. Un hecho muy común es que los insumos y algunas partes del proceso de

⁴¹ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio. *Elementos Económicos ...* p.173.

producción tengan como sede otras regiones. Ello, aunado con el hecho de que el IVA no distingue administrativamente la fase minorista del resto, hace muy difícil su imputación territorial (...)Por otro lado, en México la declaración de este impuesto se hace de acuerdo con el criterio de residencia fiscal de la empresa matriz, independientemente de dónde se hayan realizado las ventas. Como consecuencia de todo lo anterior, la recaudación regional no coincide con el IVA pagado por sus residentes.”⁴²

Sin embargo, funcionarios fiscales de diversos estados del país llegaron al acuerdo, en agosto pasado, de proponer a la SHCP que, dentro de la reforma fiscal integral, se analizara la inclusión de una nueva potestad tributaria, consistente en permitir que los gobiernos estatales establecieran un impuesto al consumo final sin perjuicio del IVA y sin afectar las participaciones ni las aportaciones. El pronunciamiento se hizo para permitir que las entidades federativas que lo desearan pudiesen fortalecer sus ingresos al aplicar esta potestad sin afectar los legítimos intereses de los demás⁴³. Empero, ahora que se autorizó dicho gravamen como Impuesto Estatal al Consumo (IEC), ningún gobernador quiere asumir el costo político de cobrarlo, a pesar de que su aplicación, 2% máximo, significaría una recaudación potencial de 16 mil 412 millones de pesos para el erario en 1999, es decir, el 12.3% de la recaudación total del IVA registrada en 1997.⁴⁴

En suma, en lo que respecta a los tres impuestos de base amplia existentes, todo parece indicar que, con mucho, el que ofrecería menores dificultades para su descentralización sería el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (ISRPF), ya sea con un porcentaje de su recaudación total o con un tramo impositivo destinado a cada estado. Además con esta propuesta para reformar el sistema de coordinación, la carga fiscal total permanece constante. Tanto los elementos económicos, como los políticos, apuntan en la dirección de

⁴² *Ibid.* pp.173-174.

⁴³ Periódico *EL Universal* 24 de agosto de 1998. p.1, 16.

⁴⁴ Periódico *El Universal* 31 de agosto de 1998. p. 1 (Finanzas)

reformular el sistema para aumentar el grado de responsabilidad fiscal mediante un sistema que premie, en mayor medida al actual, la capacidad recaudatoria de los estados y que permita redistribuir ingresos y gastos entre ámbitos de gobierno. Esta propuesta cumple a cabalidad dichos objetivos, las entidades federativas obtendrían beneficios directos en proporción equitativa al esfuerzo realizado para efficientar sus actividades fiscalizadoras.

También por razones políticas es conveniente aumentar el grado de responsabilidad fiscal en los estados. Si los estados únicamente reciben transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen un aliciente a gastar en forma eficiente producto de la casi nula vinculación entre ingresos y gastos estatales. Debe recordarse que, en este caso, el costo político de recaudar lo soporta la federación, lo que podría ocasionar que las autoridades estatales utilizaran esos recursos sin ser conscientes de su costo. En este contexto es muy probable que los estados tiendan a usar el gasto para aumentar el apoyo político.

“Por un lado, es fácil suponer que el gobierno federal no acceda ceder a los estados parte de lo recaudado por concepto de ISRPF. Aunque aquí se vería compensado con reducciones en las participaciones distribuidas. Por otro lado, los propios gobiernos estatales (quizás no todos), vean con desagrado que bajo un esquema como el propuesto, tengan una mayor responsabilidad recaudatoria. Sin embargo, claramente quien ganaría sería el contribuyente. De hecho, existe una amplia experiencia internacional que sugiere que la concurrencia fiscal, con todo y los costos que pueda acarrear, redundaría en un mayor grado de responsabilidad fiscal, que es sin duda de lo que el sistema mexicano adolece.”⁴⁵

Si se quiere lograr una mayor responsabilidad fiscal es necesario no sólo que los estados decidan y ejerzan un gasto más importante, sino también que una buena parte de ese gasto tenga una relación más estrecha con los ingresos fiscales originados en los propios

⁴⁵ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio. *Federalismo Fiscal ...* pp.51-52

estados. Es preciso introducir cambios que revitalicen el régimen federal de gobierno y no solo lo adapten a las nuevas circunstancias económicas y políticas que vive el país, sino que lo convierta en su aporte del desarrollo económico; se debe buscar un nuevo sistema que permita:

“Una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales en la toma de decisiones sobre políticas públicas; un flujo creciente de recursos fiscales hacia los gobiernos locales; un sistema de información oportuna y veraz que permita tanto a los estados como al gobierno federal poder determinar con exactitud y rapidez el monto de las participaciones que a cada entidad le correspondan; una transferencia más profunda de funciones federales hacia los estados y municipios, para que puedan asumir plenamente competencias relacionadas con su desarrollo económico social; un nuevo proyecto hacendario, en el que se articule la relación entre el gobierno federal, los estados y municipios tanto en los aspectos del ingreso, como del gasto y la deuda pública, para que las soluciones que se ofrezcan sean globales y atiendan a la problemática particular de cada región; por todo ello nuestra propuesta es la conformación de un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.”⁴⁶

Los objetivos de esta propuesta de reforma en materia de las relaciones fiscales intergubernamentales son:

Transformar el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, en el que se discutan y propongan soluciones a la problemática intergubernamental del ingreso, gasto y deuda pública, de manera interrelacionada, y no como elementos aislados para vigorizar el papel de los gobiernos estatales y municipales, como instancias que cuenten con las atribuciones y recursos necesarios para actuar sobre la vida de sus comunidades y orientar su desarrollo.

⁴⁶ Bravo Padilla, Izcóatl. *Op. Cit.* pp.21-22.

Mantener la rectoría y la planeación de alcance nacional, en aquellas cuestiones en que resulte necesaria y conveniente la actuación del gobierno federal. Distribuir los recursos que actualmente integran el ramo 0026 del Presupuesto de Egresos de la Federación (Solidaridad y Desarrollo Regional) entre las entidades, atendiendo a indicadores específicos de necesidad (población indígena, sin acceso a salud o educación, etc.), incorporando las fórmulas de reparto a la Ley de Coordinación Hacendaria y dando plena libertad a los estados en la aplicación de los recursos.

Para el caso concreto del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria sería conveniente una distribución de competencias donde correspondiera al Gobierno Federal, la responsabilidad de orientar, de manera general, la política y la economía nacionales. Por tanto en este ámbito se circunscribirían competencias como las de relaciones exteriores, defensa, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia (fuero federal), seguridad social (compartida con los estados), regulación de mercados financieros, política cambiaria, desarrollo regional, extracción y distribución de petróleo e hidrocarburos, generación y distribución de energía eléctrica, ferrocarriles, transportes de ámbito geográfico nacional, telecomunicaciones, infraestructura hidráulica, infraestructura carretera, políticas de desarrollo agropecuario, industrial, comercial y de servicios e investigación científica y tecnológica.

Por su parte los gobiernos estatales tendrían la responsabilidad de realizar las acciones relacionadas con la prestación de servicios básicos, de bienestar y seguridad social para la población, como son seguridad pública, regulación de las relaciones laborales, educación básica (sujeta a algunas normas de alcance nacional), salud, fomento y construcción de vivienda, asistencia social, servicios culturales, recreación y deporte, ecología, puertos, aeropuertos y transportes de ámbito geográfico estatal. Igualmente, los estados podrían participar en la procuración e impartición de justicia en el ámbito local y en la

implantación práctica y regional de medidas de fomento económico, pero en estos dos últimos casos será importante mantener un acuerdo nacional sobre dichas políticas para lograr que sean verdaderamente eficientes y no conduzcan a una competencia no deseable entre las entidades federativas.

A los municipios, en el esquema de competencias propuesto, habrían de corresponder las acciones relacionadas con los servicios urbanos básicos y su infraestructura, lo que supone que asuman competencias en materias como la construcción de infraestructura y la prestación de los servicios públicos urbanos (agua, drenaje, alumbrado público, limpia, mercados, rastos, tránsito, etc.), regulación económica específica, mercados públicos, planeación del desarrollo urbano y transportes de ámbito geográfico local.

Debido a lo anterior se propone un cambio en la distribución de ingresos y egresos del gobierno de tal manera que, *grosso modo*, corresponda al gobierno federal un 55% del gasto total, a las entidades federativas, un 30% y a los municipios el 15% restante, sustituyendo la división actual de 80%, 15% y 5% respectivo en cada nivel de gobierno mediante la estrategia de transferir las funciones y recursos gradualmente hacia los estados y municipios hasta completar el proceso en 5 años, aumentando el porcentaje del Fondo General de Participaciones en 5% cada año e implantando un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que de orden y equilibrio al proceso.⁴⁷

Si el proceso de reforma empezara en el año que se indica se daría oportunidad a que, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo, entrantes en el año 2000, asumieran la responsabilidad de dar continuidad a esta reforma pues dar marcha atrás traería consecuencias graves en la relación entre Federación y Entidades Federativas y, sobre todo, un costo político que nadie se arriesgaría a afrontar.

⁴⁷ Bravo Padilla Izcoatl. *Op. Cit.* p.30.

**PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE COORDINACIÓN
HACENDARIA.****

ESQUEMA DE TRANSICIÓN PARA LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS

AÑOS	MODIFICACIONES EN LOS INGRESOS PÚBLICOS	MODIFICACIONES EN LOS GASTOS PÚBLICOS
1999*	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia no condicionada de los recursos del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para las Entidades Federativas y Municipios. • Transferencia de los ingresos por puentes de peaje para los Municipios. • Integración del Fondo General de Participaciones con el 25% de la recaudación federal. 	Se transfieren a los Estados atribuciones en materia de: <ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad y Desarrollo Regional (ramo 26). • Salud. • Agricultura. • Turismo.
2000	Integración del Fondo General de Participaciones con el 30% de la recaudación federal.	Se transfieren a los Estados atribuciones en materia de: <ul style="list-style-type: none"> • Fomento y Construcción de Vivienda. • Políticas de fomento al empleo
2001	Integración del Fondo General de Participaciones con el 35% de la recaudación federal.	Se transfieren a los Estados atribuciones en materia de: <ul style="list-style-type: none"> • Ecología • Carreteras federales
2002	Integración del Fondo General de Participaciones con el 40% de la recaudación federal.	Se transfieren a los Estados atribuciones en materia de: <ul style="list-style-type: none"> • Políticas de Fomento Económico • Políticas de Desarrollo Regional
2003	Integración del Fondo General de Participaciones con el 45% de la recaudación federal.	Se transfieren a los Estados atribuciones en materia de: <ul style="list-style-type: none"> • Puertos • Aeropuertos

* A partir de 1999, se propone la creación de una Comisión del Congreso de la Unión, para analizar, vigilar, evaluar, proponer y dar seguimiento a las cuestiones vinculadas con el Federalismo Hacendario.

** La propuesta original fue hecha en 1996 por Izoátl Tonatiuh Bravo Padilla, diputado federal en la LVI Legislatura. Se le hicieron algunas adecuaciones con la intención de asumir esa propuesta de acuerdo al entorno actual.

CONCLUSIONES

- La percepción mundial de Estado, a lo largo de la historia, lo define como un ente abstracto capaz de regular, al través de instituciones, la convivencia entre los hombres y equilibrar las disparidades sociales ya que tiene la potestad tributaria o poder de imperio que le permite establecer y recaudar los impuestos necesarios para cubrir los gastos de su gobierno así como satisfacer las demandas de bienes y servicios públicos de su población.. Esta misión no ha sido cumplida, a cabalidad, por el Estado Mexicano.
- El Estado está comprometido a cubrir las necesidades en bienes y servicios que la población demanda, pues ésta al contribuir con sus obligaciones fiscales, está en posición de exigir tal prestación. Lamentablemente en México dicha contraprestación es poco perceptible, la inseguridad pública, la falta de abasto de insumos básicos y la deficiente infraestructura son prueba de ello.
- El papel del Gobierno, en tanto forma organizada del Estado, es claro en la norma pero en los hechos deja mucho que desear, la manera de conducirse mantiene a la población en una situación bastante precaria, contraria a lo que está dispuesto en la Carta Magna.
- La Administración Pública, en materia tributaria, padece defectos graves en su objetivo principal de optimización de recursos, pues para cumplir con su función sustantiva utiliza dos costosas estructuras que impactan de manera importante al Presupuesto de Egresos de la Federación. Es evidente la ausencia de un sistema tributario adecuado a la realidad social de México.

- La cultura de corrupción prevaleciente en México, tiene su origen en el arribo de la cultura occidental. Está comprobado que la cultura tributaria de la época prehispánica era, por mucho, superior a la heredada por los españoles.
- La estabilidad en las finanzas públicas depende de la estabilidad política, en México, la inestabilidad política a lo largo de la historia, se caracteriza por la corrupción y la ineficiencia, causando el vaivén en las finanzas públicas de cada período presidencial.
- Las múltiples reformas a las leyes fiscales han dejado al sistema tributario con vacíos legales que son aprovechados por fiscalistas patricidas para la elusión de impuestos; además de ser confusos, imprecisos y vagos para la mayor parte de los contribuyentes. Siendo la claridad y precisión elementos fundamentales en la teoría impositiva.
- Es falso que el comercio informal sea el gran evasor del fisco. Quien evade y deja sin recursos las arcas de la nación son los grandes empresarios y capitalistas especuladores que presionan económicamente al gobierno para obtener exenciones fiscales sobre sus utilidades e inversiones, al mismo tiempo que impiden la creación de leyes que graven la movilidad del capital.
- La petrolización de las finanzas públicas es un problema severo que se debe atacar pues, el gasto corriente de la administración pública no debe apoyarse primordialmente en los ingresos que se obtienen por la explotación del hidrocarburo, sino de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos no petroleros. Las ganancias del petróleo deberían estar destinadas a generar una infraestructura aceptable y de primer nivel para poder ser competitivos en el ámbito internacional.
- La estructura administrativa vigente en el sistema tributario es obsoleta, se necesitan aprovechar mejor los avances tecnológicos, informáticos y de telecomunicaciones para

hacer posible el cruce de información que derive en mayor eficiencia y optimización de recursos; así como impulsar un servicio civil de carrera eficiente que abra paso a la profesionalización del ejercicio público.

- El sistema tributario mexicano es injusto pues paga más quien menos tiene y los grandes empresarios, al través del Régimen de Consolidación Fiscal, se valen de muchas argucias para no pagar. Esta situación es generada por las tasas impositivas que aumentan proporcionalmente menos que el capital gravable, como es el caso del Impuesto Sobre la Renta.
- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no es funcional pues los estados no cuentan con suficientes ingresos y ejercen con irresponsabilidad los recursos que, por la vía de las participaciones, les llegan de la Federación. Es necesario crear un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que impulse el desarrollo de la hacienda pública en cada estado, haciéndolo responsable de obtener sus propios ingresos y planear más cuidadosamente su gasto.
- Las entidades federativas están a la expectativa de la cantidad de recursos que reciben vía participaciones federales por lo que, sus facultades impositivas podrían calificarse como residuales ya que no pueden decidir libremente sobre el monto de sus ingresos, gasto y deuda públicos.
- Las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda están limitadas desde su origen para aplicar la ley al detectar irregularidades en la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, lo que deja a muchos funcionarios en posibilidad de actuar impunemente en perjuicio de los recursos públicos.

- Las leyes para castigar a los grandes defraudadores y funcionarios públicos corruptos son muy laxas, las multas que aplica la SECODAM pocas veces son cobradas por la SHCP debido a la deficiente estructura administrativa que excede los trámites para cumplimentarlas, además de que se fundamenta en artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos declarados inconstitucionales por el Poder Judicial de la Federación.
- El nivel de recaudación es bajo pero no porque haya pocos impuestos sino porque hay pocos contribuyentes, por lo que se hace necesario incrementar el padrón actual a través de incentivos que favorezcan la inscripción y clasificación adecuada de causantes potenciales, incluyendo a grandes empresarios del sector primario y terciario del ciclo económico.
- La coacción fiscal hacia la población cautiva es grotesca, se recarga demasiado en los contribuyentes medios. Esto es injusto y daña el principio de equidad en el que se fundamenta la creación de un gobierno democrático.
- El proyecto transexenal de implantar políticas neoliberales en México, dejó literalmente sin ingreso sustentable a la mitad de sus habitantes empujando al comercio informal a 13.5 millones de compatriotas, orillando a más de 26 millones de mexicanos a enfrentar un estado de marginación social.
- La técnica fiscal que se aplique debe, preferentemente, ser analizada por expertos honrados, con un alto sentido cívico, de manera que se materialice en disposiciones fiscales regulatorias sencillas, estables y que den certidumbre al contribuyente.

- Es necesario romper el círculo vicioso elitista de empresarios ricos - empresas pobres, gravando con justicia las utilidades de las empresas y el retiro de las mismas, las ganancias de capital, los donativos a familiares y las herencias.
- Se debe desgravar el nivel de sustento de la población, otorgar al contribuyente medio la facilidad de satisfacer sus necesidades básicas con solvencia y, posteriormente, contribuir al erario en proporción con sus niveles de renta y consumo.
- La visión unidimensional del sistema tributario debe desaparecer, las negociaciones políticas acerca de las finanzas públicas deben ser incluyentes en donde todos los sectores sociales estén representados y se alcancen acuerdos colectivos congruentes con la realidad nacional.
- Se debe adecuar el gasto corriente del aparato gubernamental a la capacidad tributaria del país, evitando dispendios, reduciendo gastos superfluos y estructuras inútiles promoviendo una conciencia de austeridad en los funcionarios públicos.
- Los cambios fiscales más recientes se llevaron al cabo sin tener una visión de conjunto, es decir, con el afán de incrementar la recaudación tributaria, olvidando el objetivo de promover el crecimiento y desarrollo económico del país. Es preferible bajar las tasas impositivas y ampliar las bases a efecto de que la economía pueda crecer más, haya más empleo, beneficios sociales y, finalmente, el Gobierno recaude más.
- Se debe dar prioridad al reforzamiento del control externo del Poder Ejecutivo Federal, esto implica arribar a un equilibrio entre los órganos y las funciones del Gobierno, reforzando las funciones y la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- El sistema de participaciones federales no puede ser un mecanismo eminentemente redistributivo de recursos, pues un esquema que no es básicamente proporcional a la capacidad recaudatoria de cada estado se ve cuestionado por los agentes. La compensación de regiones pobres debe funcionar al través de la inversión pública federal y mecanismos de combate a la pobreza.
- Se debe devolver capacidad impositiva a los estados, aumentando su grado de responsabilidad fiscal tomando en cuenta las realidades de la composición de los ingresos federales, descentralizando impuestos flexibles y potentes para que incidan en sus indicadores de escolaridad, salud e infraestructura.
- El Presupuesto de Egresos de la Federación debe establecerse tomando en cuenta las relaciones económicas internacionales sobre todo por las vicisitudes económicas que se enfrentan a causa de la globalización, la variación de los precios internacionales del petróleo y los desastres naturales.
- La política tributaria debe ser consistente con los objetivos generales del gobierno en temas como: pobreza, desarrollo regional, desarrollo sectorial y estar complementada con incentivos al empleo. Esto es particularmente importante en países con abundancia de mano de obra, y más aún cuando la mano de obra tiene un nivel de calificación reducido.
- El incremento de la recaudación no debe ser mediante un aumento de impuestos sino a través de hacer más eficiente la administración y fiscalización tributaria, porque lo que se debe buscar es alentar la inversión y con ello la generación de empleos.

- Se debe hacer más simple el pago de impuestos y otorgar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes. Contar con una política fiscal más promotora que recaudadora. Estar más en favor del trabajo que del capital.

BIBLIOGRAFÍA

Abad y Queipo, Manuel. *Colección de los Escritos más importantes que en diferentes épocas dirigió al Gobierno*. México. 1813.

Aguilar Camín, Héctor. *Después del Milagro*. México. Cal y Arena. 1988.

Aguilar, Gustavo F. *Los Presupuestos Mexicanos*. México. 1940.

Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. 1989.

Bravo Padilla, Izcoatl. *Propuesta hacia la Conformación de un Nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria*. H. Cámara de Diputados. Mimeo. 1996.

Caire Martínez, Georgina L. *Estructura Administrativa para la Recaudación de Ingresos en el Distrito Federal*. Tesis Profesional. México, UNAM, FCP y S. 1998.

Cárdenas, Enrique. *La Hacienda Pública y la Política Económica 1929-1958*. México. Fondo de Cultura Económica, 1993.

Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. México. INAP. 1978.

Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México. Limusa. 1986.

De Humboldt, Alejandro. *Ensayo Político Sobre el Reino de la Nueva España*. México. Tomo IV. 1941.

De la Garza, Sergio F. *Derecho Financiero Mexicano*. México. Porrúa. 1968.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. México. Limusa. 1996.

Diccionario de Política y Administración Pública. México. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. Tomo I.

Díaz Cayeros, Alberto. *Desarrollo Económico e Inequidad Regional*. México. Porrúa. 1995.

_____. *Supervivencia Política y Distribución de Recursos en el Sistema Federal Mexicano*. Mimeo.s/f.

Flores Caballero, Romeo. *Administración y Política en la Historia de México*. México. Fondo de Cultura Económica. 1988.

Florescano, Enrique. *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina 1500-1975*. México. Fondo de Cultura Económica. 1979.

————— *El Ocaso de la Nueva España*. México. Ed. Clío. 1996.

García Alba, N. *Incentivos Fiscales al Desarrollo Tecnológico*. México. Mimeo. S/f.

Gil Díaz, Francisco. *Algunas hipótesis relacionadas con la crisis mexicana 1994-1995*. México. Gaceta de Economía. ITAM. Año 2 Núm. 3, Otoño 1996.

González Mateos, Alfonso. *La Administración Pública y los procesos de cambio*. México. Documento de trabajo para el INAP. 1997.

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. México. Fondo de Cultura Económica. 1990.

Jarach, Dino. *Curso Superior de Derecho Tributario*. Liceo Profesional, CIMA. Buenos Aires, Argentina. 1969.

Jauregui Frías, Luis. *La anatomía del fisco colonial. La estructura administrativa de la Real Hacienda Novohispana 1786-1821*. México. El Colegio de México Centro de Estudios Históricos. 1994.

Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México. UNAM 1988.

Latapí Ramírez, Mariano. *La Realidad de los Impuestos en México*. México. SICCO. 1998.

López Rosado, Diego. *Historia y Pensamiento Económico de México*. México. UNAM. 1972.

Macedo, Pablo. *La Evolución Mercantil. Comunicaciones y Obras Públicas. La Hacienda Pública*. México. Colección Clásicos de la Economía Mexicana. UNAM. 1989.

Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. México. Porrúa. 1991.

Margain Manatou, Emilio. *Nociones de Política Fiscal*. México. Porrúa. 1994.

Martínez, Ifigenia. *Política Redistributiva*. Confrontación Nacional 1976. México. Tribuna de la Juventud. 1977.

Mendieta y Nuñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. México. 1942.

Paine, Thomas. *Los Derechos del Hombre*. México. Fondo de Cultura Económica. 1980.

Pellicer de Brody, Olga. *Historia de la Revolución Mexicana. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*. México. El Colegio de México. Vol. 23. 1984.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México. INAP. Vol. II. 1984.

Retchkiman, Benjamín. *Introducción al Estudio de la Economía Pública*. México. UNAM. 1977.

Resendez Muñoz, Eduardo. *Política e Impuestos*. México. Porrúa. 1989.

Reyna, José Luis. *Historia de la Revolución Mexicana. El afianzamiento del sistema político mexicano*. México. El Colegio de México. Vol. 22. 1984.

Ricardo, David. *Principios de Economía Política y Tributación*. México. Fondo de Cultura Económica. 1985.

Rincón Gallardo, Gilberto. *El Control de las Finanzas Públicas*. México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. A.C. 1996.

Rosas Arceo, Alfredo. *La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México*. México. UNAM. 1992.

Rosenfield, Denis. *Política y Libertad. La estructura Lógica de la Filosofía del Derecho de Hegel*. México. Fondo de Cultura Económica. 1989.

Sempere Campello, Jaime y Sobarzo Horacio. *Federalismo Fiscal en México*. El Colegio de México. 1997.

----- *Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México*. México. Economía Mexicana CIDE. Vol. V. Núm. 2. 1996.

Smith, Adam. *Investigaciones sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones*. México. Fondo de Cultura Económica. 1987.

Torres, Blanca. *Historia de la Revolución Mexicana. 1940-1952 Hacia la utopía industrial*. México. El Colegio de México. Vol 21. 1984.

Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano a fin de Siglo*. Porrúa, UNAM. 1995.

Waldo, Dwight. *Administración Pública*. México. Ed. Trillas. S/f.

Willoughby, William. *The Government of modern States*. E.U.A. Appleton Century Crofts. 1936.

Yáñez Ruiz, Manuel. *El Problema Fiscal*. Tomo I. México. 1958.

Zavala Corona, Estela. *El sistema tributario 1910-1925*. México. El Colegio de México. Centro de Estudios Históricos. 1972.

LEYES Y DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999.

Informe Presidencial 1998.

Estudios Fiscales 1998. Academia Mexicana de Investigación Fiscal.

El Ingreso y el Gasto Público 1995 – 1997. INEGI.

Fuerza de Trabajo y Actividad Económica por Sectores. El Colegio de México.

Memorias de las Convenciones Nacionales Fiscales. SHCP. 1947.

Boletín de Estudios Administrativos. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. 1979.

Plan General Anual de Fiscalización conjunto para la Federación y la Entidades Federativas 1998. SHCP

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, respecto a las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal acerca del Órgano Superior de Fiscalización. México. LVII Legislatura. 1998.

HEMEROGRAFIA

Diario Oficial de la Federación.

Periódico El Universal. Ediciones 1998.

Periódico Reforma. Ediciones 1998.

Periódico Excélsior. Ediciones 1998.

Revista Proceso. Ediciones 1998.

Revista Expansión. Ediciones 1998.

Revista Economía Mexicana. CIDE. 1996-1998.

Gaceta de Economía. ITAM. 1996.